

Schmidtchen, Dieter

**Working Paper**

## Demokratiedefizit in Europa? Über Dichtung und Wahrheit in der europäischen Verfassungsdebatte

CSLE Discussion Paper, No. 2004-08

**Provided in Cooperation with:**

Saarland University, CSLE - Center for the Study of Law and Economics

*Suggested Citation:* Schmidtchen, Dieter (2004) : Demokratiedefizit in Europa? Über Dichtung und Wahrheit in der europäischen Verfassungsdebatte, CSLE Discussion Paper, No. 2004-08, Universität des Saarlandes, Center for the Study of Law and Economics (CSLE), Saarbrücken

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23068>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# **Demokratiedefizit in Europa?**

## **Über Dichtung und Wahrheit in der europäischen Verfassungsdebatte**

von

**Prof. Dr. Dieter Schmidtchen**

**JEL classification:** H11, H77

**Encyclopedia of Law and Economics:** 9100, 9700

**key words:** constitution as contract, intergovernmental conference, European Union as a confederation, subsidiarity, monopoly of legislative initiative, power to tax, nature of democracy

### ***Abstract:* Democratic Deficit in Europe? Fact and Fiction in the European Constitutional Debate**

The purpose of government in a democracy is to provide those goods and services to the community that the market fails to provide efficiently. To achieve this goal those in government must not only know what goods and services the community desires, but must also be prevented to choose outcomes that benefit themselves at the expense of those on whose behalf they are supposedly acting. This is particularly important in federal systems like the European Union in which decision-making authority is divided among layers of

government. From this perspective the paper rejects the widely held view that the democratic principle requires abolishment of the Commission's monopoly power of legislative initiative, the installation of a right for the European Parliament to propose legislation, the European Commission to be selected by the European Parliament and the Union's power to tax. Interpreting the European Union as a functional unit, aptly called Zweckverband in German-speaking countries, the paper derives criteria for an efficient division of labor between the Union and the lower levels of government. Finally, it is shown that the goal of Europe being "united ever more closely", as stated in the Preamble of the Constitutional Treaty, is in contradiction to the principles of democracy as defined.

***Zusammenfassung:***

Demokratie ist ein Verfahren der Erkundung und Befriedigung des Bedarfs der Menschen, das dann und nur dann erforderlich ist, wenn marktliche Verfahren der Bedarfserkundung und Bedarfsbefriedigung versagen. Das Demokratieprinzip verlangt, alles staatliche Handeln am Willen des Volkes – die Ökonomen würden von Präferenzen sprechen – auszurichten. In dem Paper wird die weitverbreitete Ansicht widerlegt, daß zur Verwirklichung des Demokratieprinzips das Monopol der Europäischen Kommission zur Gesetzesinitiative beseitigt werden müsse, das Europäische Parlament ein Gesetzesinitiativrecht bekommen müsse, die Europäische Kommission vom Parlament gewählt werden müsse und die Europäische Union ein Recht zur Steuererhebung erhalten müsse. Die Europäische Union wird als Zweckverband interpretiert und es werden unter Rückgriff auf die ökonomische Theorie des Föderalismus Kriterien für eine optimale Verteilung der Entscheidungskompetenzen im europäischen Staatenverbund hergeleitet. Abschließend wird gezeigt, wie den Gefahren einer – auch in der Präambel des Verfassungsvertrages beschworenen – „immer engeren Zusammenarbeit“ in Europa (Finalität zum Grenzenlosen), die im Widerspruch zum Demokratieprinzip steht, begegnet werden kann.

## I. Einleitung

In der öffentlichen Diskussion begegnet man immer wieder dem Argument, daß die Europäische Union ein Demokratiedefizit aufweise, das es durch eine europäische Verfassung zu decken gelte. Ausgehend von der Blaupause nationaler Demokratien wird u. a. beklagt, daß dem Europäischen Parlament das Recht zur Gesetzesinitiative fehle und zudem die Europäische Kommission demokratisch nicht legitimiert sei. Als Abhilfe wird empfohlen, der Kommission das Gesetzesinitiativ-Monopol zu nehmen und dem Parlament zuzuweisen (oder jenem zumindest auch ein Initiativrecht zuzugestehen) und die Europäische Kommission vom EU-Parlament wählen zu lassen (womit diese in eine „echte“ Regierung – einen Exekutiv-ausschuß des Parlaments - verwandelt würde). In diesem Beitrag soll

(1) dargelegt werden, daß die Diagnose eines Demokratiedefizits mit Verweis auf das Fehlen einer Verfassung und die mangelnde demokratische Legitimation der Organe der EU verfehlt ist;

(2) soll gezeigt werden, daß die vorgeschlagene Therapie ein vermeintliches Demokratiedefizit nicht beseitigt, sondern ein solches erst schafft.

Wir verstehen unter Demokratie ein Verfahren der Erkundung und der Befriedigung des Bedarfs der Menschen, das dann und nur dann erforderlich ist, wenn marktliche Verfahren der Bedarfserkundung und Bedarfsbefriedigung versagen.<sup>1</sup> Demokratie ist also Mittel, nicht Zweck (siehe Hayek 1971: 127f.). Das Demokratieprinzip verlangt, alles staatliche Handeln am Willen des Volkes – die Ökonomen würden von Präferenzen sprechen – auszurichten. In den Worten Paul Kirchofs: „Europäische Union und Mitgliedstaaten bewähren sich, wenn sie die Bedürfnisse der Menschen richtig definieren und sodann befriedigen. Der Staat sucht diese Aufgabe im Demokratieprinzip zu erfüllen, das eine Rückkoppelung allen hoheitlichen Handelns an den Willen des Wählers fordert, also für jeden Hoheitsakt eine ununterbrochene Legitimationskette zum Willen des Staatsvolks herstellt. Das Staatsvolk äußert seinen Willen in Sachentscheidungen – Abstimmungen – vor allem aber in der Auswahl des Führungspersonals – Wahlen –“ (Kirchhof 2004: 16).<sup>2</sup> Verfassungen helfen, diese Korrespondenz zwischen Staatshandeln und Präferenzen, „den Auftrags- und Verantwortungszusammenhang zwischen dem Volk und den in seinem Namen handelnden Organen“ (Grimm 2003), herzu-

---

<sup>1</sup> Zu den zwei Formen der Bedarfserkundung und Befriedigung siehe Kirchhof 2004: 16ff.

<sup>2</sup> Zu Fragen europäischen Regierens siehe umfassend Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, vol. 22, 2003; Schmidtchen/Cooter 1997.

stellen;<sup>3</sup> und alternative Verfassungen kann man im Lichte des Demokratieprinzips danach beurteilen, inwieweit ihnen dies gelingt. „Ununterbrochene Legitimationsketten“ (Kirchhof) mögen unter verschiedenen Verfassungen möglich sein. Wer wollte etwa bestreiten, daß die französische, amerikanische, britische (auch wenn kein Verfassungsdokument existiert) oder die deutsche Verfassung diese Rückkopplungs-Eigenschaft aufweisen. Und doch mögen sie in der Bindung allen hoheitlichen Handelns an den Willen des Bürgers unterschiedlich erfolgreich sein. Ob und inwieweit diese Rückkopplung unter dem Gesichtspunkt tatsächlicher Bedarfs-erkundung und Bedarfsbefriedigung gelingt, hängt vom tatsächlichen Verhalten der unter einer Verfassung agierenden politischen Organe und Personen ab, also von ihren Anreizen, und weniger davon, was sich ein Verfassungsgeber gedacht und gewünscht hat. Es wäre gewiß von großer Tragik, wenn im Namen des Demokratieprinzips in Europa eine neue Legitimationskette geschaffen oder eine vorhandene verlängert würde, und sich dann heraus-stellte, daß es zu einer Verminderung der Funktionsfähigkeit des demokratischen Verfahrens der Bedarfserkundung und Bedarfsbefriedigung gekommen ist. Das Demokratiedefizit würde nicht verringert, sondern vergrößert. Daß diese Gefahr besteht, soll im folgenden gezeigt werden.

Zu diesem Zweck werden in Kapitel II zwei Formen repräsentativer Demokratie dargestellt, nämlich die reine repräsentative Demokratie (proportionale Repräsentation der Wählerpräferenzen) und die reine Zweiparteiendemokratie. In Kapitel III wird die Behauptung vom Demokratiedefizit in Europa zurückgewiesen und gezeigt, daß der Unionsvertrag in seiner jetzigen Form dem Modell der reinen repräsentativen Demokratie zuneigt. Auch wird begründet, daß die „größte Erfindung unserer Zeit“ (D. Grimm) keine eigene Verfassung braucht, weil sie bereits einen Verfassungsvertrag besitzt. Dieser regelt alle Verfassungsfragen für einen Staatenverbund. In Kapitel IV werden die Gründe dafür erläutert, daß ein Gesetzesinitiativrecht des EU-Parlaments und die Wahl der EU-Kommission durch dasselbe die Funktionsfähigkeit der Demokratie nicht verbessern, sondern eine verkürzte Meinungsbildung, eine Wählerdesorientierung, strategisches Wählen, strategisches Verhalten im Parlament und Instabilität bewirken. Außerdem wird die Tendenz zu einer ineffizienten Verschiebung von Aufgaben auf die EU-Ebene verstärkt. Kapitel V beschäftigt sich mit einer Problematik der europäischen Rechtsgemeinschaft, die Paul Kirchhof „Finalität zum Grenzenlosen“ genannt hat. Wenn nach der Präambel des EG-Vertrags die Europäische Gemeinschaft in dem Willen gegründet wurde, die Grundlagen „für einen immer engeren Zusammenschluß

---

<sup>3</sup> „Der Verfassungsstaat ist die Organisationsform, in der Bürger und ihre Repräsentanten politisch handeln und eine Rechtsordnung begründen“ (Kirchhof 2004: 14).

der europäischen Völker“ zu schaffen und nach dem EU-Vertrag (Art. 1 Abs. 2) die Europäische Union eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ darstellt, dann ist die Frage Kirchhofs höchst berechtigt, ob der rechtliche Maßstab nicht einen Hang zur Maßlosigkeit impliziert (siehe Kirchof 2004: 15). Der in den Zitaten zum Ausdruck kommende Basisgedanke „sucht eine Entwicklung von nicht endender Dynamik einzuleiten“: „In dieser Finalität zum Grenzenlosen liegt die Problematik der europäischen Rechtsgemeinschaft: Während das Recht grundsätzlich bewährte Institutionen, erprobte Werte und verlässliche politische Erfahrung verbindlich an die nächste Generation weitergibt und in dieser Rechtskontinuität die Erneuerungsinstrumente – insbesondere die Garantie der individuellen Freiheit sowie die Entscheidungskompetenzen von Parlament und Regierung - definiert, also in Rechtsgrenzen zur Wirkung bringt, suchen die europäischen Verträge eine Entwicklung ohne rechtlich benannten Ziel- und Endpunkt einzuleiten“ (Kirchof 2004: 15). In diesem Kapitel V werden wir die EU als einen Zweckverband definieren und von daher Kriterien für die Aufgabenverteilung in einem mehrere Ebenen umfassenden politischen System ableiten. Anschließend werden Maßnahmen diskutiert, die einer Finalität zum Grenzenlosen entgegenwirken können. Kapitel VI beschließt den Beitrag.

## **II. Demokratie als Bedarfserkundungs- und Bedarfsbefriedigungsverfahren**

Als Idealform der Demokratie gilt die Versammlungsdemokratie. Bei ihr erfolgt die Transmission der individuellen Präferenzen in Politik dadurch, daß die Bürger in einer Versammlung eine Kollektiventscheidung fällen. Die Versammlungsdemokratie beruht auf drei Prinzipien (siehe Blankart/Mueller 2002: 2): (1) Die Bürger und Bürgerinnen bilden den Souverän; (2) die Meinungsbildung erfolgt vor Ort; (3) jeder Stimmberechtigte hat eine Stimme. Mit wachsender Zahl der Entscheidungsberechtigten und mit der Zunahme von politischen Fragestellungen verliert diese Form der Demokratie an Praktikabilität (die Kosten der Entscheidungsfindung nehmen überproportional zu). Als Alternative verbleibt die repräsentative Demokratie. Davon gibt es zwei reine Formen: Die eine löst das Praktikabilitätsproblem dadurch, daß die Zahl der Entscheidenden reduziert wird (reine repräsentative Demokratie); die andere Form verringert das Problem der Schwerfälligkeit der direkten Demokratie dadurch, daß die Zahl der politischen Fragestellungen reduziert wird (siehe zu diesen beiden Formen Mueller 1996: 101ff.; Blankart/Mueller 2002: 2ff.).

## 1. *Reine repräsentative Demokratie*

Die reine repräsentative Demokratie imitiert die Versammlungsdemokratie, indem sich jeder Bürger im Parlament durch jemanden (einen Mitbürger seines Vertrauens) vertreten läßt, dessen Präferenzen seinen ähneln, wenn nicht gar mit ihnen identisch sind. In der Debatte über eine politische Fragestellung würde der Repräsentant so argumentieren, wie es der Bürger getan hätte, wenn er selbst anwesend gewesen wäre und dieselbe Zeit und Fähigkeit zum Studium des Problems gehabt hätte. Was die Abstimmung anlangt, so würde der Repräsentant so stimmen, wie es der Repräsentierte selbst getan hätte. Bei diesem Verfahren würde jeder Repräsentant im Parlament so viele Stimmen besitzen, wie an ihn übertragen wurden: „Ein solches Parlament überwindet die Schwerfälligkeit der Versammlungsdemokratie. In ihm sind alle Präferenzen mit dem gleichen Gewicht wie in der Volksversammlung vertreten. Es stellt ein verkleinertes Abbild der Bevölkerung dar und kann daher zu recht als *reine repräsentative Demokratie* (RRD) bezeichnet werden“ (Blankart/Mueller 2002: 3). Die Diskussion, Präferenzbildung und die Formulierung der Politik, die Bildung des gemeinsamen Willens, erfolgen im Parlament und nicht in der Regierung. Die Regierung ist ein reines Exekutivorgan, das die Beschlüsse des Parlaments in die Praxis umsetzt.

Welches sind die mit einer RRD verbundenen Probleme? Zum ersten kann das Parlament zu groß sein. Zwar werden sich Personen mit identischen (oder nahezu identischen) Präferenzen zu Gruppen zusammenschließen, die jeweils durch einen Repräsentanten vertreten werden, dessen Stimmkraft durch die Zahl der Stimmübertragungen (Gruppengröße) bestimmt wird. Bei sehr heterogenen Präferenzen wird es aber sehr viele Gruppen geben, was die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigt. Eine Begrenzung der Mitgliederzahl für das Parlament stellt eine Lösung dar, die allerdings mit einer Heterogenisierung der Präferenzen innerhalb bestimmter Gruppen verbunden sein wird. Als zweites stellt sich ein Informationsproblem. Die Bürger müssen den Kandidaten finden, der ihren Präferenzen am nächsten kommt. Kandidaten müssen den Bürgern ihre Einstellung zu politischen Fragen bekannt machen. Es gibt Anreize, Parteien zu bilden, die für die Position eines Kandidaten Werbung betreiben.<sup>4</sup> Man beachte: Gewählt werden Kandidaten und nicht Parteien. Um das Präferenzspektrum der Bürger am besten abzubilden, sollte es nur einen Wahlkreis geben, nämlich den Staat. Als drittes ergibt sich ein Prinzipal-Agent-Problem. Der einzelne Bürger – als Prinzipal – hat seine Stimmabgabe an einen Abgeordneten – als Agenten – delegiert, was aber keineswegs zwingend bedeutet, daß dieser sich auch so verhält, wie er es versprochen hat. Kontrolle

---

<sup>4</sup> Zur Rolle von Parteien siehe Mueller 1996: 104ff.

des Abstimmungsverhaltens des Agenten durch jeden Prinzipal ist also erforderlich.<sup>5</sup> Viertens stellt sich ein Stabilitätsproblem. Es wird immer wieder – auch unter Verweis auf die Weimarer Republik – behauptet, daß eine proportionale Repräsentation von Präferenzen zu politischer Instabilität führe. Aber dieses Argument ist nicht überzeugend: „The assembly will function as a committee to decide the public expenditure to be made, taxes levied, laws created, and so forth, much as a town meeting would decide the public issues for the local polity. *A priori* there is no reason to expect the outcomes from a town meeting to be unstable just because *all* citizens can participate. Similarly, there is no reason to expect that the outcomes from a legislative assembly will be instable in some fundamental sense simply because the preferences of *all* citizens are *represented* in the assembly” (Mueller 1996: 106). Es ist auch nicht immer klar, was unter Instabilität verstanden wird. Der Begriff der Instabilität von Parlamentsentscheidungen – oder generell: Versammlungsentscheidungen – hat dann eine präzise Bedeutung, wenn man damit die Existenz von Wahlzyklen meint. Unter bestimmten Voraussetzungen kann es in der Tat dazu kommen, daß keine Entscheidungsalternative als Sieger aus einer Abstimmung hervorgeht (Intransitivität der kollektiven Präferenzordnung). Aber zum einen gibt es so etwas auch in Zwei-Parteien-Systemen. Zum anderen geht die Wahrscheinlichkeit eines Zyklus zurück, je mehr man sich dem Einstimmigkeitserfordernis nähert und je homogener die Präferenzen sind. Letzteres ist eher bei Positivsummen- als bei Negativsummenspielen zu erwarten (siehe Mueller 1996: 106ff.). Ein weiteres Stabilitätsproblem, das einer RRD – allerdings zu unrecht – zugeschrieben wird, bezieht sich auf die fehlende Beständigkeit von Regierungen. Eine mangelnde Beständigkeit von Regierungen muß man nur dann befürchten, wenn das Parlament auch die Regierung bilden muß. Mangelnde Beständigkeit ist kein Problem, das aus der proportionalen Repräsentation per se und aus Vielparteien-Parlamenten resultiert: „If the objective in forming a parliament were limited to that of selecting representatives whose views on public issues faithfully represent those of the electorate, and then having them vote on these issues, no instability could arise other than cycling over issues, for which remedies exist” (Mueller 1996: 110).

---

<sup>5</sup> Dies ist ein Problem, das bei allen repräsentativen Demokratien auftaucht, bei der RRD aber vermutlich weniger gravierend ist. So gibt es in den Vereinigten Staaten Unternehmen, die das Wahlverhalten der Abgeordneten registrieren und den Wählern bekannt machen (siehe Mueller 1996: 104; Blankart/Mueller 2002: 4).



## 2. Die reine Zweiparteiendemokratie

Im Modell der reinen Zweiparteiendemokratie (RZD) wird die Schwerfälligkeit der Versammlungsdemokratie dadurch gemindert, daß die Zahl der politischen Alternativen reduziert wird. Zwei Parteien konkurrieren um das Recht, die Regierung sein zu dürfen (siehe Mueller 1996: 114f.): „Jede Partei bietet ein Bündel von Politiken für die nächste Legislaturperiode an, das der Wähler durch seine eine Stimme wählen oder ablehnen kann. Die Wahlen haben den Zweck festzustellen, welches Programm von der Mehrheit der Wähler bevorzugt wird... Im Endergebnis erhält jede der beiden Parteien im Verhältnis zu ihrer Stimmzahl Sitze im Parlament. Wiederum gibt es keine Wahlkreise“ (Blankart/Mueller 2002: 5). Weil anfänglich beliebig viele Parteien zugelassen sind, kann eine Stichwahl erforderlich sein, in der die beiden Parteien mit der höchsten Stimmzahl gegeneinander antreten (siehe Blankart/Mueller 2002: 5). Im Gegensatz zur RRD werden bei der RZD im Parlament keine Meinungen gebildet. Die Bürger haben bei der Wahl schon entschieden: „When the citizen compares the platforms of the two competing parties, he compares not just the stances on issues the parties will subsequently take in the parliament, but also the packages of outcomes that each party is fully capable of providing should it win a majority of seats“ (Mueller 1996: 115). Dies ist der Grund, warum die Regierung einen strikten Fraktionszwang gegenüber „ihren“ Abgeordneten ausübt (siehe Blankart/Mueller 2002: 5). In der Zweiparteiendemokratie wird die exekutive und die legislative Funktion miteinander verschmolzen (siehe Mueller 1996: 116): „A single party is authorized by the electorate to form the government and implement its legislative program“ (Mueller 1996: 116).

Bei der angegebenen Zielsetzung dieses Papers brauchen wir weder die Funktionseigenschaften dieser Form repräsentativer Demokratie behandeln (siehe dazu Mueller 1996: 114 ff.) noch einen Vergleich mit der RRD vornehmen.

### III. Warum es in der EU kein Demokratiedefizit gibt

Wenn von einem Demokratiedefizit in Europa die Rede ist, wird meist zweierlei gemeint:

- (1) Die EU besitzt keine Verfassung.
- (2) Die Organe der EU sind nicht (hinreichend?) demokratisch legitimiert.

Beide Argumente sind nicht nur nicht zutreffend, sie sind darüber hinaus Ausdruck eines rein formalistischen Denkens und verfehlen das Wesen des Demokratieprinzips. Nimmt man das Demokratieprinzip ernst, dann kann man von einem Demokratiedefizit erst sprechen, wenn die Transmission des Bürgerwillens in Kollektiventscheidungen mißlingt und sich dieser

Mangel zu vertretbaren Kosten beheben läßt. Mit anderen Worten: Wer ein Demokratiedefizit beklagt, muß nachweisen, daß die staatlichen Leistungen nicht den Präferenzen der Bürger entsprechen. Und wer mit Verweis auf das Demokratiedefizit Verbesserungsvorschläge unterbreitet, muß nachweisen, daß sie zielführend sind, d. h. zu vertretbaren Kosten tatsächlich die staatlichen Leistungen besser an die Präferenzen der Bürger koppeln. In einem politischen Verband, der wie die EU Kollektiventscheidungen auf mehreren Ebenen trifft, muß darüber hinaus eine Aussage über die effiziente (horizontale und vertikale) politische Arbeitsteilung getroffen werden. Damit sind Organisationsfragen berührt, die primär mit sozialwissenschaftlichen Methoden beantwortet werden müssen. Erst wenn sie beantwortet sind, ist der Jurist aufgerufen, diesen Antworten ein verfassungsrechtliches Kleid zu geben. Es wäre sachlich in höchstem Maße verfehlt, aus der Definition des Begriffs einer Verfassung Schlußfolgerungen zu ziehen, wie in Europa die Organisationsform der Demokratie aussehen sollte. Anstelle eines top-down Ansatzes muß im Interesse der Bürger ein bottom-up Ansatz verfolgt werden: Am Anfang hat die sozialwissenschaftliche Analyse von möglichen Organisationsstrukturen (governance structures) zu stehen – dann hat der Jurist das Wort.

### *1. Die EU besitzt einen Verfassungsvertrag*

Am 4. 5. 2004 wurde im Europäischen Parlament der Tagesordnungspunkt „Erklärungen des Rates und der Kommission – Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung. Erklärungen und Aussprache“ behandelt. Wer vom Weg zu einer europäischen Verfassung spricht, impliziert, daß zur Zeit keine Verfassung existiert. Dem Bürger, den der Verfassungsentwurf des Konvents angeblich in den Mittelpunkt rücke, wird also weisgemacht, daß er etwas benötige, was er noch nicht habe. Eine größere Irreführung der Öffentlichkeit als in diesem Falle kann man sich kaum vorstellen. Tatsächlich besitzt die EU bereits heute einen funktionellen Verfassungsvertrag, der alle Dinge regelt, die eine Verfassung regeln soll. Di Fabio (2001) prägt den Ausdruck „funktioneller Verfassungsvertrag“, den man, um Mißverständnisse auszuschließen, „Europäische Charta“ nennen könnte. Verfassungen bestehen aus einem Komplex von (nur schwer bis gar nicht veränderbaren) Regeln, unter denen die Erkundung des Bürgerwillens und seine Transmission in Kollektiventscheidungen stattfinden. Sie legen schlicht die Organisationsform von Personenverbänden fest, ob sie nun Staaten heißen oder Staatenbund oder Staatenverbund oder Bürgergenossenschaft oder Genossenschaftsunternehmen.

Eine Verfassung regelt die organisatorische Architektur eines Gemeinwesens. Sie weist Kompetenzen (Aufgaben, Entscheidungsrechte) zu an die Legislative, Exekutive und die Judikative, enthält Verfahrensregeln bezüglich der internen Prozesse der drei Gewalten sowie der Interaktion zwischen ihnen. Vor allem aber regeln Verfassungen neben der Mitgliedschaft im Personenverband und seinen Organen die grundlegenden Rechte und Pflichten der Bürger im Verhältnis untereinander und zur Staatsgewalt. Man könnte diese Regeln in Anlehnung an die Organisationstheorie Aufbauorganisation nennen. Daneben muß auch die Ablauforganisation geregelt, also dafür gesorgt werden, daß der Zweck einer Verfassung in der täglichen Praxis verwirklicht wird. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß der EG-Vertrag und die anderen europäischen Verträge alle Aufgaben einer Verfassung (rechtsförmig) erfüllen.

Wir haben es mit einem dreistufigen Staatenverbund zu tun, bei dem die „demokratische Allzuständigkeit und rechtliche Verantwortlichkeit bei den Mitgliedstaaten liegen“ (Kirchhof 2004: 13). In vielen Politikbereichen kooperieren die Mitgliedstaaten untereinander, und sie haben oberhalb dieser Zusammenarbeit – supranational – eine Körperschaft gebildet, „die eigene Hoheitsgewalt im Unionsgebiet, also unmittelbar in den Mitgliedstaaten ausübt“ (Kirchhof 2004: 13): „Handlungs- und Entscheidungsmittel der Union ist eine supranationale, von den Mitgliedstaaten legitimierte, in ihrem Handeln gegenüber diesen aber verselbstständigte Körperschaft, die von den Mitgliedstaaten im EG-Vertrag gegründet worden ist, um einen Teil ihrer Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen und ihre Souveränität gemeinsam auszuüben“ (Kirchhof 2004: 13). Ökonomisch gesehen handelt es sich bei dem europäischen Staatenverbund um einen mehrere hoheitliche Ebenen umfassenden Zweckverband, der zur gemeinsamen Wahrnehmung eines Teils der Aufgaben der Mitgliedstaaten gegründet wurde. Alle Fragen einer Aufbau- und Ablauforganisation sind einvernehmlich geregelt. Wer davon redet, daß Europa auf dem Weg zu einer Verfassung sei, meint in Wahrheit, daß Europa im Begriff sei, die gegenwärtige Verfassung durch eine andere zu ersetzen.<sup>6</sup> Das Ziel ist Staatswerdung Europas. Die Welt des nationalen Verfassungsstaats wird auf die europäische Ebene übertragen, was von einer gewissen Phantasielosigkeit zeugt (siehe Di Fabio 2001). Zwischen

---

<sup>6</sup> Unter funktionalen Gesichtspunkten mag es dahingestellt bleiben, ob es sich um eine Verfassung im Vollsinn des Begriffs handelt. Nach Grimm (2003) fehlt dem Verfassung genannten Dokument – dem Konventsentwurf – ein wesentliches Element einer Verfassung im Vollsinn des Begriffs: „Es ist nicht Ausdruck der Selbstbestimmung eines europäischen Volkssouveräns, sondern geht auf einen Akt der Fremdbestimmung durch die Mitgliedstaaten zurück“ (Grimm 2003). Diese Formulierungen sind Ausdruck eines verengten formallegalistischen Denkens. Denn wo bleibt die Fremdbestimmung, wenn die Mitgliedstaaten doch die Völker Europas (als Souverän) repräsentieren? Der Sache nach handelt es sich ungeachtet der Bezeichnung „Verfassung“ um einen Vertrag (siehe Grimm 2003). Aber warum sollte ein Vertrag nicht all das regeln können, was von einer „echten“ Verfassung geregelt wird? Akzeptiert man die Einsichten der Sozialvertragstheorie, dann ist im übrigen jede Verfassung ein Vertrag.

dem „in der Vergangenheit gültigen Konzept des geschlossenen Nationalstaats und dem in der Zukunft lockenden neuen Europastaat“ gibt es nämlich einen eigenständigen dritten Weg (siehe Di Fabio 2001): „Womöglich hat die EU bereits heute diejenige Form gefunden, die es lediglich zu komplettieren, mit praktischen Handlungsinstrumenten zu versehen und rechtlich klarer zu verfassen gilt“ (Di Fabio 2001). An die Stelle der alten Staatsräson die neue Europaräson zu setzen, wäre deshalb ein Weg zurück ins 19. Jahrhundert.

## *2. Die Organe der EU sind demokratisch legitimiert*

### a) Das europäische Parlament

Die Bildung und Zusammensetzung des europäischen Parlaments folgt weder sklavisch dem Vorbild der RRD noch dem der RZD. Tatsächlich wird ein modifiziertes RRD-Modell praktiziert. Das Parlament wird von den Bürgern in den Mitgliedstaaten der EU nach einem nationalen Proporz gewählt.<sup>7</sup> Das Wahlverfahren besteht aus einer Mischung von nationalem Listensystem in Verbindung mit Mehrkandidatenwahlkreisen. Im Listensystem stimmt der Wähler für eine Liste (Partei), die seinen Präferenzen am nächsten kommt. Die Listen erhalten proportional zur erhaltenen Stimmenzahl Sitze im Parlament. Jeder Abgeordnete hat nur eine Stimme. Dadurch unterscheidet sich dieses System von der RRD. Grundsätzlich erlaubt es aber eine proportionale Repräsentation der Präferenzen der Bürger, wenngleich die Repräsentation weniger differenziert ist als bei der RRD (siehe Blankart/Mueller 2002: 7). Das Listensystem wird auch nicht europaweit praktiziert, sondern auf nationaler und regionaler Ebene (Mehrkandidatenwahlkreise). Zwar werden dadurch regionale Präferenzen besser zur Geltung gebracht, aber dies geht zu Lasten von überregionalen Präferenzgruppierungen. Nach Maßgabe der Kompetenzen des europäischen Parlaments wirken die Bürger in Europa bei der Gestaltung der Politik auf der europäischen Ebene mit.

### b) Der Ministerrat

Der europäische Verbund von Staaten handelt untereinander nicht durch die Parlamente, sondern durch die Exekutive. Dies geschieht im Ministerrat und dem Europäischen Rat. Da die Mitglieder dieser Räte als Delegierte (Agenten) der nationalen Parlamente (Prinzipale) zu betrachten sind, ist deren Tätigkeit demokratisch legitimiert.

---

<sup>7</sup> Über dessen Fairneß mag man geteilter Meinung sein, werden doch die kleinen Staaten in Europa, was die Sitzzahl anlangt, eindeutig bevorzugt.

### c) Die Europäische Kommission

Die Kommission interpretiert man funktional (und historisch) am besten als einen Ausschuß, den die Mitgliedstaaten zur Vorbereitung von Entscheidungen eingesetzt haben, die auf die gemeinsame Verfolgung von Zwecken gerichtet sind. Im Sinne der Prinzipal-Agent Theorie ist die Kommission ein Agent der Mitgliedstaaten als Prinzipale. Aufgabe des Agenten ist es, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten, und zwar wiederum einem Agenten der Prinzipale, dem Ministerrat. So wie etwa in Fakultäten Berufungskommissionen zur Entscheidungsvorbereitung eingesetzt werden, so erfolgt die Entscheidungsvorbereitung des Rates durch die Kommission. Die Bildung von Kommissionen senkt sowohl die Kosten der Entscheidungsfindung im Gremium als auch die Irrtumskosten. Die Kommission als Agent der Mitgliedstaaten wäre demokratisch auch dann legitimiert, wenn das Europäische Parlament keine Mitwirkungsrechte hätte, weil die Regierungen der Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert sind. Es handelt sich also um eine abgeleitete (vermittelte) demokratische Legitimation. Tatsächlich erfährt die Kommission eine weitere Legitimation dadurch, daß das Europäische Parlament den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Präsidenten der Kommission bestätigen muß.<sup>8</sup> Verlangt das Demokratieprinzip auch, daß das Parlament eine europäische Regierung bildet (so wie etwa der Bundestag die Bundesregierung bildet?), womit das Parlament neben legislativen auch exekutive Aufgaben wahrnehme? Das Europäische Parlament fordert dies seit langem – und wir werden uns im nächsten Kapitel mit den Gefahren eines solchen Verfahrens beschäftigen –, aber es gehört nicht zu den „essentials“ einer repräsentativen Demokratie, daß das Parlament auch eine Regierung wählt. Zum einen würde mit der Vereinigung von legislativen und exekutiven Funktionen das Prinzip der Gewaltenteilung abgeschwächt, zum anderen kommt es lediglich – wie bei allen Formen von Kommissionen – darauf an, daß der Prinzipal (hier das Europäische Parlament) die Letztentscheidung über die Politik hat. Wir schließen uns der Ansicht von Mueller an, der folgendes feststellt: „We conclude that it is not an essential feature of a representative system that the leaders of the executive departments of the government and the chief executive be selected *by* the legislative assembly, or that they be members *of* that legislative body. Both France and the United States have separately elected presidents and cabinets whose positions are not filled by members of the legislative assembly” (Mueller 1996: 110f.). Obwohl das

---

<sup>8</sup> Die Kommission geht nicht aus Wahlen hervor, sondern wird von den Mitgliedstaaten ernannt und dann vom Europäischen Parlament bestätigt.

Europäische Parlament die Kommission nicht bildet, hat es doch einen Einfluß auf deren Verbleiben im Amt. Es kann nämlich einen Mißtrauensantrag gegen die Kommission gemäß Art. 201 EGV, 34 GO, stellen. Für die Annahme des Antrags bedarf es der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit der Mitglieder des Parlaments. Wird ein Mißtrauensantrag angenommen, müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen (Artikel 201 EGV).

Die Europäische Kommission besitzt de facto das Monopol zur Gesetzesinitiative (wenngleich das Europäische Parlament und der Ministerrat die Kommission auffordern können, in bestimmten Gebieten aktiv zu werden). In diesem Monopol zeigt sich ein wichtiger Unterschied zum üblichen Kommissionswesen. Die Kommission hat einen breitgefaßten Dauerauftrag, während Kommissionen sonst ad hoc zur Vorbereitung der Entscheidungsfindung für ein spezifisches Problem eingesetzt werden. Das Monopol zur Gesetzesinitiative stellt jedoch keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip dar. Die Kommission hat sich dieses Monopol ja nicht verschafft, sondern dieses ist ihr von den Völkern Europas in Form der europäischen Verträge verliehen worden. Die Staaten verzichteten im Staatenverbund Europas auf bestimmte Hoheitsrechte und übertrugen sie im Sinne einer Einzelermächtigung auf eine supranationale Körperschaft. Wenn und insofern die Durchsetzung legislativer Akte der EU den Einsatz von Zwangsgewalt erfordert, bleibt die supranationale Körperschaft auf die Mitwirkung der Nationalstaaten angewiesen.

#### **IV. Warum die Kommission nicht vom Europäischen Parlament gewählt werden sollte**

Wie im vorigen Kapitel festgestellt wurde, gehört es nicht zum Wesen der Demokratie, daß ein Parlament auch die Regierung bildet. Dies gilt erst recht für die Europäische Union, die nicht einmal einen Staat darstellt. Deshalb kann parlamentarische Demokratie auf ihrer Ebene auch nicht nach der Blaupause nationaler Demokratien ausgerichtet werden. Entscheidend ist, daß es die Legislativkompetenz besitzt, also ohne seine Zustimmung keine Gesetze erlassen werden können. Dies ist in vielen Politikbereichen der Fall; allerdings teilt sich das Europäische Parlament die Gesetzgebungsrechte mit dem Rat.<sup>9</sup> Diese Kompetenz muß darüber hinaus durch Kontrollrechte gegenüber dem Agenten ergänzt werden. Nun verlangt

---

<sup>9</sup> Im Konventsentwurf liest man: „Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus.“

das Europäische Parlament seit längerem, die Kommission bilden zu dürfen und diese damit zu einer „echten“ Regierung zu machen. Unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle der Regierung durch das Parlament wäre dies ein Schritt zurück. Alle Erfahrung und die einschlägige Theorie lehren, daß die Wahrnehmung der Kontrolle nicht verbessert sondern verschlechtert wird, weil sich die Parlamentsmehrheiten unter der Hand in Regierungsunterstützer verwandeln. Zwischen Legitimation in Form der Wahl einer Regierung durch das Parlament und Kontrolle derselben besteht ein trade off, der leider von formal-legalistisch argumentierenden Personen nicht hinreichend gewürdigt wird. Mit der Wahl der EU Kommission durch das Europäische Parlament würde dieses für Europa die Aufgaben übernehmen, die etwa der deutsche Bundestag für Deutschland besitzt.<sup>10</sup> Dies würde der Verwandlung des Staatenverbundes in einen Staatenbund oder Bundesstaat Vorschub leisten. Bis dahin mag es zwar noch ein weiter Weg sein, so daß in der Zwischenzeit die Staaten als Herren der Verträge bei einer Regierungsbildung ein Wort mitzureden hätten. Ob diese Gemengelage allerdings zu einer besser an die Präferenzen der Bürger angepaßten Politik führt, darf füglich bezweifelt werden. Ähnliche Zweifel gelten auch für den langfristig anvisierten Zustand, in dem sich ein europäisches Staatsvolk gebildet hat. Im folgenden werden sechs schwerwiegende Nachteile eines proportionalen Repräsentativsystems dargestellt, in dem die Regierung durch das Parlament gebildet wird (siehe dazu auch Mueller 1996: 127 ff.; Blankart/Mueller 2002: 8 f.).

### *1. Verkürzte Meinungsbildung*

Die Bildung einer Regierung in einer repräsentativen Demokratie, die nicht dem Muster einer RZD folgt, erfordert typischerweise die Bildung von Koalitionen. Aus ihnen – und nicht aus dem gesamten Parlament – geht das Kabinett hervor. Die Meinungsbildung findet „in den wesentlichen Fragen nur noch innerhalb der Mehrheitskoalition statt. Die Meinungen der übrigen Gruppen brauchen nicht in die kollektive Entscheidungsfindung mit einzugehen, weil sie nicht mehrheitsrelevant sind“ (Blankart/Mueller 2002: 8).

---

<sup>10</sup> Nach dem Konventsentwurf wählt das Europäische Parlament den Präsidenten der Europäischen Kommission, und es setzt die Kommission durch ein Vertrauensvotum ins Amt. Der Europäische Rat macht seinen Vorschlag für das Amt des Präsidenten der EU Kommission „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament und im Anschluß an entsprechende Konsultationen“ (Artikel I – 26). Erhält sein Kandidat nicht die absolute Mehrheit, muß er binnen eines Monats einen neuen Vorschlag machen. Dadurch wird die im Vertrag von Nizza vorgesehene „Bestätigung“ des vom Europäischen Rat designierten Kommissionspräsidenten durch das Parlament zu einer „echten Wahl“ (siehe Hänsch 2004: 2).

## 2. *Wählerdesorientierung*

Der Eintritt in eine Koalition erfordert Kompromisse bei allen Beteiligten. Das, was vor den Wahlen den Wählern versprochen wurde, wird aus Koalitionsgründen nicht durchgesetzt. Die Wähler wissen also zum Zeitpunkt der Wahl nicht, wie sich eine Partei oder ein Abgeordneter später entscheiden wird: „Parteien werden für die Wähler unberechenbarer. Die Wählerentfremdung steigt“ (Blankart/Mueller 2002: 8). Außerdem wird die Kontrolle der Abgeordneten oder der Parteien durch den Wähler erschwert, weil er nicht erkennen kann, inwieweit Abweichungen des Entscheidungsverhaltens vom Versprochenen opportunistischen Erwägungen entsprungen oder tatsächlich aus Kompromißgründen notwendig waren. Das in jeder Prinzipal-Agent-Beziehung für den Prinzipal vorhandene Kontrollproblem wird verschärft.

## 3. *Strategisches Wählen*

Wähler entscheiden sich nicht für die Partei, die ihren Präferenzen am nächsten kommt, wenn sie befürchten, daß diese nicht in einer Koalition vertreten sein wird. Statt dessen geben sie ihre Stimme der aus ihrer Sicht zweitbesten Partei, wenn sie erwarten, daß diese mit höherer Wahrscheinlichkeit in der Koalition vertreten sein wird.

## 4. *Strategisches Verhalten im Parlament*

Insbesondere bei knappen Mehrheitsverhältnissen für eine Regierungskoalition wird im Parlament nicht nur rein sachlich über die Vor- und Nachteile eines Gesetzentwurfs diskutiert, sondern „parteipolitisch“. Die Opposition hofft, die Regierung schwächen oder gar stürzen zu können, um selbst die Regierungsmacht zu erlangen. Wird dagegen im Parlament über einen Vorschlag diskutiert, den ein Agenda-Setzer – wie jetzt die Europäische Kommission – unterbreitet hat, dann entfällt dieses Motiv. Dies versachlicht die Diskussion.<sup>11</sup>

Selbstverständlich wird ein Agenda-Setzer bei der Auswahl seiner Vorschläge die Präferenzen im Parlament in Rechnung stellen, aber die Furcht aus dem Amt verdrängt zu werden, wird seine Handlungen nicht leiten. Gewiß, seine Stellung verleiht ihm eine gewisse Macht, eigene Präferenzen durchzusetzen, aber dieser Macht steht die Veto-Macht des Parlaments gegenüber (bei deren Nutzung die Frage der Unterstützung einer Regierung keine

---

<sup>11</sup> „Da die Abgeordneten des EP noch keine europäische Regierung zu stützen oder zu bekämpfen haben, sondern mit großer Mehrheit der europäischen Integration verschrieben sind, kommen sie ihrer Aufgabe als Gesetzgeber weniger ideologisch, sondern eher sachbezogener nach“ (Pöhle 2004).



Rolle spielt).<sup>12</sup> Allerdings sollte man nicht übersehen, daß sich eine Koalitionsregierung auch gegenüber den Koalitionsparteien verselbständigen kann. Aber dann ist die Kontrolle durch die Koalitionsparteien (und die Gefahr von Sanktionen) geringer als wenn ein Parlament eine von ihm nicht gewählte Regierung kontrollieren müßte.

### 5. *Instabilität*

Das Prinzip einer repräsentativen Demokratie verlangt, daß sich die Vielfalt von Wählerpräferenzen in gewissem Ausmaß im Parlament widerspiegelt. Dies erschwert zum einen die Koalitionsbildung nach einer Wahl und gefährdet zum anderen die Haltbarkeit von Koalitionen über den Wahlzyklus hinweg oder sogar innerhalb eines Wahlzyklus (siehe Blankart/Mueller 2002: 9).<sup>13</sup> Das Interesse, neue Wählerstimmen zu gewinnen (oder verlorengegangene zurückzugewinnen), erzeugt Anreize für einen Koalitionspartner, sich zu Lasten der anderen Partner zu profilieren. Die Instabilität der Regierungen in der Weimarer Republik hatte ihre Ursache nicht in der Vielzahl der im Parlament vertretenen Parteien, sondern sie beruhte darauf, daß die Regierung vom Parlament gebildet wurde (siehe auch Mueller 1996: 110). Wäre sie ein vom Parlament unabhängiger Agenda-Setzer gewesen, hätte man die aus der Instabilität der Regierungen folgende Instabilität der Politik vermeiden können. Das Problem der Instabilität gewinnt noch an Brisanz, wenn man an die Möglichkeit von Minderheitsregierungen denkt.

### 6. *Das Problem der Gesetzesinitiative*

Ein Parlament, das eine Regierung wählt, wird auch ein Gesetzesinitiativrecht für sich beanspruchen, insbesondere das Budgetrecht. In der Tat wird dieses Recht auch vom Europäischen Parlament eingefordert.<sup>14</sup> Dieses Recht zu fordern und die Wahl der Regierung durch das Parlament sind zwei Seiten einer Medaille. Die Kommission würde ihr Gesetzesinitiativ-

---

<sup>12</sup> Zur Untersuchung dieser Zusammenhänge bei den gegenwärtigen Verfahren der Entscheidungsfindung in Europa siehe Steunenberg/Koboldt/Schmidtchen 1996, 1997, 2000; Steunenberg/Schmidtchen/Koboldt 1999; Schmidtchen/Steunenberg 2002, 2003.

<sup>13</sup> Es existiert eine starke negative Korrelation zwischen der Zahl der Parteien in einem parlamentarischen System und der Durchschnittsdauer von Regierungen (siehe Mueller 1996: 110).

<sup>14</sup> Im Konvent hat das Europäische Parlament die Erlangung des vollen Initiativrechts nicht zu einem seiner Essentials gemacht (siehe Hänsch 2004: 2): „Es hat sich bewusst damit begnügt, dass der Verfassungsentwurf das Recht des Parlaments, die Kommission zu einer Gesetzesinitiative aufzufordern, verbessert und dem Rat gleichstellt. Dass das Parlament kein volles Initiativrecht erhält, ist kein Mangel, sondern Tribut an die Besonderheiten des institutionellen Systems einer Staaten-Union“ (Hänsch 2004).

monopol verlieren und entweder zu einem reinen Exekutivausschuß oder zu einem Agenda-Setzer von Parlaments Gnaden werden. Dies würde die Macht des Rates in europäischen Angelegenheiten massiv verringern. Er würde in eine Rolle gedrängt, die der des Europäischen Parlaments in früheren Zeiten entspricht. Die organisatorische Architektur in Europa würde in Richtung Zentralstaat verschoben.<sup>15</sup> Die Kontrolle der Politik auf europäischer Ebene durch die Bürger würde erschwert.

Nun gibt es Möglichkeiten, den Einfluß des Europäischen Parlaments auf die Politik zu stärken, ohne die Regierung von ihm wählen zu lassen und ihm ein volles Initiativrecht einzuräumen. Das Parlament könnte in höherem Maße als bisher die Kommission auffordern, Vorschläge zu unterbreiten (der Konventsentwurf befördert diese Möglichkeit). Sollte die Kommission untätig bleiben, so wäre sie an die Möglichkeit des Mißtrauensantrags zu erinnern.

## **V. Wider die Finalität zum Grenzenlosen**

Paul Kirchof hat in der Finalität zum Grenzenlosen die Problematik der europäischen Rechtsgemeinschaft identifiziert (siehe Kirchof 2004: 15). Dieser „rechtliche Entwicklungsauftrag ohne Endpunkt“ (Kirchof 2004: 16) widerspricht dem Wesen des Rechts (obwohl sprachlich ins Grenzenlose weisende Superlativtatbestände dem geltenden Recht nicht fremd sind (siehe Kirchof 2004: 15)). Wie kann das Recht einen Maßstab vorgeben und Maßlosigkeit verhindern, die sich in einer „immer engeren“ Union, in Überregulierungen und Kompetenz-zusammenballungen zeigt? Das Recht kann diesen Maßstab nicht aus sich heraus erzeugen, sondern muß diesen woanders suchen und ihn dann rechtlich ausformen. Hier wird vorgeschlagen, die EU als einen Zweckverband zu interpretieren und von den Zwecken her die rechtlichen Maßstäbe zu entwickeln.

Wir wollen im nächsten Abschnitt die ökonomische Theorie der Zweckverbände in den Grundzügen darstellen. Sie firmiert als ökonomische Theorie des Föderalismus und befaßt sich vor allem mit der optimalen politischen Arbeitsteilung in mehrstufigen politischen Systemen. Danach werden wir fragen, wie man in einem Zweckverband EU Demokratie und Handlungseffizienz miteinander versöhnen kann (siehe auch Breuss/Eller 2004).

---

<sup>15</sup> Zu den Ursachen und Gefahren dieser Zentralisierung siehe Vaubel 2001.

## 1. Die Europäische Union als Zweckverband

Ein Zweckverband wird von Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Verfolgung eines Zwecks gebildet. Offensichtlich erwartet jeder für sich aus der Beteiligung am Zweckverband einen Mehrwert im Vergleich zum Handeln auf eigene Faust. Gemeinsames Handeln schafft eine Kooperationsrente, an der alle partizipieren wollen. Das ist in der EU als Zweckverband nicht anders. Nun betreten wir hier ein Gebiet, mit dem sich die Nationalökonomie unter dem Stichwort „Ökonomische Theorie des Föderalismus“ seit langem beschäftigt.<sup>16</sup>

In der „Ökonomischen Theorie des Föderalismus“ werden die Vor- und Nachteile von drei Arten von Entscheidungsmechanismen untersucht, nämlich Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, vertragliche Kooperation und Zentralisierung, und es wird nach der effizienten Verteilung von Entscheidungskompetenzen bezüglich öffentlicher Leistungen in horizontaler und vertikaler Hinsicht gefragt. Zur Gruppe öffentlicher Leistungen gehört sowohl die Bereitstellung einer „harten“ Infrastruktur - wie etwa Verkehrswege - als auch die Bereitstellung einer „weichen“ Infrastruktur – wie etwa eine Rechtsordnung. Auch die Sicherung von Frieden nach innen und außen stellt eine öffentliche Leistung dar.

Grundsätzlich stehen drei Institutionen (governance structures) zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen zur Verfügung.

(1) Jeder Staat entscheidet separat (Dezentralisierung).

(2) Die Staaten schließen völkerrechtliche Verträge ab, in denen die Zusammenarbeit zur Bereitstellung bestimmter öffentlicher Leistungen geregelt wird (Kooperation). Im Bereich der Wirtschaft nennt man so etwas Kooperationsverträge. Aber die Vertragsparteien behalten ihre Souveränität.

(3) Die Staaten errichten eine supranationale Körperschaft und übertragen auf diese Souveränitätsrechte (Zentralisierung). Man errichtet eine nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung organisierte Gemeinschaftsgewalt. Im Bereich der Wirtschaft nennt man das ein Gemeinschaftsunternehmen.

In der EU sind alle drei „governance structures“ vertreten, und diese Mischung dürfte grundsätzlich wünschenswert sein.

---

<sup>16</sup> Man bezeichnet eine institutionelle Ordnung als föderal, wenn die Menschen gleichzeitig Mitglied in verschiedenen politischen Gebilden (Körperschaften) sind, die eigenständige Gesetzgebungsorgane, Verwaltungen und Justizorgane haben. Föderale Verfassungen regeln die zum Teil sich überlappende Kompetenzverteilung, die individuelle und kollektive Partizipation an der kollektiven Willensbildung auf einer Hierarchieebene, die hierarchische Ausführungsorganisation von Kollektiventscheidungen und die Kontrolle der Gesetzgebung sowie der Verwaltung durch die Justiz. Föderale Verfassungen sehen für Gebietskörperschaften sowohl exklusive als auch konkurrierende und gemeinsam auszuführende Kompetenzen vor.

Eine Finalität zum Grenzenlosen impliziert, immer mehr Entscheidungskompetenzen von unten nach oben zu verlagern (man nennt dies auch Vertiefung der EU). Die „Ökonomische Theorie des Föderalismus“ empfiehlt so etwas nicht. Die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen hat nämlich zahlreiche Vorteile: Die öffentlich bereitgestellten Güter und Dienstleistungen können an regionale Präferenzunterschiede angepaßt werden; es bestehen mehr Möglichkeiten, Experimente durchzuführen, was eine größere Innovationsfähigkeit impliziert; das Angebot wird kostengünstiger erstellt, weil die Bürgernähe eine bessere Kostenkontrolle ermöglicht. Auf der anderen Seite sprechen auch Gründe für ein über Verträge oder Zentralisierung bewirktes koordiniertes Vorgehen: (1) Verminderung von spillovers: Bei spillovers handelt es sich um positive oder negative räumliche externe Effekte. Die Nutzen oder Kosten öffentlicher Güter und Leistungen fallen hier auch bei nicht an der Bereitstellungsentscheidung beteiligten Gebietskörperschaften an. Die Beteiligten und die Betroffenen sind nicht deckungsgleich, was eine ineffiziente Allokation bewirkt: Bei positiven spillovers wird eine Leistung in zu geringem Umfang, bei negativen spillovers in zu hohem Umfang angeboten. (2) Kostenersparnisse: Bei Leistungen mit der natürlichen Monopoleigenschaft (Subadditivität der Kostenfunktion) können die Durchschnittskosten gesenkt werden, wenn ein einziger Anbieter alle Gebietskörperschaften versorgt. (3) Wirksamkeit der Politik: Rationale Umverteilungspolitiken (siehe Brosio/Revelli 2003) und Konjunkturpolitiken mögen sich bei international nicht abgestimmtem Vorgehen gegenseitig konterkarieren.

Mit der jüngst erfolgten Erweiterung der Union hat sich verstärkt die Frage nach der optimalen Größe der Union gestellt. Es ist fraglich, ob man diese Frage „rein juristisch“ beantworten kann. Die Staatsrechts- und Völkerrechtslehre stößt an Grenzen, die man mit der Idee vom Staat als Zweckverband überwinden kann. Die Ökonomie kann hier möglicherweise der Rechtswissenschaft wertvolle Dienste leisten. Es existiert eine ökonomisch begründete Grenze für die EU, die in der ökonomischen Theorie optimaler Rechtsräume näher bestimmt wird (siehe Schmidtchen/Neunzig 2004; Schmidtchen/Neunzig/Schmidt-Trenz 2002; Schmidt-Trenz/Schmidtchen 2002).

## *2. Demokratie und Handlungseffizienz in Europa*

Wir haben im vorigen Abschnitt Dezentralisierung, vertragliche Verhaltensabstimmung und Zentralisierung unterschieden. Die Vermeidung der Nachteile einer Dezentralisierung kann im Wege einer Zentralisierung oder einer Verhaltensabstimmung erfolgen. Erst wenn nach-

gewiesen wird, daß Verträge versagen, sollte man an eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen denken. In den EU-Jargon übersetzt heißt dies: Intergouvernementale Zusammenarbeit zur effizienten Bereitstellung öffentlicher Leistungen soweit wie möglich, Vergemeinschaftung (Gemeinschaftsmethode) soweit wie nötig. Wir stimmen Di Fabio zu, wenn er formuliert „Die Bewegung Europas sollte nicht ein lineares Voranschreiten zu immer mehr Zentralisierung und bürokratischem Lobbyismus sein, sondern übergehen in ein stetes Ringen um eine sinnvolle Kompetenzbalance, mit der Sachprobleme gelöst werden können und die die besonderen Bedingungen für eine lebendige Demokratie aus den Mitgliedstaaten heraus achtet“ (Di Fabio 2001).

Wie kann man eine ineffiziente Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen vermeiden? Erforderlich ist ein klarer Sachkatalog von Aufgaben, Kompetenzen und Befugnissen: „Auf der Grundlage einer nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung organisierten Gemeinschaftsgewalt und einer die politische Mitte des Menschen bildende, deswegen mit einer Kompetenz-Kompetenz ausgestatteten Staatsgewalt, kommen der Gemeinschaft die Aufgaben zu, die vom Einzelstaat wegen seiner räumlich begrenzten Hoheitsgewalt nicht zu erfüllen sind. ... Darüber hinausgreifende Harmonisierungs-, Angleichungs- und Zielvorgaben verschleiern Aufgaben und Verantwortlichkeiten, sollten deshalb strikt vermieden werden“ (Kirchhof 2004: 28). Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß die Kompetenz-Kompetenz auch die Kompetenz beinhaltet, Einzelermächtigungen zurückzunehmen. Dies sollte dann geschehen, wenn technologische oder organisatorische Innovationen die komparativen Vorteile der „governance structures“ in Richtung vertragliche Kooperation oder Dezentralisierung verschieben.

Ferner ist eine strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erforderlich. Aber seine Geltung sollte besser als bisher institutionell abgestützt werden. Dies läßt sich durch zweierlei bewerkstelligen:

(1) Der EU sollte kein Steuerungsrecht eingeräumt werden. Alle historische Erfahrung lehrt, daß mit einem solchen Recht eine kaum zu bändigende Zentralisierungstendenz ausgelöst wird (siehe Vaubel 2001: 97 ff.).

(2) Die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der EU Gesetzgebung sollte verstärkt werden. Dies kann zum einen dadurch geschehen, daß die nationalen Parlamente stärker an der „Exekutivgesetzgebung“ (Paul Kirchhof) des Rats beteiligt werden. Zum anderen sollten die nationalen Parlamente das Europa Parlament kontrollieren. Paul Kirchhof hat hierzu Bedenkenswertes gesagt: „Der europäische Staatenverbund trifft die wesentlichen Entscheidungen der Gemeinschaftspolitik, der Rechtsetzung und Rechtdurchsetzung im Rat. Er

handelt dort durch die Regierungen seiner Mitgliedstaaten. Das Europäische Parlament ist auf die Zuständigkeit eines Mitwirkungsorgans beschränkt.

Erwägungen, die legitimierende Kraft des Europäischen Parlaments dadurch zu stärken, daß dieses Parlament nicht von den Staatsvölkern gewählt, sondern von Mitgliedern der in den Mitgliedstaaten gewählten Parlamente gebildet wird, verdienen kritisches Bedenken ...

Erwogen wird auch ein Zweikammersystem, in dem zu dem bisherigen ‚Europäischen Parlament‘ eine aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten gebildete zweite Kammer hinzutritt“ (Kirchhof 2004: 28 f.). Der Jurist Kirchhof ist an der Stärkung der legitimierenden Kraft des Europäischen Parlaments interessiert; den Ökonomen fasziniert diese Idee, weil die Beteiligung der nationalen Parlamente die Zentralisierungstendenz des Europäischen Parlaments bremst. Letzteres ist – im Verein mit der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof – an der Ausweitung seiner Kompetenzen interessiert und unterstützt eher die Finalität zum Grenzenlosen. Durch die Mitwirkung nationaler Parlamente bei Entscheidungen des Europäischen Parlaments wird lediglich ein Kontrollhebel auf das Europäische Parlament übertragen, der bereits in der Beziehung zwischen nationalen Parlamenten und ihren Regierungen genutzt wird.

Die zweigleisige Kontrolle durch die nationalen Parlamente wirkt der Gefahr einer Zentralisierung von politischen Kompetenzen bei der EU entgegen. Aber gibt es nicht auch die Gefahr, daß zuwenig zentralisiert wird? Dieser Gefahr wird dadurch begegnet, daß die EU Kommission das Initiativ-Monopol besitzt. Das Kräfteverhältnis ist austariert. Aus diesem Grunde wird hier auch nicht der Vorschlag Kirchhofs unterstützt, das „Gesetzesinitiativrecht nicht mehr bei der Kommission als dem gemeinschaftsverantwortlichen Verwaltungsorgan“ zu monopolisieren (siehe Kirchhof 2004: 28).

## **VI. Schluß**

Die Organe der EU sind demokratisch legitimiert. Legitimation bedeutet, daß die Entscheidungskompetenzen auf den Willen der Völker Europas zurückgeführt werden können. Gleichwohl kann es ein Demokratiedefizit geben, weil die Übertragung von Kompetenzen nicht zwingend auch eine Nutzung derselben impliziert, die die Präferenzen der Bürger bestmöglich befriedigt. Zwischen Legitimation und Kontrolle existiert ein trade-off, der in der Prinzipal-Agent Literatur mit agency-costs bezeichnet wird. Damit sind die Kosten der Einsetzung und Kontrolle eines Agenten sowie die Ineffizienz aufgrund dessen eigennütigen Verhaltens gemeint.

Eine öffentliche Körperschaft sollte wie ein Dienstleistungsunternehmen funktionieren. Die Wünsche der Kunden, hier der Bürger, sollten den Maßstab allen Handelns darstellen. Wer Reformen der europäischen Verträge verlangt, sollte (1) genau zeigen, wo die Handlungseffizienz nicht gewährleistet ist, und (2) nachweisen, daß die Reformen tatsächlich die Bedarfserkundung und Bedarfsbefriedigung verbessern. Die Existenz eines europäischen Staatsvolks ist weder für die demokratische Legitimation noch für die effiziente Bedürfnisbefriedigung der Menschen erforderlich. Wenn man nicht in formal-legalistischen Argumentationen stecken bleiben möchte, dann muß man ferner zugestehen, daß die EU in Form der sie konstituierenden Verträge bereits eine Verfassung besitzt. Der Konventsentwurf schafft keine Verfassung, sondern ändert eine bereits existierende. Die Europäische Union befindet sich nicht in einem verfassungsgebenden Prozeß. Gewiß gibt es Reformbedarf in Europa, aber „(a)alle für nötig gehaltenen Reformen – die Anpassung der Organe und Verfahren an die vertiefte Integration und die erweiterte Mitgliederzahl, die Ermöglichung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Einrichtung eines Präsidentenamtes, die Überführung der Grundrechte – Charta in geltendes Recht – lassen sich im Rahmen der Verträge erreichen. Einer Verfassung (im Vollsinn des Begriffs, D. S.) bedarf es dazu nicht“ (Grimm 2003).

Wir sollten Stolz und Freude darüber empfinden, daß Europa eine „governance structure“ hervorgebracht hat, die historisch einmalig ist und die es – als „größte Erfindung unserer Zeit“ (D. Grimm) – nicht nur verdient, stabilisiert und ausgebaut, sondern auch – im Zeitalter der Aufklärung – gegen Europatümelei und Europachauvinismus verteidigt zu werden. Den Staatenverbund lediglich als Durchgangsstation zum europäischen Bundesstaat zu betrachten und die schrumpfende Staatlichkeit auf der nationalen Ebene auf der höheren europäischen Ebene wiederherzustellen, bedeutet auf ein Modell der Vergangenheit (siehe Grimm 2003) zu setzen nach dem Motto – back to the future.

## Literatur

- Blankart, B. and D. C. Mueller (2002), Alternativen der parlamentarischen Demokratie, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3, Heft 1: 1 – 21.
- Breuss, F. und M. Eller (2004), The Optimal Decentralisation of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution, in: Constitutional Political Economy 15(1): 27 – 76.
- Brosio, G. and F. Revelli (2003), The Assignment of the Income Redistribution Policy in the Presence of Migration, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, vol. 22: 149 – 166.
- Di Fabio, U. (2001), Ist die Staatswerdung Europas unausweichlich?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 28, 2. Februar: 8.
- Grimm, D. (2003), Die größte Erfindung unserer Zeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. Juni, Nr. 137: 35.
- Hänsch, K. (2004), Die Völkervertretung erhält neue Rechte und einen neuen Rang, in: Das Parlament, 54. Jg., Nr. 21/22, 17./24. Mai: 2.
- von Hayek, F. A. (1971), Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie (2003), European Governance, vol. 22, Tübingen.
- Kirchof, P. (2004), Der Unionvertrag als Grundlage europäischer und weltweiten Wirtschaftens, in: Schäfer, W. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung: 9 – 32 (Berlin).
- Mueller, D. C. (1996), Constitutional Democracy, Oxford [Oxford University Press].
- Pöhle, K. (2004), Das EP im Vergleich zu den nationalen Parlamenten, in: Das Parlament, 54. Jg., Nr. 21/22, 17./24. Mai: 2.
- Schmidtchen, D. und R. Cooter (eds.) (1997), Constitutional Law and Economics of the European Union, Cheltenham [Edward Elgar].
- Schmidtchen, D. und A. Neunzig (2004), One Market, One Law: EU enlargement in light of the economic theory of optimal legal areas, in: Schäfer, W. (Hrsg.), Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung: 295 – 320 (Berlin).
- Schmidtchen, D., A. Neunzig und H.-J. Schmidt-Trenz (2002), Enlargement of the European Union and the Approximation of Law: lessons from an economic theory of optimal legal areas, in: Marciano, A., J.-M. Josselin (eds.), The Economics of Harmonizing European Law: 224 – 239 [Cheltenham: Edward Elgar].
- Schmidtchen, D. und B. Steunenberg (2002), Strategic Power in Policy Games, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Vol. 20 (Tübingen): 203 – 224.



- Schmidtchen, D. und B. Steunenberg (2003), Comitology and the Legislator's Dilemma: On the Architecture of Decision making in the European Union, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, vol. 21 (Tübingen): 3 – 25.
- Schmidt-Trenz, H.-J. und D. Schmidtchen (2002), Enlargement of the European Union: determining the boundaries of an optimal legal area, in: Steunenberg, B. (ed.), Widening the European Union. The politics of institutional change and reform: 58 – 79 [London, New York: Routledge].
- Steunenberg, B., Chr. Koboldt und D. Schmidtchen (1996), Policy Making, Comitology and the Balance of Power in the European Union, in: International Review of Law and Economics 16: 329 – 344.
- Steunenberg, B., Chr. Koboldt und D. Schmidtchen (1997), Comitology and the Balance of Power in the European Union: A Game Theoretic Approach, in: D. Schmidtchen, R. Cooter (eds.): Constitutional Law and Economics of the European Union, Cheltenham: 37 – 66 [Edward Elgar].
- Steunenberg, B., Chr. Koboldt und D. Schmidtchen (2000), Beyond Comitology: European Policymaking with Parliamentary Involvement, in: P. Moser, G. Schneider, G. Kirchgässner (eds.): Decision Rules in the European Union. A Rational Choice Perspective, Houndsmill (Macmillan Press): 72 – 98.
- Steunenberg, B., D. Schmidtchen und Chr. Koboldt (1999), Strategic Power in the European Union. Evaluating the Distribution of Power in Policy Games, in: Journal of Theoretical Politics 11(3): 339 – 366.
- Vaubel, R. (2001), Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen, München [Universitas].