

Universität Passau
Philosophische Fakultät

Die Auswirkungen des Vertrages von Lissabon auf die Legitimation Europäischen Regierens.

Diplomarbeit

Eingereicht bei: PD Dr. Gerd Strohmeier
Politikwissenschaft
(Medien und
Kommunikation)

Eingereicht von: Kathrin Haimerl
Nibelungenstraße 10
94032 Passau
Tel.: 0851/7565076
haimer02@stud.uni-passau.de
8. Fachsemester
Matrikelnummer: 40997

Abkürzungsverzeichnis	5
1. Einleitung	6
2. Die Auswirkungen des Vertrages von Lissabon auf die Legitimation Europäischen Regierens.	
2.1. Theorie	9
2.1.1. Legitimitätstheorien mit Bezug auf die nationale Ebene	9
2.1.1.1. Empirisch-soziologische Perspektive	9
2.1.1.2. Normativ-philosophische Perspektive	13
2.1.1.3. Systemtheoretiker	16
2.1.1.3.1. Legitimation auf nationalstaatlicher Ebene	16
2.1.1.3.2. Legitimitätskonzept jenseits des Nationalstaats	19
2.1.1.4. Zwischenergebnis und Systematisierung der Bestandteile	21
2.1.1.4.1. Die Zustimmung der Bevölkerung	22
2.1.1.4.2. Die Bedeutung von Verfahren	23
2.1.1.4.3. Die Frage nach guten bzw. vorletzten Gründen	24
2.1.1.5. Zusammenfassung und mögliche Dilemmata	25
2.1.2. Legitimitätskonzept für die EU als System sui generis	28
2.1.2.1. Die Bevölkerung als direkte Legitimationsquelle	30
2.1.2.1.1. Direkte Inputlegitimation	30
2.1.2.1.2. Direkte Outputlegitimation	32
2.1.2.2. Die Mitgliedstaaten als indirekte Legitimationsquelle	34
2.1.2.2.1. Indirekte Inputlegitimation	35
2.1.2.2.2. Indirekte Outputlegitimation	37
2.1.2.3. Wechselwirkungen	39
2.1.2.4. Frage nach vorletzten bzw. guten Gründen	40
2.1.3. Zusammenfassung und Überblick über die Legitimationsquellen des Konzepts	43

2.2. Empirie	47
2.2.1. Die Bevölkerung als direkte Legitimationsquelle	48
2.2.1.1. Veränderung der direkten Inputlegitimation	48
2.2.1.1.1. Stärkung der Rechte des Parlaments	48
2.2.1.1.1.1. Stärkung der Gesetzgebungsfunktion	49
2.2.1.1.1.2. Stärkung der Kurationsfunktion	51
2.2.1.1.1.3. Bewertung	52
2.2.1.1.2. Partizipationsanregende Strukturen	54
2.2.1.1.2.1. Wahlen	54
2.2.1.1.2.2. Bürgerinitiative	57
2.2.1.1.2.3. Bewertung	58
2.2.1.1.3. Transparenz	60
2.2.1.1.4. Zwischenergebnis	63
2.2.1.2. Veränderung der direkten Outputlegitimation	64
2.2.1.2.1. Institutionelle Fähigkeit zur effektiven Problemlösung	64
2.2.1.2.2. Strukturen, die Machtmissbrauch ausschließen	65
2.2.1.2.3. Bewertung	66
2.2.1.2.4. Transparenz	70
2.2.1.2.5. Zwischenergebnis	72
2.2.2. Die Mitgliedstaaten als indirekte Legitimationsquelle	73
2.2.2.1. Veränderung der indirekten Inputlegitimation	74
2.2.2.1.1. Die veränderten Entscheidungsverfahren	74
2.2.2.1.1.1. Reduzierte Mitgliederzahl in der Kommission	74
2.2.2.1.1.2. Ausweitung des QMV im Ministerrat	76
2.2.2.1.1.3. Bewertung	78
2.2.2.1.2. Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes	80

2.2.2.1.3. Zwischenergebnis	82
2.2.2.2. Veränderung der indirekten Outputlegitimation	83
2.2.2.2.1. Institutionelle Fähigkeit der effektiven Problemlösung und Sicherung gegen Machtmissbrauch	84
2.2.2.2.1.1. Reduzierte Mitgliederzahl in der Kommission	84
2.2.2.2.1.2. Die Ausweitung des QMV im Ministerrat	86
2.2.2.2.1.3. Die verstärkte Zusammenarbeit	90
2.2.2.2.2. Zwischenergebnis	93
2.2.3. Zusammenfassung und Wechselwirkungen	95
2.2.4. Gute bzw. vorletzte Gründe	98
3. Schluss und Ausblick	103
Anhang	107
Literaturverzeichnis	112
Eidesstattliche Erklärung	117

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	Am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
Ebd.	Ebenda
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV-R	EU-Reformvertrag
GG	Grundgesetz
i.V.m.	In Verbindung mit
Hrsg.	Herausgeber
QMV	Qualified Majority Voting
vgl.	vergleiche
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa

1. Einleitung

Euphorie nach sechs Jahren Streit: Am 13. Dezember 2007 unterzeichneten alle 27 EU-Länder den europäischen Grundlagenvertrag. Der soll nun den Konflikt um die Reform der Europäischen Union beenden. Denn alle Staats- und Regierungschefs sind sich einig, dass der geltende EU-Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2000 nicht ausreicht, um mit den neuen Aufgaben und Herausforderungen der erweiterten Gemeinschaft fertig zu werden. 2004 wagte der Verfassungsvertrag den großen Wurf.¹ Drei Jahre später, nach dem Gipfeltreffen der 27 Staats- und Regierungschefs im Juni 2007, wurde offiziell, was seit langem klar war: Der Verfassungsvertrag, der von 18 Staaten ratifiziert worden war, aber von den Franzosen und Niederländern in Volksabstimmungen abgelehnt worden war, verschwindet in den Archiven.²

Kurz vor dem Gipfel im Juni hatte der Präsident des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, die Möglichkeit des Scheiterns noch fünfzig zu fünfzig eingeschätzt.³ Polen forderte eine Änderung des Abstimmungsverfahrens im Ministerrat und bei der Gewichtung der Bevölkerung die Berücksichtigung der Zahl der Kriegstoten⁴, Großbritannien war die Grundrechte-Charta ein Dorn im Auge, Holland verlangte mehr Rechte für die nationalen Parlamente, Frankreich wollte das Bekenntnis zum freien wirtschaftlichen Wettbewerb gestrichen haben. Nach langen, schwierigen Verhandlungen einigte man sich auf einen Fahrplan zu einem neuen EU-Reformvertrag auf Grundlage des Verfassungsvertrags.⁵

Am 19. Oktober 2007 vereinbarten die 27 Mitgliedsländer in Lissabon eine grundlegende Reform der Verträge – den sogenannten Grundlagenvertrag oder auch EU-Reformvertrag. Kurz vor dessen Unterzeichnung verkündete Bundeskanzlerin Angela Merkel: „Wir sind wieder handlungsfähig.“⁶ Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Frühjahr 2007 hatte sie sich zum Ziel gesetzt, den stockenden Reformprozess wieder in Gang zu bringen und bis zur Europawahl 2009 „zu einem guten Ende“⁷ zu führen. Die Einigung indes besteht aus vielen Kompromissen: Als Zugeständnis an Polen wird der Kompromiss von Ioannina in ein Protokoll aufgenommen, was es einer kleinen Minderheit an Mitgliedstaaten ermöglicht, wichtige Entscheidungen aufzuschieben, die von einer qualifizierten Mehrheit im Rat getroffen wurden, auch wenn sie keine Sperrminorität darstellen. Für Polen und Großbritannien gilt die Charta der europäischen Grundrechte

¹Brunn, Gerhard: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, S. 306.

²Varwick, Johannes/Windwehr, Jana: Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?, in: APuZ 43/2007, S. 15.

³<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E0D-C1A06F224D4FA69801C321B09867A5~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Stand: 20.10.2007.

⁴Martin Winter, Thomas Urban: Polen will Reform der EU blockieren, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 132, 12. Juni 2007, S. 1.

⁵<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E0D-C1A06F224D4FA69801C321B09867A5~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Stand: 20.10.2007.

⁶Martin Winter: EU stärkt ihre innere Verfassung, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 242, 20/21. Oktober 2007, S. 1.

⁷Merkel, Angela: Der Vertrag von Lissabon ist von historischer Bedeutung für Europa, in: Das Parlament 51/52/Dezember 2007, S. 1.

nicht. Italien, das mit einem Veto gedroht hatte, soll bei der Neuverteilung der Sitze im verkleinerten Europäischen Parlament einen Abgeordneten mehr erhalten als vorgesehen. Offen ist, ob der Vertrag, der am 1. Januar 2009 in Kraft treten soll, in allen Ländern problemlos angenommen wird – in Irland ist eine Volksabstimmung vorgesehen, Großbritanniens Premier Gordon Brown gerät zunehmend unter Druck, ein Referendum anzusetzen.

Auch wenn der EU-Reformvertrag keinen Verfassungscharakter mehr hat, so wurden doch wichtige Elemente des Verfassungsvertrags beibehalten, darunter die Einführung der doppelten Mehrheit, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, die Aufwertung des Europäischen Parlaments. Der Artikel I-8 der Verfassung, der die „Symbole der Union“ enthielt, wurde komplett gestrichen. Auch die versuchte Vereinigung der beiden Regelwerke des Vertrags über die Europäische Union (EU) und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurde wieder aufgegeben. Der Reformvertrag ist ein Änderungsvertrag der letzten beiden Verträge.

„Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz“⁸ – diese Ziele hatten sich die Staats- und Regierungschefs bereits am 15. Dezember 2001 im belgischen Laeken gesetzt. Fast auf den Tag genau sechs Jahre später kam Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung bezüglich des EU-Reformvertrags zu dem Ergebnis: „Anders als seine Vorgänger lässt dieser Vertrag keine Fragen offen. Er holt die bei der großen Erweiterung des Jahres 2004 nicht erfolgten Reformen der Organe der Europäischen Union nach. (...) Damit schafft er die Grundlage für die neue Europäische Union im 21. Jahrhundert.“⁹

Dies wiederum zeigt die Relevanz dieser Arbeit. Denn im Folgenden soll untersucht werden, ob und inwiefern die wesentlichen Änderungen des in Lissabon beschlossenen Reformvertrags tatsächlich die Legitimation der Europäischen Union im Vergleich zu dem bislang bestehenden Regelwerk erhöhen würden. Um überhaupt eine Steigerung der Legitimität feststellen zu können, wird im Theorieteil der Arbeit zunächst untersucht, anhand welcher Kriterien Legitimität messbar bzw. erkennbar ist.

Dazu wird zuerst eine Einteilung der klassischen Legitimitätstheoretiker vorgenommen. Hierfür wird insbesondere auf die Theorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Seymour Martin Lipset, Wilhelm Hennis und Jürgen Habermas eingegangen. Dann werden gemeinsame Merkmale herausgearbeitet – die Bedeutung der Zustimmung der Bevölkerung, die Bedeutung von Verfahren, Geschichte und Tradition und die Frage nach guten, letzten und vorletzten Gründen. Das Ende dieses Kapitels bildet eine Diskussion, inwiefern diese Theorien auf das politische System der Europäischen Union anwendbar sind.

⁸Vgl. Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, abzurufen über: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>, Stand: 18.12.2007.

⁹Merkel: Der Vertrag von Lissabon ist von historischer Bedeutung für Europa, a.a.O., S. 1.

Anschließend soll mit Hilfe der Legitimitätstheoretiker und unter Bezugnahme auf Marcus Höreth und Fritz Scharpf ein eigenes Legitimitätskonzept für die Europäische Union entwickelt werden. Dieses basiert hauptsächlich auf dem Konzept von Fritz Scharpf, wobei in dem Konzept die von der Bevölkerung ausgehende Legitimation als direkte Legitimation gesehen wird, jene von den Mitgliedstaaten als indirekte Legitimation. Hinzu kommt noch eine dritte Komponente: Die Frage nach guten bzw. vorletzten Gründen, die hauptsächlich auf das Subsidiaritätskonzept abstellt. Vorangestellt werden insgesamt vier Annahmekombinationen – jeweils die Kombination der Existenz bzw. Nicht-Existenz eines europäischen Volks bzw. einer europäischen Öffentlichkeit. Im Empirieteil werden die wesentlichen Änderungen gegenüber dem bestehenden Regelwerk diskutiert – eingeteilt in die jeweiligen Kategorien, wie dies im erarbeiteten Konzept vorgesehen ist. Nach der Erörterung der Änderungen werden diese jeweils anhand der im Theorieteil dargestellten Kriterien und unter Anwendung der verschiedenen Annahmekombinationen bewertet. Aufgrund der Diskussion dieser einzelnen Änderungen soll dann im Anschluss eine Gesamtbewertung der Veränderung der Legitimation der Europäischen Union durch die Änderungen im Reformvertrag vorgenommen werden.

Zur Literatur im Theorieteil: Für die Einteilung der Legitimitätstheoretiker wird auf Gerd Strohmeier und Marcus Höreth zurückgegriffen. Beide entwickeln eigene Legitimitätskonzepte für ihre jeweilige Fragestellung und stellen diesen Konzepten eine Diskussion der verschiedenen Theoretiker voran. Die Einteilung in empirisch-soziologische, normativ-philosophische und Systemtheoretiker ist der Habilitationsschrift Gerd Strohmeiers entnommen. Hilfe für die Interpretation der Systemtheoretiker bietet Martin Kriele, Joachim Heidorn setzt sich kritisch mit den Konzepten von Max Weber, Niklas Luhmann und Jürgen Habermas auseinander. Er liefert zudem mögliche Weiterentwicklungen der Theorien und wichtige Hinweise für die Überprüfung der Legitimitätsfaktoren in der Empirie. Grundlage für das Legitimationskonzept für die EU als System sui generis ist die Systemtheorie von Fritz Scharpf.

Die Primärquellen im Empirie-Teil sind zum einen die konsolidierte Fassung des bestehenden Regelwerks, also des Vertrags von Nizza, zum anderen der abgelehnte Verfassungsvertrag sowie als zentrale Grundlage der EU-Reformvertrag. Der Reformvertrag ist – genau wie der Vertrag von Nizza und anders als der Verfassungsvertrag – ein Änderungsvertrag, er ändert die Bestandteile des Vertrags von Nizza, also den Vertrag über die Europäische Union und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, der in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEU) umbenannt wird. Im Anhang ist eine Tabelle mit einer Gegenüberstellung der jeweils im Empirieteil verwendeten Artikeln zu finden, die als Hilfestellung und als Verweissystem zwischen Reformvertrag, Verfassungsvertrag und bestehendem Regelwerk gilt. Die Schwierigkeit bestand hier zum einen darin, die jeweils zutreffenden Artikel zu den Änderungen

zu finden. Denn die Union verweigert auf den eigenen Webseiten Verweise auf den bereits in den Schubladen verschwundenem Verfassungsvertrag, zum anderen stellt sie auf ihrem Server unterschiedliche Versionen des Reformvertrags bereit. Werner Weidenfelds Werk „Die Europäische Union“ und verschiedene Aufsätze dienen als Hilfe im Bereich der vorgenommenen Änderungen.

2.1. Theorie

2.1.1. Legitimitätstheorien mit Bezug auf die nationale Ebene

Gerd Strohmeier nimmt in seiner Habilitationsschrift „Vetospiele – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus: eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien“ folgende Einteilung vor: Er unterscheidet zwischen der empirisch-soziologischen bzw. der subjektiven Perspektive, der normativ-philosophischen bzw. objektiven Perspektive und der systemtheoretischen Perspektive.¹⁰

2.1.1.1. Empirisch-soziologische Perspektive

Im Bereich der empirisch-soziologischen Perspektive ist die subjektive Legitimitätsperspektive der Menschen in einem politischen System entscheidend. Dabei geht es um die empirisch messbare Akzeptanz, auf die eine politische Ordnung stößt. Vertreter dieser Sichtweise nehmen also eine empirische Unterscheidung zwischen einer anerkannten und somit legitimen Herrschaft und einer nicht anerkannten und somit nicht legitimen Herrschaft vor. Die empirisch-soziologische Perspektive geht auf Max Weber zurück. Weitere Vertreter sind Niklas Luhmann und Seymour Martin Lipset.

Für Max Weber bezeichnet Legitimität die „innere Anerkennung, das Einverständnis, das Geltensollen, das die Handelnden einer Herrschaftsordnung zuschreiben“¹¹. Damit ist für Weber Legitimität eine empirische Kategorie, die auf den faktisch existenten Legitimitätsglauben der Gesellschaftsmitglieder abzielt – und kein normativer Maßstab. Weber hat drei reine Formen von Legitimitätsgründen unterschieden, denen drei Idealtypen legitimer Herrschaft entsprechen: (1) die traditionale Herrschaft kraft des Glaubens an die Heiligkeit der von jeher vorhandenen Ordnungen und Herrengewalten, (2) die charismatische Herrschaft kraft affektuellem Hingabe an die Person des Herrn und ihre Gnadengaben (3) die rationale Herrschaft kraft des Glaubens an die Geltung legaler Satzung¹² und der durch rational geschaffene Regeln begründeten sachlichen Kompe-

¹⁰Strohmeier, Gerd: Vetospiele – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus, Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 34.

¹¹Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann und Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Berlin: Duncker & Humboldt, 1982, S. 13.

¹²Weber, Max: Rechtssoziologie. Aus dem Manuskript herausgegeben und eingeleitet von Johannes Winckelmann, Neuwied: Luchterhand, 1967, S. 32 und 37.

tenz.¹³ Somit bezieht Weber das Wesen der rationalen Legitimität aus der Begründbarkeit und nicht aus der Legalität.¹⁴ Heidorn folgert daraus, dass die Anerkennung von Legalität als legitim zum einen auf dem Ausmaß realer Chancen der Interessenbefriedigung, das ein legal verfasstes System eröffnet, zum anderen auf dem Ausmaß freiwilliger Zustimmung und Teilnahme an der Funktionsweise des legal organisierten Systems beruht.¹⁵ Eine Staatsgewalt ist demnach legitim, wenn sie in den Augen der ihr Unterworfenen im Großen und Ganzen als gerechtfertigt gilt.¹⁶

Weber differenziert die Kategorie der Rationalität und unterscheidet zwei qualitativ unterschiedliche Rationalitätstypen: Die Struktur des kapitalistischen wirtschaftlichen Handelns beschreibt er als formale Rationalität, als materiale Rationalität bezeichnet er den Grad, in welchem die jeweilige Versorgung von gegebenen Menschengruppen mit Gütern unter dem Gesichtspunkt wertender Postulate vorgenommen wird.¹⁷ Die materiale Rationalität bezieht sich somit auf ethische Imperative, utilitaristische Regeln oder politische Maxime.¹⁸

Laut Heidorn sind bei Weber zwei grundlegende Möglichkeiten einer effektiven Legitimation der legalen Herrschaft angelegt:¹⁹ Zum einen könne sich ein legal strukturiertes Herrschaftsgefüge dadurch legitimieren, dass es sich in seiner Selbstdarstellung und/oder in seiner realen Zielsetzung als eine soziale Organisationsform präsentiert, die streng sachrational handelt und Ziele des Allgemeinwohls verfolgt. Zum anderen bestehe eine Legitimationschance darin, dass die legale Herrschaft Zielsetzungen und Funktionsregeln ihrer organisatorischen Struktur als prinzipiell offen für Korrekturen und Veränderungen darstellt. Unzufriedene oder benachteiligte Gruppen haben unter diesen Voraussetzungen auch die Chance, dass ihre Interessen berücksichtigt werden. Für moderne Legitimationsbildung ist laut Heidorn zusätzlich die Einsicht aus den historischen Untersuchungen Webers grundlegend, nämlich dass die Legitimität der modernen bürgerlichen Gesellschaft auf zwei qualitativ unterschiedlichen, konträr wirkenden Legitimationsquellen beruht, der legal verfassten Herrschaftsstruktur einerseits und der Legitimationsressource charismatischer „Führer“ andererseits.²⁰

Aus Weber lassen sich überdies folgende Legitimationsfaktoren ableiten:

- die Legitimationswirkung durch sachrationale Problemregulierung, die keine gesellschaftlichen Interessen systematisch benachteiligt;
- die Legitimationswirkung durch die prinzipielle Offenheit und Revidierbarkeit legaler Verfahren;

¹³Höreth, Marcus: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Baden-Baden: Nomos, 1999, S. 76 f.

¹⁴Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 36.

¹⁵Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 70.

¹⁶Kriele: Einführung in die Staatslehre, a.a.O., S. 37.

¹⁷Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 20 f.

¹⁸Kriele: Einführung in die Staatslehre, a.a.O., S. 37.

¹⁹Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 31 und S. 70.

²⁰Ebd., S. 70 f.

- die Legitimationswirkung durch die Übereinstimmung legaler Verfahren mit normativ-generalisierten Erwartungen und materiellen Interessen der betroffenen Population;
- die Legitimationswirkung durch Partizipationschancen mit realen Erfolgsaussichten.²¹

Niklas Luhmann baut auf Webers Begriff der rationalen Legitimität auf Grund des Glaubens an die Legalität gesetzter Ordnungen auf²² und untersucht in seiner Theorie näher, worauf die Legitimität der legalen Herrschaft beruht. Den emphatischen Legitimitätsbegriff (Glaube der Gesellschaftsmitglieder an Vorbildlichkeit, Verbindlichkeit und Gelten-Sollen eines Herrschaftssystems) kritisiert er als ungeeignetes Untersuchungsinstrument für die Analyse fortgeschrittener industriell-kapitalistischer Gesellschaft.²³ Im Zentrum seiner Ausführungen steht die Frage nach den Verfahren – Gerichtsverfahren, Gesetzgebungsverfahren und Wahlverfahren²⁴, die die Legitimität reiner Legalität beschaffen. Das Faktische umfasst bei Luhmann das Normative.²⁵ Sein Anspruch ist es, das rechtfertigende Denken im Faktischen aufgehen zu lassen. „Auf eine normative Bindung des Begriffs wird konsequent verzichtet, indem Legitimation nur noch über ‚Verfahren‘ bewirkt und eine Unterscheidung zwischen guter und schlechter Herrschaft ganz aufgegeben wird.“²⁶ Die Legitimität eines politischen Systems ist somit aufzufassen als die „generalisierte Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“²⁷ – also Entscheidungen unabhängig von Inhalt und Begründung als bindend, nicht notwendig auch als richtig – zu akzeptieren.²⁸ Niklas Luhmann drückt dies folgendermaßen aus: „Das Recht einer Gesellschaft ist positiviert, wenn die Legitimität reiner Legalität Anerkennung findet, wenn also Recht deswegen beachtet wird, weil es nach bestimmten Regeln durch zuständige Entscheidung gesetzt ist. Damit wird in einer zentralen Frage des menschlichen Zusammenlebens Beliebigkeit Institution.“²⁹ Die formalen Verfahrensregeln reichen als legitimierende Entscheidungsprämissen aus. Entscheidungen, die gemäß dieser Regeln getroffen werden, bedürfen daher keiner weiteren Legitimation.

Es geht Luhmann nicht um die Begründungszusammenhänge der Zustimmung zu politischen Entscheidungen, sondern ausschließlich um die gesicherte, definitive Zustimmung der Bevölkerung selbst. Es geht ihm um „fragloses, ja fast motivloses Akzeptieren bindender Entscheidungen“³⁰. Dies bedeutet, dass Legitimität nach Luhmann bereits porös ist, wenn die Frage der Aner-

²¹Ebd., S. 119.

²²Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, 2. Auflage, Darmstadt: Luchterhand, 1975, S. 28 f.

²³Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 70 f.

²⁴Kriele: Einführung in die Staatslehre, a.a.O., S. 38.

²⁵Ebd., S. 39.

²⁶Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 77.

²⁷Luhmann: Legitimation durch Verfahren, a.a.O., S. 28.

²⁸Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 76.

²⁹Luhmann, Niklas: Soziologie des politischen Systems, in: Luhmann, Niklas (Hrsg.): Soziologische Aufklärung, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Band 1, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1970, S. 167.

³⁰Ebd., S. 159.

kennung administrativer Entscheidungen bewusst diskutiert wird.³¹ Damit stellt sich für Luhmann folgende Frage: Durch welche sozialen Mechanismen wird die fraglos-selbstverständliche Anerkennung bewirkt? Luhmann erklärt dies anhand von Gerichtsverfahren. Durch die Verfahren wird vermieden, dass Konflikte generalisiert werden. Im Verfahren werden die Beteiligten dazu gebracht, ihre Position freiwillig zu individualisieren und zu isolieren.³² Legitimation durch Verfahren bestehe laut Luhmann nicht darin, „den Betroffenen innerlich zu binden, sondern darin, ihn als Problemquelle zu isolieren und die Sozialordnung von seiner Zustimmung oder Ablehnung unabhängig zu stellen“³³.

Legitimität bezeichnet bei Luhmann nicht mehr die innere Anerkennung gesellschaftlicher und politischer Strukturen als vorbildlich (wie bei Weber), sondern eine inhaltlich weitgehend unspezifische, generalisierte und routinisierte Pauschalakzeptanz administrativer Entscheidungen.³⁴

Kritisch anzumerken ist, dass Luhmann nicht die materiell-normativen Bedingungen formaler Legitimationsbildung expliziert und Leistungs- und Legitimationsgrenzen der Verfahrenssysteme völlig ausblendet. „Problematisch erscheint ferner die von Luhmann vorgenommene Verkürzung des Legitimationsproblems auf die Abnahme administrativer Entscheidungen durch das Publikum.“³⁵ Heidorn bezeichnet Luhmanns Konzept daher auch als „Verfahren statt Legitimation“³⁶. Die Leistung Luhmanns liegt darin, eine einfaktorielle Legitimationstheorie darzulegen. Heidorn schlägt als Gegenkonzept Legitimität als die Anerkennung einer Gesellschaftsordnung als ganzer durch die Gesellschaftsmitglieder vor, so dass Legitimität auch nicht ausschließlich auf die Eigenleistungen des politischen Systems zurückgeführt werden kann, sondern sich kontinuierlich aus Legitimationsleistungen aller gesellschaftlichen Teilsysteme speist.³⁷

Für Seymour Martin Lipset ist Legitimität „vorhanden, wenn es dem System gelingt, im Volke die Überzeugung zu schaffen und zu erhalten, dass die bestehenden politischen Institutionen für die betreffende Gesellschaft die bestmöglichen sind“³⁸. Der Legitimitätsglaube der Bevölkerung besteht darin, dass unter den gegebenen Bedingungen und Umständen keine geeigneteren Institutionen vorstellbar oder realisierbar sind. Ein politisches System braucht damit – ganz in der Tradition empirischer Legitimitätskonzepte – kein ideales Gebilde zu sein, um als legitim zu gelten.³⁹ Um seine Theorie zu konkretisieren, unterscheidet er zwischen der Legitimität des politischen Systems als wertendes Element einerseits und der Funktionsfähigkeit des politischen Systems als

³¹Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 77.

³²Luhmann: Legitimation durch Verfahren, a.a.O., S. 120.

³³Ebd., S. 121.

³⁴Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 117.

³⁵Ebd.

³⁶Ebd., S. 118.

³⁷Ebd., S. 117.

³⁸Lipset, Seymour M.: Soziologie der Demokratie, Neuwied: Luchterhand, 1962, S. 70.

³⁹Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 198.

instrumentales Element andererseits.⁴⁰ Die Funktionsfähigkeit bezeichnet hierbei die Leistung eines politischen Systems. Dadurch dass Lipset neben der Legitimität noch diesen Faktor einführt, kann er die Bedeutung der Legitimität für die Stabilität eines Systems darstellen. Nimmt die Funktionsfähigkeit eines Systems ab, so ist ein hohes Maß an Legitimität nötig, damit die Stabilität eines politischen Systems gewährleistet ist.⁴¹ Die Beziehung zwischen dem Grad der Legitimität und der Funktionsfähigkeit eines bestimmten politischen Systems beschreibt Lipset anhand folgender Vierfeldertafel⁴²:

	Funktionsfähigkeit	
Legitimität	+	-
+	A	B
-	C	D

A steht für ein hohes Maß an Legitimität und Funktionsfähigkeit, Lipset nennt als Beispiel die USA bzw. Großbritannien. D repräsentiert funktionsunfähige und illegitime Regime. B bezeichnet Regime, die für legitim gehalten werden, aber trotzdem nicht funktionsfähig sind; Lipset nennt hier als Beispiel die Weimarer Republik. C steht für Systeme, die funktionsfähig, aber illegitim sind, wie eine gut verwaltete Kolonie. Wenn der Zustand in einem Land von A nach B wandert, bleibt das System Lipset zufolge trotzdem demokratisch; wandert der Zustand von C nach D, so brechen die Systeme zusammen.⁴³ Wenn also die Funktionsfähigkeit zusammenbricht, so bleiben Staaten dann demokratisch, wenn sie ein hohes Maß an Legitimität aufweisen.

Ein funktionsfähiges aber illegitimes Regime ist damit labiler als ein Regime, das kein hohes Maß an Funktionsfähigkeit, aber ein umso höheres an Legitimität aufweist.⁴⁴ Lipset führt weiterhin aus, dass ein politisches System durch langdauernde Funktionsfähigkeit, wie beispielsweise durch eine stetige Wirtschaftsentwicklung, zur Legitimität gelangen kann.

Zusammenfassend ist im Bereich der empirisch-soziologischen Legitimitätskonzepten zu sagen: Die Basis bildet bei allen Konzepten die Annahme, dass das Volk bzw. die Mehrheit stets weiß, was legitim ist. Und genau diese Basis ist auch der Hauptkritikpunkt an diesen Konzepten.⁴⁵

2.1.1.2. Normativ-philosophische Perspektive

Gerade deshalb wird im Bereich der normativ-philosophischen Perspektive Legitimität ausschließlich davon abhängig gemacht, ob und inwiefern sie objektiven Anforderungen entspricht.⁴⁶

⁴⁰Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 39.

⁴¹Lipset: Soziologie der Demokratie, a.a.O., S. 70.

⁴²Ebd., S. 74.

⁴³Ebd., S. 76.

⁴⁴Ebd., S. 77.

⁴⁵Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 13.

⁴⁶Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 40.

Ideologische Vorstellungen der Bevölkerung spielen hier keinerlei Rolle. Allein die Frage der objektiven Anerkennungswürdigkeit⁴⁷ einer politischen Ordnung steht im Mittelpunkt. Hier wird unterschieden zwischen einer guten und somit legitimen politischen Herrschaft und einer schlechten und somit nicht legitimen politischen Herrschaft.

Die Ausgestaltung dieser objektiven Anerkennungswürdigkeit ist bei den einzelnen Vertretern unterschiedlich: Wilhelm Hennis beispielsweise unternimmt den Versuch, einen Begriff legitimer Herrschaft zu kreieren, der zum einen kritisch-normativ ist, zum anderen auch empirisch anwendbar ist. Als Theoretiker steht Hennis zwischen beiden Perspektiven.⁴⁸ Er sieht legitime Herrschaft als historische Kategorie, ein wertneutraler Legitimitätsbegriff ist seiner Meinung nach nicht möglich. Voraussetzung für das Entstehen legitimer Herrschaft ist der freie Bürger. Hennis unterscheidet drei Legitimitätsfaktoren: (1) Die Autorität des Herrschers, (2) die Legitimität kraft Aufgabe (als wichtigste Aufgabe legitimer Herrschaft sieht er die Friedenswahrung und die Ausübung des Gewaltmonopols)⁴⁹ und (3) die Herrschaft limitierende sowie konsenssichernde und konsensanregende Strukturen. Alle drei Faktoren müssen laut Hennis vorhanden sein. Eine Herrschaft, die sich nicht kraft Aufgabe legitimiert, ist für Hennis sinnlos.⁵⁰ Das Merkmal der Herrschaft der Neuzeit ist außerdem, dass es keine letzten Gründe der Legitimation (wie die *volonté générale* bei Rousseau), sondern nur vorletzte Gründe gibt. Diese vorletzten Gründe bestehen aus legalen Verfahren und bestimmten Herrschaftsmodi.

Im Gegensatz zu Hennis entwickelt Jürgen Habermas einen rein normativ-philosophischen Legitimitätsbegriff.⁵¹ Für Habermas hängt die Anerkennung und Stabilität einer politischen Ordnung von einem vernünftig begründbaren, jedoch stets bestreitbaren Geltungsanspruch ab. „Legitimität bedeutet, daß der mit einer politischen Ordnung verbundene Anspruch, als richtig und gut anerkannt zu werden, gute Argumente für sich hat.“⁵² Ein wirksamer Legitimitäts Glaube weist nach Habermas einen „immanenten Wahrheitsbezug“ auf: Die Gründe, auf denen ein solcher Glaube ruht, implizieren einen rationalen Geltungsanspruch, der überprüft und gegebenenfalls kritisiert werden kann.⁵³

Um dies näher zu klassifizieren, unterscheidet Habermas zwei Legitimationsanstrengungen: Die Systemintegration, die Massenloyalität durch die Effizienz der Systemleistungen erzeugt.⁵⁴ Allerdings entsteht hier noch keine Legitimität im normativen Sinne. Diese entsteht erst durch die So-

⁴⁷Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS Sonderheft 7 (1976), S. 39.

⁴⁸Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 79.

⁴⁹Ebd., S. 80.

⁵⁰Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 59.

⁵¹Ebd., S. 41.

⁵²Habermas, Jürgen: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976, S. 217.

⁵³Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 121.

⁵⁴Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1977, S. 68.

zialintegration, die den Erhalt der Gesellschaft in ihrer normativ bestimmten Identität zum Gegenstand hat. Im Zentrum der Legitimationsanstrengungen steht die Ermöglichung und Förderung eines menschenwürdigen Miteinanders.⁵⁵

Legitimität hängt bei Habermas vom „Diskursbegriff der Legitimation“⁵⁶ ab: Im Diskurs soll festgestellt werden, inwieweit Normen verallgemeinerungsfähige oder partikuläre Interessen zum Ausdruck bringen. An den Diskurs knüpft Habermas die Kriterien, dass dieser herrschaftsfrei, rational und allgemeinzugänglich sein soll. Das Ergebnis eines solchen Diskurses ist ein zwangloser und allgemeiner Konsens über Normen, die alle wollen können. Aufgabe des Staates ist es somit, partizipationsanregende und partizipationssichernde Strukturen bereitzustellen, um die Legitimität durch einen herrschaftsfreien Diskurs einer objektiven Beurteilung zugänglich zu machen.⁵⁷

Laut Habermas lässt sich die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung nur daran messen, ob und wie weit sie fähig ist, in dem ihr zugrunde liegenden Gemeinwesen „eine prozedurale Legitimität im Sinne vernünftiger Vereinbarung“ zu ermöglichen.⁵⁸

Genau wie die empirisch-soziologischen Konzepte wird auch die normativ-philosophische Perspektive in ihrer Grundfeste angegriffen: Die Hauptkritik ist hier die Entwicklung eines objektiven Maßstabs für Legitimität. Joachim Heidorn führt drei Schwierigkeiten auf, die von den normativen Legitimitätstheorien ausgehen:⁵⁹

- Der recht willkürliche und beliebige Charakter der objektiven normativen Standards;
- Die Gefahr, Legitimität als eine geschichtliche Realkategorie aufzulösen und in ein Idealkonstrukt zu verwandeln;
- Die Unterschätzung der Zustimmungsbereitschaft großer Bevölkerungsteile zu bestehenden gesellschaftlichen und politischen Institutionen.

Joachim Heidorn entwickelt auf Grundlage von Habermas eine Theorie, die Legitimität als empirische Realkategorie begreift. Gegen Habermas' These einer Wahrheitsabhängigkeit des Legitimationsglaubens argumentiert Heidorn, dass die Legitimität eines gesellschaftlichen und politischen Systems auf der grundsätzlichen Vereinbarkeit der dem staatlichen Handeln zugrunde liegenden Normenstruktur mit den normativen Orientierungen relevanter Teile der Population beruht.⁶⁰ Zur Legitimationssicherung dienen laut Heidorn unter anderem der Mechanismus periodischer demokratischer Wahlen, materielle Sicherungs- und Ordnungsleistungen des politischen Systems und eine interessenoffene, pluralistische Selbstpräsentation des politischen Systems. Legitimationsschwäche im nachhinein lassen sich verhindern durch organisatorische Innendifferenzierung des

⁵⁵Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 78.

⁵⁶Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 42.

⁵⁷Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 79.

⁵⁸Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im modernen Staat, a.a.O., S. 46.

⁵⁹Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 262 ff.

⁶⁰Ebd., S. 209.

politisch-administrativen Systems und durch ein Bündel von Integrations- und Repressionsstrategien gegenüber sozialen Protestbewegungen.⁶¹

2.1.1.3. Systemtheoretiker

Dem systemtheoretischen Zugang liegt die Unterscheidung zwischen Inputlegitimation, also den Inhalten, die in das System eingespeist werden, und der Outputlegitimation, also den Ergebnissen, die das System produziert, zugrunde.

2.1.1.3.1. Legitimation auf nationalstaatlicher Ebene

Gerd Strohmeier entwickelt in seiner Habilitationsschrift aus der Systemtheorie heraus folgendes Konzept: Politische Herrschaft umfasst politische Strukturen, politische Prozesse und politische Inhalte. Daraus entwickelt er insgesamt drei Legitimationsebenen.

Die ersten beiden Ebenen sind Systemebenen – die erste bezieht sich auf die Staatsform, also die Legitimationsstrukturen des politischen Systems hinsichtlich des Grundmodells der politischen Ordnung. Die zweite Legitimationsebene betrachtet die spezifische Ausgestaltung der Staatsform. Die dritte Legitimationsebene befasst sich mit der eigentlichen Legitimation politischer Herrschaft, mit den Akteuren, den Inhalten und den Prozessen, während die ersten beiden Ebenen deren Förderung durch das politische System abbildet.⁶²

Als Daseinszweck politischer Herrschaft legt Gerd Strohmeier die Realisierung gemeinwohlorientierter und effizienter Outputs fest, wobei er unter Gemeinwohlorientierung Konsensfähigkeit versteht und unter Effizienz die Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit.⁶³ Hier wird die Ausrichtung an den vorletzten Gründen deutlich. Denn Gerd Strohmeier stellt auf pluralistische Gesellschaften ab, in denen das Gemeinwohl nur a posteriori zu erkennen ist. Dies bedeute allerdings nicht, dass kein gesellschaftlicher Minimalkonsens existieren kann – er nennt als Beispiel Unveränderlichkeitsklauseln wie Art. 79 Abs. 3 GG.⁶⁴

Zur Systematisierung der vorletzten Gründe geht Gerd Strohmeier folgendermaßen vor: Er greift das Konzept der Input- und Outputlegitimation von Fritz Scharpf auf. Inputlegitimation ist in diesem Zusammenhang als Prozess zur Förderung gemeinwohlorientierter Outputs zu verstehen. Dies realisiert das politische System durch die Bereitstellung von Konsensstrukturen. Der Zusammenhang zwischen Input- und Outputlegitimation ist folgender: Je höher der Grad an Inputlegitimation, desto niedriger der Grad an Outputlegitimation.⁶⁵

⁶¹Ebd., S. 211.

⁶²Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 46.

⁶³Ebd., S. 47.

⁶⁴Ebd., S. 49.

⁶⁵Ebd., S. 61 f.

Ebenfalls ausgehend von der Modellvorstellung eines politischen Systems beurteilt Fritz Scharpf die politische Ordnung – wie bereits gesagt – zum einen von Seiten der politischen inputs (insbesondere artikulierte Interessen) und von Seiten der politischen outputs (insbesondere verbindliche Entscheidungen)⁶⁶. Inputlegitimation betont dabei das „Government by the people“: „Political choices are legitimate if and because they reflect the ‚will of the people‘ – that is, if they can be derived from the authentic preferences of the members of a community.“⁶⁷ Outputlegitimation dagegen steht für „Government for the people“: „Here, political choices are legitimate if and because they effectively promote the common welfare of the constituency in question.“⁶⁸

Inputlegitimation ist somit eng verbunden mit Partizipation und Konsens – und dies wiederum hängt von einem sogenannten Gemeinsamkeitsglauben, einer „thick collective identity“⁶⁹, ab. Diese Identität besteht aus Gemeinsamkeiten wie Geschichte, Sprache, Kultur, Volkszugehörigkeit. Wenn dies nicht vorhanden ist, sieht Scharpf keinen Zugewinn an Inputlegitimität bei der Verwendung der Mehrheitsregel.

Stärker input-orientierte Demokratietheorien bewerten nun das politische System nicht nach der Qualität der Leistungen, sondern nach den in den politischen Prozess eingehenden Willensäußerungen und artikulierten Interessen. Ausgangspunkt ist hier die Frage, wie das politische System eingerichtet sein muss, wenn Entscheidungen möglichst unverfälscht aus der gleichen Partizipation aller hervorgehen sollen.⁷⁰ Bei der pluralistischen Variante der input-orientierten Demokratietheorie erscheinen Gruppeninteressen und Gruppenforderungen als die sowohl empirisch wie normativ allein relevanten Inputs in das politische System. „Ins Normative gewendet, verlangt die Pluralismustheorie ein politisches System mit so weitgehend dezentralisierten Entscheidungskompetenzen, daß tendenziell allen politisch aktiven Gruppen die Chance effektiver Einflußnahme auf die sie interessierenden Entscheidungsprozesse eröffnet wird.“⁷¹

Die Outputlegitimation auf der anderen Seite leitet sich ab von der Kapazität, Probleme zu lösen, die nach kollektiven Lösungskonzepten verlangen, weil sie nicht auf individueller Basis, auf Marktbasis oder durch freiwillige Zusammenarbeit in einer Gesellschaft gelöst werden können. Voraussetzung für diese Seite der Legitimation ist nicht so sehr eine kollektive Identität als vielmehr die Annahme von einer Anzahl gemeinsamer Interessen, die ausreichend breit sein müssen, um institutionelle Gefüge für gemeinsame Handlungen zu rechtfertigen.⁷² Outputlegitimation kann auch vorhanden sein, wenn im Wahlvolk unterschiedliche kollektive Identitäten koexistie-

⁶⁶Scharpf, Fritz: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Scriptor Verlag GmbH & Co KG, 1975, S. 21.

⁶⁷Scharpf, Fritz: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, New York: Oxford University Press, 1998, S. 6.

⁶⁸Ebd., S. 6.

⁶⁹Ebd., S. 8.

⁷⁰Scharpf: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, a.a.O., S. 25.

⁷¹Ebd., S. 29 f.

⁷²Ebd., S. 11.

ren: „[O]utput-oriented legitimacy, standing alone, is *interest based rather than identity based*.“⁷³ Scharpf folgert daraus, dass man die Europäische Union als angemessenen Rahmen für die kollektive Lösung gemeinsamer Probleme definieren kann.⁷⁴

Theorien der output-orientierten Richtung normieren zunächst eine wünschbare Qualität politischer Leistungen und bestimmen dann von diesem Punkt her die Anforderungen an die Strukturen des Systems.⁷⁵ Unter diese Kategorie fasst Scharpf zum einen die Gewaltenteilungs- und Balancetheorien, deren oberstes Leistungskriterium negativ definiert ist. Denn Ziel dieser Struktur des politischen Systems ist es, die Gefahr tyrannischer Herrschaft zu vermindern.

Bei den Repräsentationstheorien andererseits erscheint die Output-Orientierung im positiven Licht als Anforderung an die inhaltliche Rationalität politischer Entscheidungen. Ausgangspunkt hierfür ist der Glaube an ein vorgegebenes und erkennbares Gemeinwohl oder aber daran, dass dieses aus der offenen Konkurrenz der Meinungen hervorgehen möge.⁷⁶ Ziel ist es hier, politische Systeme einzurichten, die ein Höchstmaß an politischer Rationalität erwarten lassen. Zusammensetzung, Organisation und Verfahren der Repräsentativorgane sollte dergestalt sein, dass sie ein Maximum an Meinungskonkurrenz und die intensive Verknüpfung der parlamentarischen Deliberation mit dem Meinungsaustausch in der Öffentlichkeit gewährleisten.

Die Output-Orientierung ist nach Scharpf heute vor allem in dem Sinne relevant, als sich alle politischen Systeme in wachsendem Maße mit Forderungen nach sozialer Sicherheit, wirtschaftlichen Wachstum etc. konfrontiert sehen. „Empirische Untersuchungen zeigen, daß die Fähigkeit zur Befriedigung solcher Forderungen zu einem kritischen Maßstab für die Legitimität politischer Systeme geworden ist.“⁷⁷

Die Wirkung folgender Mechanismen stellt Scharpf im Zusammenhang mit der Output-Legitimation vor:⁷⁸

- *Electoral Accountability*: Im Gegensatz zur Inputlegitimation bringen Wahlen hier nicht den Willen des Volks zum Ausdruck, sondern bilden die Infrastruktur der politischen Rechenschaft, die die normative Orientierung der Amtsträger gegenüber dem öffentlichen Interesse institutionalisiert und verstärkt. Voraussetzung hierfür sind Strukturen, die sicherstellen, dass die Machtausübung unter der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit stattfindet, wie politische Parteien oder Massenmedien.⁷⁹

⁷³Ebd., S. 12.

⁷⁴Ebd., S. 11.

⁷⁵Ebd., S. 21.

⁷⁶Ebd., S. 22.

⁷⁷Ebd., S. 24.

⁷⁸Ebd., S. 13 f.

⁷⁹Ebd., S. 14.

- *Independent Expertise*:⁸⁰ Bestimmte Politikfelder sind der direkten Kontrolle durch den Bürger entzogen und stattdessen unabhängigen Experten übertragen. Folgende Überlegungen rechtfertigen dies: (1) Die Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft würde keine gemeinwohlorientierten Entscheidungen hervorbringen. (2) Die betroffenen Entscheidungen erfordern komplexes Expertenwissen. (3) Falls die Entscheidungen ganz klar breite Mehrheiten im Volk verletzen würden, können Amtsträger diese Entscheidungen immer noch aufheben.

- *Corporatist and Intergovernmental Agreement*:⁸¹ In föderalen Gebilden werden viele wichtige Politikfelder durch „negotiated agreements“ zwischen dem Bundesstaat und den einzelnen Staaten bestimmt. Inputorientierte Bedenken können hier folgendermaßen zurückgewiesen werden: Wenn es demokratisch verantwortlichen Regierungen unter der Kontrolle verschiedener politischer Parteien oder Koalitionen gelingt, zu einer Übereinkunft zu gelangen, gibt es wenig Grund, dass die Präferenzen großer Teile der Bevölkerung verletzt werden. Mit Blick auf die Outputlegitimation bestehen folgende Problemfelder: (1) Die Annahme, dass bestimmte Problemfelder nur über „intergovernmental cooperations“ gelöst werden können. (2) Die Problematik, dass diese Entscheidungen wohl auf Grund der hohen Transaktionskosten von intergouvernementalen Verhandlungen wenig effizient sein würden.

- *Pluralist Policy Networks*:⁸² Die Agenda und Optionen der Politik werden in einem informellen Prozess debattiert, in dem private Einzelpersonen, Interessengruppen, public-interest Organisationen und Regierungsakteure beitragen. Die Legitimität wird folgendermaßen begründet: Aufgrund der Komplexität der Interessen, Probleme und Lösungen in modernen Gesellschaften, spielen flexible und informelle Interaktions-Netzwerke eine notwendige Rolle, um problemorientierte Lösungen zu charakteristischen Problemen der Politik zu finden.⁸³

2.1.1.3.2. Legitimitätskonzept jenseits des Nationalstaats

Marcus Höreth unternimmt in „Die Europäische Union im Legitimationstrilemma“ den Versuch, ein Legitimitätskonzept jenseits der Staatlichkeit zu entwickeln. Denn „die umstandslose Übertragung jener Legitimationsstrukturen des demokratischen Verfassungsstaats – insbesondere des Prinzips der Volkssouveränität“⁸⁴ auf die europäische Ebene sei nicht sinnvoll. Mit Bezug auf die EU lasse sich nicht mit einem ausschließlich im nationalstaatlichen Denken verhafteten Demokratie- und Legitimationsverständnis operieren. Höreth entwirft ein mehrdimensionales kriterienbasiertes Legitimitätskonzept, das ebenso wie Scharpfs Analyse Abraham Lincolns berühmte „Gettysburg Address“ aufgreift. Er unterscheidet:

⁸⁰Ebd., S. 15 f.

⁸¹Ebd., S. 16 ff.

⁸²Ebd., S. 18 ff.

⁸³Ebd., S. 20.

⁸⁴Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 74.

(1) Die Beteiligungsdimension – „Government by the people“, die Höreth mit der Inputlegitimation gleichsetzt. Legitimation hängt hier in erster Linie von Verfahren ab⁸⁵ und von einem demokratischen Staatsmodell, das die Integration aller Interessen verspricht.⁸⁶

(2) Die Leistungsdimension – „Government for the People“, die Höreth mit der Outputlegitimation gleichsetzt. Legitimation entsteht hier, wenn effiziente und effektive Problemlösungen produziert werden, wobei der Maßstab hier inhaltliche Rationalität und effektive Gemeinwohldienlichkeit ist. Demnach bedarf es institutioneller Vorkehrungen, die eine bestmögliche Annäherung politischer Entscheidungen an diese abstrakte Qualität der Rationalität gewährleisten. Auf der Outputseite fordert Höreth unter Berufung auf die Federalist Papers unter anderem radikale Meinungsfreiheit, Gewaltenteilung, ein aufgeklärt rasonierendes Bürgertum⁸⁷, Immunität und Indemnität genießende Abgeordnete, strikte Ablehnung des imperativen Mandats etc.⁸⁸ Die EU steht damit permanent unter Rechtfertigungszwang, indem sie ihren Charakter als Problemlösungsgemeinschaft⁸⁹ unentwegt unter Beweis stellen muss.⁹⁰

Diesen beiden Dimensionen fügt Höreth noch eine dritte Dimension an, und zwar:

(3) Die Identitätsdimension – „Government of the People“, was er mit sozialer Legitimation gleichsetzt. Höreth zufolge können weder input- noch outputorientierte Argumente die Legitimität des Regierens jenseits der Staatlichkeit hinreichend begründen. Inputlegitimation könne sich nur entfalten, wenn bestimmte identitäre Bedingungen erfüllt sind.⁹¹ Diese Dimension ist laut Giovanni Sartori mit „insoluble problems of interpretation“⁹² verbunden. In den meisten Demokratietheorien werde diese Dimension vorausgesetzt.

Hier unterscheidet Höreth zwischen demokratischer und formaler Legitimität. Die formale Legitimität zielt auf die Eigenschaft der EU als Rechtsgemeinschaft ab. Diese ist gegeben, da bei der Schaffung europäischer Institutionen alle hierfür benötigten rechtlichen Anforderungen beachtet wurden. Zusätzlich bilden die Mitgliedstaaten eine Legitimationsressource: „Da einer eigenständigen demokratischen Legitimation der EU aufgrund der nur eingeschränkt gegebenen Demokratiefähigkeit der europäischen ‚Polity‘ strukturelle Grenzen gesetzt sind, bleiben die Mitgliedstaaten in ihrer die europäische Politik bestimmenden und vermittelnden Funktion eine unverzichtbare Legitimationsressource.“⁹³

⁸⁵Diese Argumentation ist auch bei Scharpf zu finden: Scharpf, Fritz: Interdependence and Democratic Legitimation, unveröffentlichtes Manuskript, Köln: MPI für Gesellschaftsforschung, 1998, S. 3.

⁸⁶Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 85.

⁸⁷Damit integriert Höreth Habermas' „Diskursbegriff der Legitimation“ in sein Konzept.

⁸⁸Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 86.

⁸⁹und zwar als bessere Problemlösungsgemeinschaft als auf nationaler Ebene. Damit integriert Höreth implizit den Subsidiaritätsgedanken in sein Modell.

⁹⁰Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 87.

⁹¹Ebd., S. 88.

⁹²Sartori, Giovanni: Democratic Theory, New York: Praeger, 1965, S. 26.

⁹³Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 94.

Auf europäischer Ebene muss allerdings zusätzlich die Frage gestellt werden, wie das Kollektiv „Volk“ – als die Gesamtheit der von europäischer Herrschaftsausübung Betroffenen – beschaffen sein muss, damit es das Mehrheitsprinzip ertragen kann.⁹⁴ Laut Wallace/Smith hängt die soziale Legitimität in der EU ab von „the strength (or weakness) of popular recognition of their shared membership of a broader political community“.⁹⁵ Scharpf knüpft an die Legitimationswirkung des demokratischen Mehrheitsprinzips die „sozio-kulturelle Unterstützung und institutionelle Infrastruktur, die politische Kommunikation über wichtige Optionen des politischen Handelns und Einlösung politischer Verantwortlichkeit erst ermöglichen.“⁹⁶

2.1.1.4. Zwischenergebnis und Systematisierung der Bestandteile

Die hier dargestellten Bestandteile der diskutierten Theoretiker können folgendermaßen systematisiert werden:

Input	Prozess	Output	(1) formelle/ (2) materiale Legitimität
Beteiligte	Verfahren		(1) Output ist bereits durch das konkrete Verfahren formal legitimiert (Luhmann)
Inhalte	Institutionen		(2) Die normativen Anforderungen an den Output spiegeln sich auf der Input-Seite durch die Inhalte wider, wenn diese durch vorletzte bzw. gute Gründe fundiert werden;
(Pluralismus)	Müssen Habermas zufolge so gestaltet sein, dass ein gemeinwohlorientierter, rationaler Diskurs möglich ist		

Diese Tabelle dient als Basis für die Entwicklung einer Legitimitätstheorie, anhand derer die Legitimität eines politischen Systems beurteilt werden kann. Hier sind drei Stadien dargestellt: Auf der einen Seite steht der Input. Voraussetzung für die Inhalte, die in den Input fließen, ist Pluralismus – das Gemeinwohl steht also nicht bereits a priori fest. Diese Inhalte durchlaufen Verfahren und Institutionen, an die wiederum Anforderungen gestellt werden. Habermas fordert als normativ-philosophischer Theoretiker, dass diese so gestaltet werden müssen, dass ein gemeinwohlorientierter, rationaler Diskurs ermöglicht wird. Dies wiederum ist dann der Fall, wenn zum einen auf der Inhaltsseite möglichst allen politisch aktiven Gruppen die Einflussnahme ermöglicht wird, also ein Höchstmaß an Meinungskonkurrenz und Austausch mit der Öffentlichkeit gewährleistet wird. Denn dann spiegeln sich die normativen Anforderungen an den Output bereits auf der Inhaltsseite wider, da das Kriterium der Gemeinwohlorientierung (Meinungspluralismus, sachratio-

⁹⁴Ebd., S. 89.

⁹⁵Vgl. ebd., S. 90.

⁹⁶Scharpf, Fritz: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Beck, Ulrich (Hrsg.), Politik in der Globalisierung, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1998, S. 232.

nalere Diskurs, Sicherung gegen Machtmissbrauch) erfüllt ist. Der Output an sich wird durch die konkreten Verfahren, die die Inhalte durchlaufen haben, formal legitimiert.

Auffällig ist – und dies wird bereits durch die Zusammenfassung in der Grafik deutlich – dass die vorgestellten Theorien, so unterschiedlich sie auch sein mögen, auf ähnliche Bestandteile zur Begründung von Legitimität zurückgreifen. Diese Bestandteile sollen nun im Folgenden zusammengefasst dargestellt und systematisiert werden. Denn bei der Konstruktion eines geeigneten Konzepts zur Überprüfung der Legitimität der Europäischen Union ist davon auszugehen, dass sich Legitimität aus verschiedenen Quellen speisen kann. Von einem unikausalen Modell, wie dies Habermas und Luhmann vorlegen, soll daher abgesehen werden. Stattdessen soll eine multifaktorielle Konzeption vorgenommen werden, wie dies etwa Heidorn vorschlägt: Demnach soll Legitimität das Resultat des Zusammenwirkens einer Vielzahl von Legitimitätsfaktoren sein.⁹⁷ Diese Annahme bringt einen Zuwachs an Erklärungskraft gegenüber Einfaktorenmodellen.

Grundannahmen der multifaktoriellen Theorien sind die folgenden:

- (1) Die heterogen wirkenden Faktoren sind voneinander unabhängig und wirken gleichzeitig.
- (2) Diese Faktoren können sich wechselseitig substituieren und verstärken – allerdings nicht beliebig und grenzenlos.
- (3) Sowohl die einzelnen Legitimitätsfaktoren wie ihre jeweilige Gemengelage, in der sie die Legitimität eines politischen Systems konstituieren, sind variabel.⁹⁸

2.1.1.4.1. Die Zustimmung der Bevölkerung

Diese Dimension spielt insbesondere bei den empirisch-soziologischen Theoretikern und den Systemtheoretikern eine große Rolle. Bei ersteren ist die Zustimmung bzw. das motivlose Akzeptieren⁹⁹ politischer Entscheidungen die legitimationsstiftende Komponente, es lässt sich ein gewisses Kontinuum zwischen lediglich passivem Zustimmung einerseits bis hin zu aktiven Zustimmung andererseits feststellen. Gleichzeitig ist dies aber die große Schwäche dieser Theorien, da damit kein normativer Aspekt verbunden ist und somit auch despotische Herrschaft legitimiert würde.

Im Konzept von Hennis, das zwischen den empirisch-soziologischen und den normativ-philosophischen steht, erhält die Zustimmung der Bevölkerung im Bereich der konsensanregenden und konsenssichernden Strukturen Bedeutung. Keine Rolle spielt der Faktor im Bereich der normativ-philosophischen Konzepte, da sich diese Theorien auf objektive Merkmale stützen. Bei Habermas trifft dies allerdings nicht ganz zu, wenn er davon ausgeht, dass sich diese objektiven Kriterien erst durch einen herrschaftsfreien Diskurs herausstellen. Aus dieser Argumentation geht

⁹⁷Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 275.

⁹⁸Ebd., S. 277.

⁹⁹Luhmann, Niklas: Soziologie des politischen Systems, a.a.O., S. 159.

hervor, dass sich die am Diskurs Beteiligten in rationaler Diskussion auf die jeweiligen Kriterien einigen. Somit wird auch hier die Zustimmung der Bevölkerung benötigt, wenngleich unter der Dominanz von Eliten.

Bei den Systemtheoretikern kommt die Zustimmung der Bevölkerung auf der Inputseite ins Spiel: Sie gehen alle von einer pluralistischen Gesellschaft und einem demokratischen Staatsmodell aus, was sich mit der Forderung bedingt, dass auf der Inputseite möglichst viele Beteiligte zu Wort kommen.

2.1.1.4.2. Die Bedeutung von Verfahren

In engem Zusammenhang mit der Beteiligung der Bevölkerung steht bei allen Legitimitätstheoretikern die Bedeutung von Verfahren. Bei Luhmann, der zu den empirisch-soziologischen Theoretikern zählt, tragen Verfahren, wie Gerichtsverfahren, Gesetzgebungsverfahren und Wahlverfahren, wesentlich zur Legitimität der Staatsgewalt bei. Martin Kriele verdeutlicht den legitimitätsstiftenden Charakter: Sie erhöhen die Chance, dass alle relevanten Gesichtspunkte zur Geltung kommen und damit das Potential, dass die Entscheidung rational gerechtfertigt ist¹⁰⁰ und auf Grund der Beteiligungsstrukturen auf Akzeptanz hoffen dürfen.

Auch bei Habermas als normativ-philosophischer Theoretiker spielen Verfahren eine große Rolle: Schließlich knüpft er an die Beurteilung von Legitimität den herrschaftsfreien Diskurs, den der Staat durch die Bereitstellung von partizipationsanregenden und -sichernden Strukturen sichern muss.¹⁰¹ Habermas geht sogar so weit zu sagen, dass sich die objektive Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung nur daran messen lässt, ob und inwieweit sie fähig ist, in dem ihr zugrunde liegenden Gemeinwesen „eine prozedurale Legitimität im Sinne vernünftiger Vereinbarung“¹⁰² zu ermöglichen.

Bei den Systemtheoretikern stellen Verfahren sowohl Voraussetzung für die Input- als auch für die Outputlegitimation dar: Die Inputdimension bezeichnet laut Fritz Scharpf die Fähigkeit des Systems, demokratisch legitimierte Entscheidungen hervorzubringen,¹⁰³ was wiederum unmittelbar auf den jeweiligen Verfahren beruht. Die Outputlegitimation andererseits bezeichnet die Fähigkeit, effiziente und effektive Problemlösungen zu produzieren. Und somit hängt auch diese Seite von den Verfahren ab, genauer gesagt von der Kapazität der Institutionen und Verfahren, Lösungen hervorzubringen, die sich an das Gemeinwohl annähern.¹⁰⁴

¹⁰⁰Kriele: Einführung in die Staatslehre, a.a.O., S. 38.

¹⁰¹Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 79.

¹⁰²Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im modernen Staat, a.a.O., S. 46.

¹⁰³Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 43.

¹⁰⁴Scharpf, Fritz: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Oxford: Westview Press, 1997, S. 14 f.

2.1.1.4.3. Die Frage nach guten bzw. vorletzten Gründen

Allen Theorien gemeinsam ist schließlich die Überlegung, worauf sich Legitimität gründet. Für die empirisch-soziologischen Theoretiker ist diese Frage relativ schnell beantwortet. Legitimität entsteht hier durch die Akzeptanz bzw. Zustimmung der Bevölkerung. Dabei ist es für diese Theoretiker nicht interessant, die normativen Beweggründe für diese Akzeptanz zu untersuchen. Ihnen reicht allein die Tatsache, dass diese Akzeptanz vorhanden ist.

Bei Hennis, der die mit dieser Argumentation im Zusammenhang stehenden Probleme vermeiden will, gibt es keine letzten Gründe für die Entstehung von Legitimation. Stattdessen spricht er von vorletzten Gründen, die die Herrschaft der Neuzeit legitimieren. Und diese sind laut Hennis legale Verfahren oder bestimmte Herrschaftsmodi.¹⁰⁵

Habermas als normativ-philosophischer Theoretiker spricht von der Angabe guter Gründe, die für die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung sprechen.¹⁰⁶ Die Anerkennung und die Stabilität einer politischen Ordnung hängt bei Habermas von einem vernünftig begründbaren, jedoch stets bestreitbaren Geltungsanspruch ab¹⁰⁷, der sich – wie bereits vorher dargestellt – aus einem rationalen Diskurs ergeben sollte. Die Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung ergibt sich somit erst a posteriori.

Auch die Systemtheoretiker kennen kein Gemeinwohl a priori. Gerd Strohmeier definiert Legitimität als Rechtmäßigkeit bzw. Daseins-Berechtigung.¹⁰⁸ Der Daseinszweck einer politischen Herrschaft ergibt sich aus der Realisierung gemeinwohlorientierter und effizienter Outputs, wobei Gerd Strohmeier unter Gemeinwohlorientierung die Konsensfähigkeit und unter Effizienz die Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems versteht.¹⁰⁹

Fritz Scharpf unterscheidet zwischen einer „good policy“ und der Legitimität des politischen Systems.¹¹⁰ „Good policy“ bezieht sich auf „generally shared“ und „uncontroversial criteria of policy success and failure“. Demnach benötigen politische Entscheidungen, denen alle zustimmen, keine weitere Legitimation. Eine „good policy“ kann mit Hilfe des von Habermas beschriebenen rationalen Diskurses erreicht werden.¹¹¹ In der Realität allerdings existieren verschiedene Vorstellungen des Gemeinwohls. Deshalb sieht Scharpf die Begründung für Legitimität nicht in der Qualität bzw. Substanz einer speziellen Politik, sondern in der allgemeinen Kapazität von politischen Institutionen, Ergebnisse zu produzieren, die sich diesem Gemeinwohl annähern. Es geht also um die Kapazität des politischen Systems, „good choices“ zu erreichen.¹¹²

¹⁰⁵Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 80.

¹⁰⁶Ebd., S. 81.

¹⁰⁷Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 41.

¹⁰⁸Ebd., S. 45.

¹⁰⁹Ebd., S. 47.

¹¹⁰Scharpf: Games Real Actors Play., a.a.O., S. 14.

¹¹¹Ebd., S. 15.

¹¹²Ebd.

Marcus Höreth betont die Notwendigkeit gemeinwohl- bzw. wohlfahrtsorientierter und effizienter Outputs.¹¹³ Zudem kann nur Demokratie umfassende Inputlegitimation leisten, weil sie die Integration aller Interessen verspricht.¹¹⁴ Auf der Outputseite hängt die Legitimation maßgeblich davon ab, effiziente und effektive Problemlösungen zu produzieren, wobei Höreth an den Output den Maßstab der inhaltlichen Rationalität und der effektiven Gemeinwohldienlichkeit legt.¹¹⁵ Für die Legitimation der EU nennt Höreth den Charakter als Problemlösungsgemeinschaft: Die EU als politische Ordnung könnte insoweit als legitim angesehen werden, als sie Entscheidungen produziert, die den kollektiven Präferenzen der Bürger weitgehend entsprechen.¹¹⁶ Höreth folgert, dass die EU auch auf der Outputseite hinreichend gerechtfertigt ist, solange sie als Problemlösungsgemeinschaft ihre an sie übertragenen Aufgaben erfolgreich meistert.¹¹⁷

2.1.1.5. Zusammenfassung und mögliche Dilemmata

Ausgangspunkt der Konstruktion eines eigenen Konzepts ist die Annahme, dass sich Legitimität aus verschiedenen Quellen speisen kann, wobei sich diese Faktoren wechselseitig substituieren oder verstärken können. Aus den oben diskutierten Legitimitätstheorien sind verschiedene Variablen ableitbar. Zum einen ist hier die Zustimmung der Bevölkerung zu nennen, die bei den empirisch-soziologischen Theoretikern die bedeutendste Rolle spielt. Doch auch bei Habermas ist die Komponente der Beteiligung zumindest im Bereich des Diskurses vorhanden. Die Systemtheoretiker gehen von einem pluralistischen Modell aus, also von der Forderung, dass auf der Inputseite möglichst viele Beteiligte zu Wort kommen.

Verfahren wiederum erlangen die prominenteste Rolle im Konzept Luhmanns, der sie als einzig legitimationsstiftende Komponente sieht. Bei Habermas kommen Verfahren ins Spiel, wenn er von prozeduraler Legitimität spricht. Bei den Systemtheoretikern ist sowohl die Inputdimension als auch die Outputdimension jeweils von den Verfahren abhängig.

Die Frage nach guten bzw. vorletzten Gründen beantworten die empirisch-soziologischen Theoretiker mit der Zustimmung bzw. Akzeptanz der Bevölkerung. Bei Habermas hängt diese Variable von einem vernünftig begründbaren, jedoch stets bestreitbaren Geltungsanspruch ab. Die Systemtheoretiker definieren die guten bzw. vorletzten Gründe als Annäherung an die Gemeinwohlorientierung, wobei diese jeweils auf der Inputseite für Konsensfähigkeit bzw. inhaltliche Rationalität, auf der Outputseite für die Kapazität des politischen Systems steht, effiziente und kollektive Problemlösungen hervorzubringen.

¹¹³Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 59.

¹¹⁴Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 85.

¹¹⁵Ebd., S. 85.

¹¹⁶Ebd., S. 87.

¹¹⁷Ebd., S. 93.

Gerade im Bereich der Input- und Outputlegitimation kann es allerdings zu einem Pay-off kommen. Gerd Strohmeier stellt dieses Dilemma folgendermaßen dar: Je höher der Grad an Inputlegitimation, desto niedriger der Grad an Outputlegitimation.¹¹⁸ Allerdings muss dieser Zusammenhang mit Blick auf die Europäische Union neu betrachtet werden. Denn die Legitimitätstheorie, die Gerd Strohmeier entwickelt, bezieht sich auf die nationalstaatliche Ebene. Ausgangspunkt ist eine relativ homogene Gesellschaft. Mit diesen Voraussetzungen kann man bei der Abwägung von Effizienz und Konsens zu dem Ergebnis kommen, dass die Einführung der Mehrheitsregel zu einem Legitimationszugewinn führen kann. Ob dies so auch auf europäischer Ebene angewandt werden kann, ist fraglich. Das Bundesverfassungsgericht beispielsweise weist im Maastricht-Urteil darauf hin, dass das Mehrheitsprinzip seine Grenze in dem aus der Gemeinschaftstreue resultierenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme und den elementaren Interessen der Mitgliedstaaten findet.¹¹⁹

Fritz Scharpf merkt hierzu an: Wenn man das Prinzip „Government by the people“ nur auf Individuen und deren egoistische Einzelinteressen bezieht – oder wie im Fall der EU auf einzelne Nationalstaaten – so könne der Fall eintreten, dass diese Individuen/Nationalstaaten aus purem Eigeninteresse handeln. Unter diesem Gesichtspunkt ist es normativ schwer einzusehen, wie die Herrschaft der Mehrheit legitim sein kann.¹²⁰ Es stellt sich vielmehr die Frage, ob eine sinkende Inputlegitimation – Entscheidungen also, die die Mehrheit trifft und die nicht auf Konsens ausgerichtet sind – nicht sogar zu einer sinkenden Outputlegitimation – also schnellere Lösungen, die auf egoistischen Eigennutz und nicht auf rationale Problemlösung ausgerichtet sind – führen könnte und somit im Endeffekt das Legitimitätsdefizit sogar steigern könnte.

Legitimitätsentzug wiederum kann laut Habermas aus fehlerhaftem staatlichen Krisenmanagement resultieren. Dem Staat wird im Spätkapitalismus die Verantwortung für ein reibungsloses Wirtschaftswachstum aufgebürdet. Wenn dieses staatliche Krisenmanagement versagt, so fällt es Habermas zufolge hinter selbstgesetzte programmatische Ansprüche zurück, worauf als Strafe Legitimitätsentzug stehe.¹²¹ In der EU kann dieser auf zwei Ebenen stattfinden, zum einen auf der Ebene der EU – wenn beispielsweise der Euro an Stärke verliert, zum anderen auf der Ebene des Nationalstaats, der immer mehr Kompetenzen an die EU abgibt und deshalb aus Sicht der Bürger an Handlungsfähigkeit im Bereich der Wirtschaft einbüßt. Auch im Fall einer erfolgreichen Regulierung, verbleibt der Staat im Dilemma: Habermas erwartet lediglich eine Verlagerung der Krisentendenzen und einen Ausbruch von Folgekonflikten, die wiederum unmittelbar Legitimitätsfragen provozieren können.¹²²

¹¹⁸Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 62.

¹¹⁹BVerfGE 89, 155 (184).

¹²⁰Vgl. Scharpf: Games Real Actors Play., a.a.O., 151 ff.

¹²¹Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 193.

¹²²Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, a.a.O., S. 218.

Betrachtet man nun die Verfahrensregeln näher, so kann es auch hier zu Dilemmata kommen. Fritz Scharpf weist bei der Einschätzung möglicher Legitimitätsdefizite insbesondere bei verhandelten Vereinbarungen, also bei auf Konsens beruhenden Verfahren, auf die Bedeutung der „Game Theories“ hin. Das bekannteste hierbei ist das Gefangenendilemma:

Prisoner's Dilemma

		Column	
		C	D
Row	C	3, 3	4, 1
	D	1, 4	2, 2

Dieses Dilemma beschreibt sogenannte soziale Fallen:¹²³ Die individuelle rationale Wahl der Akteure „Column“ und „Row“ führt zu einem für beide Akteure schlechterem „Outcome“ (2,2) im Vergleich der für beide idealen Situation (3,3). Der Grund dafür ist die Interdependenz des Spiels: Beide Akteure überlegen sich, wie wohl der andere entscheiden könnte. Aus der Angst heraus, vom anderen ausgebeutet zu werden (4,1;1,4), wählen sie das geringere Übel (beide entscheiden sich, auszusagen) und landen somit beim pareto-inferiorem Ergebnis (2,2). Das Besondere an dieser Situation ist, dass sie nicht einzeln dieser Falle entkommen können.

Ein weniger bekanntes Dilemma-Spiel ist das sogenannte „Assurance“, das von folgender Überlegung ausgeht:

Assurance¹²⁴

		Column	
		C	D
Row	C	4, 4	3, 1
	D	1, 3	2, 2

Die grundlegende Vorstellung ist hier, dass beide Spieler ein gemeinsames Interesse haben. Wenn sie dieses Interesse beide gemeinsam verfolgen, erreichen sie den größtmöglichen Outcome C/C bzw. (4,4). Allerdings ist ein Risiko involviert: Sollte „Column“ sich aus irgendeinem Grund für D entscheiden, dann bleibt für „Row“ der schlechtmöglichste Outcome (1,3). Wenn also der Row-Player nicht darauf vertrauen kann, dass der Column-Player die gemeinsame Situation ver-

¹²³Scharpf: Games Real Actors Play., a.a.O., S. 75.

¹²⁴Ebd., S. 74.

steht, wäre es für ihn rationaler, D zu wählen, um eben gerade das vorher genannte Worst-Case-Szenario zu vermeiden. D bedeutet, dass beide Spieler das jeweilige Ziel einzeln und unabhängig voneinander verfolgen. So würden sie dann bei (2,2) enden, dem zweit-geringsten Outcome. Voraussetzung für den pareto-optimalen Outcome (4,4) ist also ein größtmögliches Vertrauen unter den Spielern.

2.1.2. Legitimitätskonzept für die EU als System sui generis

Um ein Legitimitätskonzept zu entwickeln, muss zuerst überprüft werden, inwiefern Bestandteile der erörterten Legitimitätstheoretiker auf dieses System übertragen werden können. Hierzu muss überprüft werden, inwiefern die EU staatliche Kompetenzen übernimmt.

In einem Teil der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass die EU keine Staatlichkeit besitzt, oder, wie es Gerd Strohmeier formuliert: „Die EU ist kein Staat.“¹²⁵ Sie sei vielmehr ein Gebilde bestehend aus supra- und internationaler Kooperation und bewege sich im Graubereich zwischen einem Staatenbund und einem Staatenverbund. Andere Autoren sprechen der EU quasi-staatlichen¹²⁶ Status zu. Geht man von der klassischen Definition nach Jellinek¹²⁷ aus, lässt sich für die Europäische Union eine Staatsgewalt, die sich durch die Souveränitätsübertragung der Nationalstaaten konstituiert, feststellen. Für die Ausübung dieser Staatsgewalt gelten verbindliche Regeln, die im Kern an die Verfahrensweisen demokratischer Entscheidungsfindung anknüpfen – wenngleich nicht unmittelbar an die Verfahren des Nationalstaats. Die Ausübung dieser Quasi-Staatlichkeit betrifft ein konkret abgrenzbares Territorium (Quasi-Staatsgebiet) sowie eine konkret angebbare Adressatengruppe (Quasi-Staatsvolk). Im Folgenden soll davon ausgegangen werden, dass die EU Quasi-Staatlichkeit ausübt. Diese Eigenschaft ist derivativ, also indirekt erworben, hergeleitet von den Mitgliedstaaten. Als Schöpfer der Grundordnung treten eben diese Staaten auf, nicht ein einheitlicher „pouvoir constituant“ im Sinne eines geschlossenen Volks.¹²⁸ Dies ist insofern nicht notwendig, als der Verfassungsbegriff in der neuen Literatur nicht mehr ausschließlich auf den Nationalstaat begrenzt bleibt.¹²⁹

Für die direkte Herrschaft mangelt es der EU grundsätzlich am Gegenstand demokratischer Herrschaft: einem europäischen demos bzw. einer stark ausgebildeten „kollektiven Identität“, einem „Wir-Gefühl“¹³⁰. Supranationaler demos setzt die Existenz einer supranationalen Gesell-

¹²⁵Strohmeier, Gerd: Die EU zwischen Legitimität und Effektivität, in: APuZ 10/2007, S. 24.

¹²⁶Metz, Almut: Den Stier bei den Hörnern gepackt? Definition, Werte und Ziele der Europäischen Union im Verfassungsprozess, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2005, S. 139.

¹²⁷Vgl. Jellinek, Georg: Die französische Erklärung der Menschenrechte von 1789, in: Schnur Roman, Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte, 1964, S. 38 ff.

¹²⁸Schneider, Siegfried: In guter Verfasstheit? Nutzen und Nachteil eines europäischen Verfassungsvertrages, in: APuZ 17/2004, S. 16.

¹²⁹Skach, Cindy: We, the Peoples? Constitutionalizing the European Union, in: JCMS 2005 Volume 43 (1), S. 152.

¹³⁰Strohmeier: Die EU zwischen Legitimität und Effektivität, a.a.O., S. 27.

schaft voraus, die ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit ausgebildet hat, welches Mehrheitsentscheidungen und auch Solidarleistungen zu tragen vermag.¹³¹ Daneben fehlt außerdem eine weitere Grundlage demokratischer Herrschaft: eine übernationale Diskursfähigkeit, eine europäische Öffentlichkeit.¹³² Diese beiden Faktoren – Fehlen eines europäischen Demos und einer europäischen Öffentlichkeit – können sich natürlich einem Wandel unterziehen. Das primäre Unionsrecht kann somit nicht Verfassungsrecht sein, solange sich die Europäische Union noch nicht zu einem Staat entwickelt hat.¹³³ Allerdings ist die Diskussion um die Verfassungsfähigkeit der Europäischen Union keineswegs der erste Versuch, Verfassungsstrukturen auf die internationale Ebene zu übertragen. Die Debatte um die Konstitutionalisierung des Völkerrechts ist wesentlich länger.¹³⁴

Die Frage nach dem Vorhandensein eines europäischen Demos ebenso wie die Frage nach der europäischen Öffentlichkeit kann in dieser Arbeit aber ausgeblendet bleiben, da im Empirieteil in der Tradition spieltheoretischer Ansätze folgende vier Szenarien angesetzt werden:

Annahmen	Europäisches Volk	Europäische Öffentlichkeit
Szenario 1	vorhanden ¹³⁵	vorhanden ¹³⁶
Szenario 2	nicht vorhanden	vorhanden
Szenario 3	vorhanden	nicht vorhanden
Szenario 4	nicht vorhanden	nicht vorhanden

Für das folgende Legitimationskonzept gelten diese Regeln:

¹³¹Grimm, Dieter: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Juristenzeitung, 50 (1995) 12, S. 589.

¹³²Sogar die Europäische Kommission merkt dies in ihrem 2006 vorgestellten Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik an: „Im heutigen Europa üben die Bürger ihre politischen Rechte hauptsächlich auf nationaler und lokaler Ebene aus. Zwar verfügen sie bereits über politische Recht auf europäischer Ebene wie etwa das Recht auf Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament, doch sie erhalten ihr Wissen über Politik und politische Angelegenheiten großteils über die nationalen Bildungssysteme und informieren sich darüber in den überregionalen, regionalen und lokalen Medien ihres Landes. (...) Kurz gesagt handelt es sich bei der ‚öffentlichen Sphäre‘, in der sich politisches Leben in Europa abspielt, weitgehend um eine nationale Sphäre.“, abzurufen über: http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_de.pdf, Stand: 1.12.2007.

¹³³Petersen, Niels: Europäische Verfassung und europäische Legitimität, in: ZaöRV 64 (2004), S. 439.

¹³⁴Ebd., S. 439.

¹³⁵Der Stellenwert der EU-Bürgerschaft wird in der Einführung zum alten Verfassungsvertrag deutlich. Dieser hebt die Doppelnatur der EU als Bürgerunion und Staatenunion hervor, heißt es dort. „Einerseits stützt sich die EU unmittelbar auf die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, denen gegenüber sie öffentliche Gewalt ausübt, zum Beispiel durch die unmittelbar geltenden Europäischen Gesetze. (...) Andererseits stützt sich die Union auch nach wie vor auf die Mitgliedstaaten, deren demokratisch legitimierte Regierungen über den Rat maßgebliche Entscheidungsbefugnisse behalten.“ (Läufer, Thomas (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union. Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2005, S. 15.). Im Reformvertrag heißt es in Art. 8 Abs. 1: „Unionsbürgerin oder Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ohne diese zu ersetzen.“

¹³⁶Auch dies ist als Selbstsicht der EU zu sehen. Beispielsweise waren bei den Beratungen zum Konvent die EU-Bürger dazu aufgerufen sich mittels der Homepage der EU sich an der Debatte zu beteiligen.

- (1) Legitimität ist das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren. Aus dem Versiegen eines Faktors folgt nicht der Zusammenbruch der Legitimität. Vielmehr gewinnt das System durch die Vielzahl der Faktoren an Stabilisierungs- und Regenerationschancen.
- (2) Gegenseitige Kompensation ist bis zu einem gewissen Grad möglich.
- (3) Ausgangspunkt für Inputlegitimation ist die Pluralismustheorie.
- (4) Outputlegitimation bezeichnet die Fähigkeit eines politischen Systems, Lösungskonzepte zu schaffen, die kollektiv akzeptabel und sachrational sind.

Die Legitimation wird unterteilt in direkte und indirekte. Direkt bezeichnet dabei die Legitimation, die unmittelbar von der Bevölkerung ausgeht, als indirekte Legitimationsquelle dienen die Mitgliedstaaten.

2.1.2.1. Die Bevölkerung als direkte Legitimationsquelle

Die Bevölkerung wird deshalb als direkte Legitimationsquelle gesehen, da in demokratischen Systemen die Legitimation unmittelbar vom Volk ausgeht. Sobald das Volk selbst tätig wird, wie beispielsweise in Wahlen und Abstimmungen, stellt dies eine unmittelbare Legitimation dar. Somit wird im Folgenden von der Bevölkerung als direkter Legitimationsquelle gesprochen.

2.1.2.1.1. Direkte Inputlegitimation

Im Bereich der Inputlegitimation geht es um die grundsätzliche Zustimmung der Bevölkerung zum politischen System. Voraussetzung für die Diskussion dieser Legitimationsquelle ist laut Fritz Scharpf eine starke kollektive Identität. Auch das Bundesverfassungsgericht folgt im Maastricht-Urteil bezüglich nationaler Demokratien dieser Logik, wenn es fordert, dass Staaten hinreichend bedeutsame eigene Aufgabenfelder verbleiben müssen, „auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es – relativ homogen – geistig, sozial und politisch verbindet, rechtlichen Ausdruck zu geben“¹³⁷.

Für die Bezeichnung Inputlegitimation wird die Definition von Fritz Scharpf übernommen, wonach politische Entscheidungen dann legitim sind, wenn und weil sie den Willen des Volks repräsentieren, sie also von den authentischen Präferenzen der Mitglieder der Gemeinschaft abgeleitet werden können. Die aus dem Pluralismus gespeiste Inputlegitimation realisiert sich maßgeblich durch die Ausgestaltung der Verfahren.¹³⁸ Mit Blick auf die direkte Inputlegitimation von Seiten der EU-Bevölkerung kann dies durch folgende Mechanismen sichergestellt werden:

¹³⁷BVerfGE 89, 155 (186).

¹³⁸Diese Argumentation ist auch bei Scharpf zu finden: Scharpf, Fritz: Interdependence and Democratic Legitimation, unveröffentlichtes Manuskript, Köln: MPI für Gesellschaftsforschung, 1998, S. 3.

(1) Konsensanregende und konsenssichernde Strukturen.¹³⁹ Diese werden grundsätzlich bereitgestellt mittels Partizipationsmöglichkeiten der Bürger. Dies können Wahlen, Referenden oder Petitionen sein. Außerdem kommen korporatistische Vereinbarungen und Politiknetzwerke als partizipative Elemente in Frage. Mit Blick auf die legitimationsstiftende Wirkung des Pluralismus erhöhen Verfahren die Chance, dass alle relevanten Gesichtspunkte zur Geltung kommen und damit die Option, dass die Entscheidung auf Akzeptanz hoffen darf.¹⁴⁰ Dabei gilt als anerkannt, dass die Strukturen nicht so beschaffen sein müssen wie im innerstaatlichen Bereichen.¹⁴¹ Wichtig ist vielmehr, dass sich die Tätigkeiten der Union auf die Unionsbürger zurückführen lassen.¹⁴² Ein weiterer Aspekt, der berücksichtigt werden muss, ist, dass die Inputlegitimation abnimmt, wenn die Distanz zwischen den direkt betroffenen Personen und den Repräsentanten zunimmt.¹⁴³ Sie ist praktisch nicht mehr vorhanden, wenn wichtige Entscheidungen auf demokratisch nicht verantwortliche Autoritäten verlagert wird.¹⁴⁴

(2) Interessenpluralität und prinzipielle Offenheit. Für die legitimatorische Stabilität eines politischen Systems ist es nicht erforderlich, dass die gesamte Population den Legitimitätsglauben an das bestehende System teilt.¹⁴⁵ Umso weniger ist die ungeteilte Zustimmung zu allen Entscheidungen eines Systems notwendig. Wesentlich ist nicht, dass die individuelle Entscheidung eines jeden Gesellschaftsmitglieds tatsächlich in der staatlichen Willensbildung umgesetzt wird. Vielmehr geht es einerseits um den Glauben, diese Entscheidungen beeinflussen und mitbestimmen zu können¹⁴⁶ und andererseits um die strukturellen Voraussetzungen, die verschiedenen Interessenlagen im politischen System zu repräsentieren, mit der Möglichkeit eines politischen Machtwechsels.

(3) Transparenz der Entscheidungsstrukturen. Dieses Kriterium ist nötig, damit die Repräsentanten unter der (geglaubten) Kontrolle der Bürger agieren. Zusätzlich stellt die Transparenz auch sicher, dass die Bürger wissen oder potentiell wissen können, was sie durch die Teilnahme an den partizipationsanregenden Strukturen bewirken. Ob die gewünschte Wirkung durch die Partizipation eintritt, ist unwichtig. Wichtig ist nur, dass der Bürger mit Hilfe des Verfahrens die gewünschte Wirkung erzielen kann – dies ist nicht erfüllt, wenn er sich nicht im Klaren ist, welche Funktionen die vom System zur Verfügung gestellten Verfahren zur Partizipation haben.

Zusammenfassend ist also im Bereich der direkten Inputlegitimation Folgendes zu untersuchen:

¹³⁹Höreth: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, a.a.O., S. 80.

¹⁴⁰Kriele: Einführung in die Staatslehre, a.a.O., S. 38.

¹⁴¹Jarass, Hans/Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München: C. H. Beck, 2006, S. 519.

¹⁴²Ebd.

¹⁴³Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, a.a.O., S. 7.

¹⁴⁴Ebd., S. 26.

¹⁴⁵Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 268 f.

¹⁴⁶Ebd., S. 199.

- (1) Welche partizipationsanregenden Strukturen sieht der EU-Reformvertrag für die Unionsbürgerschaft allgemein vor? Wie ist die Distanz zwischen den Repräsentanten und den Repräsentierten beschaffen? Inwiefern findet eine Verlagerung der Entscheidungen von demokratisch nicht verantwortlichen Gremien auf demokratisch verantwortliche Gremien statt?
- (2) Sind die Strukturen prinzipiell offen für alle Interessen?
- (3) Sind die Verfahren transparent?

2.1.2.1.2. Direkte Outputlegitimation

Outputlegitimation leitet sich von der Kapazität des politischen Systems ab, Probleme zu lösen, die nach kollektiven Lösungen verlangen, weil sie nicht durch individuelles Handeln, Marktaustausch oder freiwillige Kooperation in einer Zivilgesellschaft gelöst werden können.¹⁴⁷ Somit entsteht Outputlegitimation, wenn und weil politische Entscheidungen effektiv das Gemeinwohl der jeweiligen Wählerschaft fördern. Mit Gemeinwohl sind im Sinne Scharpfs „verallgemeinerungsfähige Interessen“ an der Produktion reiner Kollektivgüter und das Interesse an pareto-superioren Lösungen gemeint, bei denen niemand gegenüber dem Status quo schlechter gestellt wird. Dies entspricht Handlungen und Entscheidungen, die – im Vergleich zu dem bei Nichthandeln erwartbaren Zustand – die Gesamtwohlfahrt auf Europäischer Ebene steigern. Gewinne und Verluste werden nach dem Prinzip des Äquivalententauschs ausgeglichen.

Dies setzt zwar auch eine gewisse Wir-Identität voraus, allerdings kann diese unterschiedlich starke Ausprägungen haben. Outputlegitimation ist auch mit der Vorstellung multipler und abgestufter Formen der Vergemeinschaftung für jeweils unterschiedliche Zwecke kompatibel. „Eben diese Flexibilität erlaubt es, demokratische Legitimität auch oberhalb des Nationalstaats für möglich zu halten.“¹⁴⁸ Dies gilt allerdings nur unter der Prämisse einer Reihe „gemeinsamer Interessen“¹⁴⁹, die ausreichend breit und stabil sein müssen, um die Strukturen für gemeinsames Handeln zu schaffen.

Output-orientierte Legitimation erfordert demnach institutionelle Vorkehrungen, „die einerseits den Missbrauch des Herrschaftspotentials ausschließen, und andererseits dessen effektive Verwendung zugunsten der gemeinsamen Interessen ermöglichen sollen. (...) Charakteristisch für output-orientierte Legitimationsdiskurse ist deshalb ein primäres Interesse an der Konstruktion und Evaluation institutioneller Vorkehrungen, welche gemeinwohlorientiertes politisches Handeln ermöglichen und Missbrauch ausschließen sollen. Sie erst, und nicht der unhinterfragte

¹⁴⁷Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 11.

¹⁴⁸Scharpf, Fritz: *Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie*, MPIFG Working Paper 97/9, November 1997, abzufragen über: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-9/wp97-9.html>, Stand: 23.10.2007.

¹⁴⁹Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 11.

‚Volkswille‘, begründen die Legitimität des politischen Systems und damit die Gehorsamspflicht gegenüber regelgerecht zustande gekommenen kollektiven Entscheidungen¹⁵⁰.

An die Beschaffenheit der institutionellen Vorkehrungen werden demnach zwei primäre Anforderungen geknüpft:

(1) Strukturen, die Machtmissbrauch ausschließen. Die Regierenden sollten unter der potentiellen Aufmerksamkeit der politischen Öffentlichkeit ihre Politik gestalten.

(2) Strukturen, die gemeinwohlorientiertes Handeln fördern. In diesem Bereich unterscheidet Fritz Scharpf auf Basis von George Tsebelis drei Mechanismen zur Sicherung gemeinwohlorientierter politischer Entscheidungen:

(2.1.) Institutionalisierte Mechanismen, deren Wirkung auf der direkten oder indirekten Abhängigkeit der Regierenden von den Regierten beruht; Dazu zählt das Verfahren der freien und allgemeinen Wahl. Im Bereich der Outputlegitimation bringen Wahlen nicht den Willen des Volks zum Ausdruck, sondern bilden die Infrastruktur der politischen Rechenschaft. „Der Wahlmechanismus bewirkt eine Rückkopplung der gefällten Entscheidungen an Mehrheitsinteressen der Bevölkerung¹⁵¹ und verhindert so, dass das politische System Mindestschwellen der Legitimität unterschreitet.¹⁵² Diese Wirkung können Wahlen aber nur entfalten, wenn sie in einen breiteren Kontext gesellschaftlicher und politischer Strukturen eingebunden sind (politische Parteien/Massenmedien), so dass die Herrschaftsausübung unter der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit stattfinden kann.

(2.2.) Mechanismen, deren Wirkung auf der Institutionalisierung von unterschiedlich legitimierten Vetopositionen beruht, und die Verhandlungen zwischen den Positionsinhabern zur Annäherung an gemeinwohldienliche politische Lösungen einsetzen. Dies ist insbesondere der Fall bei korporatistischen oder intergouvernementalen Verhandlungssystemen¹⁵³ und fällt damit in den Bereich der indirekten Outputlegitimation unter Punkt 2.1.2.2.2 *Indirekte Outputlegitimation*.

(2.3.) Mechanismen, die Entscheidungen auf politisch unabhängige und fachlich kompetente Gremien verlagern, die in erster Linie durch professionelle Selbstkontrollen diszipliniert werden sollen, wie Gerichte oder Zentralbanken.¹⁵⁴ Dies ist damit zu rechtfertigen, dass die Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft keine gemeinwohlorientierte Politik garantieren würde. Diese Mechanismen sind aber an Strukturen gebunden, die sicherstellen, dass die Machtausübung unter der *potentiellen* Aufmerksamkeit einer politischen Öffentlichkeit (politische Parteien oder Massenmedien) stattfindet.¹⁵⁵ Damit knüpft Scharpf an den Output die Forderung nach Transparenz. Es

¹⁵⁰Scharpf: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, a.a.O.

¹⁵¹Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 199.

¹⁵²Ebd.

¹⁵³Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, a.a.O., S. 18.

¹⁵⁴Scharpf: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, a.a.O.

¹⁵⁵Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, a.a.O., S. 14.

muss erkennbar sein, wer sich dafür verantwortlich zeichnet. Zustimmungen zum Output sind somit nur dann möglich, wenn das Zustandekommen transparent ist. Dies setzt Strukturen voraus, mit Hilfe derer sich die Öffentlichkeit über die Machtausübung informieren *kann*.¹⁵⁶

Im Bereich der direkten Outputlegitimation bleibt demnach zu prüfen:

- (1) Inwiefern handeln die Repräsentanten unter der geglaubten Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit?
- (2) Inwiefern verändert der EU-Reformvertrag die institutionellen Mechanismen der EU, so dass sie in direkter/indirekter Abhängigkeit der Regierten stehen?
- (3) Inwiefern verlagert der Vertrag Entscheidungen auf politisch unabhängige kompetente Organe? Stellen diese Veränderungen Verbesserungen mit Blick auf die Systemleistungen dar, an die Scharpf neben der Forderung nach Effektivität und Effizienz auch das Kriterium der Gemeinwohlorientierung knüpft?
- (4) Inwiefern verbessert der Reformvertrag die Transparenz des politischen Diskurses auf europäischer Ebene?

2.1.2.2. Die Mitgliedstaaten als indirekte Legitimationsquelle

Das Bundesverfassungsgericht sieht die Mitgliedstaaten als Legitimationsquelle neben der Bevölkerung. Es bezieht sich hierbei auf das Selbstverständnis der Europäischen Union, die „als Union der Völker Europas (Art. A Abs. 2 EUV) ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter (vgl. etwa Art. B Abs. 1 letzter Gedankenstrich; Art. C Abs. 1 EUV) Verbund demokratischer Staaten“¹⁵⁷ ist. Im Bereich der Legitimationsquellen stellen die Mitgliedstaaten im Vergleich zu der Bevölkerung die einflussreichere dar, da sie in bestimmten Bereichen mit direkter Vetomacht ausgestattet sind – insbesondere dann, wenn Entscheidungen einstimmig zu treffen sind. Dadurch dass sie Vetomacht besitzen, können die Mitgliedstaaten auch Legitimitätskrisen auslösen. Gesellschaftlich folgenreiche Legitimitätskrisen treten dann ein, wenn Proportionen der indifferent/neutralen, aber von der Tendenz her eher zustimmenden Teile der Bevölkerung in den Sog der „dissenting views“ gezogen werden. Insbesondere bedeutend sind Legitimitätszweifel innerhalb der „Führungseliten“, da diese zum Teil mit praktischer „veto-power“ ausgestattet sind.¹⁵⁸

Die Mitgliedstaaten dienen deshalb als indirekte Legitimationsquelle, da die Regierungen über die Bevölkerungen in den einzelnen Nationalstaaten legitimiert und demokratisch verantwortlich

¹⁵⁶Ähnlich äußert sich das Bundesverfassungsgericht. Es fordert im Maastricht-Urteil mit Blick auf ein materielles „Zurechnungsprinzip“ in einer Demokratie: „Dazu gehört auch, daß die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind, und ebenso, daß der wahlberechtigte Bürger mit der Hoheitsgewalt, der er unterworfen ist, in seiner Sprache kommunizieren kann“ (BVerfGE 89, 155 (185)).

¹⁵⁷BVerfGE 89, 155 (184).

¹⁵⁸Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 270.

sind. Fiktiv ist die Legitimationsquelle deshalb, da die Regierungen immer für die gesamte Bevölkerung agieren – auch für die Teile der Bevölkerung, die in den Wahlen für die Oppositionsparteien gestimmt haben. Die Mitgliedstaaten können somit nur indirekte, fiktive Legitimation verleihen.

Mit Bezug auf die Regierungen der Mitgliedstaaten als Akteure auf EU-Ebene, die durch die EU-Verträge – und nicht durch die Bürger – dazu ermächtigt sind, auf EU-Ebene zu handeln, erhält diese Fiktion eine zusätzliche Verschleierung. So zum Beispiel kann folgendes Szenario – unter der Annahme homogener Bevölkerungen und relativ gleichgerichteter konservativer und sozialliberaler Parteien in den einzelnen Ländern – eintreten: Land X, Land Y und Land Z gründen eine Union. In allen Ländern gibt es konservative Parteien C und sozialliberale Parteien S. Alle Länder haben insgesamt 100 Einwohner. 51 Bürger von Land X und 51 Bürger von Land Y wählen C. Jeweils der Rest hat für S gestimmt. In Land Z wählen 80 Bürger die Partei S.

Bei der Vertretung auf Unionsebene haben die C-Parteien die Mehrheit. Zählt man allerdings die Bürger auf Unionsebene, die hinter der S-Partei stehen ($49+49+80=178$), im Vergleich zu den Bürgern, die hinter der C-Partei stehen ($51+51+20=122$), so repräsentiert die Mehrheit der C-Partei auf Unionsebene die Minderheit der Unionsbevölkerung. Diese Überlegung wird im Empirieteil vor allem im Bereich der Ausweitung der Verfahren der qualifizierten Mehrheit eine Rolle spielen.

2.1.2.2.1. Indirekte Inputlegitimation

Im Bereich der indirekten Inputlegitimation ist grundsätzlich zu klären, ob die Mitgliedstaaten überhaupt fähig sind, Inputlegitimation jeglicher Art zu verleihen. Denn auf EU-Ebene sind sie in Verhandlungssystemen tätig, das heißt also, die unmittelbare Verantwortung gegenüber dem eigenen Parlament und den eigenen Wählern wird zwangsläufig geschwächt.¹⁵⁹ Dieses Grundproblem kann abgemildert werden, wenn die verhandelnden Parteien befürchten müssen, unter der Aufmerksamkeit der (nationalen) Öffentlichkeit die Entscheidungen auszuhandeln oder das System weitere Sicherungsmechanismen vorsieht, die die Mitgliedstaaten dazu zwingen, unter der potentiellen Aufmerksamkeit der Wählerschaft die Entscheidungen zu treffen. Völlig umgehen kann man dieses Problem durch folgende Überlegung: Wenn man grundsätzlich davon ausgeht, dass die nationalen Regierungen in den nationalen Wahlen ihrer Wählerschaft auch rechenschaftspflichtig über die Entscheidungen auf EU-Ebene sind, so muss man schlussfolgern, dass die indirekte Inputlegitimation mit der Legitimation der Regierung auf nationalstaatlicher Ebene deckungsgleich ist. Und auch hier wird die Wahrscheinlichkeit, dass dies der Fall ist, gesteigert durch Institutionen, die sicherstellen, dass sich die Regierungen grundsätzlich unter der *geglaubten*

¹⁵⁹Scharpf: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, a.a.O.

Aufmerksamkeit der nationalen Bevölkerung handeln. Fritz Scharpf nennt diese Konstellation „borrowed national legitimacy“¹⁶⁰.

Geht man davon aus, dass die Mitgliedstaaten Inputlegitimation verleihen können, so sind in diesem Bereich die Partizipationsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten im Allgemeinen zu diskutieren. Entscheidender Punkt wird allerdings die Ausgestaltung dieser Partizipationsmöglichkeiten sein – insbesondere die verschiedenen Abstimmungsverfahren. Wenn man unter Einstimmigkeit zu einem konsensfähigen Ergebnis kommt, so basiert dieses Ergebnis auf der breitest möglichen Zustimmung. Dies hat zudem das Argument für sich, dass die größtmögliche Zahl der möglichen Entscheidungsträger tatsächlich an der Entscheidung beteiligt wird. Solche Entscheidungen haben somit die höchste indirekte Inputlegitimation – da sie die Möglichkeit bieten, die Interessen aller beteiligten Akteure nach bekannten und anerkannten Verfahrensgrundsätzen an Entscheidungen zu beteiligen. Diese Regel ist dann ideal, wenn die Akteure problem- und somit gemeinwohlorientiert arbeiten.

Indirekte Inputlegitimation kann außerdem über die Zustimmung der Mitgliedstaaten erfolgen, Entscheidungen auf die supranationale Ebene zu verlagern. Dies ist der Fall, wenn in den nationalstaatlichen Verfassungen geregelt wird, wann und wie weit Kompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen werden können. Geschieht dies entsprechend der Verfahren, die in der Verfassung dafür vorgesehen sind, so ist der Input in die supranationale Ebene damit von Seiten der Mitgliedstaaten, also indirekt, legitimiert.

Im Bereich der indirekten Inputlegitimation sollen im Empirieteil folgende Fragen erörtert werden:

- (1) Es ist zu untersuchen, ob die Verhandlungssysteme der Mitgliedstaaten überhaupt Inputlegitimation erzeugen können. Es soll hier überprüft werden, ob es Mechanismen auf EU-Ebene gibt, die sicherstellen, dass die nationalen Regierungen unter der geglaubten Aufmerksamkeit ihrer nationalen Bevölkerungen handeln.
- (2) Kommt man zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedstaaten Inputlegitimation erzeugen können, so ist des weiteren, genau wie bei der Bevölkerung, zu fragen, welche partizipationsanregende Strukturen der EU-Reformvertrag für die Mitgliedstaaten bereitstellt. Des weiteren soll diskutiert werden, inwiefern der EU-Reformvertrag beispielsweise durch die Einführung anderer Abstimmungsregeln in bestimmten Bereichen die indirekte Inputlegitimation beeinflusst.
- (3) Indirekte Inputlegitimation kann auch über die Verfassungen der Mitgliedstaaten erfolgen, wenn sie einen Artikel vorsehen, der die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene regelt.

¹⁶⁰Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 25.

2.1.2.2.2. Indirekte Outputlegitimation

Indirekte Outputlegitimation entsteht, wenn das System eine effektive Leistungsbilanz aufweisen kann.¹⁶¹ Dies sind laut Heidorn mit Blick auf die Nationalstaaten die materiellen Sicherungs- und Ordnungsleistungen, die das politische System für die Reproduktion der anderen Systeme erbringt.¹⁶² Mit Bezug auf die Europäische Union muss man allerdings eine Ebene höher ansetzen: Es sind Entscheidungen und Leistungen, die auf der Ebene der Union nachweislich besser – also gemeinwohlorientierter und effizienter – zu lösen sind, als dies auf nationalstaatlicher Ebene der Fall wäre, also solche, die für die Gemeinschaft gesehen als gesamtes System einen Wohlfahrtsge-
winn darstellen. Im Empirieteil werden die Verfahren erörtert unter der Prämisse, dass die Nationalstaaten problemorientiert handeln.

Folgt man dem bereits unter Punkt 2.1.2.1.2. *Direkte Outputlegitimation* genannten Katalog von Fritz Scharpf zu institutionellen Vorkehrungen, so ist im Bereich der indirekten Outputlegitimation auf Punkt (2.2.) näher einzugehen, also auf die Mechanismen, deren Wirkung auf der Institutionalisierung von unterschiedlich legitimierten Vetopositionen beruht und die Verhandlungen zwischen den Positionsinhabern zur Annäherung an gemeinwohldienliche politische Lösungen einsetzen, wie dies bei korporatistischen oder intergouvernementalen Verhandlungssystemen der Fall ist. Laut Fritz Scharpf ist hier die Output-Perspektive legitimiert, solange keine Seite einer Vereinbarung zustimmen muss, bei der sie sich schlechter stellt als bei einem Scheitern der Verhandlungen. Die Gefahr liegt auf der Outputseite nicht so sehr darin, dass sie von demokratischer Kontrolle abgekoppelt sind¹⁶³, als vielmehr darin, dass die Parteien bei der hartnäckigen Verfolgung der von ihnen zu vertretenden Partialinteressen das Scheitern der Verhandlungen in Kauf nehmen und so gemeinwohldienliche Lösungen überhaupt vereiteln könnten.¹⁶⁴ Gemindert werden kann diese Gefahr durch die Einbettung der Verhandlungen in eine die partiellen Mitgliedschaften umgreifende politische Öffentlichkeit.

Zu diesen Verhandlungssystemen zählen auch policy networks, also lose strukturierte, flexible, informelle Netzwerke der Kommunikation und Interaktion, die eine immer stärkere Rolle in der Entwicklung effektiver und effizienter Lösungen spielen. Diese policy networks sind den eigentlichen formellen Entscheidungen in den Parlamenten vorgelagert und bringen dann einen Legitimitätszugewinn, wenn man von dem Ideal ausgeht, dass die Netzwerke nach außen hin offen sind.¹⁶⁵

¹⁶¹Heidorn: Legitimität und Regierbarkeit, a.a.O., S. 275.

¹⁶²Ebd., S. 199.

¹⁶³Die Argumentation ist hier folgende: Wenn demokratisch verantwortliche Regierungen innerhalb desselben Politikfelds und unter der Kontrolle verschiedener politischer Parteien oder Koalitionen zu einer Einigung kommen, so scheint es kaum Grund zu geben, dass bestimmte Segmente der Wählerschaft unberücksichtigt bleiben. (Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 18).

¹⁶⁴Scharpf: *Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie*, a.a.O.

¹⁶⁵Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 20.

Im Empirieteil soll untersucht werden, inwiefern die neuen Abstimmungsregeln im Vergleich zu den alten eine Veränderung der indirekten Outputlegitimation darstellen. Die weitreichenden Vetomöglichkeiten der Beteiligten können unter Einbeziehen der Theorie Scharpfs zu zwei Situationen führen, die für das System als Ganzes zu suboptimalen Ergebnissen führen:

- (1) Vollkommene Blockade, es wird also gar kein Output erzeugt.
- (2) Output, der nicht problemorientiert ist.

Hier ist zu erörtern, inwiefern der Reformvertrag im Bereich der Verfahren Regelungen bietet, die die Vetopositionen der Akteure schwächt und damit zu einer Erhöhung der indirekten Outputlegitimation einen Beitrag leisten könnte. Bei dieser Diskussion ist zu berücksichtigen, dass Scharpf an die Ergebnisse nicht nur Effizienz und Effektivität knüpft, sondern auch, inwiefern diese Ergebnisse problemlösungsorientiert sind.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass Outputlegitimation auch auf einer weiteren Ebene stattfinden kann, und zwar im nationalstaatlichen Kontext. Genau wie indirekte Inputlegitimation durch die Entscheidung der Mitgliedstaaten, Prozesse auf die supranationale Ebene zu verlagern, erzeugt werden kann, ist dies auch bei der indirekten Outputlegitimation möglich. Dies kann beispielsweise durch Gerichtsurteile (Solange-Urteil des BVerfG) erfolgen, aber auch durch Output, der der Zustimmung nationaler Parlamente bedarf.¹⁶⁶ Entsprechend argumentierte das Bundesverfassungsgericht: „Mithin erfolgt demokratische Legitimation durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten.“¹⁶⁷ Diese Legitimationsquelle ist insbesondere dann wichtig, wenn es um kontroverse Entscheidungen auf europäischer Ebene geht.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass im Bereich der indirekten Outputlegitimation im Empirieteil die Veränderungen, die der Reformvertrag im Bereich der Strukturen schafft, auf Folgendes zu untersuchen sind: Um Outputlegitimation zu generieren, müssen die Strukturen so beschaffen sein, dass sie

- (1) vollkommene Blockaden, die auf Grund der rigorosen Vertretung partikularer Interessen entstehen, vermeiden. Hier wird insbesondere die Ausweitung der Verfahren per qualifizierter Mehrheitsentscheidung eine Rolle spielen.
- (2) den Einfluss partikularer Interessen möglichst minimieren.

Des weiteren soll untersucht werden, inwiefern die Veränderungen im Reformvertrag die Möglichkeit bieten, Lösungen in flexiblen Verhandlungssystemen auszuarbeiten. Indirekte Outputlegi

¹⁶⁶Diese Legitimationsquelle nennt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil: „Im Staatenverbund der Europäischen Union erfolgt mithin demokratische Legitimation notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten.“ (BVerfGE 89, 155 (185))

¹⁶⁷BVerfG 89, 155 (155).

timisation kann schließlich noch auf nationalstaatlicher Ebene durch die Zustimmung der nationalen Parlamente oder nationaler Verfassungsgerichte erfolgen.

Mögliche Probleme im Bereich der indirekten Outputlegitimation können die normativen Erwartungen der Bevölkerung sein. Im Idealfall sollten sich diese auf rationale Problemlösungen beziehen. Allerdings gibt es Fälle, in denen es für die nationale Bevölkerung ebenso rational ist, auf die für das eigene Land beste Lösung zu bestehen. Im Empirieteil soll erläutert werden, inwiefern hier eine – geglaubte – nationale Einstellung bei der Bevölkerung zu einem Dilemma bei der Suche nach angemessenen Lösungen führen kann. Ist diese Rechenschaftspflicht gegenüber der nationalen Wählerschaft nicht vorhanden, hängt die Legitimation europäischer Entscheidungen davon ab, inwiefern diese in der Lage sind, Konsensziele zu erreichen. Das wiederum würde bedeuten, dass es auf europäischer Ebene nicht möglich wäre, hoch kontroverse Themen zu verhandeln¹⁶⁸ und somit lediglich Entscheidungen getroffen werden können, die auf Konflikt-Minimierung ausgerichtet sind, also pareto-inferiore Lösungen angestrebt werden. Werden aber europäische Entscheidungen nur deshalb als legitim angesehen, weil sie die Grenzen ihrer Legitimationsbasis respektieren¹⁶⁹, so stellt sich die Frage nach vorletzten und guten Gründen, eine Entscheidung auf die europäische Ebene zu verlagern.

2.1.2.3. Wechselwirkungen

Im Anschluss an die Diskussion der direkten und indirekten Legitimationsquellen sollen die Wechselwirkungen untersucht werden, die die Änderungen hervorrufen können. Zu diskutieren bleibt, ob eine eventuelle Schwächung der direkten Inputlegitimation durch eine Stärkung der direkten Outputlegitimation kompensiert werden kann bzw. eine Schwächung der indirekten Inputlegitimation durch eine eventuelle Stärkung der indirekten Outputlegitimation.

Des Weiteren können auch innerhalb der jeweiligen Legitimationsquelle Kompensationen auftreten: So kann beispielsweise die Einführung der Mehrheitsregel zur Folge haben, dass nicht mehr alle Positionen auf gleiche Weise gehört und berücksichtigt werden. Dies wiederum könnte möglicherweise mit einer Erhöhung der Outputlegitimation durch höhere Effizienz und verbesserte Handlungsfähigkeit des Entscheidungssystems gerechtfertigt werden kann. Hier werden also mögliche pay-offs zwischen Output- und Inputlegitimation – wie oben dargestellt – untersucht.

Darüber hinaus werden die Legitimationswirkungen der Änderungen insgesamt betrachtet. So soll erkennbar werden, unter welchen Annahmekombinationen sich jeweils eine Tendenz hin ins Positive oder ins Negative erkennen lässt.

¹⁶⁸Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 22.

¹⁶⁹Ebd., S. 23.

2.1.2.4. Frage nach vorletzten bzw. guten Gründen

Als nächstes soll noch die Frage nach vorletzten bzw. guten Gründen erörtert werden, also die Überlegung, inwiefern bestimmte Entscheidungen von der nationalstaatlichen auf die europäische Ebene übertragen werden sollen. Grundlegend für diese Diskussion ist die Theorie Gerd Strohmeiers, wonach diese Gründe – wie bereits vorher erörtert – nicht a priori feststehen können. Die produzierten Outputs sollen demnach gemeinwohlorientiert und effizient sein – womit die Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems gemeint ist.¹⁷⁰ Diese Fragen werden bereits im Bereich der direkten und indirekten Outputlegitimation besprochen.

Was hier allerdings zusätzlich diskutiert werden muss, ist die Frage der „guten“ Gründe dafür, eine Entscheidung auf die europäische Ebene zu verlagern. Diese Diskussion ist im Bereich der Nationalstaaten – wie bereits oben erklärt – obsolet, denn hier sind die Voraussetzungen der Staatlichkeit erfüllt. Bezüglich der Europäischen Union ist sie das nicht. Denn die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen kann einseitig nicht rückgängig gemacht werden, schließlich sind die Staaten nur als Kollektiv Herren der Verträge.¹⁷¹

Wichtige Voraussetzungen für die Übertragung von Hoheitsrechten schreibt Art. 23 GG vor. Abs. 1 Satz 1 enthält einen rechtsverbindlichen Auftrag, zur Entwicklung des vereinten Europas durch die Mitwirkung an der Entwicklung der EU beizutragen. Mit Entwicklung ist hierbei die Schaffung der EU sowie deren fortschreitender Ausbau gemeint.¹⁷²

Bezüglich der Strukturvorgaben setzt der Artikel Anforderungen an die organisatorische Struktur der Europäischen Union und deren Kompetenzausübung:¹⁷³

(1) Die Union muss gemäß Abs. 1 S. 1 demokratischen Grundsätzen entsprechen.¹⁷⁴ „Das Maß der notwendigen Legitimation hängt vom Umfang der übertragenen Hoheitsrechte ab.“

(2) Die Organe und Einrichtungen der Union müssen gemäß Abs. 1 S. 1 so organisiert sein, dass sie rechtsstaatliche Grundsätze beachten.

(3) Die Union muss gemäß Abs. 1 S. 1 sozialen Grundsätzen verpflichtet sein. Zu nennen seien hier ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der soziale Zusammenhalt.

(4) Zwischen der Union und den Mitgliedstaaten müssen föderative Prinzipien gelten. Dies schließt eine Entwicklung der EU zum Zentralstaat aus. Zudem sei die Staatlichkeit und die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten zu achten. Hier ist auch der Grundsatz der Subsidiarität enthalten.¹⁷⁵

¹⁷⁰Strohmeier: Vetospieler, a.a.O., S. 47.

¹⁷¹Petersen: Europäische Verfassung und europäische Legitimität, a.a.O., S. 441.

¹⁷²Jarass/Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 519.

¹⁷³Ebd.

¹⁷⁴Ebd.

¹⁷⁵Ebd. f.

(5) Gegenüber Akten der Europäischen Union muss ein Grundrechtsschutz generell gewährleistet sein.

Zentral für die Diskussion der „guten“ Gründe ist das in diesem Artikel enthaltene Subsidiaritätsprinzip. Denn Geltungsgrund des Unionsrechts sind im Gegensatz zu nationalstaatlichen Verfassungen die Anwendungsbefehle der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen; bei den Verträgen der Union handelt es sich um eine abgeleitete Rechtsordnung.¹⁷⁶ Das Subsidiaritätsprinzip dient also in diesem Zusammenhang als wichtiger Indikator für die Übertragung von Hoheitsrechten. Zusammengefasst besagt es zweierlei: Zum einen, dass die EU nur dann von ihren Kompetenzen Gebrauch machen darf, wenn die infrage stehenden Ziele durch Maßnahme der Mitgliedstaaten nicht mehr ausreichend verwirklicht werden können; und zum zweiten, dass die Ziele durch Maßnahmen der EU besser verwirklicht werden.¹⁷⁷ Allerdings schließt in Anwendung des Art. 23 GG Art. 38 aus, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.¹⁷⁸ Art. 38 GG werde beispielsweise verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der supranationalen Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt.¹⁷⁹

Das demokratische Prinzip setzt der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften aber bereits aus der Überlegung heraus Grenzen, dass die Staatsvölker dem Staatenbund über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation vermitteln. Damit dies möglich ist, müssen dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben.¹⁸⁰ Des weiteren fordert das Bundesverfassungsgericht, dass die vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatenbundes gesichert ist und dass im Fortgang der Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt.¹⁸¹

Eine wichtige Rolle bei dieser Diskussion spielt die Problemlösungskapazität der Europäischen Union. Fritz Scharpf untersucht hierfür die beschränkte Problemlösungsfähigkeit auf nationaler Ebene, die mit der zunehmenden Mobilität wirtschaftlicher Güter und Dienstleistungen konfrontiert wird.¹⁸² Er unterscheidet Politikbereiche, die jeweils mehr oder weniger stark von der negati-

¹⁷⁶Petersen: Europäische Verfassung und europäische Legitimität, a.a.O., S. 440.

¹⁷⁷Müller, Reinhard: Interview mit Verfassungsrichter Papier: „Die Union ist kein Staat und soll es auch nicht werden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, abzurufen über: <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08A-D6B3E60C4EA807F/Doc~EDBFB74C1D1114FE2AEA0917043918AE3~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Stand: 27.10.2007, vgl. auch: Jarass/Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. a.a.O., S. 521.

¹⁷⁸BVerfGE 89, 155.

¹⁷⁹BVerfGE 58, 1 (38).

¹⁸⁰BVerfGE 89, 155 (156).

¹⁸¹BVerfGE 89, 155.

¹⁸²Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, a.a.O., S. 86.

ven Integration der Märkte betroffen bzw. unter Druck gesetzt werden. Die Kapazität des Nationalstaats zu regulieren und ökonomische Faktoren zu besteuern, hängt von ökonomischen, institutionellen und politischen Faktoren ab.¹⁸³

Im Bereich der Produktregulierungen können fremde Produkte immer noch aus dem Land gehalten werden, wenn sie nationalen Regulierungen nicht entsprechen. Dies könnte vom Markt als eine Art Qualitätszertifikat belohnt werden, was wiederum Druck auf andere Regierungen ausüben könnte, ebenfalls ihre Standards zu erhöhen. Somit sind Produktregulierungen nicht von der negativen Integration betroffen.¹⁸⁴ Ebenso erscheinen Regelungen zum Schutz der Umwelt gegenüber ökonomischen Druck relativ immun, solange sie keine zu hohen ökonomischen Kosten verursachen. Allerdings werden manche Regeln trotz dieser hohen Kosten, und obwohl sie mit ökonomischen Interessen konfligieren, auf nationaler Ebene bestehen bleiben, so dass auch sie eher nicht von der negativen Integration betroffen sind.

Anders verhält es sich im Bereich der Besteuerung. Die Steuerpolitik wäre zwecklos, wenn sie die jeweilige Basis aus dem Land treiben würde. Demnach wird internationaler Wettbewerb insbesondere kleinere Staaten dazu bringen, ihre Steuern zu senken. Darauf sind auch andere Staaten gezwungen zu reagieren. Somit werden alle Staaten weniger Steuern auf mobile Güter einnehmen – es beginnt ein „race to the bottom“¹⁸⁵.

Sozialpolitik indes vereint Merkmale sowohl der Steuerpolitik als auch der Umweltregulierungen. Einerseits will sie bestimmte Aktivitäten verhindern – wie Kinderarbeit, andererseits soll sie bestimmte soziale Leistungen finanzieren, die sehr stark auf Druck von Seiten des internationalen Wettbewerbs reagieren. Im Vergleich zur Besteuerung allerdings wird die negative Integration durch politischen Widerstand der jeweils betroffenen Gruppen verhindert.¹⁸⁶

Zusammenfassend also soll im Empirieteil zunächst überprüft werden, inwiefern der EU-Reformvertrag die Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene besser absichert, als dies bislang der Fall war. Das heißt, inwiefern er sicherstellt, dass nur Entscheidungen auf die europäische Ebene verlagert werden, die auf nationalstaatlicher Ebene nicht ausreichend verwirklicht werden und von der EU besser realisiert werden können. Dazu muss die Problemlösungskapazität der europäischen Ebene diskutiert werden.

¹⁸³Ebd., S. 100 f.

¹⁸⁴Ebd., S. 96.

¹⁸⁵Ebd., S. 100.

¹⁸⁶Ebd., S. 99.

2.1.4. Zusammenfassung und Überblick über die Legitimationsquellen des Konzepts

Annahmen	Europäisches Volk	Europäische Öffentlichkeit
Szenario 1	vorhanden	vorhanden
Szenario 2	vorhanden	nicht vorhanden
Szenario 3	nicht vorhanden	vorhanden
Szenario 4	nicht vorhanden	nicht vorhanden

	Bevölkerung (direkte Legitimationsquelle)	Mitgliedstaaten (indirekte Legitimationsquelle)
Inputlegitimation entsteht, wenn und weil politische Entscheidungen den Willen des Volks reflektieren, sie also von den Präferenzen der Mitglieder der Gesellschaft abgeleitet werden können.	
	Direkte Inputlegitimation: (1) Partizipationsanregende Strukturen; (2) Offenheit für alle Interessen; (3) Transparenz der Verfahren	Indirekte Inputlegitimation: (1) Mitgliedstaaten fähig, Inputlegitimation zu verleihen? (2) Partizipationsanregende Strukturen/Änderung der Abstimmungsregeln; (3) Transparenz
Outputlegitimation entsteht, wenn und weil politische Entscheidungen effektiv das Gemeinwohl der jeweiligen Wählerschaft fördern. Sie bezeichnet also die Kapazität des politischen Systems, Probleme zu lösen, die nach kollektiven Lösungen verlangen.	
	Direkte Outputlegitimation: (1) Strukturen, die Machtmissbrauch ausschließen; (2) Strukturen, die gemeinwohlorientiertes Handeln fördern durch. Beschaffenheit der institutionellen Vorkehrungen: – Mechanismen, deren Wirkung auf der direkten Abhängigkeit der Regierenden von den Regierten beruht; – Mechanismen, die Entscheidungen auf Expertengremien verlagern, wenn die Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler keine gemeinwohlorientierte Politik garantiert. Voraussetzung: Transparenz	Indirekte Outputlegitimation: Inwiefern steigt/sinkt die Gefahr von (1) vollkommener Blockade; (2) Output, der nicht problemorientiert ist. Beschaffenheit der institutionellen Vorkehrungen: – Mechanismen, deren Wirkung auf der indirekten Abhängigkeit der Regierenden von den Regierten beruht; – Mechanismen, die auf der Institutionalisierung von verschiedenen Vetopositionen beruhen. Voraussetzung: Transparenz

Wechselwirkungen	Inwiefern können Änderungen der direkten Legitimation - durch Änderungen der indirekten Legitimation und/oder Änderungen der direkten/indirekten Inputlegitimation - durch Änderungen der direkten/indirekten Outputlegitimation kompensiert werden?
Frage nach guten bzw. vorletzten Gründen	Subsidiaritätsprinzip: (1) EU darf nur dann von ihren Kompetenzen Gebrauch machen, wenn die infrage stehenden Ziele durch die Mitgliedstaaten nicht mehr ausreichend verwirklicht werden können. (2) Ziele müssen durch die EU besser verwirklicht werden können.

Grundlage der Diskussion im Empirieteil sind also die in der obigen Tabelle dargestellten Szenarien. Alle Legitimationsquellen werden auf diese vier Annahmekombinationen hin überprüft.

Bei den Legitimationsquellen ist zu unterscheiden zwischen der Bevölkerung als direkter Legitimationsquelle und den Mitgliedstaaten als indirekter Legitimationsquelle. Auf dieser Basis ist jeweils die direkte bzw. indirekte Inputlegitimation und die direkte bzw. indirekte Outputlegitimation zu diskutieren. Inputlegitimation entsteht, wenn und weil politische Entscheidungen den Willen des Volks reflektieren, Outputlegitimation wird erzeugt, wenn und weil politische Entscheidungen effektiv das Gemeinwohl der jeweiligen Wählerschaft fördern.

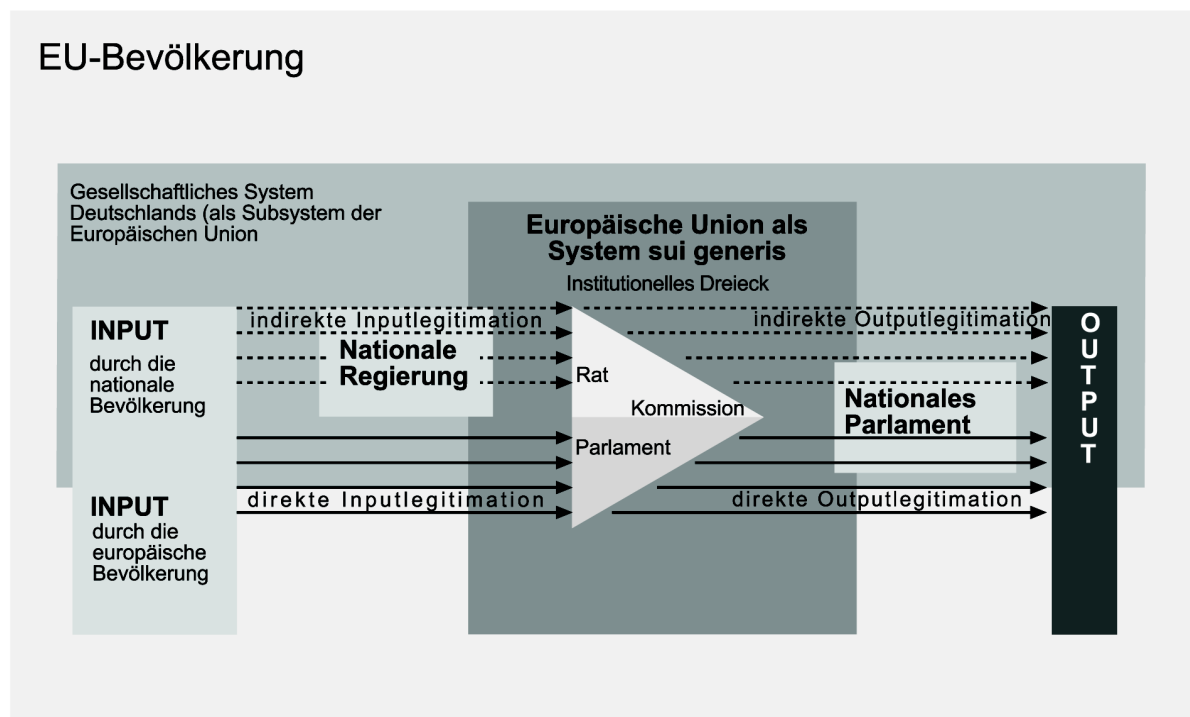
Im Bereich der direkten Inputlegitimation werden die Änderungen zu untersuchen sein, die der Reformvertrag im Bereich der partizipationsanregenden Strukturen vorsieht, des weiteren, inwiefern Entscheidungen auf demokratisch legitimierte Gremien verlagert werden. Auch die Transparenz der Verfahren spielt hier eine Rolle. Die direkte Outputlegitimation hingegen zielt auf die Frage ab, inwiefern die im Reformvertrag vorgesehenen Änderungen die institutionelle Fähigkeit zur effektiven Problemlösung verbessern. Direkte Outputlegitimation wird allerdings erst dann erzeugt, wenn des weiteren Strukturen vorgesehen sind, die Machtmissbrauch ausschließen. Wiederum ist auch hier die Transparenz der Strukturen bedeutend, so dass die Entscheidungen unter der – wenn auch nur – geglaubten Aufmerksamkeit der Bevölkerung stattfinden.

Im Bereich der indirekten Inputlegitimation muss zuerst diskutiert werden, ob die Mitgliedstaaten fähig sind, Inputlegitimation zu verleihen. Ist dies der Fall, dann sind vor allem die im Reformvertrag vorgesehenen Änderungen zu betrachten, die jene Institutionen betreffen, die indirekt legitimiert sind. Besonders zu beachten sind hier die veränderten Abstimmungsregeln in den Institutionen. Die indirekte Outputlegitimation stellt wiederum auf die institutionelle Fähigkeit zur effektiven Problemlösung ab, also auf die Frage, inwiefern die Gefahr einer vollkommenen Blockade durch einen Mitgliedstaat durch die Änderungen im Reformvertrag vermieden wird. Damit diese Änderungen indirekte Outputlegitimation erzeugen können, ist hier wieder auf die Sicherungen gegen Machtmissbrauch einzugehen, damit also Output verhindert wird, der nicht pro-

blemorientiert ist. Hier werden auch die Möglichkeiten von Verhandlungssystemen, die der Reformvertrag vorsieht, zu untersuchen sein.

Am Ende dieser Diskussion muss noch auf mögliche Wechselwirkungen zwischen den Veränderungen der jeweiligen Legitimationsfaktoren eingegangen werden. So wird unter anderem zu untersuchen sein, inwiefern eine eventuelle Schwächung der jeweiligen indirekten Legitimationsquelle durch eine Stärkung der direkten Legitimationsquelle, oder die Veränderung der jeweiligen Outputlegitimation durch die Veränderung der Inputlegitimation beeinflusst wird.

Abbildung 1



Bevölkerung und Mitgliedstaat als Quellen der Input- bzw. Outputlegitimation. Eigene Darstellung auf Grundlage von Almond/Powell.

Obige Abbildung 1 soll eine Übersicht der verschiedenen Legitimationsquellen bieten. Sie zeigt das Konzept aus der Perspektive eines Mitgliedstaats, dessen Bevölkerung auch Teil der EU-Bevölkerung darstellt; dieser Mitgliedstaat ist das gesellschaftliche System Deutschlands, dargestellt als mittelgraue Fläche. Die EU-Bevölkerung bildet hier den äußeren Rahmen. Die beiden Inputebenen werden durch die Pfeile, die vom Inputkasten ausgehen, dargestellt. Die indirekte Inputlegitimation (gestrichelt) geht nur von der nationalstaatlichen Bevölkerung über den Weg der nationalstaatlichen Regierung, die direkte Inputlegitimation geht von der nationalstaatlichen Bevölkerung als Teil der europäischen Bevölkerung aus. Die indirekte Outputlegitimation stellen die gestrichelten Pfeile dar, die von den europäischen Institutionen ausgehen, die lediglich indirekte Le-

gitimation haben, direkte Outputlegitimation geht vom Europäischen Parlament aus. Im Folgenden soll nun untersucht werden, inwiefern der EU-Reformvertrag durch die vorgesehenen Änderungen eben Einfluss auf diese institutionelle Architektur nimmt, und inwiefern dies wiederum die verschiedenen Legitimationsquellen verändert.

Zuletzt ist noch einzugehen auf die guten bzw. vorletzten Gründe. Dies ist auf europäischer Ebene vor allem die Diskussion des Subsidiaritätsprinzips, das vorsieht, dass die EU nur dann von ihren Kompetenzen Gebrauch machen darf, wenn die infrage stehenden Ziele von den Mitgliedstaaten nicht mehr ausreichend verwirklicht werden können, und die EU dies besser kann.

2.2. Empirie¹⁸⁷

Die im EU-Reformvertrag selbst enthaltene Legitimationsgrundlage lautet folgendermaßen: „Durch diesen Vertrag gründen die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN untereinander eine EUROPÄISCHE UNION, im Folgenden als ‚Union‘ bezeichnet, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen.“ (Art. 1 Abs. 1 EUV-R)¹⁸⁸

(1) Die doppelte Legitimationsgrundlage¹⁸⁹: Im Art. 1 Abs. 1 VVE kommt diese ausdrücklich zur Sprache („Geleitet vom Willen der Bürgerinnen und Bürger“). Damit nimmt der Entwurf Abschied vom bisherigen Bild der Gemeinschaft als einem Zusammenschluss von Völkern und Staaten Europas.¹⁹⁰ Im Reformvertrag allerdings wird das neue Verständnis erst im Art. 8a Abs. 2 EUV-R indirekt erwähnt: „Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.“ Daraus ergibt sich auch der Charakter des Mehrebenensystems der EU: In jeder Phase des Politzklus wirken Akteure zusammen, die konstitutionell entweder primär auf der nationalen oder auf der europäischen Ebene angesiedelt sind.¹⁹¹

Heruntergebrochen auf das vorher diskutierte Konzept heißt dies: Die Legitimationsgrundlage, die von der EU-Bevölkerung ausgeht, wird im Bereich der direkten Legitimation diskutiert. Die Legitimationsgrundlage von Seiten der Mitgliedstaaten fällt in den Bereich der indirekten Legitimation.

(2) den Namen des zu schaffenden Gebildes.

(3) den Ursprung der Zuständigkeiten.¹⁹² Zu diesen Zuständigkeiten bleibt zu sagen, dass grundsätzlich drei Arten zu unterscheiden sind:

¹⁸⁷Klärung der Begriffe: Der EU-Reformvertrag entspricht dem Vertrag von Lissabon bzw. dem EU-Grundlagenvertrag. Beim EU-Gipfel in Lissabon am 18. und 19. Oktober 2007 einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf den endgültigen Vertragstext. Im Folgenden wird der Reformvertrag jeweils mit dem Zusatz EUV-R oder AEU (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) abgekürzt. Zur besseren Unterscheidung erhält der derzeit geltende Vertrag über die Europäische Union bei der Zitierweise den Zusatz EU, der geltende EG-Vertrag bekommt den Zusatz EGV. Der Reformvertrag besteht aus einer Änderung des Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (frühere EG-Vertrag). Des Weiteren werden jeweils die entsprechenden Artikel im abgelehnten Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) genannt. Die erwähnten Artikel werden im Anhang in einer Auflistung den jeweiligen Äquivalenten der bestehenden Verträge gegenübergestellt.

¹⁸⁸Die Konventsvertreter haben sich beim Reformvertrag darauf geeinigt, dass dieser keinen Verfassungscharakter hat, was sich auch in der Terminologie widerspiegelt: Das Verfassungskonzept wird aufgegeben, anstelle von „Gesetze“ und „Rahmengesetze“ werden bisherige Begriffe „Verordnungen“ und „Richtlinien“ beibehalten. Der Begriff „Gemeinschaft“ wird durchgängig durch den Begriff „Union“ ersetzt, wie dies auch im geltenden Vertrag über die Europäische Union der Fall ist. Außerdem enthält der Reformvertrag keinen Artikel über die Symbole der EU (Art. I-8 VVE).

¹⁸⁹Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 171.

¹⁹⁰Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O., S. 15.

¹⁹¹Wessels, Wolfgang: Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen: Leske + Budrich, 2003, S. 783.

¹⁹²Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 171.

- (3.1) Ausschließliche Zuständigkeiten der EU (Art. 3 AEU, Art. I-13 VVE);
- (3.2) mit den Mitgliedstaaten geteilte Kompetenzen (Art. 4 AEU, Art. I-14 VVE und auch Artikel in der restlichen Verfassung);
- (3.3) ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehalten Kompetenzen¹⁹³ (Art. 11 AEU, Art. I-16 VVE).

2.2.1. Die Bevölkerung als direkte Legitimationsquelle

2.2.1.1. Veränderung der direkten Inputlegitimation

Welche Bedeutung die direkte Inputlegitimation für den Reformvertrag und auch für den früheren Verfassungsvertrag hat, sieht man in Art. 8a Abs. 3 EU (Art. I-46 Abs. 3 VVE). Hier wird ausdrücklich formuliert: „Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.“ Voraussetzung für die legitimationsstiftende Wirkung ist allerdings eine starke kollektive Identität, die ein grundsätzliches Vertrauen in das Wohlwollen der Mitbürger begründet. Denn dies ist Voraussetzung dafür, dass Opfer akzeptiert werden, die von der Gemeinschaft auferlegt wurden – auch unter der Gefahr, dass egoistische und feindliche Mehrheiten Minderheiten tyrannisieren könnten.¹⁹⁴ Das wiederum ist der Fall bei einem starken Gemeinsamkeitsglauben, einer „thick“ collective identity¹⁹⁵, die eine interpersonelle und interregionale Umverteilung legitimieren würde, die andernfalls nicht akzeptabel wäre. Wenn man davon ausgehen muss, dass Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten nicht vorhanden ist, so kann man Fritz Scharpf zufolge auch keine direkte oder repräsentative Form der Demokratie befürworten.¹⁹⁶

Bevor die partizipationsanregenden Strukturen betrachtet werden, wird zuerst die Veränderung im Bereich des Parlaments untersucht. Gerade dessen Stärkung wurde in den Debatten im Konvent mit der Stärkung der europäischen Demokratie gleichgesetzt, ohne dass die strukturellen Repräsentationsprobleme dieses Organs diskutiert wurden.¹⁹⁷ Die Auswirkungen dieser Änderung muss vor den partizipationsanregenden Strukturen diskutiert werden, denn die Stärkung des Parlaments kann eventuell Auswirkungen auf die Bewertung dieser Strukturen haben.

2.2.1.1.1. Stärkung der Rechte des Parlaments

Im Bereich der Reformen, die das Europäische Parlament betrafen, stand das Demokratiedefizit im Mittelpunkt. Die Forderung einer konstitutionellen Stärkung des Parlaments wird oft mit der Notwendigkeit einer verbesserten demokratischen Legitimation für die verbindlichen EU-Ent-

¹⁹³ Ebd., S. 204.

¹⁹⁴ Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 7 f.

¹⁹⁵ Ebd.

¹⁹⁶ Ebd., S. 13.

¹⁹⁷ Scholl: *Europas symbolische Verfassung*. a.a.O., S. 285.

scheidungen begründet.¹⁹⁸ Obwohl die Mitgliedstaaten um den Verlust ihrer Vorrechte fürchteten, waren sie bereit, das Parlament zu stärken. Der Grund liegt laut Beate Kohler-Koch darin, dass das EP vertraute Modellvorstellungen reproduziert und auf das generelle Postulat zurückgreift, nach dem alle Macht vom Volk auszugehen hat.¹⁹⁹ Die Klage über ein Demokratiedefizit in der Europäischen Union sei Kohler-Koch zufolge wohl begründet: Wichtige politische Entscheidungen werden der Kontrolle der nationalen Parlamente entzogen, die Legitimationskette über die nationalen Regierungsvertreter im Rat sei hingegen lang und brüchig.²⁰⁰

Klaus Löffler, Leiter des deutschen Informationsbüros des Europäischen Parlaments, kommt nun zu dem Schluss, das Demokratiedefizit sei mit dem Verfassungsvertrag behoben: „Mit der Aufwertung der Volksvertretung erfüllte der Konvent den Auftrag, die Europäische Union auf eine festere demokratische Grundlage zu stellen.“²⁰¹ Zentral sieht er hierbei Art. I-20 Abs. 1 VVE (übernommen in Art. 9a Abs. 1 EUV-R): „Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der *Verträge*. Es wählt den Präsidenten der Kommission.“ Auch Ausnahmen, in denen die Volksvertreter nur angehört oder konsultiert werden, würden in diesem Zusammenhang keine Zurücksetzung des Demokratieprinzips bedeuten.²⁰² Denn diese Ausnahmen, so Löffler, entsprechen dem Stand der europäischen Integration auf dem jeweiligen Politikfeld, insbesondere dort, wo nationale Souveränitätsrechte stärker sind als die gemeinschaftliche Politik in Brüssel, was bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der Fall sei. Inwiefern die Stärkung des EP tatsächlich eine Steigerung der direkten Inputlegitimation darstellt, soll im Folgenden überlegt werden. Die Stärkung der Rechte des Parlaments fällt insofern unter den Punkt direkte Inputlegitimation, als hier Entscheidungen von demokratisch nicht verantwortlichen Gremien auf demokratisch verantwortliche Gremien verlagert werden. Das Europäische Parlament ist laut Art. 9a Abs. 3 EUV ein demokratisches Gremium.²⁰³

2.2.1.1.1 Stärkung der Gesetzgebungsfunktion

Im Vertrag von Nizza waren im wesentlichen vier Rechsetzungsverfahren geregelt, an denen das Parlament beteiligt war:²⁰⁴ Das Mitentscheidungsverfahren, das Zustimmungsverfahren, das Ver-

¹⁹⁸Wessels: Das politische System der Europäischen Union, a.a.O., S. 787.

¹⁹⁹Kohler-Koch, Beate: Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität, in: APuZ 2000 (6), S. 31.

²⁰⁰Ebd., S. 33.

²⁰¹http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf, Stand: 27.10.2007.

²⁰²Ebd.

²⁰³Denn hier heißt es: „Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt.“ frühere Art. I-20 Abs. 4 VVE.

²⁰⁴http://eur-lex.europa.eu/de/droit_communaire/droit_communaire.htm#2.1, Stand: 27.10.2007.

fahren der Zusammenarbeit und das Konsultationsverfahren. Im Verfassungsvertragsentwurf und im EU-Reformvertrag sind diese Rechtsetzungsverfahren auf zwei reduziert worden: Auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als Regelfall, was dem heutigen Mitentscheidungsverfahren entspricht, und das besondere Gesetzgebungsverfahren, das das Konsultationsverfahren und das Zustimmungungsverfahren zusammenfasst.

Rechtsetzungsverfahren. Die zentralen politischen Organe mit Gesetzgebungskompetenz sind das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat. Das Europäische Parlament teilt sich in den meisten Bereichen die Gesetzgebungsbefugnis mit dem Europäischen Rat, insbesondere im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens.²⁰⁵ Durch den Reformvertrag und durch den Verfassungsvertrag wird das Mitentscheidungsverfahren von 43 Mitentscheidungsrechten auf 84 fast verdoppelt²⁰⁶ (lediglich in 26 Ausnahmefällen ist der Ministerrat alleine zuständig²⁰⁷) – dieses Verfahren wird also zum Regelfall (Art. 249a AEU und Art. 251 AEU bzw. Art. I-34 Abs. 1 VVE).²⁰⁸ Die Ausweitung dieses Verfahrens stellt die wohl wichtigste Aufwertung des Europäischen Parlaments im Rahmen des EU-Reformvertrags bzw. des Verfassungsvertrags dar.

Art. 249a Abs. 2 AEU legt fest, dass es in bestimmten, in der Verfassung vorgesehenen Fällen weiterhin besondere Gesetze gibt, die vom Europäischen Parlament mit Beteiligung des Rates oder vom Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments erlassen werden. Die Folgerung von Klaus Löffler: „Auch bei diesem Verfahren kommt ein europäisches Gesetz nur mit einem ‚doppelten Ja‘ zustande, nämlich mit einem Beschluss des Rats (meist einstimmig) und der zustimmenden Mehrheitsentscheidung des Europäischen Parlaments.“²⁰⁹

Außerhalb der Einflussmöglichkeiten des Parlaments – es muss lediglich angehört werden – liegen nach wie vor die stark intergouvernemental geprägten Politiken der zweiten und dritten Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen; keinerlei Anhörungspflicht besteht in der Gemeinsamen Handelspolitik. Außerdem besitzt das EP weiterhin kein Initiativrecht, was auch im Verfassungsvertrag so nicht vorgesehen war.²¹⁰

Das Haushaltsverfahren. Das Parlament bildet gemeinsam mit dem Rat die Haushaltsbehörde der Union, indem es den jährlichen Haushaltsplan verabschiedet, dessen Ausführung genehmigt und überwacht. Die Europäische Kommission besitzt das Vorschlagsrecht. Bislang kann das Parla-

²⁰⁵in den meisten Politikfeldern seit dem Vertrag von Nizza, Art. 251 EGV, bei dem Parlament und Rat gleichberechtigt sind und sich bei Uneinigkeit in dritter Lesung in einem Vermittlungsausschuss ähnlich dem Verfahren in Deutschland zwischen Bundestag und Bundesrat einigen müssen.

²⁰⁶Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 282.

²⁰⁷http://www.europarl.de/verfassung/wissenswertes/beitrag_dr_klaus_loeffler.html, Stand: 22.10.2007.

²⁰⁸http://www.europarl.europa.eu/eplive/expert/multimedia/20071019MLT11915/media_20071019MLT11915.pdf, Stand: 22.10.2007.

²⁰⁹http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf, Stand: 24.10.2007.

²¹⁰<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=2&language=DE>; Stand: 24.10.2007.

ment lediglich über die nicht obligatorischen Ausgaben²¹¹ in letzter Instanz entscheiden; bei den obligatorischen Ausgaben entscheidet der Rat (Verfahren: Art. 272 EGV).²¹² Der Reformvertrag bzw. der Verfassungsvertrag birgt aus Sicht des Parlaments einen entscheidenden Fortschritt²¹³: Es erhält zusätzliche Befugnisse, da das Haushaltsverfahren künftig an das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angeglichen wird. Der Reformvertrag regelt genau wie im Verfassungsvertrag, dass das EP und der Ministerrat gleichberechtigt über den Haushaltsentwurf entscheiden (Art. 270b Abs. 7a S. 1 AEU). Das Parlament kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder und drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen den endgültigen Beschluss fassen (Art. 270b Abs. 7d S.1 AEU, Art. III-404 Abs. 8 S. 1 VVE), hat damit bei allen Haushaltsangelegenheiten das letzte Wort. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben wird aufgehoben, d. h. das Parlament gewinnt volle Haushaltssouveränität über alle Ausgaben, einschließlich jener für den Agrarbereich, der den größten Etatposten ausmacht.²¹⁴

2.2.1.1.2. Stärkung der Kurationsfunktion

Des weiteren wird die Position des EP im Reformvertrag und im Verfassungsvertrag durch die Änderung des Ernennungsverfahrens des Kommissionspräsidenten gestärkt. Die derzeitige Regelung ist folgende: „Der Rat (...) benennt mit qualifizierter Mehrheit die Persönlichkeit, die er zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigt; diese Ernennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments“ (Art. 214 Abs. 2 Satz 1 EGV); Das Parlament stimmt dann mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen zu (Art. 198 Abs. 1 EGV). Die Abstimmung im Rat per qualifizierter Mehrheit wurde in Nizza neu eingeführt. Grund waren die zähen Verhandlungen, die die Einstimmigkeitsregel vorher mit sich brachte.²¹⁵ Die übrigen Kommissionsmitglieder werden vom Rat ernannt, gemeinsam mit dem Präsidenten stellen sie sich dann als Kollegium dem Zustimmungsvotum des EP (Art. 214 Abs. 2 EGV). Bislang hat das Parlament also nur insofern Einfluss, als es die Ernennung der Mitglieder der Kommission billigen oder ablehnen kann und die Kommission als Ganzes durch einen Misstrauensantrag (Art. 201 Abs. 1 EGV) ihres Amtes entheben kann.

Im Verfassungsvertrag und im Reformvertrag bleibt das Vorschlagsrecht weiterhin beim Europäischen Rat, auch die Erfordernis der qualifizierten Mehrheit wird beibehalten (Art. 9d Abs. 7

²¹¹Obligatorische Ausgaben sind alle Ausgaben in Zusammenhang mit internationalen Vereinbarungen. In der Praxis sind dies zum großen Teil die Ausgaben für den Agrar- und Veterinärbereich, die Finanzierung internationaler Über-einkünfte usw. Alle übrigen galten als nicht-obligatorische Ausgaben (Geregelt in Anhang IV der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999).

²¹²http://europa.eu/scadplus/european_convention/procedures_de.htm, Stand: 24.10.2007.

²¹³http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf, Stand: 27.10.2007.

²¹⁴Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 282.

²¹⁵Staeglich, Simone: Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union, Berlin: Duncker & Humblot, 2006, S. 121.

Satz 1 EUV-R, Art. I-27 Abs. 1 Satz 1 VVE). Vorgesehen ist nun allerdings, dass das Vorschlagsrecht zukünftig ausdrücklich unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament ausgeübt wird (Art. 9d Abs. 7 Satz 2 EUV-R, Art. I-27 Abs. 1 Satz 2 VVE). Zugleich verschärft sich die Mehrheitserfordernis im Parlament: Dieses „wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ (Art. 9d Abs. 7 Satz 3 EUV-R, Art. I-27 Abs. 1 Satz 3 VVE). Des weiteren kommt der Hohe Vertreter für Außenpolitik, der zugleich Vizepräsident der Kommission sein wird, nur mit Billigung des Parlament ins Amt. Die stärkere Rückbindung an das EP wird ausdrücklich in Art. 9d Abs. 8 EUV-R so genannt: „Die Kommission ist als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich.“ Im derzeitigen EG-Vertrag fällt dieser Satz nicht, auch wenn hier bereits die Möglichkeit eines Misstrauensantrag vorgesehen ist (Art. 201 EGV).

2.2.1.1.1.2. Bewertung

Die Gesetzgebungsbefugnis gehört zu den klassischen Parlamentsfunktionen,²¹⁶ im Bereich der funktionalen Gewaltenteilung ist sie das prägende Merkmal der Parlamente; genauso enthalten alle modernen Kataloge auch die Kurationsfunktion. Durch die Aufwertung des Parlaments als Mitgesetzgeber²¹⁷ und durch die Stärkung der Kurationsfunktion²¹⁸ bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten nähert sich das Europäische Parlament also den Funktionen nationaler Parlamente an.

Unter der Annahme-Kombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* stellt dies eine Steigerung der direkten Inputlegitimation dar. Unter dieser Kombination ist Fritz Scharpfs Voraussetzung erfüllt, wonach für die Inputlegitimation eine starke Wir-Identität²¹⁹ vorhanden sein muss. Die Stärkung der Rechte des Parlaments stellt eine Verlagerung der Entscheidungsmacht auf eine demokratisch verantwortliche Autorität dar und würde damit auch das demokratische Defizit, unter dem die Union leidet, verringern.²²⁰

Durch die Reduktion der Verfahren von vorher vier Rechtsetzungsverfahren auf nunmehr zwei, wobei hier ganz klar das Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren etabliert wird, ist eine Steigerung der Transparenz für den EU-Bürger zu erkennen. Zwar ist das Mitentscheidungsverfahren an sich wenig transparent²²¹, da durch die einzelnen Phasen und die Beteiligung des institutionellen Dreiecks Kommission, EP und Rat die Zurechenbarkeit verschleiert wird. Andererseits wird durch dieses Verfahren gesichert, dass möglichst viele Interessen zu Wort kommen.

²¹⁶Vgl. Bagehot, Walter: *The English Constitution*, London: Oxford University Press, 1958, S. 119.

²¹⁷Scholl: *Europas symbolische Verfassung*, a.a.O., S. 271.

²¹⁸Wessels: *Das politische System der Europäischen Union*, a.a.O., S. 788.

²¹⁹Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 8. Scharpf zitiert hierfür Webers „Gemeinschaftsglaube“.

²²⁰Vgl. Beetham, David/Lord, Christopher: *Legitimacy and the European Union*, London/New York: Longman, 1998, S. 27.

²²¹Schneider: *In guter Verfasstheit?*, a.a.O., S. 17.

Somit trägt auch dies unter der Annahme der Idealprämissen zu einer Steigerung der direkten Inputlegitimität von Seiten der EU-Bevölkerung bei.

Bewertet man nun die oben genannte Schlussfolgerung Klaus Löfflers, das Demokratiedefizit in der Europäischen Union sei damit behoben, muss man auch die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten betrachten. Denn es ist fraglich, inwiefern sich die Distanz zwischen EU-Bevölkerung und EP bzw. nationaler Bevölkerung und nationalem Parlament unterscheidet. Wenn man von der Prämisse ausgeht, dass es eine Unionsbürgerschaft gibt, so muss man unterstellen, dass es keinen quantitativen sondern einen qualitativen Unterschied zwischen der Distanz von EU-Bevölkerung/EP und nationaler Bevölkerung/nationales Parlament gibt, da die Unionsbürgerschaft auf Unionsebene die Entscheidungen des EP aus dem europäischen Blickwinkel heraus betrachtet. Der Aussage von Klaus Löffler ist somit unter den oben genannten Prämissen zuzustimmen. Auch das Bundesverfassungsgericht geht von der stützenden Funktion des Parlaments im Bereich der Legitimation aus, „die sich verstärken ließe, wenn (...) sein Einfluß auf die Politik und Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften wüchse“²²².

Unter der Annahme-Kombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit*, sähe das Ergebnis folgendermaßen aus: Die Stärkung der Rechte des Parlaments würde hier keine Veränderung der Inputlegitimation darstellen, da die Voraussetzung für die Inputlegitimation – eine starke kollektive Identität – nicht erfüllt ist. Die Bevölkerung könnte somit keine direkte Inputlegitimation verleihen.

Mit Blick auf die Steigerung der Transparenz durch die Reduktion der Regelverfahren wäre unter der Voraussetzung der Existenz einer europäischen Öffentlichkeit zu sagen, dass dies die direkte Inputlegitimation steigern würde. Dadurch, dass aber die Legitimation von der Bevölkerung ausgeht – und nicht von dem abstrakten Gedanken der europäischen Öffentlichkeit, muss man auch hier zu dem Ergebnis kommen, dass es bei dieser Annahmekombination nicht möglich ist, direkte Inputlegitimität zu erzeugen.

In Bezug auf die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten kann man feststellen, dass die Repräsentanten durch die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit unter der Aufmerksamkeit der nationalen Bevölkerungen agieren. Die Distanz zwischen Repräsentanten auf europäischer Ebene und Regierten auf nationaler Ebene sinkt. Da allerdings die nationalen Bevölkerungen unter dieser Annahmekombination keine Inputlegitimation verleihen können, entfaltet dies keine Wirkung.

Unter dem Szenario *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* würde man zu folgendem Ergebnis kommen: Die grundsätzliche Voraussetzung zur Verleihung von Inputlegitimation, also eine starke „Wir“-Identität, ist vorhanden. Problematisch ist hier die fehlende Öffentlichkeit: Die

²²²BVerfGE 89, 155 (186).

Repräsentanten handeln nicht unter der Aufmerksamkeit der Bevölkerung. Die Stärkung der Rechte des Parlaments ist im Bereich der direkten Inputlegitimation hier eher neutral zu sehen. Die Steigerung der Transparenz durch die Reduktion der Verfahren hingegen würde als Steigerung der direkten Inputlegitimation bewertet, wenn man davon ausgeht, dass diese Transparenz den Bürgern in den nationalen Öffentlichkeiten offen gelegt wird. Die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten ist unter dieser Annahme im Vergleich zu der Distanz auf nationaler Ebene aufgrund der fehlenden europäischen Öffentlichkeit höher einzuschätzen. Insgesamt kann man von einer geringen Steigerung der direkten Inputlegitimation ausgehen.

Betrachtet man die Annahmekombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit*, ist wiederum die Voraussetzung für die direkte Inputlegitimation, nämlich eine starke kollektive Identität, nicht vorhanden. Das Europäische Parlament kann somit über die nationalen Bevölkerungen keine Inputlegitimation stiften. Folglich stellt die Stärkung der Rechte des Parlaments keine Veränderung der Legitimation dar. Auch die gesteigerte Transparenz durch die Reduktion der Verfahren ändert die Bewertung nicht. Die Distanz zwischen Repräsentanten und Repräsentierten ist unter dieser Kombination am höchsten einzuschätzen.

2.2.1.1.2. Partizipationsanregende Strukturen

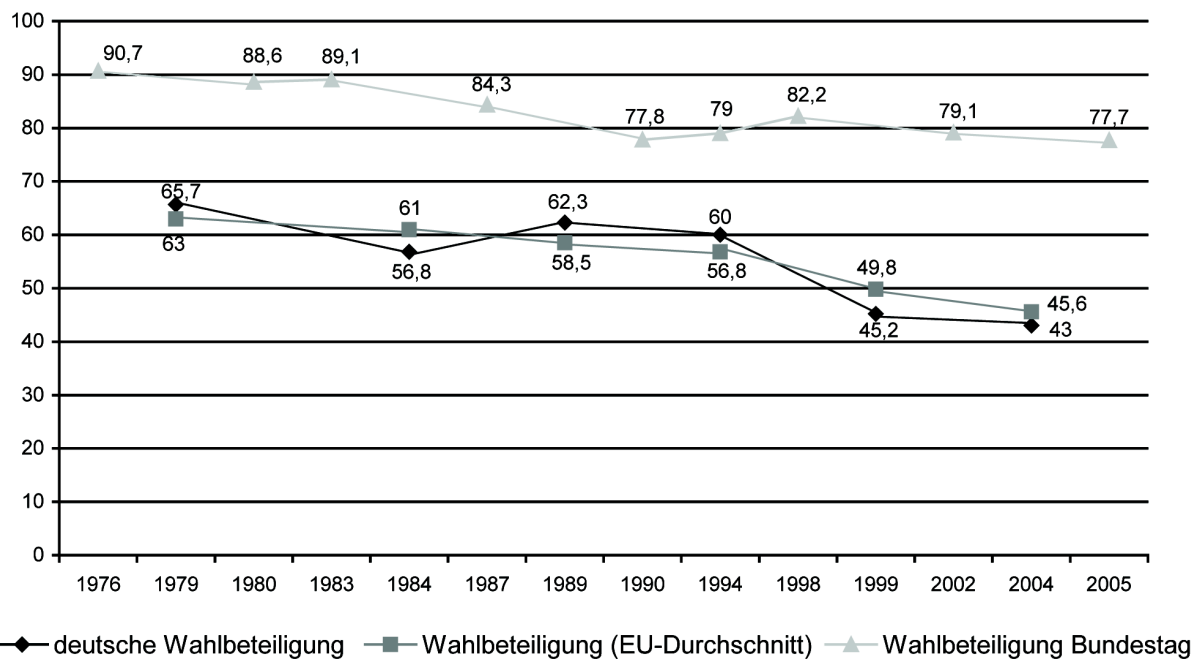
2.2.1.1.2.1. Wahlen

Art. 17b Abs. 2 AEU (Art. I-10 VVE) regelt die Rechte der Unionsbürger: Sie haben unter anderem das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben. So ist dies auch schon im EG-Vertrag vorgesehen. Die insgesamt 732 Abgeordneten (vgl. Art. 190 EGV) spiegeln nicht alle Wählerstimmen gleich wider, die Anzahl der Abgeordneten der jeweiligen Mitgliedstaaten werden degressiv proportional (Art. I-20 Abs. 2 VVE) verteilt. Das heißt, kleine Staaten sind überproportional vertreten, große Staaten wie Deutschland unterproportional. Die Zusammensetzung des Parlaments unter dem Vertragswerk von Nizza sieht folgendermaßen aus: Deutschland hat mit 82 Millionen Einwohnern 99 Abgeordnete (Art. 190 Abs. 2 EGV), Malta mit 400 000 Einwohnern fünf. Folglich vertritt ein deutscher Abgeordneter 830 000 Einwohner, ein maltesischer 80 000 Einwohner. Der Disproportionalitätsfaktor liegt damit bei 10,4.

Im Reformvertrag und im Verfassungsvertrag wurde die Anzahl der Abgeordneten auf 750 erhöht (Art. 9a Abs. 2 S. 2 EUV-R, Art. I-20 Abs. 2 S. 2 VVE), die Mindestanzahl an Abgeordneten wurde auf mindestens sechs Abgeordnete erhöht, die Höchstzahl auf 96 Sitze herabgesetzt (Art. 9a Abs. 2 S. 3 EUV-R, Art. I-20 Abs. 2 S. 3 VVE). Damit würde Deutschland 96 Abgeordnete (ein Abgeordneter vertritt rund 854 000 Einwohner) erhalten, Malta sechs (ein Abgeordneter vertritt rund 67 000 Einwohner). Der Disproportionalitätsfaktor steigt damit auf rund 12,8.

Neben dieser Änderung wird bei der folgenden Bewertung der Veränderung der Inputlegitimation durch die partizipationsanregenden Strukturen im Bereich der Wahlen außerdem zu berücksichtigen sein, inwiefern sich die Stärkung der klassischen Parlamentsfunktionen auf die Inputlegitimation durch die Wahl als partizipationsanregende Struktur auswirkt. Denn bislang rangieren die Wahlen zum Europäischen Parlament in der zweiten Reihe²²³, die Wahlbeteiligung ist niedrig, der Wahlkampf wird dominiert von der nationalen Ebene²²⁴.

Abbildung 2



Entwicklung der Wahlbeteiligung im Vergleich: Gegenüberstellung der Europawahlen im EU-Durchschnitt, der deutschen Beteiligung auf EU- und nationaler Ebene (in %). Eigene Darstellung.²²⁵

Dass die nationale Ebene nach wie vor in der Wahrnehmung der Bürger zentral ist, macht auch die obige Grafik deutlich. Die obere hellgraue Linie zeigt die Wahlbeteiligung in Deutschland bei den Bundestagswahlen seit 1976. Auch wenn hier bis 2005 eine sinkende Tendenz zu verzeichnen ist, so bleibt sie doch erheblich über der Wahlbeteiligung auf europäischer Ebene. Hier liegt die deutsche Wahlbeteiligung mehr oder weniger im EU-Durchschnitt. Ebenso wie auf nationaler Ebene ist hier eine grundsätzlich abnehmende Tendenz erkennbar. Allerdings gibt es gerade im Bereich der Wahlbeteiligung große Schwankungen zwischen den einzelnen EU-Ländern: So liegt

²²³Beetham/Lord: Legitimacy and the European Union, a.a.O., S. 27.

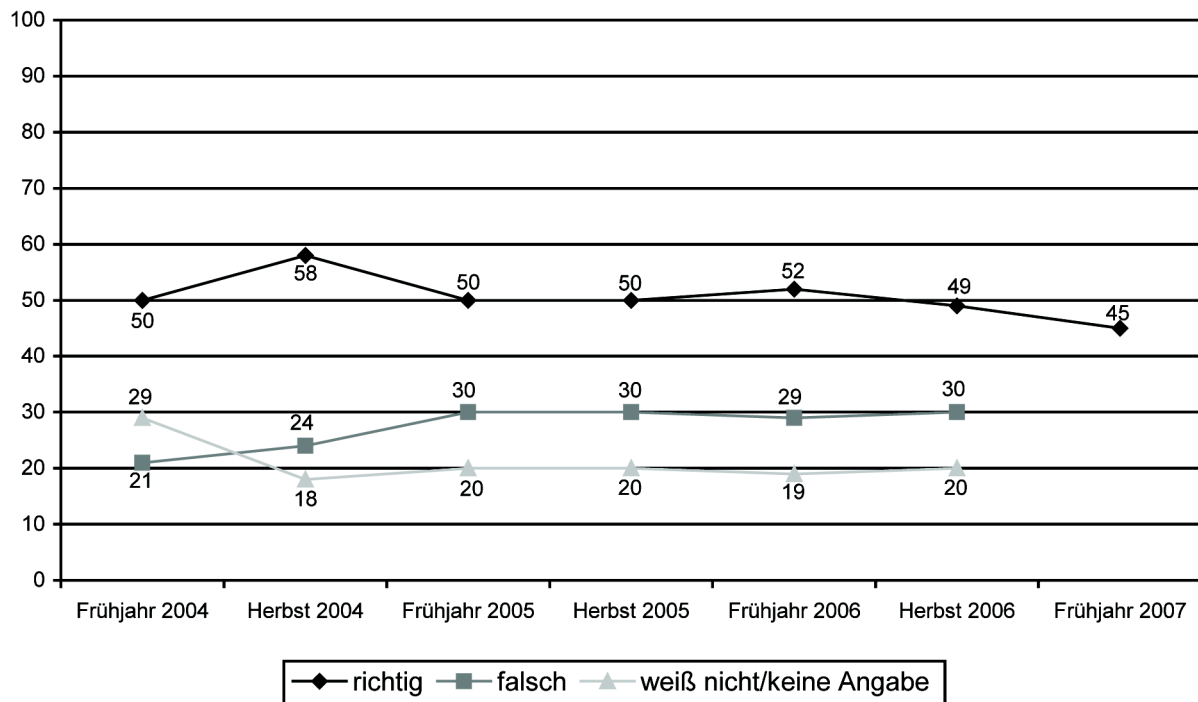
²²⁴Herz, Dietmar: Die Europäische Union, München: Beck, 2002, S. 115.

²²⁵Grafik auf Basis des Bundeswahlleiters: <http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/>, Stand: 16.12.2007 und auf Basis der Daten des Europäischen Parlaments: http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/de/results1306/turnout_ep/turnout_table.html, Stand 16.12.2007.

sie beispielsweise in Belgien seit 1979 mehr oder weniger konstant bei rund 90 Prozent²²⁶, bei der Slowakei als neuem Mitgliedsland hingegen lag sie im Jahr 2004 bei lediglich 16,66 Prozent.

Die geringe Wahlbeteiligung in den Ländern ohne Wahlpflicht lässt sich zum einen mit dem fehlenden Wissen der EU-Bürger über die europäischen Institutionen erklären. So zeigt Abbildung 3

Abbildung 3



Entwicklung der Antwort auf die Frage: „Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden direkt von den Bürgern der Europäischen Union gewählt“ (in %). Eigene Darstellung.²²⁷

die Überprüfung des tatsächlichen Wissens der EU-Bürger über das EP. Dass dessen Abgeordnete direkt von den Bürgern der Europäischen Union gewählt werden, wussten im Herbst 2004 immerhin 58 Prozent der Befragten. Seither hat diese Prozentzahl abgenommen, im Frühjahr 2007 gaben lediglich 45 Prozent der Befragten die richtige Antwort. In dem nachfolgenden Eurobarometer wurde dieses Wissen nicht mehr abgeprüft.

Zum anderen ist die geringe Wahlbeteiligung auch vor dem Hintergrund des Konzepts des Rational-Choice-Wähler²²⁸ nach Anthony Downs zu erklären. Befragt danach, inwieweit die EU-Bürger das Gefühl haben, dass ihre Stimme auf EU-Ebene zählt, äußert sich die Mehrheit negativ: im Herbst 2006 beispielsweise lehnten dies 57 Prozent der Befragten ab, lediglich ein Drittel hatte das Gefühl, dass die eigene Stimme zählt. Geht man nun noch davon aus, dass die Bürger die In-

²²⁶Grund dafür ist die in Belgien herrschende Wahlpflicht bei den Europawahlen.

²²⁷Grafik auf Basis des Eurobarometers, http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm, Stand: 16.11.07.

²²⁸Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1968, S. 35 ff.

formationskosten gerade bei einer Europawahl als relativ hoch einschätzen, so kommt der rationale Wähler in seiner Kosten-Nutzen-Analyse wohl zu dem Ergebnis, dass sich der Wahlakt nicht lohnt.

In engen Zusammenhang mit dieser Frage steht auch die Tatsache, dass die Bürger die Demokratie auf europäischer Ebene nach wie vor skeptischer sehen, als sie dies auf nationaler Ebene tun. So waren im Frühjahr 2005 lediglich 49 Prozent der Befragten mit dem Funktionieren der Demokratie auf der europäischen Ebene zufrieden, mehr als ein Drittel zeigt sich unzufrieden, während sich die Befragten über die Demokratie auf nationaler Ebene mehrheitlich positiv äußerten. Betrachtet man hier allerdings die einzelnen Ergebnisse in den Mitgliedstaaten, so zeigen sich gerade beim letzten Aspekt große Schwankungen: In den zwölf neuen Mitgliedstaaten herrscht mehrheitlich weitgehend Misstrauen gegenüber der Demokratie auf nationaler Ebene.²²⁹

2.2.1.1.2.2. Bürgerinitiative

Neben den EP-Wahlen sieht der EU-Reformvertrag folgende partizipationsanregende Strukturen für die Unionsbürger vor: Gemäß Art. 17b Abs. 2 AEU haben die Unionsbürger „das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden, sowie das Recht, sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.“ Das Recht auf Petitionen (Art. 194 EGV) und auch die Einrichtung des Bürgerbeauftragten (Art. 195 EGV) sieht bereits der Vertrag von Nizza vor. Da es sich somit nicht um eine Neuerung handelt, wird hierauf nicht speziell eingegangen.

Neu im Reformvertrag ist allerdings die Schaffung einer Bürgerinitiative, also gewissermaßen ein Gesetzesinitiativrecht für Bürger.²³⁰ Geregelt ist diese in Art. 8b EUV-R (Art. I-47 VVE), der sich insgesamt der partizipativen Demokratie widmet. Darin verpflichten sich die Organe der Union zu einem Austausch mit den Bürgern und einem offenen und transparenten Dialog mit der Zivilgesellschaft. Die Kommission verpflichtet sich zusätzlich zu umfangreichen Anhörungen von Betroffenen.²³¹ In Absatz 4 ist die Bürgerinitiative geregelt: Mindestens eine Million Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten. Die Bürger können sich damit direkt in die Politik der Europäischen Union einmischen. Laut Europaparlament stärkt dieses Initiativrecht „den politischen Einfluss

²²⁹Grafik auf Basis des Eurobarometers: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_de.pdf, Stand: 16.12.2007.

²³⁰http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf, Stand: 24.10.2007.

²³¹Dies ist bereits im Vertrag von Nizza vorgesehen: Unbeschadet ihres Initiativrechts sollte die Kommission vor der Unterbreitung von Vorschlägen für Rechtsvorschriften umfassende Anhörungen durchführen; Protokoll Nr. 30,

der Bürgerinnen und Bürger auf die Gestaltung Europas – falls sie in großer Zahl grenzüberschreitend einen gemeinsamen Vorstoß übernehmen.²³²

Die Bürgerinitiative stellt damit eine Erweiterung der partizipationsanregenden Strukturen dar, die die Europäische Union zur Verfügung stellt, neben Petitionen und Referenden.

2.2.1.1.2.3. Bewertung

Unter der Annahmekombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* lässt sich bezüglich der Änderungen bei den Wahlen folgendes feststellen: Die direkte Inputlegitimation wird hier dadurch gestärkt, dass sich das Parlament nun den klassischen Parlamentsfunktionen annähert, die Bürger sich also zum einen bewusster sind, was sie durch die Teilnahme am Wahlakt tatsächlich bewirken können, und zum anderen die Bedeutung ihrer Stimme auf der Ebene der Europäischen Union steigt.

Bei der Bewertung der Steigerung des Disproportionalitätsfaktors kommt man zu folgender Überlegung: Gibt es ein europäisches Volk, müsste man davon ausgehen, dass der Proportionalitätsfaktor auf europäischer Ebene keine Rolle spielt, es somit auch nicht zu einer Beeinflussung der direkten Inputlegitimation kommt, falls sich dieser ändert. Diese These wird bei diesen Annahmen zusätzlich gestützt durch das Selbstverständnis des Europäischen Parlaments, nämlich, dass es die europäische Bürgerschaft vertritt.

Dem widersprechen aber nationale Debatten um die Wahlkreiseinteilung auf nationaler Ebene, die unmittelbare Auswirkung auf den Proporz hat, und damit auch auf den Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit, also die Gleichgewichtung der Wählerstimmen. Dieser Wahlrechtsgrundsatz der „gleichen Wahl“²³³ fehlt auf europäischer Ebene nach wie vor – sowohl im Verfassungsvertrag als auch im Reformvertrag (Art. 9a Abs. 3 EUV-R, Art. I-20 Abs. 3 i.V.m. Art. II-99 Abs. 2 VVE: „Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt.“ vgl. dazu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt). Durch die Steigerung des Disproportionalitätsfaktors entfernt man sich weiter von diesem demokratischen Grundsatz, das Ungleichgewicht der Stimmen der Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten wird verstärkt. Unter dieser Überlegung kommt man auch bei der Idealkombination zu dem Ergebnis, dass dies die Inputlegitimation senkt.

Punkt 9.

²³²http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf, Stand: 24.10.2007.

²³³Korte, Karl-Rudolf: Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Korte, Karl-Rudolf. Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003.

Die Bürgerinitiative hingegen ist als Steigerung der direkten Inputlegitimation zu sehen. Denn – wie bereits oben gesagt – wichtig ist nicht, ob die Bürger dieses Instrument annehmen. Wichtig für die Bewertung der Inputlegitimation ist lediglich, dass es die Möglichkeit gibt.

Beim Szenario *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* ist die Voraussetzung für die direkte Inputlegitimation, also eine starke kollektive Identität, nicht vorhanden. Somit kann der Mechanismus der Wahl auch nach der Stärkung des Europäischen Parlaments keine höhere Inputlegitimation verleihen. Grundsätzlich würde sich diese Kombination negativ auf die Funktionsfähigkeit und das Selbstverständnis des europäischen Parlaments auswirken: Da die Abgeordneten ständig unter der Aufmerksamkeit ihrer jeweiligen Wählerschaft agieren, diese Wählerschaft zusammen allerdings kein europäisches Volk konstituiert, wäre es nicht möglich, auf supranationaler Ebene auf Parteibasis zusammenzuarbeiten. Stattdessen müssten die Abgeordneten stets versuchen, die partikularen nationalen Interessen der Wählerschaft durchzusetzen. Da der Wille der Wähler auf die Vertretung nationaler Interessen abzieht, ist es aus Sicht des europäischen Institutionengefüges sogar wünschenswert, das EP als Vertreter von europäischen Interessen vom Wählerwillen zu entkoppeln. Da man des weiteren annehmen muss, dass unter dieser Kombination keine direkte Inputlegitimation verliehen werden kann, stellt sich auch die Frage nach der Repräsentativität bzw. Disproportionalität erst gar nicht. Diese spielt jedoch bei der Bewertung der direkten Outputlegitimation eine Rolle, wenn es um Strukturen geht, die die Durchsetzung partikularer Interessen verhindern sollen.

Mit Blick auf die direktdemokratischen Elemente könnte man hier argumentieren, dass gerade die Bürgerinitiative direkte Inputlegitimation auch beim Fehlen einer gesamteuropäischen Identität stiften könnte. Betrachtet man das System der Schweiz, so verleihen viele direkt-demokratische Elemente diesem System die nötige Legitimation von Seiten des Volks, das sich durch seine Heterogenität auszeichnet. Beispielsweise sieht die Verfassung neben Referenden und Petitionen auch eine Volksinitiative vor (vgl. Art. 138 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft), die in der Schweiz ein wesentlicher Anstoß für Veränderung sein kann.²³⁴ Allerdings ist die Voraussetzung für die legitimationsstiftende Wirkung der direkt-demokratischen Elemente die Interessenskongruenz, die im kleinflächigen Staat stärker ausgeprägt ist, so dass man zu dem Ergebnis kommt, dass die Bürgerinitiative dem System der Europäischen Union unter obiger Annahmekombination keinen Zugewinn an direkter Inputlegitimation bringen würde.

²³⁴Die Volksinitiative ist ein beliebtes Instrument, um das Parlament politisch unter Druck zu setzen. Allerdings kann dieses Instrument unter der derzeitigen politischen Konstellation auch zur Blockade führen: Nach Blochers Abwahl aus der Regierung wird die oppositionelle SVP nun versuchen, die parlamentarische Arbeit durch den Einsatz direktdemokratischer Elemente zu blockieren. Die Süddeutsche Zeitung sprach von einem möglichen Ende des Schweizer Konkordanzmodells, vgl.: Zitzelsberger, Gerd: Schluss mit Kuscheln, in: Süddeutsche Zeitung, 22.10.2007, S. 4, abzurufen über: <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/280/138992/>, Stand: 15.12.2007.

Bei der Annahmekombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* ist hingegen die Voraussetzung für die direkte Inputlegitimation vorhanden. Die Stärkung der Rechte des Parlaments würde hier somit einen direkten Inputlegitimationszugewinn bringen, auch wenn dieser weniger stark ausfällt als im ersten Fall aufgrund der fehlenden europäischen Öffentlichkeit, die für das Führen eines europäischen Wahlkampfs nötig wäre. Die Steigerung des Disproportionalitätsfaktors dagegen wirkt sich wie unter der ersten Annahmekombination aufgrund des verstärkten Ungleichgewichts der Wählerstimmen negativ auf die Inputlegitimation aus.

Die Bürgerinitiative wäre als Steigerung zu interpretieren, wenn es zumindest zu einer Thematisierung europäischer Sachverhalte auf nationaler Ebene kommt. Man könnte unter den obigen Annahmen so weit gehen, dass bei der Existenz eines europäischen Volks gerade durch die Bürgerinitiative die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit gefördert werden kann.

Bei dem Szenario *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* bleibt festzustellen, dass mit dieser Kombination auch keine direkte Inputlegitimation verliehen werden kann. Die Stärkung des EP, die Steigerung des Disproportionalitätsfaktors und die Bürgerinitiative führen daher zu keiner Veränderung.

2.2.1.1.3. Transparenz

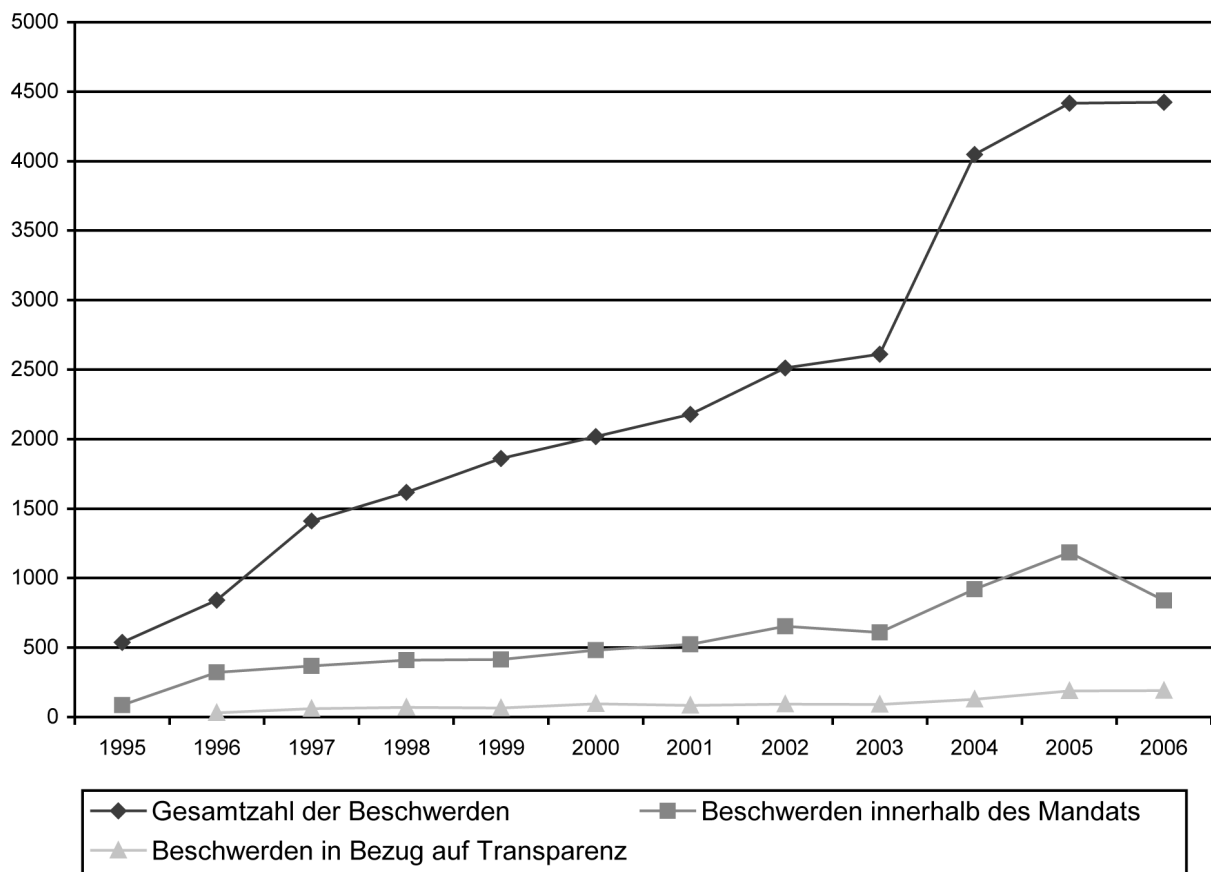
Das Problem der Transparenz der Arbeit der Europäischen Union wird meist parallel zum Demokratiedefizit genannt. Bereits 1994 wurde deshalb das Amt des Bürgerbeauftragten geschaffen, der mit dazu beitragen sollte, dass die Arbeit der EU an Transparenz für die Bürger gewinnt.²³⁵ Seine Hauptaufgabe ist die Bekämpfung von Missständen bei der Tätigkeit der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft. In seinen Jahresberichten dokumentiert er jeweils die Anzahl der angekommenen Beschwerden und auch den Beschwerdegrund (siehe Abbildung 4), woraus wiederum ersichtlich wird, wie schwerwiegend das Transparenzproblem für die Bürger der Union ist. Im ersten Jahr der Dokumentation – 1995 – stand noch der „Verstoß gegen Verpflichtungen“ als Beschwerdegrund an erster Stelle. „Transparenz“ folgte erst auf den dritten Platz. Dies änderte sich bereits im Folgejahr. Seit 1997 steht „Transparenz“ an der Spitze – immer mit insgesamt rund 25 Prozent Anteil an den Beschwerdefällen.

Dass die Europäische Union ein Defizit an Transparenz aufweist, haben die Konventsvertreter sowohl im Verfassungsvertragsentwurf als auch im Reformvertrag berücksichtigt. Im Verfassungsvertragsentwurf und im Reformvertrag beschäftigt sich ein Artikel Art. I-50 VVE mit der „Transparenz der Arbeit der Organe und der Union“ (Art. 15 AEU, Art. I-50 VVE). Dieser ersetzt den Art. 255 EGV, folgender Absatz 1 wurde neu eingefügt: „Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Or-

²³⁵<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/o10005.htm>, Stand: 27.11.2007.

gane, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.“ Hinzu kommt, wie bereits im Zusammenhang mit der Bürgerinitiative erwähnt, Art. 8b Abs. 2 EUV-R („Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden der Zivilgesellschaft“), der in dieser Form im derzeitigen Regelwerk nicht existiert. Diese deutliche Verpflichtung zur Steigerung der Transparenz zeigt ein Problembewusstsein der Konventsteilnehmer. Des weiteren sind das Recht auf Information und das Recht auf freie Meinungsäußerung in die Europäische Charta der Grundrechte aufgenommen.²³⁶ Zugleich bemüht sich die Kommission seit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ um die stärkere Einbindung nichtinstitutioneller Akteure in die Gestaltung der Politik.²³⁷

Abbildung 4



Entwicklung der Anzahl der beim Bürgerbeauftragten eingegangenen Beschwerden. Eigene Darstellung.²³⁸

²³⁶Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, 2006, abzurufen über: http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_de.pdf, Stand: 1.12.2007.

²³⁷Europäische Kommission: Bericht der Kommission über europäisches Regieren, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 11.

²³⁸Auf Grundlage von: <http://ombudsman.europa.eu/report/de/default.htm>, Stand: 13.11.2007.

Bewertung. Unter der Annahme *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* würde die Erhöhung der Transparenz der Arbeit der Institutionen die direkte Inputlegitimität steigern. Denn dies würde sicherstellen, dass die Bürger zum einen wissen, was sie durch die Teilnahme an den partizipationsanregenden Strukturen, die die Union bereitstellt, tatsächlich bewirken können. Zum anderen steigert dies die Offenheit des Systems für alle gesellschaftlichen Schichten. Die Tatsache, dass Art. 255 AEU ausdrücklich die Verpflichtung enthält, den Grundsatz der Offenheit zu beachten, deutet auf ein gestiegenes Bewusstsein der europäischen Einrichtungen diesem Problem gegenüber und auf eine exponiertere künftige Bedeutung der Transparenz hin.

Unter der Kombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* stellt sich wiederum das Problem, dass hier die grundsätzliche Voraussetzung für die direkte Inputlegitimation nicht erfüllt ist, so dass auch ein Zugewinn an Transparenz nicht legitimationsstiftend wirkt.

Unter der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* wäre eine Steigerung an Transparenz folgendermaßen zu bewerten: Dadurch dass die grundsätzliche Voraussetzung für direkte Inputlegitimität vorhanden ist, kann dies einen gewissen Zugewinn bringen, wenn diese gesteigerte Transparenz zur Folge hat, dass europäische Themen auf nationaler Ebene stärker wahrgenommen werden.

Bei der Verneinung beider Annahmen wiederum ist ähnlich wie bei der zweiten Kombination die Voraussetzung für die direkte Inputlegitimation nicht vorhanden. Somit bringt unter dieser Konstellation auch eine gesteigerte Transparenz keinen Legitimationszugewinn.

2.2.1.1.4. Zwischenergebnis

Annahmen	Führen folgende Änderungen zu einer Steigerung der direkten Inputlegitimation?			
	Stärkung des Parlaments	Wahlen	Bürgerinitiative	Transparenz
Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	Steigt	Sinkt	Steigt	Steigt
Kein Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	Nicht möglich	Nicht möglich	Nicht möglich (Ausnahme: kleine Flächenstaaten)	Nicht möglich
Europäisches Volk, keine Europäische Öffentlichkeit	keine Veränderung	Sinkt	Steigt	geringe Steigerung
Kein europäisches Volk, keine europäische Öffentlichkeit	Nicht möglich	Nicht möglich	Nicht möglich	Nicht möglich

Zusammenfassend ist zu sagen: Unter den beiden Annahmekombinationen, die ein europäisches Volk ausschließen und somit die grundsätzliche Prämisse für die direkte Inputlegitimation – eine starke kollektive Identität – nicht vorhanden ist, kann die Bevölkerung keine direkte Inputlegitimation verleihen. Die Veränderungen beeinflussen daher die direkte Inputlegitimation nicht.

Unter dem Szenario *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* stellen die diskutierten Änderungen mit Blick auf die direkte Inputlegitimation insgesamt eine Steigerung dar. Die Aufwertung des Parlaments durch den Reformvertrag steigert die direkte Inputlegitimation und wirkt sich auch positiv auf die legitimationsstiftende Wirkung der Wahlen aus. Allerdings würde der Reformvertrag im Bereich der Wahlen den Disproportionalitätsfaktor erhöhen, so dass man sich weiter vom Grundsatz der Gleichgewichtung der Wählerstimmen entfernt. Dies senkt die Inputlegitimation. Die Bürgerinitiative als Erweiterung der direkt-demokratischen Elemente stellt dagegen wiederum eine Steigerung dar – genau wie das ausdrückliche Bekenntnis zur Transparenz im Reformvertrag. Insgesamt betrachtet ist hier also eine Steigerung der direkten Inputlegitimation festzustellen mit Ausnahme des Disproportionalitätsfaktors. Eventuell kann dies im Bereich der direkten Outputlegitimation durch die Reduktion der Abgeordnetenzahl kompensiert werden.

Eine positive Wirkung, wenn auch nicht so stark wie unter den Idealannahmen, hätten die Änderungen auch unter der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit*. Grund für diese Wirkung ist, dass die Prämisse für die Erzeugung von Inputlegitimation erfüllt ist. Die Stärkung des Parlaments wiederum ist hier mit Blick auf die direkte Inputlegitimation neutral, da die Abgeordneten nicht unter der Aufmerksamkeit ihrer Wählerschaft agieren. Im Vergleich zu den

anderen Veränderungen hingegen brächte vor allem die Bürgerinitiative unter diesen Annahmen eine starke Steigerung. Denn man könnte argumentieren, dass durch ein supranationales Tätigwerden des europäischen Volks die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit gefördert wird. Ähnlich wie unter der ersten Kombination senkt auch hier die Steigerung des Disproportionalitätsfaktors die Inputlegitimation.

Nicht möglich ist die Erzeugung von direkter Inputlegitimation unter den Szenarien *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* bzw. *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit*. Denn die Prämisse für die direkte Inputlegitimation – starke kollektive Identität – ist nicht erfüllt. Nun könnte man gerade im Bereich der Bürgerinitiative noch eine Parallele zu heterogenen Staatsvölkern ziehen, wie dies in der Schweiz der Fall ist. Gegen die Annahme, dass die Bürgerinitiative auf europäischer Ebene legitimationsstiftend ist, spricht allerdings die Tatsache, dass direkt-demokratische Elemente diese Wirkung nur entfalten, wenn eine starke Interessenskongruenz vorhanden ist, was bei kleinen Flächenstaaten der Fall wäre.

2.2.1.2. Veränderung der direkten Outputlegitimation

Hier sind die Verschiebungen in den institutionellen Vorkehrungen zu betrachten, zum einen also, ob und inwiefern die Veränderungen Machtmissbrauch ausschließen, zum anderen mit Blick auf die Förderung gemeinwohlorientierten Handelns durch Mechanismen, die Entscheidungen auf Institutionen verlagern, die in direkter Abhängigkeit zu den Regierten stehen, oder aber auf Expertengremien, wenn von der direkten Abhängigkeit von den Regierten kein gemeinwohlorientiertes Handeln zu erwarten ist. Im Bereich der institutionellen Vorkehrungen ist bei der direkten Outputlegitimation insbesondere auch die Rolle des Parlaments, das ja direkt legitimiert ist²³⁹, zu diskutieren. Bezüglich der Annahmen gilt: Die Outputlegitimation erfordert die Existenz gemeinsamer Interessen. Die Prämisse ist damit weniger stark als im Bereich der Inputlegitimation.

2.2.1.2.1. Institutionelle Fähigkeit zur effektiven Problemlösung

Wie bereits unter Punkt 2.2.1.1.1.1. *Stärkung der Gesetzgebungsfunktion* erklärt, würde der Reformvertrag die Rechtsetzungsverfahren von vier auf insgesamt zwei Verfahren reduzieren – das ordentliche und das besondere Gesetzgebungsverfahren. Die Rechtsetzungsverfahren werden somit durch die Reduktion der Verfahrensvielfalt vereinfacht.²⁴⁰ Auf den ersten Blick stellt dies eine Steigerung der Effizienz dar. Allerdings ist das Mitentscheidungsverfahren, geregelt in Art. 251 AEU, an sich bereits sehr intransparent, so dass die Reduktion der Verfahren zu keiner großen Steigerung der direkten Outputlegitimation bei allen Annahmekombinationen führt. Die vier Sze-

²³⁹Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 271.

²⁴⁰Ebd., S. 290.

narien selbst verändern hier die Bewertung nicht, da für die Outputlegitimation eine weniger strenge Prämisse gilt als für die Inputlegitimation. Das Vorhandensein gewisser gemeinsamer Interessen wird hier so gewertet, dass grundsätzlich alle Kombinationen direkte Outputlegitimation verleihen können. Eine Verbesserung der institutionellen Fähigkeit zur effektiven Problemlösung wiederum würde unter allen Kombinationen als Steigerung der direkten Outputlegitimation zu sehen sein.

Ein weiterer Beitrag zur Stärkung der Handlungsfähigkeit ist die geplante Reduktion der Abgeordnetenzahl im Parlament. Seit dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien hat das EP 785 Mitglieder, künftig soll es, wie bereits unter Punkt 2.2.1.1.2.1. *Wahlen* erläutert, höchstens 750 Abgeordnete haben (Art. 9a Abs. 2 EUV-R). Grundsätzlich ist eine Verringerung der Zahl der Beteiligten an einer Entscheidung unter allen Annahmekombinationen als Zugewinn an Handlungsfähigkeit zu werten.

Ob diese Verbesserung tatsächlich auch als Steigerung an direkter Outputlegitimation zu werten ist, muss von den nachfolgenden Strukturen abhängig gemacht werden, die sicherstellen sollen, dass bei dieser Verbesserung Machtmissbrauch ausgeschlossen wird. Mit Blick auf diese Strukturen wiederum spielen die Annahmekombinationen eine große Rolle.

2.2.1.2.2. Strukturen, die Machtmissbrauch ausschließen

Damit die institutionelle Kapazität der effektiven Problemlösung nicht zu Machtmissbrauch führt, verlangt die direkte Outputlegitimation nach institutionellen Vorkehrungen, die Sicherungen gegen Machtmissbrauch im Sinne von partikularinteressengeleiteter Politik bereitstellen. Dies können Mechanismen sein, die Entscheidungen auf Institutionen verlagern, die in direkter Abhängigkeit der Wählerschaft stehen, oder aber auf unabhängige Expertengremien. Zu diskutieren sind im Folgenden die Änderungen, die der Reformvertrag mit Blick auf solche Institutionen vorsieht. Die grundsätzliche Regel lautet: Entscheidungen sollten dann auf unabhängige Expertenkommissionen verlagert werden, wenn davon auszugehen ist, dass Institutionen in direkter Abhängigkeit von der Wählerschaft nicht zu gemeinwohlorientierten Outputs führen. Die einzige Institution auf europäischer Ebene, die in direkter Abhängigkeit zu den Regierten steht, ist das Europäische Parlament. Somit wird der Fokus auf diese Institution gelegt.

Durch die oben beschriebene Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens im Gesetzgebungsprozess werden die Beteiligten im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens erweitert: Dieses hängt nun in vielen Bereichen von dem Zusammenspiel von Kommission, der Einigungsfähigkeit nationaler Regierungen im Rat und der Zustimmung des Parlaments ab. Die Kommission könnte aufgrund ihrer relativ neutralen und unabhängigen Rolle als Expertengremium gesehen werden, das versucht, einen Ausgleich der Interessen der beteiligten Mitgliedstaaten herzustellen.

Zwar war der Gesetzgebungsprozess auch in den Bereichen, in denen bislang das Parlament nicht als gleichberechtigter Partner beteiligt ist, von dem Zusammenspiel von Rat und Kommission abhängig, so dass hier nicht grundsätzlich Entscheidungen von einem Expertengremium auf die Institution in direkter Abhängigkeit von den Regierten verlagert wird; denn der Rat, in dem Exekutiv-Mitglieder der nationalen Regierungen sitzen, kann nicht als reines, unabhängiges Expertengremium gesehen werden. Allerdings sieht man hier im Reformvertrag doch eine starke Tendenz hin zur Ausweitung der Kompetenzen des Parlaments.

Des Weiteren ist im Reformvertrag – wie unter Punkt 2.2.1.1.2 *Stärkung der Kreationfunktion* geschildert – eine stärkere parlamentarische Rückbindung der Kommission vorgesehen, dadurch dass der Rat zum einen die Mehrheitsverhältnisse im EP bei seinem Vorschlagsrecht berücksichtigen soll und die Mehrheitserfordernis im Parlament bei der Zustimmung verschärft wurde. Zusätzlich wird die institutionelle Balance symbolisch verändert durch die Formulierung, dass das Parlament den Präsidenten *wähle* (Art. 9d Abs. 7 Satz 3 EUV-R), auch wenn das Vorschlagsrecht weiterhin beim Rat bleibt. Mit dieser Formel wird laut Siegfried Schneider nun ein parlamentarisches Element im Verhältnis zwischen EP und Kommission eingeführt.²⁴¹ Betrachtet man die Kommission als Expertengremium, ist hier eine Tendenz hin zur Anbindung dieses Gremiums an eine Institution, die in direkter Abhängigkeit zur Wählerschaft steht, zu beobachten.

2.2.1.2.3. Bewertung

Vorauszuschicken ist folgende Überlegung: Unter der Prämisse *europäisches Volk* ist es mit Blick auf die Steigerung der Legitimität zweckmäßig, Entscheidungen stärker auf das direkt legitimierte Parlament zu verlagern. Fehlt die Prämisse, so ist es im Hinblick auf die Legitimation kraft Zweckrationalität sinnvoller, solche Entscheidungen auf unabhängige, sachkompetente Expertengremien zu verlagern. Unter der Idealannahme *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* könnte man bei der Stärkung des Parlaments im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens argumentieren, dass die outputorientierte Legitimation dieser Entscheidungen, die es geschafft haben, diese hohen Hürden zu überkommen, nicht zu bestreiten ist. Denn im Vergleich zur nationalen Ebene hat so eine höhere Spannbreite an Interessen Zugang zu den Verfahren, womit die Wahrscheinlichkeit steigt, bei einer Einigung sich der pareto-optimalen Lösung anzunähern.²⁴² Geht man von der idealen Situation *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* aus, ist die verstärkte Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren als Steigerung der direkten Outputlegitimation zu bewerten, da sie Lösungen fördert, die europäische Interessen berücksichtigt und durch die Ausweitung der beteiligten Akteure der Einfluss partikularer Interessen reduziert wird.

²⁴¹Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O., S. 17.

²⁴²Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, a.a.O., S. 190.

Auch das parlamentarische Element im Bereich der Ernennung des Kommissionspräsidenten kann als Steigerung der direkten Outputlegitimation unter dieser Annahmekombination gesehen werden. Die parlamentarische Rückbindung des Leiter des Gremiums dient als zusätzliche Sicherung gegen möglichen Machtmissbrauch durch die Kommission.

Unter der Annahme *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* muss man das europäische Parlament allerdings primär als Vetoakteur betrachten, also als potentiellen Blockierer von Entscheidungen. Angesichts der Tatsache, dass der Rat als intergouvernementaler Akteur die Mitgliedstaaten repräsentiert, die Kommission als weitgehend neutrales, unabhängiges Gremium fungiert, muss man unter dieser Kombination zu dem Ergebnis kommen, dass die verstärkte Beteiligung des Parlaments die direkte Outputlegitimation senkt, da potentiell Entscheidungen blockiert werden können, bei denen Kommission und Rat zu einer Einigung gekommen sind. Grundsätzlich fällt diese Verringerung aber geringer aus als unter Kombination vier, da die Entscheidungsverfahren im Rahmen eines europaweiten Diskurses stattfinden und somit gewährleistet bleibt, dass möglichst viele Interessen berücksichtigt werden.

Auch die Rückbindung des Kommissionspräsidenten an das Parlament ist als Verringerung der direkten Outputlegitimation zu bewerten. Denn dies könnte zur Durchsetzung partikularer Interessen führen, da die Stärkung der Kompetenzen des Parlaments zu einer Verschiebung des Machtgleichgewichts und damit zu einer Gefährdung der Neutralität und Unabhängigkeit der Kommission führen könnte. Dadurch dass hier aber noch ein europaweiter Diskurs möglich ist, fällt die Reduktion der direkten Outputlegitimation geringer aus, als dies ohne europäische Öffentlichkeit der Fall wäre.

Unter der Annahme *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* ist die Stärkung der Rechte des Parlaments als Steigerung der direkten Outputlegitimation zu sehen. Denn gerade unter der fehlenden europäischen Öffentlichkeit stellt die verstärkte Beteiligung einer Institution, die in direkter Abhängigkeit zu den Regierten steht, eine zusätzliche Machtsicherung dar. Dies gilt auch bezüglich der stärkeren parlamentarischen Rückbindung der Kommission.

Unter der Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* sind die Änderungen als stärkere Verringerung der direkten Outputlegitimation zu bewerten, als dies unter der zweiten Annahmekombination der Fall ist. Denn zum einen kann eben das Parlament potentiell Entscheidungen, auf die sich Rat und Kommission geeinigt haben, blockieren, zum anderen gibt es keinen europaweiten Diskurs über diesen Prozess, so dass die direkte Abhängigkeit von den Regierten hier nicht gewährleistet werden kann.

Die stärkere parlamentarische Rückbindung der Kommission ist ähnlich zu bewerten wie unter der zweiten Annahmekombination: Die Neutralität der Kommission ist gefährdet,²⁴³ da potentiell

²⁴³Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O., S. 17.

die Gefahr einer Politisierung besteht, wenn der Präsident bei den Wahlen zum EU-Parlament dem siegreichen politischen Lager angehört. Eine ähnliche Befürchtung äußerten britische Vertreter zu der Neuerung: „My concern is that such an independent figure, who must be acceptable to the member states through the Council, will get caught up in the politics of the European Parliament.“²⁴⁴ Betrachtet man beide Änderungen gemeinsam, so bleibt unter dieser Annahmekombination zu sagen: Die stärkere Rückbindung der Kommission gegenüber dem EP könnte die Autonomie der Kommission gefährden.²⁴⁵ Die direkte Outputlegitimation sinkt somit stark.

Die stärkere Beteiligung des Parlaments im Bereich der Rechtsetzungsverfahren kann auch unter Zuhilfenahme des Gefangenendilemmas untersucht werden. Es stellt sich die Frage, inwiefern die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und damit die Stärkung des Parlaments zu einer Annäherung an das Pareto-Optimum beiträgt. Das Pareto-Optimum soll für die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen auf EU-Ebene stehen. Spieler sind Parlament und Rat. Es geht darum, ob der Einfluss partikularer Interessen, also von Seiten der Mitgliedstaaten durch die Stärkung des Parlaments vermindert werden können und man somit näher an die pareto-optimale Lösung herankommt.

Gefangenendilemma:

		Rat	
		C	D
Parlament	C	3, 3	4, 1
	D	1, 4	2, 2

Ausgangspunkt ist obige Tabelle, wobei gilt: $4 > 3 > 2 > 1$ und (3,3) das Pareto-Optimum darstellt, (2,2) ist die pareto-inferiore Situation, die es zu vermeiden gilt. Die Entscheidungsoptionen der Spieler sind jeweils Gesetzesentwurf zustimmen bzw. ablehnen. Zur Vereinfachung geht man davon aus, dass der Gesetzesentwurf genuin europäische Interessen vertritt, die Spieler bei seiner Verabschiedung also zur pareto-optimalen Situation gelangen. Lehnt das Parlament den Gesetzesentwurf ab, während die Vertreter der Mitgliedsländer im Rat für den Gesetzesentwurf in ihren Ländern bereits geworben haben, so führte dies zur Situation (4,1) zuungunsten des Rats. Die Regierungsvertreter der Länder müssten einen schweren Rückschlag in der Popularität ihrer nationalen Wählerschaft hinnehmen. Das EP dagegen würde hier am meisten profitieren, da es somit das Image des „zahnlosen Tigers“ ablegen kann und sein Ansehen innerhalb der europäischen

²⁴⁴ Hain, Peter: The Future of Europe: „A Union of Sovereign Member States“, abzurufen über: <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/futureeu.htm>, Stand: 24.11.07.

²⁴⁵ Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O. S. 17.

Bevölkerung stark ansteigen würde. Des weiteren könnten insbesondere europaskeptische Abgeordnete dies als großen Erfolg in ihrem jeweiligen Wahlkreis verkaufen. Umgekehrt – wenn der Rat einen Gesetzesentwurf ablehnt, den das EP schon lange beworben hat – profitieren die Regierungsvertreter im Rat am stärksten, während das EP einen schweren Rückschlag in der Popularität in der europäischen Bevölkerung hinnehmen muss. Die Regierungsvertreter können dies nutzen, ihre Popularität zu steigern, indem sie Rückschläge allein der vielzitierten Brüsseler Bürokratie anlasten. Wenn man also davon ausgeht, dass es zwischen Rat und Parlament keinerlei Kommunikationsmöglichkeiten gibt und sich die beiden Institutionen gegenseitig misstrauen, werden beide Spieler das für sie jeweils geringste Übel wählen – das Gesetz ablehnen. Die Verabschiedung des Gesetzes hängt somit maßgeblich von den einzelnen Annahmekombinationen ab. Führt die Konstellation zur pareto-inferioren Situation, senkt die Stärkung des Parlaments die direkte Outputlegitimation – und umgekehrt.

Unter der ersten Annahmekombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* kann man davon ausgehen, dass Rat und Parlament miteinander kommunizieren, es ist auch anzunehmen, dass Rat und Parlament gewisse gemeinsame Interessen verfolgen und somit eine gegenseitige Vertrauensbasis vorhanden ist. Bei dieser Konstellation kann man unterstellen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass beide Spieler dem Gesetz zustimmen, sehr hoch ist. Die verstärkte Beteiligung des Parlaments ist hier als Steigerung der direkten Outputlegitimation zu sehen.

Unter der Konstellation *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* ist dieser gemeinsame Interessensatz nicht vorhanden. Die Spieler misstrauen sich gegenseitig. Hinzu kommt, dass sie ihre Spielzüge unter der Aufmerksamkeit einer europäischen Öffentlichkeit wählen müssen und befürchten müssen, von ihrer Wählerschaft abgestraft zu werden, falls die für sie ungünstigste Situation eintritt. Auch wenn sich die Spieler grundsätzlich abstimmen können, werden sie das jeweils geringste Übel für sich selbst wählen – und dem Gesetz nicht zustimmen. Die verstärkte Beteiligung des Parlaments ist so als Verringerung der direkten Outputlegitimation zu werten.

Bei der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* ist ein starker gemeinsamer Satz an Interessen vorhanden. Beide Parteien möchten die pareto-optimale Situation erreichen und vertrauen sich gegenseitig. Die fehlende europäische Öffentlichkeit führt hier nicht zum Scheitern des Gesetzes. Problematisch ist lediglich, dass sich dadurch, dass die Spieler ihre Spielzüge nicht unter den Augen einer aufmerksamen Öffentlichkeit wählen müssen, eventuell partikuläre Interessen durchsetzen, so dass die verabschiedeten Gesetze weniger gemeinwohldienlich sind. Verringert werden kann dieses Problem, wenn die Spieler unter der potentiellen Aufmerksamkeit der nationalen Öffentlichkeiten agieren müssen. Somit ist hier genau wie unter der ersten Kombination die verstärkte Beteiligung des Parlaments als Zugewinn an direkter Outputlegitimation zu werten.

Unter der letzten Annahmekombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* indes herrscht großes Misstrauen unter den Spielern. Die Abstimmung der Spieler in Bezug auf die zu verabschiedenden Gesetze findet ohne die Aufmerksamkeit einer europäischen Bevölkerung statt. Dies wiederum könnte dazu führen, dass sich die Spieler auf Gesetze einigen, die Partikularinteressen verwirklichen. Da aber ein großes Misstrauen unter den Spielern herrscht, diese zusätzlich davon ausgehen, dass sie unter der Aufmerksamkeit der nationalen Öffentlichkeiten die Spielzüge wählen, muss man annehmen, dass sie sich auf keine Gesetze einigen können. Die verstärkte Beteiligung des Parlaments senkt hier wiederum die direkte Outputlegitimation.

Auch die Anwendung des Gefangenendilemmas führt somit zu ähnlichen Ergebnissen wie bei der obigen Diskussion. Ist ein europäisches Volk vorhanden, steigert die Stärkung des Parlaments die direkte Outputlegitimation. Ist dies nicht der Fall, stellt die Änderung eine Verringerung dar.

2.2.1.2.4. Transparenz

Die vorher diskutierten Mechanismen verleihen insbesondere dann direkte Outputlegitimation, wenn sie unter der potentiellen Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit stehen. Derzeit stellt sich hier folgendes Problem: Die Ausübung der Exekutivmacht durch die Staats- und Regierungschefs findet hinter geschlossenen Türen statt, so dass kaum „feedback“-Mechanismen vorhanden sind.

Steigern könnte die Transparenz der Entscheidungsverfahren zum einen die Personalisierung der EU durch die Schaffung eines hauptamtlichen Ratspräsidenten (Art. 9b EUV-R, Art. I-22 VVE). Die Gründe für diese Einführung waren im Verfassungskonvent übereinstimmend effizienzorientiert und auf Transparenz in der Außenpolitik gerichtet.²⁴⁶ Das Amt des Außenministers, das im Verfassungsvertrag in Art. I-27 VVE vorgesehen war, dagegen wurde zum Amt des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik zurückgestuft. Neu daran ist lediglich die parlamentarische Rückbindung dieses Vertreters, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist. Siegfried Schneider argumentiert, dass die EU durch die Personalisierung von Ämtern entschieden „politischer“ werde. Denn EU-Entscheidungen gerieten so stärker in den Bereich öffentlicher Auseinandersetzung.²⁴⁷

Zum anderen ist hier wiederum wie unter der direkten Inputlegitimation der Art. 8b EUV-R zu nennen, in dem es in Abs. 2 heißt: „Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.“ Eine weitere Rolle spielt die Anhörung der Vertreter „der maßgeblichen europäischen Organisationen der verschiedenen Zweige des Wirtschafts- und Soziallebens und der Zivilgesellschaft (...), die von der Tätigkeit der Union betroffen sind“ (Art. 259 Abs. 2 AEU) im Bereich des Wirtschafts- und Sozialaus-

²⁴⁶Scholl: Europas symbolische Verfassung, a.a.O., S. 260.

²⁴⁷Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O., S. 17.

schusses des Rats, was allerdings bereits der derzeitige EG-Vertrag vorsieht. Die Tatsache aber, dass dieser Dialog an exponierter Stelle in den Reformvertrag nochmals aufgenommen wird, lässt darauf schließen, dass die Union diesem Verfahren eine stärkere Gewichtung zukommen lässt. Zusätzlich verpflichtet sich die Kommission im Grünbuch zur „Europäischen Transparenzinitiative“²⁴⁸ dazu, Interessengruppen aktiver in die EU-Politikgestaltung einzubinden

Bewertung. Unter der Idealannahme *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* bewirkt die verstärkte Personalisierung und auch die Verpflichtung zur stärkeren Einbindung der Organe der Zivilgesellschaft keine Veränderung. Denn unter dieser Kombination benötigt man keine Steigerung der Transparenz, durch die beiden Annahmen wäre diese bereits vorhanden.

Auch unter der Kombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* bringt die Personalisierung keine große Änderung der direkten Outputlegitimation, da die europaweite Diskursfähigkeit vorhanden ist. Die verstärkte Verpflichtung zur Beteiligung der Organe der Zivilgesellschaft könnte zu zwei konträren Entwicklungen führen, nämlich zum einen, dass partikulare Interessen stärker an Einfluss gewinnen. Dies wäre als Verlust an direkter Outputlegitimation zu werten. Zum anderen könnte diese Verpflichtung auch zur Folge haben, dass dadurch die Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft gefördert wird, was eine Steigerung der direkten Outputlegitimation zur Folge hätte. Entscheidend für die jeweilige Richtung ist, welche Akteure seitens der EU einbezogen werden.

Unter der Annahme *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* indes könnte die Personalisierung einen Legitimationszugewinn bewirken, wenn sie dazu führt, dass europäische Themen stärker auf nationaler Ebene diskutiert werden. Auch die Verpflichtung zur Beteiligung der Organe der Zivilgesellschaft könnte einen Zugewinn an direkter Outputlegitimation bringen, da das europäische Volk so stärker am Diskurs über europäische Themen beteiligt würde.

Die Bewertung unter der Annahme *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* fällt folgendermaßen aus: Da davon auszugehen ist, dass gewisse gemeinsame Interessen vorhanden sind, könnte die Personalisierung zu einem intensiveren Diskurs auf nationaler Ebene führen. Die Verpflichtung zur Beteiligung der Vertreter der Zivilgesellschaft wiederum könnte wie unter der zweiten Kombination zwei gegensätzliche Wirkungen zur Folge haben – zum einen eine verstärkte Berücksichtigung partikularer Interessen, was sich negativ auswirken würde, zum anderen die Förderung der Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft, was eine Steigerung der direkten Outputlegitimation zur Folge hätte.

²⁴⁸Europäische Kommission: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, abzurufen über: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_de.pdf, Stand: 2.12.2007.

2.2.1.2.5. Zwischenergebnis

Führen folgende Änderungen zu einer Steigerung der direkten Outputlegitimation?			
Annahmen	Vereinfachung der Verfahren	Stärkung des Parlaments	Transparenz
Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	geringe Steigerung	Steigt	keine Veränderung
Kein Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	geringe Steigerung	geringe Verringerung	Verringerung/Steigerung
Europäisches Volk, keine Europäische Öffentlichkeit	geringe Steigerung	Steigt	Steigt
Kein europäisches Volk, keine europäische Öffentlichkeit	geringe Steigerung	starke Verringerung	geringe Verringerung/Steigerung

Der Fokus bei der direkten Outputlegitimation liegt auf den institutionellen Veränderungen, die der EU-Reformvertrag für das EP vorsieht. Als Verbesserung der institutionellen Fähigkeit zur Problemlösung ist hier die Reduktion der Rechtsetzungsverfahren auf nur mehr zwei zu nennen. Diese Verbesserung fällt allerdings unter allen Annahmekombinationen relativ gering aus, da das Mitentscheidungsverfahren selbst ein relativ kompliziertes Verfahren ist.

Mit Blick auf die Veränderung der institutionellen Sicherungen gegen Machtmissbrauch ist zum einen die Aufwertung der Rolle des Parlaments im Rechtsetzungsverfahren zu nennen, zum anderen die parlamentarische Rückbindung der Kommission durch die neue Regelung bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten. Die Kommission kann aufgrund ihrer eher neutralen und unabhängigen Stellung als Expertengremium angesehen werden. Untersucht wurde nun, inwiefern eine Verlagerung der Entscheidungen hin zu Institutionen in direkter Abhängigkeit der Wählerschaft (EP) eine Veränderung der direkten Outputlegitimation darstellt. Zusammenfassend festzustellen ist, dass sich dies positiv auswirkt unter den Szenarien, die von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen, da hier zum einen ein starker gemeinsamer Satz an Interessen vorhanden ist und die Stärkung des Parlaments zum anderen die Gefahr der Durchsetzung partikulärer Interessen mindert. Die Ausweitung der Beteiligung des Parlaments an den Rechtsetzungsverfahren führt zu einer Annäherung an pareto-optimale Lösungen. Die parlamentarische Rückbindung der Kommission stellt eine zusätzliche Sicherung gegen Machtmissbrauch dar.

Unter den Szenarien, die von der Nichtexistenz eines europäischen Volks ausgehen, könnte das Parlament potentiell output-legitimierte Entscheidungen blockieren. Somit wäre unter diesen Annahmekombinationen die Verlagerung der Entscheidungsmacht auf unabhängige Expertengremi

en zu begrüßen; die stärkere Beteiligung des EP ist als Verringerung der direkten Outputlegitimation zu werten. Des weiteren könnte die parlamentarische Rückbindung der Kommission zu einer Verschiebung des Machtgleichgewichts führen, was negativ zu bewerten wäre. Unter dem Szenario *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* indes kann diese Auswirkung durch die Existenz eines europaweiten Diskurses gemildert werden. Unter der Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* ist aufgrund des fehlenden Diskurses auch von einer fehlenden Rückbindung der Vertreter im EP von der Wählerschaft auszugehen. Dadurch wird die direkte Outputlegitimation stärker gesenkt, als dies unter der vorigen Kombination der Fall ist.

Im Bereich der Transparenz sind folgende Mechanismen zu nennen: Zum einen die Wirkung der verstärkten Personalisierung der Union durch den hauptamtlichen Ratspräsidenten, zum anderen die Verpflichtung der Organe zu einem offenen Dialog mit der Zivilgesellschaft. Auch hier kommt man unter den vier Szenarien zu recht unterschiedlichen Ergebnissen: Grundsätzlich ist bezüglich des Ratspräsidenten zu sagen, dass sich dieser unter allen Annahmekombinationen mehr oder weniger positiv auf die direkte Outputlegitimation auswirkt. Denn die Personalisierung führt zu einer verstärkten Thematisierung europäischer Angelegenheiten, sei es auf nationaler oder auf europäischer Ebene. Diese Wirkung wird allerdings beeinflusst durch die Auswirkung der Beteiligung der sogenannten „europäischen“ Zivilgesellschaft, die unter den Annahmekombinationen zwei und vier nicht vorhanden ist. Deshalb kann dies hier zu grundsätzlich zwei konträren Entwicklungen führen – abhängig davon, welche Vertreter der Zivilgesellschaft die Europäische Union beteiligt. Dadurch kann einerseits der Einfluss partikularer Interessen steigen, was die direkte Outputlegitimation senken würde. Andererseits kann dies die Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft fördern, was die direkte Inputlegitimation steigern würde.

2.2.2. Die Mitgliedstaaten als indirekte Legitimationsquelle

Die Mitgliedstaaten sind nach wie vor die tragende Legitimationsquelle. Bruno Scholl kommt nach Betrachtung der Debatten der Konventsvertreter zu der „nationality-matters“-Hypothese: Die Konfliktlinien in den Konventsdiskursen verliefen themenübergreifend in erster Linie entlang von Ländergrenzen.²⁴⁹ Die Mitgliedstaaten behalten bei Fragen der rechtlichen Grundordnung weiterhin das letzte Wort. Besonders deutlich wird dies beim Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung der Union (Art. 5 EUV-R, Art. I-11 VVE), in dem es in Art. 5 Abs. 1 EUV-R heißt: „Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der

²⁴⁹Scholl: Europas symbolische Verfassung, a.a.O., S. 301.

Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.“ Somit verbleibt die Letztkompetenz in der Union bei den Mitgliedstaaten.²⁵⁰

2.2.2.1. Veränderung der indirekten Inputlegitimation

Vorausgehend zu klären ist hier die Frage, ob die Mitgliedstaaten überhaupt fähig sind, indirekte Inputlegitimation zu verleihen. Die indirekte Inputlegitimation geht wiederum von den Bevölkerungen in den Nationalstaaten aus, so dass indirekte Inputlegitimation nur entstehen kann, wenn die Vertreter der Mitgliedstaaten unter der – zumindest – geglaubten Aufmerksamkeit der Bevölkerung agieren. Das ist insbesondere unter folgenden Annahmekombinationen der Fall: *Europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit, kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit*. Aber auch bei den Kombinationen *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit, kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* ist diese Voraussetzung erfüllt, wenn man davon ausgeht, dass europäische Themen zumindest auf nationalstaatlicher Ebene diskutiert werden. Die Prämisse starke kollektive Identität spielt im Bereich der indirekten Inputlegitimation keine Rolle, da diese Prämisse auf nationalstaatlicher Ebene vorausgesetzt werden kann; denn hier ist nicht die europäische Bevölkerung die legitimationsstiftende Komponente, sondern die Legitimation geht von den Vertretern der Mitgliedstaaten aus, die über die jeweilige nationale Bevölkerung legitimiert sind. Die Mitgliedstaaten können somit indirekt Inputlegitimation verleihen.

2.2.2.1.1. Die veränderten Entscheidungsverfahren

Die veränderten Entscheidungsverfahren haben insbesondere Auswirkungen auf die indirekte Inputlegitimation sowie die indirekte Outputlegitimation.

2.2.2.1.1.1. Reduzierte Mitgliederzahl in der Kommission

Derzeit besteht die Kommission aus 27 Mitgliedern inklusive des Kommissionspräsidenten, seit der EU-Erweiterung 2004 stellt jeder Mitgliedstaat einen Kommissar (Prinzip: „Ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ Art. 213 Abs. 1 EGV). Im Institutionengefüge hat die Kommission eine gewisse Vermittlerposition inne. Ihre Kernkompetenz ist es, Vorschläge zu erbringen, um die Interessen der Mehrheit mit denen der Minderheit zu versöhnen. In den Verträgen von Rom wurde sie geschaffen, um die Interessen der Union als Ganzes zu wahren, insbesondere von Minderheiteninteressen, um so das Mehrheitsstimmrecht rechtfertigen zu können.²⁵¹

²⁵⁰Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O., S. 15.

²⁵¹Král, David/Brinar, Irena/Almer, Josefín, The Positions of Small Countries towards Institutional Reform: From Tyranny of the Small to Directoire of the Big?, EPIN Working Paper No. 6, June 2003, abzurufen über: http://www.epin.org/pdf/small_countries.pdf, Stand: 17.11.2007.

Das wiederum spiegelt auch die Arbeitsweise der Kommission wider: Sie beruht auf dem Prinzip der Kollegialität, wie es in Art. 217 Abs. 1 EGV genannt ist (übernommen in Art. 9d Abs. 6b EUV-R, Art. I-27 Abs. 3b VVE). Das Prinzip bedingt die Gleichheit der Kommissare bei der Entscheidungsfindung und beinhaltet auch eine gemeinsame Verantwortlichkeit für sämtliche erlassene Entscheidungen. Die Kommission fasst Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder (Art. 219 Satz 1 EGV), was wiederum bedeutet, dass der Kommissionspräsident kein Vetorecht hat.²⁵² Sichtbar wird das Prinzip der gemeinsamen Verantwortlichkeit insbesondere beim Misstrauensvotum des Parlaments, bei dem alle Kommissare geschlossen ihr Amt niederlegen müssen. Zweck dieses Prinzips ist es, eine kohärente politische Linie zu sichern, Akte einer Überprüfung von möglichst vielen Beteiligten zu unterziehen und durch die Einbeziehung verschiedener Personen wechselseitige Kontrolle zu sichern.²⁵³

Im Groben lassen sich drei unterschiedliche Aufgabenbereiche der Kommission unterscheiden (Art. 9d Abs. 1 EUV-R, Art. I-26 VVE, Art. 211 EGV):

- (1) Die vorrangige Rolle als unabhängige und Politik-vorschlagende Institution;
 - (2) Verhandlung von internationalen Abkommen, wenn sie dazu autorisiert wurde;
 - (3) Überwachung der Einhaltung und Durchführung der europäischen Vertragswerke; bei Vertragsverletzungen kann sie Mitgliedstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anklagen.
- Im Verfassungsvertrag und im Reformvertrag ist bezüglich der Repräsentation der Mitglieder folgendes geregelt: Die Zahl der Kommissionsmitglieder soll ab 2014 nur mehr zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten betragen (Art. 9d Abs. 4 EUV-R, Art. I-26 Abs. 6 VVE). Bislang entspricht die Zahl der Kommissionsmitglieder der Zahl der Mitgliedstaaten (vgl. Art. 213 EGV).

Unter dem Szenario *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* ist diese Änderung als neutral anzusehen. Sie stellt weder einen Zugewinn noch einen Verlust an indirekter Inputlegitimation dar. Denn unter der Annahme eines europäischen Volks kann man zu dem Ergebnis kommen, dass in der Kommission als unabhängige und objektive Institution nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sein müssen, da sie Gemeinschaftsinteressen – und keine nationalen Interessen – vertritt.

Unter der Annahmekombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* würde die Verringerung der Kommissionsmitglieder einen Verlust an indirekter Inputlegitimation darstellen. Zwar muss man auch hier davon ausgehen, dass die Kommission Gemeinschaftsinteressen vertritt. Allerdings ist es für die EU wichtig, dass die Institution, die das Gesetzesinitiativrecht (Art. 9d Abs. 2 EUV-R, Art. I-26 Abs. 2 VVE) besitzt, nationale Befindlichkeiten und Besonderheiten mit in Betracht zieht.²⁵⁴ Die Idee hinter dieser Übertragung der Initiativmacht an die Kommission war der Wunsch, die Ausarbeitung eines Vorschlags einer Institution zu überlassen, die allein dem

²⁵²Staeglich: Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union, a.a.O., S. 170 f.

²⁵³Ebd., S. 174 f.

²⁵⁴Král/Brinar/Almer, From Tyranny of the Small to Directoire of the Big? a.a.O.

„Gemeinschaftsinteresse“ verpflichtet war.²⁵⁵ Die Kommission steht somit zwischen einer supranationalen und intergouvernementalen Körperschaft, so dass vor allem die kleineren Staaten glauben, dass die Kommissäre Bereiche des nationalen Interesses beeinflussen können. Noch negativer auf die indirekte Inputlegitimation unter der Annahme *kein europäisches Volk* wirkt sich die Tatsache aus, dass die Kommission Mitgliedstaaten vor dem EuGH anklagen kann (Art. 9d Abs. 1 S. 3 EUV-R, Art. I-26 Abs. 1 S. 3 VVE), wenn sie den Verpflichtungen aus den Verträgen nicht nachkommen. Wahrscheinlich würden die Mitgliedstaaten, die keinen Vertreter in der Kommission haben, diese Entscheidung der Kommission nicht akzeptieren.²⁵⁶ Somit bleibt festzuhalten: Wenn nun nicht mehr jeder Mitgliedstaat eine Vertretung in der Kommission hätte, würde dies unter der oben genannten Annahmekombination eine entscheidende Reduktion der indirekten Inputlegitimation unter besonderer Berücksichtigung der kleineren Staaten darstellen.

Man kann annehmen, dass auch unter dem Szenario *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* indirekte Inputlegitimation verliehen werden kann, vorausgesetzt, europäische Themen werden auf nationaler Ebene thematisiert. Wenn nun nicht mehr jedes Land in der Kommission einen Vertreter hat, ist davon auszugehen, dass die Kommission auf nationaler Ebene nicht mehr so stark thematisiert wird. Denn schließlich personifiziert der jeweilige Vertreter den Mitgliedstaat in der Kommission. Auch unter dieser Annahmekombination ist daher trotz der Annahme *europäisches Volk* von einer Reduktion der indirekten Inputlegitimation auszugehen.

Die Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* wiederum kann Inputlegitimation verleihen, insofern als europäische Themen auf nationaler Ebene diskutiert werden, die Vertreter der Mitgliedstaaten somit auf EU-Ebene unter der zumindest geglaubten Aufmerksamkeit der nationalen Bevölkerung agieren. Hier würden sich die Auswirkungen der beiden oberen Szenarien kombiniert wiederfinden: Zum einen sollte dann gerade in der Institution mit Gesetzesinitiativrecht den nationalen Befindlichkeiten Rechnung getragen werden, zum zweiten würde sich die Möglichkeit der Anklage vor dem EuGH durch die Kommission auch ohne Vertreter des jeweiligen Mitgliedstaats sehr negativ auf die indirekte Inputlegitimation auswirken und zum dritten würde eine fehlende Personifizierung der Kommission durch den jeweiligen Vertreter des Mitgliedstaats zu einer geringeren Thematisierung der Kommission auf nationaler Ebene führen.

2.2.2.1.1.2. Ausweitung des QMV im Rat

Der Ministerrat entscheidet entweder einstimmig, mit einfacher oder mit qualifizierter Mehrheit. Aufgrund dieser unterschiedlichen Regelungen wird dem bestehenden Regelwerk oft vorgeworfen, die Entscheidungen des Rats seien „intransparent und bürgerfern“.²⁵⁷ Der Reformvertrag

²⁵⁵Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 273.

²⁵⁶Král/Brinar/Almer, From Tyranny of the Small to Directoire of the Big? a.a.O.

²⁵⁷Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O., S. 17.

und der Verfassungsvertrag sieht nun eine erhebliche Ausweitung der Beschlussfassung nach qualifizierter Mehrheit (QMV) vor, und zwar auf Artikel, bei denen bisher die Einstimmigkeitsregel erforderlich war. Bei drei dieser Artikel erlaubt eine Sonderklausel im Reformvertrag die sogenannte „Notbremse“. Hierbei kann ein Mitgliedstaat den Europäischen Rat auffordern, sich mit der Frage zu befassen. Das Legislativverfahren wird gestoppt. Dies ist insbesondere in den Bereichen der Fall, in denen ein Mitgliedstaat sein Rechtssystem oder sein Sozialsystem bedroht sehen könnte (Beispielsweise im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Art. 42 AEU regelt, bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geregelt in Art. 69e AEU oder bei der Angleichung strafrechtlicher Rechtsvorschriften geregelt in Art. 69f AEU).²⁵⁸

Zusätzlich zur Ausweitung der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit wird die Formel zur Ermittlung dieser Mehrheit geändert. Mit dem Vertrag von Nizza müssen für einen Beschluss insgesamt drei Kriterien erfüllt sein:

- (1) eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten (das sind derzeit 14 von 27 Ländern, vgl. Art. 205 Abs. 1 EGV);
- (2) eine qualifizierte Mehrheit der Stimmen (das sind derzeit 255 von 345 Stimmen entsprechend der Stimmverteilung auf die Mitgliedstaaten im Rat, vgl. Art. 205 Abs. 2 EGV);
- (3) Auf Verlangen eines Mitgliedstaates müssen die Befürworterstaaten mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren (Bevölkerungsmehrheit, Art. 205 Abs. 4 EGV).

Um auszuwerten, zu welchen Machtverhältnissen dies zwischen den einzelnen Länder führt, wurde der Banzhaf-Index angewandt (siehe Tabelle im Anhang). Grundlage für den Index ist die Beobachtung, dass in einem Gremium, in dem verschiedene Akteure unterschiedlich viele Stimmen haben, diese Stimmengewichte die Machtverhältnisse nur auf den ersten Blick widerspiegeln. Als Beispiel nennt Werner Kirsch folgende Verteilung: ein Gremium mit drei Mitgliedern, bei dem Mitglied A 10, Mitglied B 5 und Mitglied C 4 Stimmen haben soll, und für einen Beschluss die absolute Mehrheit von 10 Stimmen erforderlich ist. Damit kann sich A immer durchsetzen, hat also 100 Prozent Anteil an der Macht. Verschiebt man eine Stimme von A nach B, ist das Verhältnis 9 : 6 : 4, dann sind alle drei gleich mächtig. Denn für einen Beschluss müssen sich immer zwei Mitglieder einigen. Der Banzhaf-Index untersucht nun, wie häufig beispielsweise die Stimme von Belgien bei einer Abstimmung den Ausschlag gibt. Dazu werden die Möglichkeiten berücksichtigt, wie die anderen Mitglieder mit „Ja“ oder „Nein“ stimmen könnten. Wenn in einer solchen Situation Belgien das Zünglein an der Waage ist, erhält es einen Machtpunkt. Die Gesamtzahl der Machtpunkte eines Akteurs ist seine Banzhaf-Zahl. Der Index eines Mitglieds ist der

²⁵⁸Eine Liste der Artikel, die bislang die qualifizierte Mehrheit vorschreiben und eine Liste der Artikel, die unter dem Verfassungsvertrag die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zulassen, findet sich unter: http://europa.eu/scadplus/constitution/majority_de.htm, Stand: 23.11.07.

prozentuale Anteil seiner Banzhaf-Zahl an der Gesamtzahl der Machtpunkte. Ein Banzhaf-Index von 100 Prozent bedeutet, dieses Mitglied entscheidet faktisch alleine.²⁵⁹

Die Einführung der Bevölkerungsklausel unter Nizza sollte ein Zugeständnis an die großen Länder wie Deutschland sein. Betrachtet man aber die Machtverhältnisse nach dem Banzhaf-Index, so kann man feststellen (auch wenn dieser Index stark gerundet erstellt wurde), dass die Anhebung des Index sowohl bei Deutschland als auch bei Frankreich minimal ausfällt.

Dieses komplizierte Austarieren der Stimmengewichtung in Nizza zwischen den Mitgliedstaaten sollte nun im Verfassungskonvent bzw. im Reformkonvent vereinfacht werden. Der EU-Reformvertrag sieht in Art. 205 Abs. 3a AEU lediglich zwei Kriterien vor (doppeltes Quorum): Die qualifizierte Mehrheit ist definiert als 55 Prozent der Mitgliedstaaten (als zusätzliches Kriterium war hier im Verfassungsvertrag in Art. I-25 Abs. 1 S. 1 VVE noch vorgesehen, dass diese aus mindestens 15 Mitgliedern bestehen müsse, dies ist im Reformvertrag weggefallen), die mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten repräsentieren müssen; Sperrminorität ist mindestens die Mindestzahl der Mitglieder des Rates, die zusammen mehr als 35 Prozent der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten repräsentieren, zuzüglich eines Mitglieds. Im Verfassungsvertrag war in Art. I-25 VVE noch vorgesehen, dass für eine Sperrminorität mindestens vier Ratsmitglieder erforderlich sind, und somit der demographische Faktor keine Rolle spielte.

Art. 205 Abs. 3b AEU regelt die qualifizierte Mehrheit außerdem als mindestens „72 Prozent derjenigen Mitglieder des Rates, die die beteiligten Mitgliedstaaten vertreten, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten repräsentieren“. Dies ist erforderlich, wenn der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik beschließt.

Auf einen Nenner gebracht bezeichnen viele Nizza als Modell der „Verhinderer“, den Vorschlag des Konvents dagegen als Modell der „Gestalter“.²⁶⁰ Der demographische Faktor spielt jetzt eine größere Rolle, leiste damit der „Demographisierung“ der Europäischen Union weiter Vor-schub.²⁶¹ Das sieht man gut am Banzhaf-Index im Anhang, der zeigt, dass sich durch die neue Regelung die Machtverhältnisse hin zum Verhältnis der Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten verschieben – selbst unter dem Vorbehalt, dass die Zahlen sehr stark gerundet wurden.

2.2.2.1.1.3. Bewertung

Unter der Idealannahmekombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* wäre die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit auf Kosten der Entscheidungen unter Ein-

²⁵⁹Kirsch, Werner: Die Formeln der Macht, in: Die Zeit, abzurufen über: http://hermes.zeit.de/pdf/archiv/archiv/2001/12/200112_nizza-mathematik.xml.pdf, Stand: 23.11.07.

²⁶⁰Schneider: In guter Verfasstheit?, a.a.O., S. 17.

²⁶¹Ebd.

stimmigkeit als Verlust an indirekter Inputlegitimation zu bewerten, da grundsätzlich die Einstimmigkeitsregel die höchste Inputlegitimation verleiht. Allerdings fällt dieser Verlust gering bis neutral aus – und zwar aufgrund folgender Überlegung: Da ein europaweiter Diskurs über die Politikwahl möglich ist und eine europäische Identität vorhanden ist, können auch Mehrheitsentscheidungen Inputlegitimation verleihen.²⁶²

Bezüglich der Ausgestaltung der qualifizierten Mehrheit ist zu sagen: Die Annäherung an die demographischen Verhältnisse verändert die indirekte Inputlegitimation unter den Idealannahmen nicht. Die Änderung ist als neutral zu bewerten, da man hier von der Existenz eines europäischen Volks ausgeht und es somit irrelevant ist, ob die Mehrheitsentscheidungen die demographischen Verhältnisse auf nationaler Ebene berücksichtigen oder nicht.

Hinsichtlich des Szenarios *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* stellt die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit einen Verlust an indirekter Inputlegitimation dar, da man hier nicht, wie vorher, von der Existenz eines europäischen Volkes ausgehen kann. Dadurch dass aber die Vertreter der Mitgliedstaaten unter der geglaubten Aufmerksamkeit ihrer nationalen Bevölkerung agieren, fällt dieser Verlust geringer aus, als dies unter der Annahmekombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* der Fall wäre.

Die Annäherung an die demographischen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten stellt unter dieser Annahmekombination eine Steigerung an indirekter Inputlegitimation dar. Man kann hier davon ausgehen, dass dies die Verringerung an indirekter Inputlegitimation durch die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit kompensieren würde. Die Veränderung der indirekten Inputlegitimation wäre hier deshalb als neutral zu bewerten.

Unter der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* würde die Ausweitung der Beschlussverfahren nach qualifizierter Mehrheit ähnlich wie bei dem ersten Szenario einen Verlust an indirekter Inputlegitimation darstellen. Dadurch, dass keine europäische Öffentlichkeit vorhanden ist, würde dieser Verlust allerdings stärker ausfallen. Die Annäherung an die demographischen Gegebenheiten beim QMV wiederum wäre wie beim ersten Szenario als neutral einzustufen, da wir von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen. Insgesamt stellen die Änderungen hier also einen geringen Verlust an indirekter Inputlegitimation dar.

Wenn wir von der Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* ausgehen, so reduziert die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit die indirekte Inputlegitimation erheblich. Es ist abzuwägen, ob die Aufwertung des demographischen Faktors im Bereich der Beschlussfassung diesen Verlust kompensieren könnte: Unter der Einstimmigkeitsregel haben zwar die kleinen Staaten genau wie die großen Staaten lediglich eine Stimme, allerdings haben alle Staaten eine 100-prozentige Vetoposition, was im Vergleich zum Machtverhältnis im Be-

²⁶²Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 187.

reich der qualifizierten Mehrheit als wesentlich stärker zu bewerten ist. Somit kann die Annäherung an die demographischen Verhältnisse den Verlust nicht kompensieren. Hinzu kommt noch folgende Überlegung: Spanien und Polen lehnten die Neuregelung zunächst ab, da sie im Vertrag von Nizza mit insgesamt 27 Stimmen im Vergleich zu ihrer tatsächlichen Bevölkerungszahl stark begünstigt wurden und eine vermeintliche Schlechterstellung durch die Annäherung an den demographischen Faktor befürchteten.²⁶³ Diese Einstellung verhinderte im Dezember 2003 die Verabschiedung des Verfassungsvertrags. Betrachtet man nun die Machtverhältnisse nach dem Banzhaf-Index, so stellt man fest, dass sich sowohl Spanien als auch Polen absolut gesehen unter Berücksichtigung der Bevölkerungsregel nach der neuen Regelung besser stellen. Allerdings fällt diese Besserstellung relativ gesehen weniger stark aus, als dies bei den größeren Staaten der Fall ist, so dass Spanien und Polen wohl tatsächlich einen gefühlten Bedeutungsschwund gegenüber den größeren Mitgliedstaaten verzeichnen mussten, was gerade in diesen Ländern wohl als Verlust an indirekter Inputlegitimation zu werten ist.

2.2.2.1.2. Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes

Die bisherige Regelung des Vorsitzes des Europäischen Rats sieht vor, dass dieser jeweils von den Mitgliedstaaten nacheinander für sechs Monate übernommen wird (Art. 203 Abs. 2 EGV). EU-Präsidentschaften führen Andreas Maurer zufolge ein symbolisches Machtdispositiv im System des Ministerrates der EU auf Zeit und in engen Grenzen aus: Sie erfüllen vertraglich vorgesehene Pflichten und Funktionen wie Organisation und Koordination, Vermittlung, Impulsgebung und Steuerung sowie Repräsentation.²⁶⁴

Die neue Regelung sieht nun in Art. 9b Abs. 5 EUV-R (Art. I-22 VVE) vor, dass der Europäische Rat seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren wählt. Seine Aufgaben sind ähnlich wie bisher: Er hat laut Abs. 6 den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rats und sorgt für die Impulsgebung. Darüber hinaus wirkt er darauf hin, dass der Zusammenhalt im Europäischen Rat gefördert wird und legt dem Europäischen Parlament einen Bericht über die Tagung des Europäischen Rats vor. Außerdem nimmt er neben dem „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ die Außenvertretung der Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr (Art. 9b Abs. 7 EUV-R).

Bewertung. Unter der Annahmekombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* könnte man argumentieren, dass sich die Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft nicht auf die indirekte Inputlegitimation auswirkt. In diesem Szenario ist davon auszugehen, dass mit dem Schritt weg von einer rotierenden Ratspräsidentschaft hin zu einem permanenten Posten die europäi-

²⁶³Vgl. Lang, Kai-Olaf/Maurer, Andreas: Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit. Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz, in: SWP-Aktuell 51/2003, S. 1 - 4.

²⁶⁴Maurer, Andreas: Die Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz, in: APuZ 43/2007, S. 3.

schen Interessen stärker im Mittelpunkt stehen. Grundsätzlich allerdings verändert sich hier die indirekte Inputlegitimation nicht.

Unter dem Szenario *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* ist dieser Übergang als Verringerung der indirekten Inputlegitimität zu werten. Zumal, da der Rat als die zentrale Institution des intergouvernementalen Bereichs gilt, erhoffen sich gerade die kleineren Staaten mit Hilfe der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft, der Union einen Impuls geben zu können. Zusätzlich sehen die kleineren Staaten die rotierende Ratspräsidentschaft als eine zentrale Voraussetzung an, um das Machtgleichgewicht zwischen großen kleinen Ländern zu wahren.²⁶⁵ Eine absolute Mehrheit der kleineren Mitgliedstaaten lehnte daher die Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes ab.²⁶⁶ Andererseits ist die Möglichkeit der Impulsgebung gerade seit der EU-Erweiterung durch die einzelnen Mitgliedstaaten als relativ gering einzustufen, wenn diese nur jeweils alle 13 Jahre den Posten innehaben. Unter obiger Kombination stellt die Änderung somit einen Verlust an indirekter Inputlegitimation dar, allerdings fällt dieser minimal aus.

Unter der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* könnte man ähnlich wie unter erstem Szenario argumentieren, dass die Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft die indirekte Inputlegitimation nicht beeinflusst. Problematisch ist hier allerdings das Fehlen der europäischen Öffentlichkeit und somit die Notwendigkeit, dass europäische Themen auf nationaler Ebene aufgegriffen werden. Über die rotierende Ratspräsidentschaft wird das jeweilige Land für eine begrenzte Periode als dasjenige gesehen, das die EU leitet.²⁶⁷ Dies wiederum sorgt für eine verstärkte Thematisierung der EU-Ratspräsidentschaft im jeweiligen Mitgliedstaat. Fällt diese Komponente weg, könnte dies zu einer geringeren Thematisierung der Union auf nationaler Ebene führen. Somit ist von einer geringen Reduktion der indirekten Inputlegitimation auszugehen, gering deshalb, da der jeweilige Mitgliedstaat den Vorsitz nur alle 13 Jahre inne hätte.

Unter der Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* kommt man genau wie in den letzten beiden Kombinationen zu dem Ergebnis, dass dies die indirekte Inputlegitimation verringert. Grund ist wiederum, dass die rotierende Ratspräsidentschaft alle Mitgliedstaaten am Ratsvorsitz beteiligte. Schwerwiegender gerade in diesem Bereich ist die Auswirkung auf die Thematisierung der Union auf nationaler Ebene zu bewerten. Gerade wenn die EU-Ratspräsidentschaft des jeweiligen Mitgliedstaats als erfolgreich angesehen wird, steigert dies die Popularität der EU in diesem Land.²⁶⁸ Diese Komponente würde mit dem EU-Reformvertrag völlig wegfallen. Andererseits könnte die Umwandlung in einen permanenten Posten auch zu einer ver-

²⁶⁵Vgl. Scholl: Europas symbolische Verfassung, a.a.O., S. 271.

²⁶⁶Král/Brinar/Almer, From Tyranny of the Small to Directoire of the Big? a.a.O.

²⁶⁷Tallberg, Jonas: Bargaining Power in the European Council, in: Swedish Institute for European Policy Studies 02/2007, S. 24, abzurufen über: http://www.sieps.se/publ/rapporter/2007/bilagor2007/2007_01_web.pdf, Stand: 25.11.07.

²⁶⁸Král/Brinar/Almer, From Tyranny of the Small to Directoire of the Big? a.a.O.

stärkten Personalisierung der Politik des Rats führen, was wiederum eine stärkere Thematisierung der EU zur Folge hätte. Grundsätzlich ist allerdings in diesem Szenario davon auszugehen, dass die nationale Komponente eine große Rolle spielt, so dass die indirekte Inputlegitimation hier am stärksten sinken würde.

2.2.2.1.3. Zwischenergebnis

Annahmen	Führen folgende Änderungen zu einer Steigerung der indirekten Inputlegitimation?		
	Reduktion der Mitgliederzahlen der Kommission	Ausweitung/ Änderung des QMV	Abschaffung der Rotation
Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	keine Veränderung	geringe Verringerung	keine Veränderung
Kein Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	starke Verringerung	keine Veränderung	geringe Verringerung
Europäisches Volk, keine Europäische Öffentlichkeit	geringe Verringerung	geringe Verringerung	geringe Verringerung
Kein europäisches Volk, keine europäische Öffentlichkeit	starke Verringerung	starke Verringerung	Verringerung

Die oben diskutierten Änderungen lassen unter allen Annahmekombinationen eine Tendenz hin zur Verringerung der indirekten Inputlegitimation erkennen. Lediglich unter den Idealannahmen *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* ist nur eine geringe Verringerung festzustellen, die daraus resultiert, dass Beschlüsse nach dem QMV nun Beschlüsse nach der Einstimmigkeitsregel ersetzen. Allerdings ist bei diesem Szenario davon auszugehen, dass der Verlust nur gering ausfällt, da auch auf nationaler Ebene Mehrheitsentscheidungen demokratische Legitimation verleihen und hier genau die Voraussetzungen zu deren Legitimation gegeben sind. Die Reduktion der Mitgliederzahl in der Kommission und die Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes wiederum verändern hier die indirekte Inputlegitimation nicht, da man in beiden Gremien unter dieser Annahmekombination davon ausgeht, dass diese Gemeinschaftsinteressen vertreten.

Keine Veränderung löst die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit unter der Kombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* aus: Der Verlust an indirekter Inputlegitimation durch die Ausweitung des QMV wird kompensiert durch die stärkere Annäherung an die demographischen Gegebenheiten bei diesem Verfahren – was bei der Einstimmigkeitsregel keine Rolle spielte. Die Reduktion der Mitgliederzahlen in der Kommission stellt eine starke Verringerung der indirekten Inputlegitimation dar, da es unter dieser Annahmekombination gerade von den kleinen

Staaten als zentral angesehen wird, dass die Kommission als Institution mit Gesetzesinitiativrecht nationale Befindlichkeiten berücksichtigt und da die Gefahr besteht, dass Staaten, die keinen Vertreter in der Kommission haben, es nicht anerkennen werden, wenn die Kommission gegen sie vor dem EuGH Klage erheben würde. Die Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft indes bedeutet eine geringe Verringerung, da die Impulsgebung, die von den einzelnen Nationalstaaten über die rotierende Ratspräsidentschaft ausgeht, als relativ gering angesehen werden muss, wenn sie nur alle 13 Jahre den Ratsvorsitz erhalten.

Auch unter der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* löst die Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes eine geringe Verringerung der indirekten Inputlegitimation aus. Grund ist bei diesem Szenario die notwendige Thematisierung der Europäischen Union in den nationalen Öffentlichkeiten, die sinken würde, wenn der rotierende Vorsitz wegfällt, da dann nicht mehr jeder Mitgliedstaat zumindest einmal als derjenige gesehen wird, der die Union leitet. Aus einem ähnlichen Grund führt die reduzierte Mitgliederzahl der Kommission zu einem Verlust an indirekter Inputlegitimation, da dadurch, dass nicht mehr jedes Land in der Kommission vertreten ist, ebenfalls zu erwarten ist, dass die Thematisierung auf nationaler Ebene sinkt. Die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit stellt eine geringe Reduktion dar, die nicht durch die Angleichung an den demographischen Faktor kompensiert werden kann, da dieser keine Rolle spielt, wenn wir von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen.

Die stärkste Verringerung erfährt die indirekte Inputlegitimation unter dem Szenario *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit*. Die diskutierten Veränderungen unter den letzten beiden Annahmen treten hier kombiniert auf. Bezüglich der reduzierten Mitgliederzahl der Kommission und der Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes stellt sich sowohl das Problem der geringeren Thematisierung auf nationaler Ebene als auch die Minderung des nationalen Einflusses in Kommission und Rat. Die Ausweitung des QMV stellt eine starke Reduzierung dar, da alle Staaten unter der Einstimmigkeitsregel eine 100-prozentige Vetomacht hatten und diese nicht durch die Angleichung an demographische Faktoren kompensiert werden kann.

2.2.2.2. Veränderung der indirekten Outputlegitimation

In diesem Bereich sind im Gegensatz zur direkten Outputlegitimation folgende Institutionen zu betrachten: Europäischer Rat, Rat und Kommission. Indirekt ist hier die Legitimation deshalb, da die Mitglieder dieser Institutionen nicht direkt von den EU-Bürgern legitimiert sind, sondern indirekt, also auf nationaler Ebene gewählt wurden. Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, sowie dem Präsidenten und dem Präsidenten der Kommission (Art. 9b Abs. 2 EUV-R). Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene (Art. 9c Abs. 2 EUV-R). Die Mitglieder der Kommission sind inso-

fern indirekt legitimiert, als sie vom Europäischen Rat ausgewählt werden. Sie werden „aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa unter Persönlichkeiten ausgewählt, die volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten“ (Art. 9d Abs. 3 Unterabs. 1 EUV-R).

2.2.2.2.1. Institutionelle Fähigkeit der effektiven Problemlösung und Sicherung gegen Machtmissbrauch

Unter diesen Bereich fällt die bereits im Theorieteil diskutierte Frage, inwiefern durch die Mechanismen, deren Wirkung auf der Institutionalisierung von unterschiedlich legitimierten Vetopositionen beruht, verhindert wird, dass eine vollkommene Blockade stattfindet. Die Frage stellt also darauf ab, ob und wie die institutionelle Fähigkeit, effektive Problemlösungen hervorzubringen, gesteigert wird. Besonders interessant sind hier – ähnlich wie im Bereich der indirekten Inputlegitimation, aber jetzt unter dem Gesichtspunkt der Effizienz – die reduzierte Mitgliederzahl in der Kommission und die veränderten Entscheidungsverfahren. Hinzu kommt noch ein neuer Aspekt: die verstärkte Zusammenarbeit. Zuerst wird diskutiert, ob und wie diese Strukturen die Effizienz steigern. Anschließend wird erörtert, inwiefern die Verträge in diesem Bereich Strukturen zur Sicherung gegen Machtmissbrauch bereitstellen.

2.2.2.2.1.1. Reduzierte Mitgliederzahl in der Kommission

Der Willensbildungsprozess innerhalb der Kommission läuft folgendermaßen ab: Das politische Entscheidungsgremium ist das „Kollegium“, in dem die 27 Kommissäre sitzen. Es tagt unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten und trifft die Entscheidungen mit der Mehrheit der Mitglieder, in der Praxis allerdings meist, nachdem Konsens hergestellt wurde.²⁶⁹ Insbesondere die Größe der Kommission ist umstritten: „Angesichts der erschwerten Handlungsfähigkeit einer Kommission von 25 Mitgliedern hat der Konvent eine wenig überzeugende Aufteilung in 15 stimmberechtigte ‚Europäische Kommissare‘ und zehn weitere ‚Kommissare ohne Stimmrechte‘ vorgeschlagen (...).“²⁷⁰ Dieses Vorhaben wurde allerdings wieder verworfen und durch die Reduzierung der Kommissare ersetzt – in einem „System der strikt gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten“ (Art. 9d Abs. 5 Unterabs. 2 S. 1 EUV-R). Ab dem 1. November 2014 soll die Kommission also wie bereits oben dargestellt nur mehr aus Vertretern von zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten bestehen (Art. 9d Abs. 5 Unterabs. 2 EUV-R).

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass kleine Gremien entscheidungsfähiger sind als große, dies somit eine Steigerung der Effizienz und Handlungsfähigkeit der Institution darstellt. Gerade in Kollegialorganen kommt es bei zunehmender Größe zu negativen Effekten, die die Arbeitsfähigkeit

²⁶⁹Wessels: Das politische System der Europäischen Union, a.a.O., S. 95.

²⁷⁰Ebd., S. 95.

beeinträchtigen – wie eine schwierige Koordination der Verwaltungsapparate der Kommissare oder erhöhter finanzieller Aufwand durch die Verwaltungsarbeit.²⁷¹ Dies ist unter allen Annahmekombinationen der Fall, die einzelnen Szenarien würden dieses Ergebnis nicht beeinflussen.

Um dies aber auch als Steigerung der indirekten Outputlegitimation werten zu können, muss zusätzlich die Frage nach Strukturen zur Sicherung gegen Machtmissbrauch untersucht werden. Wenn man wieder auf das Beispiel zurückgreift, das bereits bei der Diskussion der indirekten Inputlegitimation erwähnt wurde, kann es unter der Neuregelung der Vertretung in der Kommission dazu kommen, dass sie einen Mitgliedstaat vor dem EuGH anklagt, der zu diesem Zeitpunkt keinen Vertreter in der Kommission hat und der betroffene Mitgliedstaat diese Entscheidung eben aufgrund dessen nicht akzeptiert.²⁷²

Hier wäre die Argumentation folgendermaßen: Auch wenn der Mitgliedstaat unter der derzeitigen Regelung einen Vertreter in der Kommission hat, würde der Vertreter im Kollegium wohl gegen dieses Verfahren stimmen. Vetomacht hat der betroffene Staat aber nur dann, wenn es zu einer Pattsituation kommt, so dass der Mitgliedstaat bereits auf Ebene der Kommission relativ wenig Einflussmöglichkeit hat (dies wäre anders zu bewerten, würde die Kommission tatsächlich einstimmig abstimmen). Diese Einflussmöglichkeit wäre unter den verschiedenen Annahmekombinationen unterschiedlich zu bewerten – unter der Idealkombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* wohl eher gering, da man hier von sehr starken gemeinsamen Interessen ausgehen muss; stärker würde sie unter der Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* bewertet, da man hier zwar auch von gewissen gemeinsamen Interessen ausgehen muss, aber der nationale Faktor in der Kommission sicherlich eine stärkere Rolle spielt. Allerdings wirkt sich dies nicht auf die Bewertung der indirekten Outputlegitimation aus, denn es gibt noch einen weiteren Sicherungsmechanismus gegen das Vorgehen der Kommission: Dem betroffenen Mitgliedstaat steht die Möglichkeit der Klage wegen Vertragsverletzung offen, er kann also selbst vor dem EuGH klagen, wenn er die Entscheidung der Kommission als unangemessen bewertet.

Des weiteren muss man auch die tatsächliche kollegiale Arbeitsweise der Kommission betrachten. Meist beschränkt sich diese darauf, dass der jeweilige Kommissär als Experte auf seinem Sachgebiet die Kollegen vom Fortgang seiner Arbeit informiert, so dass diese aufgrund des mangelnden Expertenwissen wenig Möglichkeit haben, Einfluss zu nehmen.²⁷³ Das Argument, dass durch möglichst viele Beteiligte eine hohe gegenseitige Kontrolle vorhanden ist, wird durch diese Praxis auch entschärft.

Aus der Überlegung heraus, dass es mittlerweile wichtiger ist, eine optimal arbeitsfähige Kommission zu schaffen, als darauf zu hoffen, dass sich durch das Kollegialitätsprinzip das Vertrauen

²⁷¹Staeglich: Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union, a.a.O., S. 175.

²⁷²Král/Brinar/Almer, From Tyranny of the Small to Directoire of the Big? a.a.O.

²⁷³Staeglich: Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union, a.a.O., S. 174.

zwischen den Mitgliedstaaten weiter verstärkt²⁷⁴, ist die Reduktion der Mitgliederzahl in der Kommission als Steigerung der indirekten Outputlegitimation unter allen Annahmekombinationen zu werten.

2.2.2.2.1.2. Die Ausweitung des QMV im Ministerrat

Mit der steigenden Zahl der Mitgliedstaaten hat auch deren Vetomacht bei der Einstimmigkeitsregel zugenommen: Die Entscheidungsfähigkeit im Rat ist damit kontinuierlich zurückgegangen, das heißt die Vetomacht der einzelnen Staaten im Gesetzgebungsprozess ist gestiegen²⁷⁵ und damit auch die Wahrscheinlichkeit einer vollkommenen Blockade. Durch die starke Ausweitung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat, die Beschlüsse nach Einstimmigkeitsregel ersetzt, sollten insbesondere diese Blockademöglichkeiten verringert werden.

Die Bewertung der Ausweitung des QMV im Rat soll nun mit Hilfe des oben diskutierten Assurance-Spiel (siehe Seite 27) erfolgen. Ausgangspunkt ist wiederum folgende Tabelle:

Assurance²⁷⁶

		Große Staaten	
		C	D
kleine Staaten	C	4	3
	D	3	2

Es gibt zwei Spieler, und zwar in diesem Fall große Staaten (>15) und kleine Staaten (<15). Denn so fließen auch die neuen Regeln zur Ermittlung der qualifizierten Mehrheit in das Spiel mit ein. Die beiden Spieler erreichen grundsätzlich den pareto-optimalen Outcome (4,4), wenn sie auf europäischer Ebene zu einer Entscheidung kommen, also das Ziel gemeinsam verfolgen. Kommen sie nicht zu dieser Entscheidung, verfolgen die Staaten das Ziel einzeln, was zu dem pareto-inferioren Outcome (2,2) führt. Voraussetzung dafür, dass sie auf europäischer Ebene zu einer Einigung kommen, ist ein gewisses gegenseitiges Vertrauen.

Um die Wirkungen auf die Outputlegitimation diskutieren zu können, ist zusätzlich noch auf die Sicherungsmechanismen einzugehen: Der Willensbildungsprozess im Rat ist auf drei Ebenen angesiedelt. Auf der ersten Ebene diskutieren sektor- bzw. themenbezogene Arbeitsgruppen nationaler Beamter die technischen Aspekte der von der Kommission erarbeiteten Vorschläge. Der Ausschuss der ständigen Vertreter wiederum versucht auf der nächsten Ebene die noch offenen

²⁷⁴Ebd., S. 175.

²⁷⁵Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 72.

²⁷⁶Scharpf: *Games Real Actors Play*, a.a.O., S. 74.

Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu klären. Der Rat selbst, als dritte Ebene, setzt sich zusammen aus den jeweils zuständigen Ressortministern.²⁷⁷

Hinsichtlich der Ausweitung der Beschlussfassung nach qualifizierter Mehrheit ist zusätzlich noch folgender Sicherungsmechanismus vorgesehen: Bei drei Artikeln erlaubt der Reformvertrag – wie bereits oben beschrieben – über eine Sonderklausel die sogenannte „Notbremse“. Hier kann ein Mitgliedstaat den Europäischen Rat auffordern, sich mit der Frage zu befassen.

Soweit nicht anders vorgesehen, stimmt der Ministerrat mit einfacher Mehrheit ab (Art. 9c Abs. 3 EUV-R). Dies ist allerdings nur selten der Fall. Meist beschließt er mit qualifizierter Mehrheit, die Einstimmigkeitserfordernis trifft auf Bereiche zu, die für einzelne Mitgliedstaaten als besonders wichtig gelten.²⁷⁸ Grundsätzlich ist zum derzeitigen Abstimmungsverhalten des Rats zu sagen, dass der sogenannte Luxemburger Kompromiss vom 18. Januar 1966 immer noch gilt: Demnach soll in Fragen, bei denen ein Mitgliedstaat ein „sehr wichtiges“ nationales Interesse geltend macht, so lange nach einem Kompromiss gesucht werden, bis der betreffende Mitgliedstaat dem gemeinsamen Beschluss zustimmen kann.²⁷⁹

Der Übergang von Einstimmigkeitserfordernis hin zur qualifizierten Mehrheitsregel ist hinsichtlich der indirekten Outputlegitimation folgendermaßen zu werten: Unter der Annahmekombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* stellt dies wohl keine große Veränderung dar. Die Voraussetzung für das Assurance-Spiel, also starkes Vertrauen zwischen den Spielern, ist vorhanden. Die Spielsituation wäre sowohl bei Einstimmigkeit als auch bei der Mehrheitsregel gleich, da unter der Idealannahmekombination die Spieler erkennen, dass sie gemeinsam einen besseren Outcome erreichen und das Vertrauen vorhanden ist, sich auf diese Zusammenarbeit einzulassen. Hier ist somit keine Veränderung der indirekten Outputlegitimation feststellbar.

Unter der Annahmekombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* kommt man bei Einstimmigkeitsregel im Assurance-Spiel zu folgendem Ergebnis: Grundsätzlich spielen die beiden Spieler hier, ohne dem anderen zu vertrauen, also ohne zu wissen, welchen Spielzug der andere macht. Sie müssen damit rechnen, dass sich der andere nicht an die Absprache hält, und es für sie jeweils zu dem schlechtesten Outcome kommt (1,3) bzw. (3,1). Dadurch, dass sich dies auch noch unter dem Vorhandensein einer europäischen Öffentlichkeit abspielt, würde sich dies auf die Popularität der Regierungschefs im jeweiligen Land negativ auswirken. Unter der Einstimmigkeitsregel ist also hier die Gefahr der Blockade durch einen Spieler relativ hoch. Beide Spieler tendieren aber dazu, aufgrund der hohen Aufmerksamkeit durch die Wählerschaft, partikulare Interessen durchzusetzen, also den höchsten Nutzen für das jeweilige Land herauszuholen. Beide Spieler sind aufgrund des hohen Misstrauens gegenüber dem jeweils anderen nur bereit, ihre Blo-

²⁷⁷Wessels: Das politische System der Europäischen Union, a.a.O., S. 92.

²⁷⁸Ebd., S. 93.

²⁷⁹Ebd.

ckadehaltung aufzugeben, wenn Kompromisspakete geschürt werden, die Zugeständnisse an die unwilligen Staaten darstellen. Die Rechnung wird daher von hinten aufgemacht: Am stärksten profitieren jene Staaten von der Einstimmigkeitsregel, die mit dem Status quo grundsätzlich zufrieden sind, und am wenigsten verlieren würden, wenn man zu keiner Einigung kommt,²⁸⁰ also die pareto-inferiore Situation (2,2) eintreten würde. Die indirekte Outputlegitimation ist somit in diesem Bereich defizitär.

Unter der im Reformvertrag vorgesehenen Regel der qualifizierten Mehrheit wiederum haben die großen Staaten zusammengenommen (Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, Spanien, Polen) insgesamt 170 von 354 Stimmen und vertreten rund 69,61 Prozent der Bevölkerung. Somit haben sie eine Komponente der neuen qualifizierten Mehrheit erfüllt, sie vertreten mehr als 65 Prozent der Bevölkerung. Allerdings benötigen sie für die zweite Komponente mindestens die Mithilfe von zwei kleineren Staaten (Rumänien alleine würde nicht genügen, denn es hat nur 14 Stimmen im Rat). Tun sich die kleinen Staaten als Spieler zusammen, können sie weiterhin Entscheidungen blockieren. Dadurch, dass sich hier allerdings insgesamt 22 Staaten in ihrer Blockadehaltung einig sein müssten, ist eine Blockade unwahrscheinlicher als unter Einstimmigkeitsregel, bei der lediglich ein Staat Veto einlegen muss. Die großen Staaten wiederum müssten sich lediglich mit mindestens zwei kleineren Staaten einigen, um die Entscheidung durchzusetzen. Hier wiederum steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich partikuläre Interessen durchsetzen, also es zu einem Outcome (3,1) bzw. (1,3) zuungunsten der kleineren Staaten kommen würde.

Zum Vergleich: Unter der bislang geltenden Regelung der qualifizierten Mehrheit muss eine einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten vorliegen, also 14 Staaten, die mindestens 255 der Stimmen im Rat stellen. Auf Verlangen müssen die Befürworterstaaten mindestens 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Letzteres wäre beim Zusammenschluss der großen Staaten erfüllt. Allerdings müssen sich diese noch mit mindestens acht kleineren Staaten einigen, um die Entscheidung durchzusetzen – eine wesentlich größere Hürde als unter der neuen Regelung.

Wenn nun die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sich partikuläre Interessen durchsetzen, sind hier zusätzlich die Sicherungsmechanismen gegen Machtmissbrauch zu betrachten, also der Willensbildungsprozess im Rat, die Sonderklausel und der Luxemburger Kompromiss. Der vorgelagerte Willensbildungsprozess – genau wie durch den Luxemburger Kompromiss und die Sonderklausel – stellt sicher, dass möglichst viele Interessen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Diese Mechanismen wiederum gewährleisten, dass Verhandlungen der Interessen möglich sind. Das Coase-Theorem²⁸¹ in der Volkswirtschaftslehre geht davon aus, dass Teilnehmer eines Marktes

²⁸⁰Tallberg, Jonas: Bargaining Power in the European Council, in: Swedish Institute for European Policy Studies 02/2007, S. 24, abzurufen über: http://www.sieps.se/publ/rapporter/2007/bilagor2007/2007_01_web.pdf, Stand: 25.11.07.

²⁸¹ Coase, Ronald: The Problem of Social Costs, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), S. 1-44.

Probleme selber lösen können, wenn sie nur über die Allokation von Ressourcen verhandeln können und diese ohne Kosten tauschen können. Man kann somit annehmen, dass diese Mechanismen solche Verhandlungsmöglichkeiten bereitstellen und ausreichende Sicherungen gegen Machtmissbrauch bieten. Entscheidungen, die diese Hürden genommen haben, sind somit ausreichend legitimiert – ähnlich wie dies der Fall bei der Einstimmigkeitsregel wäre – und nähern sich an das pareto-optimale Outcome (4,4) an. Des Weiteren wird durch die neuen Regelungen eine vollkommene Blockade durch einzelne Mitgliedstaaten verringert – und somit die Gefahr, auf (2,2) zurückzufallen. Daher steigt unter diesem Szenario die indirekte Outputlegitimation.

Unter der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* wiederum ist das Vertrauen im Spiel Assurance vorhanden. Außerdem agieren die Spieler nicht unter der Aufmerksamkeit ihrer Wählerschaft. Dies kann allerdings durch die Sicherungsmechanismen kompensiert werden, so dass man hier zu einem ähnlichen Ergebnis kommt, wie unter der ersten Kombination: Da das gegenseitige Vertrauen vorhanden ist, streben die beiden Spieler nach dem höchstmöglichen Outcome (4,4). Dies tun sie sowohl unter Einstimmigkeitsregel als auch unter der Regel der qualifizierten Mehrheit, so dass hier keine Änderung der indirekten Outputlegitimation feststellbar ist.

Unter der Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* ist ähnlich wie unter der zweiten Annahmekombination zu argumentieren. Ausgangspunkt sind hier gemeinsame Interessen, die beide Spieler verfolgen. Das Vertrauen ist wiederum nicht vorhanden. Die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit steigert hier die Handlungsfähigkeit im Vergleich zur Einstimmigkeitsregel, da sie die Situation der vollen Blockade verringert, die zu dem pareto-inferioren Outcome (2,2) führen würde. Allerdings ist hier – stärker noch als unter Szenario Zwei – davon auszugehen, dass die Spieler unter Beobachtung der nationalen Öffentlichkeiten agieren. Sie sind also daran interessiert, eigene, nationale Interessen durchzusetzen, um bei der Wählerschaft zu punkten. Außerdem haben sie große Schwierigkeiten, die Präferenzen des jeweils anderen Spieler zu erkennen.²⁸² Mit der Ausweitung und der Neuregelung der qualifizierten Mehrheit steigt damit die Gefahr, dass der Outcome im Falle der Durchsetzung partikularer Interessen (3,1) bzw. (1,3) ist – oder aber im Falle keiner Entscheidung bei (2,2) liegt. Die vorhandenen Sicherungsmechanismen stellen zwar sicher, dass eine Kompromisslösung gefunden werden kann bzw. dass nicht gegen das nationale Interesse von einzelnen Mitgliedstaaten verstoßen wird. Allerdings ist unter dieser Annahmekombination davon auszugehen, dass die Spieler bei hochkontroversen Themen wohl aufgrund des fehlenden Vertrauens zu keiner Lösung kommen würden. Die Ausweitung der Entscheidungsverfahren nach qualifizierter Mehrheit steigert zwar die Wahrscheinlichkeit, dass die Vertreter auch hier zu einer Entscheidung kommen. Somit steigt die indirekte Outputlegitimation minimal, sie würde allerdings weiterhin defizitär bleiben.

²⁸² Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 75.

2.2.2.2.1.3. Die verstärkte Zusammenarbeit

Der Gedanke der differenzierten Integration bzw. des Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten ist nicht neu. Bereits der Vertrag von Nizza sieht die sogenannte „Flexibilitätsklausel“ (Art. 43 bis 45 EU und Genehmigungsverfahren in Art. 11 EGV) vor: Sie legt fest, dass denjenigen Mitgliedstaaten, die mit der Integration in bestimmten Politikfeldern weiter voranschreiten wollen als andere, dies unter Inanspruchnahme der gemeinschaftlichen Organe, Verfahren und Mechanismen gestattet wird. Die gefassten Beschlüsse binden demnach nur die teilnehmenden Staaten. Im Reformvertrag wird dieses Prinzip bekräftigt: Die Regelungen des Verfassungsvertrags zur verstärkten Zusammenarbeit (Art. I-44 VVE) werden beibehalten.²⁸³ Der Reformvertrag erweitert genau wie der Verfassungsvertrag den Anwendungsbereich der verstärkten Zusammenarbeit und erleichtert die Bedingungen für ihre Anwendung: So beispielsweise können Mitgliedstaaten nun auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine verstärkte Zusammenarbeit eingehen, sofern der Rat einstimmig zustimmt (Art. 280d Abs. 2 AEU); eine sogenannte ständige strukturierte Zusammenarbeit in verteidigungspolitischen Bereichen, die bislang Art. 27b EU ausschließt, würde der Reformvertrag ermöglichen (Art. 27 Abs. 6 EUV-R). Des Weiteren bietet der Reformvertrag die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit für diejenigen Mitgliedstaaten der Eurozone, die eine gemeinsame Steuerpolitik mit qualifizierter Mehrheit umsetzen wollen. Grundsätzlich allerdings gilt, dass die verstärkte Zusammenarbeit als letztes Mittel genutzt werden sollte – aufgrund ihrer politischen, institutionellen und rechtlichen Komplexität.

Fritz Scharpf weist insbesondere Verhandlungssystemen im Bereich der Outputlegitimation eine große Rolle zu. Er zieht hierbei vor allem die hohen Kosten von intergouvernementalen Verhandlungen in Betracht²⁸⁴, und folgert daraus, dass lockerere, flexiblere und informelle Netzwerke der Kommunikation und Information eine wichtige Rolle darin spielen, effektive Lösungen für die charakteristischen Probleme unserer Zeit hervorzubringen.

Unter der Idealannahmekombination *europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* würde die Ausweitung des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit einen Verlust an indirekter Outputlegitimation darstellen. Denn hier wären die intergouvernementalen Verhandlungskosten aufgrund der Existenz beider Faktoren relativ gering, so dass der Einsatz der verstärkten Zusammenarbeit nicht gerechtfertigt wäre. Hinzu kommt, dass die dieses Verfahrens, nämlich eine zeitliche, sektorale, funktionale und geographische Differenzierung, die Komplexität der Entscheidungsprozesse steigen würde,²⁸⁵ was im Gegenzug die indirekte Outputlegitimation senkt.

Ähnlich fällt zunächst die Bewertung unter der Kombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* aus: Da die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit dafür sorgt, dass die intergou-

²⁸³Varwick/Windwehr: Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?, a.a.O., S. 19.

²⁸⁴Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, a.a.O., S. 18.

²⁸⁵Varwick/Windwehr: Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?, a.a.O., S. 16.

vernementalen Verhandlungskosten relativ gering sind, würde auch hier die verstärkte Zusammenarbeit keinen Legitimationszugewinn bringen. Vielmehr würde gerade die Steigerung der Komplexität der Entscheidungsprozesse zu verstärkten Akzeptanzproblemen in den nationalen Bevölkerungen führen.²⁸⁶ Allerdings muss man auch sehen, dass in den Mitgliedstaaten nicht nur die Bereitschaft differiert, die Integration voranzutreiben, sondern auch darin, an bereits etablierten oder beschlossenen Bereichen mitzuwirken. Das wiederum zeigen die opt-out-Optionen, die einige Mitgliedstaaten für sich in Anspruch nehmen.

Wenn die verstärkte Zusammenarbeit aufgrund ihrer hohen Komplexität als letztes Mittel angesehen wird, kann dies unter folgender Überlegung einen Zugewinn an Outputlegitimation bringen. Zum einen kann man bei den beteiligten Mitgliedstaaten von starken gemeinsamen Interessen ausgehen. Zum anderen bestehen Sicherungen gegen Machtmissbrauch: Der Reformvertrag knüpft an die verstärkte Zusammenarbeit das Kriterium des „letzten Mittels“ (Art. 10 Abs. 2 S. 1 EUV-R). Dieses ist nur dann einzusetzen, „wenn [der Rat] feststellt, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb des vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“ (Art. 10 Abs. 2 S. 1 EUV-R) – also eine Art Subsidiaritätsprinzip mit Blick auf die verstärkte Zusammenarbeit. Das Verfahren ist des weiteren nur dann möglich, wenn mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind (somit ist auch nach Fritz Scharpf die Funktionsfähigkeit einer solchen Zusammenarbeit gewährleistet, da dies weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten sind)²⁸⁷, die Kommission dem Rat einen entsprechenden Vorschlag macht und der Rat dann eine Ermächtigung mit Zustimmung des Parlaments erteilt (Art. 280 d Abs. 1 Unterabs. 2 EUV-R); im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Außenpolitik muss der Rat einstimmig zustimmen (Art. 280 d Abs. 2 Unterabs. 2 EUV-R). Die bisherige Regelung sieht lediglich die Anhörung des Parlaments vor (Art. 40 a Abs. EU). Somit ist die Hürde, die die Mitgliedstaaten zu nehmen haben, die eine verstärkte Zusammenarbeit anstreben, gestiegen – und damit auch die Sicherung gegen Machtmissbrauch. Ist die Ermächtigung erteilt, unterliegen die betroffenen Mitgliedstaaten wiederum denselben Regelungen, wie dies die Union als ganzes betreffen würde, d. h., wenn das Mitentscheidungsverfahren vorgesehen ist, wird hier das Parlament als gleichberechtigter Gesetzgeber tätig. Damit wären auch hier die Sicherungsmechanismen gewährleistet. Unter der Annahmekombination *kein europäisches Volk – europäische Öffentlichkeit* ist somit von einer Steigerung der indirekten Outputlegitimation auszugehen.

Im Bereich der Sicherungsmechanismen gibt es allerdings folgende Ausnahme: Sofern im Rat kein Einvernehmen besteht, mindestens neun Mitgliedstaaten aber eine verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten, können sie dies ohne Ratsbeschluss im Bereich der justiziellen Zusam-

²⁸⁶Ebd., S. 16.

²⁸⁷Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 185.

menarbeit in Strafsachen und im Bereich der Polizeilichen Zusammenarbeit tun (Art. 69 e Abs. 3 Unterabs. 2 AEU, Art. 69 f Abs. 3 Unterabs. 2 AEU, Art. 69 i Abs. 1 Unterabs. 2 AEU, Art. 69 j Abs. 3 Unterabs. 2 AEU). Dies wirkt sich aber nicht auf die indirekte Outputlegitimation aus, denn die Europäische Union verleiht hier keine Legitimation, sie stellt für diese Zusammenarbeit lediglich die Infrastruktur bereit. Denn hier handelt es sich lediglich um einen Gestaltungsauftrag von Seiten der nationalen Regierungen.

Unter der Kombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* wäre die verstärkte Zusammenarbeit folgendermaßen zu bewerten: Einerseits würde der Gedanke eines europäischen Volks einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten widersprechen, andererseits sind gerade aufgrund der fehlenden europäischen Öffentlichkeit die intergouvernementalen Verhandlungskosten relativ groß. Varwick und Windwehr gehen nun von folgendem Gedankenkonstrukt aus: „Im Falle einer Ausweitung und Institutionalisierung dieses Verfahrens würden sich Mitgliedstaaten, die zahlreiche opt-outs für sich in Anspruch nehmen, denjenigen Nichtmitgliedern, die über eine Reihe von opt-ins am Integrationsprozess teilnehmen, annähern und die Grenzen von Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft bzw. Assoziation und ähnlichen Formen zunehmend verwischt.“²⁸⁸ So wäre es möglich, die fehlende europäische Öffentlichkeit zu umgehen. Folglich müsste man hier von einer Steigerung der indirekten Outputlegitimation ausgehen.

Unter der letzten Kombination *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* vereinen sich die Vorteile der letzten beiden Annahmen: Zum einen haben Mitgliedstaaten, die in bestimmten Bereichen starke gemeinsame Interessen haben, die Möglichkeit, verstärkt zusammenzuarbeiten, was wiederum die Akzeptanz in der nationalen Bevölkerung und der nationalen Öffentlichkeit steigern würde. Die entsprechenden Sicherungsmechanismen gegen Machtmissbrauch sind vorhanden. Zum anderen könnte, wenn man dem Gedankenkonstrukt von Varwick/Windwehr folgt, dies am Ende wiederum zu erwünschten Spill-Over-Effekten in den Nachbarstaaten führen, was ebenfalls zur Steigerung der indirekten Outputlegitimation beiträgt. Insgesamt ist unter dieser Annahmekombination also klar von einer Steigerung auszugehen.

²⁸⁸ Varwick/Windwehr: Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?, a.a.O., S. 16.

2.2.2.2.2. Zwischenergebnis

Führen folgende Änderungen zu einer Steigerung der indirekten Outputlegitimation?			
Annahmen	Reduktion der Mitgliederzahlen der Kommission	Ausweitung/ Änderung des QMV	Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit
Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	keine Veränderung	keine Veränderung	Verringerung
Kein Europäisches Volk, Europäische Öffentlichkeit	Steigerung	Steigerung	Steigerung
Europäisches Volk, keine Europäische Öffentlichkeit	Steigerung	keine Veränderung	Steigerung
Kein europäisches Volk, keine europäische Öffentlichkeit	Steigerung	geringe Steigerung	Steigerung

Die Reduktion der Mitgliederzahlen der Kommission führt unter fast allen Annahmekombinationen zu einer Steigerung der indirekten Outputlegitimation. Dies liegt zum einen an der Feststellung, dass kleine Gremien grundsätzlich entscheidungsfähiger sind als große Gremien. Der EuGH als Kontrollmöglichkeit der Entscheidungen der Kommission, die auch den Mitgliedstaaten zur Verfügung steht, schafft ausreichende Sicherungsmechanismen gegen Machtmissbrauch. Einzig unter der Idealannahmekombination ist keine Veränderung festzustellen, da hier davon ausgegangen wird, dass die Mitglieder immer problemorientiert handeln, somit große Gremien denselben Output produzieren würden wie kleine.

Die Ausweitung und Regeländerung des qualifizierten Mehrheitsverfahrens im Ministerrat führt unter Anwendung des Assurance-Dilemmas jeweils zu einer Steigerung, wenn *kein europäisches Volk* Bestandteil der Annahmekombination ist. Dies erklärt sich dadurch, dass gerade bei dieser Kombination die Gefahr einer vollkommenen Blockade der Entscheidungen im Ministerrat sehr hoch ist und damit auch die Gefahr eines pareto-inferioren Outcomes. Durch Sicherungen wie die Sonderklausel, den Luxemburger Kompromiss und den vorgelagerten Willensbildungsprozesses im Rat wird die Durchsetzung partikularer Interessen erschwert. Dies ist insbesondere deshalb von Bedeutung, als durch die Regeländerung bei dem Verfahren der qualifizierten Mehrheit die großen Staaten (mit mehr als 15 Stimmen im Rat) nur mehr mit mindestens zwei kleinen Staaten zusammenarbeiten müssen, um die neuen Kriterien zu erfüllen und Entscheidungen herbeizuführen. Unter dem bisherigen Regelwerk müssen acht kleinere Staaten beteiligt sein. Keine Veränderung der indirekten Outputlegitimation ist feststellbar, wenn *europäisches Volk* Teil der Annahmekombination ist. Hier ist jeweils die Voraussetzung für das Assurance-Spiel vorhanden

– nämlich Vertrauen. Somit würden sich die Spieler auch unter der Einstimmigkeitsregel an den optimalen Output annähern.

Die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit führt unter allen Annahmekombinationen zu einer Steigerung der indirekten Outputlegitimation – mit Ausnahme des ersten Szenarios. Die intergouvernementalen Verhandlungskosten sind unter der Idealannahmekombination als gering einzustufen, so dass das Verfahren eine Zunahme an Komplexität darstellt. Bei den anderen Annahmekombinationen bringt die verstärkte Zusammenarbeit dann eine Steigerung, wenn sie als letztes Mittel angesehen wird. Zum einen muss bei einer verstärkten Zusammenarbeit bestimmter Beteiligter von starken gemeinsamen Interessen ausgegangen werden, zum anderen steigt die Handlungsfähigkeit, wenn die Anzahl der Beteiligten gering ist. Damit die verstärkte Zusammenarbeit letztes Mittel bleibt, sind zudem hohe Sicherungsmechanismen vorgesehen – mindestens neun Mitgliedstaaten müssen beteiligt sein, die Ermächtigung erteilt das institutionelle Dreieck. Neu im Reformvertrag ist die Zustimmung des Parlaments, womit die Hürde erhöht würde.

2.2.3. Zusammenfassung und Wechselwirkungen

Direkte Legitimation							
Annahmen	Stärkung des Parlaments		Wahlen/ Vereinfachung der Verfahren		Bürgerinitiative	Transparenz	
	Input	Output	Input	Output	Input	Input	Output
EV EÖ	++	++	--	+	++	++	x
EV EÖ	x	-	x	+	x	x	--/+++
EV EÖ	0	++	--	+	++	+	++
EV EÖ	x	---	x	+	x	x	--/+++

Indirekte Legitimation						
Annahmen	Reduktion der Vertreter in der Kommission		Ausweitung/ Änderung des QMV		Abschaffung des rotierenden Ratsvorsitzes	Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit
	Input	Output	Input	Output	Input	Output
EV EÖ	0	0	-	0	0	--
EV EÖ	---	++	0	++	-	++
EV EÖ	-	++	-	0	-	++
EV EÖ	---	++	---	+	--	++

-	geringe Verringerung	+	geringe Steigerung
--	Verringerung	++	Steigerung
---	starke Verringerung	+++	starke Steigerung
0	keine Veränderung		
x	nicht möglich		
EV	Europäisches Volk	EÖ	Europäische Öffentlichkeit

Im Bereich der direkten Legitimation werden die Institutionen betrachtet, die Legitimation unmittelbar vom Volk erfahren, indem es in Wahlen auf europäischer Ebene tätig wird, also das EP, und jene Verfahren, bei denen das Volk unmittelbar tätig wird, wie die Bürgerinitiative.

Hier ist lediglich bei den Annahmekombinationen, die von einem europäischen Volk ausgehen, eine Steigerung festzustellen – insbesondere bei der direkten Inputlegitimation. Dies liegt vor allem daran, dass eine direkte Inputlegitimation nur verliehen werden kann, wenn eine starke kollektive Identität vorhanden ist. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, kann auch keine direkte Inputlegitimation verliehen werden. Hier bleibt ganz klar das Legitimationsdefizit bestehen. Ist die-

se Prämisse aber erfüllt, so kann man gerade bei den Änderungen im Bereich der direkten Inputlegitimation, also der Stärkung des Parlaments durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, der Ausweitung der partizipativen Elemente durch die Bürgerinitiative und der Betonung von Transparenz, eine Steigerung feststellen. Einzige Ausnahme bildet der Bereich der Wahlen. Diese ist dem Umstand geschuldet, dass sich der Reformvertrag noch stärker vom Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit der Stimmen entfernt und durch die Neuverteilung der Abgeordneten im EP sich der Disproportionalitätsfaktor erhöht.

Auch im Bereich der direkten Outputlegitimation spielt die Ausweitung der Kompetenzen des Parlaments eine große Rolle bei der Bewertung: Unter den Annahmekombinationen, die von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen, stellt die verstärkte Beteiligung des Parlaments eine zusätzliche Sicherung gegen Machtmissbrauch dar und erhöht so die direkte Outputlegitimation. Bei den Annahmekombinationen, die nicht von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen, besteht die direkte Rückbindung der Parlamentarier an die Wählerschaft nicht. Die Änderung ist damit negativ zu bewerten. Die Steigerung der direkten Outputlegitimation durch die Reduzierung der Verfahren im Bereich der Rechtsetzung wird als gering eingestuft, da das Verfahren der Mitentscheidung an sich sehr kompliziert ist. In den Bereich der Vereinfachung der Verfahren fällt auch die vorgesehene Reduktion der Abgeordnetenzahl im EP, die jeweils unter allen Annahmekombinationen die Outputlegitimation steigern würde. Bei der Bewertung der Transparenz indes im Sinne von Beteiligung der Akteure einer sogenannten „europäischen“ Zivilgesellschaft muss man bei Szenario zwei und vier zwei unterschiedliche Richtungen berücksichtigen: Je nachdem, welche Akteure beteiligt werden, kann dies die Herausbildung einer europäischen Zivilgesellschaft fördern – was eine Steigerung wäre, oder aber die Durchsetzung partikularer Interessen erleichtern – was die direkte Outputlegitimation senken würde.

Geht man nun von gegenseitiger Kompensation bzw. Stärkung aus, so führen die diskutierten Änderungen unter der Annahme der Existenz eines europäischen Volks zu einer Steigerung der direkten Legitimation. Allerdings lässt sich die negative Wirkung der Erhöhung des Disproportionalitätsfaktors im Bereich der Wahlen wohl nicht ganz durch die Steigerung der direkten Outputlegitimation durch die Reduktion der Abgeordnetenzahl im EP kompensieren. Unter den übrigen Annahmekombinationen ist die Verleihung von direkter Inputlegitimation nicht möglich. Gerade bei diesen Szenarien aber kommt der Outputlegitimation eine hohe Bedeutung zu, da sie die einzige Legitimationsquelle im Bereich der direkten Legitimation ist. Betrachtet man diese beiden Kombinationen, so wirkt sich hier die Stärkung des Parlaments eher negativ aus, während im Bereich der Transparenz die Tendenz von der Qualität der Akteure abhängt, die beteiligt werden. Eine positive Entwicklung ist bei der direkten Legitimation also nur unter den Kombinationen zu beobachten, die von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen.

Zur indirekten Legitimation: Hier sind die Institutionen zu betrachten, die nicht unmittelbar vom Volk legitimiert sind – also Rat und Kommission –, deren Legitimation von den Mitgliedstaaten ausgeht. Die Mitgliedstaaten sind fähig, indirekte Inputlegitimation zu verleihen, da bei der jeweils nationalen Bevölkerung die Voraussetzung einer starken kollektiven Identität gegeben ist. Insgesamt haben die diskutierten Änderungen im Bereich der indirekten Inputlegitimation (die reduzierte Mitgliederzahl in der Kommission, die Ausweitung und Regeländerung beim Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Rat, die Abschaffung des Rotationsverfahrens bei der Ratspräsidentschaft) eine negative Auswirkung auf diese Legitimationsquelle – auch im Bereich der idealen Annahmekombination. Dies ist vor allem der Ausweitung der Mehrheitsregel auf Kosten der Einstimmigkeitsregel geschuldet, da grundsätzlich die Einstimmigkeitsregel die höchste Inputlegitimation bewirkt. Unter den Annahmekombinationen, die nicht von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen, zeigt sich dies besonders stark, da die Staaten unter der Einstimmigkeitsregel 100-prozentige Vetomacht hatten. Zusätzlich wirkt sich auf diese Annahmekombinationen die Reduktion der Mitgliederzahl in der Kommission besonders negativ aus.

Während also im Bereich der indirekten Inputlegitimation eine grundsätzlich negative Wirkung der Veränderungen auf die Legitimation festzustellen ist, so haben diese Veränderungen im Bereich der indirekten Outputlegitimation fast durchgehend positive Wirkung. Dies liegt an der reduzierten Mitgliederzahl in der Kommission und der Feststellung, dass kleine Gremien grundsätzlich entscheidungsfähiger sind als große. Die Ausweitung und Regeländerung der Ausweitung des Mehrheitsverfahrens führt unter Anwendung des Assurance-Dilemmas zu einer Steigerung der indirekten Outputlegitimation unter den Annahmekombinationen, die nicht von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen. Bei den übrigen beiden sind diese Änderungen als neutral zu bewerten. Mit Ausnahme der Idealannahmekombination entfaltet die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit bei allen übrigen Kombinationen positive Wirkung.

Im Bereich der indirekten Outputlegitimation zeigt sich der sogenannte pay-off zwischen indirekter Inputlegitimation und indirekter Outputlegitimation sehr deutlich. Abzulesen ist außerdem, dass die Konventsvertreter die Veränderungen, die die indirekte Outputlegitimation betreffen, also die Regelungen, die vor allem die Handlungsfähigkeit der Union steigern sollen, nicht unter der Idealannahmekombination getroffen haben. Denn hier würden die Änderungen der indirekten Outputlegitimation lediglich eine geringe Steigerung hervorrufen. Wenn man von gegenseitiger Kompensation ausgeht, ist hier lediglich eine Verschiebung des Schwerpunkts auf die indirekte Outputlegitimation zu beobachten, insgesamt aber eher keine quantitative Veränderung im Bereich der indirekten Legitimation.

Wenn man diese Wechselwirkungen betrachtet, so bleibt lediglich unter den beiden Misch-Kombinationen eine Steigerung übrig. Im Bereich des worst-case-Szenarios kompensieren sich die Änderungen gegenseitig. Damit die Änderungen eine positive Wirkung auf die Legitimation entfalten können, müssen also entweder Ansätze eines europäischen Volks oder einer europäischen Öffentlichkeit vorhanden sein.

Direkte und indirekte Legitimation zusammen betrachtet, lässt sich neben der Idealannahmekombination lediglich beim dritten Szenario *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* insgesamt eine Steigerung feststellen. Grundsätzlich müsste also zumindest eine Tendenz hin zu einem europäischen Volk erkennbar sein, damit die Änderungen eine positive Legitimationswirkung entfalten können. Dies hängt auch davon ab, wie man das Bindemittel definiert, das eine Gesellschaft zusammenhält. Oder, wie es Niels Petersen formuliert, es erscheine nicht plausibel, warum nicht auch soziale, kulturelle oder religiöse Zugehörigkeit ein solches Bindemittel sein können.²⁸⁹ Außerdem gehört es bereits zur Einsicht der Federalists, dass die Ausdifferenzierung der Gesellschaft die Bildung einer tyrannischen Mehrheit und damit die Unterdrückung von Minderheiten gerade verhindert.²⁹⁰ Allerdings zielt diese Diskussion am Kern der Fragestellung vorbei.

2.2.5. Gute bzw. vorletzte Gründe

Das Prinzip der Subsidiarität sieht vor, politische Entscheidungen auf dem ihnen angemessenen politischen Niveau zu treffen (Art. 2 EUV und Art. 5 EGV). Zusätzlich fordert das Bundesverfassungsgericht, dass den Mitgliedstaaten Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen.²⁹¹

Im Reformvertrag schafft Protokoll Nr. 2 ein frühzeitiges Warnsystem und stärkt damit die Rolle der Parlamente bei der Überprüfung der Subsidiarität. Des weiteren fordert Art. 5 dieses Protokolls: „Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, beruht auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien.“ Die Entwürfe der Gesetzgebungsakte sollten dabei die finanzielle Belastung und den Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen und der regionalen Behörden möglichst gering halten und darauf achten, dass diese in angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht.

Im Reformvertrag – ähnlich wie im Verfassungsvertragsentwurf – kann ein Drittel der Stimmen der nationalen Parlamente den Urheber eines Entwurfs eines Rechtsaktes innerhalb von acht Wochen ab dessen Übermittlung verpflichtet, diesen zu „überprüfen“ (Art. 5 Abs. 3 Unterabs. 2 EUV-R i.V.m. Art. 3 Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und Art. 6, Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 Protokoll über die Anwendung der Grundsätze

²⁸⁹Petersen: Europäische Verfassung und europäische Legitimität, a.a.O., S. 442.

²⁹⁰Ebd., S. 443.

²⁹¹BVerfGE 89, 155 (186).

der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Es steht dem jeweiligen Urheber offen, den Entwurf beizubehalten, zu ändern oder zurückzuziehen. Wenn 55 Prozent aller nationalen Parlamente der begründeten Meinung sind, dass ein Gesetzesentwurf das Prinzip der Subsidiarität nicht respektiert, können sie die Kommission innerhalb von acht Wochen ab Übermittlung des Vorschlags eines Rechtsaktes im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verpflichten, diese zu überprüfen. Wiederum kann die Kommission ihren Entwurf beibehalten, ändern oder zurückziehen. Behält sie ihn bei, muss sie Rat und EP eine begründete Stellungnahme vorlegen. Sie muss ihn zurückziehen, wenn 55 Prozent der Ratsmitglieder oder die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im EP dies verlangen (Art. 7 Abs. 3 b Protokoll Nr. 2);²⁹² Neben diesem Kontrollrecht ist außerdem in den genannten Artikeln vorgesehen, dass die Kommission umfangreiche Anhörungen durchführt, bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt (Art. 2 Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit).

Weiteres Ziel der Konventsvertreter war es, die Zuständigkeiten klarer zu verteilen, was immer wieder als Forderung im Zusammenhang mit dem Demokratiedefizit genannt wurde.²⁹³ Durch die Erklärung von Laeken wurde der Europäische Konvent dazu beauftragt, eine grundlegende Reform der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten vorzubereiten.²⁹⁴ Die Verteilung der Befugnisse ist auf dem Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ (Art. 5 Abs. 1 EUV-R, Art. 5 EGV) aufgebaut. Demnach werden der Union für jeden einzelnen Bereich, in dem sie tätig werden soll, jeweils in gesonderten Artikeln der Umfang ihrer Kompetenz, sowie Instrumente und Entscheidungsverfahren zur Ausübung dieser Kompetenz zugewiesen. Die ausschließliche Zuständigkeit ist in Art. 2 Abs. 1 AEU und Art. 3 AEU (Art. 5 EGV) geregelt, die gemischte Zuständigkeit in Art. 4 AEU. Die allgemeine Zuständigkeitsvermutung liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Union verfügt damit weiterhin über keine originäre Kompetenz.²⁹⁵

Insgesamt steht die „Re-Regulierung“ auf europäischer Ebene zwei Problemen gegenüber: Der Schwierigkeit, Einigkeit unter den nationalen Regierungen zu erzielen und das Problem der gewissenhaften Umsetzung auf nationaler Ebene. Beides hängt von der jeweiligen Interessenlage der verhandelnden Parteien ab.²⁹⁶ Grundsätzlich allerdings gibt es – wie bereits oben gesagt – Politikbereiche, wie die Regulierung von Produktstandards, die gegenüber dem internationalen Wettbewerb relativ immun sind, und solche, bei denen die Problemlösungskapazität durch die nationalen Regierungen immens abgenommen hat, wie im Bereich der Besteuerung. Fritz Scharpf

²⁹²http://www.europarl.europa.eu/eplive/expert/multimedia/20071019MLT11915/media_20071019MLT11915.pdf, Stand: 23.11.2007.

²⁹³Herz, Dietmar: Die Europäische Union, München: Beck, 2002, S.115.

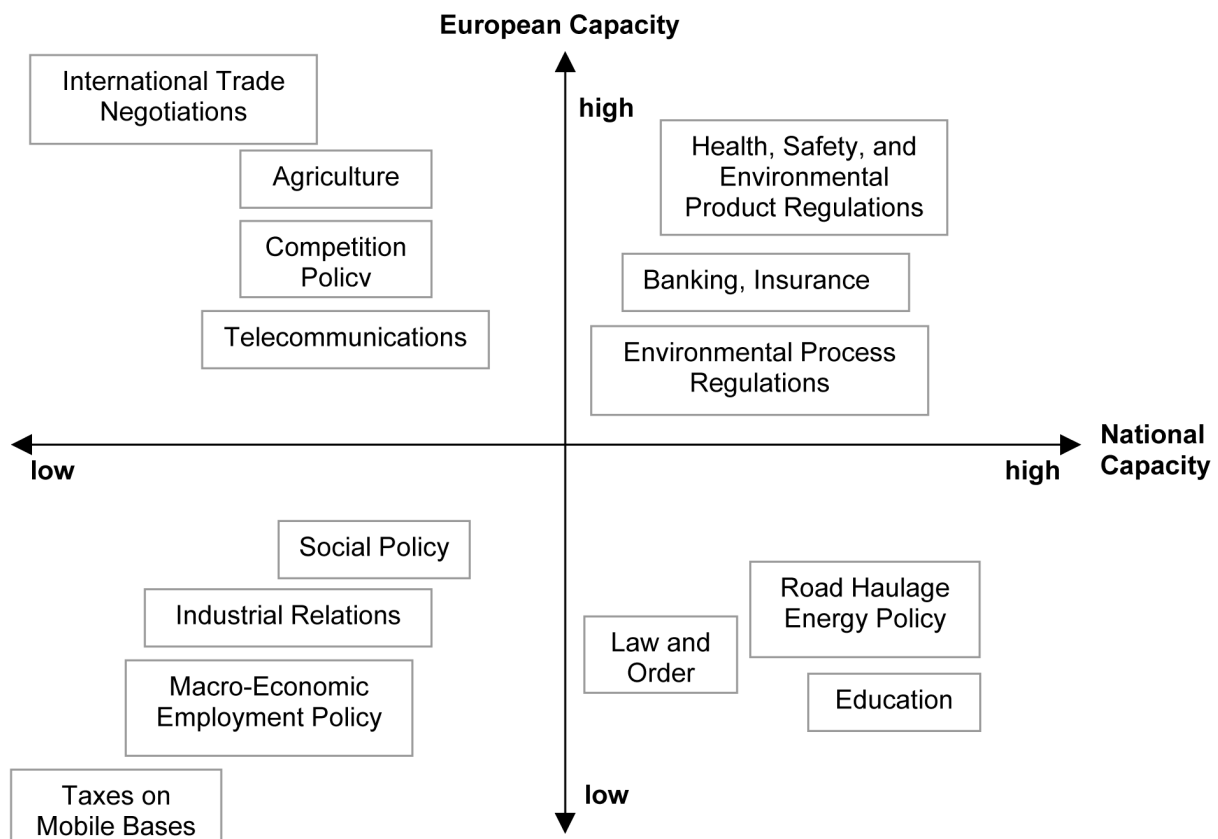
²⁹⁴Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 203; vgl. Erklärung von Laeken a.a.O.

²⁹⁵Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 214.

²⁹⁶Scharpf: Governing in Europe: Effective and Democratic?, a.a.O., S. 103.

hat verschiedene Politikfelder untersucht und auf dieser Basis folgende Grafik zur Problemlösungsfähigkeit auf europäischer Ebene erstellt:

Abbildung 5



Nationale und europäische Problemlösungskapazität. Darstellung nach Scharpf.²⁹⁷

Die horizontale Achse steht für rechtliche, ökonomische und politische Faktoren, die der nationalen Kompetenz verbleiben. Die vertikale Achse repräsentiert die europäische Problemlösungskapazität, wobei hier zu erkennen ist, dass die EU im Bereich der Rechtsprechung einige exklusive Kompetenzen ausüben kann. Die wichtigsten Einschränkungen der Handlungskapazität der Europäischen Union stellt die Anforderung der Einigungsfähigkeit im Ministerrat dar. Der obere rechte Quadrant bezeichnet jene Politikfelder, bei denen es auf europäischer Ebene keine massiven Interessendifferenzen gibt und bei denen die Regulierungsfähigkeit auch auf nationaler Ebene noch sehr hoch ist. Dem gegenüber steht der linke untere Quadrant, in dem sich Politikfelder befinden, bei denen die nationale Regulierungsfähigkeit durch den Druck von Seiten des internationalen Wettbewerbs begrenzt ist, während die Problemlösungsfähigkeit auf europäischer Ebene durch starke Interessenkonflikte unter nationalen Regierungen blockiert wird.²⁹⁸ Scharpf zufolge

²⁹⁷Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 117.

²⁹⁸Die Pläne um die Klimastrafen für Autobauer wären hier als aktuelles Beispiel zu nennen. Zwar sind sie thematisch auf dem ersten Blick dem Bereich „Health, Safety and Environmental Product Relations“ zuzuordnen, allerdings

seien hier Verluste in der Problemlösungskapazität der Nationalstaaten in Folge des verstärkten internationalen Wettbewerbs zu erkennen, die nicht durch die europäische Ebene kompensiert werden konnte. Die übrigen beiden Quadranten stehen für Politikfelder, die entweder erfolgreich auf die europäische Ebene gehoben worden sind oder bei denen die nationale Kontrolle (noch) vorhanden ist.²⁹⁹

Bewertung. Festzuhalten bleibt somit: Es gibt Politikbereiche, bei denen die nationale Problemlösungsfähigkeit gesunken ist, ohne dass die Europäische Union diesen Verlust kompensiert. Unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzip ist hier also nur ein Kriterium erfüllt, und zwar, dass der Nationalstaat diese Probleme nicht ausreichend lösen kann. Nicht erfüllt allerdings ist das zweite Kriterium, dass diese auf europäischer Ebene besser gelöst werden können. Nun also ist zu untersuchen, inwiefern die Änderungen im EU-Reformvertrag die Problemlösungskapazität der Europäischen Union in diesen Bereichen erhöhen würde. Das derzeitige Defizit auf europäischer Ebene lässt sich aus der fehlenden Einigungsfähigkeit der Mitgliedstaaten erklären.

Gerade bezüglich der Frage der Einigungsfähigkeit könnten die unter der indirekten Outputlegitimation diskutierten Änderungen auch hier relevant sein. Dies sind insbesondere die Ausweitung der Entscheidungen per qualifizierter Mehrheit im Rat, die Reduktion der Mitgliederzahl der Kommission und die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit. Bezieht man die oben diskutierten Bewertungen ein, so steigert die Reduktion der Mitgliederzahl der Kommission unter allen Annahmekombinationen die Handlungsfähigkeit, da grundsätzlich kleine Gremien handlungsfähiger sind als große. Ähnlich verhält es sich mit der Ausweitung des QMV bei Ratsentscheidungen, die insgesamt die Einigungsfähigkeit des Rats im Vergleich zur Einstimmigkeitsregel steigern dürfte, so dass beide Veränderungen zusammengenommen als Zuwachs an Handlungsfähigkeit zu interpretieren sind. Eine wichtige Rolle im Bereich der Politikfelder, in denen bislang sowohl der Nationalstaat als auch die Europäische Union wenig Problemlösungskapazität besitzen, könnte künftig die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit spielen, die einen Zugewinn an indirekter Outputlegitimation unter allen Szenarien mit Ausnahme der Idealannahmekombination bringen würde. Denn Mitgliedstaaten, die sich auf dieses Verfahren verständigen können, weisen eine hohe Einigungsfähigkeit auf, da sie auf Basis gemeinsamer Interessen zusammenarbeiten.

spielen hier die „Industrial Relations“ – insbesondere die Lobby der Autohersteller – ein große Rolle, so dass dieses Thema eher im linken unteren Quadranten anzusiedeln ist. Am 19. Dezember 2007 hat die Kommission einen Vorschlag vorgelegt, wonach Autoherstellern Strafgebühren drohen, wenn sie bis 2012 den CO₂-Ausstoß nicht deutlich drücken. Bereits in der Kommission selbst sei es bezüglich dieses Vorschlags zu einem Eklat gekommen, die 27 Mitglieder hätten zu keiner gemeinsamen Position gefunden. Dem Vorschlag müssen nun noch Rat und EP zustimmen. Die Bundesregierung hat mit Blick auf einen möglichen Protest der deutschen Automobilhersteller den Kommissionsvorschlag bereits zurückgewiesen. Siehe: <http://www.sueddeutsche.de/tt211/automobil/artikel/440/149083/>, Stand: 19.12.2007.

²⁹⁹Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, a.a.O., S. 119.

Im Bereich „International Trade Negotiations“, bei der die EU bereits hohe Problemlösungskapazität aufweist, die Nationalstaaten hingegen kaum, würde der Reformvertrag die supranationale Ebene zusätzlich stärken: Die Definition als eigene Rechtspersönlichkeit in Art. 32 EUV-R (Art. I-7 VVE) würde es der Union ermöglichen, völkerrechtliche Verträge abzuschließen und internationalen Übereinkommen beizutreten.³⁰⁰

Damit nun aber bei den einzelnen Nationalstaaten ausreichend substantielle Kompetenzen verbleiben, wie es das Bundesverfassungsgericht zum Schutze des demokratischen Prinzips fordert, müssen Sicherungsmechanismen gegen die Gefahr einer ausufernden Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen auf die europäische Ebene etabliert werden. Wie oben beschrieben schafft der Reformvertrag die Möglichkeit der Subsidiaritätskontrolle von Seiten der Mitgliedstaaten. Damit steigen die Hürden bei der Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips, gleichzeitig erhöht sich aber auch die Legitimation von Seiten der nationalen Parlamente für EU-Befugnisse, die nicht angezweifelt werden. Die Mitgliedstaaten, bei denen nach wie vor die originäre Kompetenz liegt, etablieren sich als „natürliche Wahrer“³⁰¹ der Subsidiarität – neben dem EuGH. Darüber hinaus steigert der Vertrag die Transparenz im Bereich der Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten, indem er in gesonderten Artikeln den jeweiligen Umfang der Kompetenz und deren Durchführung festlegt.

Die diskutierten Änderungen im Bereich der indirekten Outputlegitimation erhöhen also potentiell die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union gerade auch in den Bereichen, in denen auf nationalstaatlicher Ebene diese Fähigkeit relativ gering ist. Damit wiederum erhöhen die Veränderungen im Reformvertrag die Wahrscheinlichkeit, dass neben dem ersten Kriterium für Subsidiarität – ungenügende Problemlösungsfähigkeit auf nationaler Ebene – auch das zweite Kriterium – bessere Verwirklichung auf europäischer Ebene – erfüllt ist. Dies wiederum etabliert gute Gründe, Entscheidungen auf die europäische Ebene zu verlagern. Damit diese Tendenz nicht ausufert, schafft der Reformvertrag zusätzlich ein Subsidiaritätskontrollrecht für die Mitgliedstaaten, die weiterhin die originäre Kompetenz innehaben. Auch hier spielt die Transparenz eine Rolle, in dem Sinne als der Vertrag in gesonderten Artikeln die Zuständigkeitsverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten darlegt.

³⁰⁰Scholl: Europas symbolische Verfassung. a.a.O., S. 194.

³⁰¹<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~EDBFB74C1D1114-FE2AEA0917043918AE3~ATpl~Ecommon~Scontent.html>, Stand: 19.12.2007.

3. Schluss und Ausblick

Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz – dies waren die Ziele, die sich die Staats- und Regierungschefs in der Erklärung von Laeken für den Reformprozess der Europäischen Union gesetzt hatten. Die betrachteten Änderungen lassen sich in dieses Schema einreihen – die Stärkung des Parlaments und die Ausweitung der partizipativen Strukturen in den Bereich der Demokratie; die Bedeutung der Transparenz spielt sowohl bei der direkten Inputlegitimation als auch im Bereich der direkten Outputlegitimation eine Rolle, die Reduktion der Mitgliederzahl der Kommission und die Ausweitung der Entscheidungsverfahren nach qualifizierter Mehrheit im Rat hat eine Steigerung der Effizienz zum Ziel. Betrachtet wurde, inwiefern diese Änderungen nun tatsächlich die Legitimation der Europäischen Union verändern, wobei Legitimation hier auf verschiedene Quellen aufzuteilen ist.

Zunächst ist zu unterscheiden zwischen der EU-Bevölkerung als direkte und den Mitgliedstaaten als indirekte Legitimationsquelle. Beide werden des weiteren unterteilt in direkte Input- bzw. Outputlegitimation und indirekte Input- bzw. Outputlegitimation. Diese Legitimationsquellen wurden unter der Anwendung vier verschiedener Szenarien betrachtet, die sich aus der Kombination der Existenz bzw. des Fehlens eines europäischen Volks und einer europäischen Öffentlichkeit ergeben. So konnte gezeigt werden, dass die wesentlichen im EU-Reformvertrag vorgesehenen Änderungen lediglich unter den beiden Annahmekombinationen, die von der Existenz eines europäischen Volks ausgehen, eine positive Wirkung auf die Input- und Outputlegitimation der Europäischen Union entfalten. Dieses Ergebnis ist deshalb kritisch zu werten, da sich unter diesen beiden Annahmekombinationen das Idealszenario befindet, das sowohl von der Existenz eines europäischen Volks als auch vom perfekten Funktionieren einer europäischen Öffentlichkeit ausgeht und somit sehr stark von der Realität abstrahiert. Es bleibt also nur die Annahmekombination *europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit*, unter der die diskutierten Änderungen eine positive Wirkung auf die Legitimität der Europäischen Union hätten. Nicht zu vergessen aber ist die Frage nach guten Gründen, eine Entscheidung auf die europäische Ebene zu verlagern. Hier wiederum entfalten die Änderungen unter allen Szenarien eine positive Wirkung, da insbesondere die strukturellen Änderungen die Problemlösungsfähigkeit der europäischen Union erhöhen.

Es ist allerdings nötig, dieses Gesamtergebnis noch differenzierter zu betrachten: So ergab die Untersuchung, dass im Bereich der indirekten Legitimation unter allen Annahmekombinationen mit Ausnahme des Worst-Case-Szenarios *kein europäisches Volk – keine europäische Öffentlichkeit* eine positive Tendenz erkennbar ist, wobei sich hier nicht alle Änderungen der Legitimationsquellen gegenseitig kompensieren können. Diese positive Tendenz ist im Bereich der indirekten Outputlegitimation der Reduktion der Vertreter in der Kommission, der Ausweitung und der Änderung des qualifizierten Mehrheitsverfahrens und der Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit ge-

schuldet. Beispielsweise wirkt sich die Ausweitung des QMV unter Anwendung des Assurance-Spiels insbesondere auf jene Annahmekombinationen positiv aus, die von der Nicht-Existenz eines europäischen Volks ausgehen, da hier die Blockadegefahr bei Einstimmigkeit verringert wird. Im Gegenzug dazu entfalten diese Änderungen bei der indirekten Inputlegitimation eine negative Wirkung, welche aber zum Großteil durch die Outputebene kompensiert werden kann.

Betrachtet man die direkte Legitimation, so liegt hier der Schwerpunkt der geplanten Änderungen auf dem Input. Allerdings zeigen die diskutierten Änderungen – Stärkung der klassischen Parlamentsfunktionen, Bürgerinitiative und Transparenz – unter den beiden Annahmekombinationen, die von der Nicht-Existenz eines europäischen Volks ausgehen, keinerlei Effekt, was daran liegt, dass hier die Voraussetzung für die legitimationsstiftende Wirkung – eine starke kollektive Identität – nicht vorhanden ist. Besteht diese Prämisse, entfalten die Änderungen fast durchwegs positive Wirkung. Ausnahme ist die Erhöhung des Disproportionalitätsfaktors bei den Wahlen. Die Stärkung des Parlaments als zentrale Änderung in diesem Bereich ist ambivalent zu bewerten: Während sie im Inputbereich abgesehen von der Idealannahmekombination keine Änderung hervorruft, wirkt sie sich im Outputbereich unter Anwendung des Gefangenendilemmas bei den Szenarien negativ aus, die ein europäisches Volk ausschließen. Denn hier wäre es zweckmäßiger, Entscheidungen auf unabhängige, sachkompetente Expertengremien zu verlagern.

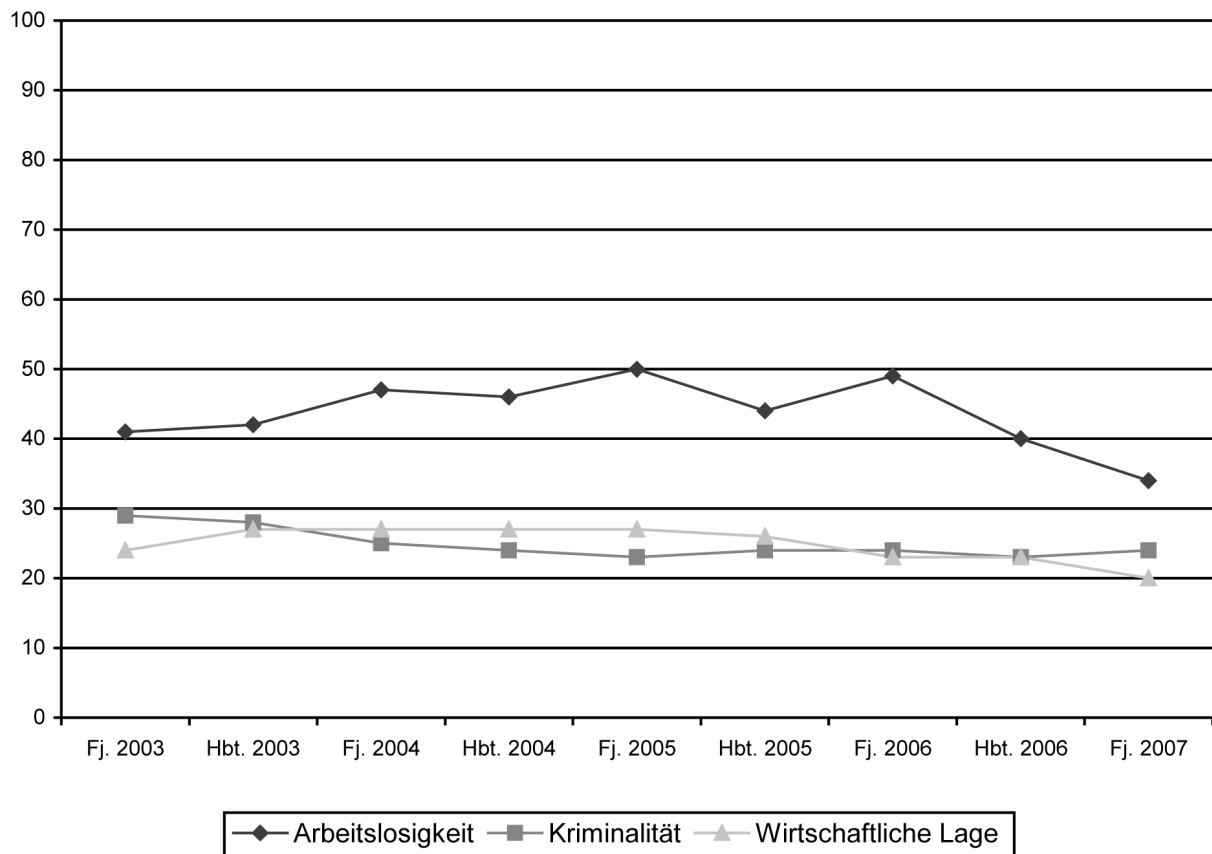
Festzuhalten bleibt also: Bei den diskutierten Veränderungen ist insgesamt eine positive Tendenz erkennbar, wenn zumindest Ansätze eines europäischen Volks erkennbar sind – oder im Bereich der Outputlegitimation, wenn Ansätze einer europäischen Öffentlichkeit vorhanden sind. Bei der indirekten Legitimation bewirken die geplanten Änderungen, die größtenteils die Effizienzsteigerung zum Ziel haben, eine Schwerpunktverschiebung von der Inputlegitimation hin zur Outputlegitimation. Dies wiederum hat zur Folge, dass damit die Problemlösungskapazität der europäischen Union steigt, was sich – wie gesagt – insgesamt positiv auf die Frage nach guten Gründen, eine Entscheidung auf diese Ebene zu verlagern, auswirkt. Zusätzlich würde der Vertrag von Lissabon die Mitgliedstaaten mit als „Hüter“ des Subsidiaritätsprinzips etablieren, indem er ihnen ein Kontrollrecht zugesteht.

Die Erkenntnis, dass der EU-Reformvertrag durch die strukturellen Änderungen die Problemlösungsfähigkeit erhöhen würde, ist insbesondere unter folgender Überlegung von Bedeutung: Werden die Bürger nach ihren größten Befürchtungen befragt, so geben sie nicht das Demokratiedefizit an³⁰², sondern vielmehr Problembereiche wie Arbeitslosigkeit, Kriminalität oder die wirtschaftliche Lage (siehe Abbildung 4). Seit rund fünf Jahren sind dies relativ konstant die Hauptsorgen der EU-Bürger. Gerade da der Reformvertrag wichtige Änderungen beinhaltet, die

³⁰² Skach, Cindy: *We, the Peoples?* a.a.O., S. 156.

die Handlungsfähigkeit der Union steigert, könnte die gestiegene Problemlösungsfähigkeit in diesen Bereichen eine positive Legitimationswirkung haben.³⁰³

Abbildung 6



Die größten Befürchtungen der EU-Bürger: „Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Probleme, denen (unser Land) derzeit gegenübersteht?“ (in %). Eigene Darstellung.³⁰⁴

Bezüglich der Inputlegitimation, auf die sich die vorgesehenen Änderungen unter allen vier Szenarien eher negativ auswirkten, können die geplanten Änderungen im EU-Reformvertrag Anstoß geben zu folgenden Entwicklungen:

(1) Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass sich Bedingungen – wie eine öffentliche Meinung – „im Verlauf der Zeit im institutionellen Rahmen der Europäischen Union entwickeln“³⁰⁵ können. Des weiteren fordert das Gericht im Maastricht-Urteil, dass im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend neben der Legitimation durch die Mitgliedstaaten „die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament“³⁰⁶ tre-

³⁰³ vgl. Scharpf: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, a.a.O., S. 24.

³⁰⁴ Grafik auf Basis des Eurobarometers, abzurufen über: http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm, Stand: 20.12.2007.

³⁰⁵ BVerfGE 89, 155 (185).

³⁰⁶ Ebd.

ten müsse. Der Reformvertrag versucht nun, die Herausbildung einer solchen Öffentlichkeit zu fördern – zum einen durch die Bürgerinitiative, zum anderen aber auch durch die Verpflichtung der Organe, Vertreter der sogenannten europäischen Zivilgesellschaft verstärkt zu beteiligen, wobei hier die Gefahr groß ist, dass der Einfluss partikularer Interessen zunimmt. Der Leiter des deutschen Informationsbüros des Europäischen Parlaments, Klaus Löffler, kommt bezüglich der Bürgerinitiative zu dem Ergebnis, dass dies „in der Praxis auf lange Sicht zur Herausbildung eines europäischen Volkes führen [wird] – und damit zu einer neuen Qualität der Demokratie in der EU“³⁰⁷. Auch wenn dieser Schluss kritisch zu bewerten ist, so kann die Bürgerinitiative als direktdemokratisches Element doch Impulse setzen, damit EU-Bürger grenzübergreifend tätig werden.

(2) Die Stärkung des Europäischen Parlaments könnte die Herausbildung europäischer Parteien fördern.³⁰⁸ Dadurch, dass das Vorschlagsrecht des Europäischen Rats für einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten unter Berücksichtigung der Mehrheitsverhältnisse des Europäischen Parlaments ausgeübt werden soll, werden die unterschiedlichen Parteien bzw. Fraktionen im Europäischen Parlament betont.³⁰⁹ Indem der Kommissionspräsident die Unterstützung der Parteien haben muss, die die stärkste Richtung im Europäischen Parlament bilden, dürfte dies in der Praxis meist dazu führen, dass der Präsident selbst einer dieser Parteien angehört. Da der Kommissionspräsident außerdem sein Einvernehmen nur zu Kandidaten erteilen wird, mit denen er sich eine gemeinsame Kommissionsarbeit vorstellen kann, ist im Reformvertrag hier ein gewisser Gleichklang der politischen Ausrichtungen von Kommission und Parlament angelegt. Dies wiederum könnte die Herausbildung einer europäischen Parteiendemokratie fördern.³¹⁰

Als Gesamtfazit könnte man sagen: Der Reformvertrag zeigt in die richtige Richtung, allerdings wurden auf dem EU-Gipfel, um zu einer Einigung zu kommen, zahlreiche Kompromisse geschlossen. Dies wird auch unter den neuen Abstimmungsmodalitäten weiterhin notwendig sein. Gleich am Tag nach der Unterzeichnung des Lissaboner Vertrags zeigte sich, dass nationalstaatliche Befindlichkeiten nach wie vor eine zentrale Rolle für das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten spielen. In der Debatte über die Frage der Unabhängigkeit der südserbischen Provinz Kosovo am 14. Dezember optierten Zypern, Spanien, die Slowakei, Griechenland und Rumänien gegen eine einseitige Erklärung der Unabhängigkeit von Seiten der Kosovo-Albaner, da sie fürchten, dass dies anderen separatistischen Bestrebungen Auftrieb geben könnte.³¹¹ Vor dem Hintergrund solcher nationaler Befindlichkeiten stellt sich die Frage, inwiefern Entscheidungen der EU von den Mitgliedstaaten auch dann mitgetragen werden, wenn diese gegen deren Willen getroffen wurden und akuten nationalstaatlichen Interessen entgegenstehen.

³⁰⁷http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf, Stand: 27.11.2007.

³⁰⁸BVerfGE 44, 125 (139).

³⁰⁹Staeglich: Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union, a.a.O., S. 122.

³¹⁰Ebd., S. 123.

³¹¹<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,523437,00.html>, Stand: 15.12.2007.

Banzhaf-Index – Die Machtverhältnisse im Rat der Europäischen Union bei 27 Mitgliedern, berechnet nach den Regeln des Vertrags von Nizza (qualifizierte Mehrheit: 255 von 345 Stimmen) und dem im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Verfahren (qualifizierte Mehrheit: 190 von 345 Stimmen).

Land	Stimmengewichtung ¹ in Nizza/Lissabon	Bevölkerung		Banzhaf-Index (in %) Nizza		Banzhaf-Index (in %) Lissabon	
		in Mio	in % (grob)	ohne Bevölkerungsregel ²	mit Bevölkerungsregel ³	ohne Bevölkerungsregel	mit Bevölkerungsregel
Deutschland	29	82	16,96 (0,17)	7,782	7,787	8,554	17,292
Frankreich	29	60,4	12,49 (0,13)	7,782	7,785	8,554	12,497
Italien	29	57,6	11,91 (0,12)	7,782	7,784	8,554	11,506
Großbritannien	29	58,6	12,12 (0,12)	7,782	7,785	8,554	12,603
Spanien	27	39,4	8,15 (0,08)	7,419	7,420	7,921	8,174
Polen	27	38,6	7,98 (0,07)	7,419	7,420	7,921	8,216
Rumänien	14	22,7	4,69 (0,05)	4,259	4,262	4,008	5,731
Niederlande	13	15,8	3,27 (0,03)	3,974	3,973	3,723	2,903
Belgien	12	10,2	2,11 (0,02)	3,684	3,684	3,430	1,922
Griechenland	12	10,5	2,17 (0,02)	3,684	3,684	3,430	1,922
Portugal	12	10,8	2,23 (0,02)	3,684	3,684	3,430	1,954

¹ vgl. Art. 205 Abs. 2 EGV und vgl. Protokoll Titel II zum EU-Reformvertrag, Bestimmungen über die qualifizierte Mehrheit, Art. 3.

² Berechnet mit Hilfe von: <http://www.warwick.ac.uk/cgi-vpi/ipgenf.cgi>, Stand: 23.11.07.

³ Berechnet mit Hilfe von: <http://www.warwick.ac.uk/cgi-vpi/ipnice.cgi>, Stand: 23.11.07.

Tschechien	12	10,3	2,13 (0,02)	3,684	3,684	3,684	3,430	1,883
Ungarn	12	10	2,07 (0,02)	3,684	3,684	3,684	3,430	1,883
Österreich	10	8,1	1,68 (0,02)	3,092	3,092	3,092	2,853	1,949
Schweden	10	9,8	2,03 (0,02)	3,092	3,092	3,092	2,853	1,948
Bulgarien	10	8	1,65 (0,01)	3,092	3,092	3,092	2,853	1,878
Dänemark	7	5,3	1,10 (0,01)	2,180	2,180	2,180	1,992	0,963
Irland	7	3,7	0,77 (0,01)	2,180	2,180	2,180	1,992	0,951
Finnland	7	5,1	1,05 (0,01)	2,180	2,180	2,180	1,992	0,945
Slowakei	7	5,5	1,14 (0,01)	2,180	2,180	2,180	1,992	0,947
Litauen	7	3,7	0,77 (0,01)	2,180	2,180	2,180	1,992	0,947
Luxemburg	4	0,43	0,09 (0,00)	1,250	1,249	1,249	1,135	0,010
Lettland	4	2,5	0,52 (0,01)	1,250	1,250	1,250	1,135	0,939
Slowenien	4	2	0,41 (0,00)	1,250	1,249	1,249	1,135	0,010
Estland	4	1,43	0,30 (0,00)	1,250	1,249	1,249	1,135	0,010
Zypern	4	0,73	0,15 (0,00)	1,250	1,249	1,249	1,135	0,010
Malta	3	0,38	0,08 (0,00)	0,942	0,941	0,941	0,854	0,006

Vergleichende Gegenüberstellung der im Text verwendeten Artikel des Vertrags von Lissabon, des Vertrags über eine Verfassung für Europa, des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

Bedeutung	VVE	Vertrag von Lissabon		Geltendes Recht	
		Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	Vertrag über die Europäische Union	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften
Gründung der Union	Art. I-1	Art. 1	-----	Art. 1	-----
Rechtspersönlichkeit	Art. I-7	Art. 32	-----	(nicht vorhanden)	-----
Ausschließlich den Mitgliedstaaten vorbehaltene Kompetenzen	Art. I-11 Abs. 2 S. 2	Art. 4 Abs. 1	-----	Art. 3	-----
Unionsbürgerschaft	Art. I-10	-----	Art. 17b	-----	Art. 19
Die Zuständigkeiten der Union: Grundsätze	Art. I-11	Art. 5	-----	Art. 2	Art. 5
Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit der Europäischen Union	Art. I-13	-----	Art. 3	-----	Art. 3
Bereiche mit geteilter Zuständigkeit	Art. I-14	-----	Art. 4	-----	Art. 4
Das Europäische Parlament	Art. I-20	Art. 9a	-----	-----	Art. 189 ff.
Der Präsident des Europäischen Rats	Art. I-22	Art. 9b	-----	(nicht vorhanden)	-----

Der Ministerrat	Art. I-23	Art. 9c	-----	-----	Art. 203
Definition der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat und im Rat	Art. I-25	-----	Art. 205	-----	Art. 205
Die Europäische Kommission	Art. I-26	Art. 9d	-----	-----	Art. 211 ff.
Der Präsident der Europäischen Kommission	Art. I-27	Art. 9d Abs. 6 und 7	-----	-----	Art. 214 i.V.m. Art. 198
Gesetzgebungsakte	Art. I-34	-----	Art. 249a	-----	(nicht vorhanden)
Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	Art. I-41	Art. 27	-----	Art. 17	-----
Verstärkte Zusammenarbeit	Art. I-44	Art. 10	Art. 280 a - 280 i	Art. 27 a - 27e, Art. 40 - 40b, Art. 43 - 45	Art. 11
Grundsatz der repräsentativen Demokratie	Art. I-46	Art. 8a	-----	(nicht vorhanden)	-----
Grundsatz der partizipativen Demokratie	Art. I-47	Art. 8 b	-----	Art. 8	-----
Transparenz der Arbeit der Organe und der Union	Art. I-50	-----	Art. 15	-----	Art. 255
Kriterien und Verfahren für den Beitritt zur Union	Art. I-58	Art. 34	-----	Art. 49	-----

Freiwilliger Austritt aus der Union	Art. I-60	Art. 35	-----	(nicht vorhanden)	-----
Freizügigkeit der Arbeitnehmer	Art. III-136	-----	Art. 42	-----	Art. 42
Justizielle Zusammenarbeit	Art. III-270	-----	Art. 69e	-----	Art. 66/67
Angleichung strafrechtlicher Rechtsvorschriften	Art. III-271	-----	Art. 69f	-----	Art. 66/67
Europäische Staatsanwaltschaft	Art. III-274 Abs. 1	-----	Art. 69 i	-----	(nicht vorhanden)
Gemeinsame Handelspolitik	Art. III-315	-----	Art. 188 c	-----	ersetzt Art. 133
Internationale Übereinkünfte	Art. III-325	-----	Art. 188 n	-----	ersetzt Art. 300
Das Europäische Parlament	Art. III-330	-----	Art. 190	-----	Art. 190
Das Europäische Parlament	Art. III-333	-----	Art. 193	-----	Art. 193
Das Europäische Parlament	Art. III-335	-----	Art. 195	-----	Art. 195
Das Europäische Parlament	Art. III-340	-----	Art. 201	-----	Art. 201
Gesetzgebungsverfahren	Art. III-396	-----	Art. 251	-----	Art. 251
Der Jahreshaushaltsplan der Union	Art. III-404	-----	Art. 272 und Art. 270b	-----	Art. 272

Literaturverzeichnis

Bagehot, Walter: The English Constitution, London: Oxford University Press, 1958.

Beetham, David/Lord, Christopher: Legitimacy and the European Union, London/New York: Longman, 1998.

Bundeswahlleiter, <http://www.bundeswahlleiter.de/wahlen/>, Stand: 16.12.2007

Coase, Ronald: „The Problem of Social Costs“, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3 (1960), 1-44.

Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1968.

Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, abzurufen über: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>, Stand: 18.12.2007.

EUR-Lex, http://eur-lex.europa.eu/de/droit_communautaire/droit_communautaire.htm#2.1, Stand: 27.10.2007.

Eurobarometer, http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm, Stand: 16.12.2007

Europäische Kommission: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, abzurufen über: http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_de.pdf, Stand: 2.12.2007.

Europäische Kommission: Weissbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, 2006, abzurufen über: http://ec.europa.eu/communication_white_paper/doc/white_paper_de.pdf, Stand: 1.12.2007.

Europäische Kommission: Bericht der Kommission über europäisches Regieren, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003.

Europäisches Parlament:

http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf, Stand: 27.10.2007.

http://www.europarl.de/verfassung/wissenswertes/beitrag_dr_klaus_loeffler.html, Stand: 22.10.2007.

http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/de/results1306/turnout_ep/turnout_table.html, Stand 16.12.2007.

http://www.europarl.europa.eu/eplive/expert/multimedia/20071019MLT11915/media_20071019MLT11915.pdf, Stand: 22.10.2007.

http://www.europarl.de/export/system/galleries/downloads/medienservice_dez2004.pdf,
Stand: 24.10.2007.

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=46&pageRank=2&language=DE>; Stand: 24.10.2007.

Europäische Union:

http://europa.eu/scadplus/european_convention/procedures_de.htm, Stand: 24.10.2007.

<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/o10005.htm>, Stand: 27.11.2007.

http://europa.eu/scadplus/constitution/majority_de.htm, Stand: 23.11.07.

Fischer, Klemens H., Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar, Baden-Baden: Nomos, 2001.

Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im modernen Staat, in: Peter Graf Kielmansegg (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS Sonderheft 7 (1976), S. 39-61.

Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1977.

Habermas, Jürgen: Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1976.

Hain, Peter: „The Future of Europe: ‚A Union of Sovereign Member States‘“, abzurufen über: <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/futureeu.htm>, Stand: 24.11.07.

Heidorn, Joachim: Legitimität und Regierbarkeit, Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann und Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Berlin: Duncker & Humboldt, 1982.

Herz, Dietmar: Die Europäische Union, München: Beck, 2002.

Hoischen, Oliver: Die lange Reise ans Ende der europäischen Nacht, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 25/24.06.2007, S. 2 - 3.

Höreth, Marcus: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma, Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Baden-Baden: Nomos, 1999.

Jarass, Hans/Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, München: C. H. Beck, 2006.

Jellinek, Georg: Die französische Erklärung der Menschenrechte von 1789, in: Schnur, Roman, Zur Geschichte der Erklärung der Menschenrechte, 1964, S. 38 ff.

Kirsch, Werner: Die Formeln der Macht, in: Die Zeit, abzurufen über:

http://hermes.zeit.de/pdf/archiv/archiv/2001/12/200112_nizza-mathematik.xml.pdf, Stand: 23.11.07.

Kohler-Koch, Beate: Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität, in: APuZ 6/2000, S. 30-38.

Korte, Karl-Rudolf: Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Korte, Karl-Rudolf. Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003.

Král, David/Brinar, Irena/Almer, Josefín: The Positions of Small Countries towards Institutional Reform: From Tyranny of the Small to Directoire of the Big?, EPIN Working Paper 03/6, June 2003, abzurufen über: http://www.epin.org/pdf/small_countries.pdf, Stand: 17.11.2007.

Kriele, Martin: Einführung in die Staatslehre, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994.

Lang, Kai-Olaf/Maurer, Andreas: Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit. Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz, in: SWP-Aktuell 51/2003, S. 1-4.

Läufer, Thomas (Hrsg.), Verfassung für Europa, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2005, abrufbar über: <http://www.bpb.de/files/OASNMH.pdf>, Stand: 11.11.2007.

Lipset, Seymour M.: Soziologie der Demokratie, Neuwied: Luchterhand, 1962.

Lipset, Seymour M.: Political Man, Garden City/New York, 1960.

Luhmann, Niklas: Soziologie des politischen Systems, in: Luhmann, Niklas (Hrsg.): Soziologische Aufklärung, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Band 1, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1970, 154 - 177.

Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, 2. Auflage, Darmstadt: Luchterhand, 1975.

Maurer, Andreas: Die Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz, in: APuZ 43/2007, S. 3 - 8.

Merkel, Angela: Der Vertrag von Lissabon ist von historischer Bedeutung für Europa, in: Das Parlament 51/52/Dezember 2007, S. 1 - 2.

Metz, Almut: Den Stier bei den Hörnern gepackt? Definition, Werte und Ziele der Europäischen Union im Verfassungsprozess, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 136 - 148.

Müller, Reinhard: Interview mit Verfassungsrichter Papier: „Die Union ist kein Staat und soll es auch nicht werden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, abzurufen über: <http://www.faz.net/s/>

Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~EDBFB74C1D1114-
FE2AEA0917043918AE3~ATpl~Ecommon~Scontent.html, Stand: 27.10.2007.

Petersen, Niels: Europäische Verfassung und europäische Legitimität, in: ZaöRV 64/2004, S. 429 - 466.

Sartori, Giovanni: Democratic Theory, New York: Praeger, 1965.

Scharpf, Fritz: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz: Scriptor Verlag GmbH & Co KG, 1975.

Scharpf, Fritz: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Oxford: Westview Press, 1997.

Scharpf, Fritz: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, MPIFG Working Paper 97/9, November 1997, abzufragen über:
<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-9/wp97-9.html>, Stand: 23.10.2007.

Scharpf, Fritz: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Beck, Ulrich (Hrsg.), Politik in der Globalisierung. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1998.

Scharpf, Fritz: Governing in Europe: Effective and Democratic?, New York: Oxford University Press, 1998.

Scharpf, Fritz: Interdependence and Democratic Legitimation, unveröffentlichtes Manuskript, Köln: MPI für Gesellschaftsforschung, 1998.

Schneider, Siegfried: In guter Verfasstheit? Nutzen und Nachteil eines europäischen Verfassungsvertrages, in: APuZ 17/2004, S. 13 - 20.

Scholl, Bruno: Europas symbolische Verfassung. Nationale Verfassungstraditionen und die Konstitutionalisierung der EU, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Skach, Cindy: We, the Peoples? Constitutionalizing the European Union, in: JCMS 2005 Volume 43 (1), S. 149 - 70.

Staeglich, Simone: Der Kommissionspräsident als Oberhaupt der Europäischen Union, Berlin: Duncker & Humblot, 2006.

Strohmeier, Gerd: Vetospieler - Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus, Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden: Nomos, 2005.

Strohmeier, Gerd: Die EU zwischen Legitimität und Effektivität, in: APuZ 10/2007, S. 24-30.

- Tallberg, Jonas:** Bargaining Power in the European Council, in: Swedish Institute for European Policy Studies 02/2007, abzurufen über: http://www.sieps.se/publ/rapporter/2007/bilator2007/2007_01_web.pdf, Stand: 25.11.07.
- Varwick, Johannes/Windwehr, Jana:** Norwegen und Schweiz als Modellfälle für differenzierte Integration?, in: APuZ 43/2007, S. 15 - 20.
- Winter, Martin /Urban, Thomas:** Polen will Reform der EU blockieren, in: Süddeutsche Zeitung, 132/12.06. 2007, S. 1.
- Winter, Martin:** EU stärkt ihre innere Verfassung, in: Süddeutsche Zeitung, 242/20-21.10. 2007, S. 1.
- Weber, Max:** Rechtssoziologie. Aus dem Manuskript herausgegeben und eingeleitet von Johannes Winckelmann, Neuwied: Luchterhand, 1967.
- Wessels, Wolfgang:** Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen: Leske + Budrich, 2003, S. 779 - 817.
- Wessels, Wolfgang:** Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004, S. 83 - 108.
- Zitzelsberger, Gerd:** Schluss mit Kuscheln, in: Süddeutsche Zeitung, 22.10.2007, S. 4, abzurufen über: <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/280/138992/>, Stand: 15.12.2007.

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig angefertigt habe; die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht.

Die Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch noch nicht veröffentlicht.

Passau, den 17.01.2008