

Doktorat der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Wirtschaftsuniversität Wien

1. Beurteilerin/1. Beurteiler: Ord. Univ. Prof. Dr. Stefan Griller
2. Beurteilerin/2. Beurteiler: Ord. Univ. Prof. Dr. Ewald Nowotny

Eingereicht am:

Thema der Dissertation

Demokratie und EU

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades

einer Doktorin/eines Doktors

der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften an der Wirtschaftsuniversität Wien

eingereicht bei

Beurteilerin/1. Beurteiler: Univ. Prof. Dr. Stefan Griller

Beurteilerin/2. Beurteiler: Univ. Prof. Dr. Ewald Nowotny

von: Mag. Elisabeth Rumler-Korinek

Fachgebiet: Europäische Integration

Wien, im Dezember 2000

Ich versichere:

1. dass ich die Dissertation selbständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe.
2. dass ich diese Dissertation bisher weder im In- noch im Ausland (einer Beurteilerin/ einem Beurteiler zur Begutachtung) in irgendwelcher Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.
3. dass dieses Exemplar mit der beurteilten Arbeit übereinstimmt.

Datum

Elisabeth Rumler-Korinek

Unterschrift

DISSERTATION

DEMOKRATIE UND EU

Elisabeth Rumler-Korinek

Vorwort	6
Abkürzungsverzeichnis	8
I. PROBLEMAUFRISS	10
II. DIE BEGRIFFE „DEMOKRATIE“ UND „LEGITIMITÄT“	15
1. Aufbau	15
2. Demokratietheorie	17
2.1. Zur Idee der Demokratie	17
2.2. Stichworte zur Demokratie	18
2.2.1. Volkssouveränität -- Das Volk als Träger der Staats- und Regierungsmacht	18
2.2.2. Das Volk	20
2.2.3. Demokratische Legitimation der Ausübung der Staatsgewalt	20
2.2.4. Das System der Mehrheitsentscheidung	22
2.2.5. Politische Parteien	24
2.2.6. Gewaltenteilung	25
2.2.7. Bürokratie	26
2.2.8. Grundrechte	27
2.2.9. Subsidiarität	30
3. Der Begriff der Legitimität	32
3.1. Der soziologische Begriff der Legitimität	32
3.1.1. Max Webers „Legitimität“	33
3.1.2. Die Legitimationstheorien von W. Hennis und J. Habermas	36
3.2. Der juristische Begriff der Legitimität	40
3.3. Berührungspunkte von ethischer und soziologischer Legitimation	42
4. Die westeuropäischen Demokratien -- Stichworte	44
4.1. Legitimation im demokratischen Verfassungsstaat	44
4.2. Das Volk	47
4.3. Die Bedeutung der Repräsentation	49
4.4. Das Grundmodell des parlamentarischen Systems	52

5. Zusammenfassung	55
III. DIE BEDEUTUNG DES GESELLSCHAFTLICHEN GRUNDKONSENSES FÜR EINE VERFASSUNGSGEBUNG	56
1. Wirtschaft und Politik	56
2. Der gesellschaftliche Grundkonsens	58
2.1. Einleitung und Aufbau	58
2.2. Die Sozialvertragstheorien	60
2.2.1. Thomas Hobbes	61
2.2.2. John Locke	62
2.2.3. Jean-Jacques Rousseau	63
2.2.4. Immanuel Kant	64
2.2.5. Robert Nozick	66
2.2.6. James M. Buchanan	67
2.2.7. John Rawls	69
2.3. Die grundlegende Einigung auf Regeln und Institutionen	73
2.3.1. Der Grundkonsens	73
2.3.2. Erreichen eines Grundkonsenses in der Realität	76
2.4. Die Bedeutung des Grundkonsenses für die Europäische Union	79
2. 5. Ökonomischer Hintergrund einer föderalistischen Struktur	82
2.5.1. Einleitung	82
2.5.2. Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus	83
3. Zusammenfassung und Schlußfolgerung	87
IV. DEMOKRATIE UND LEGITIMITÄT IN DER EUROPÄISCHEN UNION	90
1. Aufbau	90
2. Überblick über das Institutionengefüge der Europäischen Union	91
2.1. Die Grundsätze der EU	92
2.1.1. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung	93
2.1.2. Subsidiarität	95
2.2. Die Organe der EU/EG	97

2.2.1. Der Europäische Rat	98
2.2.2. Der Rat	99
2.2.3. Die Kommission	100
2.2.4. Das Europäische Parlament	101
2.2.5. Der EuGH	104
2.2.6. Der Rechnungshof	107
3. Analyse	108
3.1. Wie demokratisch ist die EU?	108
3.2. Das EU-Volk als Legitimationsbasis	110
3.2.1. Das Volk als Träger und Inhaber der Staatsgewalt	110
3.2.2. Das Volk als wertrationale Basis	113
3.2.3. Das EU-Volk als Wahlvolk	115
3.2.4. Die Unionsbürgerschaft	116
3.3. Legitimitätsspendende Anforderungen an die Ausgestaltung einer Demokratie	118
3.3.1. Die Bedeutung des Grundwertekonsenses	118
3.3.2. Grundrechte	120
3.3.3. Gewaltenteilung	123
3.3.4. Transparenz	125
3.3.5. Rechtsbindung aller Staatsgewalt	128
4. Zusammenfassung	131
V. EIN NEUES GESICHT FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION	132
1. Zu Ziel und Zweck von Teil V	132
1.1. Einleitung	132
1.2. Prämissen und Zielsetzungen	134
1.3. Aufbau	140
1.4. Ausgangspositionen	141
1.4.1. Überblick über die Schwachstellen in den die EU tragenden Prinzipien	141
1.4.2. Über die Bedeutung von EU und Nationalstaaten im Verhältnis zueinander	143
1.4.3. Über die EU-Verfassung	144
1.4.4. Über das Gebilde EU	146
1.4.5. Transparenz -- Bürgernähe -- Akzeptanz	149

2. Bauelemente der Demokratie	152
2.1. Die Grundrechte	152
2.1.1. Ein eigener Grundrechtskatalog	155
2.1.2. Geltungsbereich und soziale Grundrechte eines Grundrechtskataloges	158
2.1.3. Verfassungsgericht	162
2.2. Subsidiarität als die Beziehung zwischen Nationalstaaten und EU tragendes Prinzip	163
2.2.1. Problem -- Kompetenzkatalog	165
2.3. Die EU-Institutionen	167
2.3.1. Grundsätzliches	167
2.3.2. Der Europäische Rat als permanenter Verfassungsarchitekt	170
2.3.3. Der Rat	171
2.3.4. Die Kommission	174
2.3.5. Das Europäische Parlament	176
2.3.6. Der Europäische Gerichtshof	182
2.3.7. Das europaweite Volksbegehren	184
3. Zusammenfassung	185
Literaturverzeichnis	186

Vorwort

Die Entstehung meiner Dissertation „Demokratie und EU“ ist eng mit der Kleinkinderzeit meiner Tochter Martina und meines Sohnes Jacob verbunden. Im Dezember 1995, kurz nach der Geburt von Martina begann ich an meiner Dissertation zu schreiben, bei der Geburt meines Sohnes im September 1998 war ich ungefähr bei der Hälfte angekommen und kurz vor Martinas fünftem Geburtstag, hatte ich meine Dissertation schließlich abgeschlossen.

Ich denke, daß ich es dieser doch recht langen Zeitspanne, in welcher ich mich regelmäßig abends mit der Thematik „Demokratie und EU“ auseinandersetzte, verdanke, daß es mir gelungen ist, ein recht gutes Gefühl für diese komplexe Thematik zu gewinnen. Trotz dieser vielen Abende, die ich regelmäßig in das Entstehen meiner Dissertation investierte, wäre es mir nicht gelungen, diese fertigzustellen, hätte nicht meine Mutter immer wieder die Kinder für einige Stunden übernommen und mir damit zusätzliche Zeit für die Dissertation „verschafft“. Dafür möchte ich mich bei ihr an dieser Stelle ganz herzlich bedanken.

Mein besonderer Dank geht auch an meinem Vater, der mir eine kleine „staatsrechtliche Bibliothek“ zur Verfügung stellte und mir die Literatursuche in diesem wesentlichen Bereich entscheidend vereinfachte, v.a. auch unter dem Aspekt, daß es mir meine beiden Kinder eine Zeitlang beinahe unmöglich machten, auf Literatursuche in verschiedene Bibliotheken zu gehen. Aber auch die vielen EU-rechtlichen Gespräche mit meinem Vater trugen sehr wesentlich zum Gelingen dieser Dissertation bei.

Als nächstes möchte ich mich bei meinem Mann Fabio ganz herzlich bedanken, der in vielerlei Hinsicht ganz wesentlich am Entstehen dieser Dissertation „mit“-beteiligt war. Erstens war Fabio eine große moralische Stütze für mich, denn ohne seine vielen aufmunternden und motivierenden Worte hätte ich wahrscheinlich nicht die Kraft gehabt, die Dissertation tatsächlich zu beenden, zweitens waren unsere oftmaligen abendlichen Diskussionen über die EU und ihre Zukunft sehr inspirierend und das Ergebnis so mancher Diskussion floß auch in der einen oder anderen Weise in meine Arbeit ein.

Darüber hinaus gab mir Fabio viele wertvolle Anregungen und Tips für den volkswirtschaftlichen Teil meiner Dissertation, war mir eine große Hilfe, wenn ich wieder einmal mit dem Computer oder Drucker nicht zurecht kam und er besorgte mir auch so manches Buch, welches ich dringend benötigte, aus einer Bibliothek.

„Last but not least“ möchte ich mich noch besonders bei Herrn Professor Griller bedanken, der mir über diese fünf Jahre hinweg hilfreich zur Seite stand, indem er mir viele wertvolle Anregungen und Hinweise für Struktur und Inhalt meiner Dissertation gab.

Nun ist die Kleinkinderzeit von Martina und Jacob beinahe vorüber, die Dissertation abgeschlossen, nun gilt es abzuwarten, welche Zukunft die Europäische Integration meinen Kindern bieten wird. Ich hoffe sehr, daß es eine gute sein wird, aufbauend auf den Werten der Demokratie, geprägt von Toleranz und sozialer Gerechtigkeit.

Elisabeth Rumler-Korinek

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AV	Amsterdamer Vertrag
COREPER	Comité des représentants permanents, Ausschuß der Ständigen Vertreter
CSP	Confederation of Socialist Parties (Konföderation sozialistischer Parteien)
d.h.	das heißt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFGP	European Federation of Green Parties (Europäische Federation der Grünen Parteien)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELDR	European Liberal, Democrat and Reform Party (Europäische Partei der Liberalen, Demokraten und Reformen)
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EPP	European Peoples Party (Europäische Volkspartei)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
ESZB	Europäisches System von Zentralbanken
f	und der, die folgende
ff	und der, die folgenden
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
Gel	Gericht erster Instanz

gem.	gemäß
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
MS	Mitgliedstaat, Mitgliedstaaten
Nr.	Nummer
PES	Party of European Socialists (Partei Europäischer Sozialisten)
RK	Regierungskonferenz
RL	Richtlinie
Rz	Randzahl
S.	Seite
sog.	so genannt
u.a.	unter anderem
UNO	Vereinte Nationen
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WTO	Welthandelsorganisation
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZS	polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen

I. Problemaufriß

Die Europäische Union (EU) ist ein dreiteiliges Gebilde¹, dessen Kernstück, die Europäischen Gemeinschaften eine neue Form der Integration -- die Supranationalität -- entwickelt haben. So nimmt die EU eine Zwischenstellung zwischen Bundesstaat und Staatenbund ein, wobei die Meinungen auseinandergehen, welcher dieser Formen sie dabei näher kommt.² Fest steht jedenfalls, daß im Zuge der Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Union, die Souveränität der Mitgliedstaaten zusehends geschwächt wird.³ Zentrale Entscheidungen in Wirtschaft und Politik werden auf europäischer Ebene getroffen⁴, weit mehr als die Hälfte des in den Mitgliedstaaten anzuwendenden Rechts ist mittlerweile EG-Recht⁵; es gibt kaum noch Bereiche, die von der EG-Regelungskompetenz ausgenommen sind.⁶ Angesichts dieser Tatsachen stellt sich die Frage, welche Rolle den Mitgliedstaaten verbleibt.

¹ Unter dem Dach der Europäischen Union befinden sich drei Säulen; die erste Säule sind die Europäischen Gemeinschaften (EG, EGKS, EAG), welche den supranationalen Teil der EU bilden, die zweite Säule ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die dritte Säule, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (ZS). Vgl. dazu Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, 1993, S. 73, Blanke, Unionsvertrag, S. 415 f, Ress, Europäische Union, S. 985, Schroeder, Rechtsnatur, S. 3 ff.

² Vgl. dazu Wessels, Vertrag, S. 117; Vgl. weiters Blanke (Unionsvertrag, S. 421), welcher feststellt, daß der Unionsvertrag zwar zu einer noch engeren Verzahnung der Staatengewalt führt, ohne jedoch den qualitativen Sprung zu einer „europäischen Staatlichkeit“ zu vollziehen, Ress, (Europäische Union, S. 991) welcher eine Entwicklung zum Bundesstaat annimmt. Badura, wiederum, (Willensbildung, S. 11) sieht die EU nicht als Vorstufe eines europäischen Bundesstaates, sondern als dessen föderative Alternative; Vgl. weiters z.B. Bracher, Europa, S. 252, Hauser/Müller, Legitimacy, S. 18, Herdegen, Belastbarkeit, S. 591. Bogdandy (Föderalismus, S. 1 ff) qualifiziert die Europäische Union als supranationale Föderation, Griller (Treaty, S. 1 ff) vertritt sogar die Ansicht, daß der Europäischen Union nur eine einzige Voraussetzung fehlt um Staat zu sein: nämlich der Wille der Mitgliedstaaten, solch einen Europäischen Staat zu gründen.

³ Ellwein (Staatlichkeit, S. 80) begründet diesen Souveränitätsverlust des modernen Staates u.a. mit der Doppeleinwirkung von supranationaler und regionalistischer Entwicklung.

⁴ Lenz (Vertrag, S. 1963 f) erklärt, daß die alte Absonderung der europäischen Staaten einer wechselseitigen Abhängigkeit Platz gemacht hat. Zur Problematik, die das mit sich bringt vgl. Scharpf, Logik, S. 76.

⁵ Studien sehen den EG-Rechtsanteil zwischen 50 und 80%. Vgl. Griller, Treaty, S. 4.

⁶ Vgl. Everling, Kompetenzordnung, 170 f, oder Laufer/Arens, Ausweitung, S. 193.

Die Europäische Union verfügt über zwei Quellen demokratischer Legitimation; die eine liegt in der EU selbst, die andere in den Mitgliedstaaten.⁷ So verfügt die EU über eine doppelte Legitimationsbasis (Unionsbürger, Regierungen bzw. Parlamente der Mitgliedstaaten) und eine doppelte Legitimation (Parlament und Rat).⁸ Die Verlagerung zentraler Rechtsetzungszuständigkeiten von der Ebene der nationalen Demokratien auf die supranationale Ebene führt dazu, daß den direkt demokratisch legitimierten nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten mehr und mehr nur noch die Ausführungsgesetzgebung zukommt. Trotz der Verschiebungen im institutionellen Gleichgewicht, welche durch den Vertrag von Amsterdam zustande kamen, welche zu einer Stärkung des einzigen direkt demokratisch legitimierten Organs der Europäischen Union, des Europäischen Parlaments (EP), führten, ja es im Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens sogar zu einem dem Rat gleichwertigen Gesetzgeber machen, bleibt der Rat weiterhin das Hauptrechtsetzungsorgan der EU.⁹

Der Rat leitet seine demokratische Legitimation von den Mitgliedstaaten ab, seine Legitimation ist also eine durch „Rückkopplung an die nationalen Parlamente vermittelte“¹⁰. Er unterliegt auf EG-Ebene keiner wirklichen Kontrolle durch ein parlamentarisches Organ¹¹ und angesichts der Zunahme von Mehrheitsentscheidungen im Rat kann diese Kontrolle auch durch die nationalen Parlamente immer schlechter wahrgenommen werden.¹² Eine Verbesserung dieser schwach demokratisch legitimierten Rechtsetzung in der EU bedeutet allerdings die Tatsache, daß seit dem Amsterdamer

⁷ Vgl. Art. 6 EUV.

⁸ Vgl. Kluth, Legitimation, S. 87 ff, Lepsius, Nationalstaatlichkeit, S. 181.

⁹ Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 110. Die Einstimmigkeitsregel bleibt auch nach dem AV in etwa 50 Materien erhalten; nicht in allen Materien, in denen der Rat mit Einstimmigkeit entscheidet, ist das Verfahren der Mitentscheidung vorgesehen. Vgl. dazu z.B. Schönfelder/Silberberg, S. 209, Brok, Vertrag, S.128.

¹⁰ Vgl. Maastricht-Urteil: Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts -- 2BvR2134/92--2BvR2159/92--v. 12. 10. 1993, zit. nach Ipsen, Glossen, S. 5 ff. Allerdings erkennt das Bundesverfassungsgericht die wachsende Notwendigkeit an, die „Rückkoppelungslegitimierung“ durch „Repräsentation der Staatsvölker“ im Europäischen Parlament zu ergänzen.

¹¹ Vgl. Falkner/Nentwich, Demokratiedefizit, S. 273. Es gibt lediglich eine Selbstverpflichtung der Rates von 1973 parlamentarische Anfragen zu beantworten; auch verfügt das EP über eine Aktivlegitimation zur Klageerhebung vor dem EuGH.

¹² Vgl. dazu sowie zur Problematik einer stärkeren Bindung der Ratmitglieder an die nationalen Parlamente, Griller, Legitimation, S. 167 ff, Griller/Müller, Demokratie, S. 39 ff. Vgl. insb. auch Öhlinger, Verfassungsfragen, S. 1 ff, weiters Schmidhuber, Gemeinschaft, S. 674. Weidenfeld (Herausforderungen, S. 1646) fordert für die europäisierten Bereiche der Politik, die auf nationaler Ebene nicht mehr hinreichend parlamentarisch kontrolliert werden können, eine eigene, originär europäische Legitimationsgrundlage.

Vertrag (AV) ein Großteil, wenn auch nicht alle, der mit qualifizierter Mehrheit zu beschließenden Materien in den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens fallen.¹³

Das alleinige Initiativrecht zur Gesetzgebung¹⁴ kommt mit der Kommission einem Organ zu, welches seine demokratische Legitimation wie der Rat von den Mitgliedstaaten ableitet, allerdings noch um eine weitere Stufe mediatisiert. Seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Europäischen Parlament ist nur schwach ausgeprägt.¹⁵ Eine verstärkt originär gemeinschaftsrechtliche demokratische Legitimation genießt allerdings seit dem Vertrag von Amsterdam der Kommissionspräsident, denn er wird nunmehr von den Regierungen der Mitgliedstaaten nach Zustimmung des EP ernannt. Für die Ernennung der übrigen Kommissionsmitglieder bedarf es in der Folge eines Einvernehmens der Mitgliedstaaten mit dem designierten Kommissionspräsidenten. Dennoch weist die Kommission auch nach dem AV ein Legitimationsdefizit auf.¹⁶

Die Mitgliedstaaten können daher als entscheidende Quelle demokratischer Legitimation in der EU bezeichnet werden. Dies führt jedoch dazu, daß der Europäischen Union lediglich eine schwache demokratische Legitimation zukommt, was angesichts der fortschreitenden Integration langsam untragbar wird. Auch wenn der Vertrag von Amsterdam ein Schritt zur Verringerung der Volksferne darstellt, bedarf es unbedingt weiterer Schritte in diese Richtung. Keinesfalls ist davon auszugehen, daß durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens alleine, ein ausreichendes Ausmaß an demokratischer Legitimität erreicht worden ist.¹⁷

¹³ Vgl. z.B.: Schönfelder/Silberberg, Vertrag, S. 209. Dies entspricht der Forderung, daß auf die Einstimmigkeit im Rat umso eher verzichtet werden kann, je stärker das EP in die Entscheidungsfindung eingebunden ist. Vgl. dazu z.B. Griller/Müller, Demokratie, S. 97.

¹⁴ Das EP kann die Kommission gemäß Art. 192 EGV nur dazu auffordern, von ihrem Initiativrecht Gebrauch zu machen, der Rat kann gemäß Art. 208 EGV die Kommission lediglich auffordern, zum Erreichen der Vertragsziele tätig zu werden. Vgl. Falkner/Nentwich, Demokratiedefizit, S. 280, Raworth, Timid Step, S. 25 f.

¹⁵ Denn ein Mißtrauensantrag kann nicht gegen ein einzelnes Kommissionsmitglied, sondern nur gegen die Kommission als ganze gerichtet sein, vgl. dazu z.B. Griller, Legitimation, S. 75. Erst seit dem Vertrag von Maastricht ist es den Mitgliedstaaten nicht mehr möglich, im Falle eines erfolgreichen Mißtrauensvotums, die Kommission in genau derselben Zusammensetzung wieder zu ernennen, da erst in diesem Vertrag ein Zustimmungsvotum seitens des EP eingeführt wurde.

¹⁶ Vgl. z.B. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 111.

¹⁷ Vgl. Schneider, Legitimationskrise, S.254, Weidenfeld, Reform, S. 38, Wessels, Vertrag, S. 131 f.

Oft wird argumentiert, der EU mangle es an den für eine Demokratie notwendigen Voraussetzungen,¹⁸ wobei vor allem mit dem Fehlen einer gemeinsamen Sprache, der geschichtlichen Verbundenheit, einer gemeinsamen europäischen Kultur und eines Wir-Bewußtseins¹⁹ argumentiert wird. Forderungen nach einer bedeutenden Aufwertung des Europäischen Parlaments, etwa durch die Einführung eines Zweikammersystems mit dem Rat als erster und dem Parlament als zweiter und gleichwertiger Kammer²⁰, scheitern an der Angst der Einzelstaaten vor dem damit verbundenen nationalstaatlichen Souveränitätsverlust.

Es wird häufig die Frage aufgeworfen, ob die demokratische Legitimation noch tragfähig ist angesichts der internationalen Verflechtung von Staaten, dem Bestehen überstaatlicher politischer Gemeinschaften und dem daraus resultierenden Wandel in Gesellschaft und Politik.²¹ Daraus folgt die Frage, ob die herkömmlichen politischen Strukturen auch weiterhin geeignet sind, die demokratische Legitimität ausreichend zu vermitteln,²² ob das Prinzip der Repräsentation in einem „europäische Nationalstaaten umfassenden Ganzen“ noch legitime politische Herrschaft vermitteln kann.

Die Frage der politischen Homogenität der Mitgliedstaaten der EU ist für die Weiterentwicklung dieser Union von großer Bedeutung,²³ „denn politische Zusammenschlüsse wie die Europäische Integration können um so eher gelingen, je größer die Ähnlichkeit der politischen Grundprinzipien und -strukturen ihrer Mitglieder

¹⁸ Vgl. z.B. Grimm, Mangel, S. 57 f, Badura, Willensbildung, S. 21, der hier wiederum auf Ossenbühl, S. 634 verweist, Auch das Deutsche Verfassungsgericht sieht in seinem Maastricht-Urteil diese Unterbauvoraussetzungen derzeit als nicht gegeben an, vgl. Ipsen, Glossen, S. 6 f. Vgl. auch Kirchhof, Verfassungsrecht, S. 11. Diese Frage analysiert auch Kielmannsegg (Europäische Union, S. 234 ff) und kommt zu dem Schluß, daß es keine europäische Identität gibt. Hauser/Müller (Legitimacy, S. 31 f) halten eine solche Institutionenreform aufgrund des fehlenden „Demos“ (auf S. 32 Verweis auf Weiler, Democracy, S. 9) für nicht durchführbar. Kritisiert wird die „No Demos thesis“ v.a. von Weiler, State, S. 1655, verworfen aber auch von Zuleeg, Demokratie, S. 1074.

¹⁹ Vgl. Hrbek, Vertrag, S. 192.

²⁰ Dies forderte beispielsweise das EP in einer Entschließung vom 14.3.1990 unter Hinweis auf die „doppelte Legitimität von Rat und Parlament, zit. nach Falkner/Nentwick, Demokratiedefizit, S. 279. Vgl. auch Hrbek, Legitimacy, S. 63, Weidenfeld, Herausforderungen, S. 1646. Anders Klein (Entwicklungsperspektiven, S. 105 f), welcher die Einführung eines Gemeinschafts- und Koordinierungsparlamentarismus vorschlägt.

²¹ Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 14. Allerdings stellt Scheuner in diesem Zusammenhang fest, „daß eine andere als die demokratische Legitimation nicht vorhanden ist“.

²² „Abschließend stellt sich die Frage, ob die moderne Demokratie nicht überhaupt in eine Krise geraten ist.“ Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 13, vgl. auch Hennis, Legitimität, S. 28.

²³ Vgl. Kimmel, Rahmenbedingungen, S. 23 ff.

ist“.²⁴ Hinsichtlich der wichtigsten Verfassungsprinzipien und -strukturen in den Mitgliedstaaten der EU besteht ein hohes Maß an Homogenität²⁵, allerdings gibt es doch unterschiedliche Vorstellungen betreffend die konkrete Ausgestaltung eines legitimen demokratischen Regierungssystems -- Vorstellungen, welche Ergebnis der jeweiligen Geschichte eines Staates und der historisch gewachsenen nationalen politischen Kultur sind.²⁶

Zentral für die gesamte Diskussion um Demokratie und EU sind die so oft als Schlagworte gehandhabten Begriffe „Demokratie“ und „Legitimität“. Sie gilt es als erstes darzustellen und zu analysieren, um herauszufinden, ob diesen Begriffen, losgelöst von der nationalstaatlichen Tradition, auch eine allgemeine Bedeutung zukommt (Teil II). Da Wirtschaft und Politik vielfältige Verflechtungen aufweisen, gibt es auch in der Ökonomie Theorien, welche in der Diskussion um Demokratie und Legitimität hilfreich sein können. Daher ist es sinnvoll, die Bedeutung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses für eine Verfassungsgebung deutlich zu machen (Teil III). Nach einer kurzen Darstellung der Institutionen in der EU, soll in Teil IV analysiert werden, wie demokratisch die Europäische Union tatsächlich ist. In einem abschließenden rechtspolitischen Teil möchte ich schließlich meine subjektiven Vorstellungen von einer angemessen demokratisch legitimierten EU beschreiben (Teil V).

²⁴ Kimmel, Rahmenbedingungen, S. 23.

²⁵ Vgl. dazu im Detail Kimmel, Rahmenbedingungen, S. 23 ff.

²⁶ Vgl. Kimmel, Rahmenbedingungen, S. 23 ff, vgl. auch Herzog, (Staatslehre, S. 266 ff), welcher darauf hinweist, daß, wenn auch die Definitionen des parlamentarischen Regierungssystems übereinstimmen, die Art und Weise, in der die Regierung zustande kommt und in der ihr das Vertrauen bzw. das Mißtrauen des Parlaments bekundet wird, eine „erhebliche Reihe von Spielarten“ zuläßt.

II. Die Begriffe „Demokratie“ und „Legitimität“

1. Aufbau

Kelsen bezeichnete **den Begriff der Demokratie** als „den mißbrauchtesten aller politischen Begriffe“²⁷; ihm kann wohl nur zugestimmt werden, denn die Bedeutung von „Demokratie“ erscheint unklar und mißverständlich. Darum halte ich es für notwendig, als erstes darzulegen, was unter „Demokratie“ zu verstehen ist. Angesichts der Weite dieses Begriffs ist es nicht möglich sämtliche Aspekte der Demokratietheorie zu beleuchten. Ich möchte in der Folge einige, mir besonders in Hinblick auf die weitere Diskussion in dieser Arbeit wichtig erscheinende, „Schlagworte zur Demokratie“ herausgreifen.

Der Begriff, welcher nach dem der „Demokratie“ zentral und grundlegend für die Thematik dieser Arbeit ist, **der Begriff der „Legitimität“**, scheint jedoch keineswegs klarer oder eindeutiger zu sein als jener der Demokratie.²⁸ Es ist jedenfalls notwendig, sich mit diesem Begriff der Legitimität näher auseinanderzusetzen um -- einer Formulierung Hennis²⁹ folgend -- „zu wissen wovon man spricht, wenn man das Legitimitätsproblem staatlicher Herrschaft aufwirft“. Der Begriff „Legitimität“ ist ein sehr vielschichtiger und in der Literatur sehr unterschiedlich abgehandelter Begriff. Um diesen Begriff verständlich zu machen, erscheint am sinnvollsten einen kurzen -- in keiner Weise auf Vollständigkeit abzielenden -- Einblick in die Literatur zur Legitimitätsfrage zu geben, wobei ich sowohl auf den soziologischen als auch auf den juristischen Legitimitätsbegriff eingehen möchte.³⁰

²⁷ Kelsen, Demokratie, Vorwort.

²⁸ Vgl. dazu Volker, Strategien, S. 67, oder S. 9: Für Volker handelt es sich bei dem Ausdruck „Legitimation“ nicht um einen theoretisch ausgearbeiteten Begriff, sondern um einen überaus vieldeutigen Topos, einen „Namen für ein Problem“, und zwar das Problem der Reproduktion des Verhältnisses von Regierenden und Regierten in demokratischen und nicht-demokratischen politischen Systemen. Vgl. auch Hennis, Legitimität, S. 12.

²⁹ Hennis, Legitimität, S. 12.

³⁰ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 84, Zippelius, Staatslehre, S. 110 ff.

Aus diesen Darstellungen wird sich ergeben, daß Legitimität heute lediglich im demokratischen Verfassungsstaat verwirklicht zu sein scheint; dieses Zusammenspiel von Legitimität und Demokratie im modernen Verfassungsstaat möchte ich im darauffolgenden Kapitel „**Stichworte zu den westeuropäischen Demokratien**“ darstellen.

Als hinreichende Begründung legitimer Macht im demokratischen Verfassungsstaat³¹ wird heute seine Herleitung aus der Zustimmung des Volkes angesehen. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage nach der Bedeutung dieses „klassischen Staatselements“ in einem zunehmend integrierten Europa. Daher wird es, in Ergänzung des „Stichwortes -- Das Volk“ im Demokratietheorie-Teil als erstes notwendig sein, zu prüfen, ob ein „homogenes Volk“ unbedingte Voraussetzung für die Gründung oder den Bestand eines Staates ist.

Die moderne Form der Demokratie ist die Form der repräsentativen Demokratie³²; im Repräsentationsgedanken treffen verschiedene Legitimationsströmungen zusammen. Es scheint aber nicht unumstritten, ob das Prinzip der Repräsentation in einem „System europäischer Nationalstaaten“ noch geeignet ist, legitime politische Herrschaft zu vermitteln. ³³ Daher möchte ich unter einem weiteren Punkt der Bedeutung der Repräsentation nachgehen.

Der letzte darzustellende Punkt in diesem theoretischen Teil ist, da die Regierungssysteme sämtlicher Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem Grundtyp des parlamentarischen Regierungssystems³⁴ zuzuordnen sind, eine kurze Darstellung des Grundmodells des parlamentarischen Regierungssystems.

³¹ Zippelius, Legitimation, S. 31.

³² Vgl. Böckenförde, Willensbildung, S. 30.

³³ Vgl. z.B. Schneider, Legitimitätskrise, S. 230 f.

³⁴ Vgl. auch Steffani, Regierungsmehrheit, S. 12 f, der darauf hinweist, daß sich auch in den konstitutionellen Monarchien seit langem faktisch ein parlamentarisches Regierungssystem durchgesetzt hat. Vgl. dazu Steffani, Regierungsmehrheit, S. 13, Vgl. weiters Kimmel, Rahmenbedingungen, S. 49 f, Schneider, Legitimitätskrise, S. 251, Schmidt, Politikprofile, zu Bedeutung und Konsequenzen der Europäischen Integration für das jeweilige nationale Verfassungsrecht vgl. Battis (Hrsg) Integration, Kreuzer (Hrsg), Europäisierung.

2. Demokratietheorie

2.1. Zur Idee der Demokratie

„Demokratie ist Identität von Herrschen und Beherrschten, Regierenden und Regierten, Befehlenden und Gehorchenden“ -- so definiert Carl Schmitt die Demokratie.³⁵ Auch Kelsen orientiert die Idee der Demokratie an Rousseau³⁶, wenn er sagt „Demokratie bedeutet Identität von Führer und Geführten, von Subjekt und Objekt der Herrschaft, bedeutet Herrschaft des Volkes über das Volk“³⁷. So ähnlich diese Begriffsdefinitionen erscheinen, so unterschiedlich sind die Vorstellungen Kelsens und Schmitts betreffend die Ausgestaltung der Demokratie. Während für Carl Schmitt, der von der substantiellen Gleichheit des Volkes ausgeht, Identität das politische Formprinzip der Demokratie ist³⁸, ist für Kelsen klar, daß „die Demokratie des modernen Staates nur die mittelbare, die parlamentarische“³⁹ Demokratie sein kann.

Damit ist die Grundfrage der Demokratie angesprochen, bei der es darum geht, daß die Normunterworfenen an der Rechtsetzung teilnehmen Diese Abgrenzung zwischen identitärer (direkter) und repräsentativer (indirekter) Demokratie ist wohl das Hauptproblem der modernen „Volksherrschaft“.⁴⁰ Die repräsentative Demokratie des modernen Staates wird oft nur als zweitbeste Lösung empfunden, als zweiter Weg aufgrund der Undurchführbarkeit der unmittelbaren Demokratie in der heutigen Massengesellschaft⁴¹. Die repräsentative Demokratie wird lediglich als „blassen Abbild“ der direkten Demokratie⁴² gesehen, welches man versucht diesem „Urbild“ so ähnlich

³⁵ Schmitt, Verfassungslehre, S. 234, zit. nach Mantl, Repräsentation, S. 143.

³⁶ Vgl. Mantl, (Repräsentation, S. 111) welcher dazu ausführt, daß seine Nüchternheit Kelsen vor utopischen oder ideologischen Konsequenzen bewahrt.

³⁷ Kelsen, Demokratie, S. 14.

³⁸ Vgl. Mantl, Repräsentation, S. 142 f.

³⁹ Kelsen, Demokratie, S. 25.

⁴⁰ Vgl. Kojan, Staatslehre, S. 82, Pernthaler, Staatslehre, S. 173. Vgl. auch Mantl (Repräsentation, S. 6): „Der Konflikt um die Demokratie ist ein Streit um ihre Gestaltung.“

⁴¹ Vgl. Böckenförde, Willensbildung, S. 30, Kielmansegg, Quadratur, S. 9 ff.

⁴² Vgl. Kielmansegg, Quadratur, S. 10.

wie möglich zu machen, eine Einstellung, die vielfach zu basisdemokratischen Vorstellungen führt⁴³. Es gibt aber auch den Gedanken, die repräsentative Demokratie sei eine eigene und überlegene Form der Organisation; als ihre Vorteile werden Arbeitsteilung, Auslese der Besten, Schutz der Minderheiten, Gemeinwohlorientierung genannt.⁴⁴ Dieser Auffassung kann man entgegen halten, sie entstamme einem naiven Enthusiasmus und spiegle nicht die Realität wieder.⁴⁵

In dieser Arbeit möchte ich mich der Meinung Böckenfördes anschließen, welcher die repräsentative Demokratie nicht als „eine Minderform, sondern als notwendige Grundform der Demokratie als Volksherrschaft“ bezeichnet, „die allerdings Elemente der unmittelbaren Demokratie in sich aufnehmen kann und dadurch balanciert werden kann“.⁴⁶

2.2. Stichworte zur Demokratie

2. 2. 1. Volkssouveränität -- Das Volk als Träger der Staats- und Regierungsmacht

Demokratie bedeutet Volksherrschaft in dem Sinn, daß Träger und Inhaber der Staatsgewalt das Volk ist.⁴⁷ Alle Legitimation politischer Herrschaft muß von ihm

⁴³ Vgl. Böckenförde, Willensbildung, S. 30, Herzog, Staatslehre, S. 206 f, zur jüngeren Diskussion um Repräsentation und Identität, vgl. Mantel, Repräsentation.

⁴⁴ Vgl. Kielmansegg, Quadratur, S. 14 ff, wo er diesbezügliche Meinungen zusammenfaßt. Kielmansegg kommt zu dem Schluß, daß das demokratische Prinzip aus der alten Ämterordnung hervorgegangen sei und sich mit ihr zu einer spannungsreichen Synthese, nämlich der repräsentativen Demokratie verschmolzen habe. Dies wird von Isensee (Demokratie, S. 43 ff) kritisiert, der aufzeigt, daß zwei gegensätzliche Modelle, die Konkurrenz- und die Amtsdemokratie in der parlamentarischen Demokratie zusammenfinden.

⁴⁵ Vgl. Kielmannsegg, Quadratur, S. 14 ff.

⁴⁶ Böckenförde, Willensbildung, S. 30, diese Auffassung vertreten z.B. auch Herzog, Staatsrecht, S. 207 f, Koja, Staatslehre, S. 84, Pernthaler, Staatslehre;S. 185.

⁴⁷ Vgl. dazu und im Folgenden Böckenförde, Demokratie, Rz 5, 11; Herzog (Staatslehre, S. 208 ff) betont v.a. auch das Prinzip der individuellen Berufung durch das Volk oder durch volksgewählte Organe, vgl. außerdem Koja, Staatslehre, S. 81.

ausgehen, das Volk muß die Staatsgewalt innehaben. Das bedeutet, daß sich einerseits die Errichtung und Organisation der politischen Herrschaft vom Volk herleiten muß. Andererseits muß sich die Wahrnehmung der politischen Herrschaft stets auf das Volk zurückführen lassen. Das Volk ist Träger und Bezugspunkt demokratischer Legitimation.

In der jüngeren Verfassungsdebatte wird das Volk als Staatselement⁴⁸ besonders herausgehoben, wobei manche Autoren nur eine Gemeinschaft im Zustand der relativen Homogenität als Volk bezeichnen und nur die aus einem „relativ homogenen Volk“ bestehende Nation in der Folge die „Grundlage des Verfassungsstaats“ bilden kann.⁴⁹ Entscheidend dafür sei das sog. „Wir-Gefühl“, also der Wille der beteiligten Menschen zu einer staatlichen Gemeinsamkeit.⁵⁰ Andere Autoren lehnen die Auffassung von der relativen Homogenität des Volkes als Voraussetzung der Staatlichkeit einer Gemeinschaft kategorisch ab.⁵¹ Homogenitätsmerkmale- bzw. Kriterien sind etwa sprachliche, ethnische, religiöse, kulturelle Gemeinsamkeiten.⁵²

Diese Frage, inwieweit ein homogenes Volk Voraussetzung von Staatlichkeit ist, gewinnt natürlich angesichts der zunehmenden Integration Europas eine neue Dimension und Bedeutung. An dieser Stelle möchte ich lediglich darlegen, was die „klassische“ Staatslehre unter dem Begriff „Volk“ versteht. Der Frage, ob ein „homogenes Volk“ tatsächlich notwendige Voraussetzung eines Staates ist, werde ich an späterer Stelle nachgehen.⁵³

⁴⁸ Vgl. dazu Griller, Staat, S. 4: „Die These vom homogenen Volk als Voraussetzung des Staates knüpft an die sog. Drei-Elemente Lehre des Staates an. Danach besteht der Staat aus Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt.“ Vgl. dazu insb. Jellinek (1914) 394 ff, zit. nach Griller, Staat, S. 4.

⁴⁹ Griller, Staat, S. 2.

⁵⁰ Vgl. z.B. Herzog, Staatslehre, S. 42 f, oder Böckenförde, Demokratie, Rz 63.

⁵¹ Vgl. v.a. Griller, Staat, S. 7 ff, auch Saladin, Staaten, S. 6.

⁵² Vgl. Griller, Staat, S. 2.

⁵³ Die Frage, ob ein „homogenes“ Volk Voraussetzung für den Staat bzw. für eine funktionsfähige Demokratie ist, stellt eine in der Literatur inzwischen sehr umstrittene Frage dar. An dieser Stelle möchte ich lediglich darlegen, was die „klassische“ Staatslehre unter dem Begriff „Volk“ versteht; auf die zuvor angesprochene Kontroverse werde ich noch näher eingehen in Teil II dieser Arbeit, 4. *Die westeuropäischen Demokratien -- Stichworte.*

2.2.2. Das Volk

Staatsvolk ist, so Böckenförde, die Gesamtheit von Menschen, die im Staat als politische Handlungs- und Wirkungseinheit zusammengeschlossen sind und ihn tragen.⁵⁴ Durch die Wahl wird das Volk zu einer Einheit zusammengefaßt, welche die Ausübung der Staatsgewalt erst ermöglicht.⁵⁵ Das Staatsvolk läßt sich nicht als „die einer bestimmten Rechtsordnung Unterworfenen“ definieren, denn dieser Gewalt unterliegen auch Ausländer und Staatenlose. Demokratische Mitwirkungsrechte an der Staatswillensbildung setzen die Zugehörigkeit zum Staatsvolk voraus, sind also Bürgerrecht.⁵⁶ Das Staatsvolk ist politische Schicksalsgemeinschaft; das Schicksal der Staatsangehörigen ist mit dem Geschick des Staates verknüpft. Die Bildung oder die Auflösung der politischen Schicksalsgemeinschaft bildet oder löst wohl auch Völker im soziologischen Sinn auf.⁵⁷

2.2.3. Demokratische Legitimation der Ausübung der Staatsgewalt

Durch ihre Wahl erhalten die Volksvertreter⁵⁸ die demokratische Legitimation, im Namen des Volkes politisch zu handeln. Jedoch reicht diese einmalige demokratische Legitimation nicht aus. Das bedeutet, daß sich die Innehabung und Ausübung der Staatsgewalt konkret vom Volk herleiten muß, sie muß aber auch stets auf den Volkswillen rückführbar⁵⁹ sein und gegenüber dem Volk verantwortet werden. Denn niemals darf die Ausübung der Staatsgewalt autonom werden.

⁵⁴ Böckenförde, Demokratie, Rz 26, zu den Begriffen Volk, Nation und Gesellschaft vgl auch Herzog, Staatslehre, 40 ff.

⁵⁵ Vgl. Schambeck, Demokratie, S. 154.

⁵⁶ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 27; Kojas, Staatslehre, S. 15 f.

⁵⁷ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 26; Zippelius, Staatslehre, S. 74.

⁵⁸ Vgl. Schambeck, Demokratie, S. 154.

⁵⁹ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 11, Kojas, Staatslehre, S. 81 und 91 oder Zippelius (Staatslehre, S. 179), wo dieser meint: „Die demokratische Rückkoppelung repräsentativen Handelns funktioniert dadurch, daß das Volk in kürzeren Abständen über erhebliche personelle und sachliche Alternativen zu entscheiden hat.“

Böckenförde⁶⁰ unterscheidet drei Formen, welche einer Demokratie Legitimation verleihen, die nebeneinander wirksam sind und ihre Bedeutung aus ihrem Zusammenwirken erlangen. Bei diesen drei Formen handelt es sich um die funktionelle⁶¹ (institutionelle), die organisatorisch personelle⁶² und die sachlich inhaltliche⁶³ Legitimation. Funktionelle oder institutionelle Legitimation bedeutet, daß der Verfassungsgeber selbst jede der drei Staatsgewalten, die gesetzgebende-, die vollziehende- und die rechtsprechende als eigene Funktion einrichtet; jede dieser drei Funktionen stellt also demokratisch legitimierte Ausübung von Staatsgewalt dar und in jedem dieser Bereiche bedarf es in Folge sowohl der organisatorisch personellen als auch der sachlich inhaltlichen Legitimation.

Organisatorisch personelle Legitimation ist gegeben, wenn eine ununterbrochene, auf das Volk zurückführende Legitimationskette für jeden mit der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben betrauten Amtswalter besteht. Für jeden einzelnen Amtswalter ist eine auf ihn direkt bezogene Legitimation notwendig, dabei ist beides, die unmittelbare und die mittelbare Berufung durch das Volk zulässig; allerdings begründet unmittelbare Berufung eine höhere demokratische Legitimation. Ergänzend zur organisatorisch personellen tritt die sachlich-inhaltliche Legitimation, welche notwendig ist, um auch inhaltlich die Ausübung der Staatsgewalt nach dem Volkswillen sicherzustellen. Die sachlich-inhaltliche Legitimation, welche die Ausübung der Staatsgewalt nach ihrem Inhalt, entsprechend dem Volkswillen, sicherstellen soll, kann nach Böckenförde auf zwei Wegen hergestellt werden:⁶⁴ „Zum einen durch die Verankerung des Gesetzgebungsrechts beim Parlament als dem durch unmittelbaren Wahlakt legitimierten Repräsentationsorgan des Volkes und die Bindung aller anderen staatlichen Organe an die so beschlossenen Gesetze, zum anderen durch eine sanktionierte demokratische Verantwortlichkeit, einschließlich der dazu gehörigen Kontrolle, für die Art der Wahrnehmung der eingeräumten Aufgaben.“

⁶⁰ Böckenförde, Demokratie, Rz 14 ff.

⁶¹ Vgl. dazu Böckenförde, Demokratie, Rz 15.

⁶² Vgl. dazu Böckenförde, Demokratie, Rz 16 ff.

⁶³ Vgl. dazu Böckenförde, Demokratie, Rz 21 ff.

⁶⁴ Böckenförde, Demokratie, Rz 21.

2.2.4. Das System der Mehrheitsentscheidung

Demokratie als Staats- und Regierungsform stellt ein Organisationsprinzip für die Innehabung und Ausübung der Staatsgewalt dar⁶⁵; als solches beruht Demokratie nicht zuletzt auf dem Prinzip der Mehrheitsentscheidung.⁶⁶ Jedoch gibt es in einer Demokratie verschiedene Stufen der Willensbildung: Das der Demokratie „strukturell angemessene Prinzip“⁶⁷ ist das der einfachen Mehrheitsentscheidung, jedoch finden in einer Demokratie auch die Prinzipien der Einstimmigkeit und der qualifizierten Mehrheit begrenzt Anwendung.⁶⁸

Als alleiniges Entscheidungsprinzip ist sowohl das Prinzip der Einstimmigkeit sowie das Prinzip der qualifizierten Mehrheit inakzeptabel, da es die Blockade der Mehrheit durch die Minderheit zulässt; im Fall der Anwendung des Einstimmigkeitsprinzips hat sogar eine einzelne abweichende Stimme absolute Blockadewirkung.⁶⁹ Doch um die Demokratie funktionsfähig zu erhalten, bedarf es eines für demokratische Mehrheitsentscheidungen unverfügbaren Bereichs; so entzieht das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit zur Konstitution und Abänderung der Verfassung eines Staates diese sensible Materie dem Zugriff wechselnder knapper Mehrheiten und gibt ihr so einen erhöhten Bestandschutz.⁷⁰ Das Prinzip der Einstimmigkeit, wiederum, ist nur bei kleinen oder sehr homogenen Kollegien anwendbar.⁷¹

Versucht man Entscheidungen nicht durch Mehrheit, sondern durch Verhandlungen und Kompromisse herbeizuführen, spricht man von „Konkordanzdemokratie“.⁷² Die Nachteile dieses Entscheidungsstils liegen einerseits in seiner Schwerfälligkeit und andererseits in der reduzierten demokratischen Kontrolle der Entscheidungsträger.

⁶⁵ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 9.

⁶⁶ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 52.

⁶⁷ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 52.

⁶⁸ Zum System der Mehrheitsentscheidung vgl. auch Teil III dieser Arbeit, 2.3.1. *Der Grundkonsens*.

⁶⁹ Vgl. Griller, Demokratie, S. 40 f, Kelsen, Demokratie, S. 6 ff, Pernthaler, Staatslehre, S. 177.

⁷⁰ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 54.

⁷¹ Vgl. Pernthaler, Staatslehre, S. 177.

⁷² Vgl. Pernthaler, Staatslehre, S. 177.

Neben der idealistischen Begründung⁷³, daß die Mehrheitsentscheidung die verhältnismäßig größte Wahrscheinlichkeit für Vernunft und Gerechtigkeit bietet, führt der Grundsatz der Freiheit und Selbstbestimmung sowie der demokratischen Gleichheit⁷⁴, zum Prinzip der Mehrheitsentscheidung. Da man in der Regel in eine fertige Staatsordnung hineingeboren wird, so argumentiert v.a. Kelsen⁷⁵, steht nur die Abänderung ebendieser Staatsordnung⁷⁶ zur Debatte, und unter diesem Gesichtspunkt stellt das Prinzip der absoluten Majorität die relativ größte Annäherung an die Idee der (gesellschaftlich-politischen) Freiheit dar. Nach Böckenförde⁷⁷ bedarf „die Festlegung eines bestimmten Inhalts der geltenden Ordnung mindestens und gerade der Übereinstimmung der Mehrheit“.

Daher ist es gerechtfertigt, und aus Gründen der Stabilität anzustreben⁷⁸, die Grundlagen des demokratischen Staates sowie Grund- und Freiheitsrechte, besonders zu schützen. Abänderungen in diesen Bereichen können dann nur durch qualifizierte Mehrheit erfolgen.⁷⁹ Somit werden die Grundfesten des demokratischen Staates vor der willkürlichen Abänderung einer temporären Mehrheit geschützt. Innerhalb dieses Rahmens, allerdings, ist die einfache Mehrheit als Entscheidungsregel zu fordern.

⁷³ Koja (Staatslehre, S. 96), wo er außerdem anführt: „Zu dieser idealistischen Begründung des Mehrheitsprinzips gehören im übrigen noch zwei Elemente, nämlich die (relative) Öffentlichkeit der Entscheidungsfindungsprozesse und die Heranziehung von Experten.“

⁷⁴ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 52. Unter Rz 36 definiert Böckenförde Freiheit als Freiheit von Fremdbestimmung im Denken und Handeln; die Bedeutung des Prinzips der Gleichheit für die Demokratie betont besonders Herzog (Staatslehre, S. 202 f).

⁷⁵ Vgl. dazu v.a. Kelsen, Demokratie, S. 8 f, auch Koja, Staatslehre, S. 96 ff.

⁷⁶ Zur Rechtfertigung von Staatsordnung im Allgemeinen, vgl. Teil III dieser Arbeit, 2. *Der Gesellschaftliche Grundkonsens*.

⁷⁷ Böckenförde, Demokratie, Rz 52.

⁷⁸ Vgl. Böckenförde, Demokratie, Rz 54 bis 56, Kelsen, Demokratie, S. 53 ff, Koja, Staatslehre, S. 100, Schambeck, Demokratie, S. 240 ff sowie Pernthaler, Staatslehre, S. 176.

⁷⁹ Böckenförde (Demokratie, Rz 54) führt dazu aus: „Ebenso wie Freiheit und Gleichheit das Prinzip der Mehrheitsentscheidung begründen, begrenzen sie es auch.“

2.2.5. Politische Parteien

Parteien sind Grundvoraussetzung für das Funktionieren der modernen Demokratie.⁸⁰ Denn das Volk bedarf ihrer Vermittlertätigkeit, ohne sie ist es nicht imstande seinen Willen zu artikulieren. Das Ziel der Parteien ist die politische Willensbildung in zwei Bereichen.⁸¹ Auf der einen Seite formen sie den politischen Willen vor, drücken ihn aus, und geben so dem Volk die Möglichkeit sich zu artikulieren. Andererseits soll dieser politische Wille entsprechend dem jeweiligen Regierungssystem verwirklicht werden.

Die Ausgestaltung dieses Regierungssystems ist entscheidend für die Stellung und Bedeutung der Parteien im politischen Prozeß. Die politischen Parteien durchdrängen sämtliche Bereiche einer Gesellschaft, daher ist eine Begrenzung ihrer Macht (bzw. Selbstbeschränkung der Parteien) unumgänglich, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Demokratie, die ja auf Ausgewogenheit aufbaut, zu gewährleisten.⁸² Badura⁸³ führt dazu aus: „Der verfassungsrechtliche Status der Parteien ist durch den Bezug zu den Institutionen der parlamentarischen Demokratie gerechtfertigt, aber auch darauf beschränkt.“ Die innere Demokratie der Parteien ist wesentlich für den tatsächlichen Demokratisierungsgrad einer Gesellschaft. Die Verankerung der politischen Partei in der Verfassung kann eine solche innere Demokratie vorschreiben und grundsatzmäßig regeln.⁸⁴

⁸⁰ Vgl. z.B. Herzog, Staatslehre, S. 291 ff, Kelsen, Demokratie S. 19 ff, deutlicher S. 20: „Die Demokratie ist notwendig und unvermeidlich ein Parteienstaat.“ oder Kojas, Staatslehre, S. 238: „So gehört die politische Partei, wie sie sich heute darstellt, untrennbar zu den Funktionsbedingungen der modernen parlamentarischen Demokratie mit gleichem und geheimen Wahlrecht“. Vgl. dazu auch Mantl, Repräsentation, S. 159ff.

⁸¹ Vgl. dazu und im Folgenden Kojas, Staatslehre, S. 238 oder Pernthaler, Staatslehre, S. 85.

⁸² Vgl. Sternberger, JÖR, 1 ff, zit. nach Pernthaler, Staatslehre, S. 95.

⁸³ Badura, Demokratie, Rz 57.

⁸⁴ Vgl. Kelsen, Demokratie, S. 23, Pernthaler, Staatslehre, S. 86.

2.2.6. Gewaltenteilung

Auch die Gewaltenteilung ist ein wesentlicher Bestandteil der realen Demokratie. Böckenförde⁸⁵ charakterisiert das Verhältnis der Gewaltenteilung folgendermaßen: „Das Prinzip der Gewaltenteilung tritt dem demokratischen Prinzip nicht als eigener, davon unabhängiger Legitimationsgrund für die Ausübung der Staatsgewalt gegenüber, so daß beide miteinander zu balancieren wären, es entfaltet vielmehr seine Wirkung erst innerhalb und auf dem Boden des demokratischen Prinzips.“

Die Gewaltenteilung bezieht sich auf die Ausübung der Staatsgewalt⁸⁶, denn Träger der Staatsgewalt ist, da können Ideologie⁸⁷ und Realität nicht differieren, in einer Demokratie das Volk. Als das Bleibende der Gewaltenteilungslehre Montesquieus sieht Herzog⁸⁸ die Erkenntnis, daß eine Aufteilung der Gewalten auf Träger von unterschiedlichen Interessenseinrichtungen überhaupt erforderlich ist.

Ziel der Gewaltenteilung ist es, den Mißbrauch der Gewalten unmöglich zu machen und somit letztendlich die Freiheit des Einzelnen zu bewahren.⁸⁹ Gewaltenteilung ist viel mehr als lediglich die Aufteilung der im Staat vorhandenen Macht⁹⁰. Es ist ein „Wirkungsgefüge von Teilsystemen verschiedener Ebenen“, ein kompliziertes System von gegenseitigen Mitwirkungs- und Kontrollrechten, ein System von „checks and balances“, das für ein Gleichgewicht der Kräfte sorgt.

⁸⁵ Böckenförde, Demokratie, Rz 87.

⁸⁶ Vgl. Welan, Gewaltenteilung, S. 495.

⁸⁷ So argumentiert Kelsen (Demokratie, S. 81), daß eine Trennung der Gewalten vom Standpunkt der Ideologie aus nicht dem Gedanken, daß das Volk nur durch das Volk beherrscht werde, entspreche.

⁸⁸ Vgl. Herzog, Staatslehre, S. 235 f.

⁸⁹ Vgl. z.B. Herzog, (Staatslehre, S. 228) nennt als klare Ziele die Verkleinerung staatlicher Macht und das Ziel der Kontrolle. Vgl. weiters Kojas, Staatslehre, S. 142, *grundlegend: Montesquieu, De l'Esprit des Lois*.

⁹⁰ Vgl. dazu und im Folgenden Herzog, Staatslehre, S. 229, Isensee, Demokratie, S. 51, Kojas, Staatslehre, S. 139 ff, Korinek, Aktualität, S. 153, welcher auch auf Imboden (1959, S. 15) hinweist, Zippelius, Staatslehre, S. 301.

2.2.7. Bürokratie

Die Bürokratie ist für den modernen Staat unerlässlich; sie ermöglicht seine effiziente Verwaltung. So schreibt Pernthaler: „Die Form rationaler Hierarchie in der Verwaltung ist die Bürokratie“⁹¹ und Zippelius nennt die „fachkundige Bewältigung komplizierter Sachverhalte“ als ihre Aufgabe.⁹² Max Weber führt die zunehmende Bürokratisierung auf die technische Überlegenheit der bürokratischen Organisationen zurück, da diese das Optimum an Möglichkeit für die Durchführung des Prinzips der Arbeitszerlegung in der Verwaltung nach rein sachlichen Gesichtspunkten bieten.⁹³

Innerhalb der Verwaltung muß man zwischen den Regierungsorganen und den verschiedenen administrativen Organen unterscheiden, denn es sind letztere, die regelmäßig als Bürokratie organisiert sind.⁹⁴ Trotz der Notwendigkeit des bürokratischen Stils in der Verwaltung darf man die Augen vor den Gefahren, die die Bürokratisierung der Verwaltung mit sich bringt, nicht verschließen.⁹⁵ Denn die Bürokratie neigt zu Schwerfälligkeit, Verminderung von Verantwortungsgefühl, Verpolitisierung und „krebsartigem Wuchern“. Es kommt, wie es Max Weber⁹⁶ formuliert, als Kehrseite der „Versachlichung“ auch ein Stück „Entmenschlichung“ zum Vorschein.

Bürokratien neigen also dazu, immer weiter anzuwachsen⁹⁷. Aus dieser Unüberschaubarkeit kommt es zu einer gewissen Entfremdung der Normerworfenen gegenüber den Organwaltern. Dazu tritt eine Flut von Normen.⁹⁸ Nun bringt aber, wie Zippelius ausführt⁹⁹, auch ein Übermaß an staatlicher Fürsorge die Freiheit des Einzelnen in Bedrängnis. Das legt die Forderung nahe, dezentralere Einheiten zu schaffen, die

⁹¹ Kelsen (Demokratie, S. 73 ff), der betont, daß auch der demokratische Staat eines Organisationssystems bedürfe, des bürokratischen Systems. Jedoch fordert Kelsen ein streng hierarchisches Demokratiemodell. Vgl. auch Pernthaler, Staatslehre, S. 155.

⁹² Zippelius, Staatslehre, S. 361.

⁹³ Vgl. Weber, WuG, S. 128 f, 561 f, zit nach Zippelius, Staatslehre, S. 221.

⁹⁴ Vgl. Kojas, Staatslehre, S. 278 oder Pernthaler, Staatslehre, S. 213.

⁹⁵ Zippelius, Staatslehre, S. 364, vgl. Zippelius, S. 360 ff auch im Folgenden.

⁹⁶ Weber, WuG, S. 562, zit. nach Zippelius, Staatslehre, S. 364.

⁹⁷ Vgl. z.B. Zippelius, Staatslehre, S. 223, Kojas, Staatslehre, S. 347.

⁹⁸ Kojas, Staatslehre, S. 347.

⁹⁹ Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 365.

befugt sind, die Angelegenheiten, welche sie betreffen, teilweise selbst zu regeln.¹⁰⁰ Diese Dezentralisation¹⁰¹ soll dem Einzelnen, der sich in kleineren, bürgernäheren Einheiten heimischer fühlt, ermöglichen, soviel Anteil wie möglich an der Staatswillensbildung zu leisten.

2.2.8. Grundrechte

Grundrechte als „Staatsfundamentalnormen“¹⁰² sind Ausdruck der individuellen Freiheit, Gleichheit und Würde des Menschen im demokratischen Verfassungsstaat; sie konstituieren die Stellung des Einzelnen im Staat.¹⁰³ Indem sie die Staatsgewalt begrenzen, sichern sie dem Einzelnen bzw. einer Gruppe einen Freiraum für eigenverantwortliche Lebensgestaltung. Grundrechte haben so die Funktion, dem Gesetzgeber die Grenzen für seine Gesetzgebungsakte zu setzen und ihn zu einer möglichst weitgehenden Realisierung der Grundrechte in der Rechtsordnung zu veranlassen („Ausstrahlungswirkung“) sowie als grundlegende Wertentscheidungen die gesamte Rechtsordnung direkt zu prägen.¹⁰⁴

Grundrechte sind fundamentale Rechtspositionen¹⁰⁵, da sie sich von den vielen anderen Rechten abheben, welche die Rechtsordnung dem Einzelnen gewährt. Sie zeichnen sich durch eine gewisse Höherrangigkeit gegenüber anderen Rechtspositionen aus, da sie für die Staatsgewalt nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen (z.B. im Rahmen eines Gesetzesvorbehalts) verfügbar sind. Von Grundrechten kann schließlich nur gesprochen werden, wenn sie in einem rechtlichen Verfahren durchsetzbar sind.¹⁰⁶ Im Zentrum der Durchsetzung der Grundrechte steht der Grundrechtsschutz durch die unabhängigen

¹⁰⁰ Vgl. dazu sowie im Folgenden Kojá, Staatslehre, S. 347 f.

¹⁰¹ Zippelius, Staatslehre, S. 119 formuliert: „In Richtung auf eine Dezentralisation weist auch die Sorge vor übermächtigen, zentralisierten, unpersönlichen und bürgerfernen Demokratien.“

¹⁰² Berka, Grundrechte, S. 2.

¹⁰³ Vgl. Berka, Grundrechtsschutz, S. 3.

¹⁰⁴ Vgl. dazu näher Korinek/Gutknecht, Grundrechtsschutz, S. 316.

¹⁰⁵ Vgl. Berka, Grundrechte, S. 11 ff.

¹⁰⁶ Der gerichtliche Grundrechtsschutz ist nicht das einzige Mittel zur Gewährleistung der Grundrechte. Auch Volksanwaltschaften, nationale und internationale Berichtspflichten sind solche Mittel zur Gewährleistung von Grundrechten. Vgl. dazu näher Berka, Grundrechte, S. 13.

Gerichte; die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes gegenüber legislativen Akten liegt ausschließlich beim Verfassungsgericht.¹⁰⁷

Der Grundrechtsschutz gliedert sich auch in die Ordnungskonzeption des Rechtsstaates ein; Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz sind Ideen, die sich gegenseitig bedingen.¹⁰⁸ Der rechtsstaatliche Aspekt der Grundrechte¹⁰⁹ bedeutet einerseits den Schutz der Minderheit vor der Mehrheit, da die Grundrechte die unverfügbaren Rechte dem Zugriff der Mehrheit entziehen und so als Schranke der politischen Gestaltung wirksam werden, andererseits entwickeln sie eine Schutzfunktion zugunsten der Repräsentierten gegen die Repräsentanten.¹¹⁰

Grundrechte sind staatliche Rechte, die verfassungsrechtlich garantiert sind. Sie können Staatsbürgerrechte sein wie z.B. politische Mitwirkungsrechte, aber auch Jedermannsrechte.¹¹¹ Spricht man von Menschenrechten, so bezieht man sich auf Rechte, die zum Wesen des Menschen gehören, ihm gleichsam angeboren sind. Ihr Geltungsgrund liegt entweder im Naturrecht oder im Völkerrecht. Die verschiedenen Völkerrechtsdokumente gewähren durchgehende Jedermannsrechte und berechtigen jeden Menschen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit.

Soziale Grundrechte

Klassische Grundrechte sind Freiheitsrechte und politische Rechte. Ein der menschlichen Würde entsprechendes Leben setzt auch voraus, daß der Mensch auf die Sicherung seiner elementaren und existentiellen sozialen Bedürfnisse vertrauen kann.¹¹² Dies sind Aufgaben, welcher sich der Sozialstaat der Gegenwart auch in vielfacher Weise angenommen hat, sei es in der allgemeinen Form von Staatszielbestimmungen oder Sozialstaatsklauseln oder seltener, in der Form von sozialen Grundrechten. Diese Frage

¹⁰⁷ Vgl. Berka, Grundrechte, S. 173 ff, Korinek/Gutknecht, Grundrechtsschutz, S. 318 ff.

¹⁰⁸ Vgl. Herzog, Staatslehre, S. 363 ff.

¹⁰⁹ Gemeint ist der rechtsstaatliche Aspekt in der gegenwärtigen historischen Situation. Im Zeitalter des Absolutismus, hingegen, bedeutete die Bindung der staatlichen Gewalt an Grundrechte „ordnungspolitisch“ den Schutz der Gesellschaft vor dieser staatlichen Gewalt. Vgl. dazu Herzog, Staatslehre, S. 364.

¹¹⁰ Vgl. dazu Herzog, Staatslehre, S. 364, Berka, Grundrechte, S. 5.

¹¹¹ Vgl. Berka, Grundrechte, S. 15.

¹¹² Vgl. Schambeck, Grundrechte, S. 51 ff. Schambeck (S. 129f) betont auch die Verbundenheit der Idee der sozialen Grundrechte mit der Idee der Demokratie.

nach der Art der Gewährleistung sozialer Leistungsansprüche durch den Staat ist umstritten.

Soziale Grundrechte sind in einem viel stärkerem Ausmaß auf ein aktives Tätigwerden des Gesetzgebers angewiesen als klassische „Abwehrrechte“. Dieser notwendige Ausführungsvorbehalt¹¹³ richtet sich primär auf Erlassung und grundrechtsgemäße Fassung des Ausführungsgesetzes; daraus ergibt sich für den einfachen Gesetzgeber die Pflicht, subjektive Leistungsansprüche vorzusehen. Er hat die verfassungsrechtlich garantierten Ansprüche nach Art und Umfang näher zu bestimmen und diejenigen Verfahren bereitzustellen, die erforderlich sind, damit die Leistungsansprüche auch tatsächlich realisiert werden können.¹¹⁴

Zumindest ein gänzlichliches Fehlen ausreichender Vorkehrungen oder ein gravierendes Abweichen von einem vorausgesetzten Standard könnte durch das Verfassungsgericht festgestellt werden. Ist einmal ein Gesetz erlassen, so ist jede Verschlechterung, welche den Kern des Grundrechts tangiert, verfassungswidrig. Da soziale Grundrechte den Staat dazu verpflichten, dafür zu sorgen, daß die Leistungen auch tatsächlich zur Verfügung stehen, eignet sich das soziale Grundrecht wohl besonders zur Sicherung von Mindeststandards, verfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen oder Verfassungsaufträge können in weiteren Bereichen Vorgaben für das Staatshandeln formulieren, ohne, daß es sich dabei um Grundrechte, im Sinn subjektiver Rechte, handelt¹¹⁵“.¹¹⁶

¹¹³ Vgl. Korinek, Lehre, S. 171 ff.

¹¹⁴ Vgl. Berka, Grundrechte, S. 577 ff, Gutknecht, Grundrechtsschutz, S. 11 ff.

¹¹⁵ Vgl. Gutknecht, Grundrechtsschutz, S. 12. Vgl. weiters Gutknecht (Recht, S.182), wo sie darauf hinweist, daß dabei die Bezeichnung Grundrecht vermieden werden sollte, da sonst „ein Recht vorgetäuscht würde, wo es sich in Wahrheit lediglich um eine allgemeine Festlegung der Ziele staatlicher Sozialpolitik handeln könne.“

¹¹⁶ Gutknecht, Recht, S. 182.

2.2.9. Subsidiarität

Aus der Forderung nach größtmöglicher Selbstbestimmung folgt als Strukturprinzip der Subsidiaritätsgrundsatz.¹¹⁷ Die klassische Formulierung dieses Grundsatzes kommt aus der katholischen Soziallehre:¹¹⁸ „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das was die kleineren und untergeordneteren Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“

In dieser allgemeinen Formulierung ist das Subsidiaritätsprinzip ideologisch offen und mit jedem freiheitlichen, nicht totalitären System zu vereinen.¹¹⁹ Dieses Prinzip ist also ganz allgemein im Verhältnis zwischen sozialen Einheiten, die in einem hierarchischen Über- oder Unterordnungsverhältnis zueinander stehen und einen gemeinsamen Aufgabenkreis und ein gemeinsames Ziel haben, anwendbar.¹²⁰

Für Gutknecht¹²¹ kommen im Subsidiaritätsprinzip zwei Grundsätze betreffend das Verhältnis von sozialen Einheiten unterschiedlicher Rangordnung zueinander zum Ausdruck: „Für die höhere Ebene bedeutet es die Pflicht zur Hilfeleistung und eine Kompetenzschranke gegenüber der niedrigeren, für diese, hingegen, die Basis für die Entfaltung ihrer Existenz und die Wahrung ihrer Freiheit durch ergänzende

¹¹⁷ Zippelius, Staatslehre, S. 118.

¹¹⁸ Pius XI, Quadragesimo Anno, Art. 79, zit. nach Zsifkovits, Subsidiaritätsprinzip, S. 2994. Vgl. dazu auch Schambeck, Gesellschaftslehre, S. 2913 ff.

¹¹⁹ Vgl. Gutknecht (Subsidiaritätsprinzip, S. 922), welche zu diesem Punkt besonders auf Schambeck (Föderalismus, S. 318) verweist.

¹²⁰ Vgl. Isensee, Subsidiaritätsprinzip, S. 71 ff, zit. nach Gutknecht, Subsidiaritätsprinzip, S. 922. Herzog (Staatslehre, S. 147 ff) lehnt entschieden eine Auslegung des Subsidiaritätsgrundsatzes ab, welche dazu führt bestimmte Aufgaben (Erziehung, Ausbildung, Sozialhilfe) entgeltlich bestimmten gesellschaftlichen Gruppen (Familie, Kirche, priv. Verbände) zuzuordnen, ohne dabei die großen gesellschaftlichen Verflechtungen zu berücksichtigen. Herzog fordert die Flexibilisierung des Subsidiaritätsgrundsatzes, eine Flexibilisierung, die den Subsidiaritätsgrundsatz zu einer „durchaus wertvollen Richtlinie staatlicher Aufgabenwahl“ macht.

¹²¹ Gutknecht, Subsidiaritätsprinzip, S. 923.

Unterstützung und Garantie ihrer eigenständigen Handlungsmöglichkeiten. Welche das im einzelnen sind, wo ihre Grenze konkret gezogen werden soll, hängt hingegen weitgehend von den jeweiligen Umständen ab.“

Aus der Verwirklichung des Subsidiaritätsgrundsatzes ergibt sich ein stufenförmiger Aufbau des Staatswesens.¹²² Verbindet sich der Gedanke der Subsidiarität mit der Forderung nach Gewaltenteilung, spricht man von gegliederter Demokratie. Sie gilt heute als Idealform des liberalen demokratischen Staatswesens.¹²³ Die Staatsgewalt wird zwischen Bund und Gliedstaaten aufgeteilt und unter Aufrechterhaltung der Souveränität des Gesamtstaates kommt es in den unteren Ebenen zu einer politischen und staatsrechtlichen Selbstverwaltung. Institutionen sollen ihre Angelegenheiten weitgehend in eigener Zuständigkeit regeln.

¹²² Vgl. Koja, Staatslehre, S. 348, Zippelius, Staatslehre, S. 301.

¹²³ Vgl. dazu und im Folgenden Koja, Staatslehre, S. 393, Zippelius, Staatslehre, S. 189, Perenthaler, Staatslehre, S. 190.

3. Der Begriff der Legitimität

3.1. Der soziologische Begriff der Legitimität

In der Soziologie bedeutet die Frage nach der Legitimation, ob- und aus welchen Motiven heraus eine staatliche Ordnung von der Rechtsgemeinschaft faktisch gebilligt wird. Die Jurisprudenz als normative Wissenschaft bezeichnet mit dem Begriff der Legitimation die Frage, wie und worin eine staatliche Ordnung eine zureichende Begründung finden kann.¹²⁴

Ganz entscheidend geprägt¹²⁵ wurde die Legitimitätsdiskussion durch Max Weber, dessen Typologie von Formen legitimer Herrschaft in späteren Interpretationen und Diskussionen zu recht kontroversen Auslegungen geführt hat.¹²⁶ Denn zentral für Webers Herrschaftsanalyse ist der Begriff der Legitimität, welcher relativ „unbestimmt“¹²⁷ bleibt und in dieser Unbestimmtheit, die Schwierigkeit, einen präzisen und konsistenten Legitimitätsbegriff zu entwickeln, deutlich macht. Als ein solch „undefinierter Grundbegriff“ eröffnet er somit ganz unterschiedliche Gedankengänge,¹²⁸ macht ihn zum Anlaß vieler Interpretationen und zum Anknüpfungspunkt verschiedener Theorien der Legitimität. Daher möchte ich einleitend einige wenige, mir aber im Hinblick auf diese Arbeit interessant erscheinende, Aspekte der Legitimitätstheorie Max Webers, sowie Teile der dazugehörigen Interpretation und Diskussion kurz darstellen. Vorrangiges Ziel dieser Darstellung soll es sein, ein Gefühl für die Komplexität dieses Begriffs und Themas zu wecken.

¹²⁴ Legitimität ist eine Eigenschaft der politischen Herrschaft, während Legitimation der Prozeß ist, in dem Legitimität zustande kommt, vgl. Hennis, Legitimität, S.12. Der soziologische und der normative (ethische) Legitimationsbegriff stehen nicht vollkommen beziehungslos nebeneinander. Vgl. dazu Teil II dieser Arbeit, 3.2. *Der Juristische Begriff der Legitimität*.

¹²⁵ Vgl. Hennis Legitimität, S. 13 ff.

¹²⁶ Vgl. Bader, Begriff, S. 297, Heidorn, Legitimität, S. 13.

¹²⁷ Bader, Begriff, S. 297, Furmaniak, 1972, S. 129, zit. nach Volker, Strategien, S. 13.

¹²⁸ Vgl. Volker, Strategien, S. 13.

Auch die Legitimitätstheorien von Jürgen Habermas und Wilhelm Hennis, die ich im Anschluß an Webers Legitimitätskonzept kurz darstellen möchte, sind nicht vollkommen losgelöst von Max Webers Theorien zu sehen.¹²⁹

3.1.1. Max Webers „Legitimität“

Wohlbekannt ist Max Webers Lehre von den „drei Idealtypen legitimitätsspendender Gehorsamsmotive“, welche keine Legitimitätskriterien darstellen, sondern Anlässe, welche eine Herrschaft stabil und funktionsfähig machen und aufgrund welcher eine Herrschaft als legitim akzeptiert wird.¹³⁰ Diese Legitimitätsgeltung kann sein:

rationalen Charakters -- legale Herrschaft

traditionalen Charakters -- traditionale Herrschaft

charismatischen Charakters -- charismatische Herrschaft

Die charismatische Herrschaft beruht auf der Faszination durch einen Machthaber und den Glauben an seine Sendung, die traditionale Legitimation beruht auf der durch Gewöhnung oder Überlieferung gegründeten Überzeugung von der Rechtmäßigkeit einer überkommenen Herrschaft. Die rationale Herrschaft, diese uns geläufigste Legitimationsform, das „Legitimationsfundament“ des eigentlich modernen Herrschaftstyps, wird aus der Überzeugung bejaht, daß die konstitutionellen Regeln rechtmäßigerweise gelten.

Ginge man nun von der Vorstellung aus, es handle sich bei diesen Legitimitätstypen um eine erschöpfende Aufzählung, so verstünde man Max Weber wohl falsch. Denn diese drei Idealtypen stellen nicht die einzige begriffliche Klassifikation dar, welche Max

¹²⁹ Vgl. Tagung der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft zum Thema „Legitimationsprobleme politischer Systeme“, 1975 Duisburg. Diese „Fundstelle“ bezeichnet Schneider (Legitimationskrise, S. 223) als „inzwischen schon wieder fast klassisch“.

¹³⁰ Zu den drei „reinen Typen legitimer Herrschaft“ vgl. v.a. Weber, WuG, S. 124 ff, aber, in Interpretation Webers auch Heidorn, Legitimität, S. 14 ff, Schneider, Legitimitätskrise, S. 225, Volker, Strategien, S. 25, Zippelius, Staatslehre, S. 112.

Weber vornimmt, um den Legitimitätsbegriff anschaulicher zu machen. So nennt Weber auch vier Bestimmungsgründe sozialen Handelns und gibt darüber hinaus vier Mechanismen an, welche das Handeln in relativ stabile soziale Beziehungen überführen. Da aber keine dieser Klassifikationen den Begriff der Legitimität eindeutig definiert, sind die Interpretationen, im Versuch Klarheit zu finden, zahlreich. Diesen Versuchen bzw. Interpretationen teilweise folgend, hoffe ich, ein Gefühl für Max Webers Analysen zum Legitimitätsbegriff entwickeln zu können.

Weber geht, wie erwähnt, von vier Bestimmungsgründen (Handlungstypen) sozialen Handelns aus,¹³¹ wobei er im einzelnen zweckrationales, wertrationales, affektuelles und traditional bestimmtes Handeln unterscheidet. In der Interpretation wird nun vielfach der Versuch unternommen, Handlungs- und Herrschaftstypen einander zuzuordnen, was aber große Schwierigkeiten bereitet, da Weber zwar vier Handlungstypen, aber nur drei Formen legitimer Herrschaft nennt.¹³² Grundproblem ist, daß sich die Idealtypen affektiv und traditional den Idealtypen legitimer Herrschaft sehr leicht zuordnen lassen, das Legitimationsfundament des modernen Herrschaftstyps aber strittig ist.

Diese Versuche einer Abbildung der von Weber angeführten Handlungstypen auf seine Typen legitimer Herrschaft führen daher keineswegs zu einer klaren Definition „legitimer

¹³¹ Vgl. Bader, Begriff, S. 306 f, Heidorn, Legitimität, S. 40 f, Volker, Strategien, S. 25.

¹³² Üblicherweise werden Handlungs- und Herrschaftstypen einander in folgender Weise zugeordnet: (Vgl. dazu Volker, Strategien, S. 25, auch Heidorn, Legitimität, S. 41.)

Charismatische Herrschaft	affektiv
Traditionale Herrschaft	traditional
Rationale Herrschaft	wertrational (Winckelmann, Legitimität) zweckrational (Mommsen, Weber)

Vgl. dazu weiters Heidorn (Legitimität, S. 42), welcher es für folgerichtig hält, Webers drei Idealtypen legaler Herrschaft einen vierten Idealtyp zuzuordnen. Denn, „für den Zweck einer stringenten Systematik der Grundbegriffe der Weberschen Soziologie, [...]auch wenn Weber selbst in der Mehrzahl seiner Klassifikationsversuche lediglich drei Legitimitätstypen unterscheidet“, hält Heidorn es analytisch für folgerichtig, vier reine Typen legitimer Herrschaft zu differenzieren. Den Bestimmungsgründen sozialen Handelns entsprechen demnach vier Begründungsmöglichkeiten der Legitimität von Herrschaft, und zwar: Die Herrschaft

kraft zweckrationaler Legalität;
kraft wertrationalen Glaubens;
kraft affektuellen Glaubens;
kraft Tradition.

Herrschaft“, ja „sie suggerieren sogar, daß die Gründe, die die Legitimität einer Herrschaft stiften, beliebig sind“.¹³³ Eine klarere Aussage, was Legitimität bedeutet, erhält man, Volker folgend, indem man Webers vier Handlungstypen mit Webers Mechanismen der Handlungskoordination parallelisiert.¹³⁴ Diese Mechanismen, welche dazu da sind, das soziale Handeln in relativ stabile soziale Beziehungen zu überführen, sind Brauch/Sitte, Solidarität, Interessenslage und Legitimität.¹³⁵ Es gibt demnach nicht länger vier Legitimitätstypen, sondern vier Koordinationsmechanismen, von denen nur einer „Legitimität“ genannt wird.¹³⁶

Nach dieser Auslegung geht eine legitimierende Wirkung nicht von „beliebigen Gehorsamsmotiven“ aus, sondern allein vom innerlichen Bezug auf „Werte“, „die für Weber eine Art letzter Instanz des gesellschaftlichen Handelns bilden.“¹³⁷ Auf eine solche wertrationale Basis ist jedoch eine Herrschaft nur zum Zeitpunkt ihres Entstehens sowie einer Krise angewiesen, also macht „nicht der Bestand, sondern die außeralltägliche Bestandskrise die Mobilisierung wertrationaler Motive zwingend notwendig.“¹³⁸

¹³³ Vgl. dazu Volker (Strategien, S. 24 f): „Will Legitimität die politische Herrschaft fundieren oder qualifizieren, dann darf sie nicht ident mit Herrschaft sein, da man sich sonst in einen Zirkel begibt. Eine Eigentümlichkeit besteht darin, daß die meisten Interpreten Webers gerade denjenigen Ansatz aufgenommen haben, der am stärksten den Verdacht einer Zirkularität von Herrschaft und Legitimität nährt. Ich meine den Ansatz einer legitimationstheoretischen Verwendung des Parallelismus von Handlungs- und Herrschaftstypen.“ Volker führt weiter aus (Strategien, S. 26): „Es gibt Hinweise bei Weber, die es erlauben, die entscheidende Differenz zwischen der empirischen Geltung der Herrschaft und der empirischen Geltung der Legitimität der Herrschaft festzuhalten.“

¹³⁴ Vgl. Bader, Begriff, S. 306 ff, dazu und im Folgenden auch Volker, Strategien, S. 25.

¹³⁵ Bader, Begriff, S. 308 f, Volker, Strategien S. 26.

¹³⁶ Volker, Strategien, S. 26.

¹³⁷ Volker, Strategien, S. 26. Auf S. 29 ff, führt er aus: „Wenn es richtig ist, den Legitimitätsglauben mit „wertrationaler Bejahung“ gleichzusetzen, dann ergibt sich eine formale Analogie des Legitimitäts- mit dem Sinnbegriff. Beide sind gekennzeichnet durch ihren Zusatzcharakter gegenüber den normativ indifferenten Regelmäßigkeiten des sozialen Handelns, die Weber für grundlegend hält.“

¹³⁸ Volker (Strategien, S. 34) führt dazu aus: Außeralltäglich sei „der Legitimitätsglaube großer Menschenmassen nicht Zusatz, sondern Ansatz- und Ausgangspunkt der politischen Gemeinschaftsbildung.“ So auch Randall Collins (Theory, S. 160): „Legitimacy is intermittent and not continuously necessary for domination,“ zit. nach Volker, Strategien, S. 34. Volker, Strategien, S. 33. Für Bader (Begriff, S. 309) ist der eindeutige Zusammenhang zwischen wertrationaler Orientierung im Sinne der Affirmation und Legitimität Voraussetzung dafür, einen fruchtbaren Begriff der Legitimität im Sinne Webers zu gewinnen. Kritik wird in diesem Zusammenhang an Heidorn geübt, denn nach Heidorn, (Legitimität, S. 69), besteht das eigentliche Fundament der Herrschaft nach Max Weber im Legitimitätsglauben der Beherrschten. Diese Interpretation wird stark kritisiert von Volker (Strategien, S. 30), auch von Bader (Begriffe, S. 300 f).

In Anschluß an Weber möchte ich nun die Legitimitätstheorien von Jürgen Habermas und Wilhelm Hennis kurz darstellen, welche auf seinem Gedankengut aufbauen und dieses weiterführen.

3.1.2. Die Legitimationstheorien von W. Hennis und J. Habermas

„Legitimität bedeutet“, so Habermas¹³⁹, „daß der mit einer politischen Ordnung verbundene Anspruch, als richtig und gerecht anerkannt zu werden, gute Argumente für sich hat; eine legitime Ordnung verdient Anerkennung. Legitimität bedeutet also die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung.“ Habermas möchte nicht nur Antwort auf die Frage, aus welchen Gründen eine politische Ordnung faktisch anerkannt wird, sondern kraft welcher Qualität eine politische Ordnung legitim sein kann. Legitimität muß demnach argumentativ begründet werden.¹⁴⁰

Mit seiner Definition möchte Habermas betonen, daß „Legitimität ein bestreitbarer Geltungsanspruch ist, von dessen (mindestens) faktischer Anerkennung die Stabilität einer Herrschaftsordnung (auch) abhängt.“¹⁴¹ Der Begriff findet vor allem, so Habermas, für Situationen Anwendung, „in denen die Legitimität einer Ordnung strittig wird, in der Legitimitätsprobleme auftreten.“ Er knüpft also hier an Max Weber an und führt fort, daß durch die Institutionalisierung einer Opposition im Verfassungsstaat der Legitimitätsstreit institutionalisiert, zugleich entschärft und normalisiert wird. Legitimation wird zum Dauerproblem, „sie wird in einem permanenten Argumentationsprozeß sowohl affirmiert wie bestritten.“¹⁴²

¹³⁹ Habermas, Legitimationsprobleme, S. 39, vgl. dazu auch Schneider, Legitimitätskrise, S. 224.

¹⁴⁰ Bezüglich Literatur und Kritik zu Habermas möchte ich z.B. verweisen auf: Heidorn, Legitimität, S. 1220 ff, Volker, Strategien, aber auch Scheuner, Legitimationsgrundlage.

¹⁴¹ Habermas, Legitimationsprobleme, S. 39, vgl. Habermas, S. 39 ff dazu auch im Folgenden.

¹⁴² Zur Interpretation Habermas vgl. auch Schneider, Legitimitätskrise, S. 224. Schneider, S. 224, fügt weiters an: „Allerdings gilt das wohl nur dort, wo die Opposition nicht nur bestimmte Regierende, Regierungsmaßnahmen oder Regierungsprogramme kritisiert, sondern die politische Ordnung in ihren Grundzügen und überhaupt.“

Die Stabilität eines Regimes hat nichts mit Legitimität zu tun, jedenfalls muß sie nichts damit zu tun haben, betont **Hennis**¹⁴³, denn Konsens, Zustimmung der Beherrschten als solche, schaffen Zustimmung zu einer Herrschaft aber damit noch nicht notwendigerweise Legitimität. Legitimität setzt sich aus drei Faktoren zusammen, meint Hennis, welche alle in irgendeiner Weise gegeben sein müssen, damit eine Herrschaft als legitim anerkannt werden kann. Die Legitimitätsfaktoren sind:¹⁴⁴

- (1) Legitimierung durch personale Ansehensmacht (Autorität) -- wo sie den Herrschenden ganz abgeht, wird Herrschaft verächtlich;
- (2) finale Legitimierung (Legitimität kraft Aufgabe) -- ohne sie wird Herrschaft sinnlos;
- (3) Legitimierung durch Struktur (limitierende und konsenssichernde und -anregende Strukturen) -- wo sie fehlen, wird Herrschaft despotisch.

Hennis hält personale Ansehensmacht, jedenfalls etwas davon, für unentbehrlich, damit Herrschaft „vor menschlicher Vernunft als legitim angesehen werden kann“¹⁴⁵. Keiner der Zwecke des modernen Staates dürfe, soll die Herrschaft legitim sein, absolut fixiert sein. Denn „von Friedensschutz und Gewaltverbot abgesehen“¹⁴⁶, so Hennis, kenne legitime Herrschaft keine fixe Rangordnung der Zwecke, sondern hält die Prioritätenskala der Zwecke bewußt variabel, je nach Lage, Kräftekonstellation und politischen Bedürfnissen. Hennis verweist auf den historischen Ursprung der Kategorie „legitime Herrschaft“, da sie zu einem guten Teil durch (heute parlamentarisch-demokratische) Strukturen ersetze, „was an Substanz (als Metaphysik des Gottesgnadentums, als vorrationales Naturrecht, als „gutes altes Recht“,...) verbraucht war“¹⁴⁷.

¹⁴³ Vgl. Hennis, Legitimität, S. 12.

¹⁴⁴ Hennis, Legitimität, S. 24, wobei Hennis erläutert, daß Kompensationen unter den Faktoren in gewisser Weise möglich sind.

¹⁴⁵ Hennis, Legitimität, S. 25.

¹⁴⁶ Hennis, Legitimität, S. 25.

¹⁴⁷ Hennis, Legitimität, S. 26.

Von großer Bedeutung für Wilhelm Hennis ist die Unterscheidung von Legitimation und Legitimität.¹⁴⁸ Legitimität ist eine Eigenschaft der politischen Herrschaft, während Legitimation der Prozeß ist, in dem Legitimität zustande kommt. Nur wenn man „über Legitimität zu reden imstande ist,“¹⁴⁹ kann man von Legitimationsvorgängen,-problemen und -krisen sprechen. Denn man kann von Vorgängen oder Prozessen, die auf ein Ergebnis zulaufen, nur sinnvoll reden, wenn man „anzugeben weiß, was am Ende des Vorgangs steht“¹⁵⁰.

Habermas¹⁵¹ weist darauf hin, daß nur politische Ordnungen Legitimität haben, sowie verlieren können, daß nur politische Ordnungen Legitimation brauchen. Diese Einschränkung der Legitimitätskategorie auf staatlich organisierte Gesellschaften, bedeute, so Habermas¹⁵², daß es keinem politischen System gelingen könne, Massenloyalität, das heißt Folgebereitschaft der Mitglieder hinreichend zu sichern, ohne auf Legitimation zurückzugreifen.

Carl Schmitt und Niklas Luhmann¹⁵³ kommen der These nahe, daß im modernen Staat legal zustandegekommene Entscheidungen sozusagen motivlos akzeptiert werden, was mit Habermas Begriff unvereinbar ist. Ebenso unvereinbar mit seinem Begriff ist es, Systemleistungen, also die neutral beobachtbare Effizienz des Staatsapparates oder des Wirtschaftssystems als legitimationswirksam zu betrachten,¹⁵⁴ denn Sozialintegration, nicht Systemintegration „ist die Basis und das Medium von Legalität“.¹⁵⁵ Aufgabe des Staates ist es nun soziale Desintegration, angesichts sozialer Konflikte über bindende

¹⁴⁸ Vgl. Hennis, Legitimität, S. 12.

¹⁴⁹ Hennis, Legitimität, S. 12.

¹⁵⁰ Hennis, Legitimität, S. 12.

¹⁵¹ Vgl. Habermas, Legitimitätsprobleme, S. 40.

¹⁵² Vgl. dazu Habermas, Legitimationsprobleme. S. 41 f, Habermas (Legitimationsprobleme, S. 46) ergänzt: „Mißgedeutet wird das moderne Rechtfertigungsniveau auch von denen, [...] die glauben, daß für prozedurale Legitimität im Sinne vernünftiger Vereinbarung Ersatz geschaffen werden kann durch „Verfahren“ im Sinne formaler Eigenschaften der Herrschaftsausübung. Hier widerspricht Habermas Luhmann, Legitimation.

¹⁵³ Vgl. Habermas, Legitimationsprobleme, S. 41, Vgl. auch Rammstedt, Legitimationsverlust, S. 115 f: „Luhmann baut auf der Verbindung von Legalität und Legitimität auf, wenn er Entscheidungen ohne inhaltliche Spezifikation des Warums und des politisch-sozialen Kontextes dadurch für verwirklichter hält, daß die Beherrschten sie einfach darum akzeptieren, daß sie von den Herrschenden kommen, denen Rechtsbewußtsein unterstellt wird, und dies Legitimität heißt.“ Zu Luhmann Vgl. z.B. Heidorn, Legitimität, S. 72 ff.

¹⁵⁴ Vgl. Habermas, Legitimationsprobleme, S. 41.

¹⁵⁵ Schneider, in Interpretation Habermas, Legitimitätskrise, S. 225.

Entscheidungen, zu verhindern.¹⁵⁶ Indem er nun diese Aufgabe übernimmt, wird mit „der Ausübung staatlicher Gewalt der Anspruch verknüpft, die Gesellschaft in ihrer jeweils normativ bestimmten Identität zu erhalten“¹⁵⁷.

Für Hennis ist „für unsere Zivilisation Legitimität nur nach Maßgabe der Prinzipien des demokratischen Verfassungsstaates“ vorstellbar.¹⁵⁸ Wilhelm Hennis¹⁵⁹ nennt die Kategorie „legitime Herrschaft“ eine historische Kategorie¹⁶⁰ und meint dazu: „Es handelt sich um die der bürgerliche Gesellschaft der letzten drei bis vier Jahrhunderte spezifische Herrschaftsweise Westeuropas, die sich im Kampf gegen das persönliche Regiment des Absolutismus als Rechtsstaatslehre, Konstitutionalismus, Volkssouveränitätslehre, Gewaltenteilungslehre, Parlamentarismus, Demokratisierung etc., schließlich in Gestalt des demokratischen Verfassungsstaates in national unterschiedlicher Weise entfaltet hat und dennoch als relativ geschlossene Doktrin und Wirklichkeit vor unserem geistigen Auge steht.“

Als wichtigste Rahmenbedingung für die Entwicklung jener „legitimen, freiheitlich-demokratischen Herrschaftsweise, wie sie sich in den Ländern, die in der Traditionskette des christlichen Abendlandes stehen, in den letzten Jahrhunderten entwickelte“ bezeichnet Hennis¹⁶¹ die relative Homogenität des Nationalstaates. Als Hauptursache „für das „absehbare Ende dieser Form politischer Herrschaft“ sieht Hennis die „offenbare Unvermeidlichkeit des Übergangs zu großräumigeren Formen der Aufgabenerledigung“,

¹⁵⁶ Vgl. Habermas, Legitimationsprobleme, S. 40. Schneider (Legitimitätskrise, S. 226) erläutert Habermas Gedankengang: „Er [der Staat] stellt die kollektive Identität der Gesellschaft nicht her (sie beruht auf der Gemeinsamkeit von „Normen und Werten“, über diese verfügt der Staat nicht); aber es obliegt ihm, die Gesellschaft in ihrer normativ bestimmten Identität zu erhalten.“

¹⁵⁷ Habermas, Legitimationsprobleme, S. 40.

¹⁵⁸ Vgl. Hennis, Legitimität, S. 26 ff, Schneider, in Interpretation Hennis, Legitimitätskrise, S. 230.

¹⁵⁹ Hennis (Legitimität, S.20), der seinen Gedanken folgendermaßen zu Ende führt: „Diese Doktrin und Wirklichkeit verdankt sich natürlich auch einer bestimmten sozialgeschichtlichen Konstellation, lebt vom Umfeld einer Fülle von Voraussetzungen, an die sie gebunden ist und mit denen sie einmal in Vergessenheit geraten oder der Umfunktionierung verfallen wird. Vor beidem sollte sie bewahrt werden.“

¹⁶⁰ Hennis (Legitimität, S. 13) führt auch aus: „Die angelsächsische und in geringerem Maße die französische politische Theorie behandeln [...] das Problem der Legitimität, der historischen Erfahrung gemäß, auch gar nicht unter dem „uns“ geläufigen Begriff, sondern dem der *political* oder *civil obligation* oder *obediance*, der politischen Gehorsamsverpflichtung, die sittlich nur gerechtfertigt ist, wenn die Natur der Regierung (*nature of government*) dies sittlich erlaubt, sie sittlich anerkennungswürdig ist.“

¹⁶¹ Hennis, Legitimität, S. 28.

was die Frage aufwirft, ob das Prinzip der Repräsentation in einem europäischen Nationalstaaten umfassenden Ganzen¹⁶² legitime politische Herrschaft vermitteln kann, oder ob es andere äquivalente Prinzipien (samt geeigneten Ausgestaltungen) gibt.¹⁶³

Habermas ist der Meinung, daß heute lediglich „Regeln und Kommunikationsvoraussetzungen, die eine unter Freien und Gleichen erzielte Übereinstimmung oder Vereinbarung von einem kontingenten oder erzwungenen Konsens zu unterscheiden erlauben“,¹⁶⁴ legitimierende Kraft haben. Für die Legitimitätsprobleme der Neuzeit ist, so Habermas¹⁶⁵, jedenfalls entscheidend, daß das Niveau der Rechtfertigung reflexiv wird, daß die Prozeduren und Voraussetzungen des Legitimationsprozesses nunmehr die legitimierenden Gründe sind, auf die sich die Geltung von Legitimationen stützt. Habermas kann sich den Versuch, eine Gesellschaft demokratisch einzurichten, nur als selbstkontrollierten Lernvorgang vorstellen. Dies erläutert er folgendermaßen:¹⁶⁶ „Es gehe darum, Einrichtungen zu finden, die die Vermutung begründen können, daß die Basisinstitutionen der Gesellschaft und die politischen Grundentscheidungen die ungezwungene Zustimmung aller Betroffenen finden würden, wenn diese an diskursiver Willensbildung -- als Freie und Gleiche -- teilnehmen könnten.“

3.2. Der juristische Begriff der Legitimität

„Einer normativen Wissenschaft, wie der Jurisprudenz, genügt der soziologische Begriff der Legitimation nicht,“ erklärt Zippelius in provokativer Art und Weise.¹⁶⁷ Denn bei der Frage nach der Legitimität im ethischen Sinn gehe es um das Problem der richtigen

¹⁶² Schneider, Legitimitätskrise, S. 231.

¹⁶³ Schneider, Legitimitätskrise, S. 231.

¹⁶⁴ Habermas, Legitimationsprobleme, S. 46, wo er auf S. 42 noch ausführt: „Die Idee der Vereinbarung, die unter allen, und zwar als Freie und Gleiche, zustandekommt, bestimmt den prozeduralen Legitimitätstypus der Neuzeit.“

¹⁶⁵ Vgl. Habermas, Legitimitätskrise, S. 44.

¹⁶⁶ Habermas, Legitimitätskrise, S. 45.

¹⁶⁷ Zippelius, Legitimation, S. 85.

Verhaltens- und Entscheidungswahl, einer Frage, welcher die Soziologie, versteht sie sich als streng empirische Wissenschaft, nicht nachgehen darf.¹⁶⁸

Scheuner¹⁶⁹ betont, daß sich das Problem der Legitimität nicht ohne die Bedeutung des Rechts für den Bestand und die Begründung des Staates und der jeweiligen Regierungssysteme erfassen lasse. Wichtig ist es, zwischen dem Problem der Notwendigkeit und Begründung der Einrichtung des Staates überhaupt, und der Legitimität einzelner politischer Systeme und Verfassungsordnungen zu unterscheiden.¹⁷⁰ Fragt man nach dem Gerechtfertigtsein von Staatsordnung und Staatsgewalt, so Maihofer,¹⁷¹ so fragt man nach dem Akt der Rechtfertigung, der Legitimation, „die macht, daß wir Staatsordnung und Staatsgewalt nicht einfach nur als etwas tatsächlich Vorhandenes, sondern als etwas zurecht Bestehendes erkennen und anerkennen“. Dies führt aber, so Maihofer¹⁷² weiters, zu allererst zur Frage, was es rechtfertigt, daß es so etwas gibt wie Staat.

Der Staat stellt nach Scheuner¹⁷³ eine „national gestaltete, durch menschliche zentrale Aktivität geleitete Handlungseinheit“ dar; die Gesellschaft ist als Bereich der neben und im Staat tätigen sozialen Kräfte zu begreifen, die der umfassenden politischen Gemeinschaft untergeordnet ist. Als ethische Legitimationsgründe der Staatsgewalt sind die ordnungs- und friedensstiftende Funktion der staatlichen Rechtsgemeinschaft sowie die Bereitstellung einer gerechten Gemeinschaftsordnung zu nennen, in der die Einzelnen zur persönlichen Entfaltung gelangen.¹⁷⁴

Legitimität bedeutet dabei, so Scheuner¹⁷⁵, daß erstens das bestehende Regime als rechtmäßig erscheint, aber darüber hinaus, daß sich die Rechtsordnung, auf die es sich

¹⁶⁸ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 85, Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 112. Vgl. auch Maihofer, Legitimation, S. 22 ff.

¹⁶⁹Vgl. Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 3.

¹⁷⁰ Vgl. Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 4, Vgl. dazu auch Zippelius, Staatslehre, S. 111: „Den Rechtfertigungstheorien im strengen Sinn geht es darum, die Berechtigung der Staatsgewalt nachzuweisen, und nicht um eine bloße Erklärung, warum und worin die Staatsgewalt tatsächlich besteht.“

¹⁷¹ Maihofer, Legitimation, S. 17. Maihofer (Legitimation, S. 15) versteht Legitimation als Akt der Rechtfertigung, Legitimität als den Effekt solcher Rechtfertigung.

¹⁷² Maihofer, Legitimation, S. 17.

¹⁷³ Vgl. Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 6.

¹⁷⁴ Vgl. Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 4, Zippelius, Staatslehre, S. 111 f.

¹⁷⁵ Vgl. Scheuner, Legitimitätsgrundlage, S. 9 f.

stützt, auf tiefen, in der Zeitepoche und damit in der Bevölkerung anerkannten Werten beruht.¹⁷⁶ Als entscheidend für die Legitimität einer Staatsmacht ist für Scheuner „vor allem der Gedanke der Demokratie und der des gemäßigten Staates, aber auch die Wirksamkeit des Staates hinsichtlich der Wohlfahrtserwartungen seiner Bürger.“¹⁷⁷

Legitimation des Staates aus der Funktion des Rechts¹⁷⁸ bedeutet daher für unsere Epoche, so Maihofer, nicht einfach Gewährleistung der Durchsetzung des Rechts, viel mehr fordert sie darüber hinaus eine Gestaltung der Staatsordnung und Handhabung der Staatsgewalt, die „begründet und gerechtfertigt ist aus dem angeborenen Recht der Freiheit und Gleichheit“¹⁷⁹ eines Jeden, und sich damit als Demokratie konstituiert und legitimiert.¹⁸⁰

3.3. Berührungspunkte von ethischer und soziologischer Legitimation

Scheuner sowie Weber und Habermas halten eine wertrationale Basis für eine Grundvoraussetzung zur Begründung einer legitimen politischen Ordnung. Auch stimmen die Aussagen von Maihofer und Scheuner bezüglich der Ausgestaltung einer legitimen Staatsmacht mit Wilhelm Hennis Meinung überein, wonach Legitimität heute nur nach Maßgabe der Prinzipien des demokratischen Verfassungsstaates vorstellbar sei, aber auch mit Habermas, welcher betont, daß heute lediglich Regeln und Kommunikationsvoraussetzungen, die eine unter Freien und Gleichen erzielte

¹⁷⁶ Vgl. dazu auch Teil III dieser Arbeit, 2.3.1. *Der Grundkonsens*.

¹⁷⁷ Scheuner, Legitimitätsgrundlage, S. 10.

¹⁷⁸ Vgl. dazu genauer die Ausführungen von Maihofer, Legitimation, S. 22 ff. Für Maihofer ergibt sich die Legitimation des Staates aus einer doppelt gestuften Begründung und Rechtfertigung: Der Begründung und Rechtfertigung der Funktion des Rechts aus der Existenz des Menschen, und der Begründung und Rechtfertigung der Legitimität des Staates aus der Funktion des Rechts. Die Frage nach der Legitimation des Staates ist also die Frage nach den Gründen, „die machen, daß es so etwas wie Staatsordnung und Staatsgewalt gibt und geben muß, wenn wir die Funktion des Rechts für die Existenz des Menschen in jeder künstlichen Ordnung vermittle Vertrag und Gesetz tatsächlich gewährleisten wollen, wie sie der Mensch in der Welt selbst geschaffen hat, die wir die der Kultur nennen.“ (Maihofer, Legitimation, S. 29).

¹⁷⁹ Maihofer, Legitimation, S. 33.

¹⁸⁰ Vgl. Maihofer, Legitimation, S. 34.

Übereinstimmung oder Vereinbarung von einem kontingenten oder erzwungenen Konsens zu unterscheiden erlauben, legitimierende Kraft haben.¹⁸¹

An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, ob der juristische Legitimationsbegriff tatsächlich vollkommen losgelöst vom soziologischen Begriff der Legitimation zu sehen ist. Es stellt sich die Frage, ob der soziologische und der ethische Legitimationsbegriff beziehungslos nebeneinander stehen, oder ob die wirkliche Zustimmung, der tatsächliche Konsens eine staatliche und rechtliche Ordnung auch ethisch rechtfertigen kann.¹⁸² Zippelius sieht eine mögliche Verbindung zwischen faktischer Zustimmung und ethischer Rechtfertigung vom Standpunkt des ethischen Autonomiegedankens aus, wenn die vorherrschenden moralischen Überzeugungen der Bürger die zureichende Legitimationsgrundlage staatlichen Handelns bilden und der Konsens, welcher das staatliche Handeln trägt, tatsächlich Ausdruck solcher Überzeugungen ist.¹⁸³ Auch Scheuner sieht einen Berührungspunkt von soziologischer und ethischer Legitimation, wenn er erklärt, daß eine Rechtfertigung des Staates aus der bleibenden Anerkennung, die eine Notwendigkeit des Staates bildet, folgt,¹⁸⁴ während eine tiefere Rechtfertigung lediglich durch ethische Vorstellungen erfolge.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß ethische und soziologische Legitimation nicht vollkommen beziehungslos nebeneinander stehen, sondern sich berühren. Das Zusammenspiel von Legitimität und Demokratie im modernen Verfassungsstaat, welches sich aus den dargestellten soziologischen Legitimitätstheorien ergibt, welches v.a. bei der Darstellung des juristischen Legitimitätsbegriffs unübersehbar wird, aus welchem sich aber auch der Berührungspunkt von soziologischer und juristischer Legitimation ergibt, möchte ich im nächsten Kapitel darstellen.

¹⁸¹ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 3.1.2. *Die Legitimitätstheorien von W. Hennis und J. Habermas.*

¹⁸² Vgl. Zippelius, *Legitimation*, S. 85 ff.

¹⁸³ Vgl. Zippelius, *Staatslehre*, S. 113 f.

¹⁸⁴ Vgl. Scheuner (*Legitimationsgrundlage*, S. 8), welcher feststellt: „Menschliches Leben folgt ethischen Wertsetzungen, normativen Regeln, zu denen das geordnete friedliche Zusammenleben gehört. Diese Ebene wird von der modernen Politologie abgelehnt, aber sie ist die tiefere Grundlage der Begründung des Staates.“

4. Die westeuropäischen Demokratien -- Stichworte

4.1. Legitimation im demokratischen Verfassungsstaat

„Die Legitimation des demokratischen Staates basiert auf Wertsetzungen, daß alle Gewalt vom Volk ausgeht.“¹⁸⁵ Aus der demokratischen Legitimität folgt in der Demokratie eine bestimmte Verfassungsordnung, die Verfassung erscheint als Grundlage der Rechtfertigung eines Regimes, indem sie Prinzipien zusammenfaßt, in denen die Legitimität gründet.¹⁸⁶ Die formale Legitimationsgrundlage eines Staates liegt in der „verfassungsmäßigen Festlegung auf Verfahren zur Findung der Mehrheit“¹⁸⁷. Durch eine verfassungsmäßige Verpflichtung des Staates auf Verbürgung der Grundrechte, den Schutz der Minderheitenrechte, die Teilung der staatlichen Gewalten und die Bindung aller staatlichen Gewalt an das Recht gewinnt der Staat neben seiner formalen Legitimationsgrundlage zugleich auch eine materielle Legitimationsgrundlage.¹⁸⁸ „Heute bezeichnen wir den Staat einer verfassungsmäßig durch Grundrechtsverbürgungen, Minderheitenschutz, Gewaltenteilung und Rechtsbindung aller Staatsgewalt eingeschränkten Mehrheits Herrschaft als konstitutionelle Demokratie“, sagt Maihofer.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 12, auf S. 13 führt er aus: „Die demokratische Legitimation geschieht regelmäßig durch Wahlen, die die Grundlage demokratischer Legitimation sind.“ Vgl. Urteil des BVerfG vom 2. 3. 1977. BVerfGE 44, 125 (139), zit. nach: Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 13.

¹⁸⁶ Vgl. Scheuner Legitimitätsgrundlage, S. 12. Scheuner (Legitimationsgrundlage, S. 13): „Hierzu zählt die Ableitung staatlicher Gewalt aus dem Volk, die zeitgebundene Bestellung der Amtsträger unter Verantwortung und Kontrolle sowie die Achtung vor der Freiheitsphäre der Bürger in Verbindung mit einer gemäßigten Staatsform, welche die Rechtsbindung des Staates gewährleistet. Fraglich ist, ob hierzu auch der Staatszweck gehört.“

¹⁸⁷ Vgl. Maihofer, Legitimation, S. 20. Die beiden letzteren sind wiederum formale Elemente, aber solche mit materiellen Implikationen.

¹⁸⁸ Vgl. Maihofer (Legitimation, S. 34), welcher hinzufügt: „So wie schon die formale Bestimmung der Funktion des Rechts als Gesetzlichkeit [...] bei der fundamentalen Prämisse der Freiheit und Gleichheit jedes Menschen ansetzt, so kann auch die materiale Bestimmung der Funktion des Rechts als Gerechtigkeit in unserer Epoche der Moderne nur aus dem vorausgesetzten Recht der Freiheit und Gleichheit eines Jeden geschehen [...]“

¹⁸⁹ Maihofer, Legitimation, S. 36.

Folgt man der demokratischen Rechtfertigungstheorie, so ist eine Staatsgewalt nur dann legitim, „wenn sie ihre Ordnungs- und Ausgleichsfunktion unter größtmöglicher Zustimmung und Mitbestimmung aller zu verwirklichen sucht“,¹⁹⁰ also ein möglichst hoher Grad individueller Selbstbestimmung erhalten bleibt. Es geht darum, sich dem Leitbild der Demokratie, welches fordert, daß die politische Willensbildung ihre Wurzeln letztlich in den vernunftgeleiteten Gewissensentscheidungen der Bürger hat, weitestmöglichst anzunähern.¹⁹¹ Dieses Modell „des allgemeinen Konsenses“¹⁹² muß, um funktionieren zu können, zu einem Schema der Majoritätsentscheidung und einem Schema der repräsentativen Entscheidungsfindung abgewandelt werden.¹⁹³ Die herrschende Auffassung, so Scheuner¹⁹⁴, erkennt an, daß die demokratische Legitimation durch Parteien, Parlament und Öffentlichkeit vermittelt wird.

In der Demokratie legitimiert sich die formale Repräsentation durch eine stellvertretende Formulierung des Gemeinwohls; von der Einbeziehung einzelner Elemente unmittelbarer Demokratie in das System der repräsentativen Demokratie erhofft man sich eine Stärkung der „Glaubwürdigkeit des politischen Systems“.¹⁹⁵ „Die Einbeziehung des sich wandelnden Rechtsbewußtseins in die Rechtsfortbildung schafft einen soliden Unterbau für stabile Rechtszustände“, erläutert Würtenberger¹⁹⁶ und stellt fest, daß eine Rechtsordnung, die auf der Höhe der Zeit bleiben möchte, sich in gewissem Umfang dem Wandel im Zeitgeist und im Rechtsbewußtsein öffnen muß.¹⁹⁷ Die Begriffe „Rechtsbewußtsein“ und „Rechtsgefühl“ sollen in der Folge kurz dargestellt werden.

¹⁹⁰ Zippelius, Staatslehre, S. 112.

¹⁹¹ Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 128.

¹⁹² Zippelius, Legitimation, S. 89.

¹⁹³ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 89.

¹⁹⁴ Vgl. Scheuner Legitimitätsgrundlage, S. 12.

¹⁹⁵ Vgl. Würtenberger, Zeitgeist, S. 112 ff.

¹⁹⁶ Vgl. Würtenberger, Zeitgeist, S. 194.

¹⁹⁷ Vgl. Würtenberger (Zeitgeist, S. 192 ff), welcher ausführt, daß zeitgeistorientierter Rechtsetzung und Rechtsfortbildung unmittelbare demokratische Legitimität zukommt, vorausgesetzt, die sich wandelnden Vorstellungen sind richtig erkannt. Auch die Interpretation von Verfassung und Gesetzen, das „Richterverfassungsrecht“ und das „Richterrecht“ gewinne an demokratischer Legitimität, wenn sie an die sich wandelnden Wert-, Gerechtigkeits- und Richtigkeitsvorstellungen rückgebunden werden.

Rechtsbewußtsein, Rechtsgefühl

Das Rechtsbewußtsein als Teil des umfassenden gesellschaftlichen Bewußtseins beinhaltet drei eng miteinander verknüpfte Felder und zwar das politisch-rechtliche Bewußtsein, das sozialetische Bewußtsein und das Rechtsgefühl; Träger des Rechtsbewußtseins ist die autonome Persönlichkeit.¹⁹⁸ Aus dem individuellen Rechtsbewußtsein entsteht das kollektive Rechtsbewußtsein, „der gemeinsame Bestand an Wertungen über das, was Recht ist, Recht sein oder Recht leisten soll“¹⁹⁹.

Das Wort „Rechtsgefühl“ bezeichnet die prärationalen, intuitiven Stufen und Arten der Bildung eines juristischen Urteils, andererseits die persönlichen Gerechtigkeitsvorstellungen, Werthaltungen und Ordnungsvorstellungen.²⁰⁰ Das Rechtsgefühl²⁰¹ sagt dem Einzelnen, welche rechtlichen Lösungen seinen Gerechtigkeitsvorstellungen nahekommen und ermöglicht so intuitive Stellungnahmen oder Entscheidungen bei der Konfrontation mit Rechtsfragen. Im Zentrum des politisch-rechtlichen Bewußtseins steht der Basis- bzw. Verfassungskonsens, denn im modernen Verfassungsstaat ist ein hoher Konsens über die Richtigkeit der tragenden Grundsätze des politischen Prozesses von großer Bedeutung²⁰²; das sozialetische Bewußtsein²⁰³ bilden Prinzipien und Ideen, die das sittliche Fundament der Rechtsordnung und der Institutionen prägen.

¹⁹⁸ Vgl. Würtenberger (Zeitgeist, S. 94 ff), welcher ausführt: „Das Rechtsbewußtsein ist Teil des umfassenden gesellschaftlichen Bewußtseins. Das gesellschaftliche Bewußtsein des Einzelnen umfaßt alle jene Einstellungen, die sich auf das soziale und ökonomische System und auf die Theorien zu dessen Erklärung und Legitimation beziehen.“

¹⁹⁹ Würtenberger, Zeitgeist, S. 99. Sowohl das individuelle, als auch das kollektive Rechtsbewußtsein ist relativ unbestimmt. Vgl. dazu Würtenbergers Ausführungen (Zeitgeist, S. 103): „Hinter einzelnen Begriffen der politisch-rechtlichen Sprache stehen ganze Ideengebäude, die für den Einzelnen allenfalls intuitiv erfaßbar sind.“ Dies gilt auch etwa für Begriffe wie Parlamentarismus, Demokratie, Rechtsstaat.

²⁰⁰ Vgl. Maier, Rechtsgefühl, S. 17 f.

²⁰¹ Würtenberger (Zeitgeist, S. 98 f), wo er noch näher ausführt: „Im Rechtsgefühl [...] entfalten sich bestimmte Vorverständnisse, die eine weitere Entscheidungsfindung zu prägen vermögen. Das Rechtsgefühl [...] bringt die Werte für Güterabwägungen in Konfliktsituationen in eine Rangfolge oder bewertet konkurrierende Interessenspositionen.“

²⁰² Vgl. Würtenberger (Zeitgeist, S. 97), welcher darauf hinweist, daß nach dem Grundgesetz solche tragenden Grundsätze u.a. das Prinzip der repräsentativen Demokratie und das Prinzip des sozialen Rechtsstaates sind.

²⁰³ Vgl. Würtenberger, Zeitgeist, S. 97 f.

Würtenberger²⁰⁴ betont, daß es für den demokratischen Konsens in einem Repräsentativsystem ausreicht, daß die Bürger politische Entscheidungen für vertretbar und anerkennungswürdig halten, ohne sich selbst mit konkreten Entscheidungen der Repräsentativorgane identifizieren zu müssen. „Anerkennungswürdigkeit politischer Entscheidungen setzt voraus, daß die Repräsentativorgane im Kampf der Interessen und Meinungen als Garanten der Gemeinwohlverwirklichung erscheinen.“²⁰⁵ Im anglo/amerikanischen Raum wurde der Begriff der „Responsivität“ entwickelt, der von den demokratischen Repräsentanten Aufnahmebereitschaft und Sensibilität für die politischen Präferenzen und Hoffnungen der Repräsentierten fordert.²⁰⁶

4.2. Das Volk

In den Augen vieler, so Saladin²⁰⁷ entgleitet dem Staat seine „personelle Substanz“, kein Volk ist mehr „unter sich“, eine für viele, wenngleich nicht für alle, „wichtige Vorbedingung der Zugehörigkeit zu einem Staat, der Zusammengehörigkeit in einem Staat, damit aber letztlich der Legitimität eben dieses Staates“²⁰⁸ droht zu entschwinden. Gerade wegen der zunehmenden internationalen Verflechtung machen die Auflösungserscheinungen der Staatselemente auch vor dem Staatsvolk nicht halt.²⁰⁹ Es muß daher, in Ergänzung des Stichwortes „Das Volk“ im Demokratietheorieteil²¹⁰ geprüft werden, ob ein „homogenes Volk“ unbedingte Voraussetzung für die Gründung oder den Bestand eines Staates ist.²¹¹

²⁰⁴ Würtenberger, *Zeitgeist*, S. 203 f, vgl. auch Maier, *Rechtsgefühl*, S. 59 ff.

²⁰⁵ Würtenberger, *Zeitgeist*, S. 204.

²⁰⁶ Vgl. Würtenberger, *Zeitgeist*, S. 205.

²⁰⁷ Vgl. Saladin, *Staaten*, S. 27 f.

²⁰⁸ Saladin, *Staaten*, S. 28.

²⁰⁹ Vgl. Saladin, *Staaten*, S. 26 ff, vgl auch Schneider, *Legitimitätskrise*, S. 266 f.

²¹⁰ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2.2. *Das Volk*.

²¹¹ Kielmansegg (*Europäische Union*, S. 234) meint beispielsweise: „In dem jeder demokratischen Verfassung zugrundeliegenden Axiom der Volkssouveränität steckt begrifflich und gedanklich die Prämisse, daß die Antwort auf die Frage, wer das Volk sei, von dem „alle Gewalt ausgeht“, immer schon gegeben ist, bevor Staatsgewalt demokratisch organisiert werden kann.“

Griller, welcher die Lehrmeinung von der relativen Homogenität des Volkes als Voraussetzung der Staatlichkeit einer Gemeinschaft, wie sie etwa Carl Schmitt²¹² radikal und in „nationalistisch-ausgrenzender“ Weise formuliert, entschieden ablehnt, sucht in diesem Zusammenhang nach einem „qualifizierten Volksbegriff“²¹³. Zu prüfen ist hierbei, ob das Völkerrecht, das staatliche Recht oder auch die Allgemeine Staatslehre solche Homogenitätsanforderungen an die Entstehung oder den Bestand eines Staates knüpfen.²¹⁴

Völkerrechtlich ist der Begriff des „Staatsvolkes“ ein Synonym für „Bevölkerung“, der Staatsbegriff im Völkerrecht dient vor allem der Bestimmung seiner Rechtssubjekte, er enthält keinerlei Homogenitätsbedingungen. Im Nationalstaat hat es der Verfassungsgeber „in der Hand, das Volk im Rechtssinn zu definieren“²¹⁵. Ihm steht es im Rahmen des Völkerrechts grundsätzlich frei ethische, kulturelle oder sonstige Homogenitätsanforderungen für die Abgrenzung des Staatsvolkes festzulegen.²¹⁶ Eine solche Festlegung entspringt einer Wertentscheidung des Gesetzgebers, welche „gemäß den verfassungsrechtlichen Änderungsanforderungen auch reversibel ist“²¹⁷.

In der Staatslehre ist die Frage, ob die Homogenität des Volkes Voraussetzung für den Staat ist, umstritten. So schreibt Isensee beispielsweise: „In der Tat setzt die staatliche Einheit als Zweck-, Organisations- und Verfassungseinheit voraus die nationale Einheit des Volkes.“²¹⁸ Folgt man der Reinen Rechtslehre Kelsens²¹⁹, welche die einheitsstiftende Kraft der Rechtsordnung hervorhebt, so ist das „Volk“ als Staatselement nicht Voraussetzung oder Desiderat eines Staates, sondern „rechtlich erst erzeugte Größe, und seine ethnische, religiöse oder sonstige Homogenität ist für die Qualifikation

²¹² Schmitt (1928, S. 205, zit. nach Griller, Staat, S. 7) bezeichnet „nationale Homogenität“ als Voraussetzung der Demokratie nach dem Modell der französischen Revolution; ein homogener Staat erscheine als etwas Normales, ein Staat, dem diese Homogenität fehle, habe etwas Abnormes.

²¹³ Griller, Staat, S. 4.

²¹⁴ Vgl. dazu sowie in Folge Griller, Staat, S. 4 ff.

²¹⁵ Griller, Staat, S. 5.

²¹⁶ Vgl. Griller, Staat, S. 5 f.

²¹⁷ Griller, Staat, S. 6.

²¹⁸ Isensee, Staat, Rz 111, zit. nach Griller, Staat, S. 2. Vgl. zu dieser Meinung auch Kirchhof, Einigung, S. 79, zit. nach Griller, Staat, S. 2, oder Böckenförde, Demokratie, Rz 63.

²¹⁹ Griller (Staat, S. 8) verweist hier auf Kelsen, 1929, S. 14 ff.

eines Zusammenschlusses als Staat ebenso irrelevant wie grundsätzlich für die Einigung einer Gemeinschaft, einen Staat zu gründen“²²⁰.

In Anschluß an Kelsen, aber auch an Heller²²¹, welcher sich gegen „volkliche Bedingungen“ des Staates wendet, kommt Griller zu dem Schluß, daß der Bestand eines homogenen Volkes weder juristisch noch staatswissenschaftlich gesehen, eine notwendige Voraussetzung für den Bestand oder die Gründung eines Staates ist;²²² dieser Meinung möchte ich mich anschließen.

4.3. Die Bedeutung der Repräsentation

Die Antwort auf die Frage nach der richtigen Ordnung des Handelns und des Zusammenlebens, die lange Zeit durch umfassende religiöse Weltanschauungen vorgegeben war,²²³ scheint heute im „modernen Repräsentationsgedanken“ zu liegen. Denn hier trifft der Autonomiegedanke, der zu dem „demokratischen Anspruch auf Mitbestimmung und Mitentscheidung aller in einem freien Wettbewerb der Überzeugungen auch über die Fragen des Rechts und der Gerechtigkeit führt“²²⁴, mit der Idee des Gesetzespositivismus zusammen. Um eine Antwort auf die eingangs gestellte Frage nach der Legitimität beantworten zu können, möchte ich, Zippelius folgend,²²⁵ dem „Zusammenspiel“ dieser beiden Legitimationsströmungen, auf der einen Seite der Legitimation durch Kompetenz und Verfahren, auf der anderen Seite der Legitimation durch Konsens, nachgehen, und so die Bedeutung des modernen Repräsentationsgedankens herausarbeiten.

²²⁰ Griller, Staat, S. 9.

²²¹ Das Bundesverfassungsgericht, welches die „relative Homogenität“ des Staatsvolkes als „normal“ betrachtet beruft sich in dieser Sache fälschlicherweise auf H. Heller. Vgl. dazu Griller, Staat, S. 8.

²²² Vgl. Griller, Staat, S. 9.

²²³ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 85.

²²⁴ Zippelius, Legitimation, S. 86.

²²⁵ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 84 ff.

„An die Stelle einer Legitimation durch theologische und moralische ‘Wahrheiten’, die unglauwbüdig geworden waren, sei eine ‘Legitimation durch Verfahren’ getreten“ -- so charakterisiert Luhmann²²⁶ die Entwicklung zum Rechtspositivismus. Diese „Legitimität der Legalität“ beruhe darauf, daß die in einem bestimmten rechtlichen Verfahren hergestellten Entscheidungen, generell anerkannt werden. Einer Gleichsetzung von Legitimität und positivistischer Legalität, so Zippelius,²²⁷ sei entgegen zu halten, daß Verfahrensstrukturen und Kompetenzen gewiß eine wichtige Rolle bei der Herstellung einer verbindlichen Sozialordnung spielen, da sie prozedurale Bedingungen sind, unter denen sich am ehesten eine inhaltlich gerechte Entscheidung erwarten läßt.²²⁸ Legitimität hat demnach nicht nur prozedurale, sondern auch inhaltliche Komponenten.

Der Autonomiegedanke, auf der anderen Seite, welcher die Respektierung eines jeden als einer gleichzuachtenden moralischen Instanz fordert, müßte bei rigoroser Durchführung zum Einstimmigkeitsprinzip führen.²²⁹ Um aber die Gemeinschaft funktionsfähig zu halten, muß der Wille der Majorität als verbindlich anerkannt werden, außerdem muß das Schema zu einem der repräsentativen Entscheidungsfindung abgewandelt werden.²³⁰ Erst die Schaffung eines Repräsentativsystems ermöglicht es, eine gewisse Distanz gegenüber konkretem Interessensengagement zu schaffen. Das Mehrheitsprinzip bietet die größte Chance, daß die vernunftgeleitete Gewissensentscheidung der Einzelnen, die persönliche Autonomie, möglichst sicher zur Geltung kommt.²³¹ Es müssen also Vorkehrungen getroffen werden, die einer weitestmöglichen rationalen Abklärung der Konsensfähigkeit dienen, institutionelle und prozedurale Vorkehrungen.²³²

²²⁶ Zippelius, Legitimation, S. 87, in Erläuterung Luhmanns, S. 29 ff.

²²⁷ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 87, welcher jedoch anmerkt, daß er Luhmann diese Gleichsetzung nicht unbedingt unterstellen möchte.

²²⁸ Zippelius verweist hier auf seine ausführlicheren Ausführungen zu diesem Thema in: Zippelius, Verfahren, S. 293 ff.

²²⁹ Zippelius, Legitimation, S. 88 ff. Vgl. weiters auch Teil II dieser Arbeit, 2.2.4. *Das System der Mehrheitsentscheidung*.

²³⁰ Zippelius, Staatslehre, S. 113 führt dazu weiter aus. ...“Das Mehrheitsprinzip bietet immerhin [...] die größte Chance, daß in der Gemeinschaft diejenigen Auffassungen zur Geltung kommen, die ihre Grundlage im Gewissen und im Rechtsgefühl möglichst vieler haben.“ Vgl. dazu auch Zippelius, Legitimation, S. 89 f.

²³¹ Keineswegs muß die Mehrheitsentscheidung Ausdruck einer vernunftgeleiteten Gewissensentscheidung der Mehrheit sein.

²³² Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 113, Vgl. dazu und im Folgenden Zippelius, Legitimation, S. 90 ff.

Um diese nötige Distanz zu schaffen und eine wenigstens begrenzte Rationalität der Entscheidungen zu gewährleisten, muß die Entscheidungsfindung nach gewissen „Spielregeln“ erfolgen um sich einem Ergebnis anzunähern, das „vor dem Gewissen -- und speziell in Gerechtigkeitsfragen vor dem Rechtsgefühl -- möglichst Vieler bestehen kann.“²³³ Solche Bedingungen und Prinzipien des Zusammenlebens in einer Rechtsgemeinschaft, welche dafür sorgen, daß die Regeln eines fairen Verfahrens und die prinzipiell schutzwürdigen Rechtspositionen der Menschen, insbesondere bestimmte Grundfreiheiten, nicht mißachtet werden, und zwar auch von der Majorität nicht, werden gewöhnlich in rechtsstaatlichen Verfassungen niedergelegt und institutionalisiert.²³⁴

Wesentlich ist das Offenhalten des Meinungsbildungsprozesses für Auseinandersetzung und Kritik; staatliches Handeln soll sich nach generellen Regeln, also nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit vollziehen; für Rationalität und Kontrollierbarkeit sorgen Begründungspflichten oder Begründungsgepflogenheiten, wie sie für Gesetze, Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsakte bestehen.²³⁵ „All die institutionellen, prozeduralen und argumentativen Vorkehrungen dienen aber nur einer Abklärung der (überwiegenden) Konsensfähigkeit“²³⁶, die Repräsentanten müssen ihre Entscheidungen vor der Rechtsgemeinschaft rechtfertigen; sie stehen somit unter einem „Legitimationsdruck“.

Dieses Zusammenspiel des repräsentativen Handelns und seine Rückkoppelung an die öffentliche Meinung zeigt sehr deutlich das Ineinandergreifen einer Legitimation durch Verfahren und einer Legitimation durch Konsens.²³⁷ Regierungen und Parlamentsmehrheiten müssen ihre Entscheidungen in laufender Auseinandersetzung nicht nur gegenüber der parlamentarischen Opposition, sondern gegenüber der öffentlichen Meinung rechtfertigen. „Es geht also nicht um einen pauschalen Grundkonsens mit dem funktionierenden System, sondern um den Konsens der überwiegenden Teils der Gemeinschaft darüber, daß der überwiegende Teil der getroffenen Entscheidungen inhaltlich billigenswert ist.“²³⁸

²³³ Zippelius, Legitimation, S. 90, vgl. auch Maier, Rechtsgefühl, S. 58.

²³⁴ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 91.

²³⁵ Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 114, Legitimation, S. 91 ff.

²³⁶ Zippelius, Legitimation, S. 93, vgl. auch Würtenberger, Zeitgeist, S. 200 ff.

²³⁷ Vgl. Zippelius, Legitimation, S. 93.

²³⁸ Zippelius, Legitimation, S. 94.

4.4. Das Grundmodell des parlamentarischen Systems

Das „echte“ parlamentarische Regierungssystem besteht aus drei Gliedern, wobei sich Parlament und Regierung „als die dynamischen Pole des Regierungssystems gegenüberstehen“, dazwischen steht als drittes Glied das Volk, welches politische Legitimation zur Staatsleitung und Kontrolle verleiht und entzieht. „Technisch funktioniert der ‘echte Parlamentarismus’ durch eine sinnvolle Verteilung und Verschränkung von Leitungs- und Kontrollrechten“ zwischen den drei Staatsgewalten.²³⁹ Das primäre Grundmerkmal aller parlamentarischen Regierungssysteme ist die politische Vertrauensbindung der Regierung an das Parlament.²⁴⁰ „Der Idee nach soll im parlamentarischen System das Parlament die Regierung kontrollieren,“²⁴¹ in der Verfassungswirklichkeit, jedoch, rücken die Regierung und ihre Fraktion zu einer „kooperativen Einheit“ zusammen, da die Partei(-enkoalition), die als stärkste aus dem Parlamentswahlen hervorgegangen ist, die stärkste Fraktion in Parlament und in der Regierung darstellt.²⁴² Angesichts dieser starken Verflechtung von Regierung und Parlamentsmehrheit bleibt diese Kontrollfunktion weitgehend der Opposition überlassen.²⁴³

Das ausschlaggebende Kriterium eines parlamentarischen Regierungssystems ist die positiv gestaltete Wirkung des parlamentarischen Abberufungsrechts.²⁴⁴ Die Regierung bedarf, bei der Regierungsbildung und im weiteren Verlauf des politischen Geschehens, des Vertrauens des Parlaments.²⁴⁵ Die Regierung benötigt, jedoch, auch die Mitwirkung des Parlaments um ihre Politik realisieren zu können; der Beschluß der Gesetze, die Ratifizierung wichtiger Staatsverträge aber auch die Kompetenz des Parlaments, durch das Haushaltsgesetz, über alle staatlichen Einnahmen und Ausgaben zu beschließen,

²³⁹ Pernthaler, Staatslehre, S. 209.

²⁴⁰ Herzog, Staatslehre, S. 266, Steffani, Regierungsmehrheit, S. 18.

²⁴¹ Zippelius, Staatslehre, S. 403.

²⁴² Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 403.

²⁴³ Steffani (Regierungsmehrheit, S. 30) spricht von einer „neuen“, durchaus verfassungskonformen, institutionellen Gewaltenteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition.

²⁴⁴ Vgl. Steffani, Regierungsmehrheit, S. 17.

²⁴⁵ Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 404 f.

machen das deutlich. Es gibt also eine personelle sowie eine funktionelle Seite dieses Vertrauenserfordernisses.

In Summe untersteht die Regierung einer wirksamen Kontrolle.²⁴⁶ Angesichts der unterschiedlichen Flügel und Richtungen innerhalb der „Führungstruppe“ gibt es eine wirksame innerparteiliche Kontrolle, auch wirken die Abgeordneten der Regierungsparteien in Arbeitskreisen oder Fraktionen auf die Regierungspolitik ein. Die „spektakuläre Frontlinie des parlamentarischen Gegenspiels“ verläuft aber zwischen Regierungsmehrheit und parlamentarischer Opposition.

Das neue Konzept der Gewaltenteilung

Eine wesentliche Akzentverschiebung bewirkt das neue Konzept der Gewaltenteilung, in dem die Bedeutung der Kontrollfunktion des Parlaments immer weiter abnimmt und auf außerparlamentarische Kräfte übergeht.²⁴⁷ Die organschaftliche Trennung von Regierung und Parlament ist heute vom Dualismus zwischen Regierungsmehrheit und Opposition überlagert; die politische Gegenkraft zur Regierungsmehrheit bildet die Opposition mit den sie tragenden Parteien. Die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung ist eine formell-organisatorische, die effektive Gewaltenteilung verläuft heute zwischen Regierungspartei und Opposition. Die parlamentarische Opposition kontrolliert die Regierung anhand der ihr zur Verfügung stehenden Mittel, kritisiert sie öffentlich und entwickelt Alternativvorschläge zur laufenden Regierungsarbeit; dabei ist sie besonders auf Massenmedien, wie Presse, Hörfunk und Fernsehen, angewiesen. Einen zusätzlichen Beitrag zu einer differenzierten Gewaltenteilung kann eine bundesstaatliche Struktur leisten.

Daher ist die Opposition der „eigentlich funktionsbereitende“ Faktor der parlamentarischen Gewaltenteilung. Aus diesem Grund ist es wichtig der Opposition, ohne Rücksicht auf ihre Größe, Informations- und Kontrollrechte einzuräumen.

²⁴⁶ Vgl. Zippelius, Staatslehre, S. 407.

²⁴⁷ Vgl. dazu und im Folgenden Schambeck, Demokratie, S. 165 ff. Vgl. dazu auch Welan, Gewaltenteilung, S. 501 ff. Um etwa die besondere Funktionsweise des Systems im Vereinigten Königreich zu verstehen, die Art und Weise, in welcher die Verfassungsorgane und die zentralen Verfassungsinstitutionen Regierungsmehrheit und Opposition miteinander verknüpft sind, bedarf es einer genauen Betrachtung der Strukturen und Prozesse des britischen Regierungssystems sowie der historischen Entwicklung.

Bei jeder Parlamentswahl stehen sich Regierungspartei und Opposition als gleichgeordnete „Gegner“ gegenüber. Während die Regierungspartei in Hinblick auf die nächste Wahl versuchen wird dem „mutmaßlichen“ Willen des Volkes entgegenzukommen, hat die Opposition „in der gleichen Zeit die Chance, bessere Alternativen zu entwickeln und für diese die öffentliche Meinung zu gewinnen“²⁴⁸. Aufgrund dieser „Rückbindung des Regierungshandelns an die öffentliche Meinung“ kann die Opposition auch schon in der laufenden Legislaturperiode mittelbar die Regierung beeinflussen. Die Kontrolle seitens der Oppositionsfunktion geschieht vor allem dadurch, „daß am Ende der Legislaturperiode gleichsam als Pauschalabrechnung die nächste Wahlen stehen“²⁴⁹.

²⁴⁸ Zippelius, Staatslehre, S. 408.

²⁴⁹ Zippelius, Staatslehre, S. 408.

5. Zusammenfassung

Das zentrale Element einer Demokratie ist, daß sich die Staatsgewalt vom Volk herleitet und stets auf den Volkswillen rückführbar ist, denn das Volk ist Träger und Bezugspunkt demokratischer Legitimation. Die notwendige Grundform der Demokratie heute ist die repräsentative Demokratie, wo der Autonomiegedanke, welcher zu dem „demokratischen Anspruch auf Mitbestimmung und Mitentscheidung aller in einem freien Wettbewerb der Überzeugungen auch über die Fragen des Rechts und der Gerechtigkeit führt“²⁵⁰ mit der Idee des Gesetzespositivismus zusammentrifft. Die Demokratie als Staats- und Regierungsform beruht auf dem Prinzip der Mehrheitsentscheidung, doch um die Demokratie funktionsfähig zu machen, bedarf es eines, für demokratische Mehrheitsentscheidungen unverfügbaren Bereichs. Das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit zur Abänderung einer Verfassung gibt dieser erhöhten Bestandschutz.

Die Legitimität einer politischen Ordnung ist Voraussetzung für ihre Anerkennung und Stabilität. Obwohl die Frage nach der Legitimität einer politischen Ordnung in der Soziologie die Bedeutung erhält, ob- und aus welchen Motiven eine politische Ordnung faktisch gebilligt wird, während in der Jurisprudenz nach der ethischen Rechtfertigung von Staatsgewalt gefragt wird, stehen ethische und soziologische Legitimation nicht vollkommen beziehungslos nebeneinander, sondern berühren sich. Aus diesem Berührungspunkt ergibt sich auch das Zusammenspiel von Legitimität und Demokratie im modernen Verfassungsstaat, in welchem die Verfassung die Grundlage der Rechtfertigung eines Regimes bildet, indem sie Prinzipien zusammenfaßt, in denen die Legitimität gründet. Forderungen wie Grundrechtsschutz, Machtkontrolle, Bindung aller staatlichen Gewalt an das Recht, Transparenz der Verfahren, Gewaltentrennung, etc., sind legitimitätsbegründende Anforderungen an die Ausgestaltung einer Demokratie,²⁵¹ welche ihre volle Wirkung erst innerhalb und auf dem Boden des demokratischen Prinzips entfalten.

²⁵⁰ Zippelius, Legitimation, S. 86.

²⁵¹ Auf diese Forderungen werde ich im zweiten Teil der Arbeit auch näher eingehen, da sie auch notwendige Anforderungen an die Ausgestaltung der EG/EU sind.

III. Die Bedeutung des gesellschaftlichen Grundkonsenses für eine Verfassungsgebung

1. Wirtschaft und Politik

Nicht nur in der Jurisprudenz und der Politikwissenschaft, auch in der Ökonomie gibt es Theorien, welche in der Diskussion um Demokratie und Legitimität in der Europäischen Union hilfreich sein können. Tatsache ist, daß Wirtschaft und Politik eng miteinander zusammenhängen, denn eine funktionierende Wirtschaft ist ein wichtiger Stabilitätsfaktor für jedes politische System.²⁵² Politische Stabilität, wiederum, ist ein entscheidender Faktor für eine funktionierende Wirtschaft. Interessanterweise weisen Untersuchungen über das Verhältnis von Demokratie und Wirtschaftswachstum²⁵³ keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen auf. Jedoch dürfte das krasse Fehlen von politischen Freiheitsrechten in einer negativen Beziehung zu Investitionen und damit auch zu Wirtschaftswachstum stehen. Eindeutiger scheint das Verhältnis von politischer Stabilität und Wirtschaftswachstum zu sein, denn Erscheinungsformen sozialer Unruhe wie die Anzahl von Streiks, Ermordungen, Putschversuchen, etc. stehen in einem eindeutig negativen Verhältnis zu Investition und Wachstum. Umgekehrt führt jedoch ein Mehr an politischer Stabilität nicht zu höheren Wachstumsraten.²⁵⁴

Es kann daher festgestellt werden, daß ein hinreichendes Ausmaß an politischer Stabilität sowie das Bestehen von Freiheitsrechten für eine Demokratie grundlegend sind, damit

²⁵² Zur politisch-ökonomischen Interdependenz vgl. z.B. Göhler, Theorie, S. 155, Kirchgässer/Frey, Wirtschaftspolitik, S. 3 ff. Zur Entwicklung des Verhältnisses von Ökonomie und Politik in der neuzeitlichen Institutionengeschichte vgl. Burkhardt, Haus, S. 169 ff sowie Priddat, Staat, S. 189 ff.

²⁵³ Vgl. Wagner, Wirtschaftswachstum, S. 8 ff. Wagner analysiert in seiner Arbeit in kritischer Weise verschiedene Studien, welche Zusammenhänge zwischen Demokratie und Wirtschaftswachstum untersuchen. Da diese Studien zu komplett unterschiedlichen Ergebnissen führen, muß daraus, Wagner folgend, die Schlußfolgerung gezogen werden, daß Demokratie und Wirtschaftswachstum nicht in eindeutiger Weise miteinander in Beziehung stehen.

²⁵⁴ Wagner (Wirtschaftswachstum, S. 12 ff) bezeichnet in diesem Zusammenhang politische Stabilität als „Hygienefaktor“ in Sinne Herzbergs.

diese Bestand haben kann. In der Verfassung einer politischen Ordnung sind die Rahmenbedingungen festgelegt, welche diese politische Stabilität garantieren. Die Einigung über Grundrechte und Institutionen sowie die Verfahren, mit denen im laufenden politischen Prozeß Entscheidungen zustande kommen, erfolgt auf der Ebene des Grundkonsenses. Die Theorie des gesellschaftlichen Grundkonsenses ist für das Thema dieser Arbeit von großem Interesse, da jede Verfassung -- soll ihr Legitimität und Akzeptanz zukommen -- eines sie tragenden gesellschaftlichen Konsenses bedarf.

2. Der gesellschaftliche Grundkonsens

2.1. Einleitung und Aufbau

Im Zuge seiner Überlegungen über Legitimität und Legitimation einer Staatsordnung und Staatsgewalt sieht es Maihofer²⁵⁵ als grundlegend an, zuallererst zu fragen, was es rechtfertigt, daß es so etwas gibt wie Staat.²⁵⁶ Wie schon dargelegt, stellt der Staat nach Scheuner²⁵⁷ eine „national gestaltete, durch menschliche zentrale Aktivität geleitete Handlungseinheit“ dar, als dessen ethische Legitimationsgründe die ordnungs- und friedensstiftende Funktion der staatlichen Rechtsgemeinschaft sowie die Bereitstellung einer gerechten Gemeinschaftsordnung zu nennen sind, in der die Einzelnen zur persönlichen Entfaltung gelangen.

Allgemein gesagt, bedeutet dies, daß diesem äußerst komplexen und vielschichtigen Begriff der Legitimität die Frage nach der Notwendigkeit von Recht vorgelagert ist. Der Frage nach der Notwendigkeit des Rechts im allgemeinen und dem Entstehen einer legitimen Rechtsordnung des Staates behandeln **die Sozialvertragstheorien**, welche darüber hinaus der Frage nachgehen, warum sich Individuen in einer gesellschaftlichen Organisation zusammenschließen und sich einer Kontrollinstanz unterordnen, der zusteht, bei abweichendem Verhalten, Sanktionen zu verhängen.²⁵⁸ Der zentrale Gedanke dabei stellt der Aspekt der freiwilligen Selbstbindung der Vertragspartner dar.

Diese verfassungstheoretischen Ansätze gehen von einem hypothetischen Ursprungszustand der Anarchie aus. Da in diesem „Urzustand“ nur das „Recht“ des jeweils Stärkeren gilt, sind die Kosten der Unsicherheit eines solchen Systems sehr hoch. Die Idee des „Gesellschaftsvertrages“ ist es daher, einen Zustand anzustreben, in dem durch einen übergeordneten Machthaber, „den Staat“, ein gewisses Maß an öffentlichen

²⁵⁵ Maihofer, Legitimation, S. 17.

²⁵⁶ Vgl. dazu Teil II dieser Arbeit, 3.2. *Der juristische Begriff der Legitimität.*

²⁵⁷ Vgl. Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 6.

²⁵⁸ Fritsch, Ansätze, S. 71 ff.

Gütern, insbesondere das öffentliche Gut „Sicherheit“, angeboten wird.²⁵⁹ In den älteren sowie den neueren Sozialvertragstheorien ist der Vertrag als Fiktion anzusehen, die vertragstheoretische Argumentation als Gedankenexperiment.²⁶⁰

Die Sozialvertragstheorien suchen also Antwort auf die Frage, warum es so etwas wie Recht und Staat legitimerweise überhaupt gibt und welche Aufgaben der Staat als Konsequenz dieser Kontrakte zu erfüllen hat.²⁶¹ Dies bedeutet in der Folge, daß Kompetenzen an den Staat übertragen werden und Eingriffsrechte für wirtschaftspolitisches Handeln definiert werden.²⁶² Danach soll, auf der Basis der überblicksmäßig dargestellten wichtigsten Sozialvertragstheorien, genauer analysiert werden, wie es „in der Praxis“ gelingen kann auf Verfassungsebene **eine grundlegende Einigung auf Regeln und Institutionen** in einer Weise festzulegen, daß eine politische Ordnung Bestand haben kann.²⁶³ Interessant ist dies vor allem in Hinblick auf die Europäische Integration, da die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union entscheidend durch bereits beschlossene, aber auch zukünftig noch zu beschließende Verfassungsregeln bestimmt wird.²⁶⁴ Da die Europäische Union, angesichts ihres fortgeschrittenen Integrationsgrades, in zunehmenden Maße ein Demokratie- und Legitimitätsdefizit aufweist,²⁶⁵ ist es von besonderer Bedeutung, auf Europäischer Ebene Verfassungsreformen auf Basis eines Grundkonsenses durchzuführen.²⁶⁶

Es stellt sich die Frage, wie ein „Gesellschaftsvertrag“ zu konstruieren ist, um als gerecht und effizient betrachtet werden zu können. Grundproblem ist dabei ein immanentes Spannungsverhältnis zwischen den Werten der Freiheit und der Sicherheit. Da sich das

²⁵⁹ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 75.

²⁶⁰ Vgl. Fritsch, Ansätze, S. 72 f. Fritsch weist darauf hin, daß vor allem die älteren Vertragstheoretiker den methodologischen Status des Gesellschaftsvertrages häufig im unklaren ließen. Daher ist darauf hinzuweisen, daß der Gesellschaftsvertrag in jedem Fall lediglich als Fiktion anzusehen ist, und daher Einwände, wie die Theorien seien irrelevant, weil es faktisch kaum je einen Gesellschaftsvertrag gegeben hätte, nicht greifen können.

²⁶¹ Diese kollektiven Ordnungen und Instanzen haben entweder reine Schutzfunktion oder zusätzlich die Aufgabe, auch prokursive Tätigkeiten auszuführen. Neu belebt wurde das Interesse an den Sozialvertragstheorien 1971 mit der Publikation von Rawls Werk „A Theory of Justice“. Vgl. Boucher/Kelly, contract, S. 1.

²⁶² Vgl. Clement, Einführung, S. 50.

²⁶³ Vgl. Mueller, Democracy, S. 53 ff.

²⁶⁴ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 30.

²⁶⁵ Worin dieses Demokratie- und Legitimationsdefizit besteht, wird in Teil IV dieser Arbeit ausführlich diskutiert.

²⁶⁶ Diesbezügliche Vorschläge enthält Teil V dieser Arbeit.

größte Maß an formaler Freiheit in einem Zustand der Anarchie ohne jede staatliche Institution ergibt, diese „Freiheit“ bei nicht kooperativem Verhalten auch nur einiger Mitglieder der Gesellschaft aber zur Unterdrückung Schwächerer führt, sind im Sinn einer „geordneten Anarchie“ Regeln für die Ausübung der Freiheitsrechte jedes einzelnen nötig. Gleichzeitig bedeutet dies aber eine Einschränkung dieser Freiheitsrechte.²⁶⁷

2.2. Die Sozialvertragstheorien

Die meisten Sozialkontrakttheorien gehen davon aus, daß Verfassungen in einem Zustand der Anarchie geschrieben wurden, d.h. in einer Situation, in welcher das Zusammenleben in keiner Weise geregelt ist. Da es keine staatlich-rechtliche Ordnung gibt, folgt der Mensch in einer solchen Situation nur seiner eigenen Willkür und ist so in seiner Begegnung mit anderen permanent der Gefahr von Konflikten ausgesetzt. Da in einer solchen Situation jeder gegen jeden kämpft, bleibt den Individuen wenig Zeit und Energie für produktive Tätigkeiten. Daraus resultiert das Bedürfnis, diesen Naturzustand zu überwinden und einen gesicherten Frieden anzustreben. Daher ist es für alle vorteilhaft auf einen Teil ihrer Freiheit zu verzichten, einen Grundkonsens anzustreben und sich allgemeingültigen Regeln zu unterwerfen. Das Vertragsprinzip dient vor allem als hypothetisches Beurteilungsprinzip, welches dazu verwendet werden kann, „Rechts- und Autoritätsverhältnisse“ daraufhin zu überprüfen, ob sie als das Resultat vertraglicher Vereinbarung gleicher Menschen gedacht werden könnten.²⁶⁸ Eine solche längerfristig geltende Übereinkunft, ein solcher Grundkonsens bewirkt in der Folge eine Produktivitätserhöhung.²⁶⁹

Die wichtigsten älteren vertragstheoretischen Ansätze stammen von Hobbes, Locke, Rousseau und Kant, die wichtigsten neueren Ansätze von Rawls, Nozick und Buchanan. Diese Sozialvertragstheorien möchte ich in aller Kürze darstellen, um darauf aufbauend

²⁶⁷ Nowotny, Sektor, S. 75.

²⁶⁸ Vgl. Luf, Grundlagen, S. 55 f.

²⁶⁹ Vgl. dazu näher Teil III dieser Arbeit, 2.3.1. *Der Grundkonsens*, weiters: Frey/Kirchgässner, S. 28 ff, Müller, Democracy, S. 53 ff.

die Idee des gesellschaftlichen Grundkonsenses für die Entstehung und den Bestand einer Verfassung genauer zu untersuchen.

2.2.1. Thomas Hobbes

Der wohl bekannteste ältere vertragstheoretische Ansatz ist jener von Thomas Hobbes.²⁷⁰ Es geht ihm darum, die Notwendigkeit von Recht und Staat, die autoritäre Gewalt eines Souveräns, und die Subordinationspflicht der Bürger aus allgemeinen menschlichen Eigenschaften herzuleiten. Dabei knüpft er nicht an die „politische Natur“ des Menschen an, sondern nennt als Grundantriebskräfte menschlichen Handelns das Streben nach Selbsterhaltung und Lustgewinn. Als geeignetes Mittel zur Befriedigung dieser Bedürfnisse sieht er die Macht an. Da jeder ein Recht auf alles hat, sämtliche Gegenstände aber von jedem Einzelnen zur Erfüllung seiner Bedürfnisse beansprucht werden, kommt es notwendigerweise zum Konflikt; da es sich darüber hinaus um für die Lebenserhaltung notwendige Güter handelt, führt dieser Konflikt sogar zum Kampf auf Leben und Tod. In dieser allgemeinen Bedrohungssituation geht Hobbes von einer ursprünglichen Gleichheit aller Menschen aus, was bedeutet, daß es niemandem auf Dauer gelingen kann, diesem allgemeinen Elend zu entkommen. Die Furcht vor einem frühzeitigen Tod in einem bürgerkriegsartigen leidenschaftlichen Kampf aller gegen alle bewirkt, daß die Individuen einen Zusammenschluß mit anderen eingehen und dabei ihre „natürlichen“ Rechte aufgeben. Durch diesen Vertrag, in dem jeder mit jedem vereinbart, künftig einem Dritten bzw. einer Versammlung absoluten Gehorsam leisten zu wollen, entsteht der Staat.

Der Hobbessche Sozialvertrag ist dem Wesen nach ein Begünstigungsvertrag, welcher zwischen den Individuen zugunsten eines Souveräns geschlossen wird; der Staat selbst ist nicht Vertragspartner. Hauptaufgabe des Staates ist es, mit Hilfe des Rechts ein friedliches Zusammenleben der Bürger zu garantieren. Die verfassungsmäßige Aufgabe des Staates beschränkt sich somit darauf, die Marktergebnisse, welche nach Hobbes als

²⁷⁰ Thomas Hobbes: „*Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*“ 1651, vgl. in der Folge: Fritsch, Ansätze, S. 74 ff, Luf, Grundfragen, S. 6 ff.

gerecht anzusehen sind, durch die Bereitstellung entsprechender Institutionen zu ermöglichen und zu schützen.²⁷¹

2.2.2. John Locke

John Locke²⁷² leitet ebenso wie Hobbes seine Vertragstheorie auf der Grundlage eines „Urzustandes“ ab, in dem alle Menschen frei über sich selbst verfügen können und kein Staat existiert. Dieser Naturzustand ist bei Locke allerdings nicht nur Gedankenexperiment, sondern auch historische Realität.²⁷³ Allerdings setzt Locke in seinem „Urzustand“ von Anfang an das Bestehen bestimmter „natürlicher Eigentumsrechte“ voraus. Alle Menschen sind gleich, da kein Mensch einem anderen von Natur aus unterworfen ist. Es besteht ein „Gesetz der Natur“, welches zugleich ein Gesetz der Vernunft ist, ein Gesetz, das für alle erkennbar und verbindlich ist. Idylle ist der Lockesche Naturzustand dennoch nicht, denn, da es keine anerkannten Richter gibt hat jeder, der sich in seinem Selbsterhaltungsrecht verletzt fühlt, das „natürliche“ Recht jeden anderen zu erschlagen.

Lockes Naturzustand macht eine Entwicklung durch. Anfangs handelt es sich um eine lockere Gemeinschaft von Menschen, doch mit der Einführung von Geld wird daraus eine arbeitsteilige Tauschwirtschaft, in welcher infolge zunehmender Ungleichheiten ein erhöhter Anreiz für Übergriffe entsteht. Infolge dieser zunehmenden Instabilität sind die Menschen immer mehr dazu bereit, sich zum Schutze ihres Lebens, ihres Eigentums und ihrer Freiheit zu einer Gemeinschaft zu vereinen. Sie schließen den Gesellschaftsvertrag ab, durch den sie ihr natürliches Recht, nämlich vollständig nach eigenem Ermessen für sich selbst zu sorgen sowie ihr Recht auf Selbstjustiz, aufgeben. Diese Befugnisse vertrauen sie der Gemeinschaft an, doch soll die Tätigkeit des Staates nicht über den Schutz von Leben, Freiheit und Eigentum hinausgehen, da dieser dazu vom Vertrag her nicht legitimiert ist. Die politische Gewalt wird dem „Civil Government“ übertragen, und

²⁷¹ Nowotny, Sektor, S. 75 f.

²⁷² John Locke, „*Two Treatises of Government*“ 1690, vgl. dazu in der Folge Fritsch, Ansätze, S. 76 ff, Luf, Grundlagen, S. 57 f.

²⁷³ Vgl. näher Luf, Grundlagen, S. 57.

zwar der Legislative²⁷⁴, von dieser abgeleitet allerdings auch der Exekutive. Diese Organe sind dem Schutz der natürlichen Freiheitsrechte verpflichtet. Kommt die Staatsgewalt dieser Verpflichtung nicht in ausreichendem Ausmaß nach, kann sie notfalls vom Volk mit Gewalt abgesetzt werden.²⁷⁵

2.2.3. Jean-Jacques Rousseau

Auch Rousseau²⁷⁶ bedient sich der Gedankenexperimente von Naturzustand und Gesellschaftsvertrag zum Zweck der Herrschaftslegitimation. Rousseaus Konzeption des Naturzustandes unterscheidet sich insofern von den Annahmen Hobbes und Lockes, als dieser „Naturzustand“ in seiner Sicht keineswegs der ursprünglichen Natur des Menschen entspricht, sondern die ideologische Festschreibung einer Konkurrenz- und Klassengesellschaft darstellt. Diesem Menschenbild stellt Rousseau das Bild des ursprünglichen „homme sauvage“ gegenüber, welcher in friedlicher Selbstgenügsamkeit und Harmonie mit der Natur lebt.²⁷⁷ Nach den Vorstellungen Rousseaus ist der Mensch in diesem Zustand unabhängig und gegenüber anderen Menschen gleichgültig. Im Anfangsstadium leben die Menschen weitgehend isoliert, jedoch führen Bevölkerungszunahme und Naturkatastrophen im Laufe der Zeit dazu, daß sich zunächst lockere und dann immer enger werdende Gemeinschaften bilden. In dieser Anfangsphase ist Rousseaus Naturzustand eine Art „heile Welt“, im Verlauf der Zeit, mit zunehmender Arbeitsteilung und der Schaffung von Privateigentum treten dann aber Eigenliebe und Selbstsucht immer stärker hervor; ein Verfalls- und Entfremdungsprozeß beginnt. Damit

²⁷⁴ Die Entscheidungen des Parlaments werden nach dem Mehrheitsprinzip getroffen.

²⁷⁵ Die Verpflichtung zur Selbsterhaltung ist nach Locke in erster Linie als eine Verpflichtung gegenüber Gott anzusehen. Dies wiederum ist die rationale Basis dafür, daß die Individuen eine legitime Staatsgewalt anerkennen müssen, solange diese ihren Verpflichtungen in ausreichendem Maße nachkommt. Vgl. Boucher/Kelly, contract, S. 5.

²⁷⁶ Jean-Jacques Rousseau, „*Le Contract Social*“ 1762, vgl. dazu in der Folge Fritsch, Ansätze, S. 79 ff, Luf, Grundlagen, S. 59 ff.

²⁷⁷ Dieser „homme sauvage“ folgt ausschließlich vorrationalen Impulsen der „amour de soi“ (Selbstliebe), welche auf Selbsterhaltung gerichtet sind, sowie der „pitié“ (Mitleid, bzw. Widerwillen, einen anderen Menschen leiden zu sehen), was der Arterhaltung dient. Vgl. dazu näher Luf, Grundlagen, S. 59 ff.

wird der Naturzustand dem von Hobbes beschriebenen Zustand immer ähnlicher und es kommt zum Bürgerkrieg.

Auf dieser Grundlage kann es nach der Ansicht Rousseaus keine vernünftige Rechtsordnung geben, denn weder ist es seiner Ansicht nach zielführend mittels eines Gesellschaftsvertrages formale Rechtsgleichheit herzustellen, noch hält er eine Rückkehr zur Situation des „homme sauvage“ für möglich. Nach der Ansicht Rousseaus kann eine vernünftige Freiheitsordnung nur dadurch erreicht werden, daß an die Stelle der natürlichen Freiheit des Menschen die durch den Gesellschaftsvertrag begründete politische Freiheit tritt.²⁷⁸ Das bedeutet, daß dieser Kampf aller gegen alle schließlich zum Abschluß eines Gesellschaftsvertrages führt, durch den die Einzelnen zu einer politischen Gemeinschaft verbunden werden. Dieses Kollektiv äußert sich in einem Gesamtwillen (*volonté générale*), welcher sich nicht einfach durch Addition der Einzelwillen ergibt, sondern in einem „dialektischen Klärungsvorgang“²⁷⁹ aus den Einzelwillen hervorgehen muß. Da die Bürger aufgrund des Gesellschaftsvertrages Inhaber unveräußerlicher Souveränität sind, demnach sowohl Gesetzgeber als auch Untertanen sind, fordert Rousseau ein System direkter Demokratie und Volkssouveränität im Staat.

2.2.4. Immanuel Kant

Kants²⁸⁰ Vertragstheorie zeichnet sich im Unterschied zu den bisher vorgestellten Vertragstheorien durch einen wesentlich höheren Abstraktionsgrad aus.²⁸¹ Darüber hinaus betont er, daß der Gesellschaftsvertrag kein historisches Faktum ist, sondern ein Gedankenexperiment darstellt, welches als oberster Maßstab zur moralischen Beurteilung rechtlicher Regelungen dient. Kants Urzustand ist demnach auch nur die Idee einer Situation der Rechts- und Verfassungslosigkeit, in der jeder allein nach seinem

²⁷⁸ Vgl. dazu Boucher/Kelly, *contract*, S. 7.

²⁷⁹ Fritsch, *Ansätze*, S. 80.

²⁸⁰ *Immanuel Kant „Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre 1797*, vgl. dazu in der Folge Fritsch, *Ansätze*, S. 81 f, Luf, *Grundlagen*, S. 8 f.

²⁸¹ Vgl. dazu auch Boucher/Kelly, *contract*, S. 7 f.

eigenen Willen handeln darf und auf keinerlei legale Beschränkungen Rücksicht zu nehmen braucht. Diese Grundsituation des Menschen in der Gesellschaft ist charakterisiert durch ein in ihr wirkendes Spannungsverhältnis, welches Kant mit dem Begriff „ungesellige Geselligkeit des Menschen“ betitelt. Aus dem Zwiespalt heraus, sich einerseits zu „vergesellschaftlichen“, um sich im Zusammenleben mit anderen zu entfalten, sich aber andererseits zu „vereinzeln“, um individuelle Ziele durchzusetzen, resultiert zum einen ein permanenter Konflikt, zum anderen aber das Bestreben diese Konflikte mit Hilfe des Rechts friedlich zu bereinigen.

In seinem Urzustand schließt Kant die Möglichkeit der Existenz von Besitz und Eigentum zwar nicht aus, doch sieht er solche „Rechte“ lediglich als provisorisch an, da sie nicht durch die Androhungen von Sanktionen gegen Übergriffe geschützt sind. Gesellschaftsvertragliche Vereinbarungen kommen nach Kant ganz allgemein deshalb zustande, da das ungerregelte Zusammenleben von Menschen in einem bestimmten Gebiet zu Streitfällen führen kann und diese häufig gewaltsam zu lösen versucht werden. Diesen hypothetischen „ursprünglichen“ Vertrag setzt Kant mit der Staatsverfassung gleich. Als Ergebnis dieses vertragstheoretischen Gedankenexperiments fordert Kant, die Gesetze derart auszugestalten, daß man sie sich als Ergebnis eines hypothetischen Gesellschaftsvertrages vorstellen kann. Freiheit, verstanden als Autonomie (Selbstgesetzgebung), ist für Kant das leitende normative Prinzip menschlichen Handelns. Da diese Freiheit durch menschliche Konflikte permanent bedroht wird, ist es Aufgabe des Rechts durch institutionelle Vorkehrungen die wechselseitige Anerkennung und den Schutz der Freiheit zu gewährleisten. Auch der Grundsatz der Gleichheit der Staatsbürger vor dem Gesetz hat für ihn besondere Bedeutung.²⁸²

²⁸² Nach Kant sollte ein gerechter Staat die Form einer Republik annehmen. Den Staatsbürgern billigt Kant nur sehr beschränkte Widerstandsrechte zu. Vgl. näher Fritsch, Ansätze, S. 82.

2.2.5. Robert Nozick

Nozick²⁸³ wählt als Ausgangspunkt seiner Überlegungen den Lockschen Urzustand, den er als günstigsten anarchischen Zustand, „auf den man vernünftigerweise hoffen kann“ bezeichnet. Denn, argumentiert Nozick, wenn man zeigen kann, daß der Staat selbst diesem relativ günstigsten anarchischen Zustand vorzuziehen ist, wäre das wohl eine Rechtfertigung des Staates. Anders als bei anderen Vertretern der Sozialvertragstheorie ergibt sich der Staat bei Nozick völlig unintendiert durch die „unsichtbare Hand“ eines Konkurrenzmechanismus. Probleme für die Individuen ergeben sich in diesem vorausgesetzten Lockeschen Urzustand aus der Durchsetzung der natürlichen „property-rights“ der Individuen bzw. durch Übergriffe anderer.

Die Lösung besteht nun für Nozick darin, daß die Individuen Schutzvereinigungen gründen bzw. ihnen beitreten, wobei sie aber nicht unbedingt ihr Recht auf Selbstschutz abtreten müssen. Denn Nozick ist der Meinung, daß es ausreicht, wenn die Schutzvereinigung bei Selbstjustiz jeden Schutz vor Gegenvergeltung versagt, da durch eine solche Regelung die Privatjustiz innerhalb der Organisation auf ein ganz geringes Maß herabgedrückt wird. Im Laufe der Zeit bildet sich dann für jedes Gebiet eine dominierende Schutzvereinigung heraus, welche jedoch noch keinen Staat darstellt, da sie über kein Gewaltmonopol verfügt. Zwischen dem System privater Schutzvereinigungen und dem Minimalstaat ist nach Nozick noch ein Ultraminimalstaat denkbar, welcher zwar das Gewaltmonopol besitzt, aber nur die Individuen schützt, die bei ihm Schutzleistungen kaufen. Interessant ist es nun, wie der Übergang von einer privaten Schutzvereinigung zum Ultraminimalstaat und weiter zum Minimalstaat erklärt werden kann.

Dieser Übergang erfolgt auf der Grundlage von Nozicks Rechtfertigung von Verboten sowie seines Entschädigungsgrundsatzes.²⁸⁴ Da ein Verbot risikoreicher Handlungen die Handlungsfreiheit der Einzelnen einschränkt, fordert Nozick, daß diejenigen Individuen, deren Handlungsspielraum durch ein solches Verbot eingeengt wird, von den Nutznießern dieses Verbotes entschädigt werden. Entwickelt sich eine dominante

²⁸³ Vgl. Fritsch, Ansätze, S. 138 ff, Boucher/Kelly, contract, S. 5 f.

²⁸⁴ Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia* 1974, vgl. dazu in der Folge Fritsch, Ansätze, S. 144 ff.

Schutzvereinigung in einem bestimmten Gebiet, welche über die notwendigen Handlungsbefugnisse verfügt, um gefährliche Privatjustiz ihrer Mitglieder untereinander wirksam zu verhindern, hat sie ein faktisches Gewaltmonopol inne. Sie stellt somit einen Ultraminimalstaat dar. Verbieht diese Schutzvereinigung nun auch den Nichtmitgliedern die Ausübung von Privatjustiz, so wird sie zum Minimalstaat. Sie muß aber dem Entschädigungsgrundsatz entsprechend, den Nichtmitgliedern Kompensationsleistungen für das Verbot von Privatjustiz leisten, also beispielsweise Schutzleistungen zu ermäßigten Preisen oder sogar gratis an die Nichtmitglieder abgeben. Aus einer solchen Handhabung des Entschädigungsgrundsatzes ergibt sich im Minimalstaat eine gewisse Umverteilungswirkung.

Jede über diesen Minimalstaat hinausgehende Staatstätigkeit hält Nozick für illegitim, er sieht keine Möglichkeit produktive Staatstätigkeit von der Grundlage des Lockeschen Urzustandes und den bereits dort gegebenen „property-rights“ herzuleiten. Die Transformation vom Ultraminimalstaat in einen Minimalstaat hält Nozick jedoch für eine moralische Verpflichtung; für Nozick stellt der Minimalstaat einen Rahmen für verschiedenste Formen privater Kollektivtätigkeit dar.²⁸⁵

2.2.6. James M. Buchanan

Buchanans Ansatz²⁸⁶ weist gegenüber der Vorgehensweise von Nozick zwei wesentliche Unterschiede auf. Anders als Nozick wählt Buchanan keinen relativ günstigen, sondern den denkbar ungünstigsten, nämlich den Hobbesschen Urzustand als Grundlage des von ihm aufgestellten Gedankenexperiments und zweitens stellt er ausschließlich auf die

²⁸⁵ Nozicks Annahmen geben auch Anlaß zur Kritik. So läßt Nozick die Möglichkeit der Änderung von Präferenzen der beteiligten Individuen völlig unberücksichtigt. Nozicks Gedankenexperiment bleibt deshalb beim Minimalstaat stehen; darüber hinausgehendes staatliches Handeln hält er für undenkbar und lehnt damit auch die Vorstellung ab, daß Individuen aus Kosten-Nutzen-Überlegungen ein demokratisches Entscheidungsverfahren billigen könnten, welches durch Mehrheitsbeschluß ein für alle verbindliches staatliches Produktionsprogramm festlegt. Vgl. dazu näher Fritsch, Ansätze, S. 149 ff.

²⁸⁶ James M. Buchanan „*The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*“ 1975, vgl. dazu in der Folge Fritsch, Ansätze, S. 155 ff.

aktuellen Präferenzen der Individuen im Status quo ab.²⁸⁷ Buchanan hält es für unwichtig, auf welche Art und Weise dieser Status quo zustande gekommen ist, denn die Bewertung der status quo-Regeln hinsichtlich ihrer Legitimität muß seiner Meinung nach auf der Grundlage eines Vergleichs mit alternativen Regelungen stattfinden.

Zwei Indikatoren sieht Buchanan als entscheidend an, um das Legitimitätsverständnis der Individuen hinsichtlich der bestehenden Regeln messen zu können. Einerseits handelt es sich dabei um die „Neuverhandlungs-Erwartungen“, d.h. das vermutete Ergebnis erneuter Verhandlungen über die Vereinbarung von Regeln bei einem Rückfall in die Anarchie, andererseits fordert er eine möglichst einstimmige Billigung der Verfassungsregeln durch die betroffenen Individuen. Neuverhandlungserwartungen haben für Buchanan also wesentliche explikative Bedeutung, was bedeutet, daß man ein relativ geringes Ausmaß an Widerstand gegen die Regeln einer Kollektivverfassung damit erklären kann, daß sich die Individuen von erneuten Verhandlungen kein besseres Ergebnis erwarten. Das Ergebnis von Abstimmungen über Reformvorschläge läßt ebenfalls auf die Legitimität des Status quo schließen. Weichen jedoch die Neuverhandlungserwartungen eines großen Teils der Kollektivmitglieder wesentlich von den status quo-Regeln ab, so kann nach Buchanans Ansicht dies einen Anreiz darstellen, auf entsprechende Reformvorschläge einzugehen.²⁸⁸

Buchanan betont, daß sein zweites Kriterium für Legalität, nämlich die möglichst einstimmige Billigung durch die betroffenen Individuen bei Abstimmungen über Verfassungsregeln zu einem bestimmten Zeitpunkt lediglich hypothetischer Art sei und so ein Mittel zur Gewinnung von Anhaltspunkten über eventuell vorhandene Mängel oder Verbesserungsmöglichkeiten der Legitimation darstelle. Denn Legitimation kann seiner Meinung nach nur ein realer Konsens schaffen; das normative Erfordernis der Einstimmigkeit dürfte dabei in größeren Kollektiven -- insbesondere beim Staat -- kaum jemals vollständig erfüllt sein. In der Praxis sei also davon auszugehen, daß die Kollektivverfassungen fast immer gegen den erklärten Willen überstimmter Minderheiten

²⁸⁷ Dies bringt gegenüber Nozicks Ansatz den Vorteil, daß der legitime Bereich nicht von vornherein eingeengt ist. Vgl. dazu Fritsch, Ansätze, S. 155 f.

²⁸⁸ Die Möglichkeit verstärkter Anstrengungen seitens der Bevorzugten zur Erhaltung des Status quo läßt Buchanan weitgehend unberücksichtigt. Vgl. dazu Fritsch, Ansätze, S. 157.

zustande kommen. Darüber hinaus sei ein vollständiger Konsens in größeren Kollektiven aus Kostengründen kaum praktikabel.²⁸⁹

2.2.7. John Rawls

Rawls²⁹⁰, für den das Legitimationskriterium ebenso wie bei Buchanan in der einstimmigen Billigung durch sämtliche Kollektivmitglieder zu einem bestimmten Zeitpunkt besteht, stellt dabei im Unterschied zu Buchanan nicht auf einen realen, sondern einen idealen Konsens ab, der sich unter bestimmten hypothetischen Bedingungen ergibt.²⁹¹ Rawls charakterisiert seinen Urzustand sehr abstrakt, da er möglichst allgemeingültige Grundsätze einer gerechten bzw. legitimen Gesellschaftsordnung ableiten will; in seinem Ansatz gibt es keinerlei property-rights-Vereinbarungen im Urzustand. Es gelingt ihm dadurch, die Probleme, welche die Forderung nach einem realen Konsens mit sich bringt, zu vermeiden.

Von zentraler Bedeutung für Rawls Argumentation ist, daß die Individuen im Urzustand über ihren Platz in der Gesellschaft, über ihre Intelligenz, Körperkraft, also ihre natürlichen Gaben und darüber hinaus über die wirtschaftliche oder politische Lage, ihre Generationszugehörigkeit, etc. komplett im Unklaren sind. Diese Annahme eines „Schleiers des Nichtwissens“ über ihre zukünftige individuelle bzw. gesellschaftliche Situation führt dazu, daß die Beweggründe der Menschen im Urzustand keinesfalls mit den Beweggründen von Menschen im heutigen Leben zu vergleichen sind. Rawls ist der Überzeugung, daß Entscheidungen im Urzustand immer durch Einstimmigkeit

²⁸⁹ Zur kritischen Bewertung von Buchanans Ansatz vgl. Fritsch, Ansätze, S. 160 ff. Fritsch stellt fest, daß Buchanans Ansatz gegenüber Nozick den wesentlichen Vorteil aufweist, daß hier auf die tatsächlichen Präferenzen der Individuen zu einem bestimmten Zeitpunkt abgestellt wird. Darüber hinaus ist Fritsch jedoch der Meinung, daß beide von Buchanan aufgestellten Kriterien, Konsens und Neuverhandlungsverwartungen zur Beurteilung der Legitimität einer Situation nicht ganz unproblematisch sind. Zudem macht Buchanan seiner Meinung nach die Beziehung zwischen seinen beiden Legitimitätskriterien, dem realen Konsens und den Neuverhandlungs-Erwartungen, nur sehr unzureichend deutlich.

²⁹⁰ John Rawls, „A Theory of Justice“ 1971, vgl. dazu in der Folge Fritsch, Ansätze, S. 163 ff, Luf, Grundfragen, S. 84 ff.

²⁹¹ Vgl. dazu auch Boucher/Kelly, contract, S. 8 f.

gekennzeichnet sind, da sich alle beteiligten Individuen hinter dem Schleier des Nichtwissens in der gleichen Lage befinden und somit auch gleich vernünftig sind, sich daher von den gleichen Argumenten überzeugen lassen, woraus weiters folgt, daß sie in ihren Schlußfolgerungen jeweils übereinstimmen. Dies bedeutet, daß die auf Grundlage der ursprünglichen Situation ableitbaren Grundsätze nach Rawls allgemeine „Makro-Prinzipien“ der Gesellschaftsgestaltung darstellen.

Diese Grundsätze konkretisieren eine allgemeine Gerechtigkeitsvorstellung, in welcher der Grundsatz der Fairneß einen großen Stellenwert einnimmt; grundlegende Voraussetzung ist die wechselseitige Anerkennung der Menschen als freie und gleiche Personen.²⁹² In einer rechtlich verfaßten Gemeinschaft müssen alle Mitglieder die grundlegenden „Spielregeln“ im Zusammenleben akzeptieren. Rawls nennt zwei Prinzipien der Gerechtigkeit, durch welche dieser Grundsatz der Fairneß konkretisiert wird:

- Jedermann soll das gleiche Recht auf ein möglichst umfangreiches Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten haben.

- Soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten sind so zu gestalten, daß
 - a) zu erwarten ist, daß sie zu jedermanns Vorteil dienen, und
 - b) sie mit Ämtern und Positionen verbunden sind, die jedem offen stehen.

Das erste Prinzip ist die Forderung nach größtmöglicher gleicher Freiheit; dies beinhaltet das Recht auf politische Mitbestimmung sowie Freiheitsrechte. Der zweite der Gerechtigkeitsgrundsätze wird auch als Differenzprinzip bezeichnet. Rawls argumentiert hier, daß sich die Individuen hinter dem „Schleier des Nichtwissens“, in einer Situation also, in der ihnen ihre Stellung innerhalb des Kollektivs im Verhältnis zu anderen Kollektivmitgliedern unbekannt ist, extrem vorsichtig verhalten. Dies bedeutet in der Folge, daß sich die Individuen bei der Wahl von Verteilungsgrundsätzen nach dem „Maximin-Kriterium“ entscheiden werden, einer Regel, wonach immer jene Alternative gewählt werden sollte, deren schlechtestes Ergebnis besser ist als das schlechteste Ergebnis aller übrigen Alternativen. Die Individuen werden daher derjenigen

²⁹² Dieses Konzept zum Aspekt der Gerechtigkeit wurde von John Rawls in seiner einflußreichen „Theory of Justice“ entwickelt. Vgl. dazu Fritsch, Ansätze, S. 167 ff, Luf, Grundfragen, S. 85.

Verteilungsregel zustimmen, bei welcher ihre schlechteste relative Verteilungsposition innerhalb des Kollektivs besser ist als bei jeder anderen Regel.²⁹³ Dies bedeutet, daß Ungleichheiten nur dann legitim sind, wenn sie den sozial am wenigsten Begünstigten den größeren Vorteil bringen. Verbunden ist diese Forderung mit der Forderung nach Chancengleichheit im Sinne eines gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern.

Für die Beziehung beider Prinzipien zueinander gilt, daß dem ersten der Gerechtigkeitsgrundsätze absolute Priorität zukommt. Dies bedeutet zum Beispiel, daß Beschränkungen der Grundfreiheiten nicht mit größeren gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Vorteilen gerechtfertigt werden können, sondern nur um anderer Grundfreiheiten willen erfolgen dürfen.²⁹⁴

Rawls Theorie des idealen Konsenses wirft sicherlich die Frage auf, welche Verbindlichkeit den im Urzustand unter dem Schleier des Nichtwissens vereinbarten Grundsätzen für den Legitimitätsglauben der Individuen zukommt. Rawls widmet sich hier sowohl dem positiv-explikativen als auch dem normativen Aspekt dieses Problems, wobei er die Ansicht vertritt, daß der „Gerechtigkeitsinn“ bzw. der Legitimitätsglaube der Individuen „gegen die Grundsätze konvergiert, welche man in der ursprünglichen Situation beschließen würde“²⁹⁵.

Gerade in einer durch extreme Unsicherheiten geprägten Situation wie bei Abstimmungen über längerfristige Vereinbarungen kann der Rawlssche Ansatz mit seiner Annahme des „Schleiers des Nichtwissens“ eine recht gute Erklärung für individuelles

²⁹³ Bezogen etwa auf die Frage der Einkommensverteilung ergibt sich daraus die Forderung, daß unter verschiedenen Verteilungsalternativen diejenige gewählt werden soll, bei der die ärmste Gruppe noch am relativ besten gestellt ist. Vgl. dazu Nowotny, Sektor, S. 76.

²⁹⁴ Vgl. Luf, Grundlagen, S. 85.

²⁹⁵ Fritsch, Ansätze, S. 186 f. Zur Kritik vgl. Fritsch, Ansätze, S. 167 ff. So kritisiert Fritsch, daß die Rawlschen Ausführungen zum Gerechtigkeitsinn eigentlich keine Theorie der Entstehung bestimmter Gerechtigkeitsvorstellungen ist, sondern nur eine Erklärung der Internalisierung bereits vorhandener Gerechtigkeitsvorstellungen durch neue Gesellschaftsmitglieder darstellt. Während die einstimmige Billigung des ersten Rawlschen Grundsatzes -- der Forderung nach gleichen und möglichst umfangreichen Grundfreiheiten für alle Gesellschaftsmitglieder -- unter den Annahmen der ursprünglichen Situation noch relativ plausibel erscheint, hält Fritsch einen solchen Konsens hinsichtlich des zweiten Grundsatzes zumindest für fragwürdig. So erscheint Fritsch die von Rawls aufgestellte Behauptung, die Individuen würden hinter dem Schleier des Nichtwissens entsprechend dem Maximin-Kriterium entscheiden und das Differenzprinzip als allgemeinen Verteilungsgrundsatz wählen, als sehr zweifelhaft.

Verhalten geben. Auch seine erste Forderung der größtmöglichen gleichen Freiheit für sämtliche Beteiligten dürfte sich auch unter realen Bedingungen als besonders konsensfähig erweisen.²⁹⁶

Vertragstheorien suchen Antworten auf die Frage nach der Legitimität²⁹⁷ des „Ausgangszustandes“. Sie versuchen die Präferenzen der Individuen auf der konstitutionellen Ebene über vertragstheoretische Gedankenexperimente zu erklären, wobei die Vorstellungen über die Entwicklung dieses Legitimationseinverständnisses in den verschiedenen Vertragstheorien voneinander abweichen. Gemeinsam ist diesen Vertragstheorien, daß die vorhandene Legitimität auf einer Billigung von Regeln in der Vergangenheit (Grundkonsens) aufbaut.²⁹⁸ Bevor nun genauer analysiert werden kann, wie „in der Praxis“ Grundregeln und Institutionen auf Verfassungsebene festzusetzen sind, damit eine politische Ordnung Bestand haben kann, soll nun genau definiert werden, was in dieser Arbeit unter dem Begriff „gesellschaftlicher Grundkonsens“ zu verstehen ist.

²⁹⁶ Vgl. Fritsch, Ansätze, S. 195 ff. Auch spricht einiges dafür, so Fritsch, daß die Präferenzen auf der konstitutionellen Ebene des Legitimationsverständnisses nicht so sehr differieren wie auf operationaler Ebene.

²⁹⁷ Zum Legitimitätsproblem aus ökonomischer Sicht vgl. Fritsch, Ansätze, S. 43 ff. In drei aufeinander aufbauenden Fragenkomplexen untersucht Fritsch die Frage nach der Legitimität politischer Herrschaft. Die ersten beiden Fragekomplexe, das Wertschätzungs- und das Wertschöpfungsproblem, untersucht er unter Zugrundelegung ordinaler Nutzenmessung. Die Frage des Wertschöpfungsproblems (die zu legitimierende Maßnahme muß die gesamt Kollektive Wohlfahrt erhöhen) behandeln die paretianischen Wohlfahrtskriterien, die Lösung des Wertschätzungsproblems (die Frage nach dem Ausmaß der Billigung der betreffenden Maßnahmen durch die betroffenen Individuen) ist Gegenstand der Theorien sozialer Wahl. Im dritten Fragekomplex, dem Situationsproblem, geht es um die Bewertung des Ausgangszustandes (bzw. der status quo- Regeln). Diese Frage nach der Legitimität einer politischen Herrschaft wird im Rahmen der Vertragstheorien behandelt.

²⁹⁸ Vgl. Fritsch, Ansätze, S. 71 ff.

2.3. Die grundlegende Einigung auf Regeln und Institutionen

2.3.1. Der Grundkonsens

Das Konzept des Grundkonsenses ermöglicht eine von „kurzfristigen und partikularen Interessen“²⁹⁹ unbeeinflusste Regelung gesellschaftlicher Probleme. Beim gesellschaftlichen Grundkonsens werden übergeordnete Regelungen geschaffen, welche die Rahmenbedingungen festlegen, die Verfassung, wodurch die vielen Einzelinteressen einer „Gesellschaft“ zu einem kollektiven Interesse umgeformt werden.³⁰⁰ Innerhalb dieses Rahmens vollzieht sich der laufende politisch-ökonomische Prozeß.³⁰¹ Neben der Festlegung der Grundrechte und Institutionen geht es dabei auch um die Festlegung der Verfahren, mit denen im laufenden politischen Prozeß Entscheidungen zustande kommen sollen. Ganz allgemein gesprochen sind **drei Merkmale** kennzeichnend für den gesellschaftlichen Grundkonsens:³⁰²

- Der Grundkonsens regelt grundsätzliche Aspekte, welche über kurzfristige Interessen hinausgehen.
- Die Einigung über den Grundkonsens erfolgt in einer Situation der Ungewißheit, denn die Individuen (und auch die Gruppen) wissen nicht in welcher Lage sie sich selbst oder ihre Nachkommen befinden werden.
- Der Grundkonsens besteht in einer freiwilligen Übereinkunft, in welcher die Regelungen prinzipiell einstimmig beschlossen werden.

²⁹⁹ Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 11.

³⁰⁰ Vgl. Mueller, Democracy, S. 47. In den meisten ökonomischen Modellen wird von rational handelnden Individuen ausgegangen. Wenn dies auch nicht immer zutreffen mag, so kann man jedenfalls davon ausgehen, daß die Individuen in den meisten Fällen eigene Ziele. Aber selbst wenn die Individuen nicht immer rational handeln, so möchten sie doch von Institutionen regiert werden, welche sie „rational handelnd“ auswählen würden. Vgl dazu Mueller, Democracy, S. 50 f.

³⁰¹ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 11 ff, vgl. Mueller, Democracy, S. 50 f.

³⁰² Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 10 f, vgl dazu auch Mueller, Democracy, S. 61.

Auf Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsenses werden demnach langfristige Regelungen im Zustand der Ungewißheit beschlossen, welche es den Individuen auf der nachgelagerten Ebene, dem laufenden gesellschaftlich-politischen Prozeß ermöglichen, ihre eigene Position in der Gesellschaft zu kennen und entsprechend ihren individuellen Zielvorstellungen und Nutzenerwägungen unter Berücksichtigung der bestehenden gesellschaftlichen Institutionen und Verfahren zu handeln.³⁰³ Wesentlich ist, daß in diesem Prozeß adäquate Institutionen sowie geeignete Verfahren der Entscheidungsfindung festgelegt werden.³⁰⁴ Insofern sind beim Zustandekommen eines solchen Grundkonsenses wirtschaftspolitische Berater von großer Bedeutung, als sie Informationen über für alle vorteilhafte Regelungen anzubieten in der Lage sind, denen zufolge Nutzen und Kosten einer Handlung neu bewertet werden.³⁰⁵ Da jedes gesellschaftliche System teilweise offen ist, insbesondere, da die Akteure nicht vollständig informiert sind, bietet Information eine geeignete Grundlage für wirtschaftspolitische Eingriffe.

Eigennütziges Verhalten der Entscheidungsträger kann einem politischen System großen Schaden zufügen und im Extremfall sogar die Stabilität eines politischen Systems gefährden. Werden jedoch die Spielregeln des demokratischen Prozesses auf Ebene des Grundkonsenses richtig gesetzt, so kommt es im laufenden politischen Prozeß, in welchem die Entscheidungsträger, also vor allem die Wähler und die Regierung, gemäß ihren kurzfristigen Interessen handeln, automatisch zur Berücksichtigung der Präferenzen der Individuen. Diese Verfahren, also die Art und Weise wie Ergebnisse zustande kommen und die Einschränkungen, welchen die Entscheidungsträger unterliegen, sind von großer Bedeutung, denn diese sollen garantieren, daß selbst ein größtenteils eigennütziges Handeln der Entscheidungsträger ein akzeptables Ergebnis erwarten läßt. Einzelne Entscheidungen werden im laufenden polit-ökonomischen Prozeß akzeptiert, da sie entsprechend dem vorgesehenen Verfahren korrekt getroffen wurden.³⁰⁶

³⁰³ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 32 f, vgl auch Mueller, Democracy, S. 61 ff.

³⁰⁴ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 10 ff, Mueller, Democracy, S. 63.

³⁰⁵ Wirtschaftspolitische Berater können sowohl auf der Ebene des Grundkonsenses als auch auf der Ebene des laufenden gesellschaftlichen Prozesses Informationen vermitteln. Vgl. dazu näher Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 10.

³⁰⁶ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 30 f. Frey/Kirchgässner weisen auch darauf hin, daß sich eine Übereinstimmung auf der Ebene des Grundkonsenses grundsätzlich unterscheidet von einem ergebnisorientierten Ansatz, bei dem allein der Nutzen einer einzelnen, isoliert betrachteten Entscheidung zählt.

Geht man davon aus, daß eine Situation ohne Regelung für alle beteiligten Individuen ungünstiger wäre, so ist das Zustandekommen eines Grundkonsenses ein Produktivitäts- bzw. Effizienzgewinn im Sinne von Pareto, da durch eine solche grundlegende Übereinkunft viele, möglicherweise alle Individuen besser gestellt und niemand schlechter gestellt wird. Je größer die Unsicherheit der Individuen bezüglich ihrer späteren Position ist, umso leichter kann ein gesellschaftlicher Grundkonsens erreicht werden.³⁰⁷

Ein einmal herbeigeführter gesellschaftlicher Grundkonsens muß im laufenden politischen Prozeß natürlich durchgesetzt werden. Spielregeln innerhalb des polit-ökonomischen Prozesses sind nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit veränderbar, denn so ist die Freiheit der Individuen bestmöglich garantiert. Diese grundlegenden gesellschaftlichen Übereinkünfte, welche ja nach dem Prinzip der Einstimmigkeit zustande kamen, gilt es vor kurzfristigen Meinungsschwankungen abzusichern, da sonst die Vorteile dieser langfristigen Sicherheit nicht gegeben wären und die Vorteile langfristiger Bindungen zur Ausschöpfung pareto-optimaler Arrangements nicht wahrgenommen werden könnten.

Es gibt gute Argumente dafür, einen erzielten Grundkonsens dem Zugriff der laufenden Entscheidungen zu entziehen.³⁰⁸ Dies ist in der Verfassungspraxis beispielsweise möglich, indem für eine Änderung dieser Grundübereinkunft eine qualifizierte Mehrheit verlangt wird.³⁰⁹ Denn, könnten auch diese grundlegenden „Spielregeln“ ohne weiteres nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit verändert oder aufgehoben werden, wäre der Sinn von Einigungen auf der Ebene des Grundkonsenses zerstört, da jedes Individuum/ jede Gruppe entsprechend seiner/ihrer kurzfristigen Interessenslage handeln würde.

³⁰⁷ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 29.

³⁰⁸ Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 33. Vgl. auch Teil II dieser Arbeit, 1.2.4. *Das System der Mehrheitsentscheidung*.

³⁰⁹ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 33.

2.3.2. Erreichen eines Grundkonsenses in der Realität

Geht man davon aus, daß eine Demokratie diejenige Staatsform ist, welche die Freiheit der Individuen bestmöglich sichert, so ist eine Einigung über die zu verwendenden demokratischen Entscheidungsmechanismen von großer Bedeutung.³¹⁰ Verfassungen legen die Spielregeln für alle zukünftigen politischen Spiele fest. Wie bereits besprochen, gehört dazu die Festlegung der individuellen Grundrechte, der Institutionen, einer funktionierenden Gewaltenteilung sowie auch die Einigung über die Entscheidungsverfahren, welche im laufenden politischen Prozeß zur Anwendung kommen.³¹¹ Diese grundlegenden Spielregeln müssen in einer Art und Weise festgelegt werden, daß alle Mitglieder in gleichem Maße an den Vorteilen, wie auch an den Lasten beteiligt sind.³¹² Gemäß diesem Grundsatz der Fairneß muß derjenige, der die Vorteile eines Systems genießt, auch bereit sein, Einschränkungen in Kauf zu nehmen, wenn diese Beschränkungen auf einem für alle geltenden Maßstab beruhen.³¹³ Über diese Grundregeln des Zusammenlebens bedarf es also eines tragenden gesellschaftlichen Konsenses, eines Konsenses, welcher in der Folge auch Voraussetzung für jede wirtschaftlich produktive Tätigkeit ist.³¹⁴

³¹⁰ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 3.2. *Der juristische Begriff der Legitimität*, 4.1. *Legitimation im demokratischen Verfassungsstaat*. So fordert Maihofer (Legitimation, S. 33) eine Gestaltung der Staatsordnung und Handhabung der Staatsgewalt, die aus dem angeborenen Recht der Freiheit und Gleichheit begründet und gerechtfertigt ist. Habermas (Legitimationsprobleme, S. 46) betont, daß heute lediglich Regeln und Kommunikationsvoraussetzungen, die eine unter Freien und Gleichen erzielte Übereinstimmung oder Vereinbarung von einem kontingenten oder erzwungenen Konsens zu unterscheiden erlauben, legitimierende Kraft haben.

³¹¹ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 41 f. Die Einigung über die im laufenden gesellschaftlichen Prozeß anzuwendenden Entscheidungsverfahren ist etwas weniger grundlegend. Aber auch in diesem Bereich führt ein Konsens darüber, an welcher Stelle und inwieweit ein bestimmter Entscheidungsmechanismus anzuwenden ist, bei geeigneter Wahl zu Produktivitätsgewinnen. Ausführungen zum laufenden polit-ökonomischen Prozeß können in dieser Arbeit jedoch nicht untersucht werden. Vgl. daher dazu im Detail Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 85 ff. Vgl. auch Teil II dieser Arbeit, 3.2. *Der juristische Begriff der Legitimität*.

³¹² Dieser Grundsatz der Fairneß nimmt in Rawls Gerechtigkeitskonzeption einen zentralen Rang ein. Vgl. dazu Luf, Grundlagen, S. 84.

³¹³ Ein Steuerhinterzieher verletzt z.B. diese Pflicht zum „fair play“. Vgl. Luf, Grundlagen, S. 84.

³¹⁴ In einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik werden Regeln vorgeschlagen, die auf der Ebene des Grundkonsenses vereinbart werden, um das spätere Handeln im laufenden politischen Prozeß zu leiten, Vgl. dazu Mueller, Democracy, S. 59 ff. Frey/Kirchgässner (Wirtschaftspolitik, Vorwort) weisen darauf hin, daß es in einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik vor allem darauf ankommt, Regeln vorzuschlagen, die auf der Ebene des Grundkonsenses vereinbart werden und das spätere Handeln im laufenden politischen Prozeß leiten.

Oft besteht so ein Grundkonsens informell; werden Regelungen jedoch bewußt konstruiert und in die staatsrechtlichen Verfassungen aufgenommen, so kann von einem Verfassungsvertrag gesprochen werden.³¹⁵ Eine Situation vollkommener Ungewißheit wird jedoch in der Regel kaum jemals erreicht, Voraussetzungen für das Zustandekommen eines gesellschaftlichen Grundkonsenses müssen aktiv geschaffen werden.³¹⁶ In diesem Bereich kann wirtschaftspolitischen Beratern eine große Aufgabe zukommen, denn nicht selten verhalten sich Individuen oder Gruppen kurzsichtig und verzichten auf Übereinkünfte, weil sie die längerfristigen Auswirkungen falsch einschätzen. Da es nicht einfach ist die Voraussetzungen für einen gesellschaftlichen Konsens vollständig herzustellen, werden die wirtschaftspolitischen Berater versuchen, Ideen zu entwickeln, welche (im ex ante-Sinn) zu pareto-superioren Zuständen führen.

Allgemein gesprochen, kommen Regelungen dann zustande, wenn die Individuen im Zustand der Ungewißheit annehmen, daß sie mit diesen Regelungen bessergestellt werden. Je dichter dieser „Schleier der Ungewißheit“, je größer die Unsicherheit der Betroffenen bezüglich ihrer späteren Position im laufenden politischen Prozeß, desto eher kann ein gesellschaftlicher Grundkonsens erreicht werden.³¹⁷ Denn in einer solchen Situation werden die Individuen die verschiedenen Möglichkeiten, wie sie von einer Regel betroffen sein könnten, gegeneinander abwägen.

Ein Zustand absoluter Ungewißheit ist in der Realität kaum denkbar. Ein Zustand relativer, zumindest teilweiser Ungewißheit erleichtert die Entstehung eines Grundkonsenses auch schon in großem Ausmaß. Aus diesem Grund muß versucht werden, möglichst nahe an diesen Idealzustand absoluter Ungewißheit heranzukommen. Liegt zum Beispiel ein längerer Zeitraum zwischen Verabschiedung der Regelungen des Grundkonsenses und dem Inkrafttreten dieser Regelungen, so kann ein Grundkonsens bedeutend leichter gefunden werden.³¹⁸ Andererseits wird auch Unsicherheit eingeführt, wenn eine Vereinbarung erst nach mehreren Jahren wirksam wird, denn in der Zwischenzeit können sich die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse wesentlich geändert haben; was für eine bestimmte Gruppe beim Abschluß der Regelung von Vorteil

³¹⁵ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 11 f.

³¹⁶ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 32 ff.

³¹⁷ Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 34.

³¹⁸ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 33 ff.

war, kann sich für eben diese Gruppe zum Nachteil entwickelt haben.³¹⁹ Jedenfalls werden ja mit dem geschaffenen Grundkonsens Entscheidungen für ferne Nachfahren getroffen, was zumindest zu einer gewissen Unsicherheit führt.

Dennoch muß festgestellt werden, daß vollständige Ungewißheit auf der Ebene des Grundkonsenses in der Wirklichkeit nur schwer und nur für spezielle Aspekte zu erreichen ist. Kann Ungewißheit nicht vollständig hergestellt werden, kann immer noch versucht werden, so auf die Individuen einzuwirken, daß sie sich bei der Entscheidung über gesellschaftliche Regeln nicht eigennützig, sondern moralisch verhalten. Dies ist auch das Ziel des Konzepts der Diskursethik.³²⁰

Das Prinzip der **Diskursethik**³²¹ ist ein normatives Konzept, welches auch bei fehlender Ungewißheit zu optimalen Ergebnissen führen soll. Ziel ist es, auf die gesellschaftliche Regelungen beschließenden Individuen so einzuwirken, daß sie sich nicht eigennützig verhalten, sondern aufrichtig verhandeln. Erreicht werden soll ein Konsens aufgrund eines „sachverständigen, unvoreingenommenen, nicht persuasiven und zwanglosen Diskurses“³²². Anstelle von Autorität sollen Rechtfertigung und Begründung treten, subjektive Interessen sollen durch eine Diskussion in einer idealen Sprechsituation überwunden werden, in der alle Beteiligten gleiche (Begründungs-)Rechte und Pflichten haben. Diese „ideale Sprechsituation“ soll alle Beteiligten zu einer Art objektiver Betrachtung motivieren, die in der Folge dazu führt, daß dem Ergebnis alle Beteiligten zustimmen können. Dieses Dialog- oder Konsensprinzip setzt freilich voraus, daß alle Beteiligten gutwillig und aufrichtig verhandeln. Die Umsetzung dieses normativen Konzepts in Institutionen ist weitgehend ungeklärt.

In der Praxis kann versucht werden, sich diesem Dialog- oder Konsenskonzept anzunähern.³²³ Positiv zu werten sind hier persönliche Kontakte mit dem Ziel, sich in die

³¹⁹ Vgl. dazu und in Folge Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 34 ff.

³²⁰ Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 37 f.

³²¹ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 36 f.

³²² Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 36.

³²³ Fühlt sich eine Gruppe, etwa, durch einen Vorschlag benachteiligt, so kann versucht werden diese -- auf Kosten einer eindeutig bevorzugten Gruppe -- besser zu stellen. Dies darf aber nur in dem Ausmaß geschehen, daß der zuvor bevorzugten Gruppe nach eigener Einschätzung immer noch ein Nettovorteil verbleibt. Hier bedarf es also einer Menge an „Fingerspitzengefühl“. Vgl. dazu Frey/Kirchgässner, S. 32 ff.

Situation der anderen hineinzusetzen, deren Kosten und Nutzen in die eigenen Überlegungen einzubeziehen und sich auch von moralischen Erwägungen leiten zu lassen. Auch die Informationsvermittlung durch die Massenmedien und durch die Schulausbildung ist wichtig geworden.³²⁴

Es ist schwierig, die für eine Entscheidung auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsenses erforderliche Ungewißheit generell sicherzustellen, noch weniger kann man darauf hoffen, daß sich rationale Individuen auch dann von moralischen Erwägungen leiten lassen, wenn diese ihren individuellen Interessen entgegenstehen. Selbst wenn es gelingt eine Situation der Ungewißheit herzustellen, kann man nicht a priori angeben, welchen Entscheidungsregeln die Individuen in welcher Situation folgen würden.

Als weitere Entscheidungsregel ist an dieser Stelle noch einmal das **Maximin-Prinzip** zu erwähnen, aus welchem Rawls in seiner Theorie der Gerechtigkeit ableitet, daß alle gleiches Recht auf ein möglichst umfangreiches Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten haben sollen. Dieses Prinzip hat vor allem Bedeutung, wenn es um die Entstehung von Verfassungsregeln geht, insbesondere um die grundlegenden Freiheitsrechte.³²⁵

2.4. Die Bedeutung des Grundkonsenses für die Europäische Union

Die Entwicklung der Europäischen Union zeigt die Bedeutung eines Grundkonsenses mit besonderer Deutlichkeit, denn die zukünftige Entwicklung Europas wird entscheidend durch beschlossene und noch zu beschließende Verfassungsregeln bestimmt.³²⁶ Die Verfassung der Europäischen Union, als welche die Gründungsverträge bzw. die zahlreichen Vertragsrevisionen anzusehen sind, stellen jene grundsätzlichen Aspekte dar,

³²⁴ Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 36.

³²⁵ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 37. Dieses Prinzip wird insbesondere in der neueren Diskussion als Alternative zum Prinzip der Maximierung des Erwartungsnutzen verstanden, welches in der utilitaristischen Tradition steht.

³²⁶ Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 30.

die eines Grundkonsenses bedürfen. Denn nur wenn die Verfassung der Europäischen Union tatsächlich auf einen Grundkonsens der Unionsbürger zurückgeführt werden kann, kann der Union Legitimität zukommen.³²⁷

Am leichtesten kommt ein Grundkonsens in einer Situation der Unsicherheit zustande. Daher ist es besonders interessant, festzustellen, daß es im Zuge der Entwicklung der Verfassung der Europäischen Union beinahe regelmäßig zur Einführung einer Form von Ungewißheit kam. So dauerte es in vielen Fällen relativ lange, bis beschlossene Regelungen umgesetzt wurden, ferner wurden Regelungen oft von Politikern beschlossen, welche zum Zeitpunkt ihres In-Kraft-Tretens und der damit verbundenen Einschränkung der nationalen Souveränität nicht mehr im Amt waren.

Ein besonders gutes Beispiel dieser Ungewißheit bei der Einigung über Verfassungsfragen im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union ist die Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Bedingungen zum Beitritt zur Europäischen Währungsunion wurden im Vertrag von Maastricht und damit lange vor dem tatsächlichen Wirksamwerden dieser Kriterien getroffen -- also in einer Situation der relativen Ungewißheit. So war beim Abschluß des Vertrages von Maastricht natürlich noch offen, welche Länder die Bedingungen für einen Beitritt zur Europäischen Währungsunion erfüllen würden. Interessant ist es, daß zu diesem Zeitpunkt wohl kaum jemand daran gezweifelt hätte, daß Deutschland diese Kriterien mit Leichtigkeit erfüllen würde. Tatsächlich, allerdings, bedurfte es dazu einer großen Anstrengung.³²⁸

Trotz dieser guten Voraussetzungen für das Zustandekommen eines Grundkonsenses muß die Frage gestellt werden, ob die Verfassung der Europäischen Union tatsächlich auf einen Grundkonsens der Unionsbürger zurückzuführen ist. Denn das dritte Merkmal, welches kennzeichnend ist für das Zustandekommen eines Grundkonsenses, ist jenes der einstimmigen Billigung durch die Betroffenen. Nun kommen aber Beschlüsse über grundsätzliche Verfassungsfragen in Regierungskonferenzen zustande, in denen die

³²⁷ Vgl. Teil III dieser Arbeit, 2.1. *Einleitung und Aufbau*.

³²⁸ Vgl. dazu Frey/Kirchgässner, *Wirtschaftspolitik*, S. 35. Auch die Kriterien des Stabilitätspaktes wurden in einer Situation der relativen Ungewißheit beschlossen. Da diese Kriterien keinerlei Rücksicht auf Konjunkturerwicklung nehmen, ist auch ungewiß, ob es den Mitgliedstaaten leicht fällt, oder beträchtliche Anstrengungen kosten wird, diese zu erfüllen.

Beschlußfasser Regierungsvertreter sind, während die von der Verfassung Betroffenen, hingegen, die Unionsbürger sind.³²⁹ Das dritte Kriterium ist somit nicht erfüllt.

Natürlich ist es nicht möglich, daß die Unionsbürger einstimmig Beschlüsse über Verfassungsfragen in der Europäischen Union fassen. Aber, wie schon ein Zustand teilweiser Ungewißheit das Zustandekommen eines Grundkonsenses beträchtlich erleichtert, so verbessert eine möglichst breite Zustimmung zu entscheidenden Verfassungsfragen die Akzeptanz dieser Verfassung beträchtlich. Lange Zeit wurden auf Europäischer Ebene Grundsatzentscheidungen getroffen, welche wenig Rücksicht auf Wünsche und Bedenken der Bürger dieser Europäischen Union nahmen.³³⁰ Als anlässlich der Ratifikation des Vertrags von Maastricht in einigen Mitgliedstaaten Volksabstimmungen durchgeführt wurden, zumal dieser Vertrag einen großen Einschnitt in die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten bedeutete, wurde erstmals deutlich, daß sich breite Teile der Bevölkerung der Mitgliedstaaten mit den weitreichenden Verfassungsänderungen nicht identifizieren konnten.³³¹ Dies bewirkte ein langsames Umdenken in der Europapolitik und es wurde deutlich, daß der Grundkonsens auf europäischer Ebene die gemeinsamen Werte der Unionsbürger widerspiegeln muß und nur eine Verfassung, die auf einem solchen Konsens aufbaut, Voraussetzung dafür sein kann, daß dieser politischen Ordnung Legitimität und damit Akzeptanz zukommen kann.³³²

Ein für die Europäische Union besonders bedeutsamer Teilbereich des Grundkonsenses ist jener über Ausmaß und Form der räumlichen Dezentralisation des Entscheidungsprozesses. „Subsidiarität“ und „Föderalismus“ sind zu Schlagworten eines

³²⁹ Auch das Erfordernis der einstimmigen Beschlußfassung über solche Verfassungsfragen ändert nichts an dieser Problematik.

³³⁰ Vgl. dazu genauer Teil IV dieser Arbeit, 3.1. *Wie demokratisch ist die EU?*, 3.2. *Das EU-Volk als Legitimationsbasis*, 3.3.1. *Die Bedeutung des Grundwertekonsenses*.

³³¹ Das (1.) Referendum in Dänemark anlässlich der Ratifikation des Vertrages von Maastricht brachte als Ergebnis ein NEIN zu den Vertragsinhalten, jenes in Frankreich nur ein knappes JA. Die darauf folgende Diskussion machte erstmals deutlich, daß die Europäische Integration nur eine Zukunft hat, wenn man die Ängste und Wünsche der Bürger der Europäischen Union in der Europapolitik berücksichtigt.

³³² Vgl. dazu Teil V dieser Arbeit, in welchem ein Umbau der Verfassung der Europäischen Union in den Bereichen vorgeschlagen wird, die grundlegend sind und in welchen es eines Grundkonsenses bedarf; denn die Unionsverfassung muß in jedem Fall die gemeinsamen Grundwerte der Unionsbürger widerspiegeln.

„bürgernahen“ Europa geworden, doch ist ihre Bedeutung oft unklar oder mißverständlich. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, den ökonomischen Hintergrund einer föderalistischen Struktur näher zu untersuchen.

2. 5. Ökonomischer Hintergrund einer föderalistischen Struktur

2.5.1. Einleitung

In Folge dieser besonderen Bedeutung eines Grundkonsenses auf Europäischer Ebene ist es sinnvoll, die Bereiche, in welchen es dieses Grundkonsenses bedarf, näher zu analysieren. Die Garantie der Grundrechte für die Individuen ist wesentliche Voraussetzung der Funktionsfähigkeit einer demokratischen Gesellschaft, auch der Europäischen Union. Denn Personen und Gruppen können ihre Präferenzen im zukünftigen politisch-ökonomischen Prozeß nur dann zur Geltung bringen, wenn ihre individuellen Grundrechte gesichert sind.³³³ Weiters ist es wesentlich, Institutionen der Gewaltenteilung und der räumlichen Dezentralisierung auf Ebene des Grundkonsenses festzulegen, da sie als Schranke gegen Machtkonzentration dienen. Denn einerseits wird dem Staat zwar das Recht der Zwangsgewalt zugestanden, gleichzeitig wird aber versucht, die Rechte des Individuums und seinen Schutz vor Übergriffen durch staatliche Instanzen durch die Einrichtung der Gewaltenteilung und der räumlichen Dezentralisierung zu schützen.³³⁴

Zum Thema Grundrechte und Trennung der Staatsgewalten möchte ich an dieser Stelle auf den vorangegangenen Demokratieteil verweisen, da diese Bereiche des

³³³ Auch die grundsätzliche Abgrenzung zwischen dem privat und dem kollektiv geregelten Bereich in der Gesellschaft ist von großer Bedeutung, vgl. dazu näher Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 45.

³³⁴ Die Individuen und Gruppen können produktiv zusammenleben, wenn sie dem Staat die Gewalt zur Durchsetzung von Rechtsnormen übertragen; gleichzeitig müssen sie darauf achten, daß er nicht zum Moloch (Leviathan) wird, der ihre Handlungsmöglichkeiten übermäßig einschränkt. Vgl. Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 42.

Grundkonsenses vor allem in der klassischen Staatslehre behandelt werden.³³⁵ In der Folge soll nun die ökonomische Theorie des Föderalismus näher untersucht werden. Denn die Ansätze aus der Theorie des Föderalismus lassen sich natürlich auch auf die EU anwenden, wobei Föderalismus in diesem Fall als übergreifendes/transnationales Organisationsprinzip verstanden werden kann, dessen Bedeutung auch im zwischenstaatlichen Bereich liegt.³³⁶ Die Betrachtung des Föderalismus aus ökonomischer Sicht ist sogar von besonderem Interesse für das Thema dieser Arbeit, da die Föderalismustheorie i.d.R. den föderalistischen Staatsaufbau als Mittel zum Zweck und nicht als Wert an sich betrachtet.³³⁷ Dies steht in krassem Gegensatz zu der vorwiegend politisch geführten Diskussion um föderale Strukturen in der Europäischen Union in Zusammenhang mit dem vor allem als Schlagwort gehandhabten Begriff der Subsidiarität.³³⁸ Magiera bezeichnet die Begriffe „Subsidiarität“ und „Föderalismus“ sogar als „Kampfbegriffe in der politischen Auseinandersetzung um die Fortentwicklung der europäischen Integration.“³³⁹

2.5.2. Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus

Im Unterschied zur Dezentralisierung, wo öffentliche Funktionen von verschiedenen Verwaltungsstellen, jedoch nach einheitlichen Regeln oder Weisungen ausgeübt werden, beinhaltet Föderalismus über den Aspekt der verwaltungsmäßigen Dezentralisation hinaus, auch die politische Willensbildung auf verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors. Sowohl was die Mitwirkung an der politischen Willensbildung als auch die

³³⁵ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2.6. *Gewaltenteilung*, 2.2.8. *Grundrechte*.

³³⁶ Vgl. Magiera, Föderalismus, S. 74 ff.

³³⁷ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 131.

³³⁸ Zum Begriff der Subsidiarität vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2.9. *Subsidiarität*. Sowohl das Föderalismusprinzip, als auch das Subsidiaritätsprinzip kann als Organisationsprinzip für den Aufbau des Staates verstanden werden. Diese Prinzipien schließen sich nicht aus, sondern ergänzen einander. Vgl. dazu Magiera, Föderalismus, S. 73 ff. Gutknecht (Subsidiaritätsprinzip, S. 938) sagt: „Der Subsidiaritätsgedanke findet zweifellos im Föderalismus eine seiner wichtigsten Ausprägungen.“

³³⁹ Magiera (Föderalismus, S. 71) führt dazu aus: Einerseits dienen diese Begriffe als Schlagworte gegen den „Brüsseler Zentralismus“, andererseits werden sie aber als mögliches Einfallstor für eine weitere Stärkung der Europäischen Union zu Lasten der nationalstaatlichen Souveränität zurückgewiesen.

Verwaltung betrifft, ist zu bemerken, daß Ausmaß und Form eines föderalen Systems sehr unterschiedlich sein können.³⁴⁰ Starke Argumente für eine föderalen Lösung sind insbesondere Minderheitenschutz und Machtdiffusion.

Eine Hilfe bei der Entscheidung über den optimalen Zentralisierungsgrad kann die Theorie des Föderalismus geben, in welcher nach den Determinanten dieses optimalen Zentralisierungsgrades gesucht wird.³⁴¹ Als Kriterien für die Aufgabenverteilung in einem föderalen System werden in der normativen ökonomischen Theorie des Föderalismus insbesondere drei Aspekte genannt:³⁴²

- der Grad der regionalen Homogenität der Präferenzen gegenüber öffentlichen Gütern und Leistungen;
- Kostenverläufe der Erstellung öffentlicher Güter;
- das Ausmaß interregionaler externer Effekte.

Ist die Nutzungsmöglichkeit aus der Bereitstellung eines öffentlichen Gutes für jedes Individuum innerhalb eines Staatsgebiets gleich, ist die Versorgung mit diesen Gütern notwendigerweise zentral. Das Ausmaß der „Produktion“ eines solchen öffentlichen Gutes ist i.d.R. ein Kompromiß zwischen den Vorstellungen der einzelnen Gruppierungen und Parteien.³⁴³ Sind jedoch die Präferenzen der Bewohner einzelner Regionen verschieden (und wird vereinfachend angenommen, daß die Präferenzen der Bewohner innerhalb einer Region ident sind und daß weiters die Kosten der Erstellung des öffentlichen Gutes unabhängig von der erstellenden staatlichen Ebene sind), so kann die gesamtwirtschaftliche wie auch die regionale Wohlfahrt nur im Rahmen eines dezentralen Systems maximiert werden. Je größer die Unterschiede in den „regionalen Präferenzen“, desto höher ist auch der „Wohlfahrtsgewinn“ einer föderalen gegenüber einer national einheitlichen Lösung.³⁴⁴

³⁴⁰ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 128 ff. Die Frage nach Ausmaß und Form eines föderalistischen Systems ist im wesentlichen politisch-historisch bestimmt.

³⁴¹ Vgl. Frey/Kirchgässner, S. 59 ff, Mueller, Democracy, S. 77 ff.

³⁴² Nowotny, Sektor, S. 129, vgl. dazu und in der Folge auch Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 60 ff.

³⁴³ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 130.

³⁴⁴ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 130.

Dem „Nutzenaspekt“ dezentralisierter Entscheidungsprozesse sind nun auch die Kosten eines föderativen Systems gegenüberzustellen, Kosten, welche sowohl im Bereich der politischen Willensbildung als auch im Bereich der Vollziehung höher sein werden als bei einer rein zentralen Politik.³⁴⁵ Daher ist ein weiteres Entscheidungskriterium die Form der Kostenverläufe öffentlicher Dienste, wobei festzustellen ist, daß Form und Ausmaß von Kostenvorteilen größerer Produktionseinheiten (economics of scale) natürlich von den jeweiligen technischen Eigenschaften des speziellen Gutes abhängen. Hier ist auch darauf hinzuweisen, daß bei „regional unvollkommenen öffentlichen Gütern“ eine Erweiterung der ursprünglichen Gruppe nur bis zu einem gewissen Ausmaß möglich ist, während bei darüberhinausgehenden Größenordnungen sogar mit steigenden zusätzlichen Kosten gerechnet werden muß (diseconomies of scale).³⁴⁶

Ein weiteres Kriterium in der Diskussion über den optimalen Zentralisierungsgrad in einem föderalen System liegt im Ausmaß der interregionalen externen Effekte (spillovers) der einzelnen Maßnahmen einer Region, wobei sowohl positive externe Effekte (wie der Bau einer Durchfahrtsstraße) als auch negative externe Effekte (Umweltschädigungen) möglich sind. Neuerlich muß festgestellt werden, daß die sich dabei ergebenden Wohlfahrtseffekte von den jeweiligen Eigenschaften des Umweltgutes abhängen.³⁴⁷ Die Bewertung der entsprechenden Kosten- und Nutzenverläufe hat dann im Wege politischer Prozesse zu erfolgen, wobei es auch zu Zielkonflikten kommen kann. Sowohl Kosten- wie Nutzenfunktionen können natürlich im Laufe der Zeit Veränderungen erfahren.³⁴⁸

Hinsichtlich der Kompetenzverteilung der einzelnen Funktionen des öffentlichen Sektors in einem föderalen System lassen sich nun folgende Schlußfolgerungen ziehen.³⁴⁹ In

³⁴⁵ Im Bereich der politischen Willensbildung kommen diese höheren Kosten v.a. durch die größere Zahl beschließender Gremien zustande, im Bereich der Vollziehung v.a. durch höhere Kosten der Koordination. Vgl. Nowotny, Sektor, S. 131.

³⁴⁶ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 131 f. Eindeutige Antworten zur Frage von Kostenfunktionen öffentlicher Dienste gibt es trotz zahlreicher Untersuchungen keine. Auch ist mangels geeigneter Indikatoren in empirischen Untersuchungen die Qualität bei der Ausweitung des Versorgungsraumes nur schwer überprüfbar.

³⁴⁷ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 132 f.

³⁴⁸ Vgl. dazu genauer Nowotny, Sektor, S. 132 f. Dabei ist festzuhalten, daß je größer die Gruppe ist, die über die Versorgung mit dem jeweiligen öffentlichen Gut zu entscheiden hat, desto geringer sind auch die Möglichkeiten der Einzelnen, diese Entscheidung zu beeinflussen.

³⁴⁹ Vgl. Nowotny, Sektor, S. 135 f.

Bezug auf die Erfüllung der Allokationsfunktion wird sich eine Abstufung zwischen den einzelnen Ebenen ergeben. So werden „reine öffentliche Güter“ wie Landesverteidigung typischerweise Sache des Zentralstaates sein, typische „lokale“ öffentliche Funktionen wie Straßenreinigung, hingegen, Gemeindeangelegenheit.

Die Distributionsfunktion wird in einem föderalen System mit weitgehender interregionalen Mobilität der Faktoren Arbeit und Kapital von zentralstaatlicher Ebene wahrgenommen werden, da sonst die Gefahr von Abwanderungen gegeben wäre.

Da wirtschaftliche Stabilität als reines öffentliches Gut gesehen werden kann, wird auch diese Funktion im Wesentlichen vom Zentralstaat übernommen werden müssen. Wachstums- und Strukturpolitik können sowohl auf regionaler als auch auf zentralstaatlicher Ebene wahrgenommen werden. Dabei hängen die Möglichkeiten wesentlich von der Mobilität der Produktionsfaktoren sowie der Bedeutung externer Effekte ab; auch kann es zu Konflikten zwischen gesamtwirtschaftlicher und lokaler Effizienz kommen.³⁵⁰

³⁵⁰ Für eine Gemeinde, etwa, wird es bei großer Mobilität wenig sinnvoll sein, berufliches Ausbildungswesen zu forcieren, dagegen könnte es sinnvoll sein, durch Verkehrserschließung die Qualität der immobilen Standortfaktoren zu verbessern. Auf diese Weise kann es auch zu Konflikten zwischen gesamtwirtschaftlicher und lokaler Effizienz kommen. Vgl. dazu Nowotny, Sektor, S. 137. Zur Klub-Theorie sowie zum Tiebout-Modell vgl. Nowotny, Sektor, S. 137 f, Frey/Kirchgässner, Wirtschaftspolitik, S. 67.

3. Zusammenfassung und Schlußfolgerung

Wenn auch die Sozialvertragstheorien verfassungstheoretische Ansätze sind, welche von einem hypothetischen Ursprungszustand, der Anarchie, ausgehen und als Gedankenexperiment zu verstehen sind, kann dennoch der Idee des Gesellschaftsvertrages beträchtliche explikative Bedeutung hinsichtlich der Entstehung und dem Inhalt realer Verfassungsverträge zukommen.³⁵¹ In diesen Gedankenexperimenten wird unterstellt, daß die Individuen ihre politische Unterstützung davon abhängig machen, inwieweit sie sich eine Regel oder ein Herrschaftssystem als Ergebnis eines Vertrages vorstellen können, dem sie ihre Zustimmung erteilt hätten. Zur besonderen Veranschaulichung des Realitätsbezuges dieses Gedankenexperiments kann man auch annehmen, es handle sich um einen Vertrag, den jeder einzelne jeden Tag erneut zu schließen bereit wäre.

Auf der Ebene des gesellschaftlichen Grundkonsenses werden die Rahmenbedingungen festgelegt, die ein Funktionieren des laufenden polit-ökonomischen Prozesses ermöglichen. Besonders interessant ist das Konzept des Grundkonsenses für die Europäische Union, da ihre Verfassung immer noch in Entwicklung ist. Da ein Zustand absoluter Ungewißheit, wie er idealerweise für das Zustandekommen eines Grundkonsenses gegeben sein sollte, in der Realität kaum jemals erreicht werden kann, ist für grundsätzliche Entscheidungen eine Situation relativer Ungewißheit anzustreben. Gerade im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union gelang es aufgrund der oft großen Zeitspanne zwischen dem Beschließen und dem In-Kraft-Treten von Regelungen, eine Form von Ungewißheit einzuführen. Jedoch kann nur von einem Grundkonsens auf Europäischer Ebene gesprochen werden, wenn eine große Zustimmung der Unionsbürger zu grundlegenden Verfassungsbeschlüssen gegeben ist. Auch die auf Europäischer Ebene tätigen Politiker haben dies mittlerweile erkannt und sind sehr bemüht, die Europäische Union „bürgernäher“ zu gestalten. Begriffe, die häufig mit dieser vermehrten „Bürgernähe“ in Verbindung gebracht werden, sind „Subsidiarität“ und „Föderalismus“.

³⁵¹ Vgl. Boucher/Kelly, contract, S. 29, Fritsch, Ansätze, S. 73.

Wie alle grundlegenden Elemente des Staatsaufbaus, muß auch die Entscheidung über Art und Weise des föderalen Aufbaus des Staates im Grundkonsens festgelegt werden. Eine solche föderale Struktur ist ein Schranke für die Befugnisse des Zentralstaates und kann, bei guter Ausgestaltung, ein Mehr an Bürgernähe mit sich bringen, was wiederum den Effekt hat, daß die Präferenzen der Individuen besser geäußert, wahrgenommen und durchgesetzt werden können.³⁵²

Gerade in bezug auf die Europäische Union ist eine föderale Struktur von überragender Bedeutung und zwar unabhängig davon, ob die Europäische Union ein supranationales Gebilde mit hohem Integrationsgrad bleibt oder sich in fernerer Zukunft zu einem Bundesstaat weiterentwickeln wird. Eine gewisse Dezentralisation ist in einem größeren politischen Gebilde in jedem Fall notwendig, um öffentliche Güter effizient bereitstellen zu können.³⁵³ Darüber hinaus kann eine föderalistische Struktur eine große Hilfe bei der Aufgabe sein, alle Individuen, und im Falle der EU, alle Völker möglichst gut zu repräsentieren. Ein Individuum wird daher Bürger in verschiedenen, sich manchmal überschneidenden politischen Einheiten sein. Der optimale Zentralisierungsgrad bzw. das optimale Ausmaß an Subsidiarität muß unter Einbeziehung der Kosten- und Nutzenfunktionen auf politischer Ebene bestimmt werden.³⁵⁴

In welche Richtung auch immer sich die EU weiterentwickeln mag, feststeht, daß ihre Verfassung auf einem Grundkonsens der Unionsbürger aufbauen muß, will sie Bestand haben. Neben der Festlegung der Grundrechte und Institutionen bedarf es auch einer

³⁵² Der Anreiz für die einzelnen Individuen sich politisch zu betätigen, ihre Präferenzen zum Ausdruck zu bringen, ist dabei größer. Vgl. Frey/Kirchgässner, *Wirtschaftspolitik*, S. 45 ff, Mueller, *Democracy*, S. 95 ff.

³⁵³ Vgl. Mueller, *Democracy*, S. 78.

³⁵⁴ Einen interessanten Beitrag zur Diskussion über eine sinnvolle föderale Gestaltung politischer Ordnungen liefert Biehl, der ausgehend von einem „umfassenden Referenzsystem“ (Biehl, *Theorie*, S. 99 ff), welches er als „multidimensionale ökonomische Theorie des Föderalismus“ bezeichnet, eine Bewertung der gegenwärtigen Ausgestaltung der EU-Finanzunion ableitet. Unter „Finanzunion“ versteht Biehl die ökonomischen Aspekte der Finanzverfassung. Solche Modelle dienen jedoch besonders der Analyse der mit dieser Entscheidung verbundenen Schwierigkeiten, unter Umständen lassen sich auch Vorschläge für politisches Handeln daraus ableiten.

Mit dieser Diskussion verbunden und von besonderer Bedeutung für die Europäische Union (Steuerpolitik, Währungspolitik, Sozialpolitik) ist auch die generelle Frage, inwieweit im Rahmen eines föderativen Systems Ansätze der Polit-Koordinierung bzw. Harmonisierung nötig sind, und inwieweit auf Formen des Politikwettbewerbs gesetzt werden kann. Natürlich kann diese Frage nicht a priori, sondern nur differenziert nach Aufgabenbereichen und unter der Berücksichtigung verschiedener Kriterien, beantwortet werden. Vgl. dazu Nowotny, *Sektor*, S. 138 f.

Einigung über die Verfahren, mit denen im laufenden politischen Prozeß Entscheidungen zustande kommen. Aber auch das allgemeine Wahlsystem sowie die Möglichkeit von Referenden sind in einer solchen Verfassung von großer Bedeutung.³⁵⁵ Die Einrichtung von Formen direkter Demokratie auf lokaler Ebene kann dazu dienen, die Bürger direkt in den demokratischen Prozeß einzubeziehen. Durch Partizipation auf lokaler Ebene können die Bürger idealerweise politisches Interesse und Wissen erwerben und dazu motiviert werden, auch auf höherer Ebene politisch engagiert und aktiv zu sein.³⁵⁶

³⁵⁵ Vgl. Mueller, *Democracy*, S. 77. Eine Möglichkeit eine föderalistische Struktur zu bewahren, besteht darin, die einzelnen regionalen Regierungen direkt in einer zweiten Kammer zu repräsentieren.

³⁵⁶ Vgl. Müller, *Democracy*, S. 99 f.

IV. Demokratie und Legitimität in der Europäischen Union

1. Aufbau

Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft von Völkern. Sie ist zwar kein Staat, aber auch nicht allzuweit davon entfernt. Die EU ist eine Konstruktion „sui generis“ mit eigenen Funktionsprinzipien und einem speziellen Zusammenwirken von Organen -- Spezifika, welche sich aus der speziellen Aufgabenstellung der Europäischen Union und ihrer Geschichte erklären lassen.

Daher möchte ich in Teil IV dieser Arbeit als erstes die Funktionsweise des EU-Gefüges deutlich machen und **das Institutionengefüge der EG/EU** darstellen, damit in Anschluß daran eine genaue Analyse erfolgen kann, ob -- und wenn ja -- in welchem Ausmaß die EU dem Erfordernis demokratischer Legitimität gerecht wird.

Die darauf folgende Analyse soll unter Bezugnahme auf die in Teil II dieser Arbeit herausgearbeiteten Begriffe erfolgen, wobei **die Bedeutung des EU-Volkes als Träger und Inhaber der Staatsgewalt** und als Legitimationsbasis des EU-Gebildes für die Fragestellung, inwieweit der EU demokratische Legitimation zukommt, zentral ist und daher eingehend behandelt werden soll.

Aufbauend auf der Tatsache, daß es eines Grundkonsenses über die tragenden Grundsätze des politischen Prozesses bedarf, in weiterer Folge einer Grundordnung, welche die Prinzipien garantiert, in denen sich demokratische Legitimität begründet, soll **das Vorhandensein einer solchen legitimitätsspendenden Grundordnung** überprüft werden sowie deren Qualität diskutiert werden. Dies läßt dann in Summe einen Schluß über das Ausmaß an demokratischer Legitimität in der EG/EU zu.

2. Überblick über das Institutionengefüge der Europäischen Union

Die Europäische Union ist „der einheitliche institutionelle Rahmen für unterschiedlich verdichtete, durch völkerrechtliche Verträge geschaffene Gestaltungsformen des Zusammenwirkens zwischen Staaten“³⁵⁷, wobei man aber auch das „Gesamtgebilde“ der drei Säulen unter einem gemeinsamen Dach als Europäische Union bezeichnet.

Der am 2. 10. 1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam stellt eine wesentliche Ergänzung des Verfassungsgefüges³⁵⁸ der Europäischen Union dar, denn die „Herren der Verträge“ haben ein umfangreiches Regelwerk verabschiedet, welches weitreichende inhaltliche und formale Änderungen der Verträge, auf denen die EU beruht, enthält.³⁵⁹

Die erste Säule der EU ist supranationalen Charakters; sie wird gebildet von den Europäischen Gemeinschaften, nämlich der Europäischen Gemeinschaft (EG), der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG). Die zweite und die dritte Säule der EU haben keinen supranationalen Charakter, es handelt sich jeweils um „eine vertraglich verankerte zwischenstaatliche Zusammenarbeit herkömmlicher Art mit weiterführenden Ansätzen“³⁶⁰, und zwar die in Titel V EUV geregelte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die in Titel VI geregelte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (ZS).

Der Europäische Rat, schließlich, als politisches Leitungsgremium der EU, welches der EU die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt, demonstriert als Dachorgan der EU die Verklammerung der drei Säulen. Den Europäischen Gemeinschaften kommt innerhalb der EU eine zentrale Stellung zu, welche in Art. 1 Abs. 3 EUV deutlich zum

³⁵⁷ Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 14.

³⁵⁸ „Die vier Verträge, auf denen die EU beruht, der EUV, der EGV, EGKS und EAGV, können als Verfassung der Union charakterisiert werden.“ So Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 14, vgl. auch Griller/Müller, Demokratie, S. 26.

³⁵⁹ Vgl. Wessels, Vertrag, S. 117. Zum Aufbau des Amsterdamer Vertrages vgl. Thun-Hohenstein, S. 4 ff, Wessels, Vertrag, S. 121.

³⁶⁰ Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 15, vgl. auch Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 73.

Ausdruck kommt.³⁶¹ Die GASP und die ZS bedienen sich der Organe der Europäischen Gemeinschaften, wobei dem EP und der Kommission in diesem intergouvernementalen Bereich eine erheblich schwächere Stellung zukommt als im Bereich der Europäischen Gemeinschaften.³⁶² Die Befugnisse der Organe sind von den drei Verträgen jeweils im einzelnen festgelegt; ihre Aufgaben unterscheiden sich sowohl nach der Sache als auch nach der Funktion.

Im Folgenden möchte ich mich, der Einfachheit halber, auf die Darstellung des Institutionengefüges der EG beschränken (inkl. Europäischer Rat) und auf eine genauere Darstellung der intergouvernementalen zweiten und dritten Säule verzichten, obwohl durch den AV auch in diesen beiden Bereichen Veränderungen vorgenommen wurden und der Integrationsgrad der intergouvernementalen Bereiche höher zu werden scheint.

2.1. Die Grundsätze der EU

Gemäß Art. 6 EUV beruht die EU auf den Grundsätzen der Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Die EU achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten. Art. 6 präzisiert so den bereits in Art. 10 EGV enthaltenen Grundsatz der wechselseitigen Gemeinschaftstreue³⁶³ und verpflichtet die EU im Gegenzug, keine Maßnahmen zu treffen, welche die nationale Identität ihrer MS übermäßig beeinträchtigen.

³⁶¹ Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 14 ff.

³⁶² Art. 9 AV verankert das Prinzip der Ausübung der durch die Gemeinschaftsgründungsverträge eingeräumten Befugnisse durch gemeinsame Organe. Als Element der Vertragsvereinfachung regelt Art. 9 AV die Aufhebung des Abkommens von 1957 über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften sowie des Fusionsvertrages von 1965 und faßt die wesentlichen Bestimmungen dieser beiden Verträge im AV zusammen. Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 5.

³⁶³ Eine mehrfache Betonung dieses Prinzips des Vertrauens und gegenseitiger Rücksichtnahme im Kompetenzbereich erfolgte durch den EuGH. Vgl. Weidenfeld, Reform, S. 34.

Das Kohärenzgebot kann als „gegenseitiges Abstimmungsgebot zwischen den verschiedenen Säulen der EU“³⁶⁴ verstanden werden; in Ergänzung dazu enthält das Kontinuitätsgebot die Verpflichtung, bei Erreichung der Ziele der EU den „gemeinschaftlichen Besitzstand zu wahren und weiterzuentwickeln“³⁶⁵, was bedeutet, daß die einzelnen Maßnahmen unabhängig von politischen oder personellen Änderungen in den MS oder den Institutionen der EU „von einer gewissen Dauerhaftigkeit“³⁶⁶ sein sollen.

In der Folge möchte ich das Subsidiaritätsprinzip, welches sich zunehmend als bedeutsames politisches und strukturelles Prinzip in der EU herauskristallisiert hat, näher besprechen, sowie auch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Denn die Tatsache, daß die Verträge keine generelle Ermächtigung zum Erlaß von Rechtshandlungen kennen, könnte unter Umständen zu der unrichtigen Schlußfolgerung führen, daß an die EU weitaus geringere demokratische Anforderungen zu stellen seien als an die Nationalstaaten.

2.1.1. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Die Europäische Gemeinschaft kann ihre Funktion nur nach Maßgabe der Verträge ausüben, aufgrund von Einzelermächtigungen, die über jeweils eigene Verfahrensvorschriften verfügen. Gemäß Art. 249 EGV werden EP und Rat gemeinsam, der Rat und die Kommission ermächtigt, „nach Maßgabe des Vertrages Rechtshandlungen zu erlassen“.³⁶⁷ Die entsprechende Bestimmung für die Gesamttätigkeit der EG ist in Art. 5 EGV, für die EU in Art. 5 EUV enthalten.³⁶⁸

Die Organe der EG dürfen also weder über die in den Verträgen einzeln angeführten Kompetenzen hinausgehen, noch in Bereichen Recht setzen, die in den Verträgen nicht

³⁶⁴ Schweitzer, Europarecht, S. 299.

³⁶⁵ Art. 3 EUV.

³⁶⁶ Schweitzer, Europarecht, S. 299.

³⁶⁷ Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 82 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 98 ff.

³⁶⁸ In Art. 5 Abs. 1 heißt es: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“

geregelt sind. Auf den ersten Blick grenzt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung den Bereich der Gemeinschaftsrechtsetzung klar ein, woraus man -- wie bereits erwähnt - - fälschlicherweise den Schluß ziehen könnte, daß keine besonders hohen demokratischen Anforderungen an die EU zu stellen seien, da die Union nur in einem eng umgrenzten Bereich Recht setze.

Eine solche Schlußfolgerung war möglicherweise in der Zeit unmittelbar nach Gründung der Europäischen Gemeinschaften berechtigt, inzwischen ist sie es sicherlich nicht mehr. Denn die Bereiche, in denen Recht gesetzt werden kann, wurden in zahlreichen Verträgen erheblich vermehrt; weiters hat der Europäische Gerichtshof durch seine integrationsfreundliche Rechtsprechung die Reichweite dieses Prinzips erheblich ausgeweitet, wenn nicht gar durchbrochen.³⁶⁹ Eine besondere Ausprägung dieser integrationsfreundlichen Rechtsprechung ist die sg. implied-powers-Lehre, worunter man jene Kompetenzen einer internationalen Organisation versteht, deren Bestehen angenommen werden muß, damit Ziel und Zweck der Organisation verwirklicht werden kann. Nach dieser Lehre stehen den Gemeinschaften alle jene Kompetenzen zu, die zur Erfüllung der gestellten Aufgabe nötig sind, selbst wenn diese Kompetenzen nicht ausdrücklich in den Verträgen enthalten sind.

Auch das Vertragslückenschließungsverfahren nach Art. 308 EGV³⁷⁰ stellt ein weiteres Durchbrechen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung dar. Es nimmt im Gegensatz zur implied-powers-Lehre, welche an bereits vorhandene Kompetenzbestimmungen anknüpft, Zielbestimmungen der Gemeinschaftsverträge zum Ausgangspunkt, um bisher nicht gegebene Kompetenzen erst zu begründen. Das Vertragslückenschließungsverfahren gibt dem Rat unter bestimmten, genau definierten Voraussetzungen³⁷¹, die Möglichkeit, Lücken in den Kompetenzbestimmungen der Verträge zu schließen, und zwar in Fällen, in denen ein Tätigwerden der Gemeinschaften erforderlich erscheint um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes ein Ziel zu verwirklichen, der Europäischen Gemeinschaft, jedoch, die notwendigen Befugnisse dazu fehlen.

³⁶⁹ Vgl. dazu sowie in der Folge Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 84, Fischer/Köck, Grundlagen, S. 20, Schweitzer, Europarecht, S. 99.

³⁷⁰ Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 83 f, Schweitzer, Europarecht, S. 99 f.

³⁷¹ Der Rat handelt hierbei auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des EP.

Die auf EU-Ebene zu regelnden Rechtsbereiche sind in keiner Weise eng begrenzt, gehen doch 70 Prozent des heimischen Rechtsbestandes auf EU-Normen zurück.³⁷² Daher sind auch jene Argumentationen, welche an das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung anknüpfend, für die Europäischen Gemeinschaften ein geringeres Maß an Demokratie, als in den Nationalstaaten üblich, für vollkommen ausreichend halten, als unrichtig entschieden zurückzuweisen.

2.1.2. Subsidiarität

Mit zunehmender Integration und der damit verbundenen Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen hat der Grundsatz der „Subsidiarität“³⁷³ als Strukturelement und Verfassungsprinzip der Europäischen Union bzw. Europäischen Gemeinschaft sicherlich an Bedeutung gewonnen.³⁷⁴ Ganz allgemein gesprochen, bedeutet das Prinzip der Subsidiarität, wie in Teil II³⁷⁵ dieser Arbeit ausführlich dargelegt wurde, für die höhere Ebene eine Kompetenzschränke und gleichzeitig eine Pflicht zur Hilfeleistung, für die niedrigere Ebene, jedoch, die Basis für die Wahrung ihrer Freiheit und ihrer eigenständigen Handlungsmöglichkeiten.

Als Idealform des liberalen demokratischen Staatswesens gilt heute die gegliederte Demokratie, in der sich der Gedanke der Subsidiarität mit der Forderung nach Gewaltenteilung verbindet. Gerade für ein so großes staatsähnliches Gebilde wie die EU ist der Gedanke der Subsidiarität von großer Bedeutung. Denn der Forderung nach größtmöglicher Selbstbestimmung folgt ja als Strukturprinzip der Subsidiaritätsgrundsatz. Bedeutung gewinnt das Subsidiaritätsprinzip auch unter dem Aspekt, daß Bürokratien dazu neigen, immer weiter anzuwachsen. Aus dieser Unüberschaubarkeit heraus kann es zu einer gewissen Entfremdung der Bürger gegenüber den Organwaltern kommen. Tatsächlich hat v.a. die Kommission, die

³⁷² Vgl. genauer Griller/Droustas/Falkner/Forgó/Nentwich, Treaty, S. 4.

³⁷³ Vgl. z.B. Schweitzer, Europarecht, S. 300.

³⁷⁴ Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 84 ff, Thun-Hohenstein, S. 96 ff.

³⁷⁵ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2 9. *Subsidiarität*.

„Brüsseler Eurokraten“³⁷⁶ ein eher schlechtes Image in der europäischen Bevölkerung. Dem einzelnen Bürger, welcher sich in kleineren bürgernäheren Einheiten heimischer fühlt, ist demgemäß soviel Anteil an der Staatswillensbildung wie möglich zu überlassen, wengleich betont werden muß, daß Bürgernähe keinesfalls automatisch durch Subsidiarität erreicht wird.³⁷⁷

Die EU bekennt sich zum Subsidiaritätsgrundsatz, wie sich aus Art. 2 Abs. 2 EUV ergibt, und wo klargelegt wird, daß die Ziele der EU unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Art. 5 EGV bestimmt ist, zu verwirklichen sind. Da, jedoch, Art. 5 EGV sehr unpräzise, sogar verwirrend formuliert ist, ist seine konkrete und rechtliche Bedeutung relativ unklar, was dazu geführt hat, daß „Subsidiarität“ eher zum Schlagwort als zu einem politischen Strukturprinzip geworden ist. Diese inhaltlichen Unklarheiten sind möglicherweise auch auf die unterschiedlichen Intentionen zurückzuführen, die mit der Einführung dieses Prinzips verbunden waren. Die Absicht der Mitgliedstaaten lag eher darin, eine Kompetenzschränke zu errichten, während von Gemeinschaftsseite damit eine Kompetenzzuweisung erfolgen sollte.³⁷⁸

In der Regierungskonferenz von Amsterdam wurde daher eine Präzisierung des in Art. 5 EGV geregelten Subsidiaritätsprinzips versucht;³⁷⁹ es wurde dem EGV ein eigenes Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beigelegt.³⁸⁰ Gemäß Nr. 1 dieses Protokolls sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit von jedem Organ der EG zu beachten; Nr. 3 stellt klar, daß das Subsidiaritätsprinzip keine Kompetenzverteilungsregel ist, sondern Richtschnur dafür, wie nicht ausschließliche Befugnisse der Gemeinschaft auszuüben sind; Nr. 4 legt eine Begründungspflicht für Vorschläge gemeinschaftlicher Rechtsetzung fest; gemäß Nr. 5 des Protokolls sind Maßnahmen der Gemeinschaft nur gerechtfertigt, wenn beide Bedingungen des Subsidiaritätsprinzips erfüllt sind (Nr. 5 stellt in Folge auch Leitlinien zur Prüfung der Frage, ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind, auf); gemäß Nr. 9 soll die Kommission jährlich dem Europäischen Rat, dem EP und dem Rat einen Bericht

³⁷⁶ Schneider, Legitimitätskrise, S. 263.

³⁷⁷ Vgl. Weidenfeld, Reform, S. 23.

³⁷⁸ Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 85.

³⁷⁹ Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 96 ff.

³⁸⁰ Als Grundlage dieses Protokolls diente das in Edinburgh 1992 vom Europäischen Rat angenommene Gesamtkonzept für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

über die Anwendung von Art. 5 EGV vorlegen und diesen Bericht auch dem Wirtschafts- und Sozialausschuß und dem Ausschuß der Regionen zuleiten; mit Nr. 13 erfolgte eine Stärkung der Justitiabilität dieses Grundsatzes. Damit ist klargestellt, daß die Einhaltung des Prinzips auch von EuGH überprüft werden kann.

Ob es nunmehr gelungen ist das Subsidiaritätsprinzip vom „Schlagwort“ zum demokratiepolitisch bedeutsamen Strukturprinzip zu wandeln, wird die Zukunft zeigen.

2.2. Die Organe der EU/EG

Aufgrund der speziellen Konstruktion der Europäischen Union, bedingt durch ihre Geschichte und Ziele, ist die Organstruktur der EU/EG abweichend von den uns in Europa bekannten Modellen. Wegen der zunehmenden Bedeutung der Europäischen Gemeinschaften und der sukzessiven Ausweitung ihrer Kompetenzen gab und gibt es laufend Verschiebungen im institutionellen System; das institutionelle System hat seine dauerhafte Form noch nicht gefunden.

Die 1952 mit Gründung der EGKS ins Leben gerufene „Gemeinsame Versammlung“, welche 1958 mit den Versammlungen der EAG und der EWG zu einem einzigen Organ verschmolzen wurde, war ursprünglich das einzige parlamentarische Organ dieser Gemeinschaften. Es wurde mit Mitgliedern der nationalen Parlamente besetzt und hatte lediglich beratende Aufgaben; Rechtsetzungsorgan war ausschließlich der Rat (bzw. die Hohe Behörde) bestehend aus Vertretern der nationalen Exekutiven. Der Rat war so wie heute nicht in der Lage von sich aus tätig zu werden; das alleinige Initiativrecht stand damals wie heute der Kommission zu, dem Exekutivorgan der Gemeinschaften, welches sich als „Hüterin der Verträge“ verstehen soll.

Mit der Ausweitung der Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften verschob sich das Modell der Rechtsetzung ein wenig in Richtung dieser parlamentarischen Versammlung, welche sich seit 1958 selbst als „Europäisches Parlament“ bezeichnet und

dessen Mitglieder seit 1976 direkt gewählt werden. Diese langsame Hinentwicklung zu größerer parlamentarischer Mitbestimmung konnte nicht mit der Geschwindigkeit der Kompetenzausweitung auf europäischer Ebene schritthalten.³⁸¹ Die Bezeichnung „Europäisches Parlament“ wurde erst durch den Vertrag von Maastricht 1992 im Primärrecht verankert.

Das Verhältnis der Organe der Europäischen Gemeinschaften zueinander entspricht keinem bestimmten Gewaltenteilungsmodell. Noch am ehesten mit den nationalen Modellen vergleichbar ist das Vorhandensein von Interorgankontrollen. Hervorzuheben ist die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit, welche seit Gründung der Gemeinschaften dem Europäische Gerichtshof (EuGH) zukommt. Der EuGH selbst entwickelte sich bald zum „Motor“ der Gemeinschaften aufgrund seiner integrationsfreundlichen Rechtsprechung. Seit 1975 finden zweimal jährlich Treffen der Staats- und Regierungschefs statt. Auf diese Art wurde ein neues Gremium geschaffen, welches als „Europäischer Rat“ 1986 formell im primären Gemeinschaftsrecht verankert wurde.³⁸²

2.2.1. Der Europäische Rat

Der Europäische Rat³⁸³ ist das Dachorgan der EU (Art. 4 EUV), wobei er als solches mit einzelnen Organen der drei Säulen der EU verknüpft wird. Er ist kein Organ der Europäischen Gemeinschaften, daher wird er auch in Art. 5 EGV nicht angeführt.³⁸⁴

Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen. Indem der Europäische Rat auch den Präsidenten und ein weiteres Mitglied der Kommission einbezieht, bewirkt er eine Verklammerung zwischen der

³⁸¹ Vgl. dazu z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 114 ff.

³⁸² Vgl. dazu z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 113 ff.

³⁸³ Vgl. dazu genauer z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 132 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 58 ff, Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 17.

³⁸⁴ Seine Nennung in Art. 99 und 128 EUV ist auch als ausdrücklicher Verweis auf das politische Dachorgan der Europäischen Union zu werten. Vgl. dazu Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 17.

Kommissionsspitze und den Mitgliedstaaten. Der Europäische Rat hat sich selbst zunehmend zu einem zentralen Entscheidungsorgan ernannt und als politisches Leitungsgremium verankert, das der EU gemäß Art. 4 EUV die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gibt und die allgemeinen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festlegt.

2.2.2. Der Rat

Der Rat³⁸⁵ besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten; ihm kommt eine bedeutsame Vermittlungsfunktion zwischen den EG und den Mitgliedstaaten zu. Der Rat tagt in vollkommen unterschiedlicher Zusammensetzung; jede Regierung entsendet den jeweils zuständigen Fachminister, welcher befugt ist „für die Regierung der MS verbindlich zu handeln“ (Art. 203 EGV).³⁸⁶ Der Vorsitz im Rat wird jeweils von einem MS für sechs Monate wahrgenommen. Auch nach den Verträgen von Amsterdam bleibt der Rat das dominierende Organ der EU.

Die Aufgaben des Rates sind in Art. 202 EGV beschrieben, die wohl bedeutsamste Aufgabe ist seine Befugnis zur Rechtsetzung. Diese Befugnis ist im Regelfall an die Vorlage eines Vorschlags der Kommission geknüpft, wobei der Rat das Recht hat, die Kommission aufzufordern, zur Erreichung und Verwirklichung der gemeinsamen Ziele tätig zu werden. Eine solche Aufforderung bindet die Kommission nicht, ist jedoch Voraussetzung für eine allfällige spätere Untätigkeitsklage. Die Beschlüsse im Rat werden mit Einstimmigkeit, qualifizierter Mehrheit oder einfacher Mehrheit gefaßt.

Mit dem AV strebte man v.a. eine Stärkung der Handlungsfähigkeit im Rat an, eine gewisse Effizienzsteigerung gelang durch die Ausweitung der Beschlußfassung³⁸⁷ mit

³⁸⁵ Vgl. dazu genauer z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 126 ff, Fischer/Köck, Grundlagen, S. 21 ff, Schloh, Aufgaben, S. 134 ff, Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 110, Schweitzer, Europarecht, S. 47 ff.

³⁸⁶ Dies bedeutet, daß Ratsmitglied nicht nur ein Minister der Zentralregierung, sondern auch einer Landes- oder Regionalregierung sein kann.

³⁸⁷ 11 neue und 5 alte Rechtsgrundlagen.

qualifizierter Mehrheit. Dennoch ist man weiterhin weit davon entfernt ein Regel-Ausnahmeprinzip zu installieren, wonach grundsätzlich Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und nur in Ausnahmefällen mit Einstimmigkeit zu treffen sind. Die Einstimmigkeitsregel bleibt in etwa 50 Materien erhalten.³⁸⁸ Wichtige institutionelle Fragen wie die Neugewichtung der Stimmen im Rat, konnten in Amsterdam nicht gelöst werden -- allerdings wurde für diese Frage ein klarer Zeithorizont gesetzt.³⁸⁹

2.2.3. Die Kommission

Die Kommission³⁹⁰ der Europäischen Gemeinschaften besteht aus 20 Mitgliedern, die aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt werden und volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten müssen (Art. 213 Abs. 1 EGV). Bei den Kommissionsmitgliedern handelt es sich nicht um Staatenvertreter, sondern ihre Aufgabe ist es, das Gesamtinteresse der Gemeinschaft zu wahren; die Kommission übt ihre Tätigkeit „in voller Unabhängigkeit aus“. Die Amtszeit der Kommissionsmitglieder beträgt fünf Jahre, eine Wiederernennung ist zulässig. In der Praxis entsendet jeder Mitgliedsstaat ein Kommissionsmitglied, die größten Staaten zwei.

Eine besondere Stellung kommt seit dem Vertrag von Amsterdam dem Kommissionspräsidenten zu, eine Vorrangstellung, welche auch durch das neue Ernennungsverfahren, das einerseits zu einer Effizienzsteigerung der Kommission, andererseits zu einer deutlichen Stärkung der demokratischen Legitimation des Kommissionspräsidenten führt. Der Kommissionspräsident wird nunmehr von den Regierungen der Mitgliedstaaten nach Zustimmung des EP ernannt. Die übrigen Mitglieder der Kommission werden von den Regierungen der MS im Einvernehmen mit

³⁸⁸ Vgl. Wessels, Vertrag, S. 117 ff.

³⁸⁹ Mit dem Inkrafttreten der ersten Erweiterung wird jeweils nur noch ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat der Kommission angehören. Diese Regelung ist jedoch an die Bedingung geknüpft, daß zu diesem Zeitpunkt auch die Stimmengewichtung im Rat -- durch Neugewichtung oder durch die Einführung einer doppelten Mehrheit -- geändert worden ist.

³⁹⁰ Vgl. dazu genauer z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 139 ff, Fischer/Köck, Grundlagen, S. 28 ff, Röttinger, Organisation, S. 113 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 61 ff.

dem designierten Kommissionspräsidenten ernannt. Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Kommission stellen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum des EP.

Gemäß Art. 219 Abs. 1 EGV „übt die Kommission ihre Tätigkeit unter der politischen Führung ihres Präsidenten aus. Laut der Erklärung Nr. 32 in den Schlußakten des AV verfügt der Präsident über ein „weites Ermessen“ bei der Aufgabenzuweisung innerhalb des Kollegiums, welches ihm wohl eine beträchtliche Disziplinierungsmöglichkeit gegenüber den übrigen Kommissionsmitgliedern einräumt.³⁹¹

Eine abstrakte Aufzählung der Aufgaben der Kommission enthält Art. 211 EGV, wonach die Kommission im wesentlichen Initiativ-, Kontroll- und Exekutivrechte besitzt. Da der Rat nur wenige Beschlüsse autonom treffen kann, kommt dem Initiativrecht der Kommission entscheidende Bedeutung zu. Nur wenn die Kommission im konkreten Fall zur Initiative ausdrücklich verpflichtet ist, kann mit einer Untätigkeitsklage beim EuGH gegen sie vorgegangen werden. Ansonsten kommt bei Untätigkeit der Kommission nur die politische Sanktion eines Mißtrauensvotums des Europäischen Parlaments in Betracht. Im Falle eines Mißtrauensvotums, für welche eine 2/3 Mehrheit im EP erforderlich ist, müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen. Die Abberufung einzelner Kommissionsmitglieder bleibt auch nach dem AV unmöglich.

2.2.4. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament³⁹² besteht aus Vertretern der Völker; durch die direkte Wahl der Abgeordneten zum EP (jeweils für 5 Jahre) kommt diesem Organ eine unmittelbare demokratische Legitimation zu. Die Sitzverteilung spiegelt den Kompromiß zwischen dem Prinzip „one-man, one vote“ und dem föderalistischen Prinzip gleicher Repräsentanz der Mitgliedstaaten wider, denn die bevölkerungsstärkeren Mitgliedstaaten entsenden

³⁹¹ So Wessels, S. 127, auch Schönfelder/Silberberg, Vertrag, S. 208. Bieber (Reformen, S. 3) allerdings betont, daß diese Befugnis nicht an die RL-Kompetenz des deutschen Bundeskanzlers gegenüber den BM heranreicht.

³⁹² Vgl. dazu genauer z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 114 ff, Bieber, Struktur, S. 148 ff, Fischer/Köck, Grundlagen, S. 37 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 68 ff.

zwar mehr Abgeordnete als die bevölkerungsschwachen, aber dennoch sind letztere überrepräsentiert.

Die Funktionen des EP sind an den klassischen Funktionen eines Parlaments orientiert, als besondere Funktion kommt noch die Integration der Völker hinzu. Die Funktionen des EP wurden im Laufe der Zeit kontinuierlich ausgeweitet, es sind beratende, kontrollierende, aber besonders seit dem Amsterdamer Vertrag auch verstärkt rechtsetzende.

Die eingangs schon erwähnte „Versammlung“³⁹³, also die ersten rudimentären Ansätze einer parlamentarischen Funktion innerhalb des Gemeinschaftsrechts, verfügte anfangs nur über gewisse Anhörungsrechte und das Recht mit einer 2/3-Mehrheit der Kommission das Mißtrauen auszusprechen. Die Haushaltsverträge von 1970 und 1975 erweiterten die Aufgaben dieser Versammlung; 1975 wurde das Konzertierungsverfahren durch eine Interorganvereinbarung geschaffen, welches potentielle Konflikte zwischen Rat und EP bei Rechtssetzungsakten mit großen finanziellen Auswirkungen vermeiden helfen sollte. 1979 fanden die ersten allgemeinen und unmittelbaren Wahlen zum EP aufgrund des Direktwahlaktes von 1976 statt, was jedenfalls einen großen Schritt in die Richtung demokratischer Legitimation darstellte.

Mit seinem „Isoglucose-Urteil“ von 1980 erkannte der EuGH die Bedeutung des EP für die Rechtsetzung an, indem er feststellte, daß die Unterlassung der ordnungsgemäßen Anhörung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften nach sich zieht. Mit den EEA 1986 wurde das zweistufige Verfahren der Zusammenarbeit eingeführt, welches v.a. für Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes vorgesehen war. Durch den Vertrag von Maastricht erfolgte eine weitere Ausweitung der Befugnisse des EP und zwar durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens, des Zustimmungsvotums zur Bestellung der Kommission und die Einräumung des Untersuchungs- und Petitionsrechts sowie die vom EP vorzunehmende Ernennung eines Bürgerbeauftragten.

Einen wesentlichen Fortschritt zur Stärkung der demokratischen Legitimität stellt die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens durch den

³⁹³ Vgl. Hummer, Europäische Union, S. 58 ff.

Vertrag von Amsterdam dar, wobei dieses Verfahren gleichzeitig so vereinfacht wurde, daß Rat und Parlament als „gleichberechtigte und gleichgewichtige“³⁹⁴ Partner in einem großen Teil der Sekundärgesetzgebung bezeichnet werden können. Dies ist in nunmehr 38 Fällen der Fall.³⁹⁵ Allerdings ist nicht bei allen Rechtsgrundlagen, gemäß denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, das Verfahren der Mitentscheidung vorgesehen. Letzteres gilt v.a für Maßnahmen der Agrarpolitik gemäß Art. 37 EGV und im Bereich der Handelspolitik gemäß Art. 133 EGV.³⁹⁶ Im wesentlichen gibt es nunmehr drei Verfahren, in welchen das EP an der Rechtsetzung beteiligt ist: Zustimmung, Mitentscheidung, Anhörung.³⁹⁷ Weiters erfolgte durch den Vertrag von Amsterdam eine Begrenzung der zukünftigen Parlamentssitze auf 700.

Neu verankert wurde durch den AV das Erfordernis der Zustimmung des EP bei der Verhängung von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten, bei Verletzung von Grund- und Menschenrechten.³⁹⁸ Weiters wird das EP gemäß Art. 190 Abs. 4 EGV aufgefordert bzw. ermächtigt, einen „Entwurf für allgemeine Wahlen auszuarbeiten, wobei das Ziel eines einheitlichen Wahlverfahrens ergänzt wurde durch die Einfügung eines „oder-Verfahrens“³⁹⁹; nunmehr wird lediglich ein Wahlverfahren gefordert, welches „im Einklang mit den allen MS gemeinsamen Grundsätzen steht“.

Ein Initiativrecht bei der Rechtsetzung besitzt das EP nicht. Es hat lediglich das Recht die Kommission zur Initiative aufzufordern. Gemäß einer Interorganvereinbarung zwischen Kommission und EP wird die Kommission solche Initiativvorschläge prüfen und wenn möglich, aufgreifen.

Das Europäische Parlament verfügt über verschiedene Kontrollfunktionen, wie das Investiturrecht nach Art. 214 EGV, das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses (Art. 193 EGV), das Fragerecht (Art. 197 EGV) und das

³⁹⁴ Vgl. z.B. Nickel, Sicht, S. 220.

³⁹⁵ Wichtige neue Bereiche in der Mitentscheidung sind z.B. Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Gleichberechtigung, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Betrugsbekämpfung und Transparenzregeln. Vgl. Schönfelder, Silberberg, Vertrag, S. 209.

³⁹⁶ Vgl. Nickel, Kommentar, S. 220.

³⁹⁷ Das Kooperationsverfahren ist nur noch im dem Titel der Wirtschafts- und Währungsunion vorgesehen, Bereiche welche bei der Regierungskonferenz nicht angetastet wurden.

³⁹⁸ Vgl. Brok, Vertrag, S. 212.

³⁹⁹ Bieber, Reformen, S. 239.

Recht zur Entlastung zur Ausführung des Haushaltsplans (Art. 276 EGV).⁴⁰⁰ Ein wesentliches politisches Kontrollinstrument des EP ist das Mißtrauensvotum (Art. 201 EGV), welches allerdings nur gegen die Kommission als ganzes gerichtet sein kann. Diese „Kollektivverantwortung“ dürfte auch der Grund sein, warum bisher kein einziges Mißtrauensvotum gegen die Kommission erfolgreich war.

2.2.5. Der EuGH

Der Europäische Gerichtshof⁴⁰¹ hat 15 Mitglieder, tagt in Vollsitzungen oder in Kammern von drei bis fünf Richtern; die Richter üben ihr Amt in völliger Unparteilichkeit aus. Die Regierungen der MS ernennen die Mitglieder des Gerichtshofes im gegenseitigen Einvernehmen. Die Richter üben ihre Funktion sechs Jahre lang aus, können jedoch ohne Beschränkung wiederernannt werden. Der Gerichtshof wird von Generalanwälten unterstützt, welche in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlußanträge stellen, welche von hoher juristischer Qualität sind. Diesen Schlußanträgen folgt der Gerichtshof nicht immer; dennoch werden sie zusammen mit dem Urteil veröffentlicht.

Dem Europäischen Gerichtshof als rechtsprechendem Organ der Europäischen Gemeinschaften kommt eine besonderer Rolle und Bedeutung zu. In der Vergangenheit war er einer der wichtigsten Impulsgeber für die Europäischen Gemeinschaften und hat als solcher in vielen Fragen rechtsfortbildende Kompetenz für sich in Anspruch genommen. So hat er schrittweise die Auslegung der Gründungsverträge als Verfassung der Gemeinschaft durchgesetzt, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht, die unmittelbare innerstaatliche Wirkung von Richtlinien, die Entwicklung eines informellen Grundrechtskatalogs der Rechtssprechung, etc.⁴⁰²Seine Grundtendenz ist eindeutig in Richtung Vertiefung der Integration ausgerichtet

⁴⁰⁰ Vgl. dazu näher Ott, Kontrollfunktionen, S. 238 ff.

⁴⁰¹ Art. 220 ff, vgl. dazu genauer z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 146 ff, Di Bucci, Gerichtshof, S. 183 ff, Fischer/Köck, Grundlagen, S. 49 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 76 ff.

⁴⁰² Vgl. Di Bucci, Gerichtshof, S. 243.

Immer mehr tritt der EuGH nun als das Verfassungsgericht der Europäischen Gemeinschaft in Erscheinung, während dem Gericht erster Instanz die Funktion eines ordentlichen Gerichts der Europäischen Gemeinschaften zukommt. Diese Funktion eines Verfassungsgerichts ist auch unter dem demokratiepolitischen Aspekt von großer Bedeutung, denn die Sicherung der Achtung des Primärrechts (im Sinne der Effektivität der Verfassungsordnung) garantiert dessen Einhaltung als Grundlage und Rechtfertigung eines Regimes. Besonders erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist die Rolle des EuGH im Bereich des Grundrechtsschutzes; seit dem Amsterdamer ist in Art. 6 Abs. 2 EUV auch festgeschrieben, daß die Gewährleistung der Achtung der Grundrechte Aufgabe des EuGH ist.

In „verfassungsrechtlichen Streitigkeiten“ zwischen Organen bzw. diesen und MS sowie unter den MS verfügt der EuGH über eine ausschließliche Zuständigkeit. Was jedoch die Anwendung von EG-Recht in der Gemeinschaft betrifft, verfügt der Gerichtshof nur über eine Summe von genau angeführten Einzelzuständigkeiten. Die einzelnen Rechtssubjekte bleiben weiterhin den nationalen Gerichten unterworfen, wobei diese nationalen Gerichte -- um die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen -- im Rahmen eines speziellen Verfahrens, des Vorabentscheidungsverfahrens, die Mitarbeit des EuGH verlangen können bzw. müssen.⁴⁰³ Dabei hat der EuGH nicht nur Auslegungsfragen, sondern auch „die Frage der Gültigkeit“, also der Übereinstimmung mit den übergeordneten Vorschriften des Primärrechts zu beurteilen, was eine spezifisch verfassungsgerichtliche Aufgabe darstellt. Die Kompetenz zur Erledigung von Vorabentscheidungsverfahren ist eine den nationalen Verfassungsgerichten naturgemäß unbekannt Aufgabe.⁴⁰⁴

Weitere Verfahrensarten vor dem Europäischen Gerichtshof sind die Nichtigkeitsklage, die Untätigkeitsklage und die Vertragsverletzungsklage. Gegenstand der Nichtigkeitsklage sind gemäß Art. 230 EGV die gemeinsamen Handlungen des Rates

⁴⁰³ Laut Art. 220 EGV sichert der Gerichtshof „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“, des EGV.

⁴⁰⁴ Vorabentscheidungsverfahren sind auch die mit Abstand häufigste Verfahrensart. Art. 234 EGV unterscheidet zwischen unterinstanzlichen Gerichten, die zur Vorlage berechtigt sind, und letztinstanzlichen, welche zur Vorlage verpflichtet sind. Beim Vorabentscheidungsverfahren handelt es sich um einen besonderen Modus der Zusammenarbeit zwischen dem EuGH und nationalen Gerichten. Durch die Auslegung in Ausübung von Art. 234 EGV wird die gemeinschaftliche Norm erläutert und dargestellt. EuGH-Urteile binden das entscheidende nationale Gericht und alle anderen -- im Zuge des weiteren Verfahrens mit der Sache befaßten -- Gerichte. Zum Vorabentscheidungsverfahren vgl. insb. Schima, Vorabentscheidungsverfahren, S.1ff.

und des EP, sowie die Handlungen des Rates, der Kommission, der EZB (EWI) ausgenommen Empfehlungen oder Stellungnahmen und Handlungen des EP gegenüber Dritten.⁴⁰⁵ Eine Vertragsverletzung liegt vor, wenn ein MS gegen eine Verpflichtung aus dem Gemeinschaftsrecht verstoßen hat, eine dem EG-Recht widersprechende Rechtsnorm schafft oder beibehält, diese unvollständig oder zu spät durchführt.⁴⁰⁶

Art. 232 EGV enthält ein Rechtsmittel gegen das Unterlassen des EP, des Rates, der Kommission oder der EZB. Der Mangel einer gemeinschaftlichen Politik als solche kann nicht Gegenstand einer Untätigkeitsklage sein. Die Klage, welche die MS und die anderen Organe der Gemeinschaft beim Gerichtshof erheben können, ist nur zulässig, wenn das in Frage stehende Organ vorher aufgefordert worden ist, tätig zu werden.

Das Gericht erster Instanz

1988 wurde ein Gericht erster Instanz (GeI) eingerichtet, welches seit November 1989 Teile der bisherigen Zuständigkeit des EuGH ausübt. Das GeI ist für Gruppen von direkten Klagen zuständig, die vom Rat festgelegt werden. Das Gericht ist nicht für Vorabentscheidungen zuständig. Das GeI tagt i.d.R. in Kammern, im Unterschied zum Gerichtshof. Gegenüber Entscheidungen des Gerichts kann ein Rechtsmittel eingelegt werden, welches jedoch auf Rechtsfragen beschränkt ist.

⁴⁰⁵ Das Klagesystem vor dem EuGH unterscheidet privilegierte, nicht privilegierte und teilprivilegierte Klagsbefugte. Privilegierte Klagsbefugte sind die Kommission, der Rat und die MS. Bereits eine objektive Vertragsverletzung begründet i.d.R. ihre Aktivlegitimation. Teilprivilegierte Klagsbefugte sind das EP, die EZB (EWI) und der Rechnungshof; sie sind klagsbefugt soweit die Klagen auf Wahrung ihrer Rechte abzielen. Nichtprivilegierte Klagsbefugte sind alle natürlichen und juristischen Personen. Sie dürfen grundsätzlich nur dann klagen, wenn sie in ihrem persönlichen Interesse unmittelbar und individuell betroffen sind.

⁴⁰⁶ Antragsberechtigt sind andere Staaten und die Kommission, deren Klageerhebung der Regelfall ist. Der MS hat unverzüglich die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil ergeben. Seit dem Vertrag von Maastricht kann der EuGH auf Antrag der Kommission bei Nichtbefolgung von Urteilen Pauschalbeträge oder Zwangsgelder festsetzen. (Art. 228EGV)

2.2.6. Der Rechnungshof

Durch Beschluß des Rates wurde 1977 ein Rechnungshof⁴⁰⁷ eingerichtet. Durch den Vertrag von Maastricht 1992 wurde dem Rechnungshof Organqualität zuerkannt. Gemäß Art. 248 EGV prüft der Rechnungshof die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit, die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Die den Rechnungshof betreffenden Änderungen durch den AV dienen v.a. der Verdeutlichung seiner Rechtsstellung und seiner Funktionen.

Ergänzende Einrichtungen⁴⁰⁸ sind der Wirtschafts- und Sozialausschuß, der Ausschuß der Regionen, die Europäische Zentralbank und die Europäische Investitionsbank.⁴⁰⁹ Den beiden Ausschüssen kommt sicherlich eine wichtige integrationspolitische Rolle zu. Die wesentlichen Änderungen des AV liegen in einer Ausweitung der Felder obligatorischer Anhörung und in dem neu geschaffenen Recht des EP, die Ausschüsse anzuhören.

⁴⁰⁷ Art. 246 EGV. Vgl. dazu genauer z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 152 ff, Fischer/Köck, Grundlagen, S. 57 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 83 ff.

⁴⁰⁸ Vgl. dazu genauer z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 151 ff, Fischer/Köck, Grundlagen, S. 59 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 85 ff.

⁴⁰⁹ Gemäß Art. 257 EGV besteht der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) aus den verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Aufgabe des Ausschusses ist die Beratung von Rat und Kommission, das Unterrichten dieser beiden Organe über die Meinung der betroffenen Wirtschafts-, Arbeitnehmer - und Verbraucherkreise zu Rechtsetzungsvorhaben. Das macht ein Zusammenwirken verschiedener Verbände und eine grenzüberschreitende Meinungsbildung erforderlich. Die Anhörung des Ausschusses ist nach Art. 262 EGV in den vertraglich vorgesehenen Fällen obligatorisch. Der WSA ist auch befugt aus eigener Initiative Stellungnahmen abzugeben.

Der Ausschuß der Regionen (Art. 263 EGV) wurde durch den EUV in den EGV eingeführt und besteht aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Die Aufgaben liegen in beratender Tätigkeit durch die Abgabe von nicht bindenden Stellungnahmen an Rat und Kommission. In den vertraglich vorgesehenen Fällen (Art. 265 EGV) ist die Anhörung obligatorisch -- sonst fakultativ.

Art. 8 EGV sieht im Zuge der Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion die Schaffung einer Europäischen Zentralbank und eines Europäischen Systems von Zentralbanken (ESZB) vor, wobei die grundlegende Aufgabe dieses Systems darin besteht, die Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuführen (Art. 105 EGV). Die Aufgabe der Europäische Investitionsbank (Art. 267 EGV) ist es, zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes im Interesse der Gemeinschaft beizutragen.

3. Analyse

3.1. Wie demokratisch ist die EU?

Seit dem Vertrag von Maastricht ist es nicht mehr zu übersehen, daß der Europäischen Union, gegenüber, erhebliche Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung bestehen.⁴¹⁰ Die Bürger der EU-Mitgliedstaaten sind über Stand und Bedeutung des europäischen Integrationsprozesses verunsichert. Dies ist jedenfalls ernstzunehmen, da die „EU-Bürger“ als Gesamtheit zunehmend als zentrale Basis einer demokratischen und legitimen Europäischen Union anzusehen sind, denn das Volk ist Träger und Bezugspunkt demokratischer Legitimation.⁴¹¹

Wie schon angeführt⁴¹², verfügt die EU über eine doppelte Legitimationsbasis und eine doppelte Legitimation, zum einen ist die demokratische Legitimation der EU eine indirekte, durch die Nationalstaaten vermittelte, zum anderen eine direkte, welche von den EU-Bürgern als Gesamtheit ausgeht. Jedoch muß die direkte demokratische Legitimation angesichts des erreichten Integrationsgrades zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Lange Zeit war die indirekte Legitimation der EU die bedeutendere, da die Europäischen Gemeinschaften als Zweckverband angesehen wurden und demnach ein Gefüge darstellten, welchem die nationalen Parlamente, durch das Zustimmungsvotum zum Beitrittsvertrag, so viel an demokratischer Legitimation vermittelt hatten, daß in der Folge jene indirekte demokratische Rückbindung als ausreichend anzusehen war.⁴¹³ Mittlerweile hat die EU, allerdings, einen Integrationsgrad erreicht, in welchem diese schwache demokratische Legitimation, welche noch immer hauptsächlich über die

⁴¹⁰ Vgl. die Diskussion und Referenden in Frankreich und Dänemark anlässlich der Ratifikation des Vertrages von Maastricht.

⁴¹¹ Vgl. z.B. Klein, Entwicklungsperspektiven, S. 99 ff.

⁴¹² Vgl. Teil I dieser Arbeit, *Problemaufriß*.

⁴¹³ Vgl. Schneider, Legitimitätskrise, S. 236 f.

Nationalstaaten erfolgt, zunehmend als unzureichend erachtet wird.⁴¹⁴ Denn, wenn auch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem Grundtyp des parlamentarischen Regierungssystems zuzuordnen sind⁴¹⁵ und sie hinsichtlich der wichtigsten Verfassungsprinzipien ein hohes Maß an Homogenität aufweisen⁴¹⁶, so bedeutet das noch lange nicht, daß auch die Europäische Union den Anforderungen demokratischer Legitimität gerecht wird.

Verstärkt wird eine Reduktion dieser „Volksferne“⁴¹⁷ gefordert, von der Wissenschaft, aber auch in zunehmenden Ausmaß von der Bevölkerung, denn es scheint der Bevölkerung zu Bewußtsein zu kommen, daß die Nationalstaaten durch die „Entscheidungskonzentration“ auf EU-Ebene zunehmend an Souveränität verlieren und daß weiters die EU eine politische Ordnung darstellt, über deren genauen Funktionieren nicht immer Klarheit besteht. Nun ist aber „Sozialintegration“ im Unterschied zu „Systemintegration“ legitimationsbedürftig, sagt Schneider in Anschluß an Habermas,⁴¹⁸ und dem ist wohl zuzustimmen.

Egal wie man die Integrationsstufe, in welcher sich die EU zur Zeit befindet bezeichnet, sie hat jedenfalls längst ein Ausmaß erreicht, wo „Sozialintegration“ von großer Bedeutung ist, eine gesellschaftliche Identität erhalten und weiterentwickelt werden muß und eine demokratische Legitimation daher von substantieller Bedeutung ist.⁴¹⁹ Denn soll die EU als demokratische und legale politische Ordnung bezeichnet werden, so muß sich

⁴¹⁴ Vgl. z.B. Griller/Müller, Demokratie, S. 43.

⁴¹⁵ Vgl. auch Steffani (Regierungsmehrheit, S. 12 f), der auch darauf hinweist, daß sich in den konstitutionellen Monarchien seit langem faktisch ein parlamentarisches Regierungssystem durchgesetzt hat. Vgl. weiters Kimmel, Rahmenbedingungen, S. 49 f, Schmidt, Politikprofile, Schneider, Legitimitätskrise, S. 251, zu Bedeutung und Konsequenzen der Europäischen Integration für das jeweilige nationale Verfassungsrecht vgl. Battis (Hrsg) Integration, Kreuzer (Hrsg), Europäisierung.

⁴¹⁶ Unterschiede gibt es laut Kimmel allenfalls bei der politisch-administrativen Gliederung der Staaten, wobei jedoch eine konvergierende Entwicklung zu beobachten ist, also eine Stärkung der zentralen Institutionen im Bundesstaat und eine Dezentralisierung des Einheitsstaates. So sind etwa Deutschland und Österreich als Bundesstaaten, Frankreich, hingegen, sehr zentralistisch aufgebaut. Vgl. dazu. Kimmel, Rahmenbedingungen, S. 23 ff, Scheuner, Legitimationsgrundlage, S. 13 f, Vgl. auch Herzog, Staatslehre, S. 266 ff.

⁴¹⁷ Vgl. z.B. Griller/Müller, Demokratie, S. 43, Wiener/della Sala, Constitution, S. 601 ff.

⁴¹⁸ Ipsens Theorie vom supranationalen Zweckverband der Europäischen Gemeinschaften war lange Zeit unbestritten (inwieweit dies heute noch zutrifft wird noch zu diskutieren sein). Danach wäre die EG lediglich „Systemintegration“. Vgl. dazu Schneider in Anschluß an Habermas, Legitimitätskrise, S. 227 ff.

⁴¹⁹ Vgl. auch Kielmansegg, Europäische Union, S. 230.

die Inhabung und Ausübung der Staatsgewalt nicht nur vom Volk herleiten, sondern muß auch stets auf den Volkswillen rückführbar sein und darf einmal eingerichtet, nicht autonom werden, sie muß gegenüber dem Volk verantwortet werden.⁴²⁰

In Art. 6 EUV bekennt sich die Europäische Union explizit zum Grundsatz der Demokratie, einem Grundsatz, der allen Mitgliedstaaten gemein ist und auch weiterhin von den Mitgliedstaaten verwirklicht werden muß⁴²¹, welcher demnach auch Bedingung für die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates in die Europäische Union darstellt.⁴²² In der Folge soll nun anhand der in Teil II herausgearbeiteten „Stichworte“ näher geprüft werden, wie demokratisch die Europäische Union ist.

3.2. Das EU-Volk als Legitimationsbasis

3.2.1. Das Volk als Träger und Inhaber der Staatsgewalt

Wie schon in Teil II dieser Arbeit dargestellt⁴²³, bedeutet Demokratie Volksherrschaft in dem Sinn, daß Träger und Inhaber der Staatsgewalt das Volk ist, basiert weiters die Legitimation des demokratischen Staates auf Wertsetzungen, daß alle Gewalt vom Volk ausgeht. Unterscheidet man mit Böckenförde drei Formen, welche einer Demokratie Legitimation verleihen, nämlich die organisatorisch-personelle, die sachlich-inhaltliche und die funktionelle Legitimation, so muß ein Zusammenwirken der ersten beiden Formen demokratischer Legitimation in einer Weise gegeben sein, daß sowohl die Bestellung der Organwalter als auch der Inhalt ihrer Tätigkeit auf den Volkswillen rückführbar ist. Dies ist gegeben durch eine Verankerung von Gesetzgebungsrechten beim Parlament und durch eine demokratische Verantwortlichkeit der gewählten

⁴²⁰ Vgl. z.B. Wessels, State, S. 63, auch Teil II dieser Arbeit, 2.2.3. *Demokratische Legitimation der Ausübung der Staatsgewalt*.

⁴²¹ Vgl. Öhlinger, Kommentar, S. 42.

⁴²² Art. 49 EGV.

⁴²³ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2. *Demokratiethorie*.

Volksvertreter im Rahmen der Wahl. Zusätzlich muß eine angemessene Gewaltentrennung bzw. Gewaltenbalance garantiert sein.

Tatsache ist, daß auch nach dem Amsterdamer Vertrag der Rat als Hauptrechtsetzungsorgan der EG zu bezeichnen ist.⁴²⁴ Die Mitglieder des Rates setzen mit Wirkung für das Gesamtgefüge der EU Recht, sind aber jeweils nur von einem Teil der Bevölkerung legitimiert und ihre Verantwortlichkeit ist eine beschränkte.⁴²⁵ Denn der Rat unterliegt auf EG-Ebene nur einer minimalen parlamentarischen Kontrolle und das aufgrund einer Selbstverpflichtung, parlamentarische Anfragen zu beantworten, welche sich der Rat 1973 auferlegt hat.⁴²⁶ Und jene Teile des Rates, die sich durch die Bevölkerung ihres Staates der Wahl zu stellen haben, müssen naturgemäß nicht alles verantworten, was auf EU-Ebene innerhalb der vergangenen Legislaturperiode geschehen ist.

Auch der Forderung nach der Abberufung einzelner Kommissionsmitglieder, einer Forderung, die zum Ziel hat die parlamentarische Verantwortung eines Organs, welchem nach wie vor ein ausschließliches Initiativrecht zur Rechtsetzung zukommt, zu verbessern, wurde bisher nicht nachgekommen.⁴²⁷ Die Tatsache, daß nur der Kommission als ganzes das Mißtrauen ausgesprochen werden kann, hemmt die politische Verantwortlichkeit des Gremiums gewaltig, da das EP fürchten muß, durch ein „erfolgreiches“ Mißtrauensvotum eine gewaltige Krise in der EU auszulösen.⁴²⁸

⁴²⁴ Vgl. z.B. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 110.

⁴²⁵ Vgl. z.B. Griller/Müller, Demokratie, S. 39.

⁴²⁶ Vgl. Bieber, Struktur, S. 162 ff. Die Kontrollrechte des EP beziehen sich in den meisten Fällen auf die Kommission.

⁴²⁷ Auch durch den Vertrag von Amsterdam nicht, vgl. z.B. Griller/Müller, S. 97.

⁴²⁸ Auch die Turbulenzen im Monat März des Jahres 1999 zeigen, wie unbedingt notwendig es ist, auch einzelnen Kommissionsmitgliedern das Mißtrauen aussprechen zu können. Auch in diesem Fall, in welchem vor allem zwei Kommissionsmitgliedern Vetterwirtschaft vorgeworfen worden war, scheiterte aus den oben genannten Gründen das gegen die gesamte Kommission eingebrachte Mißtrauensvotum; mit dem Rücktritt der gesamten Kommission aufgrund der Ergebnisse des vom EP eingesetzten Waisenrates, kam die Kommission schlußendlich ihrer politischen Verantwortung doch noch nach. Weitauß sinnvoller wäre in solch einem Fall wohl das Aussprechen des Mißtrauens gegen einzelne Kommissionsmitglieder. Nochmals muß hier auf die Tatsache hingewiesen werden, daß bisher kein einziges Mißtrauensvotum in dem Sinne erfolgreich war, daß es zu einer Absetzung der gesamten Kommission kam. Zum genauen Verlauf dieser Turbulenzen vgl. Ott, Kontrollfunktion, S. 231.

Die stetige Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens bringt mit sich, daß die Durchsetzung der Willen der jeweils nationalen Parlamente in keiner Weise gewährleistet werden kann⁴²⁹, doch gelang es durch den Vertrag von Amsterdam das einzig direkt demokratisch legitimierte Organ der EU, das EP, verstärkt in den Rechtsetzungsbereich einzubeziehen. Denn durch den AV kam es erneut zu einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens, welches zusätzlich in einer Weise vereinfacht wurde, daß nun im Anwendungsbereich dieses Verfahrens, Rat und Europäisches Parlament als gleichberechtigte Gesetzgebungspartner bezeichnet werden können.

Ein demokratiepolitischer Durchbruch ist jedoch mit dieser Revision dennoch nicht gelungen, denn in den bedeutenden Bereichen Agrar- und Handelspolitik ist trotz Mehrheitsentscheidung im Rat keine Mitwirkung des EP in Form der Mitentscheidung vorgesehen. Die Einstimmigkeit im Rat bleibt noch in etwa 50 Materien erhalten.⁴³⁰ In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß bei einer Beschlußfassung unter Einstimmigkeit keine angemessene demokratische Legitimation gegeben ist. Der Wille des gesamten EU-Volkes kann durch das Einstimmigkeitsprinzip im Rat nicht adäquat gebildet werden, da dieses Prinzip die Blockade der Mehrheit durch die Minderheit erlaubt, ja schon eine einzelne abweichende Stimme absolute Blockadewirkung hat. Ganz allgemein gesehen kann das Prinzip der Einstimmigkeit in einer Demokratie lediglich begrenzt Anwendung finden, denn nur die grundlegenden Prinzipien bedarf es aus Gründen der Stabilität vor einer willkürlichen Abänderung einer temporären Mehrheit zu schützen, innerhalb dieses Rahmens ist die einfache Mehrheitsregel als Entscheidungsregel zu fordern.⁴³¹

⁴²⁹ Vgl. z.B. Griller/Müller, S. 39. Zur Problematik einer stärkeren Bindung der Ratsmitglieder an die nationalen Parlamente vgl. z.B. Griller, Legitimation, S. 167 ff, Griller/Müller, Demokratie, S. 39 ff, Öhlinger, S. 1 ff.

⁴³⁰ Vgl. Wessels, Vertrag, S. 117 ff.

⁴³¹ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 40 sowie Teil II dieser Arbeit, 2.2.4. *Das System der Mehrheitsentscheidung*.

Zusammenfassend muß daher festgestellt werden, daß auch nach dem Vertrag von Amsterdam die Europäische Union angesichts des erreichten Integrationsgrades durch eine zu große Volksferne gekennzeichnet ist und durchaus ernstzunehmende Defizite aufweist, welche auf jeden Fall vermindert werden müssen, soll der EU eine ihrem Integrationsgrad entsprechende, demokratische Legitimation zukommen. Mit einer Aufwertung des Europäischen Parlaments alleine kann jedoch nicht automatisch eine zufriedenstellende demokratische Legitimation der EU erreicht werden⁴³², denn eine rein formale Legitimation ist nicht ausreichend, um einem politischen System auf Dauer Stabilität zu verleihen, schon gar nicht Anerkennung. Das Volk kann nicht Träger und Bezugspunkt demokratischer Legitimation einer politischen Ordnung sein, wenn das Volk dieses System nicht bejaht; eine soziale Integration ist daher zu fordern.⁴³³ Denn um einer politischen Ordnung Legitimation verleihen zu können, muß sich das Volk mit der politischen Ordnung identifizieren können⁴³⁴.

3.2.2. Das Volk als wertrationale Basis

In Teil II dieser Arbeit⁴³⁵ kamen wir zu dem Schluß, daß der Bestand eines homogenen Volkes weder juristisch noch staatswissenschaftlich gesehen, eine notwendige Voraussetzung für die Gründung oder den Bestand eines Staates, bzw. eines hochintegrierten Gebildes in einer Zwischenstellung, ist. Was jedoch Voraussetzung ist, damit das Volk Legitimationsbasis einer politischen Ordnung sein kann, ist ein „bejahtes Miteinander“⁴³⁶.

Für ein solches „bejahtes Miteinander“ bedarf es nicht eines kollektiven „Wir-Gefühls“, sondern lediglich einer Bejahung der Idee „Europa“, d.h. eine Bejahung der Europäischen Integration. Dies bedeutet, daß die durchaus heterogenen Teilmölkler der

⁴³² Vgl. z.B. Schneider, Legitimitätskrise, S. 254, Weidenfeld, Reform, S. 38 ff, Wessels, Vertrag, S. 131 f.

⁴³³ Vgl. Weiler, Problems, S. 182 ff.

⁴³⁴ Haller, Weg, S. 365. Vgl. auch Teil IV dieser Arbeit, 3.3.1. *Die Bedeutung des Grundwertekonsenses.*

⁴³⁵ Vgl. II. Teil dieser Arbeit, 4.2. *Das Volk.*

⁴³⁶ Vgl. Schneider, Legitimitätskrise, S. 266.

Europäischen Union über ein gewisses Ausmaß an gemeinsamen Werten und an rechtlichen Grundprinzipien verfügen müssen, damit die EU als Rechtsgemeinschaft Bestand haben kann.

Nach Weber⁴³⁷ ist die Gründung einer politischen Ordnung auf eine verstärkte Bejahung angewiesen, auf eine wertrationale Basis. Auch nach Habermas hat der mit einer politischen Ordnung verbundene Anspruch als richtig und gerecht anerkannt zu werden, vor allem in Situationen, in denen die Legitimität einer Ordnung strittig wird, Bedeutung.⁴³⁸ Es muß eine Übereinstimmung geben zwischen dem Charakter der politischen Institutionen und den grundlegenden Wertorientierungen der EU-Bürger, denn eine funktionierende Demokratie setzt voraus, daß die Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten aktiv teilnehmen und bereit sind, die Folgen der Entscheidungen mitzutragen.⁴³⁹ Dies ist nur unter den zuvor genannten Umständen denkbar, aus diesem Grund bedarf es auch eines Mindestmaßes an gemeinsamen Werten.

Daraus wird deutlich, daß gerade heute, angesichts der Weiterentwicklung der EU zur Wirtschafts- und Währungsunion die Union auf eine solche wertrationale Basis angewiesen ist, daß weiters die EU von ihren Bürgern als richtige und gerechte Ordnung anerkannt werden muß, damit ihr demokratische Legitimität zukommen kann. Basis dieser demokratischer Legitimität können durchaus auch mehrere europäische Völker sein,⁴⁴⁰ sofern sie über das zuvor genannte Mindestmaß an gemeinsamen Werten verfügen.

⁴³⁷ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 3.1.1. *Max Weber*.

⁴³⁸ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 3.1.2. *Die Legitimationstheorien von W. Hennis und J. Habermas*. Vgl. auch die Bedeutung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses als Legitimationsgrundlage einer politischen Ordnung. Vgl. dazu weiters Teil III dieser Arbeit, 2.3.1. *Der Grundkonsens*.

⁴³⁹ Vgl. Haller, Weg, S. 365.

⁴⁴⁰ Vgl. Griller, Demokratie, S. 34.

3.2.3. Das EU-Volk als Wahlvolk

Auch wenn es keines „europäischen Volkes“ im Sinne einer weitgehend homogenen Bevölkerungsgruppe bedarf, so muß doch ein Wahlvolk vorhanden sein und es muß lebensfähige Parteien geben, die eine Verbindung zu den Wählerschichten herstellen können.⁴⁴¹ Derzeit mangelt es der EU noch an einer ausgereiften politischen und gesellschaftlichen Infrastruktur.⁴⁴² Die Parteien auf europäische Ebene sind -- selbst wenn sie europäische Dachorganisationen gebildet haben -- nach wie vor hauptsächlich auf den nationalen politischen Prozeß ausgerichtet.⁴⁴³ Ein Parteiensystem stellt die Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer modernen Demokratie dar, denn das Volk bedarf der Vermittlungstätigkeit von Parteien um seinen Willen artikulieren zu können.

Wenn sich auch auf europäischer Ebene zahlreiche Parteien organisiert haben, so ist die Dichte dieser Organisationen keineswegs mit jenen auf nationaler Ebene zu vergleichen. Allerdings dürfen die Anforderungen an eine Parteiorganisation auf EU-Ebene im Augenblick nicht so hoch sein wie auf nationaler Ebene, da auch die Kompetenzen des EP weitaus geringer sind als die der Parteien auf nationaler Ebene. Im Zuge der sukzessiven Stärkung des EP ist eine Weiterentwicklung des Europäischen Parteiensystems sowohl zu erwarten als auch zu fordern.⁴⁴⁴

Die „Europaparteien“ benötigen auch einen Rückhalt in der Bevölkerung, doch das Interesse der Öffentlichkeit an europäischer Politik muß sich erst langsam entwickeln.⁴⁴⁵ Den Medien kommt in diesem Prozeß eine wichtige Rolle zu, denn sie können europaweit Informationen anbieten; auch akademische sowie berufliche Austauschprogramme tragen zu dieser Entwicklung bei.⁴⁴⁶ Keinesfalls, jedoch, darf diese noch mangelhafte politische und gesellschaftliche Infrastruktur als Argument gegen die

⁴⁴¹ Vgl. Zuleeg, Demokratie, S. 1074.

⁴⁴² Vgl. Weidenfeld, Reform. S. 38 f.

⁴⁴³ Vgl. z.B. Epiney/Siegwart/Cottier/ Refail, Demokratie, S. 183 ff.

⁴⁴⁴ Vgl. z.B. Epiney/Siegwart/Cottier/ Refail, Demokratie, S. 185.

⁴⁴⁵ Zur Schwierigkeit der Entwicklung zu einer „Europäischen Nation“ vgl. Haller, Weg, S. 369 ff.

⁴⁴⁶ Vgl. auch Lutz-Bachmann (Plädoyer, S. 189 f), welcher eine europaweite Initiative fordert mit dem Ziel, Europauniversitäten zu gründen bzw. bestehende Universitäten „auf ein europaweit abgestimmtes Curriculum zu reformieren“.

Weiterentwicklung und Demokratisierung des institutionellen Systems der EU verwendet werden, denn diese Infrastruktur ist in Entwicklung begriffen.

Um die demokratische Legitimität des EP zu erhöhen ist ein einheitlicher Wahlmodus zum EP von Bedeutung, doch nach wie vor werden die Abgeordneten zum Europäischen Parlament nicht in einem einheitlichen Wahlverfahren bestellt, da es offensichtlich außerordentlich schwierig ist, sich auf einen einheitlichen Wahlmodus zu einigen.⁴⁴⁷ Aus diesem Grund kam es durch den AV in Art. 190 Abs. 4 EGV zur Einfügung eines „oder-Verfahrens“, wobei das absolute Ziel eines einheitlichen Wahlverfahrens aufgegeben wurde und auch ein Wahlverfahren, welches im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen steht, als zulässig erklärt wird. Sicherlich bedeutet dies eine gewisse Aufweichung eines wichtigen Vorhabens, doch auf der anderen Seite könnte dies zu einer schnelleren Einigung wenigstens über die Grundsätze eines gemeinschaftsrechtlichen Wahlverfahrens führen, was der derzeitige Situation eindeutig vorzuziehen wäre.⁴⁴⁸

3.2.4. Die Unionsbürgerschaft

Diejenigen, welche der EU die Möglichkeit einer eigenständigen Legitimation auf EU-Ebene absprechen mit dem Argument, daß es kein europäisches Volk gebe und kein „Wir-Gefühl“, gehen davon aus, daß die Begriffe „Volk“, „Staatsangehörigkeit“ und „Bürgerrechte“ untrennbar miteinander verbunden sind. Aufgrund der wohl gegebenen Unterschiede in Kultur, Geschichte, Sprache, etc., könne es kein „Europäisches Volk“ geben, lautet die Argumentation.

Art. 17 EGV richtet nun eine Unionsbürgerschaft⁴⁴⁹ ein, wodurch eine Trennung dieser für untrennbar gehaltenen Begriffe wie Staatsbürgerschaft und Bürgerrechte bewirkt wird. Die Unionsbürger genießen die ihnen durch die Rechtsordnung zuerkannten Rechte

⁴⁴⁷ Vgl. z.B. Epiney/Siegwart/Cottier/ Refail, Demokratie , S. 185.

⁴⁴⁸ Vgl. Hilf, Union, S. 251.

⁴⁴⁹ Der Status des Unionsbürgers wurde erst durch den Vertrag von Maastricht geschaffen. Vgl. Art. 17 EGV, vgl. auch Art. 2 EUV.

und unterliegen den Normen dieser Rechtsordnung.⁴⁵⁰ Die Unionsbürgerschaft ergänzt so die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht. Nach Art. 17 EGV ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines MS besitzt, die Unionsbürger bleiben also Angehörige ihres Heimatstaates, denn ohne die nationale Staatsangehörigkeit kann niemand Unionsbürger sein. Art. 17 EGV geht nicht von einer europäischen Staatsangehörigkeit aus, sondern es wird ein Rechtsstatus geschaffen, welcher durch andere als durch jene Merkmale geprägt wird, die die Zugehörigkeit zu einem Nationalstaat ausmachen.⁴⁵¹ Die Rechte der Unionsbürger liegen v.a. in den Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechten, im Wahlrecht und im diplomatischen und konsularischen Schutz. Die Union ist also per Definitionem aus Bürgern zusammengesetzt, welche nicht die gleiche Nationalität haben, auf der Basis von gemeinsamen Werten, Rechten und Pflichten.⁴⁵² Bürger eines Nationalstates ist man, hingegen, im Sinne einer ethnisch-kulturellen Identifikation.⁴⁵³

Diesem Begriff des Unionsbürgers ist viel Kritik entgegengebracht worden. Einerseits wurde kritisiert, daß in Hinblick auf eine echte Unionsbürgerschaft fast alle Voraussetzungen wie Solidarwillen, Identifikationsbereitschaft, etc., fehlen, andererseits wurde dem Begriff vorgeworfen, bloße Vertragsrhetorik zu sein.⁴⁵⁴ Beide Kritikpunkte gehen meiner Meinung nach am Wesentlichen dieses Status vorbei, denn sie berücksichtigen nicht die Bedeutung, die diesem Unionsbürgerstatus in der Entwicklung eines „europaweiten Miteinander“ zukommen kann. Dieser Status der Unionsbürgerschaft kann die eigenartige europäische Identität der Europäischen Union unterstreichen indem er sich zu einem „Status umfassender Gleichheit, Freiheit und Teilhabe“ weiterentwickelt, welcher der Europäischen Union Akzeptanz und schließlich auch Legitimation zuwachsen lassen könnte.⁴⁵⁵ Denn die Entwicklung der Union zu einer „polity“ ist nicht ohne Gewinnung der Bürgerinnen und Bürger für den „Sinn der Sache“ möglich -- der Status der Bürger in der EU ist daher von großer Bedeutung.

⁴⁵⁰ Vgl. Art. 17 Abs. 2.

⁴⁵¹ Vgl. Hilf, Amsterdam, S. 352.

⁴⁵² Vgl. Weiler, State, S. 1685.

⁴⁵³ Vgl. Schneider, Amsterdam, S. 201.

⁴⁵⁴ Vgl. Hilf, Amsterdam, S. 350 f

⁴⁵⁵ Vgl. Hilf, Amsterdam, S. 353.

Der Vertrag von Amsterdam bewirkte einige punktuelle Verbesserungen im Bereich der Rechtsstellung des Unionbürgers⁴⁵⁶. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang einige Ergänzungen im Bereich des Grundrechtsschutzes auf Europäischer Ebene, die Aufwertung des EP und das Bemühen um Transparenz im Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft und in der Struktur der Verträge.

3.3. Legitimitätsspendende Anforderungen an die Ausgestaltung einer Demokratie

3.3.1. Die Bedeutung des Grundwertekonsenses

Wurden die grundlegenden Elemente des Staatsaufbaus auf der Ebene des Grundkonsenses richtig festgelegt, so ist der Konsens, welcher das staatliche Handeln trägt, Basis und Ausgangspunkt aller Staatsgewalt. Dieser Rahmen, innerhalb dessen sich der laufende politisch-ökonomische Prozeß vollzieht, ist daher Voraussetzung dafür, daß einer politischen Ordnung Legitimität und damit Akzeptanz zukommen kann.⁴⁵⁷ Beruht nun eine politische Ordnung zuallererst auf Wertsetzungen, daß alle Gewalt vom Volk ausgeht, gibt es einen hohen Konsens über die Richtigkeit der tragenden Grundsätze des politischen Prozesses, Grundsätze, welche positiv bewertete Grundwerte darstellen, so ist den Anforderungen von Demokratie und Legitimität wohl Genüge getan, so fallen faktische Zustimmung und ethische Rechtfertigung zusammen und die vorherrschenden moralischen Überzeugungen der Bürger bilden die Legitimationsgrundlage dieser politischen Ordnung.⁴⁵⁸

⁴⁵⁶ Vgl. Hilf, Amsterdam; S. 356 ff, Hilf, Union, S. 247 ff. Vgl. auch Teil IV dieser Arbeit, 3.3.2. *Grundrechte*.

⁴⁵⁷ Vgl. Teil III dieser Arbeit.

⁴⁵⁸Vgl. Teil II dieser Arbeit, 3.2. *Der juristische Begriff der Legitimität*.

Einen solchen Wertekonsens, eine Basis gemeinsamer Werte, Rechte und Pflichten sieht Weiler in der Europäischen Union als gegeben an,⁴⁵⁹ sind doch alle Staaten der Europäischen Union parlamentarische Demokratien, gehen alle von rechtsstaatlichen Grundsätzen wie Grundrechtsschutz, Machtkontrolle, Bindung aller staatlicher Gewalt an das Recht, etc., aus. Wenn es auch in der jeweiligen Ausgestaltung dieser Grundsätze große Unterschiede gibt, so dürfte doch jener vorhandene Wertekonsens als grundlegende Wertebasis ausreichend sein um der Europäischen Union in der gegebenen Situation Stabilität zu verleihen. Soll der Union aber Legitimität zukommen, so bedarf es einer verbesserten Ausgestaltung dieser Grundsätze, ausgehend von dieser Wertebasis, denn in diese Grundordnung der Europäischen Union müssen die Unionsbürger Vertrauen haben, an diese Grundordnung müssen sie glauben.⁴⁶⁰

Um dies zu erreichen ist eine „Verfassung“⁴⁶¹, verstanden als politische Grundordnung, welche die Prinzipien garantiert, in denen sich demokratische Legitimität begründet von entscheidender und großer Bedeutung -- Grundprinzipien wie Grundrechtsschutz, Gewaltenteilung (inkl. Subsidiarität), transparente und begreifbare Verfahren der Willensbildung und die Rechtsbindung aller Staatsgewalt. In Anschluß an Hennis Legitimitätsfaktor „finale Legitimation“ fordert Schneider⁴⁶² eine Grundkonsens darüber, wozu Integration überhaupt gut ist, und im besonderen eine „Artikulationsstätte der öffentlichen Meinung“, wozu er das EP als berufen ansieht. In der Tat ist es dringend notwendig, daß Einigkeit über die Bedeutung und den Wert der Europäischen Integration besteht, denn sonst kann die EU nicht funktionieren. Darüberhinaus muß es auch Visionen über die Zukunft Europas geben, Visionen, die zwar nicht direkt zur Legitimierung der EU beitragen, aber helfen, den Wert der Europäischen Integration aufzuzeigen und Vertrauen in die EU zu erzeugen, „objektbezogenes unpersönliches Richtigkeitsvertrauen“, wie Schneider es ausdrückt.⁴⁶³

⁴⁵⁹ Vgl. Weiler, State, S. 1686.

⁴⁶⁰ Vgl. Weiler (State, S. 1686), welcher betont, daß eben die Existenz solch gemeinsamer Werte ihre Realisierung umso dringlicher macht. Vgl. auch Teil III dieser Arbeit, 2.3.1. *Der Grundkonsens*.

⁴⁶¹ Zum „Verfassungsbegriff“ der EU vgl. Griller/Müller, Demokratie, 26 ff, Öhlinger, Kommentar, S. 38 ff.

⁴⁶² Einen „Grundwertekonsens“ fordert auch Schneider, welcher in Anschluß an Hennis Legitimitätsfaktoren ein Legitimitätskonzept als Anforderungsprofil an die EU entwickelt hat. Vgl. Schneider, Legitimationskrise, S. 254 ff.

⁴⁶³ Dieses „objektbezogene“ unpersönliche Richtigkeitsvertrauen entspricht Hennis Legitimitätsfaktor „personale Ansehensmacht“. Vgl. dazu Schneider, Legitimitätskrise, S. 263 ff.

Dies bedeutet, daß in der Folge geprüft werden muß, ob die Verträge, auf denen die EU beruht, ob diese „EU-Verfassung“, den Anforderungen an die Ausgestaltung einer legitimen Demokratie, welche die gemeinsamen Werte wie Grundrechtsschutz, Gewaltenteilung, Rechtsbindung der Staatsgewalt, etc., garantiert, gerecht werden kann. Dies soll im Anschluß diskutiert werden.

3.3.2. Grundrechte

Obwohl auch die Regierungskonferenz von Amsterdam sich nicht auf einen umfassenden Grundrechtskatalog einigen konnte und auch keine Zuständigkeit der Union/bzw. der Europäischen Gemeinschaft für einen Beitritt zur EMRK vorgesehen wurde⁴⁶⁴, erfolgten dennoch einige primärrechtliche Verbesserungen im Grundrechtsbereich durch diesen Vertrag. Insgesamt sieht der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union folgendermaßen aus: Art. 6 Abs. 1 EUV stellt einen untrennbaren Zusammenhang zwischen den Grundsätzen Grundrechtsschutz, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit her; Art. 49 EUV macht die Erfüllung dieser Grundsätze konsequenterweise zur Bedingung eines Beitritts von Drittstaaten. Gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV achtet die EU die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der MS als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.⁴⁶⁵ Diese für den EU-Grundrechtsschutz zentrale Bestimmung unterliegt der Nachprüfung durch den EuGH; dies wurde durch den AV auch primärrechtlich festgeschrieben und damit die ständige Rechtsprechung des EuGH zu den Grundrechten bestätigt.⁴⁶⁶ Handlungen des Europäischen Rates als Dachorgan

⁴⁶⁴ Ein Beitritt der Union würde eine einheitliche Rechtspersönlichkeit oder eine entsprechende Vertragsschlußkompetenz der Union voraussetzen. Für die EG hat der EuGH (Gutachten 2/94, Slg 1996, I-1759) eine Zuständigkeit der EMRK beizutreten verneint. Vgl. dazu Thun-Hohenstein, S. 21. Vgl. dazu auch Teil V dieser Arbeit, 2.1. *Die Grundrechte*.

⁴⁶⁵ Vgl. Schönfelder/Silberberg, Vertrag, S. 207, Hilf, Amsterdam, S. 354 ff, Hilf, Union, S. 251 ff, Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 21.

⁴⁶⁶ Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 22. Nach Art. 46 EUV gelten die Bestimmungen des EGV, EGKS und EAGV über die Zuständigkeit des EuGH und die Ausübung dieser Zuständigkeit ausdrücklich für Art. 6 Abs. 2 EUV, allerdings nur in bezug auf Handlungen der Organe, sofern der Gerichtshof im Rahmen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften und im Rahmen dieses Vertrages zuständig ist. In der zweiten Säule wurde dem EuGH auch durch den AV keine

der EU unterliegen mangels Zuständigkeit des EuGH nicht der Grundrechtskontrolle durch den Gerichtshof.

Art. 7 EUV sieht einen Sanktionsmechanismus gegenüber denjenigen Mitgliedstaaten vor, welchen eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Art. 6 Abs. 1 genannten Grundsätze zur Last gelegt wird. Dieses durch den AV eingeführte Verfahren zur Verhängung von Sanktionen, stellt eine bemerkenswerte Weiterentwicklung der EU im Grundrechtsbereich dar. Der Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs kann eine solche Feststellung einstimmig, jedoch ohne Berücksichtigung des betroffenen MS auf Vorschlag eines Drittels der MS oder der Kommission und nach Zustimmung des EP treffen, nachdem er diesen MS zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.⁴⁶⁷ Bei Vorliegen einer Feststellung nach Art. 7 Abs. 1 EUV kann der Rat, gestützt auf die zuvor genannten Bestimmungen, mit qualifizierter Mehrheit die Aussetzung bestimmter Rechte, die sich aus der Anwendung des jeweiligen Gemeinschaftsgründungsvertrags auf den betroffenen MS herleiten, beschließen. Weiterhin verpflichtend sind für den betroffenen MS, jedoch, die sich aus dem jeweiligen Vertrag ergebenden Verpflichtungen.⁴⁶⁸

Im übrigen konnte sich die Konferenz auf eine Reihe von punktuellen Verbesserungen im Grundrechtsbereich einigen. Der EGV enthält mehrere Bestimmungen über die Gleichbehandlung bzw. Gleichstellung der Geschlechter (Art. 2, 3 EGV, weiteres unter Titel XI), erleichtert die Rechtsetzung der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen⁴⁶⁹ (Art. 13 EGV) und spricht vereinzelt soziale Grundrechte⁴⁷⁰ an.

Zuständigkeit eingeräumt, obwohl gerade auch im GASP-Bereich Eingriffe in die Grundrechte denkbar sind (z.B. im Rahmen von Embargomaßnahmen). Rechtlich erscheint es aber als nicht ausgeschlossen, daß dem EuGH durch GASP-Sekundärrecht gewisse Befugnisse eingeräumt werden. In der dritten Säule ist der Umfang der EuGH Befugnisse in grundsätzlicher Weise in Art. 35 EUV festgelegt. Auch hier erscheint es nicht ausgeschlossen, daß dem EuGH durch Sekundärrecht der dritten Säule weitere Zuständigkeiten eingeräumt werden.

⁴⁶⁷ Vgl. z.B. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 23 f. Eine solche Aussetzung der Stimmrechte gibt sich gemäß Art. 309 EGV, Art. 9 EGKSV und Art. 204 EAG automatisch auch in bezug auf diese Verträge.

⁴⁶⁸ Vgl. z.B. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 24.

⁴⁶⁹ Vgl. genauer Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 25 f. Gemäß Art. 13 EGV kann der Rat unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages im Rahmen der Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf Vorschlag der Kommission, nach Anhörung des EP, einstimmig geeignete Vorkehrungen treffen, um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen. Diese Bestimmung erleichtert die Rechtsetzung der Gemeinschaft, indem im gesamten Anwendungsbereich des EGV Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen aus den erwähnten

Dieser letztgenannte Akzent hängt mit der Eingliederung des Sozialabkommens in das Gemeinschaftsrecht ebenso zusammen wie mit dem Beschäftigungspakt, der den Bürgern für die Zukunft eine bessere Perspektive für ihre soziale und wirtschaftliche Stellung bieten soll.⁴⁷¹ Aus dem sekundären Recht wurden Vorschriften zum Datenschutz in Art. 286 EGV übernommen.⁴⁷² In Art. 255 EGV ist das Recht auf Zugang zu Dokumenten verankert.

Kaum weitertragend sind die Ergänzungen, die die Regierungskonferenz im Hinblick auf die Unionsbürgerschaft vorgenommen hat.⁴⁷³ In Art. 17 Abs. 1 wird unterstrichen, daß die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt, aber nicht ersetzt. Eine Änderung bezieht sich auf das Petitionsrecht; gemäß Art. 21 Abs 3 EGV soll sich jeder Unionsbürger in seiner Sprache an jedes Organ und jede Einrichtung wenden können.⁴⁷⁴

Zusammenfassend muß noch einmal wiederholt werden, daß es zu bedauern ist, daß mit der zurückhaltenden Einstellung der Regierungskonferenz von Amsterdam die legitimatorische und konsenssichernde Wirkung eines eigenen Grundrechtskatalogs übersehen wurde.⁴⁷⁵

Gründen beschlossen werden können. Eine unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 13 EGV ist jedoch auszuschließen, da es sich um eine „Kann-Bestimmung“ handelt.

⁴⁷⁰ Die Übernahme des bisherigen Sozialabkommens bildet ein weiteres Beispiel für den Entwicklungsprozeß des Gemeinschaftsrechts. Ähnliches gilt für den Grundsatz der Gleichberechtigung. Vgl. Hilf, Union, S. 252.

⁴⁷¹ Art. 136-140 EGV.

⁴⁷² Hier erhält der Gedanke des Grundrechtsschutzes durch Organisation und Verfahren eine vertragliche Grundlage, vgl. Hilf, Amsterdam, S. 355. Gemäß Art. 286 EGV finden die Rechtsakte der Gemeinschaft über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auch auf die durch den EGV oder auf seiner Grundlage errichteten Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft ab 1. 1. 1999 Anwendung. Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 26 f.

⁴⁷³ Vgl. Teil IV dieser Arbeit, 3.2.4. *Die Unionsbürgerschaft*.

⁴⁷⁴ Weiters gibt es eine Erklärung in den Schlußakten (Nr. 1 der Schlußakte zum AV mit Verweis auf das Protokoll Nr. 6 zur EMRK) zur Abschaffung der Todesstrafe sowie eine Erklärung (Nr. 11 der Schlußakte), daß die Union den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den MS nach deren Rechtsvorschriften genießen, achtet, und in keiner Weise beeinträchtigt; in gleicher Weise achtet die Union auch den Status von weltanschaulichen Gemeinschaften.

⁴⁷⁵ Hilf, Amsterdam, S. 354.

3.3.3. Gewaltenteilung

Die Teilung der Gewalten in einer politischen Ordnung hat den Zweck und die Aufgabe, den Mißbrauch der Gewalten unmöglich zu machen. In der Staatslehre hat man konkrete Vorstellungen von dieser Gewaltentrennung entwickelt, wenn auch die Ausgestaltung dieses Prinzips in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU ganz unterschiedlich ist. Wesentlich ist es, ein System von „checks and balances“ zu entwickeln, welches für ein Gleichgewicht der Kräfte sorgt.

Die Kompetenzverteilung zwischen den Organen der Gemeinschaft (horizontale Gewaltentrennung) ist sicherlich durch ein solches System von „checks and balances“ gekennzeichnet, wenn es auch offenkundig nicht den uns aus der Staatslehre geläufigen Vorstellungen entspricht.⁴⁷⁶ Dieses eigenständige System horizontaler Kompetenzverteilung in der Gemeinschaft hat den EuGH den Begriff des „institutionellen Gleichgewichts“ prägen lassen.⁴⁷⁷

Als zusätzliches Element der Gewaltenteilung ist die vertikale Gewaltenteilung, jene Kompetenzverteilung zwischen EU-Ebene und den Mitgliedstaaten zu nennen. Unter diesem Aspekt gewinnt auch das Prinzip der Subsidiarität zunehmend an Bedeutung.

Subsidiarität

Diese wachsende Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips erkennend, hat auch die Regierungskonferenz anlässlich des AV eine Präzisierung dieses Subsidiaritätsgrundsatzes in einem eigenen Protokoll versucht.⁴⁷⁸ Trotz dieses Protokolls muß jedoch das Subsidiaritätsprinzip aufgrund seiner unklaren Formulierung in Art. 5 EGV immer noch mehr als politisches, denn als rechtliches Prinzip bezeichnet werden.

⁴⁷⁶ Vgl. Schneider, Legitimitätskrise, S. 260, Thun-Hohenstein, Verlag, S. 19.

⁴⁷⁷ Vgl. Schneider, Legitimitätskrise, S. 260 f, Thun-Hohenstein, Verlag, S. 19. Der Erlaß einer Rechtshandlung erfolgt auf eine Initiative der Kommission nach einer eventuellen Stellungnahme der beratenden Ausschüsse (WSA, Ausschuß der Regionen) mit oder ohne Beteiligung des EP. Von entscheidender Bedeutung ist dabei die Beteiligung des Parlaments.

⁴⁷⁸ Vgl. Teil IV dieser Arbeit, 2.1.2. Subsidiarität.

Während das Subsidiaritätsprinzip die Ausübung bestehender Kompetenzen regelt, sollen durch einen Kompetenzkatalog die Zuständigkeiten zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten aufgeteilt werden.

Die Kompetenzverteilung zwischen EU und MS

Eine ausdrückliche und klare Kompetenzverteilung zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten enthalten die Verträge nicht. Zusätzliche Unklarheit entstand dadurch, daß es die Gemeinschaft in den letzten Jahren verstanden hat, die vertraglichen Möglichkeiten, wie etwa die Bestimmungen zur Rechtsangleichung, Art. 308 EGV, „implied-powers“ oder „effet utile“, zu nutzen, immer mehr Kompetenzen an sich zu ziehen, und dadurch die Souveränität der Mitgliedstaaten einzuschränken.⁴⁷⁹

Diese Unklarheit in der Kompetenzverteilung trägt aber nicht dazu bei, die Transparenz in der EU zu erhöhen. Vielfach gefordert wird daher ein Wechsel des Zuständigkeitsprinzips, von einer funktionalen zu einer konkreten Zuweisung von Zuständigkeiten, wodurch auch die Aufstellung eines Kompetenzkatalogs ermöglicht werden soll.⁴⁸⁰ Doch solch ein Wechsel des Zuständigkeitsprinzips wäre wohl mit großen Problemen verbunden, da das in der EU bestehende System von „checks and balances“ letztlich ein Resultat der funktionalen Aufgabenzuweisung quer zu den materiellen Politikfeldern ist und auch dem Umstand Rechnung trägt, daß die Rechtsordnung der Gemeinschaft die Summe der ihr übertragenen Einzelzuständigkeiten ist.⁴⁸¹

Wie auch in den vorangegangenen Vertragsrevisionen, wurde auch mit dem Amsterdamer Vertrag das institutionelle Gleichgewicht neu bestimmt. Wieder fanden Verschiebungen in der Kompetenzverteilung statt, in erster Linie durch eine Stärkung der Rechte des EP; zu einem Wechsel des Zuständigkeitsprinzips oder der Aufstellung eines Kompetenzkatalogs kam es nicht.⁴⁸²

⁴⁷⁹ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 53 f.

⁴⁸⁰ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 53 ff, Weidenfeld, Reform, S. 24 ff.

⁴⁸¹ Vgl. Everling, Kompetenzordnung, S. 172 f, Griller/Müller, Demokratie, S. 58. Vgl. dazu v.a. auch Teil V dieser Arbeit, 2.2.1. *Problem -- Kompetenzkatalog*.

⁴⁸² Vgl. z.B. Bieber, Reformen, S. 238, Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 103, Wessels, Vertrag, S. 120.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß die EU sehr wohl über ein funktionierendes System von „checks and balances“ verfügt. Doch dieses System ist sehr unübersichtlich, für den Einzelnen schwer durchschaubar und der „EU-Bürger“ hat daher den Eindruck einer „übermächtigen EU-Entscheidungszentrale“. Dieses Gefühl der EU-Bevölkerung täuscht insofern nicht, als sich auf EU-Ebene ein immer schwerer zu durchschauendes System der wechselseitigen Einflußnahme und des „Aushandelns“ herausgebildet hat, ein System, welches die Nachteile des konkordanzdemokratischen Entscheidungsstils, den der multinationale Charakter der EU nahelegt, die Schwerfälligkeit und auch die reduzierte demokratische Kontrolle der Entscheidungsträger, sehr deutlich hat werden lassen.⁴⁸³

3.3.4. Transparenz

Um den Bürgerinnen und Bürgern die Identifizierung mit der Union zu erleichtern, sie ihnen subjektiv näherzubringen und dadurch anerkennungswürdig zu machen⁴⁸⁴, muß die Union „Sache der Bürger“ werden. Transparenz ist ein wichtiger Aspekt der von der EU angestrebten Bürgernähe, denn sowohl eine überschaubare rechtliche Struktur als auch transparente Strukturen und Verfahren sind für eine legitime Rechtsordnung Voraussetzungen und Bedingung. Um daher der Verunsicherung der EU-Bürger entgegenzuwirken, ist es einerseits notwendig diese komplexe rechtliche Struktur der Union deutlich zu vereinfachen, und andererseits, von den Bürgern begreifbare Verfahren der Willensbildung und Machtkontrolle zu schaffen.⁴⁸⁵ Eines der erklärten Ziele der Regierungskonferenz von Amsterdam war es, die Transparenz der Union zu verbessern und damit den Unionsbürgern näher zu bringen.

Obwohl der AV ohne Zweifel konkrete und sinnvolle Änderungen enthält, die den Vertrag in einer Gesamtschau geschlossener und abgerundeter wirken lassen, liegt wohl

⁴⁸³ Das Konkordanzprinzip ist ein Prinzip, in welchem man versucht Entscheidungen nicht durch Mehrheit, sondern durch Verhandlungen und Kompromisse herbeizuführen. Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2.4. *Das System der Mehrheitsentscheidung*.

⁴⁸⁴ Vgl. Teil IV dieser Arbeit, 3.2.2. *Das Volk als wertrationale Basis*.

⁴⁸⁵ Vgl. z.B. Weidenfeld, Reform, S. 18 f, Schneider, Legitimitätskrise, S. 257 f.

in Summe kein großer Gewinn an Transparenz vor, denn in inhaltlicher Hinsicht vergrößert sich das Gewirr von Texten, Erklärungen, Aufträgen und damit auch die inhaltliche Unübersichtlichkeit. Diese Neuerungen sollen trotzdem kurz dargestellt werden.

Mit der umfassenden Neunummerierung aller Artikel der Verträge über die Europäische Union sowie die Europäischen Gemeinschaften verfolgte man das Ziel durch eine bessere Lesbarkeit der historisch gewachsenen Verträge zu einer erhöhten Transparenz beizutragen, und den Verträgen eine übersichtlichere Struktur zu geben. Ein „konstitutioneller Qualitätssprung in eine neue, klar strukturierte Verfassung“⁴⁸⁶ gelang den Architekten des Amsterdamer Vertrages sicherlich nicht, obwohl es wünschenswert gewesen wäre; auch eine eigene Rechtspersönlichkeit wurde der EU nicht zuerkannt.⁴⁸⁷

Der neu gefaßte Einleitungsartikel zum EUV in Gestalt des Art. 1 Abs. 2 verlangt, daß die Entscheidungen „möglichst offen“ und „möglichst bürgernah“ getroffen werden sollen. Zur Öffentlichkeit des Entscheidungsganges in der Gemeinschaft trägt sicherlich die verstärkte Einschaltung des EP ebenso bei wie die ansatzweise erreichte Vereinfachung der Gesetzgebungsverfahren. Als besonderes Recht ausgestaltet ist nunmehr das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des EP, der Kommission und des Rates, insbesondere in seiner Rolle als Gesetzgeber.

Art. 207 Abs. 3 EGV legt fest, daß für die gesamte Gesetzgebungstätigkeit des Rates primärrechtlich zwingend die Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse, der Erklärungen zur Stimmabgabe und der Protokollerklärungen, vorgesehen ist. Art. 255 EGV beinhaltet ein Recht des Bürgers auf Zugang zu Dokumenten, welches allerdings unter einem doppelten Gesetzesvorbehalt steht.⁴⁸⁸ Nach Abs. 1 hat jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des EP, des Rates und der Kommission, vorbehaltlich der Bestimmungen, welche gemäß Abs. 2 und 3 festzulegen

⁴⁸⁶ Wessels, Vertrag, S. 120.

⁴⁸⁷ Vgl. z.B. Hilf, Amsterdam, S. 359.

⁴⁸⁸ Wenn EP, Rat, Kommission aufgrund des EGKS und des EAG handeln, sollen sie sich laut Erklärung Nr. 41 der Schlußakte von den im Rahmen des EGV geltenden Vorschriften über die Transparenz und den Zugang zu Dokumenten leiten lassen. In diesen Verträgen konnte über Transparenzregeln kein Konsens erzielt werden, da hier spezifische Geheimhaltungsregelungen bestehen. Vgl. dazu Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 100.

sind, wobei Abs. 2 den Rat verpflichtet, binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des AV gemeinsam mit dem EP (im Wege des Mitentscheidungsverfahrens) die allgemeinen Grundsätze festzulegen, Grundsätze, die in der Folge von jedem der drei Organe in seiner Geschäftsordnung präzisiert werden müssen (Abs. 3).

Dieses Konzept des Art. 255 EGV und zwar v.a. Abs. 3, wonach jedes Organ autonom Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten festlegt, erfährt starke Kritik.⁴⁸⁹ Denn, obwohl eine solche Bestimmung klarerweise der näheren Ausgestaltung und der Abwägung mit anderen schutzwürdigen Interessen bedarf, ist jedoch die in Abs. 3 enthaltene Bedingung, wonach jedes Organ autonom „Sonderbestimmungen“ hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten festlegt, schwer zu rechtfertigen. Trotz aller Bemühungen zur „Bürgernähe“ und „Transparenz“ fehlt es daher an der allgemeinen Gewährleistung der Öffentlichkeit.

Auch die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften ist wesentlich, einerseits in der Anwendung durch die Behörden, andererseits damit diese Vorschriften vom Bürger besser verstanden werden. Die Erklärung Nr. 39 der Schlußakte zum AV fordert EP, Rat und Kommission auf, zur Verbesserung der redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, einvernehmlich Leitlinien festzulegen.⁴⁹⁰

Das Verfahren der Regierungskonferenz zur Erreichung von Vertragsänderungen selbst gibt auch wenig Anlaß, das Vertrauen in „Legitimität durch Verfahren“ zu stärken.⁴⁹¹ Zwar sind mehr Informationen als vor dem Maastrichter Vertrag angeboten worden und die Regierungskonferenz selbst hat sich durch regelmäßige Zwischenberichte um Transparenz bemüht, aber mit dem „end game“ der Regierungskonferenz, welches hektisch hinter verschlossenen Türen stattfand, waren so viele Überraschungen verbunden, daß diese Schlußphase nicht als sinnvolle europäische Debatte zu zentralen Elementen europäischer Verfassungsgebung charakterisiert werden kann.⁴⁹² Im Sinne

⁴⁸⁹ Vgl. z.B. Bieber, Reformen, S. 237. Außerdem kommt die Konferenz in der Erklärung Nr. 35 der Schlußakte zum AV überein, daß die Grundsätze und Bedingungen es einem MS gestatten, die Kommission oder den Rat zu ersuchen, ein aus dem betreffenden MS stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten. Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 99.

⁴⁹⁰ Vgl. näher Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 100.

⁴⁹¹ Vgl. z.B. Bieber, Reformen, S. 245, Schneider, Amsterdam, S. 198.

⁴⁹² Vgl. Schneider, Amsterdam, S. 201, Wessels, Vertrag, S. 131.

größerer Bürgernähe bedarf es daher weiterer Maßnahmen um die Transparenz in der EU zu verbessern.

3.3.5. Rechtsbindung aller Staatsgewalt

Es erscheint immer wichtiger, die in den Mitgliedstaaten entwickelten Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit auch in der EG gewährleistet zu wissen, zumal sich die EU in Art. 6 EUV explizit zu diesem Grundsatz bekennt. Zum Kern des rechtsstaatlichen Prinzips gehört der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, und zwar sowohl „im Sinne des Gesetzesvorrangs (negative Gesetzmäßigkeit) als auch im Sinne des Gesetzesvorbehalts (positive Gesetzmäßigkeit)“.⁴⁹³ Nach dem Grundsatz des Gesetzesvorrangs darf die Verwaltung keine Maßnahmen treffen, die gegen eine gesetzliche Regelung verstoßen; nach dem Grundsatz des Gesetzesvorbehalts darf die Verwaltung nur dann tätig werden, wenn sie dazu durch Gesetze ermächtigt wird. Dieses Prinzip der Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage für das Verwaltungshandeln bewirkt die Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit des Verwaltungshandelns und übt so eine „schützende Funktion“ aus.⁴⁹⁴

Versteht man das aus dem nationalen Recht bekannte Gesetzesvorrangsprinzip in „erweiterter Form“ als den Vorrang der ranghöheren Norm, so gilt dieses Prinzip auch im Gemeinschaftsrecht.⁴⁹⁵ Dies ergibt sich einerseits aus den allgemeinen Vorschriften der Verträge, welche das Handeln der Gemeinschaftsorgane auf den vertraglichen Rahmen verweisen, die Folgen dieses Prinzips ergeben sich am deutlichsten aus Art. 230 EGV.

Auch in der Gemeinschaft gilt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.⁴⁹⁶ Dies ist ein unbedingtes Erfordernis eines Rechtsstaates, bzw. eines Gebildes, in welchem der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verwirklicht sein soll, in welchem weder Gerichten

⁴⁹³ Vgl. Triantafyllou, Vertragsvorbehalt, S. 17 ff.

⁴⁹⁴ Vgl. z.B. Öhlinger, Legalitätsprinzip, S. 639.

⁴⁹⁵ Vgl. Vgl. Triantafyllou, Vertragsvorbehalt, S. 19 ff.

⁴⁹⁶ Vgl. Öhlinger (Legalitätsprinzip, S. 647), welcher hinweist auf: EuGH, Rau Lebensmittelwerke, Slg. 1987, 2289 (2290), EuGH, Albako, Slg. 1987, 2345 (2359).

noch Verwaltungsbehörden ein unbegrenztes Ermessen bei der Feststellung von Rechten und Pflichten von Privatpersonen zukommt.

Aus den allgemeinen Grundsätzen des EG-Rechts, welche die Lehre und Rechtsprechung sowohl aus der gemeinschaftlichen Rechtsordnung als auch aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ableiten, ergibt sich nach Triantafyllou⁴⁹⁷, daß das Prinzip des Gesetzesvorbehalts auch im EG-Recht gilt, und zwar in seiner strengsten Form im Bereich der Eingriffsverwaltung, etwas schwächer ausgeprägt für das begünstigende Verwaltungshandeln und die Leistungsverwaltung, viel schwächer im Bereich der Organisationsgewalt und der exekutivischen Rechtsetzung, und schließlich kaum für die Vertragsschließungs- und Informationstätigkeit der EG.

Dennoch ist das gemeinschaftsrechtliche Legalitätsverständnis keineswegs mit dem uns bekannten, spezifisch österreichischen Legalitätsverständnis gleichzusetzen, einerseits, weil offene Begriffe durch Entscheidungen des EuGH mit Präjudizienwirkung ausgefüllt werden können und andererseits, weil in Österreich das Legalitätsprinzip eine andere Qualität genießt, verlangt es doch ein besonders hohes Maß an inhaltlicher Determiniertheit.⁴⁹⁸

Dieses spezifisch österreichische Legalitätsverständnis wurde vom VfGH zur Sicherung der Gewaltenteilung entwickelt, eine Gewaltenteilung, welches in dieser Form in der EU gar nicht existiert.⁴⁹⁹ Dem EuGH, dem v.a. die praktische Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts ein Anliegen ist, versteht diese Kriterien inhaltlicher Determiniertheit weniger streng. Ein großzügigeres Verständnis gemeinschaftlicher Regelungen verhilft diesen leichter zum Durchbruch. Dennoch ist ein Mindestmaß

⁴⁹⁷ Die Tatsache, daß die Europäischen Gemeinschaften zu ihrem Tätigwerden auf eine vertragliche Grundlage angewiesen sind, bezeichnet Triantafyllou als „Vertragsvorbehalt“. Er wählt in diesem Zusammenhang bewußt nicht den Begriff der „begrenzten Ermächtigung“, sondern diesen weiter gefaßten, (Vertrags-) zielorientierten Begriff. Wegen der grundsätzlich „föderalen“ und eher auf die Legislative bezogenen Ausrichtung des Vertragsvorbehaltes, sucht Triantafyllou nach einem gegenüber diesem verselbständigten Gesetzesvorbehalt, der „die Bindung der gemeinschaftsrechtlichen Verwaltung an die Normen des sekundären EG-Rechts zum Inhalt hat“. Vgl. Triantafyllou, Vertragsvorbehalt, S. 28 ff.

⁴⁹⁸ Vgl. v.a. Öhlinger, Legalitätsprinzip, S. 637.

⁴⁹⁹ In der EU gibt es ein System der „checks and balances“. Vgl. dazu Teil IV dieser Arbeit, 3.3.3. *Gewaltenteilung*.

inhaltlicher Determiniertheit von absoluter Notwendigkeit, um dem Kriterium der Rechtsstaatlichkeit gerecht zu werden.

Da EG-Recht, v.a. Verordnungen, unter Umständen aber auch Richtlinien, in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar ist, und so für die zuständigen nationalen Verwaltungsorgane die Grundlage eines Bescheides oder individuellen Verwaltungsaktes bildet, muß es ein Mindestmaß an Bestimmtheit aufweisen. Dennoch ist der Maßstab inhaltlicher Bestimmtheit ein anderer als uns im österreichischen Recht bekannt ist. Dies bedeutet nicht, daß durch den Beitritt Österreichs das Legalitätsprinzip an sich in Frage gestellt worden ist⁵⁰⁰, jedoch bedeutet es, daß der österreichischen Verwaltung wohl manche größere als die gewohnten Entscheidungsspielräume eröffnet werden.⁵⁰¹ Die Verwaltungsbehörde verfügt also über einen relativ weiten Ermessensspielraum, hat aber bei der Ausübung dieses Ermessens den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Dieses Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist auf EG-Ebene generell von großer Bedeutung.⁵⁰² Dies betrifft auch die Verwaltungsbehörden, an welche dieser Grundsatz besonders hohe Anforderungen stellt. Er erfordert ein intensiveres Eingehen auf die Interessenslagen der Beteiligten und ein Abwägen, was in der Folge bedeutet, daß die Verwaltung entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten haben muß. Somit steht dieses Prinzip der Verhältnismäßigkeit in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Legalitätsprinzip.

⁵⁰⁰ Vgl. Öhlinger, Legatitätsprinzip, S. 653.

⁵⁰¹ Auch kann die Tatsache, daß die österreichischen Verwaltungsbehörden in Zukunft mit zwei verschiedenen Rechtskomplexen konfrontiert sind, für die unterschiedliche Maßstäbe an hinreichender Bestimmtheit gelten, zu paradoxen Situationen führen. Vgl. dazu näher, Öhlinger, Legatitätsprinzip, S. 649.

⁵⁰² Vgl. z.B. Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Union, S. 229.

4. Zusammenfassung

Da sich der Integrationsgrad der Europäischen Union seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in beträchtlichem Ausmaß gesteigert hat, bedarf es einer Anpassung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen an diesen erhöhten Integrationsgrad der EU. Resumierend muß festgestellt werden, daß durch den Vertrag von Amsterdam zwar punktuelle Verbesserungen der demokratischen Legitimität der EU erfolgten, aber keinesfalls ein Qualitätssprung gelang. Es muß die Feststellung wiederholt werden, daß die EG/EU zwar nicht undemokratisch ist, aber die demokratische Legitimation zu schwach für den erreichten Integrationsgrad ist. Kritisiert werden muß, daß die direkt von den EU-Völkern vermittelte demokratische Legitimation zu schwach, nach wie vor zu indirekt, ist. Andererseits ist festzustellen, daß zwar sämtliche Grundprinzipien, die eine Verfassung einer politischen Ordnung garantieren muß, in irgendeiner Weise gegeben sind, jedoch jedes einzelne dieser Prinzipien Mängel aufweist.

Wenn auch in Art. 6 EUV das Prinzip der Demokratie, die Grundsätze der Freiheit, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit als grundlegende Prinzipien der Europäischen Union genannt werden und der EuGH in Ermangelung gemeinschaftsrechtlicher Regelung Vieles von den allgemeinen Rechtsgrundsätzen der Mitgliedstaaten herleitet⁵⁰³, darf dennoch nicht übersehen werden, daß in weiten Bereichen die nähere Ausgestaltung dieser Grundprinzipien in der „EU-Verfassung“ fehlt. Nach wie vor fehlt dem Vertrag „das rechtsstaatliche Gesicht“⁵⁰⁴, welches den Bürgern den Schutz ihrer Rechte vor Augen geführt hätte. Es bedarf also immer noch dringend institutioneller Reformen, eigentlich einer wirklich grundlegenden Reform, um die demokratische Legitimation der EU auf ein zufriedenstellendes Niveau zu heben, aber auch um das Funktionieren der EU weiterhin zu gewährleisten. Ob -- und wenn ja in welcher Weise diese eben aufgezeigten Mängel behoben werden können, soll in Teil V dieser Arbeit diskutiert werden.

⁵⁰³ Vgl. di Bucci, Gerichtshof, S. 242 ff. Überdies dürfte dies auch aus Art. 6 Abs. 2 zu schließen sein, obwohl sich dieser Artikel explizit nur auf die Grundrechte bezieht.

⁵⁰⁴ Hilf, Union, S. 247.

V. Ein neues Gesicht für die Europäische Union

1. Zu Ziel und Zweck von Teil V

1.1. Einleitung

Seit ihrer Gründung hat die Europäische Union eine große Wandlung durchgemacht, hat durch ihrer Harmonisierungsbestrebungen immer weitere Rechtsetzungskompetenzen an sich gezogen. Heute befindet sie sich, wie in Teil IV ausführlich dargestellt wurde, in einer Situation, in welcher ihr trotz der immer weitergehenden Einbeziehung des EP in den Rechtsetzungsprozeß ein großer Mangel an Demokratie und Legitimität vorgeworfen wird.

„Die einzige Möglichkeit die Europäische Union an jenes Ausmaß von Demokratie und Legitimität heranzuführen, welches uns auf nationaler Ebene so selbstverständlich geworden ist, ist eine grundlegende Reform der Europäischen Union auf der Basis einer neuen Verfassung“ -- so könnte die Schlußfolgerung der bisherigen Analyse über demokratische Legitimität der Europäischen Union lauten. Doch solch ein Vorhaben stößt auf große Probleme; wäre die Sache einfach, wäre es schon längst zu einer solchen neuen EU-Verfassung gekommen. Denn Vorschläge zur Reform der Europäischen Union gibt es sehr viele und durchaus unterschiedliche. Die Forderungen reichen von der Einführung eines Bundesstaates bis zu Renationalisierungen.

Die Schwierigkeit an dem Vorhaben, die Europäische Union auf ein ihrem Integrationsgrad angemessenes Niveau zu heben ist, daß es keinen vorgezeichneten Weg gibt, den es nur nachzugehen gilt, keinen Zielkatalog, bei dessen Erfüllung die EU automatisch ein angemessenes Niveau an demokratischer Legitimität erreicht. Diese Schwierigkeiten werden noch durch die Tatsache verstärkt, daß es trotz der

weitgehenden Übereinstimmung in den grundlegenden Werten der Demokratie und Legitimität, doch auch große nationale Unterschiede in der jeweiligen Ausgestaltung des Regierungssystems gibt. Die Übertragung eines „nationalstaatlichen Demokratiemodells“⁵⁰⁵ auf die europäische Ebene ist ohnehin nicht wünschenswert oder sinnvoll, denn die Europäische Union ist, wie schon dargestellt, ein supranationales Gebilde eigener Art. Die Garanten von Stabilität einer politischen Ordnung, Demokratie und Legitimität, ändern jedoch ihre Bedeutung auf supranationaler Ebene nicht.⁵⁰⁶

Diese Unklarheit darüber, wie die EU zu einer, ihrem Integrationsgrad angemessen, demokratisch legitimierten Europäischen Union gemacht werden soll, darf nicht dazu führen, daß ein Verharren im Status quo damit gerechtfertigt wird, daß das derzeitige Rechtssetzungs- und Organisationssystem in der Europäischen Union ohnehin das einer supranationalen Organisation angemessenste sei und daß die regelmäßig stattfindenden Regierungskonferenzen ohnehin die Verfassung ständig und in dem richtigen Maße weiterentwickelten. Denn diese laufenden Vertragsrevisionen, in welchen es selten gewagt wird, einen Modus, ein bestehendes System grundlegend zu reformieren, führen dazu, daß das Gebilde „Europäische Union“ immer undurchschaubarer für die Unionsbürger wird und damit demokratische Legitimität weiter reduziert wird; der Bürger erhält immer mehr den Eindruck eines „Herumwurstelns auf EU-Ebene“. Dazu kommt, daß bei einem Verharren im Status quo, vor allem in Hinblick auf zukünftige Erweiterungen, die EU kaum mehr funktionieren kann.

Es ist unmöglich einem supranationalen Gebilde wie der Europäischen Union seine Komplexität zu nehmen -- dies ist aber auch nicht notwendig. Welcher Bürger ist schon mit sämtlichen Gesetzes-, ja oft nicht einmal mit allen Verfassungsbestimmungen seines Nationalstaates vertraut. Es gibt aber dennoch einen Unterschied zu den Nationalstaaten: Auf nationalstaatlicher Ebene ist der (zumindest interessierte) Bürger mit den Grundsätzen des Systems vertraut. Er kennt die Bauelemente der Verfassung, die Grundprinzipien, welche auf den herrschenden Grundwerten aufbauen, es ist ihm bekannt wie Gesetze zustande kommen und wie Verfassungsbestimmungen. Der

⁵⁰⁵ Abgesehen von der Tatsache, daß es nicht sinnvoll ist ein nationalstaatliches Demokratiemodell auf eine supranationale politische Ordnung zu übertragen, wäre dies aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltungen der Demokratien der EU-Mitgliedstaaten ohnehin schwer möglich.

⁵⁰⁶ Dies wurde in Teil II und III dieser Arbeit eingehend besprochen.

nationalstaatliche Bürger kann auf die Stabilität des Systems und die Grundsätze der Demokratie und Legitimität vertrauen.

Auf europäischer Ebene ist vieles unklar. Dem Bürger fehlen Werte, auf denen das System aufbaut, oft hat er das Gefühl, daß Wirtschaftsinteressen alles bestimmen. Dem Bürger ist nicht bewußt, welche Regelungsbereiche in europäische Kompetenz fallen. Es herrscht Verwirrung darüber und diese Situation wird durch widersprüchliche Information heimischer Politiker noch verschärft.

Was die Europäische Union benötigt, ist eine klare Grundstruktur, für jeden ersichtliche Grundprinzipien, auf denen die EU aufbauen kann und welche Legitimität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und damit auch Akzeptanz und Stabilität bringen würden. Da es ja um ein Gewinnen der Bürgerinnen und Bürger für die Europäische Union geht, muß die EU-Verfassung die grundlegenden Wertorientierungen der Unionsbürger widerspiegeln. Die zu große Volksferne muß überwunden werden, damit die Unionsbürger Vertrauen in die Grundordnung der Europäischen Union gewinnen können.

Angesichts der zuvor geschilderten Unmöglichkeit objektive Kriterien aufzustellen, welche es zu erfüllen gilt um die EU auf ein angemessenes Niveau an Demokratie und Legitimität zu heben, soll der abschließende Teil V dieser Arbeit rechtspolitischen Überlegungen gewidmet sein, in welchen die Autorin ihre subjektiven Vorstellungen von einer angemessen demokratisch legitimierten Europäischen Union beschreibt. Dazu ist es notwendig die Prämissen und Zielsetzungen für die nachfolgenden Überlegungen deutlich zu machen.

1.2. Prämissen und Zielsetzungen

Die Antwort auf die Frage was getan werden soll, damit die EU eine ihr angemessene demokratische Struktur erhält, ist, wie schon aufgezeigt nicht einfach, da die Europäische Union eine -- ihr als supranationalem Gebilde angemessene --

Demokratisierung benötigt. Renationalisierungen, egal in welchem Umfang, würden durch die Integration bereits errungene Vorteile zunichte machen. Die Weiterentwicklung zu einem Bundesstaat⁵⁰⁷ wäre -- zumindest zum jetzigen Zeitpunkt -- wohl kaum konsensfähig.

Die Reformen, welche durchgeführt werden müssen, soll die Europäische Union in Zukunft⁵⁰⁸ funktionieren und als politisches Gebilde handlungsfähig sein, sind meiner Überzeugung nach zuallererst an den Grundwerten der Demokratie zu orientieren. In den theoretischen Teilen I und II dieser Arbeit wurde deutlich, daß diese Begriffe, ganz abgekoppelt von ihrer nationalstaatlichen Tradition, „Werte“ sind, auf die keine politische Einheit verzichten kann. Auch verändert sich die Bedeutung dieser beiden Begriffe auf internationaler Ebene nicht.⁵⁰⁹

Demokratie ist Herrschaftsausübung durch vom Volk auf demokratischem Weg legitimierte Volksvertreter, welche diesen Bezug zu ihrem Volk nicht zur Gänze verlieren dürfen und die Herrschaftsausübung auf Basis einer Verfassung, welche Grundrechte garantiert, einer unabhängigen Gerichtsbarkeit sowie einer Verwaltung, welche auf Grund der Gesetze agiert, eine Herrschaftsausübung, welche für ein Gleichgewicht der Kräfte sorgt.⁵¹⁰ Die Legitimation einer demokratischen politischen Ordnung basiert auf den Wertsetzungen, daß alle Gewalt vom Volk ausgeht, sie geschieht regelmäßig durch Wahlen, welche die Grundlage demokratischer Legitimation sind.⁵¹¹

Ich bin der Überzeugung, daß Demokratie das grundlegende Prinzip sein muß, auf dem die Europäische Union aufbaut. Legitimitätsbegründende Anforderungen an die Ausgestaltung einer Demokratie wie Grundrechtsschutz, Machtkontrolle,

⁵⁰⁷ Unter einem Bundesstaat wäre zu verstehen: Eine EU mit einem demokratisch unmittelbar legitimierten Gesetzgebungsorgan oder mit dem Rat und dem Europäischen Parlament als vollkommen gleichberechtigte Gesetzgebungspartner und der Kommission als Regierung. Wesentliche Voraussetzung, damit die EU zum Bundesstaat werden kann, ist der Wille der MS einen solchen Europäischen Staat zu gründen. Vgl. dazu Griller (Treaty, S. 1).

⁵⁰⁸ Eine Reform der Europäischen Union ist gerade in Hinblick auf eine zukünftige Ausweitung nach Osten nicht nur wünschenswert, sondern geradezu notwendig um Funktion und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu bewahren.

⁵⁰⁹ Vgl. Teil II dieser Arbeit.

⁵¹⁰ Vgl. Teil II Arbeit, 2. *Demokratiethorie*.

⁵¹¹ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 4.1. *Legitimation im demokratischen Verfassungsstaat*.

Gewaltentrennung, Bindung aller staatlicher Gewalt an das Recht, Transparenz der Verfahren sind dabei ebenfalls von großer Bedeutung, doch können sie ihre volle Wirkung erst innerhalb und auf dem Boden des demokratischen Prinzips entfalten.⁵¹²

Meiner Meinung nach kann das Ziel, die EU auf ein demokratisches Niveau zu heben, welches uns in den Nationalstaaten selbstverständlich ist, nur schrittweise erfolgen. Durch das Schaffen von klaren Grundstrukturen in den Verträgen der Europäischen Union zusammen mit deutlichen Reformen im Institutionenbereich soll die Demokratie als grundlegendes Prinzip in der EU deutlich verankert sein und Basis für das Gewinnen der Unionsbürger für die Europäische Union sein. Diesbezügliche Vorschläge zu bringen ist auch das Ziel dieses V.Teiles dieser Arbeit.

Im Gegensatz zu einem solchen schrittweisen Heranführen der EU an das „Demokratieniveau“ ihrer Mitgliedstaaten wird verschiedentlich auch die Meinung vertreten, daß die einzige Möglichkeit das Demokratiedefizit in der EU wirklich zu beheben die Einführung eines Zweikammersystems ist, mit dem Rat als Staatenkammer und dem Europäischen Parlament als Volkskammer und daß andere Reformen, so sinnvoll sie auch sein mögen, lediglich „Sekundärtugenden“ seien, die aber an der Tatsache des Demokratiedefizits nicht ändern.⁵¹³ Dieser Frage möchte ich kurz nachgehen, bevor ich das Ziel dieser Arbeit deutlich darlegen kann.

Kann das Demokratiedefizit auf EU-Ebene nur durch die Einführung eines Zweikammersystems wirklich behoben werden?

Die größte Schwachstelle der Europäischen Union ist die Volksferne der Hauptentscheidungsträger, da der Rat als Hauptrechtsetzer nur über eine sehr mittelbare Legitimation verfügt und die demokratische Legitimation der Kommission, welche nach wie vor über das Initiativmonopol in der Rechtsetzung verfügt, noch um eine weitere Stufe indirekter ist. Diese sehr mittelbare demokratische Legitimation der

⁵¹² Vgl. dazu ebenfalls Teil II dieser Arbeit, 4.1. *Legitimation im demokratischen Verfassungsstaat.*

⁵¹³ Vgl. z.B. Griller, Legitimation, S. 178 f, Griller/Müller, Demokratie, S. 49, Weidenfeld, Reform, S. 40.

Hauptentscheidungssträger in der EU ist der Grund für die nur schwache demokratische Legitimität der Europäischen Gemeinschaften. Der zentrale Gedanken der Demokratie ist jedoch jener, daß das Volk Träger und Inhaber der Staatsgewalt ist; es gilt, je unmittelbarer die Berufung durch das Volk, desto höher die Legitimation.⁵¹⁴ Dies bedeutet, daß die Europäische Union nicht schlichtwegs als „undemokratisch“ bezeichnet werden kann, aber auch, daß auf europäischer Ebene nicht jenes Ausmaß an demokratischer Legitimität gegeben ist, welches die Basis eines modernen Staates darstellt.⁵¹⁵

Die Europäische Union verfügt noch über weitere Schwachstellen, welche in der Legitimitätsbegründenden Ausgestaltung der Demokratie liegen. Die Grundlage einer demokratischen politischen Ordnung ist die Verfassung, indem sie Prinzipien zusammenfaßt, in denen sich die demokratische Legitimität gründet. Die formale Legitimationsgrundlage eines Staates liegt in der verfassungsmäßigen Festlegung auf Verfahren zur Findung der Mehrheit, die materielle Legitimationsgrundlage liegt in der verfassungsmäßigen Verpflichtung des Staates auf Verbürgung der Grundrechte, den Schutz der Minderheiten, der Gewaltenteilung und der Rechtsbindung aller Staatsgewalt.⁵¹⁶ Auch in diesem Bereich gibt es Defizite auf europäischer Ebene⁵¹⁷. Besonders zu kritisieren ist, daß die Grundprinzipien der EU-Verfassung und somit die Werte, auf denen das gesamte EU-Gebilde aufbaut, nicht deutlich zu erkennen sind.

Eine Möglichkeit, dieses demokratische Defizit mit „einem Schlag“ zu beheben, wäre sicherlich die Einführung eines Zweikammersystems, mit dem Rat als Staatenkammer und dem Europäischen Parlament als Volkskammer. Das Recht zur Initiative müßte dabei sowohl dem Rat als auch dem EP zukommen.⁵¹⁸ Es ist aber zu überlegen, ob die sofortige Einführung eines Zweikammersystems im Sinne der Demokratie sinnvoll oder notwendig ist, und ob sie bei den Völkern der EU auf Akzeptanz und Anerkennung stoßen würde. Nicht vergessen werden darf in diesem Zusammenhang, daß die Unionsbürger sich in erster Linie doch ihrem Nationalstaat zugehörig fühlen dürften, die Europäische Union hauptsächlich als wirtschaftliche Vorteile für ihre Mitglieder bringende

⁵¹⁴ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2.3. *Demokratische Legitimation der Ausübung der Staatsgewalt.*

⁵¹⁵ Vgl. Teil III dieser Arbeit.

⁵¹⁶ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 4.1. *Legitimation im demokratischen Verfassungsstaat.*

⁵¹⁷ Vgl. Teil III dieser Arbeit.

⁵¹⁸ Vgl. z.B. Griller/Müller, *Demokratie*, S. 49, Weidenfeld, *Reform*, S. 40.

Internationale Organisation gesehen wird und daher als politische Union noch nicht wirklich ernst genommen wird. Dazu kommt, daß die derzeit bestehenden Europäischen Parteien und Fraktionen die Vermittlungsfunktion zwischen Wähler und Parlament⁵¹⁹ noch nicht wahrnehmen können, das Bewußtsein um die Bedeutung europäischer Politik, die Information der Medien über Europäische Belange zu gering.⁵²⁰ Daraus läßt sich folgern, daß es sinnvoller sein könnte, zuerst die „Rahmenbedingungen“ der Demokratie auf Europäischer Ebene deutlich zu verbessern, die Schwachstellen, welche in der Legitimitätsbegründenden Ausgestaltung der Demokratie liegen, zu beseitigen, damit sich das Zusammengehörigkeitsgefühl der Unionbürger einstellen kann.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, ob nicht einfach durch das Einführen eines Zweikammersystems zeitgleich mit den übrigen Reformen, sich das Parteienspektrum in der EU sehr schnell verbessern würde, die Aufmerksamkeit der EU-Öffentlichkeit auf Europa gelenkt würde und binnen kurzer Zeit die Akzeptanz der EU als politische Union bei ihren Bürgern gegeben wäre.

Ich persönlich bin der Überzeugung, daß die abrupte Einführung eines Zweikammersystems in der Rechtsetzung nicht die nötige Zustimmung und Akzeptanz bei den Völkern der EU erreichen würde.⁵²¹ Dazu kommt, daß in einem solchen Fall zumindest anfangs dem Europäischen Parlament die direkte Verbindung zu den EU-Bürgern, welche notwendig ist, um dem Erfordernis der ständigen Rückbindung gerecht zu werden, fehlen würde.⁵²² Ich bin der Meinung, daß ein solcher Schritt von den Unionsbürgern zur Zeit abgelehnt würde und das gesamte Projekt der Europäischen Integration damit gefährdet wäre. Meiner Meinung nach ist es der bessere Weg, erst eine grundlegende Verbesserung der Rahmenbedingungen EU vorzunehmen, die Rechte des

⁵¹⁹ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2.5. *Politische Parteien*.

⁵²⁰ Vgl. Grimm (Mangel, S. 57) welcher darauf hinweist, daß Parlamente ihrerseits auf die Vermittlungsdienste gesellschaftlicher Institutionen wie der Parteien, Interessensverbände, Bürgerinitiativen, Medien angewiesen sind.

⁵²¹ Die wohl in den meisten Mitgliedstaaten notwendigen Volksabstimmungen dürften kaum einem solchen Zweikammersystem ihre Zustimmung geben. Man erinnere sich an die Schwierigkeiten angesichts der Ratifikationen des Maastricht-Vertrages.

⁵²² Vgl. Grimm (Mangel, S. 57), welcher darauf hinweist, daß, auch wenn das EP die in den nationalen Verfassungen üblichen Kompetenzen erhielte, dem Parlament der politisch-soziale Unterbau fehlen würde. Allerdings bin ich, im Gegensatz zu Grimm, der Meinung, daß dies nur für den jetzigen Zeitpunkt gilt und den Völkern der Europäischen Union die Zeit gegeben werden muß, sich als tragfähige Basis einer wahren Demokratie „Europäische Union“ zu entwickeln.

EP schrittweise zu stärken, damit sich langsam ein europäisches Bewußtsein bei den Völkern der Union herausbilden kann, welches in meinen Augen die Grundlage dafür bildet, daß in weiterer Zukunft das Europäische Parlament und der Rat zu gleichwertigen Partnern in der Gesetzgebung werden können, das vorhin genannte Zweikammersystem eine Chance hat.

Meine weiteren Überlegungen spiegeln die Überzeugung wieder, daß eine Lösung dieses Demokratieproblems auf EU-Ebene nur durch das Schaffen einer klaren Grundstruktur und klarer Grundprinzipien auf EU-Ebene möglich ist. Das Ziel dieses rechtspolitischen Teils ist daher Grundprinzipien vorzuschlagen, auf welchen die bestehende EU-Verfassung aufbauen soll, da sie Bauelemente der Demokratie sind.⁵²³ Denn es genügt nicht länger, daß die EU, durch die Rechtsprechung des EuGH gesichert, materiell vollen Grundrechtsschutz garantiert, es genügt nicht, daß Schlagworte wie Subsidiarität und Transparenz Bürgernähe versprechen.

Mein Vorschlag zur Lösung dieses Problems ist daher, der Europäischen Union ein neues Gesicht zu geben, der Unionsverfassung Eckpfeiler hinzustellen, welche die Verfassung tragen, da sie die grundlegenden gemeinsamen Werte der Unionsbürger darstellen. Das Einführen solcher Grundprinzipien, v.a. Grundrechtsschutz und Subsidiarität zusammen mit Reformen im Bereich der Institutionen, stellt einen Umbau der Europäischen Union dar, orientiert an den politischen Grundwerten der Demokratie, wie sie in den Verträgen angelegt, aber nicht optimal ausgeführt sind. Ziel dieses V. Teiles sollen daher nicht detaillierte Vorschläge sein, welche in ihrer Gesamtheit die EU in eine EU mit optimaler Demokratie „verwandeln“ sollen, sondern es sollen nur jene Bereiche diskutiert werden, in denen grundlegende Reformen durchgeführt werden müssen.

Dieser Umbau soll auch zur besseren Akzeptanz und weiteren Identifikation der Unionsbürger mit der Europäischen Union beitragen, was in weiterer Zukunft durchaus auch dazu führen könnte, daß die Einführung eines Zweikammersystems erfolgen kann und die Unionsbürger ein solches System tatsächlich mit demokratischer Akzeptanz auszustatten bereit sind.

⁵²³ Vgl. Teil IV dieser Arbeit, 3.2. *Das EU-Volk als Legitimationsbasis.*

1.3. Aufbau

Bevor ich daran gehe meine Vorstellungen von einer Reform der Europäischen Union darzustellen, soll in aller Kürze die Ausgangsposition der Europäische Union vor den vorzuschlagenden Reformen deutlich gemacht werden. In diesem kurzen Teil sollen **die Schwachstellen in den die EU tragenden Prinzipien** zusammenfassend dargestellt und damit die Bereiche gekennzeichnet werden, in denen Reformen notwendig sind. Weiters werde ich **die Rolle von EU und Nationalstaaten** im jetzigen System darstellen, um noch einmal zu zeigen, daß die Europäische Union ein Gebilde eigener Art ist, was es daher in meinen Augen notwendig macht, sich schrittweise an die volle Realisierung eines demokratischen Systems heranzutasten. Weiters sollen in der notwendigen Kürze die für die folgenden Überlegungen notwendigen Aussagen zum **EU-Vertrag** und zur **EU als spezifisches Gebilde** gemacht werden, ehe die Bedeutung der Schlagworte **Transparenz und Bürgernähe** für meine Reformvorschläge angesprochen werden soll.

Im darauffolgenden lösungsbezogenen Teil dieses rechtspolitischen Abschnitts geht es vor allem darum, die Notwendigkeit eines **eigenen Grundrechtskataloges** für die Europäische Union deutlich zu machen sowie die Aufgabe, die einem **gelebten Subsidiaritätsprinzip** im Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten zukommen kann.⁵²⁴ Schlußendlich bedarf es trotz der durch den Vertrag von Amsterdam erzielten Fortschritte im **Institutionenbereich noch einiger Reformen**, damit die EU-Organe in Zukunft effizient und mit starker demokratischer Legitimität ausgestattet, handeln können.

⁵²⁴ Vgl. dazu auch Lutz-Bachmann (Plädoyer, S. 185 ff), welcher die Frage aufwirft, ob es nicht längst an der Zeit ist, ein europäisches Verfassungsrecht zu beschließen, dessen Kern sich auf die Sicherung der individuellen und politischen Grundrechte beziehen sollte. Diese Aufgabe ein europäisches Verfassungsrecht zu beschließen, sollte nach der Meinung Lutz-Bachmanns die Europäische Union übernehmen.

1.4. Ausgangspositionen

1.4.1. Überblick über die Schwachstellen in den die EU tragenden Prinzipien

Mit zunehmender Integration wurde im Zuge der immer wiederkehrenden Regierungskonferenzen versucht, jene verfassungstragenden Prinzipien, welche auch in den Mitgliedstaaten die Eckpfeiler der jeweiligen Verfassung bilden, über die also im Prinzip auf europäischer Ebene Einigkeit besteht, in die Verfassung der Europäischen Union zu integrieren. Auch der Europäische Gerichtshof hat diese gemeinsamen Rechtsgrundsätze schon lange in seine Rechtsprechung einbezogen.⁵²⁵ Jedoch ist Art. 6 EUV, in welchem es in Abs. 1 heißt: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“, vor allem programmatisch; es fehlt die inhaltliche Ausgestaltung. Es ist aber meiner Meinung nach unumgänglich geworden, diese Prinzipien klar und deutlich auszuformulieren, damit sie von den Unionsbürgern auch als Grundlage eines politischen Systems gesehen werden, welches sie anerkennen und in welchem sie die Entscheidungsträger mit demokratischer Legitimation ausstatten. Dabei ist zu den einzelnen in Art 6 EUV genannten Prinzipien folgendes festzuhalten.⁵²⁶

Das demokratische Prinzip: Die demokratische Legitimation erfolgt durch die Völker der EU, wobei zwischen der indirekten, durch die Nationalstaaten vermittelten und der direkten demokratischen Legitimation unterschieden werden muß.⁵²⁷ Nach wie vor bedarf es beider Legitimationsformen, doch unklar ist, in welchem Verhältnis zueinander diese beiden Legitimationsformen stehen sollen. Das derzeitige Legitimationsdefizit besteht darin, daß der Bereich der direkten demokratischen Legitimation relativ schwach ausgeprägt ist. In der Verfassung festzuhalten ist jedenfalls, daß die EU sich auf die indirekte und die direkte demokratische Legitimation stützt, der

⁵²⁵ Vgl. z.B. Everling, Rolle, S. 256, Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 21.

⁵²⁶ Vgl. dazu im Detail Teil III dieser Arbeit.

⁵²⁷ Vgl. Teil I dieser Arbeit, *Problemaufriß*.

direkten jedoch ein stärkerer Anteil als der bisher zukommen muß. Dies impliziert eine Reform der Institutionen.

Das rechtsstaatliche Prinzip: Wesentlich ist der Grundsatz der Bindung des Handelns an generelle Normen und letztlich an die Verfassung, wodurch das Handeln vorhersehbar und berechenbar gemacht wird.⁵²⁸ Wesentliches Element der Rechtsstaatlichkeit ist die von einem Verfassungsgericht ausgeübte Normenkontrolle, das bedeutet eine Überprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit sowie von Verordnungen auf ihre Rechtmäßigkeit.

Ausdruck materieller Rechtsstaatlichkeit sind die Grundrechte. Obwohl, wie bereits dargelegt, die in den Mitgliedstaaten geltenden Grundrechte durch die Rechtspraxis des EuGH auch auf EU-Ebene Gültigkeit haben, ist die Aufstellung eines EU-eigenen Grundrechtskatalogs ein ganz zentrales Anliegen. Die EU-eigenen Grundrechte, welche der Nachprüfung des EuGH in seiner Funktion als Verfassungsgericht der Gemeinschaften unterliegt, sollen die Eckpfeiler sein, welche die EU-Verfassung tragen.

Gewaltenteilung: Hier geht es vor allem um das Verhältnis der Organe zueinander, also ein funktionierendes System von „checks and balances“ auch unter dem Blickpunkt der Subsidiarität.⁵²⁹ Mit einzubeziehen in dieses System der Gewaltenteilung sind auch die nationalen Organe (vertikale Gewaltenteilung). Das Verhältnis der EU zu den Nationalstaaten muß durch den Grundsatz der Subsidiarität bestimmt werden.

Bevor ich jedoch auf Reformmöglichkeiten der EU-Verfassung näher eingehe, möchte ich auf die Bedeutung der Europäischen Union und der Nationalstaaten in einem gemeinsamen Europa hinweisen, um deutlich zu machen, daß es sich bei der Europäischen Union um etwas noch nie Dagewesenes handelt, ein Gebilde, welches kein Staat ist, dennoch einen sehr hohen Integrationsgrad aufweist, ein System, welches aber auch in sehr starkem Ausmaß auf die Nationalstaaten angewiesen ist.

⁵²⁸ Vgl. Funk, Einführung, S. 79 ff.

⁵²⁹ Vgl. Teil II dieser Arbeit, 2.2.6. *Gewaltenteilung*.

1.4.2. Über die Bedeutung von EU und Nationalstaaten im Verhältnis zueinander

Wir leben in einer Epoche, in welcher kein Staat isoliert leben kann.⁵³⁰ Wirtschaftsverflechtungen, staatenübergreifende Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes und der Verbrechensbekämpfung, sicherheitspolitische Stabilität, etc., machen die Zusammenarbeit von Staaten notwendig. Nicht nur auf europäischer Ebene, auch weltweit steigt der Bedarf an Koordination. In weltweiter Zusammenarbeit werden Regelungen über grundlegende Fragen der Sicherheit (UNO) oder z.B. auch der Handelserleichterungen getroffen (WTO). Eine supranationale Ordnung wie die Europäische Union kann diese Zusammenarbeit intensivieren. Sie ist in der Lage Harmonisierungen in großem Ausmaß durchzuführen, gute Rahmenbedingungen für intensive Handelsverflechtungen zu treffen. Es ist aber auch wichtig und sinnvoll, aufgrund des Integrationsgrades der Europäischen Union sogar unerlässlich, daß die EU auch soziale Standards setzt, das Image einer reinen Wirtschaftsunion abschüttelt und dem Unionsbürger das Gefühl gibt, daß auf EU-Ebene der Bürger, sein Grundrechtsschutz, seine sozialen Mindeststandards von Bedeutung sind.

Dies kann und soll aber nicht bedeuten, daß die Nationalstaaten überflüssig werden. Auch in Bereichen, in welchen es sinnvoll ist „europäische Lösungen“ zu suchen, kann und sollen die Europäischen Gemeinschaften keine Detailbestimmungen treffen. Die Gemeinschaften geben den Rahmen vor, innerhalb dessen die nationalen Parlamente nach den jeweiligen nationalen Gegebenheiten konkretisieren. Es darf nicht Ziel der EG sein, Regelungen bis ins letzte Detail zu beschließen. Das bevorzugte Rechtssetzungsinstrument ist die Richtlinie⁵³¹, zumindest sollte sie es sein, denn sie ist das Rechtsetzungsinstrument, welches grobe Regeln vorgibt, und die inhaltliche Ausgestaltung den Nationalstaaten im Zuge der Umsetzung dieser Vorgaben überläßt.⁵³² Die Nationalstaaten sollen also nationale Gegebenheiten bei der Umsetzung miteinbeziehen.

⁵³⁰ Scharpf, Handlungsfähigkeit, S. 94.

⁵³¹ In einer Erklärung der Schlußakte der EEA ist festgehalten, daß ihr „der Vorzug zu geben ist“.

⁵³² Allerdings sind RL oft schon so konkret, daß den Nationalstaaten in der Umsetzung wenig Spielraum bleibt. Das ist aber sicherlich nicht der Sinn dieses Rechtsetzungsinstrumentes. Daher sollte in Zukunft bei Verwendung des Rechtsetzungsinstrumentes RL den Nationalstaaten unbedingt wieder mehr Spielraum bei der Umsetzung verbleiben.

Die nationalen Parlamente sind weitgehend mit auf EU-Ebene beschlossenen Regelungen durchführend tätig. Zur Durchführung und Kontrolle der auf EU-Ebene beschlossenen Regelungen ist die Europäische Union sogar auf die Nationalstaaten angewiesen.⁵³³

Aber auch auf EU-Ebene spielen die Nationalstaaten, allerdings in ihrer Gesamtheit, nach wie vor die entscheidende Rolle. Sie sind „Herren der Verträge“, der Europäische Rat ist der Verfassungsarchitekt und daran darf man, solange man ein supranationales Gebilde möchte, auch nichts ändern; der Rat ist immer noch das Hauptrechtsetzungsorgan.⁵³⁴ Im Zuge der Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit kommt es natürlich auch zu Entscheidungen auf EU-Ebene, welche den nationalen Interessen oder Vorstellungen zuwiderlaufen. In solchen Bereichen, wo die Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden gilt in aller Regel das Mitentscheidungsverfahren, was zwar keine Entschädigung für den überstimmten Nationalstaat darstellt, aber im Hinblick auf die demokratische Legitimation der Rechtsetzung von großer Bedeutung ist.

1.4.3. Über die EU-Verfassung

Die von mir vorgeschlagene „Bereicherung“ der EU-Verfassung bedeutet nicht, daß damit der EU eine endgültige politische Form gegeben ist, daß die Integration Europas abgeschlossen ist oder daß sich die Europäische Union damit zum „Staat“ weiterentwickelt. Dieses „neue Gesicht“ für die Verfassung soll lediglich einen vorläufigen Endpunkt darstellen, soll die integrationspolitische Entwicklung bis zum jetzigen Zeitpunkt in einen ordentlichen Rahmen bringen, der EU eine Grundordnung geben, die den Erfordernissen der Demokratie und Legitimität zum jetzigen Zeitpunkt gerecht wird, welche auch eine geeignete Basis für eine weitere Entwicklung darstellt.

⁵³³ Vgl. Raschauer, Regierungskonferenz, S. 108.

⁵³⁴ Vgl. z.B. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 103 ff.

Die Festsetzung einer Grundordnung nach demokratiepolitischen Gesichtspunkten bedeutet keineswegs die Fortentwicklung der Europäischen Union zu einem europäischen Superstaat. Dieses „neue Gesicht“, welches die EU so dringend benötigt, stellt nicht einmal einen weiteren Schritt in Richtung Bundesstaat dar. Nach wie vor wird es zwei Quellen demokratischer Legitimation geben, die eine liegt in der EU selbst, die andere in den Mitgliedstaaten -- dies verlangt die Eigenart der EU. Das verlangen auch die Bürger der Europäischen Union, welche zwar ihr Einverständnis zum Beitritt des jeweiligen Mitgliedstaates zur Europäischen Union gegeben haben, welche auf diese Weise Europäische Identität erworben haben, aber dennoch ihre nationalstaatliche Identität nicht aufgegeben haben⁵³⁵ und wohl auch nicht aufzugeben wünschen.

Durch Kompetenzerweiterungen der Europäischen Union nimmt die Integrationstiefe zu; diese zunehmende Integrationstiefe kann sicherlich als Schritt in Richtung eines Bundesstaates verstanden werden. Griller vertritt sogar die Ansicht, daß der Europäischen Union nur eine einzige Voraussetzung fehlt um Staat zu sein: nämlich der Wille der Mitgliedstaaten solch einen Europäischen Staat zu gründen.⁵³⁶ Ich persönlich bin nicht der Meinung, daß sich die Europäische Union zu einem Bundesstaat weiterentwickeln muß. Sicherlich ist die Europäische Union ein einmaliges Gebilde, doch diese Supranationalität ist wohl eine Form, die eine großräumige weitgehende Zusammenarbeit erlaubt, und doch die Staaten bewahrt, sie ist wohl eine dieser Zeit angemessene Form.

Wichtig ist es aber, die Verfassung der Europäischen Union auf ein Niveau zu heben, welches einem solchen integrierten Gebilde auch würdig ist, ein Niveau, welches nicht hinter den Niveaus der mitgliedstaatlichen Verfassungen zurückbleibt. Die Europäische Union hat bereits eine Verfassung, eine Vertragsverfassung, welche sich aus den Gründungsverträgen und den diversen Vertragsrevisionen zusammensetzt.⁵³⁷ Den vielen Einzelbestimmungen müssen die Eckpfeiler hinzugefügt werden, welche es in der Folge

⁵³⁵ Vgl. Hilf, Amsterdam, S. 353, wo dieser ausführt: „Die Unionsbürgerschaft unterstreicht die eigenartige europäische Identität der Europäischen Union.“

⁵³⁶ Griller ist der Meinung, daß die EU angesichts ihrer Besonderheiten, wenn sie auch, wie Griller ausführlich darlegt, alle Kriterien der traditionellen „Drei-Elemente-Lehre“ erfüllt, die Wahl zu haben scheint, ob sie Staat sein will oder nicht. Dieser Nichtwille Staat zu sein wird auch von der internationalen Gemeinschaft respektiert. Vgl. dazu näher Griller, Treaty, S. 1 ff.

⁵³⁷ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 26, Wessels, Amsterdam, S. 117,

dem EU-Bürger ermöglichen diese supranationale Ordnung mit demokratischer Legitimation auszurüsten.

Diese „zersplitterte“ Europäische Verfassung ist relativ unübersichtlich. Der Vertrag von Amsterdam brachte insofern eine Verbesserung dieses Zustandes, als obsolet gewordene Bestimmungen gestrichen wurden und die Vertragsartikel eine neue durchgehende Numerierung erhielten. Dies ist -- trotz Umstellungsschwierigkeiten, die mit einem solchen Vorhaben notwendigerweise verbunden sind -- an sich positiv zu bewerten⁵³⁸; allerdings wurde auch kritisiert, daß diese Umnummerierung kurz vor dem Zeitpunkt des Auslaufens des EGKS-Vertrages erfolgte (2002), und es vielleicht sinnvoller gewesen wäre, anlässlich dieses Auslaufens Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Kohle- und Stahlbereich in den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft zu integrieren.⁵³⁹ Eine nochmalige Umnummerierung anlässlich des Integrierens des EGKS-V in den Vertrag über die Europäische Union würde wieder einen Prozeß des Umlernens einleiten und es würde wieder Zeit vergehen bis wesentliche Vertragsartikel dem Anwender geläufig wären.

1.4.4. Über das Gebilde EU

Wie schon dargestellt, ist die seit Maastricht bestehende 3-Pfeiler-Konstruktion der Europäischen Union unübersichtlich.⁵⁴⁰ Darüber hinaus wird häufig kritisiert, daß der Europäischen Union keine Rechtspersönlichkeit zukommt.⁵⁴¹ Der supranationale Bereich, welcher sicherlich den Kernbereich der Europäischen Union darstellt, wird durch die Europäischen Gemeinschaften gebildet. Der supranationale Pfeiler ist auch jener, den es mit demokratischer Legitimität zu stärken gilt. Dieser „erste Pfeiler“ befindet sich eindeutig im Wachsen, was auch wieder durch den Vertrag von Amsterdam

⁵³⁸ Vgl. z.B. Wessels, Vertrag, S. 120.

⁵³⁹ Vgl. Hilf, Amsterdam, S. 359.

⁵⁴⁰ Vgl. z.B. Bogdandy/Nettesheim, Verschmelzung, S. 2325.

⁵⁴¹ Vgl. z.B. Rothley, Demokratie, S. 183, welcher die Pfeilerstruktur der EU als „Notlösung“ bezeichnet und sicher nicht als Perspektive für die weitere Integration sieht und welcher die Überführung weiter Teile des „dritten Pfeilers“ und des Schengener Abkommens als Schritt in die richtige Richtung bezeichnet.

bewiesen wurde, denn in diesem Vertrag wurde übereingekommen, weite Bereiche des dritten Pfeilers in den supranationalen Teil überzuführen.⁵⁴²

Die Unionsbürger müssen die gesamte Konstruktion „Europäische Union“ anerkennungswürdig finden um sie mit demokratischer Legitimität ausstatten zu können, da die drei Pfeiler untrennbar miteinander verbunden sind. Voraussetzung dafür ist ein Verständnis der Konstruktion der Europäischen Union. Obwohl den intergouvernementalen Pfeilern, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen steigende Bedeutung zukommt, halte ich es derzeit für nicht wahrscheinlich, daß die Säulen 2 und 3 in näherer oder mittlerer Zukunft gänzlich im supranationalen Bereich aufgehen werden, da dies ein wohl zu starker Eingriff in die Souveränität der nationalen Staaten wäre. Dennoch ist eine Zusammenarbeit in diesen Bereichen von großer Bedeutung.

In der dritten Säule, der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen haben die Vertragsparteien als „Herren der Verträge“⁵⁴³ im Vertrag von Amsterdam eine „bemerkenswerte Präzisierung“⁵⁴⁴ der Regelungs- und Handlungsinstrumente vorgenommen, in der GASP-Säule kam es zu einer „Verfeinerung“⁵⁴⁵ des intergouvernementalen Ansatzes. Der Europäische Rat ist in der zweiten Säule nicht nur als Dachorgan tätig, sondern durch den AV zu einem eigenen Organ der GASP bestimmt worden. In dieser Funktion hat er die Befugnis zur Festlegung gemeinsamer Strategien⁵⁴⁶; Durchführungsmaßnahmen kann in der Folge der Rat mit qualifizierter Mehrheit treffen.⁵⁴⁷ Insgesamt kam es in diesem Pfeiler zu einer Erweiterung des Handlungsfeldes und einer Ergänzung des Steuerungs- und Handlungsinstrumentariums.

Besonders unübersichtlich wird die Konstruktion „Europäische Union“ dadurch, daß der supranationale Pfeiler sich wieder unterteilt in die Europäische Gemeinschaft, den EGKS-V und den EAG-V. Allerdings wird es wohl bald zu einer Verschmelzung der drei

⁵⁴² Besonders bemerkenswert ist der „schrittweise Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, hauptsächlich geregelt in Titel IV des EGV. Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 28 ff.

⁵⁴³ Die Vertragsparteien sind im Fall einer Regierungskonferenz die MS. Vgl. dazu Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 103.

⁵⁴⁴ Vgl. Wessels, Vertrag, S. 124.

⁵⁴⁵ Vgl. dazu und in der Folge Wessels, Vertrag, S. 123.

⁵⁴⁶ Siehe Art 13 Abs 2 EUV.

⁵⁴⁷ Ergänzt wird das Handlungsfeld der GASP um die „Petersberger Aufgaben“. Art 17 Abs 2 EUV.

Europäischen Gemeinschaften kommen, denn mit dem Auslaufen des Vertrages der Gemeinschaft für Kohle und Stahl 2002 wird dieser inhaltlich wohl in den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft integriert werden.⁵⁴⁸ Anlässlich dieses Überführens der Bestimmungen des EGKS-Vertrages in den EG-Vertrag wäre es sinnvoll und empfehlenswert, käme es auch zu einer Überführung der Bestimmungen des EAG-Vertrages in den EG-Vertrag. Ist das einmal geschehen, so gibt es auf der einen Seite einen starken supranationalen Pfeiler und auf der anderen Seite zwei Pfeiler der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Aber auch eine solche Konstruktion ist im Sinne der Transparenz und des Verständnisses der Unionsbürger nicht optimal. Weitaus sinnvoller wäre das Bestehen von nur einer einzigen Organisation, der Europäische Union.

Schon jetzt tritt die Europäische Union in internationalen Verhandlungen immer häufiger unter der Bezeichnung „Europäische Union“ auf. Bedenkt man weiters, daß die Europäische Union darüber hinaus auch zur Zeit „unter dem Gesichtspunkt der Organisation, ihres Wirkens und ihres Rechts“⁵⁴⁹ eine Einheit bildet, so wäre der Schritt zur Bildung einer einzigen Organisation nur logisch. Bogdandy/Nettesheim weisen auch darauf hin, daß die EU diejenigen im Völkerrecht üblichen typologischen Voraussetzungen für die Existenz einer internationalen Organisation sehr wohl erfüllt.⁵⁵⁰

Da die Einheit der Europäischen Union als Wirkungsverband ohnehin nie in Frage stand⁵⁵¹, wäre es nur logisch und sinnvoll, die verschiedenen Verfassungstexte der drei Pfeiler zu einem Dokument zusammenzufassen. Die Verschmelzung der drei Gemeinschaften in einer Organisation, der Europäischen Union mit Rechtspersönlichkeit wäre dann das Ergebnis, welches zu empfehlen wäre, da es vom Unionsbürger gut verstanden würde.

⁵⁴⁸ Vgl. Hilf, Amsterdam, S. 359.

⁵⁴⁹ Bogdandy/Nettesheim, Verschmelzung, S. 2327.

⁵⁵⁰ Vgl. Bogdandy/Nettesheim, Verschmelzung, S. 2324 ff. Die Autoren machen deutlich, daß, so man „die Europäische Union als einheitlich organisierten Wirkungsverband, in dem EWG, EAG und EGKS als vormals eigenständige Verbände aufgegangen sind“, sieht, viel dafür spricht, „die rechtliche Zurechnungsfigur ‘Juristische Person’ auf die Organisation Europäische Union zu beziehen“. In dieser Hinsicht ist dann nur die Organisation EU Träger von Rechten und Pflichten; der Weg „über die Fiktion von juristischen Persönlichkeiten ‘EG’, ‘EAG’ und ‘EGKS’ stellt sich als nutzloser Umweg dar“.

⁵⁵¹ Bogdandy/Nettesheim, Verschmelzung, S. 2326.

1.4.5. Transparenz -- Bürgernähe -- Akzeptanz

Im Vertrag von Amsterdam wurde versucht die EU-Verfassung dem Bürger näher zu bringen, vor allem durch verbesserte Transparenzregelungen, aber auch durch das Erarbeiten eines Protokolls, welches die Bestimmungen über die Subsidiarität durchschaubarer machen soll. Transparenz ist ein wichtiger Aspekt von Bürgernähe, eine rechtlich überschaubare Struktur und transparente Verfahren sind für eine legitime Rechtsordnung Voraussetzung und Bedingung. Wie schon dargelegt, brachte der Vertrag von Amsterdam konkrete und sinnvolle Änderungen in diesem Bereich, wie die umfassende Neunummerierung aller Artikel der Verträge der Europäischen Union⁵⁵², die Verringerung der Rechtsetzungsverfahren und ihre --wenigstens ansatzweise -- Vereinfachung. Wesentlich ist auch das garantierte Recht auf Zugang zu Dokumenten des EP, der Kommission, des Rates, wenn auch das Konzept des Art 255 Abs 3, wonach jedes Organ autonom Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten festlegt, zu Recht starke Kritik erfährt.⁵⁵³

Dennoch ist es zu bezweifeln, ob es tatsächlich gelungen ist, einen Vertrag zu schaffen, der die Grundwerte der EU-Bürger widerspiegelt. Sind die Bürger der Europäischen Union nicht in der Lage solche Grundwerte in der „EU-Verfassung“ wiederzufinden, führt das unweigerlich zu Akzeptanzproblemen. Die Bürger sind verunsichert, es kommt zu einer gewissen Frustration, einer Ablehnung der EU, welche sich in einem Desinteresse betreffend europäische Themen äußert und in einer geringen Wahlbeteiligung bei den Europawahlen niederschlägt.

Man muß auf EU-Ebene die Voraussetzungen schaffen, damit die Unionsbürger die EU als anerkennungswürdig beurteilen können. Um dies zu erreichen halte ich es für sinnvoll, der Unionsverfassung Eckpfeiler zu geben, welche die Verfassung tragen, da sie die grundlegenden gemeinsamen Werte der Unionsbürger widerspiegeln. Der Unionsbürger muß mit den Grundsätzen des Systems vertraut sein, die grundlegenden Strukturen

⁵⁵² Wenngleich, wie schon dargelegt, der Zeitpunkt für eine solche Neunummerierung nicht optimal gewählt war.

⁵⁵³ Vgl. z.B. Bieber, Reformen, S. 237.

müssen verständlich und transparent sein; er muß sich auf die Stabilität des Systems verlassen können.

Die EU braucht eine klar strukturierte, von den Völkern der EU angenommene Verfassung, die auf die Fragen

- was ist die EU
- worauf baut die EU auf
- wie funktioniert die EU, eindeutig Antwort gibt.

Da die Rahmenbedingungen einer legitimen politischen Ordnung auf der Ebene des Grundkonsens festgelegt werden müssen, ist es notwendig, daß die Verfassung der Europäischen Union die in Europa vertretenen Grundwerte widerspiegelt.⁵⁵⁴ Ist dieser Rahmen gegeben, so geschieht auf der Ebene des politisch-ökonomischen Prozesses die Rechtsetzung in einer für den Unionsbürger nachvollziehbaren demokratischen Weise und dieser kann erkennen, daß die EU nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit funktioniert und Gewaltenbalance gegeben ist. Nur auf dieser Basis kann der Unionsbürger sein JA zur Europäischen Union geben. Diese Zustimmung der Bürger der Europäischen Gemeinschaft muß gegeben sein, damit die EU eine demokratisch legitimierte politische Ordnung sein kann, denn das „Vermitteln“ von demokratischer Legitimation kann nur durch die Bürger geschehen, niemals durch die Nationalstaaten selbst.

Diesem Schaffen klarer Strukturen auf EU-Ebene muß ein Prozeß der Diskussion vorangehen. Die Eckpfeiler, welche die EU-Verfassung anerkennungswürdig machen sollen, dürfen nun keineswegs hektisch, hinter verschlossenen Türen aus dem Boden gestampft werden. Diese Reform ist als Herausforderung zu sehen, als Basis für den Fortschritt und Grundlage für das weitere erfolgreiche Funktionieren der Europäischen Union. Diese notwendigen Verfassungsreformen sollten Gegenstand eines demokratischen Erarbeitens sein, eine Gelegenheit darstellen, das Funktionieren des europäischen öffentlichen Raumes unter Beweis zu stellen.⁵⁵⁵ Im Zuge der Endrunde

⁵⁵⁴ Vgl. dazu genauer Teil III dieser Arbeit, 2.4. *Die Bedeutung des Grundkonsenses für die Europäische Union.*

⁵⁵⁵ Vgl. dazu und in der Folge, Europa, S. 18 ff.

einer Präsidentschaft, etwa, sollte die Ankündigung erfolgen, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens (drei bis vier Jahre) die EU-Verfassung mit Eckpfeilern ausgestalten zu wollen. Dem mit der Ausarbeitung beauftragtem Gremium sollten Vertreter der Europäischen Union sowie der Nationalstaaten angehören. Aber auch Interessensvertretungen, Ausschüsse, Wissenschaftler sollten angehört werden. In einem Erarbeitungs- und Anhörungsprozeß sollten die Punkte Grundrechte⁵⁵⁶, Subsidiarität, Institutionen diskutiert werden. Aus dem von dem Gremium ausgearbeiteten Entwurf sollte dann eine Regierungskonferenz die Schlußfolgerungen ziehen.⁵⁵⁷ Besonders im Grundrechtsbereich wäre ein solches „öffentliches“ Diskutieren von besonderer Bedeutung.

Gelingt es der EU-Verfassung und damit der Europäischen Union dieses neue Gesicht zu geben, so müssen Begleitmaßnahmen getroffen werden um diese neuen Strukturen den Bürgern näher zu bringen. Dazu bedarf es der „Zusammenarbeit“ der Medien und der Politiker; die Nationalstaaten müssen dafür Sorge tragen, daß die EU in ihren wesentlichsten Grundprinzipien von den Bürgern verstanden wird. Es muß leicht zugängliche Informationsstellen geben, in welchen der Bürger Grundsatzinformation erhalten kann, der interessierte Bürger aber darin unterstützt wird, Detailinformation zu erlangen. Anstatt EU-Werbebrochuren zu verteilen und werbespotartige „Infosendungen“ anzubieten, wäre es sinnvoller, grundlegende Information über Funktionsweise und Sinn der EU zu geben. Auch in den Schulen und Universitäten muß die Europäische Union ein großes Thema sein. Nur die Bürger, die Grundpfeiler und Funktionsprinzipien der EU kennen und über die Sinnhaftigkeit der Europäischen Union Bescheid wissen, sind in der Lage diese demokratisch zu legitimieren. Erst wenn das erreicht ist, kann das EP wirklich Stimme der Völker der Union sein. In diesen Bereichen gibt es noch viel aufzuholen.

⁵⁵⁶ Auf eine Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft hinaus wird seit dem 1. Februar 2000 in der Tat an einem Entwurf einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union gearbeitet. Ob diesem Text in weiterer Folge Rechtsverbindlichkeit zukommen wird, ist allerdings noch nicht klar. Auf diese zu erarbeitende Grundrechtscharta werde ich in der Folge natürlich noch näher eingehen, Teil V dieser Arbeit, 2.1. *Die Grundrechte*.

⁵⁵⁷ Die schrittweise Einführung der WWU hat sich als sehr erfolgreich erwiesen und kann daher als grobes Modell für die Phase der Erarbeitung und Aufstellung eines Grundrechtskataloges herangezogen werden.

2. Bauelemente der Demokratie

2.1. Die Grundrechte

Es ist unumstritten, daß nur ein Staat, der die Menschenrechte achtet, auf die Akzeptanz seiner Bürger hoffen darf.⁵⁵⁸ Grund- und Menschenrechte sind Legitimationsgrundlage des modernen Staates.⁵⁵⁹ Der demokratische Verfassungsstaat erkennt die Menschenrechte tatsächlich mit rechtlicher Verbindlichkeit an und stellt die Mittel und Verfahren zu ihrer effektiven Durchsetzung bereit. Die Integration des politischen Gebildes der Europäischen Gemeinschaften ist so weit fortgeschritten, daß Grund- und Menschenrechte auch ihre Legitimationsgrundlage sein müssen.

Grundrechte sind Eckpfeiler jeder demokratischen politischen Ordnung.⁵⁶⁰ Es sind verfassungsrechtlich gewährleistete subjektive Rechte, wobei man sie -- der Systematisierung der verschiedenen Beziehungen des Einzelnen zum Staat durch Georg Jellinek⁵⁶¹ folgend -- nach Inhalt und Funktion unterscheidet in Freiheitsrechte, politische Teilhaberrechte und Leistungsansprüche.⁵⁶² Während Freiheitsrechte auf der Idee des Schutzes von individueller Freiheit gegenüber der Staatsgewalt beruhen, sind politische Grundrechte Ausdruck des demokratischen Prinzips und spiegeln die Forderung nach Beteiligung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt wider. Freiheitsrechte und politische Rechte sind zentraler Inhalt jeder einzelnen Verfassung der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, soziale Grundrechte sind oftmals Zielvorgaben. Manche neuere Verfassungen Europas enthalten bereits soziale Grundrechte.

⁵⁵⁸ Vgl. dazu und in der Folge, Berka, Grundrechte, S. 1.

⁵⁵⁹ Vgl. Starck, Freiheitsidee, S. 5.

⁵⁶⁰ Vgl. dazu auch Rawls Forderung in seiner Theorie der Gerechtigkeit nach dem umfangreichsten Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten, das für alle möglich ist. Rawls Prinzip hat vor allem Bedeutung, wenn es um die Entstehung von Verfassungsregeln geht und ist daher auch für einen Grundrechtskatalog der Europäischen Union sehr interessant. Vgl. dazu Teil III dieser Arbeit, 2.2.7. *John Rawls*.

⁵⁶¹ Vgl. Jellinek, System, S.81ff.

⁵⁶² Vgl. Funk, Einführung, S. 183 ff.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben jeweils andere Verfassungssysteme und die jeweiligen Rechtswirkungen der verschiedenen Grundrechtstexte hängen vom jeweils materiellen Inhalt und den vorgesehenen Kontrollverfahren ab. Dennoch darf nicht vergessen werden, daß die Unionsstaaten jeweils einer Reihe von internationalen Übereinkommen beigetreten sind, insbesondere der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950. Somit kann ein gewisses Ausmaß an Übereinstimmung bezüglich der Grundrechte als gegeben angenommen werden.⁵⁶³

Diese doch weitgehende Übereinstimmung kann wohl auch als Grund angeführt werden, daß der Europäische Gerichtshof inzwischen eine Grundrechtsjudikatur entwickelt hat, welche dazu geführt hat, daß keine wirkliche Lücke im Schutz der Grundrechte zu bemerken ist, daß also der EuGH in Prinzip den Grundrechtsschutz ausreichend sichert.⁵⁶⁴ Dennoch hat die EU einen Integrationsgrad erreicht, wo die Forderung nach einem eigenen Grundrechtskatalog immer dringlicher wird, da ein solcher Katalog Ausdruck eines europäischen Wertekonsenses wäre, welcher es den Völkern der EU erleichtern würde, die Europäische Union mit demokratischer Legitimation auszustatten.

Verschiedentlich wurde auch ein Beitritt der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention vorgeschlagen. So ein Beitritt könnte als Zwischenstufe bis zur Entwicklung eines eigenen Grundrechtskataloges gesehen werden, denn die Konvention geht ja davon aus, daß ihre Gewährleistungen nicht als Maximalstandards anzusehen sind. (vgl. Art. 61 EMRK). Es wird auch argumentiert, daß ein Beitritt der EG zur EMRK die logische Konsequenz sein müßte, um die mittelbare Kontrolle der Einhaltung der EMRK in der EG über die MS durch eine direkte Kontrolle der EG-Akte zu ersetzen.⁵⁶⁵

Der als Ausweg diskutierte Beitritt der EU bzw. ihrer Gemeinschaften zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten samt Zusatzprotokollen ist sicherlich nicht einfach durchzuführen, auch nicht eine autonome

⁵⁶³ Vgl. z.B. Komitee, Europa, S. 37 ff.

⁵⁶⁴ Vgl. z.B. Hilf, Union, S. 251 ff.

⁵⁶⁵ Ress (Europäisches Parlament, S. 229): „Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Matthews/United Kingdom hat die Verantwortlichkeit der MS, die Einhaltung der EMRK auch in Beziehung auf die EG zu sichern, unterstrichen. Die MS bleiben auch nach der Übertragung von Hoheitsrechten auf die EG verantwortlich.“

Eingliederung, da auch das mit verschiedenen Begleitmaßnahmen verbunden sein müßte, da ein Beitritt zur EMRK nur für Staaten, nicht aber für internationale Organisationen vorgesehen ist.⁵⁶⁶ Es müßte eine entsprechende Kompetenz der Union geschaffen werden, die Menschenrechtskonvention adaptiert werden, damit sie auch auf internationale Organisationen anwendbar ist und als drittes müßten dann zusätzliche Adaptionsmaßnahmen in den innerstaatlichen Verfassungen vorgenommen werden, um nicht Menschenrechtskonkurrenzen auszulösen. Um diese Schwierigkeiten zu vermeiden wurde auch eine „autonome“ Eingliederung⁵⁶⁷ in die EMRK, ohne formellen Beitritt, vorgeschlagen. Denkbar wäre etwa die Möglichkeit eines Vorabentscheidungsverfahrens beim EGMR. Ein Verfahren vor dem EuGH müßte also zum Zweck der Klärung einer grundrechtlichen Frage zu unterbrechen sein und der EGMR angerufen werden. Gleichzeitig müßte durch verfahrensbeschleunigende Maßnahmen sichergestellt werden, daß es nicht zu unverhältnismäßigen Verfahrensverlängerungen kommt.

Materiellrechtlich würde ein solcher Beitritt am aktuellen Schutzniveau nichts Wesentliches ändern.⁵⁶⁸ Aus diesem Grunde ist die Ausarbeitung eines eigenen Grundrechtskataloges der Europäischen Gemeinschaften von besonderer Bedeutung, denn ein solcher Katalog ist in starkem Maße Ausdruck eines rechtsstaatlichen politischen Gebildes, Grund- und Menschenrechte können die Legitimationsgrundlage der EU werden.

⁵⁶⁶ Vgl. dazu das (negative) Gutachten des EuGH, welches ausdrücklich eine Zuständigkeit der Gemeinschaft zu einem EMRK- Beitritt verneint (Slg 1994, I-1763), Vgl. dazu außerdem Rotter, Europa, S. 194 f, Potacs, Beitritt, S. 90 f.

⁵⁶⁷ Vgl. dazu sowie in Folge Griller/Müller, Demokratie, S. 52 f.

⁵⁶⁸ Dazu kommt, daß die EMRK keine Grundrechte des Wirtschaftslebens kennt, also zum Beispiel nicht die Erwerbsfreiheit, nicht das Berufswahlrecht, nicht die wirtschaftliche Freizügigkeit; lediglich die Eigentumsgarantie ist im ersten Zusatzprotokoll geregelt. Natürlich kann argumentiert werden, daß gerade diese Grundrechte durch den EGV sehr wohl garantiert sind, aber das Ziel der Einheitlichkeit des Grundrechtskataloges wäre damit schon durchbrochen.

2.1.1. Ein eigener Grundrechtskatalog

Forderungen betreffend die Annahme von zumindest einer Liste zentraler Grundrechte durch die Europäische Union gab es immer wieder⁵⁶⁹, jedoch konnte man darüber bis jetzt keine Einigkeit erzielen. Der Vertrag von Maastricht war ein erster Schritt in die richtige Richtung, indem er in Art. F EUV Abs. 2 fest schrieb: „Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1959 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.“ Art. F Abs. 2 wurde durch den Vertrag von Amsterdam inhaltlich nicht verändert, lediglich in Art. 6 Abs. 2 EUV umnummeriert. Zusätzlich heißt es nach Amsterdam in Art. 6 Abs. 1: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“ Zusätzlich zu diesen allgemeinen Aussagen zum europäischen Grundrechtsschutz gibt es im EG-V punktuelle Grundrechtsgarantien; auch im Vertrag von Amsterdam kam es wieder zu punktuellen Verbesserungen im Grundrechtsschutz.⁵⁷⁰

Auf eine Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft hin, wird seit dem 1. Februar 2000 in der Tat an einem Entwurf einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union gearbeitet, dessen zukünftige Verbindlichkeit allerdings noch nicht sichergestellt ist. Dieses Vorhaben eines Erstellens eines EU-eigenen (und natürlich verbindlichen) Grundrechtskataloges ist grundsätzlich aus den von mir bereits genannten Gründen als sehr positiv zu bewerten. Dieses konkrete Vorhaben möchte ich in der Folge kurz und auch kritisch besprechen:

⁵⁶⁹ So z.B. den Vorschlag der Europäischen Strukturkommission, den Hermann Report, den vom Europäischen Parlament 1989 verabschiedeten Entwurf eines Katalogs von Grundrechten, Abl 1989, Nr.C 120/31 ff. Vgl. dazu Hilf, Amsterdam, S. 354. Zu den vergangenen sowie derzeitigen „Aktivitäten“ des EP im Bereich „Grundrechtsschutz“ vgl. Rack/Lausegger, Role, S. 801 ff.

⁵⁷⁰ Vgl. Teil IV dieser Arbeit, 3.3.2. *Grundrechte*.

Beschluß des Europäischen Rates zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁵⁷¹

Da „die Wahrung der Grundrechte ein Gründungsprinzip der Europäischen Union“ und „unerläßliche Voraussetzung für ihre Legitimität“ ist, hat es der Europäische Rat von Köln am 3. und 4. Juli „im gegenwärtigen Entwicklungsstadium der Union“ als notwendig erachtet, ein Gremium (Konvent) mit der Erarbeitung der Grundrechtscharta der Europäischen Union zu beauftragen. Dieses Gremium aus Beauftragten der Staats-

⁵⁷¹ Europäischer Rat von Köln, Schlußfolgerungen, S. 76:

„Die Wahrung der Grundrechte ist ein Gründungsprinzip der Europäischen Union und unerläßliche Voraussetzung für ihre Legitimität. Die Verpflichtung der Union zur Achtung der Grundrechte hat der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bestätigt und ausgeformt. Im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Union ist es erforderlich, eine Charta dieser Rechte zu erstellen, um die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihrer Tragweite für die Unionbürger sichtbar zu verankern.

Nach Auffassung des Europäischen Rates soll diese Charta die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte umfassen, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Die Charta soll weiterhin die Grundrechte enthalten, die nur den Unionsbürgern zustehen. Bei der Ausarbeitung der Charta sind ferner wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind (Art. 136 EGV), soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.

Der Europäische Rat ist der Auffassung, daß ein Entwurf einer solchen Charta der Grundrechte der Europäischen Union von einem Gremium ausgearbeitet werden sollte, das aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente besteht. Vertreter des Europäischen Gerichtshofs sollten als Beobachter teilnehmen. Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und gesellschaftlicher Gruppen sowie Sachverständige sollten angehört werden. Das Sekretariat soll vom Generalsekretariat des Rates wahrgenommen werden.

Dieses Gremium soll rechtzeitig vor dem Europäischen Rat im Dezember 2000 einen Entwurf vorlegen. Der Europäische Rat wird dem Europäischen Parlament und der Kommission vorschlagen, gemeinsam mit dem Rat eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf der Grundlage des Entwurfs feierlich zu proklamieren. Danach wird zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte.“

Im Europäischen Rat von Tampere wurde die Zusammensetzung und das Arbeitsverfahren des Gremiums zur Ausarbeitung des Entwurfs einer EU-Charta der Grundrechte festgelegt. Dieses Gremium besteht aus 62 Mitgliedern: 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs, einem Vertreter des Präsidenten der Europäischen Kommission, 16 Vertretern des Europäischen Parlaments und 30 Vertretern der nationalen Parlamente.

und Regierungschefs sowie Vertretern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments soll rechtzeitig vor dem Europäischen Rat im Dezember 2000 einen Entwurf vorbereiten. In der Folge ist vorgesehen, daß der Europäische Rat dem Europäischen Parlament und der Kommission vorschlägt, gemeinsam mit dem Rat, eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Grundlage des Entwurfs feierlich zu proklamieren. In der Folge wird geprüft, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte. Diese Unsicherheit über eine eventuelle Verbindlichkeit dieser Charta ist als negativ zu bewerten.

Als sehr positiv zu bewerten ist das Faktum, daß dieser Entwurf einer Grundrechtscharta in Entstehung ist, auch die Zusammensetzung des ausarbeitenden Gremiums, die Einbeziehung sowohl nationaler als auch internationaler Vertreter mit der Möglichkeit eines Einsetzens von Ad-hoc-Gruppen ist als positiv zu beurteilen. Denn damit sie zur Legitimationsgrundlage werden können, dürfen die Grundrechte nicht von oben aufgezwungen werden, sie müssen vielmehr Gegenstand eines demokratischen Erarbeitens sein.⁵⁷² Allerdings erscheint mit die Zeitspanne, welche diesem Gremium zur Ausarbeitung gegeben ist als zu gering bemessen. Denn damit verschiedene nationale und internationale Fachgruppen, Ausschüsse, die Wissenschaft, etc. wirklich die Möglichkeit haben konstruktiv „mitzuarbeiten“ müßte der Entstehung dieser Charta mehr Zeit eingeräumt werden. Auch ist zu befürchten, daß durch diese relative Zeitbeschränkung vor allem Grundrechte, über die es wenig zu diskutieren gibt, da sie Teil des Grundrechtskataloges der EMRK sind, in diese Charta aufgenommen werden, soziale Rechte aber höchstens die Chance haben als grobe Ziele in diesen Katalog aufgenommen zu werden, da die Zeit zu einer ergiebigeren diesbezüglichen Diskussion nicht gegeben sein wird.

Ebenfalls zu kritisieren ist, daß es bisher nicht gelungen ist, die Medien und damit die Öffentlichkeit, die Unionsbürger, auf die Bedeutung dieser in Entstehung befindlichen Grundrechtscharta hinzuweisen, was natürlich auch mit der Unsicherheit um ihre zukünftige Verbindlichkeit zusammenhängt. Dies ist schade, da schon dieser Prozeß alleine einen beachtlichen Legitimitätsgewinn mit sich bringen würde.

⁵⁷² Vgl. Komitee, Europa, S. 18 ff.

Ich hätte es als sinnvoller erachtet einen Erarbeitungsprozeß vorzusehen, welcher drei bis vier Jahre dauern sollte. Obwohl Grundrechte Bestandteil jeder mitgliedstaatlichen Verfassung sind, obwohl jedenfalls ein beachtlicher gemeinsamer Nenner über diese Grundrechte besteht, da alle Mitgliedstaaten die EMRK ratifiziert haben, obwohl die Grundrechte materiell aufgrund der Judikatur des EuGH bereits Bestandteil der Gemeinschaftsverfassung sind, kann ein Prozeß der Diskussion sehr wertvoll sein. Gerade der Grundrechtsbereich erscheint besonders geeignet um Gegenstand einer öffentlichen Diskussion zu sein. Neben dem Fachwissen, das eingebracht würde und essentiell für die Erstellung eines fundierten Grundrechtskatalogs ist, hätte eine solche öffentlich geführte Diskussion vor allem auch den Vorteil, daß die Medien großen Anteil nehmen würden, daß in der Folge die EU-Bürger auf diesen Prozeß aufmerksam würden, und der Gewinn an Legitimität dadurch ein beachtlicher sein könnte. Nach Abschluß dieses Anhörungsprozesses würden die Regierungen im Rahmen einer neuen Regierungskonferenz ihre Schlußfolgerungen ziehen. Die Ergebnisse sowie die allfällige Verbindlichkeit dieser derzeit in Arbeit befindlichen Charta bleiben also abzuwarten.

2.1.2. Geltungsbereich und soziale Grundrechte eines Grundrechtskataloges

Die Grundrechtscharta, welche zur Zeit von dem beauftragten Konvent erarbeitet wird soll die nationalen Grundrechtskataloge nicht berühren oder verändern. Dieser Grundrechtskatalog würde sich ausschließlich auf den Gemeinschaftsbereich beziehen, also auf die Rechtsakte der Union und die Rechtsakte, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Gemeinschaftsrechts treffen. Ein solcher europäischer Grundrechtskatalog ändert somit nichts an den Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und deren Staatsangehörigen, denn es handelt sich nicht um die Schaffung eines einheitlichen Modells in der Union.⁵⁷³ Dies halte ich für vernünftig, da eine Harmonisierung der Grundrechtskataloge aller Mitgliedstaaten eine derart große Aufgabe wäre, die wohl kaum eine Einigung zuließe. Daher ist ein lediglich auf die Europäische Union bezogener

⁵⁷³ Allerdings bedeutet ein solchen Grundrechtskatalog den Verlust des Bestandes an EuGH-Grundrechtsjudikatur. Vgl. dazu Korinek, Auswirkungen, S. 106 ff.

Katalog wohl die einzige Möglichkeit der Union einen verbindlichen Grundrechtskatalog zukommen zu lassen. Lediglich im Sozialbereich wäre es meiner Meinung nach zu überlegen bestimmte Mindeststandards zu formulieren.⁵⁷⁴ Bei der Ausarbeitung der Grundrechtscharta durch das Konvent sind laut Beschluß des Europäischen Rates⁵⁷⁵ auch wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind (Art. 136 EGV) soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.⁵⁷⁶ Auf diesen Sozialbereich möchte ich anschließend kurz eingehen:

Klassische Grundrechte sind Freiheitsrechte und politische Rechte. Diese sollten in einem europäischen Grundrechtskatalog jedenfalls gesichert werden -- soweit dürfte es auch Einigkeit geben. Die Frage, welche es nun zusätzlich zu beantworten gilt ist ein etwaiges Aufnehmen von sozialen Grundrechten in einen solchen Grundrechtskatalog. Soziale Grundrechte begründen Ansprüche auf bestimmte Leistungen, setzen die Bereitstellung von finanziellen Mitteln voraus und sind somit eng mit Sozialpolitik verbunden. Manche moderne Verfassungen Europas haben schon den Schritt zur Gewährung sozialer Grundrechte getan.⁵⁷⁷ Dennoch gibt es gegen das Verankern sozialer Grundrechte oft Vorbehalte.⁵⁷⁸

Als Argument gegen das Verankern sozialer Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte in der Verfassung wird oft argumentiert, daß solche Rechte nicht justiziabel seien. Natürlich sind soziale Grundrechte in viel stärkerem Ausmaß auf eine aktives Tätigwerden des Gesetzgebers angewiesen, als dies bei Freiheitsrechten der Fall ist, aber auch Freiheitsrechte sind in vielfacher Weise konkretisierungsbedürftig, da auch in diesen herkömmlichen Grundrechten Leistungsansprüche enthalten sein können. Dennoch bedürfen soziale Grundrechte einer spezifischen Ausgestaltung. Der Gesetzgeber könnte verpflichtet werden, entsprechende Anspruchsregeln zu veranlassen, allerdings muß ihm ein sehr viel breiterer Spielraum der rechtspolitischen Gestaltung eingeräumt werden,

⁵⁷⁴ Vgl. Komitee, Europa, S. 51.

⁵⁷⁵ Beschluß des Europäischen Rates von Köln, Schlußfolgerungen, S. 76.

⁵⁷⁶ In der zweiten Sitzung des Konvents wurde erklärt, daß die zu garantierenden Rechte nicht alle derselben Art sind, was bedeutet, daß unabhängig von einer Unterscheidung in politische und soziale Rechte bei jedem einzelnen Recht ermittelt werden muß, ob es vor Gericht einklagbar ist. Vgl. Informativische Aufzeichnung, S. 5 f.

⁵⁷⁷ Vgl. Berka, Grundrechte, S. 9.

⁵⁷⁸ Vgl. dazu in der Folge Berka, Grundrechte, S. 577.

damit die Leistungsansprüche tatsächlich realisiert werden können.⁵⁷⁹ In weiterer Folge bedarf es einer Kontrolle, ob diese Ansprüche auch gewährt werden. Auf beiden Ebenen kann -- wenn auch anders als bei den klassischen Grundrechten -- Justitiabilität erreicht werden.

Argumentiert wird auch, daß soziale Ansprüche nur nach Maßgabe des finanziell Möglichen gewährleistet werden könnten. Dennoch stellt sich die Frage, ob ein Grundrechtskatalog nicht unvollständig ist, welcher nicht auch grundlegende soziale Ansprüche gewährt.

Verfassungsrechtliche Staatszielbestimmungen können verbindliche Vorgaben für das Handeln des Staates formulieren, ohne, daß es sich dabei um Grundrechte handelt.⁵⁸⁰ Durch sie können bestimmte Werte mit normativer Verbindlichkeit verankert sein, sie verpflichten die betroffenen Organe objektivrechtlich dazu, die angesprochenen Aufgaben aufzugreifen und sich mit den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten um die Realisierung der dahinter stehenden Zielsetzungen zu bemühen.⁵⁸¹

Seit 50 Jahren besteht und entwickelt sich die Europäische Gemeinschaft; sie hat sicherlich zur Versöhnung der Völker und zur wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten in wesentlichem Maße beigetragen.⁵⁸² Die Integration schreitet fort; mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion wurde auch ein weiterer Integrationsschritt gesetzt. Parallel zur fortschreitenden Integration steigt aber auch die Europafrustration und Kritik. Es gibt neue Herausforderungen im sozialen Bereich, welcher eine neue Quelle des Fortschritts und der Weiterentwicklung darstellen könnte. Aus diesem Grunde kann es sinnvoll sein einige soziale Grundrechte in diesen Grundrechtskatalog aufzunehmen, denn die EU muß Sozialunion werden, will sie anerkennungswürdig sein. Zweifellos wäre es auch möglich den sozialen Aspekt

⁵⁷⁹ Jedenfalls ist es vor der Schaffung neuer grundrechtlicher Gewährleistungen notwendig, die unterverfassungsgesetzliche Rechtslage eingehend zu analysieren und auch mit der geplanten Neuregelung im Grundrechtsbereich zu konfrontieren. Vgl. z.B die Studie von Gutknecht über das Recht auf Wohnen und die Möglichkeit seiner Verankerung in der österreichischen Rechtsordnung (Recht, S. 173 ff), Winklers Untersuchung im Bereich Bildungswesen (Bildungsgarantie, S. 309 ff) oder Martineks Studie für den Bereich der „gerechten Arbeitsbedingungen“ (Arbeitsbedingungen, S. 237 ff).

⁵⁸⁰ Berka, Grundrechte, S. 4.

⁵⁸¹ Vgl. Berka, Grundrechte, S. 581.

⁵⁸² Vgl. dazu und in Folge Komitee, Europa, S. 25.

(vorübergehend) durch Staatszielbestimmungen anzusprechen, falls ein Konsens zur Setzung sozialer Grundrechte nicht möglich sein sollte. Denn ein Setzen sozialer Grundrechte auf Gemeinschaftsebene wäre dann in der Folge auch verbunden mit dem Setzen gewisser Mindeststandards im Sozialbereich in den einzelnen MS. Das Setzen sozialer Grundrechte, ein Kernbestand an klaren sozialen Standards würde die EU zur Sozialunion machen und dies wäre eine wichtige Voraussetzung für die Unionsbürger diese Union anerkennungswürdig zu finden und sie mit demokratischer Legitimität auszustatten.⁵⁸³

Durch den Vertrag von Amsterdam kam es auch zu einer bedeutenden Weiterentwicklung im sozialen Bereich der Europäischen Gemeinschaften⁵⁸⁴, was als Indiz in Richtung Sozialunion angesehen werden könnte. Art. 2 EGV nennt ausdrücklich als Aufgabe der Gemeinschaft ein hohes Maß an sozialem Schutz, ein hohes Beschäftigungsniveau und die Gleichstellung von Männern und Frauen. Durch den Regierungswechsel in Großbritannien war es möglich das für diesen Mitgliedstaat nicht geltende Maastrichter Sozialabkommen in den EGV einzubauen. Die Regelungen dieses Abkommens wurden z.T. weiterentwickelt und Art. 136-141 sowie Art. 143 bilden nun die Rechtsgrundlage in der Sozialpolitik.⁵⁸⁵ Art. 136 nennt -- eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta vom 18. 10. 1961⁵⁸⁶ und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 festgelegt sind⁵⁸⁷ -- in Abs. 1 die Ziele der Sozialpolitik. Art. 137 EGV übernimmt weitestgehend Art. 2 Sozialabkommen. Auch die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels zeigt, daß man auf europäischer Ebene eine bessere Perspektive für die soziale Stellung der Unionsbürger schaffen will.

⁵⁸³ Das Komitee der Weisen plädiert für soziale Grundrechte (Komitee, Europa, S. 51): „Die zu erstellende Liste von Rechten würde sich ausschließlich auf den Gemeinschaftsbereich beziehen, also auf die Rechtsakte der Union und die Rechtsakte, die die MS im Rahmen des Gemeinschaftsrechts treffen.[...]Es geht lediglich darum, die natürliche Vielfalt der Sozialsysteme der MS nach gemeinsamen Grundsätzen zu handhaben, wobei gegebenenfalls bestimmte Mindestvorgaben formuliert werden können, so daß die zur Entwicklung eines kompletten Ganzen erforderliche konzeptionelle und gedankliche Arbeit bis zu einem bestimmten Grade einheitlich erfolgt.“

⁵⁸⁴ Vgl. z.B. Hilf, Union, S. 251.

⁵⁸⁵ Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 84 f.

⁵⁸⁶ Vgl. dazu Starck, Freiheitsidee, S. 174: Die Europäische Sozialcharta gewährleistet dem einzelnen Individuum keine prozessualen Durchsetzungsmöglichkeiten, im Gegensatz zur EMRK. Sie verpflichtet aber die MS zu entsprechender Ausgestaltung ihrer Gesetzgebung und zur Berichterstattung über das jeweils Erreichte.

⁵⁸⁷ In Österreich nicht im Verfassungsrang verankert.

2.1.3. Verfassungsgericht

In einem politischen System, welches sich den Grundrechten verpflichtet weiß, sind alle Träger der Staatsgewalt an der Realisierung der Grundrechte beteiligt.⁵⁸⁸ Im Zentrum der Durchsetzung der Grundrechte steht der Grundrechtsschutz durch die unabhängigen Gerichte; die Gewährleistung des Grundrechtsschutzes gegenüber legislativen Akten liegt ausschließlich beim Verfassungsgericht.⁵⁸⁹ Von Grund- und Menschenrechten kann man nur sprechen, wenn sie in einem rechtlichen Verfahren durchsetzbar sind. Insofern ist die Gewährung der Grundrechte eng mit dem Konzept der Gewaltenteilung und dem Begriff des Rechtsstaates verbunden.⁵⁹⁰

Innerhalb der Mitgliedstaaten ist das jeweilige Verfassungsgericht zuständig für die Durchsetzung grundrechtlicher Ansprüche, die verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundrechte stellen die wichtigsten materiellen Maßstäbe für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen dar. Auf Gemeinschaftsebene wird die Funktion des Grundrechtsschutzes derzeit durch den EuGH wahrgenommen, dem aber viele Zuständigkeiten zukommen, zum Teil auch Zuständigkeiten, für welche es keines Verfassungsgerichts bedarf. Daher sollte sich der EuGH in Zukunft zu einem reinen Verfassungsgericht weiterentwickeln, welches außerdem nur noch für Fragen der Vorabentscheidung aus Gründen der Wahrung der Einheitlichkeit und als Berufungsgericht tätig sein sollte.⁵⁹¹

⁵⁸⁸ Berka, Grundrechte, S. 173 ff.

⁵⁸⁹ Vgl. Berka, Grundrechte, S. 173 ff, Korinek/Gutknecht, Grundrechtsschutz, S. 318 ff.

⁵⁹⁰ Berka, Grundrechte, S. 13.

⁵⁹¹ Ausführlicheres zum Europäischen Gerichtshof vgl. Teil V dieser Arbeit, 2.3.6. *Der Europäische Gerichtshof*.

2.2. Subsidiarität als die Beziehung zwischen Nationalstaaten und EU tragendes Prinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein wesentliches Funktionsprinzip einer von den Völkern Europas demokratisch legitimierten EU.⁵⁹² Es kann „Element des Ausgleichs“ sein zwischen der Notwendigkeit der supranationalen Zusammenarbeit auf EU-Ebene und der Erhaltung gewisser nationaler Eigenheiten. Es verhindert in Kombination mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip eine Zentralisierung auf EU-Ebene, und ist so Basis für die Entfaltung der Existenz der Staaten und die „Wahrung ihrer Freiheit durch ergänzende Unterstützung und Garantie ihrer eigenständigen Handlungsmöglichkeiten“⁵⁹³. Ein funktionierendes Subsidiaritätsprinzip garantiert auch Bürgernähe, da es in den unteren Ebenen zu einer politischen und staatsrechtlichen Selbstverwaltung kommt, was wiederum den Effekt hat, daß die Präferenzen der Individuen besser geäußert, wahrgenommen und durchgesetzt werden können. In Summe gesehen sichert es das Funktionieren eines so großen Ganzen. Gelingt es der EU, dieses Prinzip zu leben, so kann sie dem Idealbild der gegliederten Demokratie entsprechen.

Die wachsende Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips erkennend hat die Regierungskonferenz im Vertrag von Amsterdam das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit dem EGV beigefügt und so ein Präzisieren des in Art. 5 EGV recht unklar geregelten Subsidiaritätsprinzips versucht.⁵⁹⁴ Besonders wesentlich erscheint Nummer 13 des Protokolls, welches klarstellt, daß die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips vom EuGH überprüft werden kann. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, daß das Subsidiaritätsprinzip eine Chance hat, ernst genommen zu werden. Es ist zu hoffen, daß sämtliche Entscheidungsträger auf EU-Ebene die Bedeutung erkennen, welche diesem Prinzip zukommen kann.

⁵⁹² Eine gewisse Dezentralisation ist in einem größeren politischen Gebilde wie in der Europäischen Union in jedem Fall notwendig um öffentliche Güter effizient bereitstellen zu können. Dies ist natürlich auch vollkommen unabhängig davon ob die Europäische Union ein supranationales Gebilde mit hohem Integrationsgrad bleibt oder sich in fernerer Zukunft zu einem Bundesstaat weiterentwickeln wird. Vgl. dazu Teil III dieser Arbeit, 2.5.2. *Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus*, 2.6. *Zusammenfassung und Schlußfolgerung*.

⁵⁹³ Gutknecht, Subsidiarität, S. 923.

⁵⁹⁴ Vgl. dazu Teil IV dieser Arbeit, 2.1.2. *Subsidiarität*.

Wie schon dargelegt, sollen mittels des Subsidiaritätsprinzips nicht die Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den MS aufgeteilt werden -- im Unterschied zu einem Kompetenzkatalog -- da es sich bei diesem Prinzip nicht um eine Kompetenzzuweisungsregel handelt, sondern um eine Kompetenzausübungsregel.⁵⁹⁵ Diese umfaßt nicht nur die Kompetenzen zur Normsetzung, sondern auch verwaltungsmäßige Durchführungsmaßnahmen. Aber gerade angesichts der Tatsache, daß die Europäischen Gemeinschaften auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aufbauen, kann das Subsidiaritätsprinzip von grundlegender Bedeutung sein um sicherzustellen, daß europäische Rechtsetzung wirklich nur in Bereichen stattfindet, wo es sinnvoll ist eine gemeinschaftliche Regelung zu treffen. Dies ist auch für den Unionsbürger von großem Interesse; er kann darauf vertrauen, daß europaweit gültiges Recht gesetzt wird, wo dies sinnvoll ist und zu Wohlfahrtseffekten führt, kann aber auch vertrauen, daß dies eben nur in diesen Bereichen der Fall ist und wo einzelstaatliche Regelungen sinnvoller sind, dies auch nicht auf EU-Ebene geregelt wird. Damit das Subsidiaritätsprinzip wirklich zu einem tragenden Prinzip werden kann, wird es entscheidend sein, daß der Europäische Gerichtshof seine Kompetenz zur Überprüfung der Einhaltung dieses Prinzips auch wahrnimmt. Ideal ergänzt wird das Prinzip der Subsidiarität durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Dieses bedeutet, daß auch notwendige Regelungen auf europäischer Ebene nur in einem sinnvollen Ausmaß und einer sinnvollen Regelungsdichte erfolgen dürfen. Auch dieses Prinzip unterliegt der Nachprüfung durch den EuGH.⁵⁹⁶ In den ausschließlichen Zuständigkeiten ist die Gemeinschaft nur an das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden.⁵⁹⁷

Gerade im Sinne der Subsidiarität wäre es von Bedeutung, der Richtlinie gegenüber der Verordnung den Vorzug zu geben. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, wobei sie jedoch die Wahl der Form und Mittel den innerstaatlichen Stellen überläßt. Damit soll eine flexible Anpassung einer gemeinschaftlich zu treffenden Regelung an die besonderen Verhältnisse der

⁵⁹⁵ Vgl. z.B. Griller/Müller, Demokratie, S. 60 ff, Thun-Hohenstein, Verlag, S. 96.

⁵⁹⁶ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört zu den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, die der Europäische Gerichtshof im Rahmen der Kontrolle der Rechtsakte der Gemeinschaft entwickelt hat, wie auch etwa den Grundsatz der Rechtssicherheit und der aus diesem Grundsatz abzuleitende Grundsatz des Vertrauensschutzes. Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn, Streil, Europäische Union, S. 229.

⁵⁹⁷ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 60.

Mitgliedstaaten ermöglicht werden.⁵⁹⁸Zwar wurde die Richtlinie schon in den Gründungsverträgen als typisches Instrument der Subsidiarität vorgesehen, auch wurde in der Erklärung der Schlußakte der EEA festgehalten, daß ihr der Vorzug zu geben ist, wenn die anzustrebende Angleichung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Gesetzesänderungen nach sich zieht.⁵⁹⁹ Dennoch enthält die Richtlinie oft ebenso detaillierte Vorschriften wie eine Verordnung, so daß den Betroffenen keine Wahl der Form und Mittel mehr bleibt, da sie in der Richtlinie bereits angegeben sind. Statt „Wahlfreiheit“ gilt dann das „Gebot der perfekten Umsetzung“.⁶⁰⁰ Kehrt man wieder zum Sinn der Richtlinien zurück, nämlich des Fassens von Zielbestimmungen und überläßt man es den Mitgliedstaaten Form und Mittel nach den jeweiligen nationalen Gegebenheiten zu wählen, so wäre dies ein wichtiger Schritt in Richtung Subsidiarität. Auch die dritte Säule verfügt seit dem Vertrag von Amsterdam über eine „Quasi-Richtlinie“; Rahmenbeschlüsse⁶⁰¹, deren Ziel eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ist, sind für die MS hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den einzelstaatlichen Behörden die Wahl der Form und Mittel.

2.2.1. Problem -- Kompetenzkatalog

Zweifellos stellt es ein Problem dar, daß es keine eindeutige Abgrenzung der Kompetenzen zwischen EU und den Nationalstaaten gibt, daher ist die Forderung nach

⁵⁹⁸ Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn, Streil, Europäische Union, S. 195 ff, Schweitzer, Europarecht, S. 104 ff.

⁵⁹⁹ Vgl. Beutler/Bieber/Pipkorn, Streil, Europäische Union, S. 198, Griller/Müller, Demokratie, S. 64.

⁶⁰⁰ Vgl. dazu Schweitzer, Europarecht, S. 106 ff: Auch mit der Richtlinie ist die volle Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Regelung und ein effektiver Individualrechtsschutz sichergestellt. Denn im Verhältnis Individuum -- Staat entfaltet eine Richtlinienbestimmung dann unmittelbare Wirkung, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: Die Umsetzungsfrist ist abgelaufen, die Bestimmung begünstigt den Einzelnen, der Inhalt ist „self executing“. Daraus folgt, daß mitgliedstaatliche Behörden daran gebunden sind und entgegenstehendes Recht unanwendbar wird (Vgl. EuGH, Rs103/88: Fratelli Costanzo/Stadt Mailand). Im Falle einer nicht fristgerechten oder nicht ordnungsgemäßen Umsetzung von Richtlinien, hat der Berechtigte dann einen Schadenersatzanspruch, wenn es Ziel der RL ist, dem Einzelnen Rechte zu verleihen, der Inhalt der Richtlinie bestimmbar ist, ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Verstoß des Mitgliedsstaates und dem entstandenen Schaden vorliegt. (Verb.Rs. C-6/90 und C-9/90 (Francovich u.a./Italien), Slg. 1991, S. 1.I-5357 ff.

⁶⁰¹ Art. 34 Abs. 2 EUV.

einer präzisen Abgrenzung der Kompetenzen gut verständlich. Eine enumerative Auflistung der ausschließlichen und/oder konkurrierenden Zuständigkeiten wäre zu überlegen, sicherlich nicht notwendig oder sinnvoll wäre ein der bundesstaatlichen Rechtsordnung vergleichbarer Kompetenzkatalog.⁶⁰² Auch das Erstellen einer negativen Kompetenzliste oder einer Kombination von positiver und negativer Kompetenzliste wurde vorgeschlagen.⁶⁰³ Dies ist jedoch eine schwierige Aufgabe, denn funktionale Ermächtigungen lassen sich nur schwer in einer Liste niederschreiben. Schon allein die Formulierung von ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft ist problematisch, da dieser Begriff nicht eindeutig definiert ist, und zudem die Sachmaterien zu komplex sind.⁶⁰⁴

Meiner Meinung nach ist es nicht sinnvoll, den Versuch zu unternehmen, eine positive und/oder negative Kompetenzliste zu erstellen, da die EU auf funktionalen Ermächtigungen beruht. Dieses Prinzip ist Ausdruck der Eigenheit der EU, der Tatsache, daß die EG auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aufbaut. Das Niederschreiben einer Kompetenzliste wäre nur möglich, würde ein Wechsel des Zuständigkeitsprinzips stattfinden, ein Wechsel von einer funktionalen zu einer konkreten Zuständigkeit.

Da jedoch das ganze in der EU bestehende System dem Umstand Rechnung trägt, daß die Gemeinschaft die Summe der ihr übertragenen Einzelzuständigkeiten ist, würde so ein Wechsel im Zuständigkeitsprinzip das ganze System durcheinander werfen. Ich halte ein Beibehalten des jetzigen Systems für viel sinnvoller. Meiner Meinung nach muß das Subsidiaritätsprinzip die Aufgabe übernehmen, auf zentralistische Entwicklungen mäßigend zu wirken und zu einer sinnvollen Balance zu führen zwischen Bereichen, welche es sinnvollerweise auf europäischer Ebene zu regeln gilt und Bereichen, in welchen die Nationalstaaten regeln sollen. Es wird sogar argumentiert, daß die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Ergebnis den gleichen Effekt haben kann wie die Erstellung einer (wenn auch etwas breiter und allgemeiner formulierten) negativen Kompetenzliste, und daß dieses Prinzip auch als Beschränkung von

⁶⁰² Griller warnt sogar ausdrücklich davor, mit einem „solchen Wagnis“ die Hoffnungen zu verbinden, die Tendenz zur Kompetenzausdehnung beseitigen zu können oder eine Verbesserung der Transparenz zu erreichen. Vgl. Griller/Müller, S. 54 ff, Weidenfeld, Reform, S. 36.

⁶⁰³ Vgl. Raschauer, S. 113.

⁶⁰⁴ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 58.

Kompetenzzuweisungen charakterisiert werden könne. Ist der politische Wille dazu da, könnte dem Subsidiaritätsprinzip in diesem Bereich eine große Aufgabe zukommen.

Unabhängig von der Frage eines Kompetenzkataloges sollte jedoch Art. 308 EGV neu überdacht werden. Die generelle Beibehaltung dieses Artikels erscheint sinnvoll, verhindert werden sollten lediglich die Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene. Es wäre etwa denkbar Entscheidungen auf der Grundlage von Art. 308 EGV dem Mitentscheidungsverfahren zu unterwerfen, und, um Befürchtungen vor weiteren schleichenden Kompetenzerweiterungen durch die Gemeinschaft entgegenzutreten, zusätzlich die Zustimmung einer qualifizierten Anzahl der nationalen Parlamente aufzunehmen. Vorstellbar ist auch, die Zustimmung der nationalen Parlamente mit der Zustimmung des EP zu kombinieren.⁶⁰⁵

2.3. Die EU-Institutionen

2.3.1. Grundsätzliches

Ein wesentliches Ziel einer neuen Institutionenreform ist es, die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger sicherzustellen und die Gewaltenbalance in der EU zu verbessern. Um ein sinnvolles Funktionieren der Organe einer politischen Einheit sicherzustellen, bedarf es der Kontrolle. Die vielfältigen Aufgaben von **Kontrolle** faßte Pernthaler⁶⁰⁶ folgendermaßen zusammen:

-- Zunächst dient Kontrolle dem Nachweis von Leistung, wobei diese Funktion eng verknüpft ist mit der Vorgabe von Zielen, d.h. es werden in der Organisation bestimmte Ziele vorgegeben und mittels des Instruments der Kontrolle kann sichtbar gemacht

⁶⁰⁵ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 59 f. Everling (Kompetenzordnung, S. 169) nennt die Rechtsangleichung nach Art 100 und 100a EGvA sowie die Vertragsergänzung nach Art. 308 EGV (Art. 235 EGvAlt) das wichtigste „Einfallstor“ für die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen.

⁶⁰⁶ Pernthaler, Demokratie, S. 37 f, zit. nach Schambeck, Regierung, S. 67.

werden, ob die entsprechenden erwarteten Leistungen tatsächlich erbracht worden sind oder nicht.

-- Da es sich geschichtlich gezeigt hat, daß jeder Machttträger dazu tendiert, die ihm gegebene Macht auch mißbräuchlich anzuwenden, hat Kontrolle die Aufgabe der Machtbegrenzung in Form der Mißbrauchsverhütung, wobei die Ausübung dieser Funktion begrifflich die Existenz einer Gegenmacht voraussetzt.

-- Kontrolle soll jedoch auch Vorgangsweisen der Herrschaftsträger sichtbar machen. Diese Transparenz im Herrschaftsbereich dient wiederum dazu, die Unfähigen aus diesem Bereich zu verdrängen.

-- In jeder Organisation kommt es zu Fehlentscheidungen, Mißständen; die Kontrolle dient dazu, diese Fehler aufzuzeigen. Zukünftige Entscheidungen sollen diese, durch die Kontrolle aufgezeigten, Unzulänglichkeiten vermeiden.

-- Wichtigstes Ziel der Kontrolle ist, jedoch, die Realisierung der verfassungsrechtlich gewährleisteten subjektiven Rechte. Grundrechte gewähren Freiheiten und Rechte, zu ihrer Durchsetzbarkeit bedarf es allerdings darüber hinaus Kontrolleinrichtungen, die unabhängig sind von den staatlichen Funktionen.

Die parlamentarische Kontrolle ist eine sehr wesentliche Kontrollart, auch die Kontrolle durch ein Verfassungsgericht, ist von großer Bedeutung; als Kontrolle versteht man heute aber auch das Zusammenwirken von verschiedenen Institutionen, wie es gerade in der Europäischen Union häufig vorkommt.⁶⁰⁷ So sind schon an der europäischen Rechtsetzung regelmäßig zwei (Kommission und Rat) oder sogar drei Organe (Kommission, Rat, EP) entscheidend beteiligt, beratend oft auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen. Trotz dieses Zusammenwirkens der Organe der EU in vielen Entscheidungen, sind Reformen im Kontrollbereich der EU weiterhin notwendig, und zwar v.a. in Hinblick auf die Verbesserung der Verantwortlichkeit der Kommission.

⁶⁰⁷ Vgl. Schambeck, Regierung, S. 68.

Weitere notwendige Ziele einer Institutionenreform sind die Verbesserung von Effizienz und Flexibilität,⁶⁰⁸ insbesondere um die Handlungsfähigkeit und Flexibilität der Organe auch in Hinblick auf die bevorstehende Ost- und Süderweiterung sicherzustellen. Der Vertrag von Amsterdam erreichte mit der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens sowie seiner Straffung vor allem eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Wichtige institutionelle Fragen wie die Neugewichtung der Stimmen im Rat, die Ausgestaltung des Mehrheitsprinzips im Rat oder ein neuer Modus der Repräsentation im Europäischen Parlament wurden nicht gelöst. Für eine Veränderung der Zusammensetzung der Kommissare wurde immerhin ein klarer Zeithorizont gesetzt. Mit Inkrafttreten der ersten Erweiterung wird jeweils nur noch ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat der Kommission angehören, dies allerdings nur unter der Bedingung, daß zuvor eine Neugewichtung der Stimmen im Rat erfolgt.⁶⁰⁹

Die Schwierigkeit in den zuvor angesprochenen Reformen liegt darin, daß das Gleichgewicht in der Gemeinschaft in sehr starkem Maße einerseits vom Prinzip der Gleichheit aller Mitgliedstaaten, auf der anderen Seite durch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit geprägt ist.⁶¹⁰ Bestandteile des Prinzips der Gleichheit sind die Entsendung je eines Vertreters eines Mitgliedstaates in die diversen Institutionen, die rotierende Präsidentschaft sowie das Prinzip der Einstimmigkeit. Doch mit zunehmender Größe ergibt sich auch die Notwendigkeit, das Prinzip der Verhältnismäßigkeit auf Kosten des Prinzips der Gleichheit zu stärken, da es sonst zu einer enormen Aufblähung der Organe käme und diese kaum noch entscheidungsfähig wären.

Auch im Sinne einer Stärkung des demokratischen Prinzips, was aufgrund der zunehmenden Integration von großer Bedeutung ist, scheint die stärkere Betonung der Verhältnismäßigkeit als richtig und wünschenswert. Auf der anderen Seite bedeutet dies aber, daß kleinere Mitgliedstaaten in Zukunft an Einfluß in der Union verlieren könnten.⁶¹¹ Hier darf nicht vergessen werden, daß die Europäische Union ein Gebilde eigener Art ist, welches auch in starkem Maße von den Mitgliedstaaten geprägt ist und dessen Akzeptanz durch die Völker der Europäischen Gemeinschaften wohl auch auf dieser Verbindung von Nationalstaatlichem und Europäischem beruht. Es gilt daher einen

⁶⁰⁸ Vgl. z.B. Weidenfeld, Reform, S. 43.

⁶⁰⁹ Vgl. z.B. Bieber, Reformen, S. 240.

⁶¹⁰ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 74.

⁶¹¹ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 76.

Kompromiß zwischen dem Ziel der Verhältnismäßigkeit und der Staatenrepräsentation zu finden.⁶¹²

2.3.2. Der Europäische Rat als permanenter Verfassungsarchitekt

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften im Jahre 1953 hat es eine große integrationspolitische Entwicklung und eine beachtliche Ausweitung der Mitgliederzahl gegeben. Regelmäßige Vertragsrevisionen waren notwendig, um den rechtlichen Rahmen anzupassen, um die Integration weiter voranzutreiben, um integrationspolitische Ziele zu setzen, um die Funktionsfähigkeit angesichts der wachsenden Mitgliederzahl zu erhalten. Die Verfassung der Europäischen Gemeinschaften war also einer ständigen Entwicklung ausgesetzt, wobei der Europäische Rat, welcher in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, zusehends die Rolle dieses „Verfassungsarchitekten“⁶¹³ übernommen hat. Es ist sicherlich sinnvoll, wenn der Europäische Rat diese Funktion auch in Zukunft wahrnimmt, da die EU auch in absehbarer Zukunft kein Staat sein wird und die Verfassungsgebung- und weiterentwicklung nach wie vor durch die Mitgliedstaaten erfolgt.

Der Europäische Rat, welcher immer mehr an Bedeutung gewonnen hat,⁶¹⁴ wird und soll weiterhin die politischen Grundsatzentscheidungen treffen. Auch wird die Arbeit des Europäischen Rates immer umfangreicher und komplizierter, so daß eine Stärkung des Europäischen Rates als sinnvoll angesehen wird. Vorschläge, wie die Einführung eines EU-Präsidentenamtes, vergleichbar mit dem Amt eines Staatspräsidenten sind abzulehnen, da ein solches Amt das ganze „institutionelle Gleichgewicht“ verändern würde und es sinnvoller erscheint, die Ratspräsidentschaft zu stärken und synchron⁶¹⁵ mit jener im Europäischen Rat auszugestalten. Außerdem wäre es sinnvoll, die in Art 4 EUV

⁶¹² Vgl. Bieber, Reformen, S. 239, Rumber, Europäische Union, S. 262.

⁶¹³ Vgl. Wessels, Vertrag, S. 117 ff. Wessels spricht von den „Herren der Verträge“ in Gestalt des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs und als „konstitutioneller Architekt“.

⁶¹⁴ Auch in Hinblick auf die zweite Säule gewinnt der Rat immer mehr an Bedeutung. Vgl. Hummer, Reformbedarf, S. 154.

⁶¹⁵ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 72 f.

vorgesehene Beratungsfunktion der Außenminister auch auf die anderen Fachminister auszudehnen.⁶¹⁶

2.3.3. Der Rat

Trotz der Verschiebungen im institutionellen Gleichgewicht durch den Vertrag von Amsterdam zugunsten des EP ist der Rat weiterhin das dominante Organ der Europäischen Union.⁶¹⁷ Gerade in diesem Gremium bedarf es daher dringend einiger Reformen.

Verfahrensfragen

In Hinblick auf die Erhaltung der Effizienz und Flexibilität im Rat⁶¹⁸, aber auch unter demokratiepolitischen Aspekten, ist eine schrittweise Reduktion des Einstimmigkeitsgrundsatzes im Rat zu fordern. Solange die indirekte demokratische Legitimation im Rechtsetzungsprozeß überwiegt, die demokratische Legitimation also vor allem über die MS erfolgt, ist das Einstimmigkeitskriterium zu rechtfertigen, da die Staatenvertreter ihren nationalen Parlamenten für die von ihnen getroffenen Entscheidungen immerhin verantwortlich sind. Hand in Hand mit der Ausweitung der Elemente demokratischer Rechterzeugung, läßt sich jedoch eine solche Reduzierung des Einstimmigkeitsgrundsatzes auch rechtfertigen. Es ist sinnvoll und demokratiepolitisch richtig, das Abgehen vom Prinzip der Einstimmigkeit mit der Einbindung des EP in die Entscheidungsfindung in Form des Mitentscheidungsverfahrens zu koppeln, denn ein eindeutiges Mehrheitsvotum im Parlament ist geeignet, Mehrheitsentscheidungen des Rates zu rechtfertigen.⁶¹⁹

⁶¹⁶ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 72 f.

⁶¹⁷ Vgl. Thun-Hohenstein, Vertrag, S. 110.

⁶¹⁸ Der Forderung nach Klärung der institutionellen Position und politischen Verantwortung des wichtigsten Hilfsorgans des Rat, des COREPER, des Ausschusses der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, wurde durch den Vertrag von Amsterdam nicht nachgekommen.

⁶¹⁹ Vgl. Schneider, Demokratie, S. 8 ff.

Nach dem Vertrag von Amsterdam bleibt die Einstimmigkeit in etwa 50 Rechtsgrundlagen erhalten. Grundsatz ist, daß überall, wo der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, das Verfahren der Mitentscheidung zur Anwendung kommt. Ausnahmen von diesem Grundsatz, in der Hinsicht, daß der Rat zwar mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, jedoch nicht das Verfahren der Mitentscheidung vorgesehen ist, sind die doch bedeutenden Bereiche Agrarpolitik (Art. 37 EGV) und Handelspolitik (Art. 133 EGV). Man darf aber nicht übersehen, daß es auch Angelegenheiten gibt, in denen das Mitentscheidungsverfahren die Einstimmigkeit im Rat einschließt, wie etwa die Bereiche Unionsbürgerschaft (Art. 18 Abs. 2), Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 42) und Kultur (Art. 151 Abs. 5).⁶²⁰ Diese eben genannten Ausnahmen sollten der Regel „wenn qualifizierte Mehrheit, dann Mitentscheidungsverfahren“ angepaßt werden. Außerdem sollte versucht werden einen Konsens darüber zu erzielen, weitere Materien der Einstimmigkeit zu entziehen, also in qualifizierter Mehrheit zu entscheiden und dem Mitentscheidungsverfahren zu unterwerfen.⁶²¹ Ein generelles Übergehen zum Prinzip der qualifizierten Mehrheit, unter Umständen mit einzelnen Ausnahmen im konstitutiven Bereich⁶²², muß, soll dem Erfordernis der demokratischen Legitimation genüge getan werden, mit der Aufwertung des EP als gleichberechtigtem Gesetzspartner einhergehen. Langfristig ist dies wohl auch zu fordern, derzeit scheint dies aber unter keinen Umständen konsensfähig.

Auch die zukünftige Ausgestaltung des Mehrheitsprinzips, der Bedingungen, unter welchen ein Mehrheitsbeschluß zustande kommen soll, muß reformiert werden; die Frage der Sperrminorität muß geklärt werden. Notwendig ist daher einerseits die Neugewichtung der Stimmen im Rat, andererseits die Überlegung, welche Beschlüsse mit welchen Mehrheiten zustande kommen sollen, denn auch die qualifizierte Mehrheit wird mittlerweile als undemokratisch empfunden. Bei Beibehaltung des jetzigen Systems

⁶²⁰ Vgl. Schneider, Demokratie, S. 8 ff.

⁶²¹ Als Übergangsvariante, solange die Aufwertung des EP als ein dem Rat gleichberechtigter Gesetzgebungspartner nicht konsensfähig ist, kommt auch die verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente in Betracht. Es wäre möglich in einzelnen Zuständigkeiten als Ausgleich für die Aufgabe der Einstimmigkeit für einen Übergangszeitraum die Einbindung der nationalen Parlamente zu verstärken. Es könnte in diesen Bereichen auf die Einstimmigkeit verzichtet, dafür die Zustimmung einer qualifizierten Zahl einzelstaatlicher Parlamente und eventuell des EP gefordert werden. Vgl. dazu Griller/Müller, Demokratie, S. 78.

⁶²² Vgl. auch Hummer, Reformbedarf, S. 156.

und einer Erweiterung der EU-MS auf 28 Mitglieder, was zweifelsfrei eines Tages erreicht werden wird, würde das bedeuten, daß die Zustimmung von Vertretern von weniger als der Hälfte der Gesamtbevölkerung der Union für das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit ausreichen könnte.⁶²³

Diese Neugewichtung der Stimmen im Rat⁶²⁴ ist eine besonders heikle Angelegenheit, da es sich um das Organ handelt, welches immer noch die wichtigste Quelle demokratischer Legitimation in der EU darstellt. Insbesondere geht es um die Frage, ob die relativ starke Stellung der kleineren und mittleren Staaten auf die Dauer beibehalten werden kann.⁶²⁵ Im Vertrag von Amsterdam wird festgelegt, daß spätestens ein Jahr bevor die Zahl der MS 20 überschreitet, eine erneute Regierungskonferenz die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Organe umfassend überprüfen muß. Eine Einigung in diesem Bereich wird weiters mit der Reduktion der Anzahl der Kommissionsmitglieder in Zusammenhang gebracht.

Sinnvoll erscheint als Übergangslösung die Einführung einer doppelt qualifizierten Mehrheit im Sinne von einer Mehrheit der Stimmen sowie der repräsentierten Bevölkerung. Aber auch das Erfordernis eines erhöhten Quorums für besonders wichtige Änderungen erscheint wohlbegründet.⁶²⁶

Kontrolle

Im Prozeß der Rechtsetzung muß ausnahmslos dem Prinzip „wo qualifizierte Mehrheit, da Mitentscheidungsverfahren, wo Einstimmigkeit, da Anhörung des EP“ entsprochen werden, damit die Verantwortlichkeit des Rates immer gegeben ist. Im Falle der Einstimmigkeit nehmen vor allem die einzelstaatlichen Parlamente diese Kontrollfunktion wahr.⁶²⁷ Damit diese Kontrolle auch sinnvoll durchgeführt werden kann, ist es notwendig, daß sich die nationalen Parlamente in größerem Ausmaß auch mit europäischen Themen beschäftigen. Informationen dazu müssen die Parlamente

⁶²³ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 79 f, Hummer, Reformbedarf, S. 154 f.

⁶²⁴ In diesem Zusammenhang wurde auch vorgeschlagen, daß künftig jeder Staat nur noch über eine Stimme verfügen sollte.

⁶²⁵ Vgl. Hummer, Reformbedarf, S. 154 ff, Wessels, Vertrag, S. 126.

⁶²⁶ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 81 f.

⁶²⁷ Vgl. z.B. Griller/Müller, Demokratie, S. 78.

rechtzeitig von EU-Ebene erhalten, damit auch europäische Themen in den nationalen Parlamenten diskutiert werden können. Bindende Vorgaben durch einzelstaatliche Parlamente sind allerdings nicht zu geben.⁶²⁸

Im Falle des zur Anwendung kommenden Mitentscheidungsverfahrens nehmen EP und Rat die Verantwortung gemeinsam wahr. Die verminderte Kontrollierbarkeit des Rates wird mehr als kompensiert durch die Mitentscheidung eines direkt von den Völkern der Union legitimierten Organs. Durch diese Rolle als Mitrechtsetzer hat das EP nun den Schritt zu einem richtigen Parlament gemacht.⁶²⁹

2.3.4. Die Kommission

Die spezielle Konstruktion des Gebildes EU bringt mit sich, daß es weiterhin eines Gremiums bedarf, dessen vorrangige Aufgabe es ist, das Gesamtinteresse der Gemeinschaft zu wahren und unabhängig von den Nationalstaaten zu agieren. Gerade für sein solches Gremium ist es aber von besonderer Bedeutung, daß es in Struktur und Organisation überschaubar ist und daß die Kommissionstätigkeit dem Grundsatz der Transparenz entspricht. Gerade die Organisation der Kommission, die Unterteilung in Kabinette, Generaldirektionen und sonstige Dienststellen, ist undurchsichtig und muß übersichtlicher gestaltet werden. Kompetenzüberschneidungen müssen ausgeräumt werden, Verfahrensänderungen zur Steigerung der Effizienz bedürfen zwar keiner Verfassungsänderung, wären aber dennoch sinnvoll und notwendig.⁶³⁰

Im Vertrag von Amsterdam wurde versucht die Organisation und Effizienz der Kommission insofern zu verbessern, als dem Kommissionspräsidenten nunmehr eine Vorrangstellung in der Kommission zukommt, dieser über ein „weites Ermessen“ bei der Aufgabenzuweisung innerhalb des Kollegiums verfügt und durch einen neuen Bestellungsmodus eine eindeutige Verbesserung seiner demokratischen Legitimation

⁶²⁸ Vgl. Griller, Legitimation, S. 167 ff.

⁶²⁹ Interessant ist seine Qualifikation als solches durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Vgl. Bröhmer, Europäisches Parlament, S. 198 ff.

⁶³⁰ Vgl. Griller, Legitimation, S. 82 ff.

erfolgte.⁶³¹ Mit der anvisierten Reduktion der Anzahl der Kommissionsmitglieder auf einen Kommissar pro Mitgliedstaat mit Inkrafttreten der nächsten Erweiterung⁶³² wird die Kommissionsgröße mittelfristig auf einem durchaus vertretbarem Niveau gehalten. Eine weitere Reduktion der Kommissionsmitglieder erscheint bis auf weiteres nicht notwendig,⁶³³ da das in immer noch starkem Ausmaß präsente Prinzip der Gleichheit der EU-Mitgliedstaaten gebietet, daß jeder Mitgliedsstaat das Recht hat, einen Kommissar zu stellen. Das Anrecht der großen Staaten auf zwei Kommissare beruht v.a. auf der Tradition⁶³⁴ und ist in einer vergrößerten Gemeinschaft nicht mehr zu rechtfertigen. Längerfristig, im Zuge einer weiteren Vergrößerung der EU, könnte sich die Notwendigkeit einer stärkeren Restrukturierung der Kommission ergeben.⁶³⁵

Unbedingt zu fordern ist eine individuelle Verantwortlichkeit der Kommissionsmitglieder. Schon die jüngsten Ereignisse, welche schlußendlich zum Rücktritt der gesamten Kommission geführt haben, zeigen, daß in Zukunft auch Amtsenthebungen einzelner Kommissionsmitglieder möglich sein sollen, nicht nur ein Mißtrauensvotum gegen die gesamte Kommission.⁶³⁶ Diese Möglichkeit des Mißtrauensvotums auch gegen einzelne Kommissionsmitglieder erscheint allerdings nur unter hohen Mehrheiten als denkbar. Verbunden mit dieser Forderung ist allerdings ein Übergang vom „Kollegialorgan“ zum „Ressortprinzip“.⁶³⁷ Die Kommission ist derzeit als Kollegialorgan konzipiert und kann ihre Aufgaben nur in der Vorbereitung der Beschlüsse ressortmäßig wahrnehmen. Schon aufgrund der großen Arbeitsbelastung, der

⁶³¹ Vgl. Teil IV dieser Arbeit, 2.2. *Die Organe der EU/EG*.

⁶³² Sofern es zu einer Einigung über eine neue Stimmgewichtung im Rat kommt.

⁶³³ Vgl. z.B. Griller/Müller, *Demokratie*, S. 83.

⁶³⁴ Vgl. Raschauer, *Regierungskonferenz*, S. 121.

⁶³⁵ Der Bourlanges-Bericht schlägt im Rahmen einer inneren Restrukturierung der Kommission vor, zwei Drittel der Kommissionsmitglieder anderen Mitgliedern zuzuordnen, welche dann als stimmberechtigte Kommissionsmitglieder zusammenkommen sollen. Auch die Einführung von „Junior-Kommissaren“ nach dem Vorbild der deutschen parlamentarischen Staatssekretäre wurde vorgeschlagen. Vgl. dazu: Griller/Müller, *Demokratie*, S. 83, Hummer, *Reformbedarf*, S. 157 f.

⁶³⁶ Die Befugnisse des Kommissionspräsidenten reichen keinesfalls an die RL-Kompetenz des deutschen Bundeskanzlers heran. (Vgl. Bieber, *Reformen*, S. 3). Der deutsche Bundeskanzler, welcher vom Bundestag gewählt wird und der Bundesregierung übergeordnet ist, bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Er allein, nicht einzelne Bundesminister können Gegenstand eines (konstruktiven) Mißtrauensvotums sein. (Vgl. etwa Badura, *Staatsrecht*, S. 299 ff). Diese starke Stellung hat der Kommissionspräsident nicht. Aus diesem Grund wäre es auch nicht sinnvoll, in Parallellität zum deutschen System, den Kommissionspräsidenten zum alleinigen Träger der Verantwortung in der Kommission zu machen.

⁶³⁷ Vgl. dazu Hummer, *Reformbedarf*, S. 157 f.

großen Anzahl der jährlich zu fassenden Beschlüsse, wäre die Einführung des Ressortprinzips sinnvoll. In gewissem Maße würde sich die Kommission damit einer auch individuell verantwortlichen Regierung annähern.

Vom Gesichtspunkt demokratischer Rechtserzeugung aus erscheint das derzeit bestehende Initiativmonopol der Kommission als nicht ideal. Dennoch sollte dieses Monopol in näherer Zukunft erhalten bleiben, da die Gefahr einer Verwirrung durch zu viele Stellen zu groß wäre.⁶³⁸ Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Kommission das Initiativrecht mit dem Europäischen Parlament und dem Rat teilen.

2.3.5. Das Europäische Parlament

Im Vertrag von Amsterdam wurde die Stellung des EP wesentlich verbessert, denn die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens zusammen mit seiner Vereinfachung machen das EP in vielen Bereichen der Rechtsetzung zu einem dem Rat gleichwertigen Gesetzgebungspartner. Das Mitentscheidungsverfahren hat sich seit seiner Einführung bewährt, die Häufigkeit der Inanspruchnahme des Vermittlungsausschusses nahm zu, verkürzt hat sich die Gesamtdauer des Verfahrens. Die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Materien sowie seine Vereinfachung werden die Position des Europäischen Parlaments sicherlich stärken.⁶³⁹ Die Reduktion der Verfahren zur Beteiligung des EP an der Rechtsetzung durch den AV, auf im wesentlichen drei Verfahren -- Zustimmung, Mitentscheidung und Anhörung, trägt wesentlich zur Verbesserung der Transparenz in der Rechtsetzung bei. Auch die Begrenzung der Mitgliederzahl auf 700 ist Voraussetzung, um die Handlungsfähigkeit

⁶³⁸ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 85.

⁶³⁹ Vgl. Schneider, Demokratie, S. 8 ff. Schneider führt aus: „Über den Daumen gepeilt setzte sich der Rat in knapp 40 Prozent mit seinem „gemeinsamen Standpunkt“ durch. Das EP konnte seine Position nur in knapp 20 Prozent der Fälle voll umsetzen, in knapp 40 Prozent der Verfahren entsprach das Ergebnis dem im Vermittlungsausschuß erzielten Kompromiß.“ Schneider (Demokratie, S. 17) führt außerdem aus: „Das konkurrenzdemokratische Willensbildungsmodell der parlamentarischen Demokratie wird daher in einer EU zweckmäßigerweise durch das ‘konkordanzdemokratische’ ergänzt und begrenzt werden. Eine angemessene Positionsstärkung und Befugnisserweiterung des EP wird dadurch nicht ausgeschlossen. Aber es sollte möglich sein, ein den spezifischen Vorgegebenheiten und Aufgaben der EU wirklich angepaßtes Regierungssystem zu entwerfen.“

des EP zu bewahren. Da diese Zahl schon bei der ersten Erweiterungsrunde überschritten werden wird, muß man sich spätestens im Rahmen der Beitrittsverhandlungen auch auf einen veränderten Modus der Repräsentation im EP einigen.

Die Schwierigkeit hierbei liegt im Finden eines Kompromisses zwischen dem Ziel der Verhältnismäßigkeit und der Staatenrepräsentation. Die Tatsache der relativen Überrepräsentation der kleinen Staaten stellt ein Problem dar⁶⁴⁰ sowie die Tatsache, daß das EP gemäß Art. 189 EGV aus „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ und nicht aus „Vertretern der Unionsbürger“ besteht, was mit sich bringt, daß alle politischen Gruppen in ihm anteilig vertreten sein müssen;⁶⁴¹ es ist schwierig diese Proportion zu finden. Ganz allgemein ist anzumerken, daß eine leichte Mehrbetonung des Verhältnismäßigkeitsprinzips sinnvoll wäre, da das Organ der Staatenrepräsentation ja der Rat ist. Dennoch ist darauf zu achten, daß jedem MS der Union auch Europaabgeordnete zukommen, da die Integration (noch) nicht in dem Maße fortgeschritten ist, daß eine Neuordnung der „Wahlkreise“ denkbar ist und daher auch im EP eine Vertretung der kleinsten Staaten der EU jedenfalls notwendig erscheint.

Weiterhin ist eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens zu fordern; die Einräumung des Initiativrechts an das EP erscheint zumindest derzeit als nicht sinnvoll⁶⁴², da es einen Eingriff in das „institutionelle Gleichgewicht“ bedeuten würde und die Gefahr einer Verwirrung durch zu viele Stellen mit Initiativrecht gegeben wäre. Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, daß auch auf nationaler Ebene es meist Regierungsvorlagen sind, welche im Parlament beschlossen werden. Moderne Parlamente haben als Hauptaufgabe inzwischen nicht mehr das Initiieren von Gesetzen, sondern das Debattieren, Kritisieren, eventuell das Scheiternlassen einer Gesetzesvorlage.⁶⁴³ Auch dürfen die vielen informellen Kontakte der Europaabgeordneten zu den nationalen Regierungen und zur Kommission nicht

⁶⁴⁰ Vgl. Bieber, Reformen, S. 239, Rummer, Europäische Union, S. 262.

⁶⁴¹ Vgl. Hummer, Reformbedarf, S. 159.

⁶⁴² Das de facto Initiativrecht in den Nationalstaaten haben ja auch die Regierungen. Vgl. Smith, Europäisches Parlament, S. 4.

⁶⁴³ Seine Kontrollbefugnisse nimmt das EP intensiv wahr. Anschauliches Beispiel bietet die Rolle des EP bei der Aufdeckung der Unregelmäßigkeiten der Santer-Kommission mit dem Vorwurf der Mißwirtschaft bei der Verwaltung zahlreicher Subventions- und Hilfsprogramme. Vgl. dazu Rummer, Europäische Union, S.275. Zur genauen Beschreibung der Ereignisse um den Rücktritt der gesamten Kommission vgl. Ott, Kontrollfunktion, S.231.

übersehen werden.⁶⁴⁴ Es ist auch darauf hinzuweisen, daß zur Zeit die demokratische Legitimation des Parlaments selbst eher schwach ist, da das Erfordernis der ständigen Rückkoppelung an das Volk/die Völker der EU nicht in der notwendigen Form gegeben ist.⁶⁴⁵

Die demokratischen Legitimation des EP

Die Abgeordneten zum Europäischen Parlament werden zwar in europaweiten öffentlichen direkten Wahlen gewählt, sind demnach also die einzigen direktdemokratisch legitimierte Volksvertreter, aber dennoch könnte ihre demokratische Legitimation stärker wirken, kraftvoller sein. Ein Problem ist sicherlich, daß es bisher nicht gelungen ist, sich auf ein einheitliches Wahlverfahren für diese Europawahlen zu einigen. Die Forderung danach wurde durch den Vertrag von Amsterdam ja noch aufgeweicht, indem man sich auch mit der Einigung auf gemeinsame Grundsätze zufrieden gibt. Hier wird allerdings oft argumentiert, daß dies der bessere Weg ist, da eine Einigung auf ein einheitliches Wahlverfahren in absehbarer Zeit nicht beschlußfähig sei.⁶⁴⁶ Dennoch sollte man dieses Ziel eines einheitlichen Wahlverfahrens, auch bei einer Einigung über gemeinsame Grundsätze, nicht aus den Augen verlieren.

Ein anderer Punkt, welcher schwächend auf die demokratische Legitimation der Europaabgeordneten wirkt, ist die geringe Wahlbeteiligung bei den „Europawahlen“; dies dürfte einerseits mit der geringen Bedeutung, welche dem Europaparlament zugeschrieben wird, zusammenhängen, andererseits mit dem geringen Interesse der Öffentlichkeit an „europäischen Themen“⁶⁴⁷. Aus diesem Grund ist es jedenfalls notwendig aufzuzeigen, welche Aufgaben dem EP jetzt, nach Amsterdam, schon zukommen. Dies ist in starkem Maße Aufgabe der Europäischen Parteien, welche zwar mittlerweile mehr als lose Netzwerke sind, obwohl sie die Dichte nationaler Parteien

⁶⁴⁴ Vgl. Johansson, Groups, S. 3.

⁶⁴⁵ Forderungen nach einer sofortigen substantiellen Aufwertung des EP, verbunden mit der Einräumung des Initiativrechts, halte ich zur Zeit nicht für sinnvoll. Vgl. dazu Teil V dieser Arbeit, *1.2. Prämissen und Zielsetzungen*.

⁶⁴⁶ Vgl. Bieber, Reformen, S. 239.

⁶⁴⁷ Vgl. Rummer, Europäische Union, S. 275.

noch nicht erreicht haben⁶⁴⁸, aber auch Aufgabe der Medien, welche Interesse für „europäische Themen“ in der Öffentlichkeit gewinnen müssen. Denn die Tatsache, daß das EP sukzessive an Einfluß und Kompetenzen gewinnt, sollte dazu führen, daß es auch in der Öffentlichkeit mehr wahrgenommen wird und in den Medien stärker präsent ist.

Die „Europaparteien“

In den frühen 90er-Jahren gab es starke Bemühungen die europäischen Parteienföderationen neu zu strukturieren. 1992 wurde aus der 1974 gegründeten Konföderation sozialistischer Parteien der Europäischen Gemeinschaft (CSP)⁶⁴⁹ im November 1992 die Partei Europäischer Sozialisten (PES)⁶⁵⁰. Die Föderation der Europäischen Liberalen, Demokraten und Reform Parteien aus 1976 wurde im Dezember 1993 die Europäische Partei der Liberalen, Demokraten und Reformer (ELDR)⁶⁵¹. Die Europäischen Grünen nahmen im Juni 1993 den Namen Europäische Federation der Grünen Parteien (EFGP)⁶⁵² an, die Europäischen Volksparteien (EPP)⁶⁵³ waren von ihrer Gründung 1976 an als Partei konzipiert. Mit Ausnahme der EFGP sind nun sämtliche Parteienzusammenschlüsse auf Europäischer Ebene auch als Parteien anzusehen. Freilich gibt es auch verschiedene nationalen Parteien, welcher auf europäischer Ebene ohne Fraktion sind, denen also das Europaübergreifende fehlt.

Der fundamentale Unterschied der europäischen Parteien zu den nationalstaatlichen Parteien ist, daß die Europäischen Parteien noch keinen Einfluß auf die Auswahl der Kandidaten für die Direktwahlen zum EP haben. Hierzu ist anzumerken, daß die nationalen Kandidatenlisten sinnvollerweise auf europäischer Ebene durchgesprochen werden sollten. Das würde auch dazu führen, daß sich die Kandidaten „europäischer“ fühlen würden.

⁶⁴⁸ Vgl. dazu und in der Folge, Johansson, Groups, S. 2. Hix (Hix, Parties, S. 527 ff) bezweifelt die Rolle Europäischer Parteien als Integrator. Dennoch ist er der Meinung, daß sie mit Einschränkung eine Verbindung schaffen können zwischen öffentlichen Werten und EU-Politik, wenn die überwiegend auf nationale Werte bezogene Politik in der EU europäischer wird.

⁶⁴⁹ Conferation of Socialist Parties.

⁶⁵⁰ Party of European Sozialists.

⁶⁵¹ European Liberal, Democrat and Reform Party.

⁶⁵² European Federation of Green Parties.

⁶⁵³ European Peoples Party.

Ist die Organisation auf europäischer Ebene auch angemessen, so gibt es doch das Problem, daß europäische Themen zu selten auch Themen der nationalen Politiker sind, bzw. europäische Themen auf nationaler Ebene vor allem diskutiert werden, wenn sie einen nationalen Bezug aufweisen. Es wäre nun Aufgabe der nationalstaatlichen Parteien in ihrer Eigenschaft als Teil einer europäischen Parteien das Thema „Europa“ und die verschiedenen Rechtsetzungsvorhaben der Europäischen Gemeinschaften, verstärkt in den Nationalstaaten zur Sprache zu bringen. Das würde auch das Interesse der Bürger in ihrer Eigenschaft als Unionsbürger an den „europäischen Themen“ wecken; die Wahlbeteiligung zu den Europawahlen wäre dann sicherlich auch eine höhere. Denn solange europäische Inhalte in der Öffentlichkeit kaum bekannt sind, fehlt auch dem EP die notwendige ständige Rückbindung zu den Völkern Europas.

Die Willensbildung im EP

Zur Willensbildung im EP ist zu bemerken, daß dieses auf dem Konsensprinzip beruht. Dies war in der Vergangenheit integrationspolitisch von großer Bedeutung, denn eine mit großer Mehrheit getroffene Entscheidung verlieh Gewicht. Inzwischen hat das EP jedoch ein Gewicht erreicht, wo es an Profil, v.a. in der Wahrnehmung des Wählers, gewinnen muß. Dissens schärft das Profil und schafft Medienattraktivität. Dadurch kann auch das Interesse der Öffentlichkeit, das Bewußtsein für die Facetten einer Problematik erreicht werden.⁶⁵⁴ Zur Zeit fehlt im Europäischen Parlament eine institutionalisierte Opposition, welche ein Thematisieren von Rechtsetzungsvorhaben wahrnehmen könnte und so auch das EP in der Öffentlichkeit stärker präsent machen könnte. Eine Entwicklung in diese Richtung könnte stärkend auf die demokratische Legitimation des EP selbst wirken und auch seine Stellung im Institutionengefüge festigen.

Die Bedeutung der nationalen Parlamente in der Europäischen Union

Schon bei der Ausarbeitung des Vertrages über die Europäische Union und wieder bei den Verhandlungen über die Amsterdamer Vertragsreform wurde die Notwendigkeit einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente erkannt und auch

⁶⁵⁴ Vgl. Neßler, Willensbildung, S. 158 ff. Es resultieren keine großen Veränderungen aus den EU-Wahlen, die Konfrontationen im EP müßten zunehmen. Vgl. dazu Smith, Europäisches Parlament, S. 4: „The rewards of European elections are less than in national elections“.

Verbesserungen getroffen. Als Ergebnis haben sich die Kontakte zwischen den nationalen Parlamenten und dem EP intensiviert.⁶⁵⁵ Es geht um ein Verständnis der wechselseitigen parlamentarischen Funktion im Integrationsprozeß. Die staatlichen Parlamente und das EP sind Teil eines politischen und institutionellen Gesamtkonzepts, in dem alle Akteure zur wechselseitigen Loyalität verpflichtet sind, wie es ein reifes und stabiles politisches System kennzeichnet.⁶⁵⁶ Vor allem der Vertrag von Amsterdam erzielte wesentliche Verbesserungen in diesem Bereich und diese „neuen“ Möglichkeiten sollten auch voll ausgeschöpft werden. Nunmehr werden die Gesetzgebungsvorschläge der Kommission den nationalen Parlamenten rechtzeitig zur Verfügung gestellt, der Rat kann erst nach einer Frist von 6 Wochen nach offizieller Zuleitung der Gesetzesvorschläge einen Beschluß fassen. Dies eröffnet den Parlamenten der Mitgliedstaaten die Möglichkeit sich zu Fragen, welche für sie von besonderem Interesse sind, zu äußern.

Dies ermöglicht aber auch den nationalen Parteien interessante Fragen vor jedem Beschluß auf Europäischer Ebene in die Öffentlichkeit zu tragen. Im Rahmen ihrer staatsbezogenen Aufgabenerfüllung kontrollieren die Parlamente ihre jeweilige Regierung, einschließlich deren Verhalten im Rat der Union.⁶⁵⁷ Damit können die Unionsbürger die Diskussion um Rechtsetzungsentscheidungen in der EG besser und mit Interesse verfolgen.

Es bestehen weiters ständige Kontakte zwischen den für Europaangelegenheiten zuständigen Ausschüssen der Parlamente der MS und dem EP. Die COSAC, die Konferenz für Europafragen, kann nach Amsterdam ihr zweckmäßig erscheinende Beiträge über europäische Gesetzgebungstätigkeiten dem Rat, der Kommission und dem EP vorlegen, allerdings ohne jegliche Verbindlichkeit. Dies ist sicherlich besonders sinnvoll hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.

Insgesamt kann zum EP bemerkt werden, daß man in die richtige Richtung geht und nun offensichtlich nun doch vermehrt das Bewußtsein um sich greift, daß den nationalen

⁶⁵⁵ Vgl. dazu und in Folge, Grunert, Möglichkeiten, S. 1.

⁶⁵⁶ Vgl. Bieber, Legitimation, S. 155 f.

⁶⁵⁷ Vgl. Bieber, Legitimation, S. 155 f.

Parlamenten und dem EP eine komplementäre Rolle zukommt, eine gemeinsame Diskussion der aktuellen Politik auf EU-Ebene.⁶⁵⁸

2.3.6. Der Europäische Gerichtshof

Im Kapitel Grundrechte wurde bereits die Forderung aufgestellt, daß sich der EuGH zum Verfassungsgericht der Europäischen Union weiterentwickeln sollte. In dieser Funktion soll der EuGH in Zukunft prinzipiell nur noch für Grundsatzfragen, vor allem für Kompetenzstreitigkeiten, aber auch für Streitigkeiten zwischen Organen sowie Streitigkeiten zwischen diesen und den Mitgliedstaaten zuständig sein, sowie als Rechtsmittelgericht dienen.⁶⁵⁹ Für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, also der Primärrechtmäßigkeit von Sekundärrecht, stellen für den EuGH die Grundrechte die wichtigsten materiellen Maßstäbe dar. Als Verfassungsgericht kommt dem EuGH weiters die Rechtmäßigkeitskontrolle von generellen sekundärrechtlichen Rechtsakten zu. Außerdem sollte der EuGH für Vertragsverletzungsverfahren zuständig bleiben und aus Gründen der Bewahrung einer einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts für Vorabentscheidungsverfahren.⁶⁶⁰

Arbeitsentlastung könnte eine verstärkte Spezialisierung der Kammern des Gerichts bringen. Sinnvoll könnte außerdem eine Reform des Vorabentscheidungsverfahrens sein, etwa die Einführung einer Art Eilverfahren, welches dem Gerichtshof ermöglichen könnte, in einer ersten Einschätzung festzustellen, ob alle -- doch sehr zeitaufwendigen Schritte des Verfahrens -- eingehalten werden müssen.⁶⁶¹

Soll in Zukunft der EuGH als Europäisches Verfassungsgericht fungieren, so wird der EuG zum ordentlichen Gericht der Gemeinschaften. Das EuG, welches schon jetzt in

⁶⁵⁸ Vgl. Grunert, Möglichkeiten, S. 2.

⁶⁵⁹ Vgl. Everling, Rolle, S. 258, Weidenfeld, Reform, S. 47.

⁶⁶⁰ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 90 ff. Anderer Meinung ist hier Everling (Rolle, S. 263), welcher aus Gründen der Arbeitsüberlastung des EuGH für die Übertragung des Vorabentscheidungsverfahrens an den EuG plädiert.

⁶⁶¹ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 91 f.

Senaten entscheidet, sollte verstärkt in Sachgebietsenate gegliedert werden um auch hier eine Arbeitsentlastung zu erreichen.⁶⁶²

In seiner Eigenschaft als Verfassungsgericht der Europäischen Union ist die absolute Unabhängigkeit der Richter eine Bedingung. In dieser Hinsicht ist zu kritisieren, daß die derzeitige Besetzungs- und Ernennungspraxis nicht optimal ist, da die Wiederernennungsmöglichkeit die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigen könnte. Wenn auch die nationalen Regierungen die von ihnen bestellten Mitglieder durchaus (abgesehen von Altersgründen) wiederernannt haben, also in der Praxis keinerlei Gefährdung der Unabhängigkeit der EuGH-Richter zu erkennen war, so ist doch eine Änderung der derzeitigen Regelung zu fordern. Sinnvoll wäre eine Verlängerung der Amtszeit der EuGH-Richter nach deutschem Vorbild auf 12 Jahre ohne die Möglichkeit der Wiederernennung.⁶⁶³ Auch die Nominierung der Mitglieder des EuGH durch die Regierungen der Mitgliedstaaten stößt auf Kritik. Als Variante wurde daher die Einbeziehung der nationalen Verfassungsrichter vorgeschlagen, etwa die Wahl der Richter durch die Höchstgerichte der Mitgliedstaaten aufgrund einer Vorschlagsliste der nationalen Regierungen. Ich halte jedoch die derzeit bestehende Praxis für durchaus zufriedenstellend.⁶⁶⁴

Eine Beschränkung der Zahl der Richter des EuGH im Zuge der Erweiterungen steht derzeit nicht zur Debatte, da der Repräsentation von Vertretern aller Rechtssysteme der Vorrang zu geben ist; die Aufstockung der Anzahl der Richter des EuG, hingegen, erscheint unerlässlich. Im Fall der EuG treten deshalb keine Probleme auf, da das Gericht in Kammern tagt.⁶⁶⁵

⁶⁶² Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 90 ff, Weidenfeld, Reform, S. 47.

⁶⁶³ Vgl. z.B. auch Weidenfeld, Reform, S. 46.

⁶⁶⁴ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 87 f.

⁶⁶⁵ Vgl. Griller/Müller, Demokratie, S. 88 f.

2.3.7. Das europaweite Volksbegehren

Es wäre zu überlegen, ob nicht auch die Möglichkeit eines europaweiten Volksbegehrens sinnvoll wäre.⁶⁶⁶ Das Volksbegehren ist eine Form der direkten Mitwirkung des Volkes bzw. der Völker an der Rechtsetzung. Es ist ein von einem bestimmten Teil des Volkes/der Völker gestelltes Begehren, ein Gesetz zu erlassen, welches entweder einen bisher nicht geregelten Bereich normativ erfassen oder ein bestehendes Gesetz aufheben oder abändern soll.⁶⁶⁷ Es gäbe den Bürgern die Möglichkeit, aktiv ihre Wünsche zur Europapolitik mitzuteilen und würde so ein wenig von dem „Ohnmachtsgefühl“ der Unionsbürger, den Brüsseler „Eurokraten“ gegenüber, nehmen. Ein solches direktdemokratisches Element könnte gerade in einer Europäischen Union, in welcher demokratische Legitimität vor allem in sehr indirektem Weg vermittelt wird, ein gutes Zeichen sein.⁶⁶⁸ Darüber hinaus würde es völkerverbindend wirken.

Sinnvoll wäre sicherlich ein zweistufiges Volksbegehrenverfahren. Zur Einleitung wären beispielsweise die Stimmen von einem Prozent der Stimmberechtigten von drei Staaten notwendig. Ein „erfolgreiches“ Volksbegehren, mit dessen Antrag sich die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament befassen müßten, würde dann selbstverständlich europaweit durchgeführt. Um als „erfolgreich“ qualifiziert zu werden, müßte dieses Volksbegehren eine bestimmte festgesetzte Stimmenanzahl im gesamten EU-Raum erreichen bzw. eine bestimmte Stimmenanzahl in beispielsweise fünf Mitgliedstaaten.⁶⁶⁹

⁶⁶⁶ Vgl. Falkner/Nentwich, Union, S. 69.

⁶⁶⁷ Vgl. Neisser, Bundeswahlrecht, S. 341.

⁶⁶⁸ Vgl. Mueller, Democracy, S. 99.

⁶⁶⁹ Die genaue Stimmenanzahl für ein „erfolgreiches“ Volksbegehren muß natürlich ausgehandelt und berechnet werden.

3. Zusammenfassung

Spricht man von einer Reform der Europäischen Union, so steht üblicherweise im Zentrum der Debatte die Institutionenreform. Diese ist zweifellos wichtig und zu fordern, denn um die Effizienz und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu erhalten, bedarf es dringend grundlegender Reformen in der Stimmgewichtung im Rat, eine grundlegende Neuverteilung der Sitze im EP und eine Beschränkung der Anzahl der Kommissare. Schritt für Schritt ist auch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens von Bedeutung. Zur Verbesserung der Gewaltenteilung, vor allem der Kontrolle, ist das Mißtrauensvotum auch gegen einzelne Kommissare zu fordern.

Aber nicht vergessen werden dürfen die anderen beiden Aspekte der demokratischen Legitimität, nämlich der Legitimation durch Grundrechte und die Realisierung des Subsidiaritätsgedankens. Aus diesem Grund habe ich in meinen Ausführungen auch besonderen Wert auf diese beiden Reformen gelegt. Denn ein eigener Grundrechtskatalog wäre Ausdruck der gemeinsamen Werte der Völker der Europäischen Union, wäre Fundament, auf dem die Verträge bzw. Vertragsrevisionen gut aufbauen könnten. Ein gelebtes Subsidiaritätskonzept würde das Verhältnis der Nationalstaaten zur Europäischen Union in einer sinnvollen Weise regeln. Gelingt es der EU ihrer Verfassung ein neues, vom Unionsbürger akzeptiertes Gesicht „zu verpassen“, so wären diese in der Lage die Europäische Union mit einem ausreichendem Maß an demokratischer Legitimität auszustatten, sie würden ihr „JA“ zu einem gemeinsamen Europa geben.

Literaturverzeichnis

Achterberg, Norbert (Hrsg): Legitimation des modernen Staates, Wiesbaden 1981.

Bader, Veit-Michael: Max Webers Begriff der Legitimität, in: Weiß, Johannes (Hrsg): Max Weber heute: Erträge und Probleme der Forschung, Frankfurt a.M. 1989, S. 296 ff.

Badura, Peter: Die parlamentarische Demokratie, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1987, §23.

Badura, Peter: Willensbildung und Beschlußfassung in der Europäischen Union, in: Europarecht -- Beiheft 1/1994, S. 9 ff.

Battis, Ulrich (Hrsg): Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, Baden-Baden 1995.

Bauer, Gérard F.: Observations et réflexions sur la situation et l'évolution de l'Union Européenne, Außenwirtschaft 1994, S. 431 ff.

Beutler / Bieber / Pipkorn / Streil: Die Europäische Union, 4.Aufl., Baden-Baden 1993.

Bieber, Roland: Demokratische Legitimation in Europa: Das Spannungsverhältnis zwischen der Rolle des Europäischen Parlaments und jener nationaler Parlamente, ECSA Tagung, „Demokratie in Europa und das Europäische Parlament“, Wien, 19.-21.Mai 1999.

Bieber, Roland: Reformen der Institutionen und Verfahren -- Amsterdam kein Meisterstück, in: Integration, 20.Jg., 4/97.

Bieber, Roland: Struktur und Befugnisse des Europäischen Parlaments, in: Röttinger, Moritz/ Weyringer, Claudia: Handbuch der europäischen Integration, 2. Aufl., Wien 1996.

Blanke, Hermann-Josef: Der Unionsvertrag von Maastricht -- Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1993, S. 412 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1987, §22.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, §30.

Boden, Martina: Europa: eine kleine politische Landeskunde der EU-und EFTA-Länder, München 1996.

Boest, Reinhard: Ein langer Weg zur Demokratie in Europa. Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, in: Europarecht (EuR) 27 (1992), S. 182 ff.

Bogdandy, Armin von: Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, Forum Rechtswissenschaft Bd. 28, Baden-Baden 1999.

Borchardt, Klaus-Dieter: Richterrecht durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: Randelzhofer, Scholz, Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 29 ff.

Boucher, David, Kelly, Paul (Hrsg): The Social Contract from Hobbes to Rawls, London 1994.

Boucher, David, Kelly, Paul: The social contract and its critics, in: Boucher, David, Kelly, Paul (Hrsg): The Social Contract from Hobbes to Rawls, London 1994, S. 1 ff.

Bracher, Karl Dietrich: Europa zwischen Demokratie und Nationalstaat, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 243 ff.

Bribiosa, Hervé: Subsidiarité et répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, Revue du Marché unique européen (RMU), 4/1992, S. 165 ff.

Brok, Elmar: Der Amsterdamer Vertrag: Etappe auf dem Weg zur europäischen Einigung, in: Integration, 20.Jg., 4/97.

Burkhardt, Johannes: Das Haus, der Staat und die Ökonomie. Das Verhältnis von Ökonomie und Politik in der neuzeitlichen Institutionengeschichte, in: Göhler, Gerhard/Lenk, Kurt/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg): Die Rationalität politischer Institutionen, Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 1990, S. 169 ff.

Collins, R.: Weberian sociological theory, Cambridge 1986.

Dahrendorf, Ralf/ Furet, François/ Geremek, Bronislaw: Wohin steuert Europa. Ein Streitgespräch, herausgeg. v. Lucio Caracciolo. Dt. von Ariane Böckler, Frankfurt/Main, New York 1993.

Dauses, Manfred: Die institutionelle Rolle des Europäischen Parlaments nach dem Vertrag über die Europäische Union, in: Hummer, Waldemar (Hrsg): Die Europäische Union und Österreich, Wien 1994, S. 57 ff.

Di Bucci, Vittorio und Michaela: Der Gerichtshof und das Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaften, in: Röttinger, Moritz/ Weyringer, Claudia: Handbuch der europäischen Integration, 2.Aufl., Wien 1996.

Däubler, Wolfgang: Soziale Grundrechte in der EG? -- Erste Schritte nach Straßburg, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bonn 1992, S. 27 ff.

Ellwein, Thomas: Staatlichkeit im Wandel: Das Staatsmodell des 19. Jahrhunderts als Verständnisbarriere, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg): Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 73 ff.

Ermacora, Felix: Grundriß der Menschenrechte in Österreich, Wien 1988.

Everling, Ulrich: Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nach dem Maastricht-Urteil, in: Randelzhofer, Scholz, Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 57 ff.

Everling, Ulrich: Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 256 ff.

Everling, Ulrich: Kompetenzordnung und Subsidiarität, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 166 ff.

Falkner, Gerda / Nentwich, Michael: Das Demokratiedefizit der EG und die Beschlüsse von Maastricht 1992, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP) 1992/1, S. 273 ff.

Falkner, Gerda / Nentwich, Michael: European Union: Democratic Perspectives after 1996, Wien 1995.

Fischer, Peter / Köck, Franz: Grundlagen des institutionellen Gemeinschaftsrecht, Krems 1994.

Frey, Bruno S. / Kirchgässner, Gebhard: Demokratische Wirtschaftspolitik, 2. Auflage, München 1994.

Fritsch, Michael: Ökonomische Ansätze zur Legitimation kollektiven Handelns, Berlin 1983.

Furmaniak, K.: Der Einfluß der Ideen auf das Handeln in der Theorie Max Webers, Diss., Berlin 1972.

Gabriel, Oscar W. / Brettschneider, Frank (Hrsg): Die EU-Staaten im Vergleich, Opladen 1992.

Gabriel, Jens-Peter / Steffani, Winfried: Bundesrepublik Deutschland, in: Steffani, Winfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Gabriel, Jens-Peter: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 127 ff.

Glaesner, H.J.: Willensbildung und Beschlußverfahren in der Europäischen Union, in: Europarecht -- Beiheft 1/1994, S. 25 ff.

Göhler, Gerhard / Lenk, Kurt / Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg): Die Rationalität politischer Institutionen, Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 1990.

Göhler, Gerhard: Einführung, in: Göhler, Gerhard / Lenk, Kurt / Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg): Die Rationalität politischer Institutionen, Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 1990, S. 155 ff.

Griller, Stefan: Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, IEF Working Paper 21, Wien 1996.

Griller, Stefan / Müller, Barbara: Demokratie-, Institutionen- und Grundrechtsreform in der EU, in: Pelinka, Griller / Müller, Raschauer, Hummer, Rotter: Europa 1996 -- Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, Wien 1995, S. 21 ff.

Griller / Droutsas / Falkner / Forgó / Klatzner / Mayer / Nentwich: Regierungskonferenz 1996. Ausgangspositionen, Forschungsbericht der Julius Raab-Stiftung Nr.2 IEF Working Paper Nr.20, Wien 1996.

Griller / Droutsas / Falkner / Forgó / Nentwich: The Treaty of Amsterdam, Vienna, 2000.

Griller, Stefan: Zur demokratischen Legitimation der Rechtsetzung in der EU. Stärkung der nationalen Parlamente oder Aufwertung des Europäischen Parlaments?, Journal der Rechtspolitik 3, 1995, S. 164 ff.

Grimm, Dieter: Der Mangel an europäischer Demokratie, in: Der Spiegel Nr. 43/1992, S. 57 ff.

Grunert, Thomas: „Möglichkeiten und Grenzen interparlamentarischer Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten“, ECSA Tagung, „Demokratie in Europa und das Europäische Parlament“, Wien, 19.-21.Mai 1999.

Gutknecht, Brigitte: Das Subsidiaritätsprinzip als Grundsatz des Europarechts, in: Hengstschläger / Köck / Korinek / Stern/ Tryol y Serra (Hrsg), Für Staat und Recht, FS für Herbert Schambeck, Berlin, 1994, S. 921 ff.

Gutknecht, Brigitte: Grundrechtsschutz für Ehe und Familie, Wien 1988.

Gutknecht, Brigitte: Das Recht auf Wohnen in der österreichischen Rechtsordnung, Juristische Blätter, Jg.104, Heft 78, 1982.

Habermas, Jürgen: Fazit und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main 1992.

Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Kielmansegg, Peter Graf (Hrsg): Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-Sonderheft 7, Opladen 1976, S. 39 ff.

Haller, Max / Schachner-Blazizek, Peter (Hrsg): Europa -- wohin? Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie, Graz 1994.

Haller, Max: Auf dem Weg zu einer "europäischen Nation"? in: Haller, Max / Schachner-Blazizek, Peter (Hrsg): Europa -- wohin? Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie, Graz 1994, S. 363 ff.

Han, Yeng Wha: Institution und Konsens in der Soziologie Max Webers, Diss., Bielefeld 1973.

Hauser, Heinz / Müller Alexia: Legitimacy: The Missing Link for Explaining EU-Institutions, Außenwirtschaft 1995, S. 17 ff.

Häde, U.: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, EuZW 1992, S. 171 ff.

Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, Berlin 1982.

Hennis, Wilhelm: Legitimität -- Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in:Kielmansegg, Peter Graf (Hrsg): Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-Sonderheft 7, Opladen 1976, S. 9 ff.

Herzog, Roman: Allgemeine Staatslehre, Frankfurt, 1971.

Herdegen, Matthias: Die Belastbarkeit des Verfassungsgefüges auf dem Weg zur Europäischen Union, in: Europäische Grundrechtszeitschrift (EuGRZ) 1992, S. 589 ff.

Hilf, Meinhard: Amsterdam -- Ein Vertrag für die Bürger, in: Europarecht (EuR), Heft 4, 1997.

Hilf, Meinhard: Die Notwendigkeit eines Grundrechtskataloges, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bonn 1992, S. 56 ff.

Hilf, Meinhard: Europäische Union und nationale Identität der Mitgliedsstaaten, in: Randelzhofer, Scholz, Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 157 ff.

Hilf, Meinhard: Thesen zur föderalen Balance, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 223 ff.

Hix, Simon/Lord, Christopher: Political Parties in the European Union, London 1997.

Hrbek, Rudolf: Der Vertrag von Maastricht und das Demokratiedefizit der Europäischen Union - Auf dem Weg zu stärkerer demokratischer Legitimation? in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 171 ff.

Hrbek, Rudolf: Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the European Union, in: Außenwirtschaft 1995, S. 43 ff.

Hummer, Waldemar: Der Reformbedarf für die Regierungskonferenz. Verfassung, Subsidiarität, Institutionen, Grundrechte, Demokratie, in: Pelinka, Griller / Müller / Raschauer / Hummer /Rotter: Europa 1996 -- Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, Wien 1995, S. 123 ff.

Hummer, Waldemar (Hrsg): Die Europäische Union und Österreich, Wien 1994.

Isensee, Josef: Demokratie -- verfassungsrechtlich gezähmte Utopie. Ein Diskussionsbeitrag zur staatsrechtlichen Legitimation der parlamentarischen Demokratie, in: Matz, Ulrich (Hrsg), Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Sonderheft der Zeitschrift für Politik Köln, 1995, S. 43 ff.

Isensee, Josef (Hrsg): Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin 1993.

Isensee, Josef: Staat und Verfassung, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd.I, Heidelberg 1987, S. 591 ff.

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, Heidelberg 1987.

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987.

Isensee, Josef: Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, 1968.

Ipsen, Hans Peter: Bestandsschutz des fehlerhaft gewählten Parlaments, in: Randelzhofer, Scholz, Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 227 ff.

Ipsen, Hans Peter: Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, in: Europarecht 29 (1994), S. 1 ff.

Janning, Josef: Politische und institutionelle Konsequenzen der Erweiterung, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 265 ff.

Johansson, Karl Magnus: Political Groups and the Consequences for Decisionmaking: Are there European Parties?, ECSA Tagung, „Demokratie in Europa und das Europäische Parlament“, Wien, 19.-21.Mai 1999.

Kabel, Rudolf: Die Mitwirkung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union. Gedanken zur Umsetzung der Art. 23 und 45 GG in die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 241 ff.

Kastnig, Lars: Vereinigtes Königreich, in: Steffani, Winfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Gabriel, Jens-Peter: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 375 ff.

Kelsen, Hans: Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1929.

Kielmansegg, Peter Graf: Die Quadratur des Zirkels". Überlegungen zum Charakter der repräsentativen Demokratie, in: Matz, Ulrich (Hrsg), Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, Sonderheft der Zeitschrift für Politik Köln, 1995, S. 9 ff.

Kielmansegg, Peter Graf: Lässt sich die Europäischen Union demokratisch verfassen?
in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur
Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 229 ff.

Kielmansegg, Peter Graf (Hrsg): Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-
Sonderheft 7, Opladen 1976.

Kimmel, Adolf: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte,
Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen, in: Gabriel, Oscar
W./Brettschneider, Frank (Hrsg): Die EU-Staaten im Vergleich Opladen 1992, S. 23 ff.

Kirchhof, Paul: Deutsches Verfassungsrecht und Europäisches Gemeinschaftsrecht, in:
Europarecht (EuR) 26 (1991), Beiheft 1, S. 11 ff.

Kirchhof, Paul: Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik
Deutschland, in: Kirchhof / Schäfer / Tietmeyer, Europa als politische Idee und als
rechtliche Form, Berlin 1994, S. 63 ff.

Kirchhof/Schäfer/Tietmeyer: Europa als politische Idee und als rechtliche Form, Berlin
1994.

Klein, Eckhart: Die Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an der Europäischen
Union im Lichte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in:
Hummer, Waldemar (Hrsg): Die Europäische Union und Österreich, Wien 1994, S. 153
ff.

Klein, Eckhart: Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament, in:
Europarecht (EuR) 22 (1987), S. 97 ff.

Klein, Eckhart: Grundrechtsdogmatische und verfassungsprozedurale Überlegungen
zur Maastricht-Entscheidung des BVerfG, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke,
Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 271 ff.

Kloepfer, Michael: Öffentliche Meinung, Massenmedien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg),
Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, §35.

Klose / Mantl / Zsifkovits (Hrsg): Katholisches Soziallexikon, 2. Aufl., 1980, S. 2849
ff.

Kluth, Winfried: Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, Berlin
1995.

Kohler-Koch, Beate (Hrsg): Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992.

Koja, Friedrich: Allgemeine Staatslehre, Wien, 1993.

Korinek, Karl: Über die Auswirkungen einer Grundrechtsreform auf das bestehende Recht.

Korinek, Karl/Holoubek, Michael: Kommentar zur Bundesverfassungsrecht (in Vorbereitung).

Korinek, Karl/Gutknecht, Brigitte: Der Grundrechtsschutz, in: Herbert Schambeck (Hrsg): Das österreichische Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, S. 291 ff.

Korinek, Karl: Über die Auswirkungen einer Grundrechtsreform auf das bestehende Recht, in: Rach, Reinhard (Hrsg), Grundrechtsreform, Graz 1985, S. 95 ff.

Korinek, Karl: Von der Aktualität der Gewaltenteilungslehre, in: JRP 1995, 3, S. 151 ff.

Korinek, Karl: Zur Lehre vom Gesetzesvorbehalt bei Grundrechten, in: Imboden, Max u.a.(Hrsg), FS Adolf J. Merkl, München 1970, S. 171 ff.

Kramer, Larry/Weiler, Josef: Theorie und Praxis des amerikanischen Föderalismus -- Vorbild oder Kontrastmodell für Europa, in: Schneider, Heinrich/Wessels, Wolfgang (Hrsg): Föderale Union -- Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven, München 1994, S. 145 ff.

Krämer, Hans R.: Abgestufte Integration und differenzierte Assoziation, in: Randelzhofer, Scholz, Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 307 ff.

Kreuzer, Karl F. (Hrsg): Die Europäisierung der mitgliedsstaatlichen Rechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden, 1997.

Kriele, Martin: Recht als gespeicherte Erfahrungsweisheit. Eine "konservative" Theorie des Staates, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg): Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 83 ff.

Kunig, Philip: Parteien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, §33.

Laufer, Heinz / Arens, Uwe: Die kontinuierliche Ausweitung der EG-Kompetenzen, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 193 ff.

Laufer, Heinz/ Fischer, Thomas: Zur Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedsstaaten, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 214 ff.

Läufer, Thomas: Zum Stand der Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 355 ff.

Lecheler, Helmut: Braucht die "Europäische Union" eine Verfassung? -- Bemerkungen zum Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments vom 9. September 1993, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 393 ff.

Lehner, Franz: Grenzen der Wettbewerbsdemokratie: Der Wandel politisch-ökonomischer Konfliktstrukturen in westlichen Industriegesellschaften, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg): Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 168 ff.

Leibholz, Gerhard: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., Berlin 1966 (Photomechanischer Nachdruck unter dem Titel. Die Repräsentation in der Demokratie).

Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe 1967.

Lenz, Carl Otto: Vertrag von Maastricht -- Ende demokratischer Staatlichkeit?, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1993, S. 1962 ff.

Lepsius, M. Rainer: Zwischen Nationalstaatlichkeit und westeuropäischer Integration. Vortrag.

Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Neuried 1969.

Lutz-Bachmann, Matthias: Plädoyer für eine europäische Verfassung, in: Stimmen der Zeit, Heft 3, März 2000, S. 181 ff.

Lübbe, Weyma: Legitimität kraft Legalität: Sinnverstehen und Institutionenanalyse bei Max Weber und seinen Kritikern, Tübingen 1991.

Maihofer, Werner: Die Legitimation des Staates aus der Funktion des Rechts, in: Achterberg, Norbert: Legitimation des modernen Staates, Wiesbaden 1981, S. 15ff.

Maihofer, Werner: Föderativverfassung und Kompetenzverteilung einer Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 61 ff.

Mantl, Wolfgang: Repräsentation und Identität, Wien 1975.

Mattina, Enzo: Subsidiarité, démocratie et transparence, Revue du Marché unique européen (RMU) 4/1994.

Meier, Christoph: Zur Diskussion über das Rechtsgefühl, Berlin 1986.

Meyer, Hans: Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, §37.

Mommsen, W.J.: Max Weber und die deutsche Politik 1890-1929, 2.Aufl., Tübingen 1974.

Montesquieu: De l' Esprit des Lois.

Mueller, Dennis C.: Constitutional democracy, Oxford, New York 1996.

Neisser, Heinrich: Das politische System der EG, Wien 1995.

Neumaier, Sven-Uwe: Diskussionsbericht zu den Referaten von Peter Badura und Hans-Joachim Glaesner, in: Europarecht -- Beiheft 1/1994, S. 41 ff.

Nickel, Dietmar: Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: Integration, 20.Jg., 4/97.

Nowotny, Ewald: Der öffentliche Sektor, 3. Auflage, Berlin 1996.

Oertel, Barbara: Republik Frankreich, in: Steffani, Winfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Gabriel, Jens-Peter: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 157 ff.

Öhlinger, Theo: Kommentar zu EU-Beitritts-BVG, in: Korinek / Holoubek: Kommentar zur Bundesverfassungsrecht (in Vorbereitung).

Öhlinger, Theo: Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, Forschungen aus Staat und Recht 126, Wien 1999.

Ossenbühl, F.: Maastricht und das Grundgesetz -- eine verfassungsrechtliche Wende? In: DVBl. 1993, S. 629 ff.

Pelinka, Anton: Österreichische Positionen für die Regierungskonferenz 1996, in: Pelinka, Griller/Müller, Raschauer, Hummer, Rotter: Europa 1996 -- Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, Wien 1995, S. 7 ff.

Pernice, Ingolf: Einheit und Kooperation: Das Gemeinschaftsrecht im Lichte der Rechtssprechung von EuGH und nationalen Gerichten, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 523 ff.

Pernthaler, Peter: Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2.Aufl., Wien 1996.

Piris, Jean-Claude: After Maastricht, are the Community Institutions More Efficacious, More Democratic and More Transperent? European Law Review (ELR) 1994, S. 449 ff.

Pius XI: Quadragesimo Anno, 1931.

Priddat, Birger P.: Der Staat, die Ökonomie und die Gesellschaft. Entwicklungen des ökonomischen Institutionenbegriffs im 19. und 20. Jahrhundert, in: Göhler, Gerhard / Lenk, Kurt / Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg): Die Rationalität politischer Institutionen, Interdisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 1990, S. 189 ff.

Rack, Reinhard (Hrsg): Grundrechtsreform, Graz 1985, S. 95 ff.

Rack, Reinhard/ Lausegger, Stefan: The Role of the European Parliament: Past and Future, in: Alston, Philip (Hrsg), The EU and Human Rights, 25, Oktober 1999.

Rammstedt, Otthein: Zum Legitimationsverlust von Legitimität, in: Kielmansegg, Peter Graf (Hrsg): Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS-Sonderheft 7, Opladen 1976, S. 108 ff.

Randelzhofer, Albrecht: Marktbürgerschaft -- Unionsbürgerschaft -- Staatsbürgerschaft, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 581 ff.

Raschauer, Bernhard: EU-Regierungskonferenz 1996. Zwischen Staatsrecht und Integration, in: Pelinka, Griller/Müller, Raschauer, Hummer, Rotter: Europa 1996 -- Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, Wien 1995, S.105 ff.

Raworth, Philip: A Timid Step forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community, European Law Review (ELR) 1994, S. 16 ff.

Rengeling, Hans-Werner: Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, München 1993.

Ress, Georg: Die Europäischen Union und die neue juristische Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften, in: Juristische Schulung (JuS) 1992, S. 985 ff.

Ress, Georg: Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, in: Fiedler, Wilfried / Ress, Georg: Verfassungsrecht und Völkerrecht, Gedächtnisschrift für Wilhelm, Karl Geck, Köln 1989.

Rothley, Willi: Die europäische Dimension der Grundrechte, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bonn 1992, S. 19 ff.

Rotter, Manfred: Europa 1996 -- Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, in: Pelinka, Griller/Müller, Raschauer, Hummer, Rotter: Europa 1996 -- Mitbestimmen, Menschenrechte und mehr Demokratie, Wien 1995, S. 173 ff.

Röttinger, Moritz/ Weyringer, Claudia: Handbuch der europäischen Integration, 2.Aufl., Wien 1996.

Röttinger, Moritz: Organisation und Arbeitsweise der Kommission, in: Röttinger, Moritz/ Weyringer, Claudia: Handbuch der europäischen Integration, 2. Aufl., Wien 1996.

Saladin, Peter: Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaates in einer zunehmend überstaatlichen Welt, Bern 1995.

Schambeck, Herbert: Die Demokratie, in: Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, S. 149 ff.

Herbert Schambeck (Hrsg): Das österreichische Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980

Schambeck, Herbert: Der Staat in der katholischen Gesellschaftslehre, in: Klose / Mantl / Zsifkovits (Hrsg), Katholisches Soziallexikon, 2. Aufl., 1980, S. 2849 ff.

Schambeck, Herbert: Grundrechte und Sozialordnung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 88, Berlin 1969.

Schambeck, Herbert: Österreichs Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip, in: Kolb-FS, 1979, S. 309 ff.

Scharpf Fritz W.: Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 75 ff.

Scheuner, Ulrich: Die Legitimationsgrundlage des modernen Staates, in: Achterberg, Norbert: Legitimation des modernen Staates, Wiesbaden 1981, S. 1 ff.

Schloh, Bernhard: Aufgaben und Funktion des Rates, in: Röttinger, Moritz/ Weyringer, Claudia: Handbuch der europäischen Integration, 2.Aufl., Wien 1996.

Schmitt Glaeser, Walter: Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, §31.

Schmidhuber, Peter M.: Die Europäische Gemeinschaft nach der Ratifikation des Vertrags von Maastricht, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 661 ff.

Schmidt, Manfred G.: Nationale Politikprofile und Europäische Integration, in: Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank (Hrsg): Die EU-Staaten im Vergleich Opladen 1992, S. 422 ff.

Smith, Julie: The Dream of a European Parliament: Is there only one way to democracy in a United Europe?, ECSA Tagung, „Demokratie in Europa und das Europäische Parlament“, Wien, 19.-21.Mai 1999.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, München 1928.

Schneider, Heinrich: Die Aufgaben des Europäischen Parlaments: Ein schlüssiges Konzept im supranationalen Kontext?, ECSA Tagung, „Demokratie in Europa und das Europäische Parlament“, Wien, 19.-21.Mai 1999.

Schneider, Heinrich: Die Europäischen Union als Staatenverbund oder als multinationale "Civitas Europea", in: Randelzhofer, Scholz, Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 677 ff.

Schneider, Heinrich: Die Fortentwicklung der Europäischen Union als Herausforderung an den präsidentiven Mitgliedsstaat Österreich, in: Hummer, Waldemar (Hrsg): Die Europäische Union und Österreich, Wien 1994, S. 199 ff.

Schneider, Heinrich/ Wessels, Wolfgang: Föderales Europa im Widerstreit -- Einführung und Übersicht, in: Schneider, Heinrich / Wessels, Wolfgang (Hrsg): Föderale Union -- Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven, München 1994, S. 7 ff.

Schneider, Heinrich: Föderale Verfassungspolitik für eine Europäischen Union, in: Schneider, Heinrich / Wessels, Wolfgang (Hrsg): Föderale Union -- Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven, München 1994, S. 21 ff.

Schneider, Heinrich: Die Legitimitätskrise der Europäischen Union, in: Furtak, Robert K. (Hrsg.), Politik und Bildung als Zukunftsgestaltung, FS für Günther Bals zum 65. Geburtstag, London 1994, S. 221 ff.

Schneider, Heinrich: Von Amsterdam in die Zukunft: Mit Trippelschritten vorwärts -- oder in die Sackgasse? in: Integration, 20.Jg., 4/97.

Schönfelder, Wilhelm / Silberberg, Reinhard: Der Vertrag von Amsterdam: Entstehung und erste Bewertung, in: Integration, 20.Jg., 4/97.

Schroeder, Werner: Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme, in: Hummer, Waldemar / Schweitzer, Michael, Österreich und das Recht der Europäischen Union, Wien 1996, S. 3 ff.

Schweitzer, Michael: Europarecht: das Recht der Europäischen Union; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS;EG;EAG); mit Schwerpunkt der EG, 5. Aufl., Berlin 1996.

Starck, Christian: Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: Isensee / Kirchhof (Hrsg), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 2, 1987, §29.

Stolzechner, Harald: Die Auswirkungen einer Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union auf die österreichische Verfassungsordnung, in: Hummer, Waldemar (Hrsg): Die Europäische Union und Österreich, Wien 1994,S. 163 ff.

Steffani, Winfried: Der Beitritt der zwölf Staaten zur EG, in: Steffani, Winfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Gabriel, Jens-Peter: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 37 ff.

Steffani, Winfried: Hauptergebnisse des Vergleichs, in: Steffani, Winfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Gabriel, Jens-Peter: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 53 ff.

Steffani, Winfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Gabriel, Jens-Peter: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991.

Steffani, Winfried: Regierungsmehrheit und Opposition, in: Steffani, Winfried (Hrsg.) unter Mitarbeit von Gabriel, Jens-Peter: Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG, Opladen 1991, S. 11ff.

Sternberger, D.: in JÖR 1984, S. 1 ff.

Thun-Hohenstein: Der Vertrag von Amsterdam, Wien 1997.

Triantafyllou, Dimitris: Vom Vertrags- zum Gesetzesvorbehalt, Baden-Baden 1996.

Vedder, Christoph: Die Integrationskompetenz der EG in der Rechtsprechung des EuGH, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 795 ff.

Vitzthum, Wolfgang: Staatszielbestimmungen und Grundgesetzreform, in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 821 ff.

Volker, Heins: Strategien der Legitimation. Das Legitimationsparadigma in der politischen Theorie, Münster 1990.

Wagner, Alexander F.: Economic Growth, Democracy, and Political Stability: Referat eingereicht für den offenen Tagungsteil der NÖG-Jahrestagung 1999.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie, Köln/Berlin 1964.

Weidenfeld, Werner: Innere Herausforderungen für die Europäische Union, in: Due, Lutter, Schwarze (Hrsg), FS für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995.

Weidenfeld, Werner (Hrsg): Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995.

Weidenfeld, Werner (Hrsg): Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung, Bonn 1992.

Weiler, J.H.H.: European Democracy and its Crisis: Five Uneasy Pieces, Exposé in Bern, Europatag 18.10.1994, S. 1 ff.

Weiler, J.H.H.: The State "über alles". Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in: Due, Lutter, Schwarze (Hrsg), FS für Ulrich Everling, Baden-Baden 1995.

Weiler, J. H.: Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe, in: Außenwirtschaft 1991, S. 411 ff.

Weiß, Johannes (Hrsg): Max Weber heute: Erträge und Probleme der Forschung, Frankfurt a.M. 1989.

Welan, Manfred: Die Gewaltenteilung, in: Schambeck (Hrsg), Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung, Berlin 1980, S.481ff.

Wessels, Wolfgang: Der Amsterdamer Vertrag -- Durch Stückwerksreform zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union, in: Integration, 20.Jg., 3/97.

Wessels, Wolfgang: Die europäischen Staaten und ihre Union -- Staatsbilder in der Diskussion, in: Schneider, Heinrich / Wessels, Wolfgang (Hrsg): Föderale Union -- Europas Zukunft? Analysen, Kontroversen, Perspektiven, München 1994,S. 51ff.

Wessels, Wolfgang: Wird das Europäische Parlament zum Parlament? in: Randelzhofer / Scholz / Wilke, Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, München 1995, S. 879ff.

Wiener, Antje / della Sala, Vincent: Constitution-making and Citizenship Practice -- Bridging the Democracy Gap in the EU? Journal of Common Market Studies, Vol.35, No.4, Dec. 1997.

Winckelmann, J.: Legitimität und Legalität in Max Webers Herrschaftssoziologie, Tübingen 1952.

Würtenberger, Thomas: Die Legitimität staatlicher Herrschaft, Berlin 1973.

Würtenberger, Thomas: Zeitgeist und Recht, Tübingen 1991.

Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre, München 1994.

Zippelius, Reinhold: Legitimation durch Verfahren, in: FS f. K. Larenz 1973, S. 293 ff.

Zippelius, Reinhold: Legitimation im demokratischen Verfassungsstaat, in: Achterberg, Norbert: Legitimation des modernen Staates, Wiesbaden 1981, S. 84 ff.

Zsifkovits, Valentin: Subsidiaritätsprinzip, in: Klose / Mantl / Zsifkovits (Hrsg), Katholisches Soziallexikon, 2. Aufl., 1980.S. 2994 ff.

Zuleeg, Manfred: Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, in: Juristische Zeitung (JZ)1993, S. 1069 ff.

Dokumente

Europäischer Rat von Köln vom 3. und 4. Juni 1999, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bundespressedienst.

Informatorische Aufzeichnung zum Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 20. Januar 2000, Bundeskanzleramt, GZ 670.740/11-V/A/8/00.

Gutachten 2/94 des EuGH nach Artikel 228 Absatz 6 EG-Vertrag, „Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ vom 28. März 1996; I-1763.