



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Magisterarbeit

„Der Reformvertrag von Lissabon – Ein Schritt zur
Bewältigung der Europäischen Vertrauenskrise?“

Verfasser

Mag. iur. Wolfgang Heissenberger

angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Mai 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: o. Univ.-Prof. Dr. Peter Gerlich

Inhaltsverzeichnis

Vorwort -----Seite 3

1. Abschnitt

- I) Das politische Mehrebenensystem -----Seite 5
- II) Die Theorie der Repräsentationsbeziehung----- Seite 13
- III) Die Principal-agent-Theorie----- Seite 23
 - i) Die Principal-agent-Theorie in den Wirtschaftswissenschaften ----- Seite 23
 - ii) Grundannahmen ----- Seite 24
 - iii) Der Vertrag im Kontext der Principal-agent-Theorie----- Seite 26
 - iv) Die Komponente des Risikos ----- Seite 30
 - v) Vertrauen in der Principal-agent-Theorie? ----- Seite 33
 - vi) Die Reduzierung von Misstrauen zwischen Prinzipal und Agent----- Seite 39

2. Abschnitt

- I) Der Gesellschaftsvertrag ----- Seite 45
 - i) Jean-Jacques Rousseau----- Seite 45
 - ii) Thomas Hobbes----- Seite 49
 - iii) John Locke ----- Seite 53

3. Abschnitt

- I) Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ----- Seite 58
- II) Die „Reflexionsphase“ ----- Seite 62
- III) Die Rechtslage nach dem Vertrag von Nizza ----- Seite 68
- IV) Das Europäische Parlament nach Nizza ----- Seite 71
- V) Die Rechtssetzungsverfahren der EG und ihr Anwendungsbereich
nach Nizza ----- Seite 76
- VI) Der Vertrag von Lissabon ----- Seite 83
- VII) Die vertrauensbildenden Maßnahmen nach Lissabon ----- Seite 85
 - i) Das Europäische Bürgerbegehren ----- Seite 85
 - ii) Das Europäische Parlament nach Lissabon ----- Seite 89

iii) Die Rolle der nationalen Parlamente nach Lissabon ----- Seite 100

4. Abschnitt

I) Resümee----- Seite 109

Literaturverzeichnis ----- Seite 124

Anhang ----- Seite 129

Vorwort

Der gegenständlichen Arbeit liegt die Wahrnehmung zu Grunde, die Europäische Union würde innerhalb der Bevölkerung nicht nur an Wertschätzung, sondern darüber hinaus auch an Vertrauen verlieren. Diese Eindrücke werden durch die Zahlen des Eurobarometers untermauert, welcher insbesondere für Österreich enorm niedrige Werte aufweist, worauf im Laufe dieser Arbeit noch zurückzukommen sein wird. Gleichzeitig tritt ein neuer Reformvertrag in Kraft, wodurch die Europäische Union handlungsfähig bleiben und die Mitgliedsstaaten und ihre Bürger vermehrt eingebunden werden sollen. In diesem umfassenden Vertragswerk finden sich einige Regelungen, welche sich explizit mit der Rolle der Europäischen Bürger beschäftigen und diese vermehrt in das Handeln der Europäischen Union einzubinden beabsichtigen. Dabei richte ich mein Augenmerk auf die neu geschaffene Möglichkeit einer Europäischen Bürgerinitiative, welche erstmals im Primärrecht der Europäischen Union verankert ist. Schließlich werden auch institutionelle Verbesserungen im Hinblick auf das Europäische Parlament, welches als die Bürgervertretung auf Ebene der Europäischen Union eingerichtet wurde, untersucht. Dabei werden die erweiterten Befugnisse des Europäischen Parlaments im Rahmen des Europäischen Gesetzgebungsverfahrens und des Änderungsverfahrens unter die Lupe genommen. Schließlich sieht der Reformvertrag von Lissabon auch erstmals die direkte Einbindung der nationalen Parlamente im Zuge der Erlassung von Gemeinschaftsrechtsakten vor. Den Parlamenten der Mitgliedsstaaten kommt dabei die Aufgabe zu, Verletzungen der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit auf Europäischer Ebene wahrzunehmen. Durch die Stärkung nationaler und supranationaler Bürgervertretungen soll das Vertrauen der Europäischen Bürgerschaft in das Funktionieren der Europäischen Union gestärkt werden. Schließlich sollen die neuen Kompetenzen des Europäischen und der einzelnen nationalen Parlamente für eine verbesserte Wahrnehmung der Interessen der Unionsbürger sorgen.

Das theoretische Werkzeug zur Analyse dieser neuen Instrumente ist die Principal-agent-Theorie, deren Ursprung zwar in den Wirtschaftswissenschaften liegt, die aber durchaus auch im Kontext der Politikwissenschaft Anwendung gefunden hat. Im Mittelpunkt dieser Theorie steht das Werkzeug des Vertrages, mit dessen Hilfe eine

Angleichung grundsätzlich widersprechender Interessen und Zielsetzungen erreicht werden soll. Im Kontext der Politikwissenschaft ziehe ich dabei zusätzlich die Konstruktion des Gesellschaftsvertrages heran. Die neuzeitlichen Staatsphilosophen haben die Idee des Gesellschaftsvertrages entwickelt, um die Entstehung staatlicher Organisationsformen zu erklären und zu begründen. Dementsprechend folgt ein kurzer Abschnitt, der sich mit den verschiedenen Ausprägungen der Theorie vom Gesellschaftsvertrag beschäftigt. Auch der Gesellschaftsvertrag dient in sämtlichen Ausprägungen stets der Angleichung unterschiedlicher Interessen, wodurch sich eine Übertragung auf die Principal-agent-Theorie für die gegenwärtige Fragestellung anbietet. Der Darstellung dieses Komplexes geht ein kurzer Passus voran, welcher sich mit den grundsätzlichen Herausforderungen und Schwierigkeiten der Mehrebenenpolitik beschäftigt. Anschließend folgt ein kurzer Überblick zur Thematik der demokratischen Repräsentation, welcher für das Verständnis der Problematik nicht unbedeutend ist. Der Schlussabschnitt schließlich besteht aus einem Resümee, worin folgende Hypothesen auf ihre Richtigkeit überprüft werden:

Hypothese 1: Die Möglichkeit eines Europäischen Bürgerbegehrens wird für sich alleine genommen nicht zur Entwicklung einer Europäischen Zivilgesellschaft führen und aufgrund einer fehlenden Europäischen Öffentlichkeit nur von geringer Relevanz sein.

Hypothese 2: Die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments wird die Legitimität der Europäischen Union erhöhen und wird gemeinsam mit einer erhöhten Transparenz (entsprechend der zugrunde liegenden Repräsentationsverhältnisse) zu mehr Vertrauen der Bürger in der Europäischen Union führen.

Hypothese 3: Die Beteiligung der nationalen Parlamente am Europäischen Normerzeugungsverfahren wird aufgrund der Natur des Mehrebenensystems zu einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Europäische Union führen.

1. Abschnitt

I) Das politische Mehrebenensystem

Die Notwendigkeit der Betreuung von Mehrebenenpolitik ergibt sich aus der Ansiedelung von Aufgaben und Kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass diese Ebenen über einen bestimmten Grad an Interdependenz verfügen. Nach der klassischen Staatstheorie gilt Mehrebenenpolitik als die Ausnahme von der Regel einer demokratischen Gesellschaft. Um dieser Ausnahme entsprechende demokratische Legitimität zu verleihen, bedarf es einer grundsätzlichen Voraussetzung. Damit Entscheidungen, die auf verschiedenen Ebenen getroffen werden auch der jeweils zugehörigen Ebene zurechenbar sind, muss für die Normunterworfenen klar erkennbar sein, welcher Ebene die jeweilige Entscheidung angehört. Demnach ist unbedingt erforderlich, dass zwischen Entscheidungsbeteiligten und Entscheidungsbetroffenen stets zumindest teilweise Identität besteht. Hält man dieses Erfordernis aufrecht, so kommt man zwangsläufig zu dem Schluss, dass Beziehungen zwischen verschiedenen Staaten oder zwischen Gliedstaaten und dem Bundesstaat demokratischen Anforderungen nicht gänzlich genügen. Somit steht Mehrebenenpolitik immer im Spannungsfeld zu demokratischer Politik (vgl. Benz, 2009, 21).

In tatsächlicher Hinsicht erfordert die immer intensiver werdende Zusammenarbeit zwischen Staaten zur Lösung globaler oder regionaler Probleme die Koordinierung unterschiedlicher Ebenen. In demokratisch verfassten Gesellschaften besteht daher die Notwendigkeit auch diesen Beziehungen demokratische Legitimität zu verschaffen. Aufgabe dieser Arbeit und vor allem dieses Kapitels ist es nicht, zu untersuchen welche Kompetenzen vorzugsweise auf welcher Ebene angesiedelt sein sollten. Vielmehr wird mich auf den kommenden Seiten die Frage beschäftigen, welche Rolle die Komponente des Vertrauens im Mehrebenensystem einnimmt. Vertrauen gilt nicht nur als eine entscheidende Voraussetzung zur Begründung von Legitimität, sondern ist aus rein praktischer Sicht darüber hinaus geeignet, Koordinationskosten zu reduzieren und die Effektivität der jeweiligen Ebene zu steigern. Schließlich zeichnet sich Mehrebenenpolitik durch einen relativ niedrigen Grad an Institutionalisierung aus, wodurch Beziehungen im Mehrebenensystem

besonders durch informelle Kontakte zwischen den Entscheidungsträgern gekennzeichnet sind. Diese Beziehungen zwischen den Akteuren beruhen auf Kommunikation und Vertrauen (vgl. Benz, 2009, 51). Aus demokratietheoretischer Sicht wiederum hat dies allerdings auch negative Auswirkungen. Denn je stabiler die Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren sind, desto höher wird das Misstrauen sein, welches den Entscheidungsträgern von den Bürgern entgegengebracht wird. Nachdem jedoch die handelnden Personen stets für bestimmte Institutionen tätig werden, führt Misstrauen gegenüber dem Entscheidungsträger in weiterer Folge zu Misstrauen gegenüber der betroffenen (demokratischen) Institution.

Spricht man von Vertrauen, so bringt man damit in erster Linie persönliche Kontakte zwischen verschiedenen Personen in Verbindung. Tatsächlich sind direkte Kontakte und kleinere Netzwerke am Besten geeignet Vertrauen zwischen den Beteiligten zu generieren. Darüber hinaus entsteht Vertrauen auch zwischen Personen, welche auf einen gemeinsamen Erfahrungsschatz zurückgreifen können und korrespondierende Funktionen einnehmen. Diese Art von Vertrauensbeziehungen wird gemeinhin als symmetrisch oder horizontal bezeichnet, nachdem die Interaktionsbeziehungen jeweils auf Augenhöhe stattfinden. Es wird einer bestimmten Person Vertrauen geschenkt, über deren Identität grundsätzlich Gewissheit besteht. Derartige Vertrauensbeziehungen basieren auf direkter Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren. Aufgrund der unmittelbaren Kommunikation wird zwischen diesen Personen Vertrauen generiert. Demgegenüber stehen die so genannten asymmetrischen oder vertikalen Vertrauensbeziehungen. In den Sozialwissenschaften versteht man darunter Vertrauen in eine Organisation oder Institution. Aus staatswissenschaftlicher Sicht wird diesen Einrichtungen deshalb Vertrauen geschenkt, weil die von diesen festgelegten Regeln auf begründete und anerkannte Normen zurückgeführt werden können. Dies verleiht der Institution oder Organisation die erforderliche Legitimität. Allerdings wird es dauerhaft nicht genügen, dass die betreffende Institution legitim handelt und sich an von der Gesellschaft begründeten und anerkannten Regeln orientiert. Vielmehr muss diese Institution oder Organisation den Entscheidungsunterworfenen einen konkreten Nutzen vermitteln. Nur in diesem Fall wird die Interaktion mit ihr als legitim angesehen und auch auf Dauer fortgeführt. Dies gilt auch und in besonderem Maße für die Europäische Integration. Auch hier

lässt sich ein Trend feststellen, demzufolge Maßnahmen zur Vertiefung der Europäischen Integration von den Bürgern dann als legitim erachtet werden, wenn ein entsprechender Nutzen daraus entspringt.

Dieses Erfordernis besteht natürlich auch für den Wohlfahrtsstaat, der vor allem in sozialpolitischer Hinsicht bemüht ist, seinen Bürgern entsprechende Leistungen zu erbringen. Kees von Kersbergen hat sich dieses Themas im Kontext der Sozialpolitik im klassischen Europäischen Wohlfahrtsstaat angenommen und ist im Zuge seiner Untersuchung zu folgendem Ergebnis gekommen. Grundsätzlich bestehen gewisse Zwänge, welche es unerlässlich machen auf internationaler Ebene Verpflichtungen einzugehen. Will man Mobilität für die Arbeitnehmer seines eigenen Landes erreichen, so wird man nicht umhin kommen internationale Verpflichtungen einzugehen, welche es auch Arbeitnehmern der restlichen Vertragsstaaten erlauben, im eigenen Land tätig zu werden. Darüber hinaus erfordert die zunehmende internationale Verflechtung zwischen Nationalstaaten einerseits, und zwischen Nationalstaaten und Unternehmen andererseits, ebenso den Abschluss internationaler Vereinbarungen, um den Herausforderungen kommender Zeiten gerecht zu werden. Schließlich werden besonders Wohlfahrtsstaaten vor dem Hintergrund des immer intensiver werdenden Wettbewerbs mit der Notwendigkeit konfrontiert zum Schutz der eigenen Arbeitnehmer internationale Vereinbarungen abzuschließen (vgl. van Kersbergen, 2000, 13). Demnach war auch die Europäische Integration vom (wirtschaftlichen) Nutzen für die eigene Bevölkerung getragen. Die Anführung dieser Studie und der daraus entspringenden Ergebnisse soll das Argument untermauern, dass zur Aufrechterhaltung asymmetrischer Beziehungen ein Vorteil für die Entscheidungsunterworfenen gegeben sein muss, anderenfalls den Entscheidungsträgern das Vertrauen entzogen und die Kooperation beendet wird. Mit Blick auf die Europäische Integration und deren Sozialpolitik, scheint letztere durchaus geeignet den Zusammenschluss Europas weiter voranzutreiben. Hier lassen sich durchaus grenzüberschreitende Interessen ausmachen, welche über die einzelnen Nationalstaaten hinweg, auf Europäischer Ebene zum Tragen kommen könnten. Dies belegt auch Gabel mit seiner Untersuchung, welche die öffentliche Meinung in der Europäischen Union zur fortschreitenden Integration zum Gegenstand hatte. Darüber hinaus kommt auch in dieser Studie die dominante Rolle ökonomischer Faktoren zum Ausdruck (vgl. Gabel, 1998, 117). Dementsprechend

stehen die öffentliche Meinung und die Europäische Integration stets in einem Spannungsverhältnis, welches nicht zuletzt von wirtschaftlichen Gesichtspunkten geprägt ist. So wurde auch die Liberalisierung der Europäischen Märkte von Arbeitnehmern mit unterschiedlicher Ausbildung verschieden wahrgenommen. Arbeitnehmer mit hoher formaler Ausbildung standen und stehen der wirtschaftlichen Integration sehr positiv gegenüber. Dies deshalb, weil die Vernetzung der Europäischen Märkte finanzielle Vorteile für diese Gruppe mit sich bringt. Demgegenüber stehen Arbeitnehmer mit niedriger formaler Ausbildung dem Zusammenwachsen der Europäischen Märkte kritisch gegenüber und betrachten dies als Gefahr für ihren Wohlstand. Folglich lässt die Zustimmung zur Europäischen Integration in diesen Berufsgruppen auch entsprechend zu wünschen übrig (vgl. Gabel, 1998, 110). Eine Konsequenz dieser Einsicht ist, dass will man die Zustimmung in der Bevölkerung zur Europäischen Union und insbesondere zur voranschreitenden Europäischen Integration auf dem erforderlichen hohen Niveau halten, dann sollte man auf einen entsprechenden Ausgleich zwischen den sozialen Gruppen achten und Augenmerk darauf legen, dass der wirtschaftliche Nutzen der Europäischen Integration möglichst vielen Unionsbürgern zu Gute kommt.

Nachdem derartige Organisationen oder Institutionen, sowie deren Entscheidungsträger mit ihren Entscheidungsunterworfenen nur ausnahmsweise unmittelbar in Verbindung treten, scheidet Kommunikation als vertrauensbegründendes Element aus. Vielmehr basiert Vertrauen in asymmetrischen Beziehungen auf Reputation, welche in erster Linie auf Information und Erfahrung beruht und erfasst grundsätzlich die gesamte Organisation. Allerdings können es auch Personen sein, welche der Organisation angehören oder als Vertreter für sie tätig werden, denen Vertrauen entgegen gebracht wird, was letzten Endes der betroffenen Organisation zu Gute kommt. Vertrauen, welches auf Reputation beruht, ist allerdings aufgrund der lediglich indirekten Wahrnehmung durch die Entscheidungsunterworfenen sehr instabil. Persönliche Beziehungen sind grundsätzlich resistenter gegenüber Einwirkungen von außen und können aufgrund der zumeist länger andauernden Kontakte einfacher wieder in Gang gesetzt werden. Darüber hinaus führt direkte Kommunikation zur Stabilisierung und Erneuerung von Vertrauensbeziehungen. Das Problem in asymmetrischen Beziehungen besteht darin, dass das vertrauensbildende Element der Reputation sehr leicht beeinträchtigt

oder in Mitleidenschaft gezogen werden kann. Es bedarf lediglich einzelner, singulärer Ereignisse, um an Reputation zu verlieren. Schließlich ist es in asymmetrischen Beziehungen aufgrund der geringen persönlichen Bindung nicht möglich, etwaige die Reputation beeinträchtigende Ereignisse zu rechtfertigen. Die Ursache dafür liegt in der lediglich durch den Erwerb eines bestimmten Nutzens motivierten Akzeptanz der Organisation oder Institution. Letztendlich ist der Verlust an Reputation kaum mehr wett zu machen, denn einmal verlorene Reputation kann nur äußerst schwierig wieder zurückgewonnen werden. Die Störungsanfälligkeit von asymmetrischen Vertrauensbeziehungen zeigt sich in der modernen Informationsgesellschaft insbesondere daran, dass Massenmedien durch ihre Berichterstattung über eine Organisation selbst oder ihr angehörige Personen in der Lage sind, deren Reputation zu beeinträchtigen. Somit sind asymmetrische Vertrauensbeziehungen in der modernen Informationsgesellschaft besonders labil (vgl. Benz in Schmalz-Bruns/Zintl, 2002, 276).

Folglich sind demokratische Institutionen aufgrund der Tatsache, dass eine asymmetrische Vertrauensbeziehung zu ihren Entscheidungsunterworfenen besteht, besonders gefährdet, an Vertrauen zu verlieren. Allerdings sind gerade demokratische Institutionen darauf angewiesen, dass jene Personen für die sie tätig werden, ihnen Vertrauen entgegenbringen. Ein derartiger Vertrauensverlust gegenüber demokratischen Organisationen kommt jedoch in sämtlichen demokratisch verfassten Gesellschaften vor. Insbesondere führen unrühmliche Verhaltensweisen von Organen oder Personen, welche der betroffenen Institution angehören, zu einem Reputationsverlust der demokratischen Organisation selbst. Dieser Mechanismus, zu welchem insbesondere die modernen Medien immer wieder beitragen, ist zwar für die davon betroffene Organisation sehr bedauernd, führt allerdings unter anderem dazu, dass andere Institutionen gewarnt sind. So führen derartige Vorkommnisse im Idealfall dazu, dass andere demokratische Institutionen bemüht sein werden, durch die Vermittlung vertrauensbildender Informationen ihre Reputation zu erhöhen. Anderenfalls würde dies zu einer Vertrauenserosion gegenüber der gesamten, vom Reputationsverlust betroffenen, Ebene führen. Der Gefahr, dass, der durch derartige Einzelfälle bedingte, Vertrauensverlust die Reputation einer gesamten demokratischen Ordnung in Frage stellt, kann durch das Anbieten von Alternativen vorgebeugt werden. Das System der Marktwirtschaft hat

diesem Gedanken in Form des Prinzips des freien Markts Rechnung getragen. Auf Ebene der Europäischen Union wird durch die Europäische Kommission als Hüterin des Wettbewerbs auch versucht diesen Mechanismus aufrecht zu erhalten. Grundidee, die Europäische Kommission zur Kontrolle des freien Wettbewerbs in der Europäischen Union einzusetzen, war zwar im Sinne eines grenzüberschreitenden Wettbewerbs zwischen den Marktteilnehmern letzten Endes Kostenvorteile für die Konsumenten zu erzielen. Allerdings stärkt die Europäische Union nicht nur den Wettbewerb auf dem freien Markt, sondern in weiterer Folge auch das Vertrauen der Konsumenten in das Funktionieren des Wettbewerbs. Denn die Überwachung des Binnenmarktes durch die Europäische Kommission reduziert zweifellos die Entstehung von Marktmonopolen, welche zu überhöhten Preisen für die Konsumenten führen. Die Europäische Kommission beugt dadurch einem Vertrauensverlust in die Marktwirtschaft vor. Auf parteipolitischer Ebene wird versucht der Gefahr des kollektiven Vertrauensverlustes durch die Prosperität von politischen Parteien entgegenzuwirken. Durch ein möglichst breites Parteienspektrum soll den Wählern eine Höchstzahl an Alternativen angeboten werden. Vertrauen in das Funktionieren einer bestimmten Ordnung hängt somit vom Vorhandensein einer ausreichenden Anzahl an Alternativangeboten ab, damit die Möglichkeit besteht, seinem Misstrauen durch Inanspruchnahme einer Alternative Ausdruck zu verleihen.

Dieses Problem oder diese Gefahr stellt sich in besonderem Maße in Mehrebenenstrukturen. Dies deshalb, weil Vertrauen im Mehrebenensystem auf asymmetrischen Vertrauensbeziehungen beruht. Denn Interaktion im Mehrebenensystem funktioniert unter fast gänzlichem Ausschluss der Entscheidungsbetroffenen. Nun setzt Interaktion lediglich voraus, dass sich die beteiligten Akteure ein Mindestmaß an Vertrauen entgegenbringen. Die im Falle einer Einigung zwischen den Akteuren zustande gekommenen Ergebnisse müssen nicht von Akteuren erzielt werden, denen seitens der Entscheidungsunterworfenen volles Vertrauen entgegen gebracht wird (vgl. Benz in Schmalz-Bruns/Zintl, 2002, 277). Maßgeblich für die faktische Effizienz von Mehrebenenpolitik ist allerdings nicht die Vertrauensbildung zwischen den Akteuren der unterschiedlichen Ebenen, sondern das Vertrauen der Angehörigen der jeweiligen Ebene zu deren Akteuren. Auf das Mehrebenensystem der Europäischen Union angewandt, bedeutet dieser

Grundsatz, dass die Bürger der Mitgliedsstaaten entsprechend der Organisation der Europäischen Union verschiedenen Personen und Organisationen vertrauen müssen. Aufgrund der dualen Organisation, welche für die Europäische Union charakteristisch ist, müssen deren Bürger einerseits ihren Regierungsvertretern und andererseits den autonomen Europäischen Institutionen vertrauen. Denn im Rahmen der Zusammenarbeit im Rat der Europäischen Union treten die Regierungsvertreter der einzelnen Mitgliedsstaaten zusammen. Der Rat der Europäischen Union besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaates auf Ministerebene, welcher befugt ist, für die Regierung des Mitgliedsstaates verbindlich zu handeln. Ihm obliegt insbesondere die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten und die Rechtssetzung im Verbund mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament. Hier handeln also Personen, welche durch nationale Wahlen legitimiert und daher auch nur den Bürgern und Wählern ihres jeweiligen Landes verpflichtet sind. Diese Art der Zusammenarbeit auf Europäischer Ebene wird als intergouvernementale Zusammenarbeit bezeichnet, nachdem dabei die Regierungen der jeweiligen Mitgliedsstaaten tätig werden. Die Besonderheit der Europäischen Union besteht jedoch in deren so genannter Supranationalität. Merkmal dieser Supranationalität ist das Bestehen autonomer Europäischer Institutionen, welche zwar von Angehörigen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beschickt werden, allerdings bei der Ausübung ihres Amtes stets nur den Interessen der Europäischen Union und nicht jenen des Mitgliedsstaates, welcher sie entsandt hat, verpflichtet sind. Die wichtigste supranationale Institution der Europäischen Union ist die Europäische Kommission. Sie ist das Expertengremium der Europäischen Union, wobei jeder Mitgliedsstaat das Recht hat (mindestens) einen Kommissar zu stellen. Die Mitglieder der Europäischen Kommission haben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit auszuüben und sich ausschließlich am Wohl der Gemeinschaft zu orientieren.

Darüber hinaus verfügt die Europäische Union noch über ein weiteres Organ, welches losgelöst von nationalen Interessen zu handeln hat. Hierbei handelt es sich um das Europäische Parlament, welches sich in seiner ursprünglichen Form zwar aus Gesandten der nationalen Parlamenten zusammensetzte, mittlerweile allerdings aus direkt gewählten Vertretern besteht. Auch wenn es noch kein einheitliches Wahlrecht für Wahlen zum Europäischen Parlament gibt, so gelten doch in allen

Mitgliedsstaaten auch hinsichtlich der Wahlen zum Europäischen Parlament die Grundsätze des allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlrechts. Demnach sind die Abgeordneten zum Europäischen Parlament ihren Wählern unmittelbar in den Mitgliedsstaaten verantwortlich. Dem Konzept des Europäischen Parlaments folgend, welches als Interessenvertretung der Bürger Europas gedacht war, sollten sich Koalitionen im Europäischen Parlament auch nicht anhand nationaler Kriterien bilden. Vielmehr war die Entstehung Europäischer Parteien gedacht, welche in der Folge auch in der Lage sein sollten, Koalitionen anhand von sachspezifischen Übereinstimmungen zu bilden. Hier stellt sich die Frage der Vertrauensbildung und Vertrauenserhaltung in gänzlich anderem Kontext. Nachdem die Abgeordneten des Europäischen Parlaments direkt von den Bürgern der Mitgliedsstaaten gewählt werden, sind sie auch nur diesen unmittelbar verantwortlich. Daher ist das Europäische Parlament auf das Vertrauen seiner Bürger zur Aufrechterhaltung seiner Legitimität angewiesen. Die Vertrauensbeziehung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den Bürgern der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ist asymmetrisch organisiert. Dies sogar in weit größerem Ausmaß als es in nationalen demokratischen Institutionen der Fall ist. Innerhalb des Nationalstaates ist für die Entscheidungsunterworfenen relativ klar ersichtlich, welche Institution für welche Entscheidung verantwortlich ist. Hier findet eine relativ exakte Zuordnung der einzelnen Entscheidung zur jeweiligen Ebene statt. Demnach sind die Bürger im Stande, den Nutzen der einzelnen Ebene zu erkennen und zu bewerten. Im Mittelpunkt steht dabei die Existenz einer nationalen politischen Öffentlichkeit, die für einen ständigen Austausch zwischen den demokratischen Institutionen und ihren Bürgern sorgt. Dabei wird der Output dieser Ebenen kritisch hinterfragt und analysiert. Eine derartige Öffentlichkeit, welche es ermöglichen würde, die Leistungen und Errungenschaften der verschiedenen Ebenen zu hinterfragen und hervorzuheben, besteht auf Europäischer Ebene nicht. Der Verbesserung dieser Situation durch den Vertrag von Lissabon wird ein separater Abschnitt gewidmet.

Wie in jeder asymmetrischen Vertrauensbeziehung basiert auch die Vertrauensbeziehung zwischen dem Europäischen Parlament und seinen Wählern auf Reputation. Aufgrund der zuvor dargestellten Situation ist es jedoch für das Europäische Parlament schwerer, als für nationale Institutionen Reputation zu

erwerben und diese auch dauerhaft beizubehalten. Daher ist die Reputation stark von Einzelereignissen oder vom Verhalten einzelner Abgeordneter abhängig. Dieser Mangel an ständiger Kommunikation zwischen Repräsentierten und Repräsentanten wird Gegenstand eines selbstständigen Kapitels sein.

II) Die Theorie der Repräsentationsbeziehung

Die Theorie der Repräsentationsbeziehung dient der Analyse von Interaktion. Dabei bezeichnet Repräsentation sämtliche Beziehungsstrukturen zwischen Akteuren, die für andere Personen handeln und Akteuren, für die gehandelt wird (vgl. Benz in Schmalz-Bruns/Zintl, 2002, 281). Somit entspricht der Begriff der Repräsentation dem, was im demokratischen Kontext gemeinhin darunter verstanden wird. In modernen demokratischen Gesellschaften ist Repräsentation etwas beinahe Unumgängliches. Selbst Staaten mit ausgeprägten Elementen einer direkten Demokratie kommen nicht umhin, ihr politisches System mit Elementen der repräsentativen Demokratie zu vervollständigen. Die Art und Weise der Konstituierung und Bildung von Vertrauen im politischen Mehrebenensystem hängt auch von der Lage der jeweiligen Repräsentationsebene ab. Je näher diese am Bürger angesiedelt ist, desto eher kann man vermutlich vom Bestehen einer symmetrischen Vertrauensbeziehung, die sich durch direkte Kommunikation auszeichnet, sprechen. Je weiter eine Repräsentationsebene vom einzelnen Bürger distanziert ist, desto eher ist die Vertrauensbeziehung asymmetrisch konstruiert. Vertrauen stützt sich dabei lediglich auf die relativ instabile Komponente der Reputation, wodurch Vertrauen in diesen Beziehungen leicht erschüttert werden kann und stark von singulären Ereignissen abhängig ist. Darüber hinaus darf ebenfalls nicht vergessen werden, dass im Zeitalter der Globalisierung Entfernungen und Distanzen nicht völlig gleichgültig geworden sind, sondern durchaus eine Rolle spielen. In diesem Zusammenhang muss meines Erachtens die Untersuchung von Berezin/Diez-Medrano erwähnt werden, die sich erst kürzlich in einem Beitrag mit dem Einfluss geografischer Entfernung auf die Legitimität und Zustimmung zur Europäischen Integration befasst haben. Deren Haupthypothese lautete dahingehend, dass je größer die Entfernung des Einzelnen zur „Europäischen“ Hauptstadt Brüssel ist, desto niedriger die Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union

ausfällt. Diese Annahme konnten die Autoren im Laufe ihrer Untersuchungen schließlich zur Gänze bestätigen. Je weiter ein Mitgliedsland vom administrativen Zentrum der Europäischen Union entfernt ist, desto geringer ist tatsächlich die Zustimmung zur Mitgliedschaft des jeweiligen Landes in der Europäischen Union. Laut den Autoren liegt der Hauptgrund für dieses Ergebnis darin, dass Bürger von Mitgliedsstaaten, die eine größere geographische Distanz zum administrativen Zentrum der Europäischen Union aufweisen, davon ausgehen, dass ihre Stimme in Brüssel weniger Gehör findet. Andere vermutete Ursachen für die mit der Entfernung zunehmende Unzufriedenheit mit der Europäischen Union haben sich dagegen nicht bewahrheitet. Insbesondere konnte die Annahme der Autoren, dass die geringere Zustimmung in einer Angst vor Identitätsverlust und einer geringeren Identifikation oder auch Misstrauen gegenüber der Europäischen Union begründet liegt, nicht erhärtet werden (vgl. Berezin/Diez-Medrano, 2008, 22).

Allerdings sind es auch die Staaten am geographischen Rand der Europäischen Union, die finanziell am Meisten von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union profitieren. Die tatsächliche Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union liegt zwar im Süden Europas (im Hinblick auf die bezugnehmende Untersuchung sind damit Griechenland, Spanien und Portugal gemeint) nicht signifikant unter dem Wert der restlichen Mitgliedsstaaten, bereinigt man diesen Wert jedoch um die Transfergelder, welche diese Mitgliedsländer von der restlichen Union beziehen, so erhält man einen deutlich niedrigeren Wert. Berezin/Diez-Medrano weisen konsequenterweise darauf hin, dass sich die Zustimmung zur Europäischen Integration durch Gewährung finanzieller Anreize erhöhen lässt (vgl. Berezin/Diez-Medrano, 2008, 24). Der gerade erwähnten Studie liegen die Daten des Eurobarometers 62 zugrunde, welcher im Anschluss an die Erweiterungsrunde aus dem Frühjahr 2004 bereits 25 Mitgliedsstaaten umfasst. Die Studie äußert sich zwar nicht zu den neu hinzugekommenen Mitgliedsstaaten aus Mittel- und Osteuropa, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sich dort die Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union generell auf einem hohen Niveau befindet. Im Hinblick auf den Gegenstand dieser Arbeit lässt sich allerdings aus den Ergebnissen dieser Studie ein interessanter Schluss ziehen. Wie bereits festgestellt, handelt es sich bei der Vertrauensbeziehung zwischen der Europäischen Union und den Bürgern der einzelnen Mitgliedsstaaten um eine Asymmetrische. Derartige

Vertrauensbeziehungen werden über das konstituierende Element der Reputation hergestellt. Demnach ist die Vertrauensbeziehung zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern bereits grundsätzlich äußerst sensibel und aufgrund der speziellen Merkmale der Mehrebenenstruktur besonders anfällig für Störungen und Vertrauensverlust. Die Vertrauensbeziehung zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern in Mitgliedsstaaten, die sich am geographischen Rand Europas befinden, scheinen allerdings noch etwas labiler. Dies deshalb, da in den Mitgliedsstaaten, welche am Rande Europas liegen die Meinung vorherrscht, die eigene Stimme finde zu Gunsten näher am Zentrum liegender Mitgliedsstaaten weniger Gehör. Dementsprechend wird man in diesen peripheren Mitgliedsstaaten weniger überzeugt von der Vorteilhaftigkeit Europäischen Handelns für den eigenen Mitgliedsstaat sein. Mit anderen Worten ausgedrückt, genießt die Europäische Union an ihren Rändern ein geringeres Maß an Reputation als in ihrem Zentrum. Daher muss hier besonders darauf geachtet werden, das derzeit existierende Niveau an Reputation zu erhalten und wenn möglich auszubauen. Wie schon erwähnt, können Transferzahlungen als finanzielle Anreize zur Steigerung der Reputation dienen. Allerdings sollte dennoch versucht werden, auf anderem Wege die Reputation der Europäischen Union zu erhöhen, denn es ist nicht Aufgabe einer derartigen Querfinanzierung das Vertrauen der Bürger der begünstigten Staaten in die Europäische Union zu steigern, sondern lediglich das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Mitgliedsstaaten zu reduzieren. Nach diesem kurzen Exkurs zur Auswirkung geographischer Distanz auf die Einstellung zur Europäischen Integration, werde ich mich im Folgenden wieder dem Begriff der Repräsentation widmen.

Der Begriff der Repräsentation ist grundsätzlich ein relationaler Begriff, der schon seinem Grundverständnis nach zwei Parteien benötigt. Dabei handelt es sich um die Repräsentierten einerseits und den Repräsentanten andererseits. Die Repräsentierten sind diejenigen, in deren Namen gehandelt wird. Wie bei jeder Art der Stellvertretung werden die Repräsentierten durch die von ihnen eingesetzten Repräsentanten verkörpert. Die Notwendigkeit der politischen Repräsentation ergibt sich daraus, dass das politische Zusammenleben der Neuzeit im Gegensatz zur Antike nicht nur auf kleine örtliche Gemeinschaften beschränkt ist, sondern der moderne Territorialstaat der Neuzeit sich über (verhältnismäßig) große Distanzen erstreckt. Darüber hinaus hat der Nationalstaat seine Kompetenzen zusehends

erweitert, so dass dem einzelnen Bürger nicht zugemutet werden kann, hier den Überblick zu bewahren. Dies wird besonders bei Betrachtung des modernen Wohlfahrtsstaats, wie wir ihn in Mitteleuropa kennen, deutlich, der mittlerweile in beinahe sämtliche Angelegenheiten des täglichen Lebens hineinreicht. Die Wahrnehmung des Staatswohles war lange Zeit Aufgabe eines Herrschers von Gottes Gnaden oder einer Gruppe von Adeligen. Erst mit der Französischen Revolution konnte der Gedanke der Beteiligung des Volkes an der Gestaltung des Staates an Aufwind gewinnen und die bis dahin in Europa vorherrschenden Monarchien und Aristokratien ablösen. Die Staatsform der Demokratie blieb jedoch niemals unumstritten. Besonders der große Staatstheoretiker Jean Jacques Rousseau hat stets darauf hingewiesen, dass die Demokratie eine Staatsform für Götter sei, welche nur in kleinen Staaten realisiert werden könne. Diese Ansicht beruht auf seinem enorm ausgeprägten Demokratiebewusstsein. Er stellt die Demokratie, in welcher das versammelte Volk sowohl die legislative, wie die exekutive Gewalt unmittelbar ausübt, der Republik gegenüber, in welcher nur die legislative Gewalt vom Volk unmittelbar ausgeübt wird (vgl. Rousseau in Zwyszig, 1971, 37). Allerdings räumt er in seinem Werk über die „Regierung Polens“ durchaus ein, dass größere Staaten nicht im Wege einer Versammlungsdemokratie regiert werden können, sondern akzeptiert das Modell der Abstimmungs- und Wahldemokratie. Dabei sollen die Abgeordneten zwar grundsätzlich an den Willen der Wähler gebunden sein, die Nichtbeachtung oder Umgehung des Wählerwillens wird jedoch nicht sanktioniert. Damit ist der Weg für die repräsentative Demokratie grundsätzlich geebnet, welcher somit folgende Bedeutung zukommt:

„die Repräsentanten beraten und entscheiden über die staatlichen Angelegenheiten an Stelle des Volkes, das nicht versammelt werden kann, obschon es eigentlich versammelt werden sollte“ (Zwyszig, 1971, 38).

Damit wird genau das ausgedrückt, was vormals als ausschlaggebend für den Niedergang monarchistischer oder aristokratischer Herrschaftsformen bezeichnet wurde. Nun galt es jedoch mit der Herausforderung fertig zu werden, die Form der Beteiligung des Volkes an der Willensbildung dementsprechend zu organisieren.

Dabei stehen einem grundsätzlich zwei verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung. Die Entscheidung zu Gunsten der direkten Demokratie, wo zwar Wahlen stattfinden und somit ebenso Repräsentanten zur Verwirklichung des Volkswillens eingesetzt werden, wäre vom demokratiethoretischen Standpunkt zu favorisieren. Dies deshalb, weil Volksbefragungen und Volksentscheidungen hier großflächig eingesetzt werden und jeder bedeutsame Gesetzesbeschluss dem Volk vorgelegt werden muss. Allerdings führte die Ausweitung des Wahlrechts im Verbund mit einem enormen Anstieg der Bevölkerung dazu, dass sich die Idee der repräsentativen Demokratie durchzusetzen vermochte. Der Einsatz von Volksvertretern ist Kernstück dieser Form der Demokratie. Aufgrund von in periodischen Abständen stattfindenden Wahlen obliegt diesen die Wahrnehmung des Staatswohles. Der Einsatz von Volksbefragungen und Volksentscheidungen ist nur punktuell vorgesehen. Die pragmatischen Bedenken gegenüber einer direkten Demokratie, denen sich bereits Rousseau bewusst war, waren letztendlich entscheidend für den Vormarsch der indirekten Demokratie. In weitere Folge stellt sich die Frage, wem im System der indirekten Demokratie Repräsentantenqualität zukommt. Seit der Französischen Revolution besteht grundsätzlich Einigkeit darüber, dass als Repräsentant der einzelne, einer gesetzgebenden Körperschaft angehörige, Abgeordnete anzusehen ist. Der einzelne Volksvertreter handelt jedoch nicht nur im Namen des Volkes, seiner Partei und letztendlich seiner Wähler, sondern verkörpert darüber hinaus auch die gesetzgebende Einheit, der er angehört. Neuerdings wird allerdings nicht nur den Mitgliedern gesetzgebender Körperschaften Repräsentantenqualität zugeschrieben, sondern auch Richtern, welche nach dem traditionellen System der Gewaltenteilung grundsätzlich der Staatsgewalt der Rechtsprechung zuzuordnen sind (vgl. Zwysig, 1971, 40). Dagegen lässt sich einwenden, dass diese Personen in der Regel bestellt und nicht vom Souverän gewählt werden, wodurch ihnen jedwede demokratische Legitimation fehlt. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird dieser Ansicht deshalb nicht gefolgt und entsprechend dem Konzept der Gewaltenteilung angenommen, dass Repräsentation nur durch gesetzgebende Körperschaften und die ihnen angehörigen, vom Volk gewählten Vertreter stattfindet. Wie bereits erwähnt handelt es sich bei demokratischen Repräsentationsverhältnissen um asymmetrische Vertrauensbeziehungen. Die Vertrauensbeziehung zwischen dem einzelnen Repräsentierten und dem Repräsentanten als Angehöriger

einer gesetzgebenden Körperschaft beruht auf dem Element der Reputation. In Zusammenhalt mit dem elementaren Begriff des Vertrauens zeigt sich noch ein weiterer Vorteil der repräsentativen Demokratie. Durch den dauernden Wettbewerb um Macht im staatlichen Regierungssystem besteht die ständige Notwendigkeit der Repräsentanten, sich um die Reputation der Wählerschaft zu bemühen. Diese erwerben die Repräsentanten am ehesten durch wählergerechte Aufgabenerfüllung, also dadurch, dass sie dem Willen der Wähler entsprechend handeln und ihren Wählerauftrag erfüllen. Damit die Repräsentierten auch entsprechend in der Lage sind, die Leistung der Repräsentanten zu beurteilen, bedarf es, wie bereits erwähnt, allerdings einiger Voraussetzungen. Die Repräsentanten müssen bereit und in der Lage sein, die volle Verantwortung für ihre Entscheidungen zu übernehmen. Darüber hinaus bedarf es einer entsprechenden Transparenz, die es den Repräsentierten ermöglicht, die Arbeit der Repräsentanten zu überprüfen.

Beide Elemente sind in Mehrebenensystemen nur sehr schwach ausgeprägt. Erstens ist es zwar möglich den Akteuren in Mehrebenensystemen formal die volle Verantwortung für die von ihnen erzielten Ergebnisse zuzuschreiben. Durch die Einbindung in Verhandlungsprozesse sind sie jedoch auf Kooperation angewiesen und gezwungen Kompromisse zu schließen. Dies führt regelmäßig zu politischen Konflikten über die Vorteilhaftigkeit derartiger Verhandlungsergebnisse. Damit in untrennbarem Zusammenhang steht die zweite Unzulänglichkeit von Repräsentationsverhältnissen in Mehrebenensystemen. Den Repräsentierten ist es nämlich nicht möglich in diese Verhandlungsprozesse Einsicht zu nehmen und derart die Arbeit des Repräsentanten entsprechend zu beurteilen. Dies führt vermehrt zu Misstrauen zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, nachdem man einerseits über Konzessionen streiten kann und andererseits diese intransparenten Verhandlungsverfahren zwangsläufig zur Vermutung des Bestehens von Proporz und der Verfolgung eigener Interessen führen (vgl. Benz, 2009, 283). Darüber hinaus besteht die oberste Zielsetzung von Akteuren in Mehrebenensystemen aufgrund langjähriger meist (symmetrischer) Vertrauensbeziehungen zu ihrem Verhandlungspartner oftmals nicht in der optimalen Verwirklichung der Wählerinteressen, sondern in der Erzielung eines Verhandlungsergebnisses. Somit ist das Misstrauen der Repräsentierten als durchaus gerechtfertigt anzusehen. Dieses Misstrauen kann institutionalisiert werden, indem den Repräsentanten entsprechende Auflagen bei der

Verhandlungsführung erteilt werden. Damit wird jedoch der Handlungsspielraum der Akteure eingeengt und die Erzielung von dem Wählerwillen entsprechenden Ergebnissen wiederum erschwert, nachdem die Repräsentanten nicht im Stande sind, die erforderlichen Zugeständnisse an ihr Gegenüber zu machen. Demzufolge lässt sich die optimale Verwirklichung von Wählerinteressen in Verhandlungsprozessen nur bei größtmöglicher Handlungsfreiheit der Repräsentanten erreichen. Nachdem die Verhandlungsprozesse aus der Perspektive der Repräsentierten enorm intransparent sind, stellt sich die Frage, wie es möglich ist, die Repräsentanten zur Verfolgung des Wählerauftrages anstatt von Eigeninteressen zu bewegen. Der Beantwortung dieser Frage werde ich mich im weiteren Verlauf dieser Arbeit hingeben.

Historisch gesehen war es Aufgabe der Exekutive Verhandlungen auf internationaler Ebene zu führen und völkerrechtliche Verträge mit anderen Nationalstaaten abzuschließen. Im Laufe der Zeit wurden jedoch die Exekutiven in Form der jeweiligen Außenministerien zurückgedrängt und die Legislativen in Angelegenheiten internationaler Beziehungen vermehrt einbezogen. In praktischer Hinsicht wird hier bereits ein Problem deutlich, welches sich ebenso im Europäischen Kontext stellt. Denn umso mehr Regierungen in internationalen Verhandlungen an Vorgaben ihrer Parlamente gebunden sind, desto schwieriger wird es für beide Parteien eine Einigung zu erreichen. Dementsprechend waren es auch weiterhin die Exekutiven, welche Verhandlungen auf internationaler Ebene führten, ohne sich von ihren Parlamenten binden zu lassen. Auch die Europäische Integration wurde von den Exekutiven der Mitgliedsstaaten vorangetrieben. Obzwar die nationalen Parlamente die Vertretung der Bürger darstellen, waren diese am Voranschreiten der Europäischen Integration nicht beteiligt. Diese Situation änderte sich jedoch grundlegend im Jahre 1979 mit der Gründung des Europäischen Parlaments. Damit wollte man das Hauptdefizit internationaler Beziehungen für den Bereich der Europäischen Union verringern. Durch die Einführung der Institution des Europäischen Parlaments sollte der Einfluss der Exekutiven verringert und gleichzeitig die Bürger der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stärker in das Projekt der Europäischen Integration eingebunden werden. Jedoch wurden diesem neu geschaffenen Organ zu Beginn nur beratende Kompetenzen zugebilligt, so dass die Entwicklung der Europäischen Union immer noch von den Exekutiven der

Mitgliedsstaaten bestimmt wurde. Eine derartige Bürgervertretung war natürlich nicht geeignet das Demokratiedefizit der Europäischen zu beheben. Mit dem Vertrag von Maastricht 1992 sollte die Europäische Union ausgehend vom Ziel einer wirtschaftlichen Föderation in eine politische Union überführt werden. Seit diesem Zeitpunkt war jede Vertragsrevision mit einer Stärkung des Europäischen Parlaments verbunden, welche vordringlich darin zum Ausdruck kam, dass dem Europäischen Parlament nunmehr nicht nur beratende, sondern in unterschiedlichem Ausmaß auch gesetzgebende Kompetenzen zuteil wurden.

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union besteht jedoch weiter und wird vorwiegend in der politikwissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert. Dieses mangelnde Ausmaß an demokratischer Vertretung wird auch vielfach für den Vertrauensverlust der Europäischen Bürger in die Europäische Union verantwortlich gemacht. Die Bürger der Mitgliedsstaaten finden sich in der Europäischen Union nicht wieder und dementsprechend hat der Einzelne oftmals den Eindruck an der Entwicklung der Europäischen Union nicht beteiligt zu sein. In der Realität äußert sich diese Entwicklung insbesondere in einem zunehmenden Desinteresse gegenüber der Europäischen Union, welches beispielsweise in der niedrigen Wahlbeteiligung bei Wahlen zum Europäischen Parlament zum Ausdruck kommt. Jene Autoren und Beiträge, welche die Demokratisierung der Europäischen Union für möglich halten, verfolgen verschiedenste Wege. Zunächst wird die Europäische Union am Maßstab einer parlamentarischen Demokratie gemessen und dementsprechend versucht durch Ausweitung parlamentarischer Mechanismen das Demokratiedefizit zu beheben. Darüber hinaus wird die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments in diesem Zusammenhang als Möglichkeit gesehen, die demokratische Legitimation der Europäischen Union zu erhöhen. Allerdings wäre es auch notwendig das Wahlverfahren für die Wahl zum Europäischen Element anzupassen. Dabei wird insbesondere kritisiert, dass die Auswahl der Abgeordneten nicht nach einem einheitlichen Europäischen Wahlmodus erfolgt, sondern jedem Mitgliedsstaat selbst überlassen wird. Ein weiterer gewichtiger Kritikpunkt besteht in der Dominanz von nationalen Themen bei Wahlen zum Europäischen Parlament. Um von einer entsprechenden Legitimation der Europäischen Union durch das Europäische Parlament sprechen zu können, wäre es erforderlich, dass bei Wahlen zum Europäischen Parlament auch Europäische

Themen im Mittelpunkt stehen. Dies würde eine entsprechende Auseinandersetzung der Europäischen Wähler mit der Politik des Europäischen Parlaments und der Europäischen Union erfordern und auf diesem Wege die Legitimität der Europäischen Union tatsächlich stärken.

Schließlich werden Instrumente der direkten Demokratie vorgeschlagen, um das Demokratiedefizit der Europäischen Union zu verringern und das Vertrauen der Bürger in die Arbeit der Europäischen Union zu stärken. Dabei wird zur Untermauerung dieser Ansätze angeführt, dass die komplexen Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union zu undurchsichtig und wenig nachvollziehbar für deren Bürger sind. Darüber hinaus könnten derartige Maßnahmen dazu beitragen, die Bürgernähe der Europäischen Union zu erhöhen und weitergehend würden Europäische Referenden dazu beitragen, die Entwicklung einer Europäischen Öffentlichkeit zu fördern und voranzutreiben. Denn im Zuge der Abhaltung eines Europäischen Referendums würde es zu einer gesamteuropäischen Beschäftigung mit diesem Themenkreis kommen. Schließlich würde bei einer gesamteuropäischen Abstimmung der Stimme eines jeden Unionsbürgers das gleiche Gewicht zukommen und die Entwicklung grenzüberschreitender Allianzen gefördert. Die Einführung von Maßnahmen direkter Demokratie soll jedoch nicht an Stelle einer institutionellen Reform treten, sondern diese ergänzen. Will man die bestehenden Institutionen der Europäischen Union im Hinblick auf die Beseitigung des bestehenden Demokratiedefizits im Sinn einer repräsentativen Demokratie reformieren, so müssen bestimmte Grundsätze beachtet werden. Im Sinne einer funktionierenden Repräsentationsbeziehung zwischen Repräsentierten einerseits und Repräsentanten andererseits ist es notwendig, Kommunikation und Kontrollmöglichkeiten zu verbessern. Dies impliziert eine stärkere Einbindung sämtlicher Volks- und Bürgervertretungen und damit verbunden eine Schwächung der Exekutiven. Um jedoch dennoch die Handlungsfähigkeit der Regierungen zu erhalten, bedarf es entsprechender begleitender Vermittlungsstrukturen, um einen Rückfall auf die Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners zu verhindern.

Dieser kurze Exkurs sollte lediglich dazu dienen, Möglichkeiten aufzuzeigen, das bestehende Demokratiedefizit, welches in untrennbarem Zusammenhang mit dem derzeitigen Vertrauensschwund in Verbindung steht, zu beheben. Dabei ist stets zu beachten, dass es sich um einen schmalen Grat zwischen Demokratisierung und

Verlust an Handlungsfähigkeit der Europäischen Union handelt. Allerdings scheint die Unzufriedenheit mit der derzeitigen Verfassung und Arbeitsweise der Europäischen Union derartig groß, dass wohl oder übel Einschnitte und Reformen zugunsten einer Demokratisierung erfolgen müssen. Dazu wird wohl eine kurzfristige Verlangsamung der Europäischen Integration notwendig sein, anderenfalls das Projekt der Europäischen Union gänzlich zu stagnieren droht. Wird der Weg der zunehmenden Institutionalisierung der Europäischen Union beschritten, so werden die auf Europäischer Ebene handelnden Regierungen vermehrt an Vorgaben ihrer Parlamente gebunden sein. Dadurch werden die Repräsentanten (auf europäischer Ebene) vermehrt der Kontrolle der Abgeordneten unterstellt. Damit soll eine erhöhte Orientierung am Wählerwillen gewährleistet werden. Im nächsten Abschnitt wird nun die Principal-agent-Theorie erläutert, die Lösungsmöglichkeiten für die soeben aufgezeigten Probleme zur Verfügung stellt.

III) Die Principal-agent-Theorie

i) Die Principal-agent-Theorie in den Wirtschaftswissenschaften

Ihre Grundlage hat die hier im Mittelpunkt stehende Theorie in der Beobachtung, dass Entscheidungen beinahe immer unter Unsicherheit getroffen werden. Diese Unsicherheit resultiert aus den Verhältnissen einer arbeitsteiligen Gesellschaft, in welcher es aufgrund der Komplexität des modernen gesellschaftlichen Lebens unumgänglich ist, Aufgaben auf andere Personen zu übertragen. Daraus ergibt sich auch der unheimlich große Anwendungsbereich dieser theoretischen Konstruktion. Aufgrund ihrer Eigenschaft auch soziale Beziehungen und damit verbundene Phänomene erklären zu können, eignet sie sich auch für die Anwendung in der Politikwissenschaft. Insbesondere die Fähigkeit Opportunismus und uneigennütziges Verhalten zu erklären, macht diese Theorie für die Politikwissenschaft interessant. Der konventionelle Anwendungsbereich der Principal-agent-Theorie beschäftigt sich mit dem Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und auf welche Art und Weise dieses am Effizientesten organisiert werden kann. Im Kontext der Politikwissenschaft im Allgemeinen und der Analyse von Repräsentationsbeziehungen im Speziellen bedarf dieses Grundkonzept jedoch einer Erweiterung. In repräsentativen Demokratien findet die staatliche Willensbildung in demokratischen Institutionen statt. Und obwohl die Möglichkeit der Vergabe von Vorzugsstimmen nicht gänzlich ignoriert werden kann, werden die Abgeordneten zu den verschiedenen Vertretungskörpern in der Regel von den jeweiligen Parteien entsandt. Demnach lässt sich in diesem Zusammenhang keine Beziehung zwischen individuell bestimmbar Personen ausmachen. Dennoch besteht eine dem Arbeitsverhältnis zumindest dem Grunde nach vergleichbare Ausgangssituation. Auch die von der Gesamtheit der Bürger zur Verfolgung des gemeinschaftlichen Wohls gewählten Vertreter sind mit der Besorgung einer Aufgabe betraut. Darüber hinaus entwickelte sich die Principal-agent-Theorie aus einer wirtschaftswissenschaftlichen Strömung, welche sich der Rolle von Institutionen im Rahmen ökonomischer Beziehungen widmete (vgl. Dorner, 2005, 11). Hierbei handelte es sich um die Neue Institutionenökonomik, welche im Gegensatz zur etablierten Institutionenökonomie die Existenz von Institutionen nicht nur voraussetzt,

sondern die Institution als Akteur des wirtschaftlichen Handelns wahrnimmt. Dabei stehen stets Überlegungen im Vordergrund, die sich mit der Frage beschäftigen, wie durch unterschiedliche Ausgestaltung institutioneller Rahmenbedingungen möglichst optimale Resultate erzielt werden können. Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund der unbedingten Notwendigkeit gegenseitiger Kooperation und Zusammenarbeit, mit der arbeitsteilige Gesellschaften unentwegt konfrontiert sind. Seit den ersten Ursprüngen der Neuen Institutionenökonomie haben sich mittlerweile drei verschiedene Theorieansätze entwickelt. Neben der Theorie der Verfügungsrechte, die sich dem Namen zufolge mit Möglichkeiten der unterschiedlichen Verteilung von Ressourcen beschäftigt, der Transaktionskostentheorie, die sich mit der Reduktion von im Rahmen wirtschaftlicher Transaktionen stets anfallenden Transaktionskosten beschäftigt und die bereits erwähnte Principal-agent-Theorie (vgl. Dorner, 2005, 12). Schließlich hat bereits David H. Guston die Agenturtheorie für politologische Anwendungen fruchtbar gemacht. Dabei hat er das Verhältnis zwischen Gesetzgeber und dem Wahlvolk als Principal-agent Beziehung definiert und dies folgendermaßen ausgedrückt:

„The complexity of representative government can be considered an iterated principal-agent relationship, with the people as the first principal and the legislators as the first agents. Legislators create executive agencies and delegate authorities to them as the next agent. Executive agencies perform some of the requirements of the delegated authority directly, and they let grants and contracts to other performers, who in turn are their agents” (Guston in Saam, 2002, 48).

ii) Grundannahmen

Kennzeichen der Principal-agent-Theorie ist, dass sowohl Auftraggeber, als auch Auftragnehmer ihren persönlichen Nutzen erhöhen wollen. Dabei wird Nutzen nicht nur im materiellen Sinn definiert, sondern auch angenommen, dass immaterielle Güter den Nutzen des Akteurs erhöhen. Darunter sind Dinge wie Freude, Prestige oder Selbstbestätigung zu verstehen. Bei der Realisierung ihres persönlichen Nutzens wird davon ausgegangen, dass sämtliche Akteure rational handeln. Ein

Akteur gilt als rational, wenn er Handlungen setzt, die seine Gesamtsituation verbessern. Dabei wird in der Ökonomie davon ausgegangen, dass sämtliche Akteure über stabile Präferenzen verfügen. Im Gegensatz dazu berücksichtigen Soziologen bei der Anwendung der Agenturtheorie auch soziale Netzwerke, Altruismus und soziale Anerkennung. In der Soziologie werden im Gegensatz zur Ökonomie somit auch so genannte weiche Nutzenbestandteile anerkannt (vgl. Saam, 2002, 11.). Derartige Nutzenkomponenten unterscheiden sich von den harten Nutzenkriterien der Ökonomie dadurch, dass sie nur schwer messbar und auch beobachtbar sind. Allerdings haben gerade diese Komponenten oftmals große Auswirkungen auf die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent. Eine Annahme, welche mit jener der Nutzenmaximierung und der Rationalität in engem Zusammenhang steht und darüber hinaus hohe empirische Bedeutung hat, ist jene des Opportunismus. Unter Opportunismus in diesem Sinn versteht man, dass der Agent Handlungen setzt, die gegen den Vertrag mit dem Prinzipal verstoßen oder in Ausnutzung eines unvollständigen oder unklaren Vertrages gesetzt werden, um seine individuellen Interessen durch Heimtücke oder Arglist zu verfolgen (vgl. Saam, 2002, 12). Die Annahme opportunistischen Verhaltens hängt stark von der Entlohnungsvariante ab, welche dem Agent vertraglich zugesichert wurde. Darüber hinaus haben allerdings auch noch andere Komponenten Einfluss auf das Ausmaß opportunistischen Verhaltens. Eine gewichtige Rolle spielt darüber hinaus die Häufigkeit und Intensität von Kontrollen und die Art der vorgesehenen Sanktionen. Neben diesen leicht beobachtbaren Kriterien, ist jedoch auch die persönliche Beziehung zwischen Prinzipal und Agent nicht unbedeutend. Insbesondere im Hinblick auf opportunistisches Verhalten kann eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Prinzipal und Agent zu aufrichtigerem Verhalten des Agenten führen.

Die Grundkonstellation dieser Theorie besteht in einer Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, in welcher Ersterer seinen Nutzen durch Gewinnmaximierung und Letzterer durch sein Arbeitsentgelt in Relation zum Arbeitseinsatz erhöhen will. Daher baut die Principal-agent-Theorie auf einem Interessenkonflikt auf, welcher sich ohne weiteres auf die politische Bühne übertragen lässt. Denn auch im Hinblick auf einen politischen Vertreter lässt sich sagen, dass dessen Nutzen umso größer ist, je höher die monetäre Entlohnung und je geringer die Arbeitsanstrengung ausfällt. Der Prinzipal im politischen Leben hat hingegen andere Zielsetzungen und

Absichten, als jener im wirtschaftlichen Kontext einer Arbeitsbeziehung. Anstelle der Maximierung des Gewinns in einer auf Arbeitskraft basierenden Beziehung, tritt die bestmögliche Vertretung der eigenen Interessen. Eine weitere Voraussetzung, auf der die Principal-agent-Beziehung aufbaut, ist jene der Verhaltensunsicherheit. Wie in der Folge noch erörtert wird, existiert zwischen Prinzipal und Agent ein strukturelles Informationsdefizit, wodurch dem Agenten ein Handlungsspielraum entsteht, der zu opportunistischem Verhalten missbraucht werden kann. Zusätzlich zur Ungewissheit im Hinblick auf das Verhalten seiner Agenten, treten gewisse Umweltunsicherheiten auf, welche für den Prinzipal ebenfalls nicht kalkulierbar sind. Neben dem Problem der „hidden information“ und der „hidden action“, stellen sich weitere Ungewissheiten, denen begegnet werden muss. Zunächst besteht das Problem der „hidden characteristics“, womit zum Ausdruck gebracht werden soll, dass dem Prinzipal oftmals nicht sämtliche Charaktereigenschaften des Agenten bekannt sind. Vielfach offenbaren sich erst im Anschluss an die Betrauung mit einer bestimmten Aufgabe defizitäre Verhaltensmerkmale. „Hidden intention“ hingegen will zum Ausdruck bringen, dass dem Prinzipal die Absichten des Agenten ebenso unbekannt sind (vgl. Eckelhart, 2007, 8).

iii) Der Vertrag im Kontext der Principal-agent-Theorie

Bei der Lösung dieser Defizite greift die Principal-agent-Theorie auf ein Instrument zurück, welches zur Vermittlung verschiedener Interessen im Rechtsstaat häufig verwendet wird. Konkret handelt es sich dabei um das Institut des Vertrages, mit dessen Hilfe es dem Prinzipal gelingen soll, diese Unsicherheiten zu beseitigen oder auf ein Minimum zu reduzieren. Die Annahme eines rechtlichen verbindlichen Vertrages zwischen Prinzipal und Agent ist freilich auf ausschließlich wirtschaftliche Sachverhalte zugeschnitten. Will man die Agenturtheorie auf soziologische Sachverhalte übertragen, muss man diese Grundannahme entsprechend adaptieren. Dazu ist es notwendig, den Vertrag als künstliche Konstruktion zu begreifen. Die Idee eines gesellschaftlichen Vertrages zwischen Herrschern und Beherrschten wurde von den politischen Philosophen der Aufklärung entwickelt. Neben Thomas Hobbes, waren es John Locke und Jean-Jacques Rousseau, welche die Grundlage der Entstehung staatlicher Ordnung im Abschluss eines Gesellschaftsvertrages sahen.

Dabei wird der Gesellschaftsvertrag als Modellvorstellung angesehen, die dazu dienen soll, staatliche Herrschaft und Einschränkung der Freiheit des Einzelnen zu rechtfertigen. Im Modell von Thomas Hobbes geben die einzelnen Individuen ihre jeweilige spezifische Freiheit an den Staat ab, welcher im Gegenzug den Individuen Sicherheit gewährleistet. Auf die Weise wird der immanente Konflikt zwischen einzelnen Individuen beseitigt und eine stabile Gesellschaftsordnung hergestellt. Auch wenn sich die Idee eines gesellschaftlichen Vertrages vom klassischen Vertrag in der mangelnden Vollstreckbarkeit durch übergeordnete Instanzen unterscheidet, so ist seine Aufrechterhaltung doch an gewisse Voraussetzungen gebunden. Denn die spezifische Freiheit der Individuen wird nur unter der Bedingung der Gewährung umfassender Sicherheit an den Staat abgegeben. Sobald der Staat nicht mehr in der Lage ist, die Sicherheit seiner Individuen entsprechend zu gewährleisten, sind auch diese nicht mehr an den abgeschlossenen Vertrag gebunden. Sieht man den Vertrag als Mittel zur Reduzierung von Unsicherheit zwischen Prinzipal und Agent, so stellt sich natürlich die Frage nach dem Inhalt dieser Vereinbarung.

Das Wesen des Vertrages liegt darin, dass sich beide Parteien zu einer Leistung verpflichten, welche erforderlichenfalls auch zwangsweise durch Einschaltung ordentlicher Gerichte vollstreckt werden kann. Dabei wird dem Agenten als Ausgleich für die Leistung von Arbeit eine gewisse Entlohnung zugesagt. In der Grundform dieser Theorie wird zwecks Vereinfachung angenommen, dass beide Seiten über vollständige Information verfügen und dementsprechend auch einen Vertrag abschließen, der den Arbeitseinsatz des Agenten berücksichtigt. Nachdem sowohl Prinzipal, als auch Agent über sämtliche Informationen ihres Gegenübers verfügen, stellt sich keines der oben bereits aufgezeigten Probleme. Der unter diesen Voraussetzungen geschlossene Vertrag wird als first-best solution bezeichnet. Gestaltet man in der Folge die Theorie etwas realitätsnaher und berücksichtigt die Tatsache, dass sowohl der Prinzipal als auch der Agent nur über unzureichende Informationen verfügen, hat dies Auswirkungen auf den Vertrag. Die Principal-agent-Theorie stellt nun verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, Unsicherheiten über die Eigenschaften und Kenntnisse seines Gegenübers zu reduzieren. Die Instrumentarien werden im folgenden Unterabschnitt behandelt und dargestellt. In diesem Zusammenhang soll lediglich festgestellt werden, dass ein Vertrag aufgrund der Einschränkung der asymmetrischen Information mit einem anderen Inhalt

geschlossen wird. Dieser Vertrag wird für den Agenten günstiger ausfallen, nachdem der Prinzipal nicht über sämtliche relevante Informationen verfügt. Dabei wird angenommen, dass der Agent sich im Laufe der Verhandlungen fleißiger darstellt, als er tatsächlich ist. Nachdem es dem Prinzipal nicht möglich ist, die tatsächlichen Präferenzen und Eigenschaften des Agenten einzusehen, schließt er mit dem Agenten einen entsprechenden Vertrag. Die Eigenschaften des Agenten werden dabei als gegeben angesehen, so dass ein höheres Entgelt nicht zu erhöhtem Arbeitseinsatz führt. Der Agent kann somit seinen Informationsvorteil ausnützen, was sich in einer höheren Entlohnung für ihn niederschlägt. Umgekehrt erleidet der Prinzipal aufgrund unvollständiger Information einen Nachteil. Der Nachteil für den Prinzipal besteht im Abschluss eines Vertrages, der ein höheres Entgelt für den Agenten vorsieht als es seiner Arbeitsleistung entspricht und dem Prinzipal somit Mehrkosten verursacht. Nachdem unter Berücksichtigung dieser asymmetrischen Informationsbasis dem Prinzipal höhere Kosten entstehen, er allerdings aufgrund der konstanten Eigenschaften den Agenten keine höhere Gegenleistung erhält, wird diese Situation als second-best solution und die aufgrund dieses Ungleichgewichts entstandenen Kosten als agency costs bezeichnet. Den agency costs kommt insofern besondere Bedeutung zu, als mit ihrer Hilfe festgestellt werden kann, welche von mehreren zur Verfügung stehenden Lösungen die second-best solution darstellt. In der wirtschaftlichen Realität verfügen beinahe nie beide Parteien über sämtliche erforderliche Informationen. Allerdings lassen sich die agency costs noch aus einem anderen Blickwinkel betrachten. Denn schließlich wäre es dem Prinzipal auch möglich, ausreichend Informationen zu sammeln und mit diesem Wissen einen Vertrag abzuschließen, der aufgrund der gewonnenen Informationen wesentlich besser seinen Bedürfnissen entspricht. Somit handelt es sich bei den agency costs auch um den Preis zur Erreichung der first-best solution (vgl. Spremann in Bamberg/Spremann, 1989, 8). Ein zwischen Prinzipal und Agent abgeschlossener Vertrag ist somit umso optimaler, je geringer die agency costs sind und je näher dieser Vertrag an der first best solution liegt. Die besondere Schwierigkeit liegt in der Durchführung einer möglichst optimalen Einschätzung des Agenten und im Abschluss eines Vertrages, welcher den Eigenschaften des Agenten auch gerecht wird. Die Schwierigkeit bei der Aushandlung eines Vertrages besteht darin, dass der Agent die Möglichkeit besitzt, entscheidende Eigenschaften und Fähigkeiten zu verbergen.

Dabei wird davon ausgegangen, dass es grundsätzlich gute, durchschnittliche und schlechte Agenten gibt. Die zweite entscheidende Annahme bei der Aushandlung eines Vertrages besteht in der Legung eines durchschnittlichen Angebotes durch den Prinzipal. Aufgrund der Tatsache, dass der Prinzipal nur ein durchschnittliches Angebot legt, fühlen sich gute Agenten von vornherein nicht angesprochen. Im Gegenzug wiederum fühlen sich schlechte Agenten vom Angebot des Prinzipals besonders angesprochen. Der Agent wird im Zuge der Vertragsverhandlungen versuchen, negative Eigenschaften und mangelnde Kenntnisse zu verheimlichen und den Prinzipal davon zu überzeugen, dass er über durchschnittliche Fähigkeiten und Kenntnisse verfügt. Aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrie wird dies dem Agenten auch gelingen, sofern der Prinzipal keine geeigneten Maßnahmen zur Reduktion dieser Informationsasymmetrie (womit wiederum agency costs verbunden wären) ergreift. Der Prinzipal kann bereits im Vorfeld spezifische Erkundigungen anstellen und sich beispielsweise bei ehemaligen Arbeitgebern des Agenten über dessen Kenntnisse, Fähigkeit und charakterliche Eigenschaften informieren oder spezifische Eignungstests durchführen. Ein so genanntes „Screening“ kann bestehende Unsicherheiten zwar reduzieren, allerdings nicht gänzlich beseitigen. Denn im Falle von Erkundigungen, sei es bei ehemaligen Arbeitgebern, aber auch bei Kreditinstituten, ist der Erkenntnisgewinn durchaus beschränkt und von der Auskunftsfreudigkeit des jeweiligen Ansprechpartners abhängig. Die Durchführung von spezifischen Eignungstests bietet zwar mehr Gewähr im Hinblick auf die Feststellung der Qualitäten des zukünftigen Agenten, allerdings handelt es sich hierbei stets um Momentaufnahmen, aus denen letzten Endes ebenso keine absolut verlässlichen Schlüsse über sein zukünftiges Arbeitsverhalten gezogen werden können. Des Weiteren besteht selbstverständlich die Möglichkeit, dass der Agent von sich aus Unsicherheiten verringert, indem er zur Untermauerung seiner Kenntnisse, Fähigkeiten und Eigenschaften entsprechende Nachweise erbringt. Es werden jedoch lediglich gute Agenten sein, die bereit sind, derartige Informationen zu offenbaren. Ein schlechter Agent, der dem Prinzipal Glauben machen will, er sei ein durchschnittlicher oder gar guter Agent wird dies nicht tun können, da ihm die entsprechenden Möglichkeiten fehlen. Die dargestellten Probleme stellen sich freilich im politikwissenschaftlichen Kontext in etwas veränderter Gestalt. Dies ändert jedoch

nichts an der grundsätzlichen Relevanz dieser Theorie im Kontext politischer Vertretungsverhältnisse.

iv) Die Komponente des Risikos

Schließlich spielt bei der Ausgestaltung der Beziehung zwischen Prinzipal und Agent noch die Risikogeneigtheit der Beteiligten eine Rolle. Eine der Grundannahmen dieser Theorie besteht darin, dass der durchschnittliche Prinzipal risikoneutral gesehen wird. Der Agent wiederum wird in der traditionellen Agententheorie als risikoneutral oder risikoscheu betrachtet. Diese Annahmen gehen auf den ursprünglichen Anwendungsbereich dieser Theorie zurück, welcher in der Analyse des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer besteht. Dabei ist der Arbeitgeber idealtypisch als überlegener Vertragspartner anzusehen, nachdem er normalerweise zwischen mehreren qualifizierten Bewerbern wählen kann, währenddessen auf Seiten des Arbeitnehmers diese Möglichkeit nicht besteht. Dies versetzt den Arbeitgeber in die Lage, sein Risiko zu verteilen und zu diversifizieren (vgl. Stremitzer, 2005, 110). Die Möglichkeit der Diversifikation hat jedoch in anderen Kontexten gleichermaßen Auswirkungen auf das Risikoverhalten von Prinzipal und Agent. Jene Partei, welche im Stande ist, das Risiko zu verteilen, wird entsprechend risikoreicher agieren. Im Einzelfall können die Ausgangspositionen jedoch differieren, so dass einem risikoscheuen Unternehmer durchaus ein risikofreudiger Arbeitnehmer gegenüberstehen kann. Diese Annahmen sind gemessen am ursprünglichen Anwendungsgebiet dieser Theorie durchaus realitätsnah. Überträgt man jedoch die Principal-agent-Theorie auf andere wissenschaftliche Forschungsfelder, so ist man gezwungen diese Grundannahmen entsprechend zu hinterfragen.

Im gegebenen Kontext demokratischer Repräsentationsverhältnisse wird man diese theoretischen Annahmen wohl nicht gänzlich übernehmen können. Die Frage der Risikogeneigtheit spielt in diesem Zusammenhang eine durchaus geringere Rolle, denn schließlich wird kein konkreter Vertrag zwischen Prinzipal und Agent abgeschlossen. Allerdings muss auch hier das potentielle Risiko auf beide Vertragspartner aufgeteilt werden. Die Verteilung des Risikos hat allerdings direkte Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Vertrages und auf das Arbeitsverhalten des Agenten, so dass diesem Parameter dennoch eine gewisse Bedeutung zukommt

(vgl. Milde in Bamberg/Spremann, 1989, 43). Denn der Nutzen für den Prinzipal besteht im Arbeitsergebnis des Agenten weniger seiner Entlohnung (vgl. Lambert, 2001, 9). Die Beauftragung eines Agenten ist grundsätzlich mit einem gewissen Risiko für den Prinzipal verbunden. Schließlich könnte er die Arbeit, welche dem Agenten übertragen wird auch selbst erledigen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise bestünde schlichtweg in der leichteren Überprüfbarkeit des Arbeitseinsatzes und des Outputs. In seinem eigenen Interesse wird der Prinzipal bemüht sein, ein möglichst hohes Nutzenniveau zu erreichen. Die Intensität der Bemühungen des Agenten hängen allerdings von Faktoren ab, die der Prinzipal kaum kontrollieren und beurteilen kann. Somit trägt der Prinzipal, der sich eines Agenten bedient, stets das Risiko eines nachteiligen Ergebnisses. Die Annahme eines risikoneutralen Prinzipals beruht auf der Notwendigkeit der Delegation in einer arbeitsteiligen Gesellschaft. Der Prinzipal kann sich währenddessen anderen Tätigkeiten zuwenden und so insgesamt einen höheren Nutzen generieren. Allerdings ist die Annahme eines risikoscheuen Prinzipals in diesem Zusammenhang durchaus nicht fehl am Platz. Schließlich kann es sich durchaus um einen überaus misstrauischen Prinzipal handeln, welcher dem Agenten sehr skeptisch gegenübersteht. Auch für den risikoscheuen Prinzipal besteht der Nutzen im Nettoertrag nach Abzug des Entgelts für den Agenten. Allerdings wird der risikoscheue Agent eine Entlohnungsart wählen, die es ihm ermöglicht, verstärkt auf die Leistung des Agenten einzugehen. Im Vertragsmodell bedeutet dies, dass der Prinzipal eine eher leistungsbezogene Entlohnungsart wählen wird. Damit erreicht der Prinzipal eine Risikoverschiebung zu Lasten des Agenten, nachdem die Folgen eines geringeren Arbeitsergebnisses sich direkt auf seine Entlohnung niederschlagen. Der Agent wiederum wird um die Schaffung einer gegenteiligen Situation bemüht sein. Somit wirkt sich die Risikobereitschaft des Prinzipals direkt auf die Entlohnung des Agenten aus. Allerdings stellt sich die gleiche Problematik auf Seiten des Agenten. Auch dieser kann risikoneutral oder risikoscheu sein und dementsprechend unterschiedliche Vorstellungen haben. Findet man sich jedoch in einer Situation wieder, in welcher beide Teile risikoscheu sind, dann wird keine vertragliche Regelung zustande kommen.

Die zwischen Prinzipal und Agent bestehende Informationsasymmetrie spielt bei der Frage der Risikoverteilung zwischen den Vertragspartnern eine entscheidende Rolle. Die Principal-agent-Theorie geht auf die realpolitischen Defizite der Theorie der Re-

präsentationsverhältnisse ein und versucht den Realitäten der parlamentarischen Demokratie gerecht zu werden. Die Repräsentierten sind aufgrund mangelnder Transparenz und der fehlenden Möglichkeit die Verantwortlichkeit der Repräsentanten exakt abzugrenzen, nicht in der Lage, die Aufgabenerfüllung durch die Repräsentanten entsprechend zu beurteilen. Diese strukturellen Missstände führen zu einem Reputationsverlust seitens der Repräsentanten. Dadurch entsteht zusehends Misstrauen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. Zur Kontrolle der Repräsentanten werden ihnen folglich intraorganisatorische Verpflichtungen auferlegt, um deren Aufgabenerfüllung sicherzustellen. Allerdings verstärken derartige Maßnahmen das Misstrauen zwischen den Beteiligten. Daher geht die Principal-agent-Theorie davon aus, dass den Voraussetzungen der Repräsentationstheorie in der Realität nicht entsprochen werden kann. Repräsentanten und Repräsentierten haben dieser Theorie zu Folge divergierende Interessen, deren Angleichung durch Vertrauen nicht möglich ist (vgl. Benz in Schmalz-Bruns/Zintl, 2002, 285). Dies kann lediglich dadurch erreicht werden, dass die Repräsentanten zu Agenten der Repräsentierten gemacht werden.

Die Repräsentanten streben als Agenten stets nur die Maximierung ihres eigenen Nutzens an, doch ist es durch das Setzen von Anreizen möglich, dass sie zugleich die Interessen ihrer Prinzipale verfolgen. Die Principal-agent-Theorie entstammt den Wirtschaftswissenschaften und geht davon aus, dass Personen stets bemüht sind, ihren individuellen Nutzen zu erhöhen. Diese Maxime wird bei der Übertragung dieser Theorie in die Politikwissenschaft auch beibehalten. Demnach wird davon ausgegangen, dass Agenten nicht im Interesse des Kollektivs agieren, sondern lediglich ihre individuellen Interessen verfolgen. Agent und Prinzipal stehen einander jedoch nicht gleichberechtigt gegenüber, vielmehr bestehen nicht nur Interessendivergenzen zwischen dem Agent und dem Prinzipal, sondern hat der Agent auch, wie bereits erwähnt, einen Informationsvorsprung gegenüber seinem Prinzipal. Schließlich lässt das Handeln des Agenten die erforderliche Transparenz vermissen, womit sich das grundlegende Missverständnis erneut niederschlägt. Dadurch ist der Agenten auch in der Lage bei auftretenden Interessenkonflikten seine eigenen individuellen Interessen gegenüber dem Kollektivinteresse durchzusetzen. Schließlich hat der Agent auch noch die Möglichkeit nur zum Schein kollektive Interessen zu verfolgen, aber in tatsächlicher Hinsicht wiederum im Eigeninteresse

zu handeln (so genanntes „shirking“). Dies ist deshalb möglich, weil der Agent über einen beträchtlichen Informationsvorsprung verfügt und zudem der Prinzipal nicht in der Lage ist, die Politik des Agenten vollständig zu durchschauen („hidden action“-Problem). Dieses Problem stellt sich im besonderen Maße im Mehrebenensystem, wo der einzelne Repräsentierte die Komplexität des Systems nur in Ausnahmefällen durchschauen kann. Letztendlich sind die Prinzipale nicht entsprechend über die wahren Präferenzen und Interessen des Agenten informiert, wodurch die Kontrolle der Repräsentanten nochmals erschwert wird („hidden information“-Problem). Damit wurden in einem ersten Schritt die Ursachen des Misstrauens zwischen Repräsentanten und Repräsentierten aufgezeigt (vgl. Benz in Schmalz-Bruns/Zintl, 2002, 285).

v) Vertrauen in der Principal-agent-Theorie?

Nun stellt sich die Frage, wie man die Komponente des Vertrauens in dieses Konzept einbaut. Im ursprünglichen Konzept der Principal-agent-Theorie kommt dem Vertrauen keinerlei Stellenwert zu, allerdings sind in letzter Zeit durchaus gegenteilige Bestrebungen zu beobachten. Es war Casadesus-Masanell, der die Komponente des Vertrauens in diesem Zusammenhang näher beleuchtete. Vertrauen wird dabei als stabilisierendes Element gesehen, welches dazu dient, Unsicherheiten in der Umwelt zu reduzieren und dem Prinzipal einen größeren Nutzen zu verschaffen. Dabei werden Normen, ethische Standards und Altruismus als Basis des Vertrauens angesehen. Normen werden dabei als Leitlinien definiert, mit deren Hilfe sich feststellen lässt, welche Verhaltensweisen als angemessen und welche als unangemessen gelten. Insofern das überprüfbare Ergebnis der Tätigkeit des Agenten von der Erwartung des Prinzipals abweicht, entstehen Gefühle beim Agenten, welche als Scham bezeichnet werden. Allerdings handelt es sich hierbei um ein Instrumentarium, das lediglich ex post eingesetzt werden kann, nachdem erst im Nachhinein jegliche Unsicherheit über das überprüfbare Ergebnis der Arbeit des Agenten beseitigt werden kann. Dabei obliegt es dem Agenten, im Vorfeld Handlungen zu setzen, die seine psychologischen Kosten in Form von Scham reduzieren. Das Setzen von Normen führt dazu, dass der Agent auch bei Fehlen individueller Anreize das Ausmaß und die Art und Weise der Arbeit am Maßstab des

Prinzipals ausrichtet, wodurch sein Nutzen wiederum steigt. Allerdings setzt dies voraus, dass sich der Agent an diese Normen gebunden und verpflichtet fühlt, diese auch einzuhalten. In der Konsequenz bedeutet dies nach Casadesus-Masanell, dass ein Agent, welcher inneren Druck verspürt, sich an diese Normen zu halten vertrauenswürdiger ist, als ein Agent, welcher nur geringeren oder überhaupt keinen Druck zur Befolgung dieser Normen empfindet. Die Kosten der Nichtbefolgung dieser Normen sind psychologischer Art und bestehen in der Existenz von Schamgefühlen. Die zweite Komponente des Vertrauens nach diesem Konzept sind ethische Standards. Dabei ist mit ethischen Standards gemeint, dass der Agent einen Arbeitsansatz an den Tag legt, den er selbst als angemessen betrachtet. Insoweit der Arbeitseinsatz des Agenten von diesem ethischen Standard abweicht, entsteht beim Agenten ein Gefühl, welches der Autor als Schuld beschreibt. Ein hoher ethischer Standard des Agenten führt dazu, dass auch bei Abwesenheit monetärer oder sonstiger externer Anreize der Agent angemessene Arbeit leistet. Damit wirken sowohl Normen, als auch ethische Standards in die gleiche Richtung zugunsten des Prinzipals. Die letzte vertrauensbildende Komponente nennt sich Altruismus. Darunter versteht man, dass der Agent den Nutzen seines Prinzipals zu seinem Eigenen macht und demnach der für die Principal-agent-Theorie charakteristische Interessengegensatz zwischen Prinzipal und Agent zumindest teilweise aufgehoben wird. In der Realität ist der klassische Altruismus selbstverständlich die Ausnahme. In der Praxis kommt er meist in verwässerter Form vor, wobei der Altruist durch selbstloses Verhalten einen Nutzen psychischer Art stiftet (vgl. Eckelhart, 2007, 45). Diese intrinsische Erscheinungsform von Altruismus hängt sehr stark von der Existenz eines Gewissens bei der betreffenden Person ab. Allerdings existiert auch eine extrinsische Erscheinungsform des Altruismus. Dabei handelt der Agent nicht deshalb im Interesse des Prinzipals, weil es ihm sein Gewissen gebietet, sondern weil er in ein soziales Umfeld eingebettet ist, welches Altruismus zu schätzen weiß. Aus der Tatsache, dass der Vertrauensgeber dem Vertrauensnehmer einen Vertrauensvorschuss gewährt, entsteht gewissermaßen ein moralischer Anspruch des Vertrauensgebers. Dieser kann sich sicher sein, dass das geschenkte Vertrauen in seinem Interesse ausgeübt wird. Darüber hinaus stützt sich diese Erwartungshaltung auf Erfahrungen, die in der Vergangenheit gemacht wurden. Ein Akteur, der diesen Erwartungen auf Dauer nicht entspricht, wird in seinem sozialen Umfeld an

Verlässlichkeit verlieren und nicht mehr als vertrauenswürdig wahrgenommen (vgl. Eckelhart, 2007, 48). Die Existenz von Altruismus beim Agenten wirkt nach Casadesus-Masanell in dreifacher Hinsicht Profit für den Prinzipal ab. Zunächst betrachtet der Agent jegliche Handlung als weniger kostspielig, nachdem er sich den Nutzen für den Prinzipal zu Eigen macht und ihm demnach das Setzen dieser Handlung leichter und einfacher fällt. Zusätzlich wird der Agent das Ergebnis seiner Arbeit nicht dem Zufall überlassen, da er über das Wohlbefinden des Prinzipals besorgt ist (vgl. Casadesus-Masanell, 2004, 377).

Die Auswirkungen von Altruismus auf das Verhalten des Agenten und somit den Nutzen des Prinzipals hängen allerdings von der Erscheinungsform des Altruismus ab. Verfügt der Agent über ein ausgeprägtes Gewissen, so wird er stets versuchen, im Interesse seines Prinzipals zu handeln. Er wird sich stets fragen, was die beste Lösung für den Prinzipal ist und dementsprechend handeln. Aufgrund der gewissenhaften Handlungsweise des Agenten entsteht dem Prinzipal ein Zusatznutzen, der nicht von monetären Reizen abhängig ist. Aber auch Agenten mit schwach ausgeprägtem Gewissen können altruistisch handeln. Dies wird dann der Fall sein, wenn der Agent in einem engen sozialen Umfeld tätig und bemüht ist, sich einen vertrauenswürdigen Ruf zu erarbeiten. Um auch in zukünftigen Principal-agent-Beziehungen als vertrauenswürdig zu gelten, wird er bemüht sein, das Vertrauen des Prinzipals zu rechtfertigen und in seinem Sinne zu handeln. Er wird allerdings nur dann entsprechend handeln, wenn er darauf angewiesen ist, dass er auch in Hinkunft als vertrauenswürdig erachtet wird. Im Konzept von Casadesus-Masanell jedoch wird die Existenz von extrinsischem Altruismus ignoriert und Altruismus lediglich im Sinne von gewissenhaftem Handeln im Interesse des Prinzipals verstanden. Selbst wenn die Komponente des Vertrauens in der Principal-agent-Theorie bislang beinahe gänzlich vernachlässigt wurde, lässt sich dennoch konstatieren, dass Vertrauen einen großen Einfluss auf die Beziehung zwischen Prinzipal und Agent haben kann. Eine Gemeinsamkeit, die jedoch allen soeben erwähnten Bestandteilen von Vertrauen innewohnt ist, dass es sich um psychische Vorgänge in der Sphäre des Agenten handelt, die aus Sicht des Prinzipals zu einem höheren Nutzen führen. Der Prinzipal kann sich dann darauf verlassen, dass der Agent auch dann, wenn es aus seiner Sicht rational wäre vertragsbrüchig zu werden und opportunistisch zu handeln, dies unterlassen wird.

Damit wäre ein wertvoller Beitrag zur Berücksichtigung von Vertrauen in der Beziehung zwischen Prinzipal und Agent geleistet. Vertrauen spielt allerdings noch in Zusammenhang mit einer weiteren Ausprägung divergierender Interessen zwischen Prinzipal und Agent eine wichtige Rolle. Dieser Interessenkonflikt ergibt sich daraus, dass Agenten typischerweise arbeitsscheu sind und darüber hinaus auch über die Möglichkeit verfügen, vom Prinzipal zur Verfügung gestellte Ressourcen zu privaten Zwecken zu verwenden. Aufgrund ihres Informationsvorsprunges werden die Agenten in die Lage versetzt, ihren Nutzen auf Kosten des Prinzipals zu erhöhen. Darüber hinaus existiert allerdings noch eine weitere Dimension, die in einem Interessenkonflikt mündet und besonders im Kontext demokratischer Repräsentation von Bedeutung ist. Aufgrund der divergierenden Ziele von Agent und Prinzipal werden Letztere durch Ausgestaltung eines entsprechenden Vertrages bemüht sein, diesen Interessenkonflikt zu ihren Gunsten aufzulösen. Der Prinzipal wird daher versuchen, durch gezieltes Setzen von Anreizen die Arbeitsscheue des Agenten zu überwinden und ihn dazu zu bewegen, in seinem Interesse zu handeln. Als geeignetes Mittel zu diesem Zweck bieten sich Verträge an, welche eine erfolgsabhängige Entlohnung des Agenten vorsehen. Um den Arbeitserfolg des Agenten bestmöglich beurteilen zu können, wird der Prinzipal dabei überschaubare Zeiträume wählen. Dies wird in der Folge dazu führen, dass sich der Agent bei der Leistung seiner Arbeit lediglich an diesen Zeiträumen orientiert. Dem Prinzipal jedoch wird im Idealfall daran gelegen sein, dass die Arbeit des Agenten nicht nur auf kurzfristige Nutzenstiftung zu seinen Gunsten ausgerichtet ist. Somit können typische Konflikte zwischen Agent und Prinzipal auch dadurch entstehen, dass jeweils unterschiedliche Zeithorizonte als maßgeblich angesehen werden (vgl. Lambert, 2001, 5). Dazu kann noch kommen, dass der Agent davon ausgeht, dass er zukünftig ohnehin für einen anderen Prinzipal tätig sein wird. Dies führt in der Folge dazu, dass der Agent in erhöhtem Ausmaß an kurzfristigen Erfolgen orientiert sein wird. Auch dieser Interessenkonflikt ist Ausfluss der zwischen Prinzipal und Agent herrschenden Informationsasymmetrie. Anderenfalls wäre es dem Prinzipal leicht möglich, kurzfristige Strategien zu entlarven und sich anschließend für einen längerfristig denkenden Agenten zu entscheiden. Zur Klarstellung ist damit ein Agent gemeint, der Strategien verfolgt, welche über einen möglichst langen Zeitraum in Summe einen optimalen Nutzen für den Prinzipal abwerfen. Gerade im Kontext

demokratischer Repräsentation wirken sich diese Umstände verstärkt aus. Denn sowohl die Wähler, als auch die Abgeordneten sind aufgrund der Komplexität der modernen Welt über längerfristige Auswirkungen einzelner Maßnahmen häufig nicht gänzlich im Bilde. Allerdings ist jeder Repräsentant bemüht, auch für die nächste Legislaturperiode seitens seiner Wählerschaft ein Mandat zu erhalten.

Dies zeigt sich insbesondere am Politikfeld Klimawandel, dem sich die Europäische Union in wortreicher Art und Weise zuletzt besonders verschrieben hat. Hier gab es lange Zeit sehr kontrovers diskutierte Auseinandersetzungen darüber, ob es überhaupt einen Klimawandel gäbe und ob dieser durch menschliche Einwirkung hervorgerufen worden sei. Daher war es für die Wählerschaft enorm schwierig, die gegenwärtige Lage einzuschätzen und zu beurteilen, ob tatsächlich Handlungsbedarf in diesem Politikfeld besteht. Darüber hinaus ist ein Merkmal des Klimawandels, dass er lediglich durch einschneidende kurzfristige Maßnahmen gebremst werden kann. Aufgrund der Langfristigkeit dieses Phänomens würden jedoch Versäumnisse in diesem Bereich nicht dazu führen, dass derzeit im Amt befindliche Repräsentanten auch politisch zur Verantwortung gezogen würden. Andererseits würde die rasche Ergreifung restriktiver wirtschaftspolitischer Maßnahmen kurzfristig für Unmut innerhalb der Wählerschaft sorgen. Demnach werden längerfristig erforderliche Maßnahmen unterlassen, um die eigene Wiederwahl nicht zu gefährden. Dieser kurze Exkurs in ein enorm aktuelles Politikfeld sollte verdeutlichen, dass aufgrund der relativ kurzen Amtszeiten politischer Vertreter von vier bis fünf Jahren, sich über mehrere Generationen erstreckende Problembereiche nur unzureichend bewältigt werden können. Gerade dabei kann die Komponente des Vertrauens einen enormen Beitrag leisten. Denn ein Vertreter, dem ein hohes Maß an Vertrauen beigemessen wird, kann derartige Einschnitte leichter rechtfertigen, als ein Vertreter, bei dem dies nicht der Fall ist. Somit ist die Bewältigung von die Amtszeit eines Repräsentanten übersteigenden Problemstellungen stets vom Ausmaß des Vertrauens abhängig, welches ihm zugeschrieben wird. Allerdings kann ein Mangel an vertrauenswürdigen Agenten im Umkehrschluss dazu führen, dass derartige Herausforderungen nicht angegangen werden und sich schließlich zum Nachteil des Prinzipals auswirken. Allerdings ist jedes demokratische System darauf angewiesen, dass ihre demokratischen gewählten Repräsentanten zum langfristigen Wohl der gesamten Bevölkerung agieren. Damit stellt sich die Frage, wie die Arbeit des Agenten vom

Prinzipal optimal beurteilt werden kann, denn vielfach ist die Entlohnung des Agenten, wie bereits erwähnt, hauptsächlich erfolgsabhängig. Die Anpassung der Entlohnung des Agenten an das von ihm erzielte Ergebnis ist jedoch auch kein unmissverständliches Kriterium. Denn erfolgsabhängige Entlohnungsvarianten werden hauptsächlich deshalb gewählt, weil der Prinzipal nicht in der Lage ist, den Arbeitseinsatz des Agenten genau zu kontrollieren. Deshalb wird der Prinzipal dem Agenten einen Vertrag vorlegen, der eine Entlohnung vorsieht, die sich an relativ leicht nachvollziehbaren Kriterien orientiert. Zudem wird dadurch ein Teil des Risikos auf den Agenten überwält. Dies macht sich insbesondere dann bemerkbar, wenn das Arbeitsergebnis des Agenten trotz hohem Arbeitseinsatz aufgrund von negativen Umwelteinflüssen schlecht ausfällt. Gerade darin besteht aber zugleich eine Möglichkeit für den Agenten seinen Wissensvorsprung erneut auszunützen. Denn der Prinzipal kann nicht beurteilen, ob das vom Agenten abgelieferte Ergebnis zur Gänze auf dessen Arbeitsleistung oder auf externe Umwelteinflüsse zurückzuführen ist (vgl. Laux, 1990, 14). Dementsprechend kann der Agent bei Erreichen eines Ergebnisses, welches nicht den Erwartungen des Prinzipals entspricht, externe Ereignisse dafür verantwortlich machen. Eine Auseinandersetzung mit dieser Problematik lohnt sich deshalb, weil diese Gefahr dann besonders groß ist, wenn viele Umwelteinflüsse bei der Erfüllung der Aufgabe des Agenten eine Rolle spielen. Dann ist es für den Prinzipal besonders schwer, herauszufiltern, zu welchem Anteil ein schlechtes Ergebnis auf mangelnde Arbeitsleistung des Agenten zurückzuführen ist. Im hier behandelten Kontext stellt sich diese Frage besonders häufig, nachdem politische Vertreter oftmals Kritik von vielen Seiten ausgesetzt sind. Nachdem ein Agent, der seinem persönlichen Wohl verpflichtet ist, nie mangelnden Arbeitseinsatz eingestehen wird, muss sich der Prinzipal ein Urteil darüber bilden, ob die vom Agenten angeführten Umwelteinflüsse tatsächlich (wenn auch nur zum Teil) verantwortlich gemacht werden können. Übernimmt der Agent jedoch selten oder gar nie die Verantwortung für ein unter den Erwartungen liegendes Arbeitsergebnis, wird der Prinzipal an den Aussagen des Agenten zu zweifeln beginnen. Diese Zweifel können zu einem Vertrauensschwund des Prinzipals in seinen Agenten führen. Dies zeigt sich an den aktuellen Entwicklungen in Europa, in denen die Politiker in den letzten Jahren enorm an Vertrauen verloren haben (<http://www.readers-digest.de>, 15.12.2009).

vi) Die Reduzierung von Misstrauen zwischen Prinzipal und Agent

Zur Lösung dieser Problematik stehen nun verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten der Akteursbeziehung zur Verfügung. Dabei werden zwei unterschiedliche Regelungsansätze unterschieden. Im Rahmen der Ex-ante-Steuerung werden Verhandlungspositionen festgelegt, welche den Repräsentanten binden. Elemente der Ex-ante-Steuerung erhöhen allerdings die Wahrscheinlichkeit von Blockaden, nachdem der Verhandlungsspielraum des Repräsentanten naturgemäß eingeschränkt wird. Der Vorteil dieser Methode liegt darin, dass die Repräsentierten auf das Verhalten ihrer Repräsentanten vertrauen können. Durch die Festlegung von Verhandlungsposition im Vorhinein wird den Agenten die Möglichkeit genommen, ihren Vorsprung an Wissen auszunützen. Darüber hinaus werden die Agenten daran gehindert, ihre individuellen Interessen über das Kollektivinteresse zu stellen. Die zweite Möglichkeit zur Lösung der Repräsentationsproblematik besteht in der Durchführung von sogenannten Ex-post-Kontrollen. Darunter versteht man die Etablierung von Berichtspflichten, Aufsichtsverfahren und speziellen Vetorechten. Die Institutionalisierung von Ex-post-Kontrollen führt im Idealfall dazu, dass die Repräsentanten im Rahmen ihrer Verhandlungen so agieren, dass sie den jeweiligen Berichtspflichten entsprechen und etwaigen Aufsichtsverfahren standhalten. Im Hinblick auf politische Verhandlungen in Mehrebenensystemen verfügen die verhandelnden Regierungen grundsätzlich über ausreichend politisches Gewicht um ihre Verhandlungsergebnisse zu rechtfertigen. Darüber hinaus darf auch nicht vergessen werden, dass es durchaus passieren kann, dass Regierungen und deren Vertreter im vorauseilenden Gehorsam handeln, was im Endeffekt zu den Ergebnissen einer ex-ante-Kontrolle führt. Im diesem Zusammenhang sind insbesondere Ratifizierungsverfahren zu erwähnen, welche ebenso Maßnahmen der ex-post-Kontrolle darstellen. Handelt es sich dabei lediglich um parlamentarische Ratifizierungsverfahren, so ist die Zustimmung zu einem von Regierungsvertretern abgeschlossenen internationalen Vertrag regelmäßig Formsache. Dies deshalb, weil die von den nationalen Parlamenten entsandten Regierungsvertreter verlässlich auf entsprechende Unterstützung ihrer Parlamentsfraktionen zählen können. Dementsprechend handelt es sich hierbei nicht um Methoden, in denen Repräsentierte ihre Kontrolle gegenüber

den Repräsentanten ausüben können. Vielmehr findet hier eine Kontrolle der Repräsentanten durch Ihresgleichen selbst statt, nachdem es wiederum Abgeordnete sind, welche im Parlament ihre Zustimmung erteilen. Viel effektiver und demokratisch wirkungsvoller sind Ratifizierungsprozesse, die von Verfassungswegen eine Volksabstimmung vorsehen. Hier findet tatsächlich eine ex-post-Kontrolle der Repräsentanten durch die Repräsentierten statt. Dass derartige Volksabstimmungen nicht gänzlich risikolos sind, haben die negativen Referenden zum „Vertrag über eine Verfassung für die Europäische Union“ in Frankreich und den Niederlanden gezeigt. Aufgrund mangelnder Information sind die Bürger oftmals nicht in der Lage, den Ratifizierungsgegenstand entsprechend abzugrenzen. Allerdings führen erfolglose ex-post-Kontrollen in Form von unreflektierten Zustimmungen zu zweifelhaften Verhandlungsergebnissen zu erhöhtem Misstrauen innerhalb der Bevölkerung. Im Kontext parlamentarischer Kontrolle, welche nicht nur in Form von Ratifizierungen, sondern auch in Form von Ausschüssen, insbesondere in Europäischen Angelegenheiten, führt dieses Misstrauen gegenüber demokratischen Institutionen zu Legitimationskrisen. Demokratische Institutionen scheinen in den Augen der Bürger mit der Wahrnehmung der ex-post-Kontrolle überfordert und aufgrund mangelnder Alternativen leidet darunter das Vertrauen in staatliche Institutionen. Hinsichtlich der Beziehung der Bürger zu ihren demokratischen Institutionen wirken auftretende Blockaden genauso wie Legitimationskrisen. In beiden Fällen verlieren die Bürger ihr Vertrauen in demokratische Institutionen schlechthin und wenden und verlieren ihr Vertrauen in das Funktionieren der staatlichen Ordnung. Dies wird insbesondere in der sinkenden Wahlbeteiligung und der zunehmenden Politikverdrossenheit deutlich (vgl. Benz in Schmalz-Bruns/Zintl, 2002, 286).

Wie gesagt, ist ein Grund, weshalb die Bürger ihren Repräsentanten in Mehrebenensystem misstrauen, dass dieselben Personen auf unterschiedlichen Ebenen handeln. Werden nationale Repräsentanten nämlich im internationalen Kontext tätig, dann entsteht ein Zielkonflikt. In diesem Kontext gilt es, zunächst eine Problemlösung durch Abschluss einer Vereinbarung und Zustandekommen eines Konsenses zwischen den Parteien zu erreichen. Daher sind die Repräsentanten gezwungen in Verhandlungen einzutreten und im Endeffekt Kompromisse zu schließen, soll eine Einigung erreicht werden. Dies impliziert, dass Zugeständnisse gemacht werden müssen, womit der Wählerwille nicht mehr uneingeschränkt verwirklicht werden

kann. Eine derartige Einigung kann auf verschiedenen Wegen erreicht werden, welche jeweils verschiedene Auswirkungen auf das Vertrauen in die verhandelnden Personen haben. Grundsätzlich lässt sich eine Ausgangssituation vorstellen, in der sich sämtliche Repräsentanten streng an den Wählerwillen gebunden fühlen und somit auf ihren jeweiligen Standpunkten beharren. Eine derartige Situation kann entstehen, wenn es sich um eine Materie handelt, die für den einzelnen Verhandlungspartner besonders bedeutsam oder emotional geprägt ist. In einer derartigen Situation kann eine Einigung am ehesten dadurch erreicht werden, dass zusätzliche Gegenstände oder Ressourcen in die Verhandlungen mit einbezogen werden. Dann wird der Abschluss von Tauschgeschäften ermöglicht. Hierbei kann jeder Verhandlungspartner Zugeständnisse in einem Verhandlungsfeld machen, welches für ihn und seine Repräsentierten von geringerem Wert ist. Dies erlaubt jedem Verhandlungspartner entsprechend den Präferenzen seiner jeweiligen Repräsentierten Zugeständnisse zu machen. Gleichzeitig bleiben besonders bedeutsame Materien gewahrt. Die Möglichkeit der Gewährung von Ausgleichszahlungen besteht zwar im nationalen Mehrebenensystem, beispielsweise im Falle von Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern, ist aber auf Europäischer Ebene kein geeignetes Mittel zur Erzielung eines Konsens. Nachdem die Zuordnung und Bezifferung des Nutzens einer Vereinbarung im internationalen Kontext Schwierigkeiten bereitet, und der Kreis der Benachteiligten im Vorhinein ebenfalls nicht exakt absehbar ist, wird im internationalen Kontext kein Gebrauch von der Möglichkeit von Ausgleichszahlungen gemacht. Geht man von der gleichen Ausgangsposition aus und nimmt die Existenz beliebig variabler Lösungsmöglichkeiten an, dann ist es möglich zu einer Lösung zu gelangen, wenn die Verhandlungspartner durch gegenseitige Konzessionen ihre Standpunkte annähern und auf diese Weise einen Kompromiss schließen. Diese Unterscheidung geht auf Arthur Benz zurück, welcher die entscheidende Differenz zwischen einem Tauschgeschäft und einem Kompromiss darin sieht, dass Letztere ein Abweichen von der Ausgangsforderung in einem Konfliktfeld darstellt. Jene Lösung, von welcher beide Verhandlungspartner am meisten profitieren, kommt dadurch zustande, dass aufgrund der in der Verhandlung stattfindenden Kommunikation Lernprozesse angestoßen werden, die zur Neudefinition von Verhandlungszielen und auf diese Weise zu einer geänderten Sichtweise führen. Aufgrund seiner Kapazität zur Lösung von

Problemen, welche beide Seiten zufrieden stellt, wird dieses Szenario „problem solving“ genannt (vgl. Benz in Schmalz-Bruns/Zintl, 1992, 154).

Gerade das Europäische Mehrebenensystem ist von Verhandlungen geprägt. Aufgrund der zutiefst unterschiedlichen Interessen zwischen den Mitgliedsstaaten stellen Verhandlungen die einzige Möglichkeit dar, dauerhaft Kooperation zu gewährleisten. Damit das System der Europäischen Zusammenarbeit funktionsfähig bleibt, muss sowohl deren Kooperations- als Koordinationsfähigkeit gewährleistet sein. Unter Kooperation im System der Europäischen Zusammenarbeit versteht man die Erzielung politikfeldübergreifender Lösungen. Unter Koordination hingegen versteht man die möglichst einheitliche Umsetzung der zuvor im Wege der Kooperation getroffenen Entscheidungen. Sowohl an Kooperation, als auch an Koordination werden im Europäischen Kontext erhöhte Anforderungen gestellt und verschiedenste Probleme in beiden Bereichen aufgeworfen. Zu den elementaren Voraussetzungen grenzüberschreitender Koordination und Kooperation zählen gemeinsame Orientierungen, Identitäten und anerkannte Fairnessregeln. Selbst wenn trotz zunehmender Integrationsbestrebungen, das Vorhandensein einer gemeinsamen Europäischen Identität in Frage gestellt wird, so können diese Grundvoraussetzungen doch auf Europäischer Ebene als gegeben angenommen werden. Insbesondere herrscht grundsätzliche Einigung über die zu verfolgenden Ziele und über ein gemeinsames Handlungsspektrum. Allerdings entstehen auch dann, wenn die Ausgangsbedingungen für grenzüberschreitenden Kooperation und Koordination grundsätzlich gegeben sind Ineffizienten in der Durchführung. Koordinationsprobleme entstehen insbesondere dann,

„wenn die Folgen einer Handlung über den vom handelnden Akteur kontrollierten Kompetenzbereich hinaus wirken“ (Benz in Ast, 1999, 38).

Damit ist gemeint, dass eine Entscheidung, welche auf einer Ebene getroffen wird, auf einer anderen Ebene Wirkungen hervorruft, die jedoch im Rahmen der Kooperation nicht berücksichtigt wurden. Das System der Europäischen Union begünstigt das Auftreten derartiger Koordinationsprobleme. Schließlich waren die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union noch nicht bereit, eine autonome Europäische Exekutive einzurichten. Dies führt dazu, dass die Europäische Union bei der

Umsetzung ihrer Rechtsakte auf die Verwaltungen und Exekutiven der Mitgliedsstaaten angewiesen ist. Dementsprechend entstehen im Rahmen der Koordination zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union und der Mitgliedsstaaten untereinander laufend Schwierigkeiten. Mangelnde Koordination führt stets zu einer unzureichenden Umsetzung der auf Europäischer Ebene getroffenen Vereinbarungen. Koordinationsprobleme, die eine mangelhafte Umsetzung der Europäischen Rechtssetzungsakte nach sich ziehen, können insbesondere dadurch verhindert werden, dass auf zu erwartenden Umsetzungsschwierigkeiten bereits im Laufe der Verhandlungen Rücksicht genommen wird. Auf Ebene der Koordination fördert insbesondere Vertrauen in die auf Europäischer Ebene getroffenen Regelungen eine entsprechende Umsetzung.

Kooperationsprobleme entstehen vornehmlich dann, wenn aufgrund der enorm unterschiedlichen Interessenlage keinerlei Möglichkeit besteht, eine politikfeldübergreifende Lösung zu erzielen. In diesem Fall ist man darauf beschränkt, Lösungen für einzelne Politikfelder zu generieren und eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners zu betreiben. Das Erkennen und Verstehen von Positionen anderer Akteure kann nicht nur dazu führen, dass die eigenen Einstellungen, Kausalannahmen und Problemrezeptionen hinterfragt, sondern auch zukünftig auftretende Schwierigkeiten im Zuge der Koordination berücksichtigt werden (vgl. Ast, 1999, 41). Allerdings darf gerade im Kontext gegenseitigen Vertrauens nicht vergessen werden, dass derartige Vorgehensweisen geeignet sind, Misstrauen in den Reihen der Repräsentierten hervorzurufen. Im Hinblick auf die Wahrnehmung der einzelnen Problemlösungsstrategien durch die Repräsentierten lässt sich festhalten, dass auf jedem dieser Wege zustande gekommene Lösungen nicht geeignet sind, das Vertrauen der Repräsentierten in ihre Repräsentanten zu stärken. Jede dieser Lösungen ermöglicht es dem politischen Gegner ein Nachgeben in einem anderen Konfliktfeld oder auch im gleichen Konfliktfeld als Verrat des Wählerwillens darzustellen. Am ehesten scheint der Lösungsweg des „problem solving“ dazu geeignet Ergebnisse im Verhandlungsweg zu erreichen und gleichzeitig das Vertrauen der Bürger in ihre Repräsentanten zu wahren. Die hier aufgezeigten Probleme sollen verdeutlichen, dass ein Agent in kommunikativen Verhandlungsprozessen zur Erzielung eines gemeinsamen Ergebnisses sich stets in einem Zielkonflikt befindet. Dieser Zielkonflikt wird allerdings regelmäßig zu Gunsten der Erreichung einer Einigung gelöst.

Das Zustandekommen eines Kompromisses oder eines Tauschhandels verlangt immer ein Nachgeben im einen oder anderen Politikfeld zu Lasten der Repräsentierten. Allerdings könnte auch eine Einigung auf dem Wege des „problem solving“ den Schluss zulassen, dass der eigene Vertreter Zuge des Verhandlungsprozesses seine Verhandlungsziele adaptiert hat nunmehr keinerlei Widerspruch mehr sieht. Nun sind die Repräsentanten aber auf das Vertrauen ihrer Repräsentierten angewiesen, nachdem das erzielte Verhandlungsergebnis schließlich auch einer Umsetzung bedarf. Insofern die Repräsentierten nicht auf die Sinnhaftigkeit der abgeschlossenen Einigung und somit auf die Verfolgung ihrer Interessen durch ihre Vertreter vertrauen, werden sie weniger geneigt sein, diese umzusetzen. Somit erfordert die Implikation eines von Repräsentanten erreichten Verhandlungsergebnisses die Mitwirkung und das Vertrauen ihrer Repräsentierten. Dabei macht es jedoch einen großen Unterschied im Ergebnis, ob die Normunterworfenen den von den Repräsentanten erreichten Ergebnissen lediglich kritisch gegenüberstehen oder ob diesbezüglich Misstrauen vorherrscht. So trägt eine kritische Haltung gegenüber den Eliten durchaus zur Stabilisierung des demokratischen Systems und zur Entwicklung einer demokratischen Staatsbürgerkultur bei. Misstrauen gegenüber den herrschenden Eliten und deren Arbeitsergebnissen wiederum kann zu negativen Auswirkungen auf die faktische Effizienz des politischen Systems führen. Denn insofern von demokratisch gewählten Repräsentanten getroffene Entscheidungen von der Bevölkerung nicht getragen und umgesetzt werden, führt dies zu erhöhten Anstrengungen im Hinblick auf deren Durchsetzung. Somit ist jedes politische System, allein schon aus Gründen der faktischen Effizienz geltenden Rechts, von der Zustimmung und dem Vertrauen in die Sinnhaftigkeit durch die Normunterworfenen abhängig (vgl. Schemmann in Schweer, 2003, 17).

2. Abschnitt

1) Der Gesellschaftsvertrag

Die im vorherigen Kapitel dargestellte Principal-agent-Theorie verwendet zur Lösung der zwischen Prinzipal und Agent bestehenden Asymmetrien das Instrument des Vertrages. Damit versucht der Prinzipal sein Informationsdefizit im Hinblick auf die Eigenschaften, Fähigkeiten und Kenntnisse des Agenten zu reduzieren. Das Instrument des Vertrages ist zwar, wie bereits erwähnt, auf den ursprünglichen Anwendungsbereich dieser Theorie zugeschnitten, doch lässt es sich auch im Kontext demokratischer Repräsentation einer sinnvollen Verwendung zuführen. Denn es waren bedeutsame Philosophen und Staatstheoretiker wie Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes oder John Locke, welche zur Überwindung des Naturzustandes und der damit verbundenen Unsicherheit für jeden einzelnen Bürger entsprechende Konstellationen entwickelten. Wenngleich die genannten Staatstheoretiker unterschiedliche Ausgangssituationen bei der Entwicklung ihrer jeweiligen Theorien vor Augen hatten, lassen sich dennoch gewisse Gemeinsamkeiten erkennen.

i) Jean-Jacques Rousseau

In der Vorstellung dieses Staatstheoretikers durchläuft der Mensch im Laufe seiner Geschichte eine bestimmte Entwicklung. Rousseau zeichnet die Urform des Menschen als uneigennütigen Einzelgänger, welcher den Kontakt zu anderen Individuen meidet und sich beinahe ausschließlich von dem ernährt, was ihm die Natur zu bieten hat. Der Mensch ist in diesem Stadium zwar nicht klassisch uneigennützig, diese Frage stellt sich für ihn jedoch nicht, nachdem vollkommen isoliert lebt. Solange die Anzahl dieser Urmenschen noch ein überschaubares Maß beträgt, ist auch kein Konfliktpotential vorhanden. Denn solange die Bevölkerungszahl überschaubar bleibt, kann jeder Mensch seine Bedürfnisse aus den Erträgen der Natur autark befriedigen. Darüber hinaus agiert jeder Mensch vollkommen unabhängig, so dass Konflikte mit potentiellen anderen Individuen gar nicht möglich sind. Falls es dennoch zu zufälligen Begegnungen zweier menschlicher Wesen

kommt, wird der Selbsterhaltungstrieb durch das Mitgefühl mit seinen Artgenossen im Zaum gehalten (vgl. Mayer-Tasch, 1991, 14). Der vorgesellschaftliche Zustand nach Jean-Jacques Rousseau ist, zumindest in dieser Urform, vollkommen unterschiedlich zu jenem von Thomas Hobbes. Während bei Letzterem die Menschen sich gegenseitig Wölfe und Feinde sind, gehen sich die Menschen im Urzustand nach Rousseau aus dem Weg. Erst mit der Vermehrung der Menschheit stellen sich auch beim Franzosen jene Schwierigkeiten und Probleme, welche die Entwicklung eines Staates unumgänglich machen. Die zunehmende Nahrungsmittelknappheit unter den Menschen macht es notwendig, neue Lösungswege zu finden. Dies ist der Beginn der Entwicklung von Intellekt und Sprache, welche es einzelnen Menschen ermöglicht, erfolgreich zu agieren. Darüber führten Naturkatastrophen und die Notwendigkeit seinen Lebensunterhalt zu bestreiten, zur Zusammenrottung der Menschen zu Sippen und Haushalten und damit zur Überwindung des Individualismus (vgl. Mayer-Tasch, 1968, 16). Dabei spricht Rousseau lediglich davon, dass die Menschheit eine Entwicklungsstufe erreicht hätte, auf welcher die Hindernisse für die Selbsterhaltung stärker wären, als die Kräfte, die der Einzelne zur Überwindung dieser Hindernisse aufbringen könne. Rousseau geht dabei nicht auf die Art von Hindernissen ein, die zu überwinden der einzelne Mensch nicht in der Lage war. Allerdings wird man aufgrund der Darstellung des Menschen im Naturzustand an natürliche Katastrophen denken müssen. Denn Rousseau geht davon aus, der Mensch sei so exakt an die Umstände im Naturzustand angepasst, dass bereits die kleinste Veränderung für den einzelnen Menschen zu einem unüberwindbaren Hindernis führen würde (vgl. Schottky, 1995, 79). Nachdem der Mensch nicht in der Lage ist, seine natürlichen Kräfte zu erweitern, bleibt ihm lediglich die Möglichkeit sich mit anderen Menschen zusammenzuschließen, um diese Hindernisse zu überwinden. Der Menschen verfügt nicht über die Möglichkeit über sich hinauszuwachsen, sondern kann nur durch Vervielfältigung der Kräfte des Einzelnen diesem Zustand entrinnen. Folglich schlossen sich die Menschen aufgrund einheitlicher klimatischer Bedingungen zu größeren Gemeinschaften zusammen und entwickelten erste Ansätze einer modernen Arbeitsteilung innerhalb der Gesellschaft. Zu diesem Zeitpunkt, in welchem sich der Mensch aus der Isolation löste und in Gesellschaften organisierte, wurde das Eigeninteresse in ihm wach, wodurch er ab diesem Zeitpunkt nach Wohlstand auf Kosten seiner Mitmenschen zu trachten

begann. Die Hinwendung des Menschen zur Gesellschaft führt zur Entwicklung von Egoismus und dem Streben nach Ansehen durch andere Mitglieder der Gesellschaft. Der Mensch geht in diesem Zeitpunkt nur unregelmäßige Sozialbeziehungen ein, wodurch wirtschaftliche Zusammenarbeit innerhalb der Gesellschaft beinahe unmöglich wird. Demnach sind auch bei Rousseau die (wirtschaftlichen) Interessen für die Staatsgründung ausschlaggebend. Der Mensch kann seine individuellen Interessen im staatlichen Zustand besser verfolgen, als im Naturzustand. Dies deshalb weil in der staatlichen Gesellschaft der Rechtsfrieden unter den Menschen gesichert ist (vgl. Schottky, 1995, 86). Damit einhergehend kommt das Institut des Eigentums auf, nachdem erstmals in der Geschichte der Menschheit die Güter der Natur verschiedenen Menschen ausschließlich zugeordnet werden. Eine Folge der Entstehung des Eigentums ist die Teilung der Gesellschaft in Gesellschaftsgruppen, welche über viel Eigentum verfügen und welche, denen es an Eigentum fehlt. Daher befindet sich ein Großteil der Bevölkerung in einem Zustand der Abhängigkeit, der die eigene Freiheit beschränkt. Damit verliert der Mensch endgültig jene Freiheit und Autarkie, welche ihm im Urzustand noch zugekommen ist. Zu diesem Zeitpunkt, welcher nicht mit jenem von Thomas Hobbes vergleichbar ist, konstruiert Rousseau den Sozialvertrag. Der Sozialvertrag soll es den Menschen ermöglichen, sich wieder derartig frei und unabhängig zu fühlen, wie in den Zeiten des Urzustandes. Dieser Sozialvertrag kommt einstimmig zu Stande, denn der liberalen Grundhaltung Rousseaus entsprechend steht es einer Mehrheit nicht zu über das Schicksal der Minderheit zu entscheiden. Durch den Sozialvertrag werden die ureigensten Rechte der Bürger an einen Herrscher übertragen. Nach Jean-Jacques Rousseau steht die Wiedergewinnung der Freiheit im Vordergrund, die Gewährung von umfassender Sicherheit kommt ausschließlich zum Tragen, wenn das Primärziel der Freiheit nicht erreicht werden kann. Die Veräußerung sämtlicher Rechte an einen großen Herrscher wird von Rousseau nur als zweitbeste Lösung angedacht. Denn für Rousseau kann das Ziel der Erreichung von Sicherheit und Rechtsfrieden innerhalb der menschlichen Gesellschaft nicht durch den vollkommenen Verlust an Freiheit und Selbstbestimmung aufgehoben werden.

Dennoch stattet Rousseau den Staat mit uneingeschränkter Autorität aus. Ebenso wie Thomas Hobbes, der sogleich behandelt wird, fordert Jean-Jacques Rousseau, dass der Einzelne gegenüber dem Staat keine Rechte haben darf. Denn die

Möglichkeit eines Rechtsstreites zwischen dem einzelnen Menschen und dem Staat gefährdet die Sicherheit und den Rechtsfrieden insofern, als es an einem unparteiischen und übergeordneten Richter fehlt, welcher den Konflikt zweifelsfrei zu Gunsten eines Streitteiles lösen könnte (vgl. Schottky, 1995, 94). Die Lösung dieses Antagonismus zwischen totalitärer Allmacht des Staates einerseits und umfassender Freiheit der Menschen andererseits, liegt bei Rousseau in der *volonté générale*. Nach Auffassung Rousseaus kann die *volonté générale* die Freiheit per definitionem nie einschränken oder gar Menschenrechte verletzen, nachdem sie immer auf das allgemeine Wohl der Gesellschaft gerichtet ist. Nachdem die *volonté générale* stets auf das Allgemeinwohl abzielt und ausschließlich in Angelegenheiten des Allgemeinwohls zum Tragen kommt, besteht kein Bedarf mehr für subjektive Rechte des Einzelnen. Die Volksversammlung bedarf deshalb umfassender Autorität,

„weil der von der Allgemeinheit (= Volksversammlung) ausgehende Wille, und nur dieser, seinem Wesen nach auf das Allgemeinwohl und auf die von diesem untrennbare Gerechtigkeit zielt, deshalb darf nur die Volksversammlung die Souveränität besitzen und ausüben, sie aber muss auch totale Souveränität haben, weil nur totale Souveränität den Rechtsfrieden unbedingt garantieren kann“ (Schottky, 1995, 97).

Mit Hilfe der *volonté générale* schließt Rousseau die theoretische Lücke zwischen der Allmacht des Souveräns und dem Postulat der Freiheit des Einzelnen auch im staatlichen Zustand. Aufgrund der Identität zwischen Gesetzgeber in Form der *volonté générale* und Unterworfenen können Willensentscheidungen (in Form von Gesetzen) niemals ungerecht sein. Dies gilt jedoch nur für Angelegenheiten des Allgemeinwohls, denn nur in diesen Dingen ist die Volksversammlung berechtigt Entscheidungen zu fällen. Nachdem jedoch niemand gegen sich selbst ungerecht sein kann, bedarf es keinerlei Widerstandsrechte des Einzelnen. Diese Annahme schlägt auch die logische Brücke zum bereits vorher erwähnten Erfordernis der Einstimmigkeit bei Willensentscheidungen der Volksversammlung. Denn in Angelegenheiten des Allgemeinwohls ordnet jeder Bürger seine individuellen Interessen dem Allgemeinwohl unter, nachdem anderenfalls der Rechtsfrieden gefährdet wäre, da ein Rückfall in den Naturzustand droht. Deshalb werden nach Rousseau in

Angelegenheiten des Allgemeinwohls sämtliche Beschlüsse einstimmig gefällt (vgl. Schottky, 1995, 114). Aus der Annahme der alleinigen Entscheidungsbefugnis der Volksversammlung in allgemeinen Angelegenheiten folgt jedoch noch eine weitere, in der politischen Praxis durchaus relevante, Konsequenz. Alle Angelegenheiten des Allgemeinwohls stehen der Volksversammlung zu, sämtliche Einzelmaßnahmen und Beschlüsse über Sonderfälle bleiben jedoch auch bei Rousseau der Regierung überlassen. Die Regierung bleibt allerdings auch in Ausübung dieser Funktion stets nur Handlanger der Volksversammlung als Souverän. Als Folge dieser Erkenntnis besitzt die Volksversammlung auch die Befugnis die Regierung abzusetzen oder durch eine Regierung anderen Typs auszutauschen. Dieses Recht ist Ausdruck der absoluten Souveränität der Volksversammlung, welches im Übrigen im markanten Unterschied zu Hobbes oder Locke nicht an normative Voraussetzungen gebunden ist. Insofern die Volksversammlung nicht mehr der Meinung ist, die Regierung exekutierte die von ihr erlassenen Gesetze ordnungsgemäß oder sie sich in den Augen der Volksversammlung einer anderen Pflichtverletzung begibt, ist sie berechtigt, diese zu ersetzen. Somit wird die uneingeschränkte Autorität und Souveränität der Volksversammlung auch tatsächlich verwirklicht (vgl. Schottky, 1995, 110).

ii) Thomas Hobbes

Neben Jean-Jacques Rousseau stehen noch Thomas Hobbes und John Locke in der Tradition der kontraktualistischen Gesellschaftstheorie. Während bei Rousseau der Mensch als wandelbar und zur positiven Veränderung fähig angesehen wird, zeichnet Thomas Hobbes ein negatives Bild vom Menschen und seinem Verhalten. Im Urzustand nach Thomas Hobbes ist jeder Mensch getrieben von Macht und Begierde. Dementsprechend herrscht Anarchie unter den Menschen und es regiert das Recht des Stärkeren. Im Konzept des Thomas Hobbes ist der Mensch demnach von Grund auf egoistisch und ausschließlich am eigenen Wohl orientiert. Aus diesem faktischen Kriegszustand unter den Menschen wird der Leviathan geboren, dessen Sinn und Zweck in der Schaffung von Frieden und Sicherheit unter den Menschen besteht. Der Übertragung der faktischen Macht durch die einzelnen Bürger liegt jedoch ebenso ein Gesellschaftsvertrag zu Grunde (vgl. Mayer-Tasch, 1968, 36).

Im Naturzustand nach Hobbes trachtet jeder Mensch, wie bereits erwähnt, nach seinem eigenen Wohlergehen, so dass jeder Mensch selbst die höchsten Rechtsgüter seines Nächsten verletzen kann, bis hin zum Tod, insofern er nur selbst einen Nutzen daraus zieht. Nachdem im Naturzustand allerdings jedem Mensch alles zusteht, existiert somit kein Unrecht in diesem Sinn. Nun kennt Thomas Hobbes jedoch eine Anzahl an natürlichen Gesetzen, welche grundsätzlich auch im Naturzustand Geltung besitzen und deutlich vom soeben erwähnten Naturrecht unterschieden werden müssen. Diese natürlichen Gesetze lassen sich dem Grunde nach auf folgendes Fundamentalprinzip reduzieren:

„Jeder solle den Frieden erstreben, sobald er zu haben sei, und zwar durch Aufgabe aller der Rechte gegen die anderen, die er diesen nicht auch umgekehrt gegen sich selbst zugestehen will“ (Schottky, 1995, 21).

Allerdings kommt diesem Fundamentalprinzip in der Realität des Naturzustandes keine große Bedeutung zu und ist daher bloß theoretischer Natur. Denn diese natürlichen Gesetze verpflichten nur dann, wenn deren Erfüllung ohne Gefährdung der eigenen Person möglich ist. Dieses Erfordernis kann jedoch nur dann als erfüllt angesehen werden, wenn sich der Einzelne darauf verlassen kann, dass sein Gegenüber sich ebenso an die natürlichen Gesetze hält und diese befolgt. Nachdem im Naturzustand nach Thomas Hobbes jeder Mensch von Eigennutz getrieben ist und dementsprechend davon ausgeht, dass jeder andere Mensch auf Gottes grüner Erde ebenso nach seinem Wohlergehen strebt, ist diese Bedingung nicht erfüllt. Demgegenüber ist jeder Mensch Feind seines Gegenübers, welchem er misstraut, da er ständig fürchten muss, selbst Opfer zu werden (vgl. Schottky, 1995, 21). Der Mensch, von Leidenschaft getrieben und nur an seinem kurzfristigen Nutzen und Wohl orientiert, handelt somit irrational. Denn langfristig würden sämtliche Menschen von der Einhaltung der natürlichen Gesetze Gottes profitieren, da die Menschheit auf diesem Weg einen Zustand des Friedens und des Wohlstandes zu erreichen in der Lage wäre. Die Zielsetzung menschlicher Handlungen ändert sich jedoch bei Hobbes in weiterer Folge nicht. Denn der Abschluss eines Gesellschaftsvertrages, auf welchen im weiteren Verlauf nun näher eingegangen werden soll, folgt ebenso diesem Zweckmäßigkeitspostulat. Denn durch den Abschluss des Gesellschafts-

vertrages soll der zuvor thematisierte Missstand des Naturzustandes behoben werden. Die Ursache für das Verhalten der Menschen im Naturzustand liegt in dessen Unsicherheit. Denn es existieren zwar grundsätzlich natürliche Gesetze, bei deren Einhaltung ein zivilisiertes Verhalten unter den Menschen garantiert wäre. Aufgrund der Ungewissheit im Hinblick auf das Verhalten seines Gegenübers, wird der Mensch wiederum zu egoistischem und misstrauischem Verhalten verleitet. Diese Unsicherheit soll durch den Abschluss eines Gesellschaftsvertrages ausgeschaltet werden. Durch diesen Gesellschaftsvertrag übertragen die Menschen sämtliche Rechte einem großen Herrscher. Diesem Leviathan werden sämtliche Rechte übertragen, um das soziale Chaos, welches auf der Erde im Naturzustand herrscht, zu beseitigen. Dies wird dadurch möglich, dass sich jeder einzelne Mensch seines Rechtes zum Eingriff in die Rechtsgüter seines Nächsten begibt. Der Leviathan erhält somit ein Gewaltmonopol, welches gerechte Gewaltanwendung im Sinne des Naturzustandes ausschließt. Demnach kann die im Naturzustand herrschende Unsicherheit durch die Konstruktion eines Staates und der Einsetzung eines Herrschers beseitigt werden. Dabei wird durch die Einrichtung des Gewaltmonopols zu Gunsten dieses Leviathan die Unsicherheit des Naturzustandes überwunden und ein Zustand der Sicherheit geschaffen. Denn unter der Herrschaft des Leviathans kann sich jeder Bürger auf die Einhaltung der natürlichen Gesetze verlassen. Der Mensch behält jedoch auch in diesem Zustand der völligen Feilbietung seiner Rechte gewisse unveräußerliche Befugnisse, welche sich aus dem Sinn und Zweck der Einsetzung des Leviathans ergeben. Damit begeben sich die Untertanen jeder Möglichkeit den Herrscher für seine Handlungen zu belangen. Im Anschluss an die Übertragung der Souveränität und des Gewaltmonopols können die Menschen den Herrscher für seine Handlungen nicht zur Rechenschaft ziehen, nachdem dessen Handlungen als ihre eigenen anzusehen sind. Dies ergibt sich aus der Tatsache des Vertragsschlusses, welcher die Beteiligten entsprechend den natürlichen Gesetzen zur Einhaltung verpflichtet (vgl. Schulz, 1997, 24). Der Abschluss eines Gesellschaftsvertrages und die Übertragung (beinahe) sämtlicher Rechte an einen großen Herrscher dienen jedoch einzig der Überwindung des Naturzustandes und der Schaffung von Sicherheit und Wohlstand unter den Menschen. Nachdem der Abschluss des Gesellschaftsvertrages der Sicherung des Lebens der Menschen gilt, darf der Leviathan seinen Untertanen nichts aufbürden,

was deren Leben gefährden könnte. Gegen derartige Anordnungen und Befehle steht den Menschen konsequenterweise ein Widerstandsrecht zu. Allerdings kommt diesem Widerstandsrecht in der Staatsphilosophie des Thomas Hobbes nur marginale Bedeutung zu. Denn dieses Widerstandsrecht gegen unmittelbare Gewalt und Todesbefehle steht dem Einzelnen ausschließlich dann zu, wenn es gegen einen selbst gerichtet ist. Wird hingegen ein Mitmensch getötet oder unmittelbare Gewalt gegen ihn ausgeübt, so steht dieses Widerstandsrecht ausschließlich dann zu, wenn es sich um einen nahen Angehörigen handelt (Schottky, 1995, 36).

Somit erfährt das Grundkonzept der Übertragung sämtlicher Rechte an den Leviathan nur eine geringe Einschränkung, womit zugleich auch politischer Widerstand im Konzept von Thomas Hobbes unmöglich gemacht wird. Die zweite Einschränkung der Übertragung sämtlicher Rechte an den Leviathan beschäftigt sich jedoch mit einer aus staatsphilosophischer Sicht viel bedeutsameren Frage. Denn aufgrund der enormen Machfülle, mit welcher der Leviathan im Konzept des Thomas Hobbes ausgestattet ist, die jeden Untertan zu Befolgung seiner Anweisungen verpflichtet, sofern diese nicht mit Tod oder unmittelbarer Gewalt gegen ihn verbunden sind, stellt sich die Frage der Absetzbarkeit des Souveräns. Nachdem der Leviathan aus bloßen Nützlichkeitsabwägungen der Untertanen selbst geschaffen wurde, muss eine Möglichkeit bestehen, ihn durch den Willen des Volkes abzusetzen oder seine ureigenen Rechte einem anderen Herrscher zu übertragen. Der Schlüssel zur Lösung dieser Frage beruht auf denselben Erwägungen, welche im Hinblick auf die Anerkennung des Widerstandsrechts dargestellt wurden. Nachdem die Ursache der Unterwerfung der Menschen gegenüber dem Leviathan im Schutz liegt, beruht dessen Macht zur Gänze auf seiner Fähigkeit seinen Untertanen Sicherheit zu bieten. Insofern der Leviathan dazu nicht mehr im Stande ist, sind diese nicht mehr an den Gesellschaftsvertrag gebunden (vgl. Schottky, 1995, 37). Durch diese Grundvoraussetzung der Gewährung von Sicherheit und Schutz erfährt die staatsphilosophische Theorie des Thomas Hobbes eine gewisse Einschränkung. Denn wie bereits dargestellt, begibt sich der Einzelne beim Eingehen des Gesellschaftsvertrages zur Einsetzung des Leviathans sämtlicher Rechte. Wenngleich sich Hobbes zwar auf keine Staatsform explizit festlegt, so steht fest, dass der Staat über umfangreiche Befugnisse verfügen muss, anderenfalls er seine Aufgabe dem Gesellschaftsvertrag entsprechend nicht zu erfüllen in der Lage ist. Der Gesell-

schaftsvertrag verfolgt im Konzept des Thomas Hobbes lediglich einen einzigen Zweck, nämlich die Überwindung des Naturzustandes und das damit einhergehende Chaos. Dementsprechend wird der Herrscher auch lediglich an diesem Maßstab gemessen und beurteilt. Im Gegensatz zur Konzeption des Gesellschaftsvertrages nach Jean-Jacques Rousseau ist jenes von Thomas Hobbes zweckbezogen und betrachtet das Individuum lediglich als schutzsuchendes Wesen, welches nach Überwindung des Naturzustandes trachtet.

iii) John Locke

Abschließend möchte ich noch die Natur des Gesellschaftsvertrages bei John Locke darstellen. Auch dieser Staatsphilosoph, der sich der kontraktualistischen Tradition verschrieben hat, sieht den Mensch zu Beginn im Naturzustand gefangen. Allerdings stellt sich der Naturzustand bei John Locke wesentlich normativer und strukturierter dar, als dies noch bei Thomas Hobbes der Fall ist. Denn im Konzept des John Locke ist die Freiheit des Einzelnen bereits im Naturzustand an Vernunftgebote gebunden. Dieses Naturrecht besteht aus moralischen Gesetzen, welche sofern sie von allen Menschen eingehalten würden, durchaus geeignet wären, für Frieden und Sicherheit auf der Welt zu sorgen. Dieses Naturrecht bezieht seine Geltung aus seiner göttlichen Herkunft. Denn es war Gott, welcher die Menschen als seine Ebenbilder geformt hat, weswegen sie sich gleichberechtigt gegenüber stehen. Deshalb ist es dem einzelnen Menschen auch verboten, seinen Nächsten als Werkzeug zu verwenden und zu instrumentalisieren. Nachdem sämtliche Menschen Diener und Geschöpfe Gottes sind, darf kein Mensch dem anderen Schaden zufügen. Daraus folgt auch das Gebot, sich um das Wohlergehen und das Fortkommen der anderen Menschen zu kümmern, insofern das ohne Nachteil für sich selbst möglich ist. Das Wohlergehen des Anderen ist jedoch nicht Selbstzweck, sondern zur Verwirklichung des eigenen Nutzens notwendig. Denn aufgrund der Allgemeingültigkeit dieses Naturrechts haben sich sämtliche andere Menschen ebenso daran zu halten, so dass diese auch um das Wohlergehen ihrer Mitmenschen bemüht sein müssen, soweit dies ohne Nachteil für die eigene Person möglich ist. Dieses Naturrecht ist auch jedem Menschen bereits im Naturzustand vollkommen einsichtig und kann seine Gültigkeit prinzipiell nie verlieren (vgl. Schottky, 1995, 19). Das Naturrecht

verbietet es daher jedem Menschen Leib, Leben, Gesundheit und Eigentum seiner Mitmenschen zu verletzen, erlaubt auf der anderen Seite jedoch, sein Leben nach eigenem Gutdünken zu führen. Daraus resultiert aber, dass sich jeder Mensch, sobald ein Eingriff in seine Rechtsgüter erfolgt, entsprechend zur Wehr zu setzen darf. Das bedeutet zunächst, dass man sich gegen naturrechtswidrige Angriffe gewaltsam verteidigen und auch materiellen Schadenersatz (gewaltsam) fordern darf. Darüber hinaus ist der Verletzte allerdings auch befugt, Selbstjustiz zu üben und den Verletzter seiner gerechten Bestrafung zuzuführen. Diese Folge ist im Hinblick auf den zu schließenden Gesellschaftsvertrag entscheidend. Denn durch dieses Recht auf Selbstjustiz herrscht auch im (relativ) zivilisierten Naturzustand des John Locke grundsätzlich Unsicherheit und ein Zustand ständiger Sorge vor naturrechtswidrigen Angriffen oder Vergeltung. Somit findet sich an diesem Punkt eine gewisse Gemeinsamkeit zwischen Hobbes und Locke, denn schließlich dient auch bei Locke der Abschluss des Gesellschaftsvertrages der Überwindung dieser Unsicherheit.

Insofern sich jedoch alle (oder nur eine überwiegenden Mehrheit der) Menschen in diesem Naturzustand an die natürlichen Gesetze halten würde, wäre laut John Locke auch im staatenlosen Naturzustand Frieden und Sicherheit garantiert. Allerdings stellt auch Locke Überlegungen an, wonach die Befugnis eines jeden Menschen gegen Angriffe auf die eigenen Rechtsgüter Selbsthilfe zu üben, Probleme aufwirft. Die Schwierigkeiten sieht Locke zunächst in der Tatsache, dass die in ihren Rechtsgütern verletzte Person Richter und Verfolgungsorgan gleichermaßen ist. Demnach kann man sich nicht darauf verlassen, dass Rechtsverletzungen entsprechend verfolgt und geahndet werden. Der Mensch würde gezwungen Richter in eigener Sache zu sein, wodurch die Bestrafung des Täters verhältnismäßig hart ausfiele. Darüber hinaus wäre das Ausmaß der Bestrafung für keinen potentiellen Täter vorhersehbar, wodurch auch aus generalpräventiver Sicht keine positiven Effekte erwartet werden könnten. Daneben sieht Locke noch ein weiteres Problem in der Situation des Naturzustandes, welches in gewisser Weise parallel zu Hobbes verläuft. Bei Letzterem werden dem Leviathan durch Abschluss des Gesellschaftsvertrages (beinahe) sämtliche Rechte der Untertanen übertragen. Dadurch kommt dieser in den Genuss des Gewaltmonopols, wodurch er in die Lage versetzt wird, für Sicherheit innerhalb der Gesellschaft zu sorgen. John Locke sieht in seinem Naturzustand ein ähnliches Problem auftauchen. Denn die natürlichen Gesetze

gebieten es zwar jedem Menschen sich gegen Rechtsverletzungen seiner Mitmenschen zur Wehr zu setzen. Allerdings setzt die erfolgreiche Durchsetzung dieses natürlichen Rechtes die körperliche Überlegenheit des Verletzten voraus. Insofern jemand körperlich nicht in der Lage ist, seine Rechtsgüter zu verteidigen, Schadenersatz durchzusetzen oder Bestrafung für eine erfolgte Rechtsverletzung zu üben, handelt es sich um ein zahnloses Recht. Dementsprechend findet man auch bei John Locke um einen sehr zerbrechlichen Frieden vor, welcher sich im Grunde nur gering von dem Hobbes'schen Naturzustand unterscheidet. Mit der Definition des Problems und der Ausgangslage im Naturzustand scheint auch schon der Grundstein für die Lösung des Problems gelegt. Um den Verhältnissen des Naturzustandes zu enttrinnen, bedarf es daher

„einer Instanz, die unparteiische Gerichtsbarkeit ausübt, - wozu einerseits gehört, dass sie das Naturrecht für alle verbindlich formuliert und damit unparteiisch auslegt, sowie andererseits, dass sie es in Richtersprüchen auf die Einzelfälle anwendet und diese Sprüche mit sicher überlegener Gewalt vollstreckt“ (Schottky, 1995, 20).

Die Schaffung dieser Instanz mittels Gesellschaftsvertrag nimmt jedoch in der Folge ganz andere Wege. Im Konzept von Locke schließen sich die Mitglieder dieser vorstaatlichen Gesellschaft zwar ebenfalls zusammen, ohne jedoch gleichzeitig einen souveränen Herrscher einzusetzen. Das Element der Unterwerfung kommt allerdings auch bei Locke vor, denn mit dem Zusammenschluss zu einer Gesellschaft mittels Vertrag unterwirft sich jeder Mensch dem Primat der Mehrheitsentscheidung. Hier wird deutlich, dass Locke im Vergleich zu Hobbes liberaler eingestellt ist, denn in seinem Staatskonzept liegt die Autorität immer beim Volk selbst. Die Souveränität wird keinem Herrscher übertragen, sondern bleibt auch weiterhin bei dem Volk (vgl. Schottky, 1995, 13). Die liberale Einstellung des John Locke lässt sich allerdings nicht nur daran erkennen, sondern wird noch an einem weiteren Punkt ersichtlich. Während sich der einzelne Mensch bei Thomas Hobbes (fast) sämtlicher Rechte begibt, werden im Konzept des John Locke nur einzelne Rechte abgetreten. Der Staat enthält nur jene Befugnisse, welche notwendig sind, um ein friedliches Zusammenleben zwischen den Individuen zu gewährleisten. Im Hinblick auf die

zuvor erwähnten Missstände im Naturzustand, handelt es sich dabei um zwei Rechte, auf die der Einzelne zu Gunsten der Gesellschaft verzichtet. Dabei geht es zunächst um das Recht des Staates Gesetze zu beschließen, welche die Todesstrafe und dementsprechend auch geringere Strafen vorsehen, um die Rechtsgüter des Einzelnen zu schützen. Allerdings kommt dem Staat nicht nur die Befugnis zu, das Naturrecht in allgemeingültiger Weise zu interpretieren, sondern damit zusammenhängend auch das Recht diese Gesetze zu vollstrecken (vgl. Aaron, 1971, 279). Alle anderen Rechte des Einzelnen bleiben bei Locke jedoch erhalten. Dies ist auch eine Folge der Konstruktion seines Gesellschaftsvertrages, der ja eine Übertragung dieser Befugnisse nicht an einen Herrscher, sondern an die Gesellschaft vorsieht. Daraus ergibt sich wiederum, dass der Staat gegenüber dem Einzelnen durchaus in höherem Maße Unrecht begehen kann. Dies kann entweder durch Erweiterung seiner Befugnisse geschehen oder aber durch Erlassung von Gesetzen, welche dem Gemeinwohl zuwiderlaufen. Unter Gemeinwohl versteht Locke selbstverständlich die Sicherung sämtlicher Rechtsgüter aller Mitglieder der Gesellschaft. Dabei steht bei Locke, neben der Erhaltung des Lebens und der Gesundheit des Einzelnen, vor allem der Schutz des Eigentum und die Möglichkeit es nach seinen Wünschen in Waren und Güter umzuwandeln im Mittelpunkt. Insofern ein Gesetz diesen Zielen nicht dient, besteht ein Widerstandsrecht des Individuums gegenüber dem Staat. Demnach verfügt der Staat im Konzept des John Locke einerseits über weniger Kompetenzen und andererseits räumt er den Untertanen auch ein großzügigeres Widerstandsrecht ihm gegenüber ein. Dementsprechend verfügt das Volk auch über das Recht eine Regierung zu bestrafen oder sogar abzusetzen, sofern ihre Gesetze nicht dem Gemeinwohl dienen oder in Rechte der Untertanen eingreifen, welche nicht durch den Gesellschaftsvertrag abgegeben wurden (vgl. Schottky, 1995, 16).

Obwohl doch einige Gemeinsamkeiten zwischen Hobbes und Locke unverkennbar sind, werden gerade bei der Ausgestaltung der Machtbefugnisse der Regierung und des Widerstandsrechtes die unterschiedlichen Ansätze der beiden Autoren deutlich. Die geringere Machtfülle und das erweiterte Widerstandsrecht beruhen bei Locke vor allem auf dessen unterschiedlicher Konzeption des Naturzustandes. Während bei Locke bereits im Naturzustand gewisse natürliche Gesetze, welche auf dem Willen Gottes beruhen, gelten, herrscht in der Vorstellung des Thomas Hobbes im Natur-

zustand vollständige Unsicherheit. Daher rührt es schließlich auch, dass dem Leviathan des Thomas Hobbes sämtliche Rechte der Untertanen vertraglich übergeben werden, während sich bei Locke das Individuum lediglich zweier Rechte begibt. Im Vergleich zu anderen Gesellschaftsvertragstheorien behält der Mensch bei Locke auch im staatlichen Zustand seine Natur bei. Besonders im Vergleich zu Rousseau lässt sich konstatieren, dass bereits im Naturzustand gesellschaftliche Beziehungen bestehen. Diese Beziehungen befinden sich jedoch in einer elementaren Krise und können lediglich durch die Gründung eines Staates gerettet werden (vgl. Euchner, 1969, 195). Allen Philosophen ist jedoch gemeinsam, dass die Unsicherheiten des Naturzustandes letztendlich durch den Abschluss eines Gesellschaftsvertrages überwunden werden.

Diese Darstellung der aus staatsphilosophischer Sicht bedeutsamsten Strömungen der Staatsgründung durch Gesellschaftsvertrag sollte die Verbindung zur zuvor dargestellten Principal-agent-Theorie darstellen. Denn wie bereits erwähnt, dient die Principal-agent-Theorie der Reduzierung von Unsicherheit mit Hilfe des Werkzeuges des Vertrages. In gleicher Weise argumentieren die in der kontraktualistischen Tradition stehenden Staatsphilosophen bei der Entstehung des Staates. In sämtlichen Grundkonzeptionen leben die Menschen in einem von Unsicherheit geprägten Zustand, welcher ausschließlich durch Abschluss des Gesellschaftsvertrages überwunden werden kann. Demnach ist die Ausgangssituation jener der Principal-agent-Theorie durchaus vergleichbar, weshalb sich eine Übertragung auf diesen Untersuchungsgegenstand durchaus anbietet.

3. Abschnitt

1) „Der Vertrag über eine Verfassung für Europa“

Will man den Vertrag von Lissabon in seiner konkreten Gestalt verstehen, kommt man nicht umhin einen kurzen Blick auf seine Entstehungsgeschichte und die Umstände der Vertragsunterzeichnung zu werfen. Der Vertrag von Lissabon hat seinen Ursprung in der ihm vorhergehenden Vertragsrevision, namentlich im am 26.02.2001 unterzeichneten „Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte“. Diesem Vertragswerk kommen zweifelsohne etliche Errungenschaften zu, wie beispielsweise die vollständige Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion oder die großteils gelungene Institutionenreform, durch die die Europäische Union ihren bislang höchsten Integrationsgrad erreichte (Fischer/Köck/Karollus, 2002, 87). Gleichzeitig wurden allerdings in der so genannten „Erklärung zur Zukunft der Union“ einige neue Fragen aufgeworfen, deren Behandlung einer weiteren Regierungskonferenz vorbehalten blieb. Mit dieser Erklärung wurde der nach dem Ort der Unterzeichnung benannte „Post-Nizza-Prozess“ eingeleitet. Gegenstand dieses Prozesses sollten vor allem die Herstellung und Aufrechterhaltung einer genaueren, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechenden Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, die Entwicklung einer verbindlichen EU-Grundrechtecharta, eine Vereinfachung der Verträge in sprachlicher Hinsicht und die Festlegung der Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas sein (Fischer/Köck/Karollus, 2002, 88).

Dabei handelte es sich jedoch lediglich um eine demonstrative Aufzählung, die keineswegs einen Anspruch auf Vollständigkeit erhob. Durch diese Aufzählung sollte nur klargestellt und auch anerkannt werden, dass die Transparenz und die Legitimität der Europäischen Union und ihrer Organe dauerhaft gesichert und verbessert werden müssen. Umfassendes Ziel dieser nächsten Regierungskonferenz sollte somit eine Annäherung der Europäischen Union an ihre Bürger sein. Zusätzlich wollte man die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union vor dem Hintergrund zu erwartender Erweiterungsrunden gewährleistet sehen. Noch im selben Jahr hat der

Europäische Rat in Laeken (Belgien) in der „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union“ festgehalten, einen Konvent, an welchem Vertreter sämtlicher relevanter Gebietskörperschaften und Interessenvertretungen beteiligt sein sollten, einzusetzen. Unter Leitung des früheren französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing wurde dieser Konvent damit beauftragt, zur Vorbereitung der für 2004 vorgesehenen Regierungskonferenz zur Revision der bestehenden Verträge ein „Abschlussdokument“ zu erarbeiten. Die Zusammensetzung des Konvents gestaltete sich dermaßen, dass sowohl die Mitgliedsstaaten (sowie deren Parlamente), als auch die Organe der Europäischen Union entsprechend beteiligt waren. Konkret beteiligten sich am Konvent 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, 30 Mitglieder der nationalen Parlamente, 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Vertreter der Kommission. Den damaligen zwölf Beitrittskandidaten und der Türkei kam lediglich Beobachterrolle zu. Seinem Selbstverständnis nach sollte dieser Europäische Konvent unter Führung von Giscard d'Estaing eine ähnliche Rolle einnehmen, wie der Konvent von Philadelphia aus dem Jahr 1787, welcher die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika ausarbeitete. Diese verklärte Selbstwahrnehmung war es letztlich, die den Grundstein für das Scheitern des daraus entspringenden Projekts legte. Denn dieser Europäische Konvent ist grundsätzlich nicht vergleichbar mit dem soeben erwähnten verfassungsgebenden Konvent der Vereinigten Staaten von Amerika. Der Auftrag, welcher dem Europäischen Konvent durch Beschluss der Staats- und Regierungschefs auf der Regierungskonferenz von Laeken erteilt wurde, beschränkte sich lediglich auf die Prüfung von Änderungsvorschlägen, die von verschiedenen Seiten an die Europäische Union herangetragen wurden. Es war zu keinem Zeitpunkt avisiert, dass dieses Gremium verfassungsgebend tätig werden sollte, es handelte sich von Beginn an ausschließlich um ein Kollegium mit beratender Funktion.

Ergebnis der Arbeit des Konvents war demnach auch nicht nur die Beurteilung verschiedener Handlungsalternativen, welche der Europäischen Union zur Bereinigung der Nizza-left-overs zur Verfügung standen, sondern die Ausarbeitung von Empfehlungen. Der Konvent legte schließlich, nicht zuletzt durch die besonders straffe Führung ihres Präsidenten, einen vollständig ausformulierten Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa vor. Dieser Vertragsentwurf wurde dann am 20. Juni 2003 dem Europäischen Rat beim Gipfel von Thessaloniki unterbreitet.

Nach einer kurzen redaktionellen Überarbeitung wurde dieser Entwurf in der Folge der italienischen Präsidentschaft überreicht. Der Vertragsentwurf stieß innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union auf prinzipielle Zustimmung. Dennoch zeigte sich, dass der Entwurf, so wie er zum damaligen Zeitpunkt in Erscheinung trat, nicht von allen Mitgliedsstaaten unterzeichnet würde. Deshalb beräumte die italienische Ratspräsidentschaft für 4. Oktober 2003 eine Regierungskonferenz an, zu welcher auch die mit 1. Mai 2004 beitretenden zehn neuen Mitgliedsstaaten hinzugezogen wurden. Ergebnis dieser Regierungskonferenz war letzten Endes, dass sich die Staats- und Regierungschefs nicht auf einen einheitlichen Vertragsentwurf einigen konnten. Knackpunkt war die Gewichtung der Stimmen im Rat bei Abstimmung mit doppelt qualifizierter Mehrheit in Form einer bestimmten Bevölkerungszahl und abgegebener Stimmen. Es waren Spanien und Polen, die auf die Beibehaltung des ihnen durch den Vertrag von Nizza eingeräumten überproportionalen Stimmgewichts beharrten.

Dies bedarf einer kurzen Erläuterung. Nach der Rechtslage vor dem Vertrag von Nizza betrug die Gesamtstimmenzahl im Rat der Europäischen Union insgesamt 87, wobei auf Spanien acht Stimmen entfielen. Durch den Vertrag von Nizza erhöhte sich die Anzahl der Gesamtstimmen unter Einbeziehung der zwölf neu hinzutretenden Mitgliedsstaaten auf 345. Spanien und Polen kamen demnach je 27 Stimmen im Rat der Europäischen Union zu. Die Änderungen im Vertragswerk führten dazu, dass die Stimmzahl der großen Staaten Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien im Vergleich zu den restlichen Mitgliedsstaaten um einen Faktor von 2,9 erhöht wurde. Spanien allerdings und darauf bezog sich die spanische Kritik im Zuge der Verhandlungen um den angestrebten Vertrag über eine Verfassung für Europa, führte nach dem Nizza-Vertrag die 3,4-fache Stimmzahl (Fischer/Köck/Karollus, 2002, 495). Als neu in die Europäische Union eintretendes Land verfügt Polen über keine Vergleichswerte zum Vertrag von Nizza. Jedoch wurden Polen 27 Stimmen zugewilligt, was nur zwei Stimmen weniger als die vier großen Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien und genauso viele Stimmen wie Spanien bedeutete. Damit war Polen entsprechend seiner Größe und Bevölkerungszahl überdurchschnittlich im Rat der Europäischen Union vertreten.

Diesen Vorteil, den der Vertrag von Nizza für Spanien und Polen mit sich brachte, wollten diese nicht aufgeben. Als Reaktion darauf drohten Deutschland und Frank-

reich mit der Aufnahme einer „verstärkten Zusammenarbeit“ im Kreis der fortschrittswilligen Mitgliedsstaaten als Alternative zum Verfassungsvertrag. Am 13. Dezember 2003 mussten schließlich die Verhandlungen, wie bereits erwähnt, ohne Ergebnis abgebrochen werden (Streinz, 2008, 21). Eine Folge des Scheiterns der Verhandlungen über diesen Entwurf einer Verfassung für Europa war, dass vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 kein Verfassungsvertrag präsentiert werden konnte. Die im Jahr 2004 stattfindenden Wahlen zum Europäischen Parlament waren jedoch ausschlaggebend dafür, dass die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, die sich im Jahr 2003 noch nicht auf einen gemeinsamen Text einigen konnten, ein Jahr später, genau am 29. Oktober 2004, ihre Unterschrift unter den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ setzten. Die niedrige Wahlbeteiligung und die Zugewinne, die europaskeptische und europafeindliche Parteien verzeichnen konnten, machte den handelnden Personen klar, dass es nunmehr Einigkeit und Entschlossenheit bedurfte, um die Bürger der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wieder für das Projekt der Europäischen Integration zu gewinnen. Nachdem sämtliche Staats- und Regierungschefs der mittlerweile 27 Mitgliedsstaaten dem Vertragsentwurf zustimmten, musste der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ in jedem Unterzeichnerstaat nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden. An ein Scheitern des Ratifizierungsprozesses wurde kein Gedanke verschwendet, zudem man keine Alternative zur Ratifizierung sah. Die Abhaltung von Referenden wurde von Beginn an als kritisch angesehen, da diese auch Gelegenheit zur Abstrafung nationaler Regierungen bieten und daher nicht strikt auf den Abstimmungsgegenstand beschränkbar sind. Litauen, Ungarn und Slowenien waren die ersten Mitgliedsstaaten, die den Verfassungsvertrag ratifizierten. Am 29. Mai 2005 stand schließlich das Referendum in Frankreich an, wo unmittelbar vor Abhaltung des Referendums das Lager der Euroskeptiker im Aufwind schien. Umso vorteilhafter, so hoffte man, war die Tatsache, dass nur eine Woche zuvor ein zwingendes Referendum im Nachbarland Spanien mit 77,7 % Ja-Stimmen endete. Darüber hinaus stimmte der deutsche Bundestag bewusst einige Tage vor dem in Frankreich stattfindenden Referendum für den Verfassungsvertrag. Entgegen aller Erwartungen stimmten sowohl die Bürger Frankreichs, als auch die niederländische Bevölkerung gegen den dem Konvent beschlossenen Vertrag über eine Verfassung

für Europa. Nun war jener Fall eingetreten für den man keinerlei Vorsorge getroffen hatte.

II) Die „Reflexionsphase“

Unmittelbar nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden beherrschte allgemeine Ratlosigkeit die Bühne Europas. Nachdem es keinen Notfallplan für dieses Szenario gab, kamen nun von verschiedenen Seiten Vorschläge, wie am Besten mit dieser neuen Situation umgegangen werden könnte. Einige sahen die Ursache für die negativen Referenden in innenpolitischen Belangen der jeweiligen Länder und reagierten mit Aussetzung oder Verschiebung von bereits angesetzten Volkabstimmungen. Andere Mitgliedsstaaten wiederum führten die Ratifikation des Verfassungsvertrages unbenommen fort. Aufgrund dieser Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union blieb dem Europäischen Rat am 16./17. Juni 2005 nichts anderes übrig, eine so genannte Reflexionsphase auszurufen. Zunächst nahm man Anleihe an der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht und des Vertrages von Nizza. Auch im Rahmen der Ratifizierung dieser beiden Verträge kam es zu unvorhergesehenen Hürden in Form von negativen Volksabstimmungen in Dänemark und Irland. In beiden Fällen wurde der bereits unterfertigte Vertrag den Bürgern beider Länder nochmals vorgelegt und erlangte im zweiten Anlauf doch die erforderliche Zustimmung. Diejenigen, die auch diesmal einfach den unveränderten Vertragstext nochmals zur Abstimmung bringen wollten, waren der Auffassung, der negative Ausgang der beiden Volksabstimmungen sei in beiden Fällen hauptsächlich auf innenpolitische Ursachen zurückzuführen und habe weniger mit dem Inhalt des Verfassungsvertrages zu tun.

Eine genauere Untersuchung der Gründe für die Ablehnung durch die französische und niederländische Bevölkerung ergab, dass ausschließlich in Frankreich nationale Gründe mitentscheidend für den Ausgang des Referendums waren. Einer Untersuchung von David J. Bailey zufolge stand für 27 % derjenigen, die sich gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa ausgesprochen haben, der Protest gegen die nationale Regierung im Vordergrund. Ein weiterer Beweggrund war die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen nationalen Wirtschaftslage, welche für 14 % der „Nein“-Wähler das zentrale Wahlmotiv war. Bisher könnte man der Ansicht, die

Ursache der Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich sei größtenteils auf nationale Umstände zurückzuführen, durchaus zustimmen. Allerdings stand für 33 % derjenigen, die dem Verfassungsvertrag eine Absage erteilten, die Angst vor zunehmender wirtschaftlicher Liberalisierung im Vordergrund. Somit entschied sich ein Drittel der französischen „Nein“-Wähler deswegen so, weil man den Vertrag über eine Verfassung für Europa für zu wirtschaftsfreundlich hielt. Demnach liegt der Grund für die Ablehnung zu einem gewissen Anteil auch im Verfassungsvertrag selbst. Die französische Bevölkerung hegte die Befürchtung in ökonomisch ohnehin schwierigen Zeiten durch einen allzu freizügigen europäischen Verfassungsvertrag noch weitere Nachteile zu erleiden. Somit hatte die Ablehnung des Vertrages in Frankreich hauptsächlich ökonomische Gründe und der Verfassungsvertrag erweckte in der französischen Bevölkerung offenbar nicht den Eindruck, einen Beitrag zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation leisten zu können. Gänzlich anders sieht gemäß der zugrunde liegenden Studie die Situation in den Niederlanden aus. Ausschlaggebend für das dortige Referendum waren mit 16 % ein grundsätzlicher Euroskeptizismus verbunden mit einem hohen Niveau an Nationalismus sowie mit 14 % eine negative Einstellung gegenüber qualitativ und quantitativ fortschreitender Integration. Bemerkenswert ist weiters, dass 13 % der Wählerschaft einem künftigen EU-Beitritt der Türkei ablehnend gegenüber stehen und offenbar der Ansicht sind, dass der Vertrag über eine Verfassung für Europa dem Beitrittsansuchen der Türkei höhere Chancen einräumt. Und immerhin 12 % wollten mit ihrer Stimme gegen das Europäische politische System in seiner Gesamtheit protestieren. Somit finden sich in den Niederlanden beinahe ausschließlich Faktoren, die direkt mit der Europäischen Union korrelieren (Bailey, 2008, 43). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden keineswegs ausschließlich durch rein nationale Faktoren zu erklären ist. In beiden Ländern spielte die Unzufriedenheit mit dem System der Europäischen Union in ihrer damaligen Form eine entscheidende Rolle. Darüber hinaus war auch eine gewisse Angst vor den Auswirkungen dieses neuen Vertragswerkes für den Ausgang der Referenden mitentscheidend. In Frankreich fürchteten die Bürger mit dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrages würde die Europäische Union noch neoliberaler werden und sich zusehends mit den Anliegen der Unternehmen und weniger mit sozialen Anliegen der Bürger beschäftigen. In den Niederlanden wiederum hegte

man die Befürchtung, die Ratifizierung dieses Vertrages würde weiteren Beitritten Tür und Tor öffnen, wodurch die Stimme der Niederlande im Europäischen Konzert weniger gehört würde.

Zurückblickend wäre es unter Zugrundelegung der soeben behandelten Wahlmotive in der Tat unzumutbar gewesen, den Bürgern Frankreichs und den Niederlanden den Verfassungsvertrag in unveränderter Form vorzulegen. Die folgenden Ratspräsidentschaften bemühten sich im Rahmen des so genannten „zweigliedrigen Ansatzes“ um die Ausarbeitung von Alternativen zum gescheiterten Vertrag. Es blieb letztendlich der Berliner Erklärung vom 24./25. März 2007 vorbehalten, sich vom Begriff der Verfassung im Rahmen der Europäischen Union zu verabschieden. Ziel der damaligen deutschen Ratspräsidentschaft war es, die Substanz des gescheiterten Vertrages zu erhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, musste man den Begriff der Verfassung aufgeben. Nicht nur das, sondern jegliche Symbolik, die auf einen Europäischen Staat oder Ähnliches hindeuten könnte (insbesondere die vertragliche Manifestation einer Europäischen Flagge, Hymne oder eines Mottos), musste aus dem Vertrag verbannt werden, wollte man den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten ihre Furcht nehmen. Dadurch sollte klar zum Ausdruck gebracht werden, dass nach wie vor die Mitgliedsstaaten die Herren der Verträge der sind. In der Folge äußerten allerdings einige Mitgliedsstaaten Nachbesserungswünsche, so dass die Notwendigkeit bestand, weitere Verhandlungen aufzunehmen. Polen setzte sich gegen die doppelt qualifizierte Mehrheit bei Abstimmungen im Rat zur Wehr und konnte diesbezüglich die Einräumung von Übergangsfristen erreichen. Darüber hinaus wehrten sich wiederum Polen und Großbritannien gegen die unmittelbare Anwendbarkeit der Charta der Grundrechte. Auch Italien konnte im Rahmen dieser Verhandlungen durch Einräumung eines zusätzlichen Sitzes im Europäischen Parlament einen Erfolg verbuchen. Obwohl dadurch die Höchstzahl der Abgeordneten überschritten wurde, konnte diese Regelung durch Verzicht des Parlamentspräsidenten auf dessen Stimmrecht erreicht werden. Letztendlich erfolgte am 13. Dezember 2007 die feierliche Unterzeichnung des „Vertrages von Lissabon zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften“ (Streinz, 2008 26 f.).

Damit stand allerdings auch dieser Vertrag noch nicht in Geltung. Der Vertrag von Lissabon bedurfte ebenso der Ratifizierung sämtlicher Mitgliedsstaaten entsprechend

der jeweiligen verfassungsgesetzlichen Vorschriften. Vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte dieses Vertrages verzichteten sämtliche Mitgliedsstaaten diesmal auf die Durchführung freiwilliger Referenden. Dementsprechend wurde der Vertrag von Lissabon von der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedsstaaten problemlos ratifiziert. Irland war das einzige Mitgliedsland, dessen Verfassungsrecht eine verpflichtende Volksabstimmung vorsah. Die entsprechende Volksabstimmung fand am 12.06.2008 statt und endete ebenso wie die Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden mit einem Sieg der Europaskeptiker. Bei einer relativ niedrigen Wahlbeteiligung von 53,1 % entschieden sich 53,4 % der Iren gegen den Vertrag von Lissabon (<http://www.cap-lmu.de>, 10.07.2009). Im Anschluss an den negativen Volksentscheid in Irland begaben sich die Europäische Union und Irland auf Ursachensuche. Eine Analyse der Wahlmotive ergab, dass die Iren den Vertrag von Lissabon als Gefahr für besonders heikle nationale Anliegen wahrnahmen. Insbesondere die Beibehaltung eines eigenen EU-Kommissars, die Nichteinführung einer Europäischen Militärpflicht, die Nichtlockerung des Abtreibungsverbots und die Beibehaltung der niedrigen Körperschaftsteuer lagen den Iren besonders am Herzen. Nachdem die Europäische Union unter der Ratspräsidentschaft der Tschechischen Republik, Irland die geforderten Garantien gegeben hatte, gab der irische Ministerpräsident Cowen den Termin (2. Oktober 2009) für die zweite Volksabstimmung über den Vertrag von Lissabon bekannt. Der Ausgang dieses Referendums war insbesondere deshalb von herausragender Bedeutung, weil sowohl Tschechien, als auch Polen die Ratifizierung vom Ausgang dieser Volksabstimmung abhängig machten.

Darüber hinaus sorgte ein Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes für Aufsehen. Der am 30.9.2009 ergangene Richterspruch segnete den Vertrag von Lissabon zwar grundsätzlich ab, verlangte aber auf nationaler Ebene eine Stärkung der parlamentarischen Integrationsverantwortung. Dies bedeutete, dass der deutsche Bundespräsident Horst Köhler erst dann berechtigt sein würde, seine Unterschrift unter das entsprechende Ratifizierungsgesetz zu setzen, wenn Bundestag und Bundesrat in einem Begleitgesetz zur Ratifizierung mehr Rechte zugestanden bekämen. Dieses Begleitgesetz sollte dafür sorgen, dass Bundesrat und Bundestag in sämtlichen Angelegenheiten, in denen die Europäische Union in die nationale Souveränität eingreift, neue Kompetenzen beansprucht oder Abstimm-

ungsmodalitäten verändert, zustimmen müssen. Das erforderliche Begleitgesetz wurde von Bundestag und Bundesrat dementsprechend ausgearbeitet. Damit war den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes genüge getan und Bundespräsident Horst Köhler konnte seine Unterschrift darunter setzen (www.bundesregierung.de, 24.11.2009). Somit war ein weiteres Hindernis auf dem Weg zur Ratifizierung des Vertrages von Lissabon aus dem Weg geräumt. Wie bereits im Zuge der Ratifizierungsgeschichte des Reformvertrages erwähnt, stellte die für 2. Oktober 2009 in Irland angesetzte Volksabstimmung die nächste Hürde dar. Die Bedeutung des irischen Referendums geht nicht nur aufgrund des gesamteuropäischen Abstimmungsgegenstandes über dessen Grenzen hinaus.

In Polen und der Tschechischen Republik hatten die jeweiligen Parlamente den Vertrag von Lissabon bereits ratifiziert. Allerdings zögerten die Präsidenten beider Mitgliedsstaaten, Lech Kaczynski und Vaclav Klaus, mit dem Setzen ihrer Unterschriften unter die entsprechenden Dokumente. Die Spannung wurde im Vorfeld der Abstimmung insbesondere durch die Ankündigung des polnischen Präsidenten, er werde den Vertrag von Lissabon im Falle eines positiven Ergebnisses in Irland unverzüglich unterzeichnen, erhöht (vgl. <http://diepresse.com/home/politik/eu/512418>, 06.11.2009). Dementsprechend groß war auch die Erleichterung innerhalb der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten als das offizielle Endergebnis des irischen Referendums bekannt gegeben wurde. Dem vom irischen Fernsehsender RTE veröffentlichten offiziellen Endergebnis nach, stimmten 67,1 % für und lediglich 32,9 % gegen den Vertrag von Lissabon. Die Wahlbeteiligung betrug 58 %, wobei sie in den urbaneren Gebieten Irlands um Dublin höher war, als in den ländlichen Gegenden. Dieses Faktum dürfte auch ausschlaggebend für den Sieg der Befürworter des Reformvertrages gewesen sein, nachdem auch im Rahmen der ersten irischen Abstimmung zum Vertrag von Lissabon ein höhere Zustimmung in städtischen Wahlbezirken zu beobachten gewesen war (vgl. <http://diepresse.com/home/politik/eu/512604>, 06.11.2009). In der Folge machte Polens Staatspräsident Lech Kaczynski sein Versprechen wahr und unterzeichnete am 10. Oktober 2009 in Anwesenheit von Schwedens Ministerpräsident Fredrik Reinfeldt, des Chefs des Europäischen Parlaments Jerzy Buzek und Kommissionspräsident José Manuel Barroso den Reformvertrag. Der im Vorfeld enorm skeptische Präsident verlor unmittelbar vor der Unterzeichnung noch demonstrativ positive Worte über den Vertrag

und sprach von einer Änderung der Qualität der Verträge. Darüber hinaus hätten die Iren den Vertrag wiederbelebt und er sei nun vom Gelingen dieses Experiments überzeugt (vgl. <http://www.welt.de>, 06.11.2009). Diese überaus lobenden Worte waren in Richtung Prag gerichtet. Denn dort weigerte sich der tschechische Staatspräsident auch nach dem positiven irischen Votum und der Unterschrift des polnischen Präsidenten, seinen Namen unter dieses Vertragswerk zu setzen. Der Grund dafür lag in der Angst vor Rückforderungen, welche Sudetendeutsche, die in den Nachkriegsjahren aufgrund der Benesch-Dekrete vertrieben wurden, anstellen könnten. Demnach forderte der tschechische Präsident zunächst eine Garantie seitens der Europäischen Union, dass es aufgrund des Vertrages von Lissabon zu keinerlei Rückforderungen kommen werde (vgl. <http://www.welt.de>, 06.11.2009). Darüber hinaus würde der Vertrag von Lissabon sämtliche Grundattribute eines souveränen Staates abschaffen. Deswegen forderte Klaus folglich verbindliche Zusagen seitens der Europäischen Union, die insbesondere in der Aussetzung der EU-Grundrechtecharta nach dem Vorbild von Polen und Großbritannien bestanden (vgl. <http://diepresse.com/home/politik/eu/515615>, 07.11.2009). Parallel dazu wurde seitens europakritischer Senatsabgeordneter eine Beschwerde beim tschechischen Verfassungsgericht eingebracht. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts war mit Spannung erwartet worden und fiel schließlich am 3. November 2009. Das Verfassungsgericht befand letztendlich, dass der Vertrag von Lissabon nicht gegen geltendes nationales Recht verstößt und die Souveränität des tschechischen Staates nicht gefährdet. Nur wenige Stunden nach dem Urteil der Brünner Verfassungsrichter gab Vaclav Klaus seinen Widerstand auf. Zusätzlich zum Erkenntnis des Verfassungsgerichts war das Entgegenkommen der Europäischen Union für seine Unterschrift ausschlaggebend. Der tschechische Staatspräsident hatte sich zuvor garantieren lassen, dass die Grundrechtecharta der Europäischen Union für die Tschechische Republik nicht gilt. Damit sollten etwaige Rückforderungen von aufgrund der Benesch-Dekrete vertriebener Sudetendeutscher vermieden werden. Zusätzlich hatte auch das Brünner Verfassungsgericht ausgesprochen, dass mit keinerlei Rückforderungen aufgrund des Vertrages von Lissabon zu rechnen ist. Wenngleich Vaclav Klaus seine europaskeptische Haltung bis zur Unterschrift beibehalten hat (er unterzeichnete das Vertragswerk mit den Worten „Tschechien hört auf, ein souveräner Staat zu sein“), setzte er letztendlich seine Unterschrift unter den

Reformvertrag. Mit der Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gaben auch die enorm europaskeptischen Briten ihren Widerstand auf. Der Chef der britischen Sozialdemokraten verzichtete schließlich auf die Abhaltung eines freiwilligen Referendums, wodurch sämtliche Hürden gemeistert waren (vgl. <http://diepresse.com/home/politik/eu/519257>, 06.11.2009). Damit war der Weg für den Vertrag von Lissabon geebnet, der somit seit 1. Dezember 2009 in Geltung steht.

III) Die Rechtslage nach dem Vertrag von Nizza

Der „Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte“ wurde am 26. Februar 2001. unterzeichnet. Nach der Einheitlichen Europäischen Akte aus 1986, den Vertragsrevisionen von Maastricht 1992 und Amsterdam 1997 stellte der Vertrag von Nizza die vierte Revision der Verträge über die Gründung der Europäischen Union dar (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 72). Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Erweiterung der Europäischen Union war bereits damals vorherzusehen, dass das bestehende Institutionengefüge für eine erweiterte Union nicht geeignet sein würde. Darüber hinaus widmete man sich allerdings noch weiteren Themenkomplexen, deren Erledigung ebenso dringlich schien. Dabei handelte es sich insbesondere um die Schaffung eines Frühwarnsystems, nachdem sich die bis zu diesem Zeitpunkt in Geltung stehenden Regeln in Zusammenhang mit der Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich als unzureichend erwiesen hatten. Dieses Frühwarnsystem sollte in Fällen der Verletzung von EU-Verfassungsgrundsätzen zur Anwendung kommen. Schließlich konnte man sich auch noch auf eine Reform der Europäischen Gerichtsbarkeit einigen.

Den Komplex der Abarbeitung der institutionellen Reformen handelte man unter dem Schlagwort der Amsterdam left-overs ab, nachdem der Vertrag von Amsterdam zwar zu Änderungen in der Zusammensetzung und Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Organen der Europäischen Union geführt hatte, diese allerdings als unzureichend im Hinblick auf die beabsichtigte Erweiterung der Europäischen Union angesehen wurden. So hatte das Europäische Parlament bereits durch den Vertrag von Amsterdam eine Aufwertung erfahren, indem der Anwendungsbereich des

Mitentscheidungsverfahrens erweitert und die Ernennung des Präsidenten der Europäischen Union von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig gemacht wurde. Als große Herausforderungen des Vertrages von Nizza wurde in besonderem Maße die Erzielung einer Einigung über Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, das Stimmgewicht der einzelnen Mitgliedsstaaten im Rat, sowie die Ausdehnung der Entscheidungsform der qualifizierten Mehrheit betrachtet. Die Zusammensetzung der Europäischen Kommission war insbesondere deshalb von Bedeutung, weil nach dem zu diesem Zeitpunkt in Geltung stehenden Prinzip der Bevölkerungszahl die Europäische Kommission im Falle der Erweiterung aus 33 Mitgliedern bestanden hätte. Um die Arbeitsfähigkeit der Europäischen Union auch in Hinkunft zu gewährleisten, bestand Einigung über die Reduzierung der Anzahl der Kommissare. Diese Thematik wurde bereits im Zuge der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam besprochen, jedoch konnte diesbezüglich keine Einigung unter den Mitgliedsstaaten erreicht werden. Dementsprechend kompliziert fiel auch die Einigung der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die zukünftige Zusammensetzung der Europäischen Kommission aus. Die Neuregelung sah zwei Reformstufen vor, wodurch den großen Mitgliedsstaaten der Verzicht auf einen Kommissar erleichtert werden sollte. Im Zuge der ersten Reformstufe sollte der Kommission nur mehr ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedsstaates angehören. Diese Reformstufe sollte nach dem Vertrag von Nizza mit Wirkung vom 01.01.2005 nach Amtsantritt der ersten Kommission in Kraft treten. Daraus folgte, dass jeder Mitgliedsstaat unabhängig von der Gesamtzahl der Mitglieder der Europäischen Union nur mehr einen Kommissar stellen darf. Die zweite Reformstufe sollte in Kraft treten, sobald die Europäische Union aus 27 Mitgliedern besteht. Die erste Kommission ab diesem Zeitpunkt sollte aus weniger Mitgliedern bestehen, als die Europäische Union Mitgliedsstaaten zählt. Ab diesem Zeitpunkt sollte eine, auf einstimmigen Beschluss beruhende, Rotation einsetzen, wobei jeder Mitgliedsstaat im gleichen Ausmaß zum Zuge kommen würde. Damit sollte die Entscheidungsfähigkeit der Europäischen Kommission auch weiterhin bestehen bleiben. Die Erweiterung der Europäischen Union wirft jedoch nicht nur Schwierigkeiten hinsichtlich der Kommission auf. Mit den gleichen Problemen sah man sich auch beim Rat der Europäischen Union konfrontiert. Hier bestand Konsens darüber, dass das Prinzip der Einstimmigkeit in einer erweiterten Union nicht mehr aufrecht zu

erhalten sein würde. Nun galt es jedoch die Kriterien für das Zustandekommen einer qualifizierten Mehrheit und damit zusammenhängend die Stimmgewichtung im Rat neu zu gestalten. Die qualifizierte Mehrheit nach dem Vertrag von Nizza verlangt eine dreifache Mehrheit. Neben einer Mindestanzahl von Stimmen, bedarf es neben der Mehrheit der Mitglieder der Europäischen Union, noch einer Bevölkerungsmehrheit von 62 Prozent. Dabei wurden auch die Stimmgewichte für die Beitrittskandidaten festgelegt, wobei die großen Staaten der Europäischen Union überdurchschnittlich bevorzugt wurden. Aus dem Kreis der Beitrittskandidaten profitierte insbesondere Polen von der Neugewichtung der Stimmen im Rat. Der letzte Punkt dieser Amsterdam left-overs war die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der qualifizierten Mehrheit. Trotz sehr kontroversieller Standpunkte der Mitgliedsstaaten, konnte man sich schließlich auf 28 Themenkomplexe einigen, welche der Beschlussfassung durch qualifizierte Mehrheit unterlagen (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 75).

Schließlich erfuhr auch das Europäische Parlament eine Aufwertung durch den Vertrag von Nizza. Auch diesbezüglich wurde eine Neuregelung der Höchstzahl an Sitzen und deren Neuverteilung notwendig. Im Zuge dieser Vertragsrevision wurde die Höchstzahl mit 732 festgelegt, wobei die Sitze der damaligen Mitgliedsstaaten zu Gunsten der anvisierten Neuaufnahmen um 91 verringert wurden. Darüber hinaus wurden auch die Kompetenzen des Europäischen Parlaments erweitert. Wie bereits erwähnt, wurde der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens beträchtlich ausgeweitet, wodurch in zahlreichen Bereichen Normsetzung ohne Zustimmung und Beteiligung des Europäischen Parlaments nicht mehr möglich war. Schließlich bedarf es seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza der Zustimmung des Europäischen Parlaments im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen einer kleineren Gruppe von Mitgliedsstaaten. Letztendlich wurde im Rahmen des neu eingeführten Frühwarnsystems bei Gefahr der Verletzung von EU-Verfassungsgrundsätzen das Europäische Parlament integriert. Trotz dieser Errungenschaften kann sich das Europäische Parlament jedoch dennoch nicht als alleiniger Sieger bezeichnen, nachdem doch einige Forderungen unerfüllt blieben. Insbesondere war das Europäische Parlament nicht mit dem Anspruch durchgedrungen, das Mitentscheidungsverfahren auf alle Bereiche der qualifizierten Mehrheit auszuweiten. Dennoch soll gerade dem Europäischen Parlament in diesem Kontext besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

IV) Das Europäische Parlament nach Nizza

Das Europäische Parlament war als direkte Vertretung des Volkes in der Europäischen Union gedacht, wobei seine Mitglieder erst seit 1976 direkt von den Bürgern der Mitgliedsstaaten gewählt werden. Allerdings konnten sich die Mitgliedsstaaten damals wie heute nicht auf eine einheitliche Europäische Wahlordnung einigen, so dass die Wahlen zum Europäischen Parlament entsprechend den nationalen Wahlordnungen durchgeführt werden. Dennoch finden die Grundsätze des allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Verhältniswahlrechts auch auf die Wahlen zum Europäischen Parlament Anwendung (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 533). Rückblickend kann das Fehlen einer einheitlichen Europäischen Wahlordnung durchaus als ein Versäumnis der Europäischen Union gesehen werden. Denn eine einheitliche Europäische Wahlordnung würde einen nivellierenden Effekt auf den Verlauf des Europäischen Wahlkampfes und schließlich auch auf das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament haben. Denn aufgrund der Einheitlichkeit der Europäischen Wahlordnung würde eine europafeindliche Stimmung in einem Mitgliedsstaat nur mehr beschränkte Auswirkungen auf die Entwicklung der Europäischen Union insgesamt haben. Dies wird insbesondere vor dem Hintergrund der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden in Zusammenhang mit der Ratifizierung des „Verfassungsvertrages“ deutlich. Eine gesamteuropäische Abstimmung über die Annahme des „Vertrages über eine Verfassung für die Europäische Union“ hätte vermutlich breite Zustimmung erfahren. Ein weiterer positiver Nebeneffekt der Etablierung gesamteuropäischer Abstimmungen in bedeutsamen Europäischen Angelegenheiten, wäre eine gewisse Befreiung von Nationalismen im Vorfeld. Ein Wahlkampf im Vorfeld einer gesamteuropäischen Abstimmung würde im Zeichen Europäischer Themen stehen. Damit könnte ein Beitrag zur Verhinderung der Vereinnahmung von Wahlen zum Europäischen Parlament durch nationale Themen und ohne Zweifel zusätzlich ein Beitrag zur Bildung einer Europäischen Identität geleistet werden. Allerdings würden Europaweite Referenden zu einer Benachteiligung bevölkerungsärmerer Mitgliedsstaaten führen, denen somit nur mehr geringer Einfluss auf den Ausgang zukäme. Daher ist auch nach dem derzeitigen Stand der Dinge nicht mit der Etablierung einer ein-

heitlichen Europäischen Wahlordnung zu rechnen, so dass auch zukünftige Wahlen zum Europäischen Parlament nach den jeweiligen nationalen Wahlordnungen durchgeführt werden. Selbst wenn sämtliche Mitgliedsstaaten über Wahlordnungen verfügen, die demokratischen Standards entsprechen, sind aufgrund der Struktur der Europäischen Zusammenarbeit einige Abstriche unumgänglich. Die deutlichste Einschränkung demokratischer Prinzipien erfährt das Wahlrecht in Zusammenhang mit den Wahlen zum Europäischen Parlament durch die enorm unterschiedliche Gewichtung der einzelnen Stimmen. Denn aufgrund der unterschiedlichen Verteilung der Mandate auf die verschiedenen Mitgliedsstaaten wird der Grundsatz des gleichen Wahlrechts umgangen. Denn bereits Art. 190 Absatz 2 EG des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft ging nicht von einer proportionalen Verteilung der Sitze des Europäischen Parlaments entsprechend der Einwohnerzahl der einzelnen Mitgliedsstaaten aus. Vielmehr ist die Verteilung der Anzahl der Sitze des Europäischen Parlaments unter den Mitgliedsstaaten ein Resultat von Verhandlungen. So entfallen nach dem Vertrag von Lissabon 18 Sitze auf Österreich, während Deutschland trotz der zehnfachen Einwohnerzahl lediglich 96 Sitze zustehen. Ansonsten werden allerdings vom freien, allgemeinen, geheimen und unmittelbaren Wahlrecht keine Abstriche gemacht.

Darüber hinaus verwirklicht Art. 22 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union das Wohnsitzprinzip für das Europawahlrecht und leistet somit einen Beitrag zur grenzüberschreitenden Wahrnehmung politischer Rechte in Angelegenheiten der Europäischen Union. Demnach steht jedem Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zu, wobei für die betreffende Person dieselben Bedingungen gelten wie für Angehörige des Wohnsitzstaates. Als Unionsbürger gilt dabei jede Person, welche die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzt (vgl. Fischer/Köck-Karollus, 2002, 534). Der Aufgabe der Abgeordneten zum Europäischen Parlament entsprechend üben diese ihr Amt nach dem Grundsatz des freien Mandats aus und sind somit an keinerlei Weisungen oder Aufträge gebunden. Der Grundsatz des freien Mandats, wodurch die Abgeordneten lediglich ihrem eigenen Gewissen verantwortlich sind, wird durch entsprechende Inkompatibilitätsbestimmungen ergänzt. Diese verbieten es den Abgeordneten zum Europäischen Parlament eine Tätigkeit

als Mitglied der Regierung ihres Mitgliedsstaates oder eine Tätigkeit in den Organen und Institutionen der Europäischen Union sowie den ihnen angegliederten Gremien auszuüben (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 537). Diese Vorschrift soll gewährleisten, dass die Abgeordneten zum Europäischen Parlament nicht als verlängerter Arm ihrer Regierungen oder sonstiger Organisationen oder Institutionen dienen. Im Zuge der Wahl zum Europäischen Parlament sind die Kandidaten darauf angewiesen von nationalen Parteien aufgestellt zu werden, nachdem sich das Wahlrecht zum Europäischen Parlament nach den jeweiligen mitgliedsstaatlichen Wahlordnungen richtet. Demnach wird jeder Abgeordnete zum Europäischen Parlament von einer Partei seines jeweiligen Mitgliedsstaates entsandt. Auf Europäischer Ebene jedoch würde eine derartige Zersplitterung von Abgeordneten zur Funktionsuntüchtigkeit dieses Organs führen. Demzufolge haben sich im Europäischen Parlament selbstständige Fraktionen gebildet, welche sich aufgrund der thematischen Nähe zur jeweiligen Partei des entsendenden Mitgliedsstaates ergeben. Durch den Zusammenschluss zu Europäischen Fraktionen wird der politische Wille der Bürger effizienter verwirklicht und die Konsensbildung zwischen den verschiedenen Fraktionen erleichtert. Eine gewisse Mindestanforderung im Hinblick auf die Bildung von Fraktionen besteht jedoch darin, dass einer Fraktion Mitglieder aus mindestens zwei Mitgliedsstaaten angehören müssen, wenn dieser zumindest 23 Abgeordnete angehören sollen. Insofern eine Fraktion mindestens 18 Mitglieder zum Ziel hat, müssen diese aus mindestens drei Mitgliedsstaaten kommen, bei einem Minimum von 14 Abgeordneten sind vier oder mehr Mitgliedsstaaten erforderlich. Somit gelten auch für die Fraktionsbildung auf Europäischer Ebene gewisse Mindeststandards, mit dem Zweck eine allzu große Zersplitterung hintan zu halten.

Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament vom 7. Juni 2009 sind im Europäischen Parlament insgesamt sieben Fraktionen vertreten. Als stärkste Gruppe ging aus den jüngsten Wahlen die Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischen Demokraten mit 263 von insgesamt 736 Sitzen hervor. Dieser Fraktion gehören auch die Angehörigen der Österreichischen Volkspartei an. Die zweitstärkste Fraktion auf Ebene des Europäischen Parlaments ist die Sozialdemokratische Partei Europas mit 162 Sitzen, welcher auch die Angehörigen der Sozialdemokratischen Partei Österreichs zugehörig sind. Als drittstärkste

Fraktion mit 80 Sitzen ging die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa hervor, welche in Österreich über kein entsprechendes Pendant verfügt. Die Partei der Grünen/Freie Europäische Allianz, welcher auch die Österreichischen Grünen angehören, konnte insgesamt 52 Sitze für sich gewinnen. Darüber hinaus entfielen 35 Sitze auf die Fraktion Union für das Europa der Nationen, 32 Sitze auf die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke und schließlich 18 Sitze auf die Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie. Die restlichen 94 Sitze entfallen auf Abgeordnete, welche sich keiner Europäischen Fraktion zugehörig fühlen. Dazu gehören aus österreichischer Sicht die Angehörigen des Bündnis Zukunft Österreich und der Freiheitlichen Partei Österreichs (vgl. www.europawahl-bw.de, 03.09.2009). Demnach stellt das Europäische Parlament ein Forum zur Bildung transnationaler Bündnisse über die Grenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten hinaus dar.

Das Gefüge der Institutionen der Europäischen Union sieht unterschiedliche Organe vor, denen die Vertretung jeweils unterschiedlicher Interessen obliegt. Während der Rat der Europäischen Union als Vertretung der Mitgliedsstaaten anzusehen und dementsprechend auch an der Rechtssetzung maßgeblich beteiligt ist, kann die Europäische Kommission als Exekutivorgan der Europäischen Union angesehen werden. Dem System der Europäischen Union entsprechend gelten die Mitgliedsstaaten als Herren der Verträge, womit gemeint ist, dass der Integrationsgrad der Europäischen Union durch die Mitgliedsstaaten selbst bestimmt wird. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die Aufnahme neuer Mitglieder in den Kreis der Europäischen Union. Dieser Grundsatz findet jedoch ebenso Anwendung, wenn es um den Integrationsgrad der bestehenden Europäischen Union geht. Demnach ist der Rat der Europäischen Union wesentlicher Bestandteil im Zuge der Europäischen Rechtssetzung. Der Rolle des Europäischen Parlaments wurde dabei zunächst geringe Bedeutung beigemessen und erst allmählich im Laufe der aufkeimenden Diskussion um ein bestehendes Demokratiedefizit innerhalb der Europäischen Union erweitert. Demnach kennt das Recht der Europäischen Union verschiedene Rechtssetzungsverfahren, die jeweils unterschiedliche Anwendungsbereiche und Verfahrensregelungen aufweisen. An der Anzahl und der Bedeutung der dem jeweiligen Rechtssetzungsverfahren unterliegenden Materien lässt sich die Bedeutung der jeweiligen Organe ablesen. Demnach werden die verschiedenen Rechtssetz-

ungsverfahren anhand der dem Europäischen Parlament zustehenden Rechte unterschieden. Die Palette der Beteiligung des Europäischen Parlaments reicht dabei von der bloßen Anhörung bis zum Erfordernis der Zustimmung. Vor dem Hintergrund der Verkörperung der Interessen der Bürger Europas durch das Europäische Parlament, soll nun eine kurze Darstellung der verschiedenen Rechtssetzungsformen der Europäischen Union und ihrer Anwendungsbereiche folgen.

IV) Die Rechtssetzungsverfahren der EG und ihr Anwendungsbereich nach Nizza

Das ursprüngliche Normsetzungsverfahren der Europäischen Union war das sogenannte Anhörungs- oder Konsultationsverfahren. Wie der Name bereits zu erkennen gibt, wurde der von der Europäischen Kommission erarbeitete Vorschlag dem Europäischen Parlament lediglich zur Stellungnahme zugeleitet. Nach Abgabe einer entsprechenden Stellungnahme durch das Europäische Parlament wurde der Rechtssetzungsvorschlag dem Rat zugeleitet, welcher im Anschluss mit der jeweiligen Mehrheit entschied. Die Einholung einer Stellungnahme durch die Europäische Kommission war dabei zwingend vorgesehen, anderenfalls der betreffende Rechtssetzungsakt mit Nichtigkeitsklage beim EuGH angefochten werden konnte. Dennoch waren sowohl die Europäische Kommission als auch der Rat bei ihrer Beschlussfassung inhaltlich nicht an die Stellungnahme des Europäischen Parlaments gebunden. Diese Ausformung des Europäischen Rechtssetzungsverfahrens sah demnach nur eine sehr periphere Beteiligung des Europäischen Parlaments vor (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 654). Bedeutsame Materien, welche der Anhörung durch das Europäische Parlament unterlagen, waren beispielsweise Maßnahmen zur Liberalisierung bestimmter Dienstleistungen (Art. 13 EG), Maßnahmen im Bereich von Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr (Art. 67 EG), Maßnahmen betreffend die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz von Arbeitnehmern (Art. 137 Absatz 3 EG) sowie Maßnahmen zur Festlegung betreffend Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts (Art. 19 Absatz 1 EG). Durch diese Aufzählung soll veranschaulicht werden, dass in bedeutsamen Angelegenheiten des täglichen Alltags lediglich eine Anhörung der Europäischen Bürgervertretung vorgesehen war. Aus demokratiepolitischer und auch vertrauenstheoretischer Perspektive wäre eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments in derartig bedeutsame Angelegenheiten wünschenswert gewesen.

Einen ersten Demokratisierungsschub hat die Europäische Union mit der Einführung des Zusammenarbeits- oder Kooperationsverfahrens durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 erfahren. Auch in diesem Rechtssetzungsverfahren wurde dem Europäischen Parlament ein Vorschlag der Europäischen Kommission zur Stellung-

nahme zugeleitet. Im Anschluss an diese so genannte Erste Lesung kam dem Rat der Europäischen Union nunmehr die Aufgabe zu, einen gemeinsamen Standpunkt zu formulieren, welcher sich eingehend mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu befassen hatte. Anschließend wurde dieser gemeinsame Standpunkt im Zuge der zweiten Lesung wiederum dem Europäischen Parlament zugeleitet. Diese standen nun verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, mit dem gemeinsamen Standpunkt des Rates umzugehen. Das Europäische Parlament hatte zunächst die Möglichkeit, den gemeinsamen Standpunkt zu billigen, was zur Folge hatte, dass der Rat den betreffenden Rechtsakt mit qualifizierter Mehrheit erließ. Auch wenn sich das Europäische Parlament innerhalb einer Frist von drei Monaten nicht äußerte, kam der Rechtsakt mit qualifizierter Mehrheit zu Stande. Im Falle der gänzlichen Ablehnung durch das Europäische Parlament mit absoluter Mehrheit, konnte der Rat den Rechtsakt entsprechend des gemeinsamen Standpunktes jedoch nur einstimmig beschließen. Allerdings war es dem Europäischen Parlament im Rahmen dieses Rechtssetzungsverfahrens auch möglich, eigene Vorstellungen zu verwirklichen. Im Fall der Übermittlung von Änderungsvorschlägen überprüfte die Europäische Kommission selbst den aufgrund dieser Vorschläge geänderten Entwurf. Anschließend übermittelte die Kommission wiederum ihren Vorschlag dem Rat, welcher unabhängig davon, ob die Kommission die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments in ihren Vorschlag einfließen hatte lassen, den Rechtsakt mit qualifizierter Mehrheit beschließen konnte. Nur in dem Fall, dass der Rat den von der Kommission übermittelten Vorschlag wiederum abändern wollte, beispielsweise um die Abänderungsvorschläge des Parlaments einfließen zu lassen, war hierfür Einstimmigkeit erforderlich. Die Reaktion des Europäischen Parlaments auf einen Vorschlag der Kommission hatte somit bedeutsame Auswirkungen auf den Rechtssetzungsprozess selbst. Daneben wurde dem Europäischen Parlament ein Instrument in die Hand gegeben, mit dessen Hilfe es eigene Vorschläge einbringen und somit selbst zur Entwicklung der Europäischen Union beitragen konnte. Der Anwendungsbereich des Kooperationsverfahrens war jedoch sehr begrenzt und beschränkte sich beinahe ausschließlich auf Maßnahmen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 658 f.).

Das praktisch bedeutsamste Rechtssetzungsverfahren war jedoch das Mitentscheidungs- oder Kodezisionsverfahren. Dieses Instrument der Normsetzung wurde

erst durch den Vertrag von Maastricht 1992 eingeführt und war demnach verhältnismäßig jung. Wie im Rahmen der bereits vorgestellten Rechtssetzungsverfahren wurde auch dieses durch einen Vorschlag der Europäischen Kommission eingeleitet, welcher dem Europäischen Parlament zur Stellungnahme zukam. Insofern das Europäische Parlament keine Abänderungen vorschlug oder der Rat mit den Abänderungsvorschlägen einverstanden war, kam der Rechtsakt in der betreffenden Fassung zu Stande. Fanden die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments jedoch nicht die Zustimmung des Rates, dann legte dieser einen gemeinsamen Standpunkt fest. Nach Formulierung dieses gemeinsamen Standpunktes von Rat und Europäischer Kommission, hatte das Europäische Parlament im Rahmen seiner zweiten Lesung wiederum mehrere Möglichkeiten damit umzugehen. Gemäß dem Fall das Europäische Parlament billigte den gemeinsamen Standpunkt oder enthielt sich einer Äußerung, kam der Rechtsakt dem gemeinsamen Vorschlag folgend zu Stande. Wurde der gemeinsame Standpunkt jedoch von der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments abgelehnt, galt das Rechtssetzungsverfahren als beendet. Ebenfalls mit absoluter Mehrheit konnte das Europäische Parlament auch Abänderungsvorschläge beschließen, welche anschließend dem Rat und der Kommission zur Kenntnis gebracht wurden. In einer im Anschluss daran stattfindenden zweiten Lesung hatte der Rat mehrere Handlungsmöglichkeiten. Insofern der Rat mit den Abänderungsvorschlägen der Europäischen Kommission einverstanden war, kam der Rechtsakt entsprechend den Abänderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments zu Stande. Anderenfalls kam es zur Einsetzung eines Vermittlungsausschusses, worin auf Grundlage des gemeinsamen Standpunktes des Rates und der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Abänderungen eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen versucht wurde. Für die Erzielung einer Übereinkunft bestand eine Frist von sechs Wochen. Wurde innerhalb dieser Frist keine Einigung erzielt, galt das Rechtssetzungsverfahren als beendet. Endete das Vermittlungsverfahren erfolgreich, dann fand zur Bestätigung dieses gemeinsamen Entwurfs sowohl im Europäischen Parlament, als auch im Rat eine Dritte Lesung statt (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 661 f.). Positiv konzediert werden muss, dass das Mitentscheidungsverfahren auf elementare Bereiche der Europäischen Integration Anwendung fand. So kam es insbesondere bei Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 40 EG),

Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer (Art. 42 EG), Richtlinien zur Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit (Art. 44 EG) oder Maßnahmen zum Ausbau der Zusammenarbeit im Zollwesen (Art. 135 EG) zur Anwendung (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 664).

Letztendlich war im Rahmen des Zustimmung- oder Konfirmationsverfahren die Erlassung eines Rechtsaktes ausdrücklich von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig. Allerdings war die Mitwirkungsbefugnis des Europäischen Parlaments insofern eingeschränkt, als die Formulierung von Abänderungsvorschlägen im Zuge dieses Verfahrens nicht vorgesehen war. Das Europäische Parlament hatte lediglich die Möglichkeit dem von der Europäischen Kommission erstatteten Vorschlag seine gänzliche Zustimmung zu erteilen oder ihn vollinhaltlich abzulehnen. Das abschließend zu erwähnende Zustimmungsverfahren kam insbesondere dann zur Anwendung, wenn elementare Änderungen im Gefüge der Europäischen Union anstanden. So unterlag sowohl die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in die Europäische Union (Art. 49 EU-V) als auch die Feststellung des Vorliegens einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von Grundsätzen der Europäischen Union seitens eines Mitgliedsstaates (Art. 7 EU-V) dem Zustimmungsverfahren (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 667). Somit lässt sich nach Vorstellung sämtlicher Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union nach dem Vertrag von Nizza feststellen, dass das Europäische Parlament zwar eine kontinuierliche Aufwertung im Laufe der Europäischen Integration erfuhr, die demokratische Entwicklung der Europäischen Union allerdings noch nicht als beendet anzusehen war. So bestand auch im Hinblick auf die Stärkung des Vertrauens und des Gefühls der Einbeziehung der Bürger der Europäischen Union durchaus noch institutioneller Handlungsbedarf. Inwieweit der Vertrag von Lissabon diesen Handlungsbedarf erkannt hat und ihm auch nachgekommen ist, wird in den folgenden Kapiteln dargestellt und untersucht.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass dem Europäischen Parlament in engen Grenzen auch die Möglichkeit zur Verfügung stand, selbst Einfluss auf den Ursprung der Europäischen Rechtssetzung zu nehmen. Denn selbstverständlich konnte das Europäische Parlament, genauso wie der Rat der Europäischen Union, mit Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zur Behandlung bestimmter Fragen zu unterbreiten (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 543). Allerdings

wurde damit das Initiativmonopol der Europäischen Kommission in keiner Weise berührt, nachdem die Europäische Kommission es selbst in der Hand hatte, Lösungsvorschläge zu entwickeln, welche der Meinung des Europäischen Parlaments einer Regelung bedürfen. Darüber hinaus verfügte das Europäische Parlament noch über Zustimmungserfordernisse bei der Erstellung des Europäischen Haushalts. Das Verfahren zur Erstellung des Europäischen Haushalts nach dem Vertrag von Nizza war im Einzelnen äußerst komplex geregelt. Im gegenwärtigen Kontext will ich mich darauf beschränken zu erwähnen, dass der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften vom Europäischen Parlament gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union auf Basis eines Entwurfes der Europäischen Kommission erstellt wurde. Mehr Aufmerksamkeit soll an dieser Stelle jenen Kompetenzen geschenkt werden, welche dem Europäischen Parlament in seiner Funktion als Vertretung der Europäischen Bürger zukamen. Denn in dieser Eigenschaft hatte das Europäische Parlament auch die Kontrolle der Unionsorgane und der Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten wahrzunehmen. Bereits nach dem Vertrag von Nizza kamen dem Europäischen Parlament weitreichende Kontrollkompetenzen zu. Ähnlich wie in nationalen Parlamenten Abgeordneten das Recht zusteht, Fragen an Mitglieder der Regierung zu stellen, stand auch dem Europäischen Parlament ein so genanntes Interpellationsrecht zu. Mit diesem Interpellationsrecht des Parlaments korrespondierte die primärrechtlich verankerte Antwortpflicht der Kommission. Dabei erstreckt sich das Fragerecht des Europäischen Parlaments nicht nur auf konkrete Aktionen der Europäischen Kommission, sondern auf sämtliche Angelegenheiten, welche bei objektiver Betrachtung in den Zuständigkeitsbereich der Europäischen Kommission fallen. Daneben war die Europäische Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament einen jährlichen Gesamtbericht vorzulegen, welcher in öffentlicher Sitzung des Parlaments erörtert wurde (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 548). Dabei wurde dem Europäischen Parlament ein Forum gegeben, in welchem es Missstände und Versäumnisse der Europäischen Kommission aufzeigen konnte. Insbesondere vor dem Hintergrund des Initiativmonopols der Kommission, bot dieses Instrument die Möglichkeit die Untätigkeit der Kommission in bedeutsamen Politikfeldern anzuprangern. Das Europäische Parlament verfügte allerdings noch über ein weiteres Kontrollinstrument, welches der parlamentarischen Demokratie entlehnt wurde. Denn auch

das Europäische Parlament hatte die Möglichkeit des Einsatzes eines so genannten Misstrauensvotums. Allerdings wurde dem Parlament insofern eine stumpfe Waffe in die Hand gegeben, als es nicht die Möglichkeit besaß, einzelnen Mitgliedern der Kommission das Misstrauen auszusprechen. Das Europäische Parlament konnte lediglich der Europäischen Kommission insgesamt das Misstrauen aussprechen (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 549). Dieses Recht erschien vor dem Hintergrund, dass die Europäische Kommission nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments und hier ebenfalls nur die Kommission als Ganzes abgelehnt oder ernannt werden konnte, nur denklogisch. Zur Kontrolle des Rates der Europäischen Union standen dem Europäischen Parlament die gleichen Möglichkeiten zur Verfügung. Allerdings bestand das primärrechtlich verbürgte Interpellationsrecht des Europäischen Parlaments gegenüber dem Rat der Europäischen Union nur im Bereich der GASP (Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik) und der PJZS (Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen). Darüber hinaus war auch der Rat gegenüber dem Europäischen Parlament berichtspflichtig (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 550). Diese interinstitutionelle Kontrolle durch das Europäische Parlament sollte eine bürgernahe Ausübung durch die weiteren Organe der Europäischen Union gewährleisten und dafür sorgen, dass die Interessen der Bürger der Europäischen Union gewahrt bleiben.

Darüber hinaus bestand aber auch das Recht jedes einzelnen Unionsbürgers und jeder in einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union ansässigen natürlichen oder juristischen Person, in Angelegenheiten, die in den Tätigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaften fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten. Damit konnte der einzelne Unionsbürger oder die einzelne natürliche oder juristische Person zwar kein Rechtssetzungsverfahren in Gang setzen. Dieses Instrument sollte ausschließlich dazu dienen, Ungerechtigkeiten und Unbilligkeiten zu beheben oder Unterstützung im Einzelfall zu erlangen. Demnach handelte es sich nicht um ein spezifisches Kontrollinstrument, welches eindeutig dem Europäischen Parlament zugeordnet werden konnte, sondern galt als Mechanismus zur Steigerung der Bürgernähe und diente nicht zuletzt auch zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die Europäische Union. Schließlich sah der Vertrag von Nizza die Einsetzung eines Bürgerbeauftragten vor, welcher Missstände innerhalb der Europäischen Union aufdecken und Beschwerden

über Gemeinschaftsorgane behandeln sollte. Darüber hinaus war es auch möglich, Petitionen direkt beim Bürgerbeauftragten einzubringen, wodurch wiederum die Europäische Union näher an den einzelnen Bürger herangebracht werden sollte (vgl. Fischer/Köck/Karollus, 2002, 552). Damit findet die Darstellung der Rolle des Europäischen Parlaments und der im Vertrag von Nizza vorgesehenen Kontrollmechanismen sein Ende. Vergleichsweise ausführlicher werden die im Vertrag von Lissabon enthaltenen Neuerungen behandelt.

VI) Der Vertrag von Lissabon

Die Entstehungsgeschichte des Vertrages von Lissabon wurde bereits in einem früheren Kapitel vorgestellt, so dass dieser Abschnitt den inhaltlichen Neuerungen des Vertrages von Lissabon gewidmet ist. Dabei wird jenen Vertragsbestimmungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, welche mit dem Hintergedanken der Stärkung der demokratischen Verankerung der Europäischen Union in der Bevölkerung eingeführt wurden. Ein Baustein des Vertrages von Lissabon ist die verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente in die Struktur der Europäischen Union. Dies zeigt sich bereits in Titel II des Vertrages über die Europäische Union, der den Titel „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“ der Europäischen Union trägt. In Artikel 12 dieses Titels wird explizit ausgesprochen und damit auch anerkannt, dass die nationalen Parlamente aktiv zur guten Arbeitsweise der Union beitragen. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine bloße Worthülle, vielmehr werden den nationalen Parlamenten auch weitreichende Befugnisse eingeräumt. Dabei spielt das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union eine tragende Rolle. Dieses Protokoll fand mit dem Vertrag von Amsterdam Eingang in das Europäische Vertragswerk und kann auch Sicht der nationalen Parlamente als Meilenstein angesehen werden. Denn damit haben es die nationalen Volksvertretungen geschafft, Hauptakteure hinsichtlich der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips zu. Dies soll insbesondere durch die Einrichtung eines direkten Informationsflusses von den Europäischen Institutionen zu den nationalen Parlamenten gewährleistet werden (vgl. Maruhn in Schwarze/Hatje, 2009, 179). Im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union wurden jedoch zusätzliche Rechte der nationalen Parlamente verankert. Die Verpflichtung der Unterrichtung der nationalen Parlamente von Rechtssetzungsakten der Europäischen Union durch deren Organe gilt als Voraussetzung für die Ausübung dieser Kontrolle.

Ein Kernstück des Vertrages von Lissabon war die Stärkung der Kompetenzen der nationalen Volksvertretungen, wenn es um die Aufteilung der Aufgaben zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union geht. Dementsprechend wurde ein selbstständiges Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aufgesetzt. Das zentrale Anliegen dieses Protokolls ist die Ver-

ankerung des bereits genannten Prinzips der Subsidiarität, welches in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrages über die Europäische Union wie folgt definiert wird:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Auf die genaue Ausgestaltung der Mitwirkung der nationalen Parlamente im Rahmen der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit näher eingegangen. An dieser Stelle sollen nun weitere Befugnisse dargestellt werden, welche den nationalen Volksvertretungen nach dem Vertrag von Lissabon zukommen. Zunächst ist gemäß Artikel 48 EUV die Miteinbeziehung der nationalen Parlamente im Rahmen der Änderung bestehender Europäischer Verträge vorgesehen. Damit können nunmehr die nationalen Volksvertretungen direkt Einfluss auf die Entwicklung der Europäischen Union nehmen, was ihnen nach dem bisherigen Vertragswerk nicht möglich war. Schließlich sieht Artikel 49 EUV die Unterrichtung des Europäischen Parlaments über Beitrittsansuchen zur Europäischen Union vor. Mit dieser Neuerung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die nationalen Parlamente nicht nur hinsichtlich der rechtlichen Integration der Europäischen Union, sondern auch im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union entsprechend zu hören sind. Somit können die nationalen Parlamente zukünftig die Entwicklung der Europäischen Union entscheidend beeinflussen. Darüber hinaus sind die nationalen Parlamente an der Bewertung der Politiken im Rahmen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Recht sowie der damit verbundenen Kontrolle beteiligt. Schließlich sieht der Vertrag von Lissabon noch eine interparlamentarische Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament entsprechend dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union vor.

VII) Die vertrauensbildenden Maßnahmen nach Lissabon

Der Vertrag von Lissabon orientiert sich dem Inhalt nach an der verworfenen Verfassung für Europa. Die Ansprüche und Zielsetzungen gleichen jenen des Verfassungsentwurfes mit dem Unterschied, dass sämtliche Symbole und Assoziationen, welche als Wegbereiter eines Europäischen Superstaates dienen könnten, entfernt wurden. Der Vertrag von Lissabon ist deshalb wesentlich technokratischer und nüchterner ausformuliert als der vorhergehende Entwurf über eine Verfassung für Europa. Das Ziel, die Europäische Union näher an seine Bürger heranzubringen, findet sich jedoch auch im Vertrag von Lissabon wieder.

i) Das Europäische Bürgerbegehren

Demnach verankert Art. 11 Absatz 4 des Vertrages von Lissabon das Instrument des Bürgerbegehrens. Dieser Absatz sieht vor, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million beträgt und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten handeln muss, die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern können, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Damit sollen direktdemokratische Elemente in das Gefüge der Europäischen Union eingefügt werden. Dabei wurde Anleihe an den in den Mitgliedsstaaten vorhandenen direktdemokratischen Instrumenten genommen. Allerdings hat die Europäische Union gemessen an der Gesamtbevölkerung eine enorm niedrige Messlatte im Hinblick auf die erforderlichen Unterstützungserklärungen gelegt. Denn bei einer Gesamtbevölkerung von insgesamt 500 Millionen Einwohnern, scheinen auf den ersten Blick eine Million Unterschriften keine große Hürde für potentielle Bürgerinitiativen darzustellen. Jedoch muss dies nicht zwangsläufig der Fall sein, denn es lauern einige (europäische) Gefahren bei der Initiierung eines Bürgerbegehrens. Dabei drängt sich vor allem die Feststellung auf, dass das Konzept der Europäischen Union schlechthin mit direktdemokratischen Instrumenten in einem gewissen Widerspruch steht. Denn die Europäische Union wurde von den Europäischen Eliten im Anschluss an den

Zweiten Weltkrieg zur Vermeidung weiterer Gräueltaten auf dem Europäischen Kontinent gegründet. Darüber hinaus wurde auch die schrittweise Erweiterung der Europäischen Union stets von den Regierungsoberhäuptern der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vorangetrieben. Die Bürger Europas konnten ihrer Stimme lediglich in Form des Europäischen Parlaments Ausdruck verleihen. Selbst diese als Vertretung der Interessen der Europäischen Bürger gedachte Institution wurde zu Beginn nur mit bescheidenen Befugnissen ausgestattet und entwickelte sich erst im Laufe der Zeit zu einem wichtigen Machtfaktor im Gefüge der Europäischen Union. Die Einführung des Instruments des Bürgerbegehrens steht somit in einem gewissen Widerspruch zur elitären Tradition der Europäischen Union. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass das Handeln der Europäischen Eliten stets vom so genannten „permissive consensus“ ihrer jeweiligen Bevölkerungen getragen wurde. Die Legitimität der Europäischen Union wurde aufgrund eines stillschweigenden Konsenses anerkannt. Seit geraumer Zeit scheint sich der stillschweigende Konsens jedoch langsam in Richtung eines stillschweigenden Dissenses zu wandeln. Damit einhergehend begann auch die Legitimität der Europäischen Union an sich ins Wanken zu geraten (vgl. Pichler, 2008, 41). Dem Voranschreiten dieses stillschweigenden Dissenses soll die Verankerung eines Europäischen Bürgerbegehrens dienen, mit dem Ziel zur Erhöhung der Legitimität der Europäischen Union in den Augen der Unionsbürger beizutragen. Mit Hilfe dieses Instruments wird es schließlich möglich, dass die Bürger der Europäischen Union ihre Unzufriedenheit mit der Politik der Europäischen Union artikulieren können. Nachdem die Bereitstellung von direktdemokratischen Instrumenten für die im Amt befindlichen Politiker immer einen gewissen Unsicherheitsfaktor darstellt, war die Einführung dieses Bürgerbegehrens auch nicht unumstritten, jedoch aus den bisher genannten Gründen empfehlenswert. Hinsichtlich der Auswirkungen direktdemokratischer Instrumente auf das Vertrauen der Bevölkerung in die bestehende politische Ordnung und die im Amt befindlichen Politiker besteht keine Einigkeit. Einerseits führt der Einsatz direktdemokratischer Instrumente zur ständigen Hinterfragung, Beurteilung und Einmischung der Bevölkerung in die Tagespolitik. Dadurch wird das Handeln der Politiker einer ständigen Beurteilung unterzogen, worunter das Vertrauen in eine ordnungsgemäße Amtsführung naturgemäß leidet. Demgegenüber stehen Studien, welche keinen direkten Effekt direktdemokratischer Elemente auf das Vertrauen in die bestehende

Regierung belegen können (vgl. Dyck, 543, 2009). Die Möglichkeit des Einsatzes direktdemokratischer Instrumente erhöht jedoch die Wachsamkeit der Bevölkerung gegenüber ihren Politikern. Diese Wachsamkeit könnte in der Herausbildung einer öffentlichen Meinung gipfeln wonach es einer Kontrolle durch die Wählerschaft bedarf, wodurch wiederum Misstrauen entsteht und geschürt wird. Andererseits könnten sich Politiker durch diese Möglichkeit in erhöhtem Ausmaß dazu angetan fühlen, den Willen der Wählerschaft besser und effizienter umzusetzen, was jedoch zu einem gegenteiligen Effekt in der Bevölkerung führen würde. (vgl. Dyck, 546, 2009) Grundsätzlich sind diesbezüglich viele Szenarien denkbar, die sich jedoch allesamt sehr stark an den konkreten Umständen orientieren. Die Wirkung von direktdemokratischen Elementen wird schließlich von der Einstellung des jeweiligen Bürgers zur Politik bestimmt. Personen, welche politisch Verantwortlichen gegenüber grundsätzlich misstrauisch eingestellt sind, werden in derartigen Instrumenten in erster Linie ein Mittel zur Kontrolle sehen, wodurch die bereits zuvor bestehende Einstellung nur bestätigt wird und Misstrauen erhalten bleibt. Im entgegengesetzten Fall werden allerdings derartige direktdemokratische Elemente als Gestaltungsinstrumente wahrgenommen und das Vertrauen in die Politik erfährt keinerlei Einschränkung. Festzuhalten bleibt, dass die Existenz des Europäischen Bürgerbegehrens, ohne Rücksicht auf die Umstände des Einzelfalles, als Grundstein für den Aufbau einer Europäischen Zivilgesellschaft dienen kann, worauf noch zurückzukommen sein wird. Soweit zur Einordnung des Europäischen Bürgerbegehrens in das System der Europäischen Union.

In einem nächsten Schritt werde ich nun auf das quantitative Erfordernis von einer Million Unterschriften bei Einreichung eines Europäischen Bürgerbegehrens eingehen. Wie bereits erwähnt, scheinen eine Million Unterstützungserklärungen zur Einreichung eines Europäischen Bürgerbegehrens im Vergleich zur Gesamtzahl aller in der Europäischen Union lebenden Menschen verhältnismäßig gering. Auch in tatsächlicher Hinsicht handelt es sich bei einer Million Unterschriften lediglich um 0,25 % der Europäischen Bevölkerung. In realpolitischer Hinsicht jedoch, ist es von untergeordneter Bedeutung, wie hoch man die Anzahl der erforderlichen Unterstützungserklärungen ansetzt. Denn um von politischer Relevanz zu sein und einen Anspruch auf Behandlung durch die Organe der Europäischen Union zu stellen, wird es ein Vielfaches dieser Anzahl bedürfen. Denn ein Bürgerbegehren, welches gerade

einmal eine Million Unterstützungserklärungen sammelt, wird wohl von der Europäischen Kommission ignoriert werden. Diesem Aspekt kommt insbesondere deshalb praktische Relevanz zu, weil der Vertrag von Lissabon keine Verpflichtung der Europäischen Kommission vorsieht, den Text der Bürgerinitiative auch in ein Rechtssetzungsverfahren überzuführen. Bei genauerer Betrachtung wird die Europäische Kommission gut beraten sein, Bürgerbegehren mit relativ geringer Beteiligung nicht übermäßige Bedeutung zukommen zu lassen. Denn bei einer Gesamtbevölkerung von beinahe 500 Millionen Menschen, scheint ein Bürgerbegehren, welches gerade einmal eine Million Unterschriften aufweist, auch aus demokratiepolitischer Perspektive unbeachtlich. Denn die Europäische Kommission müsste geradezu damit argumentieren, dass derartige Anliegen nicht repräsentativ den Willen der Europäischen Bürgerschaft widerspiegeln. Auch besteht für ein Bürgerbegehren nicht nur in diesem Stadium die Möglichkeit des Scheiterns. Denn auch wenn die Europäische Kommission ein bestimmtes Bürgerbegehren für ausreichend legitimiert und repräsentativ ansieht, besteht in der Folge noch die Möglichkeit, dass das Europäische Parlament oder der Europäische Rat dies anders sehen und sich nicht weiter bemüht fühlen, den Vorschlag voranzutreiben. Dementsprechend ist dem Faktum, dass der Vertrag von Lissabon eine Schwelle von einer Million vorsieht, nicht allzu viel Bedeutung beizumessen.

Viel bedeutsamer im Hinblick auf die Relevanz, welche das Europäische Bürgerbegehren in Zukunft erreichen wird, ist die praktische Ausgestaltung des Verfahrens. Denn Artikel 11 Absatz 4 des Vertrages über die Europäische Union sieht weiters vor, dass die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt werden. Demnach entscheiden das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen sowohl über die Verfahren und Bedingungen, als auch über die Anzahl der Mitgliedsstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen. Gerade der Bestimmung der Umstände, welche für die Lancierung eines Europäischen Bürgerbegehrens maßgeblich sind, kommt enorme Bedeutung zu. Denn bei der Ausgestaltung des Bürgerbegehrens wird deutlich, ob man den Bürgern der Europäischen Union tatsächlich ein starkes Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen in die Hand geben möchte. Etwa könnte sich

gerade das Europäische Parlament als alleinige Vertretung der Bürger der Europäischen Union sehen und somit einer allzu bürgerfreundlichen Ausgestaltung kritisch gegenüberstehen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Vertragskonzeption von Lissabon auch eine Stärkung des Europäischen Parlaments vorsieht. Denn schließlich wird das Europäische Parlament künftig neben dem Rat der Europäischen Union als gleichberechtigter Gesetzgeber auftreten und der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens derart ausgeweitet, dass es zum ordentlichen Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union aufsteigt. Somit besteht doch die Gefahr, dass die Möglichkeit der Initiierung eines Europäischen Bürgerbegehrens seitens des Europäischen Parlaments, gerade vor dem Hintergrund einer neuerlichen Stärkung durch den Vertrag von Lissabon, kritisch gesehen wird. Dennoch ist die Einführung dieses direktdemokratischen Instruments im Kontext der Europäischen Union zu befürworten. Derartige Befürchtungen seitens des Europäischen Parlaments wären jedoch unbegründet, denn die Kernaufgabe bliebe weiterhin die politische Beratung und Entscheidung im Verbund mit den anderen Europäischen Institutionen. Das Bestehen einer Europäischen Zivilgesellschaft, zu deren Entwicklung das Europäische Bürgerbegehren Anlass geben könnte, würde die Arbeit des Europäischen Parlaments ergänzen. Das Europäische Parlament sorgt für die Berücksichtigung der Interessen der Unionsbürger im Gefüge der Europäischen Union. Die Aufgabe einer Europäischen Zivilgesellschaft bestünde in der Beeinflussung der Europäischen Öffentlichen Meinung, der kritischen Hinterfragung und Beurteilung der Politik der Europäischen Union und im Aufzeigen neuer Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Follesdal, 315, 2002). Das Europäische Bürgerbegehren scheint zur Verfolgung und Erreichung dieser Zielsetzungen durchaus geeignet, kann es doch ebendiesen Zielen dienen. Schließlich wird den Bürgern hiermit ermöglicht jene Themen, die sie bewegen, auf die politische Tagesordnung zu bringen und auf diesem Weg eine öffentliche Diskussion in Gang zu setzen.

ii) Das Europäische Parlament nach Lissabon

Das Europäische Parlament kann zweifellos als jene Institution der Europäischen Union bezeichnet werden, welche am meisten von der Lissabonner Vertragsrevision

profitiert hat. Nach dem Vertrag von Lissabon wird das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat (der Europäischen Union) als Europäischer Gesetzgeber fungieren (vgl. Griller/Ziller, 2008, 110). Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments hat insofern keine grundlegende Änderung erfahren, als die Abgeordneten zum Europäischen Parlament nach Art. 14. Absatz 3 EUV weiterhin nach in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden. Die tatsächliche Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament erfolgt nach wie vor nach den jeweiligen Wahlrechtsordnungen der Mitgliedsstaaten. Demnach muss davon ausgegangen werden, dass auch zukünftige Wahlen zum Europäischen Parlament von nationalen Themen dominiert werden. Die Nichteinigung auf eine Europäische Wahlrechtsordnung muss somit als ein Versäumnis des Vertrages von Lissabon betrachtet werden, welches vor allem vor dem Hintergrund einer mangelnden Europäischen Identität vieler Europäischer Bürger als folgenreich angesehen werden kann. Allerdings haben die Konstrukteure des Vertrages von Lissabon an anderer Stelle versucht eine breitere Europäische Öffentlichkeit zu schaffen. Denn gemäß Artikel 14 Absatz 1 EUV wird in Zukunft das Europäische Parlament den Präsidenten der Europäischen Kommission wählen. Dabei erstattet der Europäische Rat mit qualifizierter Mehrheit dem Parlament einen Vorschlag, bei welchem es sich an den Ergebnissen der Wahlen zum Europäischen Parlament zu orientieren hat, dem das Europäische Parlament mit einfacher Mehrheit zustimmt. Die Änderung im Vergleich zur Vertragslage nach Nizza besteht darin, dass nunmehr das Europäische Parlament den Kommissionspräsidenten auch formell ernennt. Freilich bedurfte der Präsident als Teil der Europäischen Kommission auch nach der alten Vertragslage der Zustimmung durch das Europäische Parlament. Anschließend wird die Europäische Kommission in ihrer Gesamtheit dem Votum des Europäischen Parlaments unterzogen. Allerdings erschöpfen sich auch hier die Möglichkeiten in der Ablehnung der gesamten vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kommission (nunmehr gemeinsam mit dem Hohen Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik und dem Kommissionspräsidenten). Der Hintergrund dieser Neuregelung besteht in der Hoffnung einer Europäischen Politisierung des Wahlkampfes zum Europäischen Parlament. Diese sollte dadurch eintreten, dass die unterschiedlichen Parteien Europäische Spitzenkandidaten aufstellen, welche bei der Wahl zum Präsidenten der Europäischen Kommission schließlich berücksichtigt

werden. Damit sollte die Position des Präsidenten der Kommission eine stärkere demokratischere Legitimation erhalten, wodurch auch seine Stellung im Gefüge der Europäischen Union gegenüber dem bisherigen Wahlmodus gestärkt würde (vgl. Hellmann, 2009, 36). Ob dieses Ansinnen wirklich in die Realität umgesetzt werden kann, scheint zweifelhaft. Denn zunächst gibt es keinerlei Anzeichen für die Existenz einer gesamteuropäischen Parteienlandschaft, die ja Voraussetzung für die Aufstellung grenzüberschreitender Spitzenkandidaten wäre. Allerdings müssen die Erfolgschancen einer derartigen Strategie bei den Wahlen zum Europäischen Parlament stark bezweifelt werden. Dies hauptsächlich vor dem Hintergrund der herrschenden Europaskepsis und der konstant niedrigen Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Derartige Erfahrungen und Beobachtungen aus der Vergangenheit legen die Vermutung nahe, dass eine Partei, welche sich zur Aufstellung eines Europäischen Spitzenkandidaten durchringen könnte, wohl von der Europäischen Wählerschaft eher bestraft als belohnt würde. Eine derartige Vorgehensweise würde womöglich als Verrat an der eigenen Nation und als Anbiederung an Brüssel von den Wählern wahrgenommen. Schließlich lässt sich noch mit Hilfe des Vertrages von Lissabon selbst argumentieren. Denn Artikel 17 Absatz 7 EUV spricht lediglich davon, dass der Europäische Rat bei der Erstattung seines Vorschlages die Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat. Diese Formulierung legt keinesfalls nahe, dass der Europäische Rat den Spitzenkandidaten der stärksten Europäischen Fraktion ins Treffen führen muss. Vielmehr scheint damit gemeint zu sein, dass bei der Erstattung des Vorschlages zur Wahl des Kommissionspräsidenten die Mehrheitsverhältnisse im neu gewählten Parlament zu berücksichtigen sind und dementsprechend ein Kandidat ausgewählt werden sollte, welcher die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten findet.

Unter Bedachtnahme auf die Erweiterungsrounden der Vergangenheit und im Hinblick auf etwaige zukünftige Neuaufnahmen wurde eine Beschränkung der Mitglieder des Europäischen Parlaments beschlossen. Die Höchstzahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach dem Vertrag von Lissabon beträgt 750. Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Mitgliedsstaaten erfolgt weiterhin nach dem Prinzip der „degressiven Proportionalität“. Demnach stehen jedem Mitgliedsstaat der Europäischen Union mindestens sechs und höchstens 96 Abgeordnete im Europäischen Parlament zu (vgl. Hellmann, 2009, 35). Den Grundsätzen der Mathematik folgend

bedeutet dies, dass bevölkerungsreiche Mitgliedsstaaten tendenziell unterrepräsentiert und bevölkerungsarme Mitgliedsstaaten dementsprechend überrepräsentiert sind. Ein Europäisches Parlament, welches sich bei der Anzahl der Abgeordneten an einer proportionalen Verteilung orientiert, wäre aufgrund seiner Größe arbeitsunfähig. Dass damit der Grundsatz der Gleichwertigkeit der abgegebenen Stimmen verletzt wird, hat dem Europäischen Parlament mitunter den Vorwurf der mangelnden demokratischen Legitimation eingebracht. Dieser Vorwurf nimmt jedoch keinerlei Bedacht auf den Charakter der Europäischen Union. Denn jeder Bürger eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union ist gleichermaßen Unionsbürger und Angehöriger eines Mitgliedsstaates. Nachdem daher jeder Unionsbürger zunächst in seiner Eigenschaft als Bürger seines Nationalstaates vertreten ist (die Vertretung der Nationalstaaten obliegt dem Rat der Europäischen Union und wird durch Regierungsvertreter vorgenommen, welche sehr wohl aufgrund gleicher Wahlen legitimiert sind) wiegt eine Verletzung dieses Gleichheitsgrundsatzes weniger schwer. Dies folgt aus dem dualen Demokratiekonzept der Europäischen Union, welches der Europäischen Union zugrunde liegt:

„Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedsstaaten werden im Europäischen Rat von ihrem jeweiligen Staats- und Regierungschef und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten, die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen“ (von Achenbach in von Achenbach, 2009, 193).

Somit darf bei der Beurteilung der Legitimität nicht ausschließlich das Europäische Parlament betrachtet werden, nachdem die Europäische Union ihre Legitimität aus unterschiedlichen Quellen bezieht. Das Konstrukt der dualen Legitimität berücksichtigt meiner Meinung nach die spezifische Qualität der Europäischen Union. Damit wird vermieden, die Europäische Union anhand von klassischen Legitimitätskriterien zu beurteilen, wodurch sie zwangsläufig mit traditionell nationalstaatlichen Mittel zu erklären versucht wird. Dieser Ansatz nimmt auf die Ursprünge der Euro-

päischen Union Bedacht und lässt gleichzeitig ihre aktuelle Entwicklung nicht Außer Acht. Demnach kann nicht davon gesprochen werden, dass das Europäische Parlament nicht ausreichend demokratisch legitimiert ist. Dieser Höchstzahl von insgesamt 750 Abgeordneten ist jedoch der Präsident des Europäischen Parlaments nicht hinzuzurechnen. Diese Bestimmung geht auf Einwände der italienischen Delegation zurück, welche einen zusätzlichen Abgeordneten für Italien gefordert hatte. Durch die Nichtberücksichtigung des Präsidenten in der Höchstzahl der Abgeordneten wurde somit ein weiteres Abgeordnetenmandat geschaffen, ohne die Anzahl der Abgeordneten *expressis verbis* zu erhöhen (vgl. Hellmann, 2009, 35). Demnach blieb die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach dem Vertrag von Lissabon grundsätzlich unverändert. Die zuvor erwähnten Änderungen entspringen lediglich, mit Ausnahme der Bestimmung über die Wahl zum Kommissionspräsidenten, dem Erfordernis der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit. Darüber hinausgehende Änderungen sieht der Vertrag von Lissabon im Hinblick auf die Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen der Rechtssetzung der Europäischen Union vor.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, welches nach der Terminologie des Vertrages von Nizza dem Mitentscheidungsverfahren entspricht und in Artikel 289 Absatz 1 AEUV verankert ist, wird zum ordentlichen Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union aufgewertet. Das Verfahren zur Erlassung eines Rechtsaktes nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren regeln die Artikel 294 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Zunächst legt Artikel 294 Absatz 1 AEUV fest, dass sobald auf die Annahme eines Rechtsaktes nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Bezug genommen wird, die nachstehenden Regelungen zur Anwendung kommen. Nachdem der Vertrag von Lissabon das Initiativmonopol der Europäischen Kommission grundsätzlich unberührt lässt, bedarf es eines Vorschlages der Kommission zur Erlassung eines Rechtsaktes. Demzufolge stellt Absatz 2 klar, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat (der Europäischen Union) einen Vorschlag unterbreitet. Im Anschluss an die Erstattung eines Vorschlages durch die Europäische Kommission ist auch weiterhin die Abhaltung von drei Lesungen vorgesehen. Im Zuge der ersten Lesung legt das Europäische Parlament seinen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Rat. Insofern der Rat gegen die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und den

Vorschlag der Europäischen Kommission nichts einzuwenden hat, wird der Rechtsakt in der Fassung des Standpunktes des Europäischen Parlaments erlassen. In der politischen Realität viel bedeutsamer ist jedoch der Fall, dass der Rat die Stellungnahme des Europäischen Parlaments nicht billigt, wodurch es nicht zur sofortigen Erlassung dieses Rechtsaktes kommt. In diesem Fall legt der Rat seinen Standpunkt fest und übermittelt ihm dem Europäischen Parlament. Dabei muss der Europäische Rat sämtliche Gründe anführen, die zur Festlegung seines Standpunktes geführt haben. Dadurch wird eine Begründungspflicht des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament eingeführt, welche man wiederum als Aufwertung des Europäischen Parlaments sehen kann. Denn zunächst liegt es am Europäischen Parlament einen gemeinsamen Standpunkt im Zuge der Ersten Lesung festzulegen. Weicht der Standpunkt des Rates davon ab, ist dieser dazu gezwungen über die Gründe seiner Entscheidung umfassend zu informieren. Eine entsprechende Begründungspflicht besteht jedoch lediglich im abweichenden Fall, insofern der Standpunkt des Rates mit jenem des Europäischen Parlaments übereinstimmt, existiert keine korrespondierende Begründungspflicht. Darüber hinaus sieht Artikel 294 Absatz 6 AEUV in diesem Fall auch eine vollkommene und umfangreiche Unterrichtung des Europäischen Parlaments durch die Europäische Kommission über ihren Standpunkt vor. Diese muss das Europäische Parlament über ihren Standpunkt hinsichtlich des beabsichtigten Rechtsaktes in Kenntnis setzen. Demnach endet das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Abschluss der Ersten Lesung entweder mit der Erlassung des Rechtsaktes oder wird im Zuge der so genannten Zweiten Lesung fortgesetzt. Der Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens in Zweiter Lesung hängt von der Reaktion des Europäischen Parlaments auf die Standpunkte der Kommission und des Europäischen Rates ab. Insofern das Europäische Parlament innerhalb von drei Monaten den Standpunkt des Europäischen Rates billigt oder sich binnen dieser Frist nicht äußert, gilt der Rechtsakt in der Fassung des Standpunktes des Rates erlassen. Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dass das Europäische Parlament den Standpunkt des Rates in Erster Lesung mit der Mehrheit seiner Mitglieder verwirft, wodurch das Gesetzgebungsverfahren beendet wird. Damit ist das Rechtssetzungsverfahren gescheitert und der Rechtsakt kommt nicht zustande. Diesen Ausweg wird das Europäische Parlament ausschließlich dann wählen, wenn keinerlei Möglichkeit besteht, den

vorgeschlagenen Rechtsakt den Interessen und Wünschen des Europäischen Parlaments anzupassen.

Allerdings besteht neben der vollständigen Zustimmung oder Ablehnung auch die Möglichkeit, dass das Europäische Parlament selbst Änderungswünsche einfließen lässt. Dabei muss das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen hinsichtlich des vom Rat in Erster Lesung festgelegten Standpunktes beschließen. Diese abgeänderte Fassung wird im Anschluss daran dem Rat und der Europäischen Kommission übermittelt, welche in der Folge eine Stellungnahme abgibt. Der Rat hat nun ebenso unterschiedliche Möglichkeiten mit der Reaktion des Europäischen Parlaments zum in Erster Lesung des Rates gefassten Standpunkt umzugehen. Der Rat der Europäischen Union hat nun wiederum die Möglichkeit die Vorschläge des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit zu billigen, wodurch der angestrebte Rechtsakt als erlassen gilt. Kommt der Rat jedoch zu dem Schluss, nicht sämtliche Abänderungen des Europäischen Parlaments zu billigen, wird ein Instrumentarium bemüht, welches bereits nach den Bestimmungen des Vertrages von Nizza in derartigen Situationen zum Einsatz kam. In diesem Fall kommt es nämlich zur Einsetzung eines Vermittlungsausschusses, der vom Präsidenten des Rates und vom Präsidenten des Europäischen Parlaments im Einvernehmen einberufen wird. In diesem Vermittlungsausschuss muss die Anzahl der Mitglieder des Rates oder deren Vertreter ebenso groß sein, wie die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments. In der personellen Zusammensetzung dieses Vermittlungsausschusses kommt neuerlich zum Ausdruck, dass der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament gemeinsam als Rechtssetzungsorgan tätig werden. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass beide Gremien gleich viele Mitglieder stellen, um nicht einem dieser beiden Organe über den Umweg der Einsetzung eines Vermittlungsausschusses ein Übergewicht im Rahmen der Europäischen Rechtssetzung zukommen zu lassen. Gemäß Artikel 294 Absatz 8 AEUV besteht die Aufgabe dieses Vermittlungsausschusses darin, mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der das Europäische Parlament verkörpernden Mitglieder binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung eine Einigung auf Grundlage der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates in Zweiter Lesung zu erzielen. Demnach gelten für die Vertreter des Rates und des Europäischen Parlaments jeweils

unterschiedliche Konsensquoren. Während die Repräsentanten des Europäischen Parlaments einem Vermittlungsvorschlag mit einfacher Mehrheit zustimmen müssen, bedarf es auf Seiten des Rates einer qualifizierten Mehrheit. Somit ist gewährleistet, dass die Stimmgewichte der verschiedenen Mitgliedsstaaten auch in diesem Zusammenhang gewahrt werden. Der Europäischen Kommission kommt bei Arbeit dieses Vermittlungsausschusses eine gewisse Moderatorenrolle zu. Denn sie nimmt nicht nur an dessen Arbeit teil, sondern hat darüber hinaus sämtliche Initiativen zu ergreifen, um eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zu erreichen. Der Erzielung einer Einigung kommt insofern große Bedeutung zu, als der Vermittlungsausschuss binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung keinen gemeinsamen Entwurf billigt, der Rechtssetzungsprozess als gescheitert gilt. Demnach wird besonders die Europäische Kommission bemüht sein, eine Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament herbeizuführen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil das Rechtssetzungsverfahren bei der Europäischen Kommission aufgrund des ihr zustehenden Initiativmonopols seinen Anfang genommen hat. Daher wird die Kommission danach trachten, ihren Vorschlag in positives Recht umzusetzen.

Im Anschluss daran findet nun die Dritte Lesung statt, welche das Rechtssetzungsverfahren zu einem Ende bringt. Allerdings dringt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nur dann in die Dritte Lesung vor, wenn der Vermittlungsausschuss einen gemeinsamen Entwurf vorlegt. Damit der gemeinsame Entwurf schließlich in Europäisches Recht umgesetzt werden kann, verfügen das Europäische Parlament und der Rat über eine sechswöchige Umsetzungsfrist. Dazu benötigt der Entwurf die (einfache) Mehrheit der Stimmen des Europäischen Parlaments und die qualifizierte Mehrheit im Rat der Europäischen Union. Gelingt dies nicht innerhalb dieser Frist von sechs Wochen, gilt der Rechtssetzungsprozess als beendet und der Entwurf wird verworfen. Die Einsetzung eines (weiteren) Vermittlungsausschusses kommt zu diesem Zeitpunkt nicht mehr in Betracht, schließlich wird der im Rahmen der Zweiten Lesung vom Vermittlungsausschuss erstellte Entwurf in der überwiegenden Anzahl der Fälle auch die Mehrheit im Plenum finden. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfuhr im Vergleich zum Mitentscheidungsverfahren nach dem Vertrag von Nizza eine gewisse Vereinfachung. Eine dieser Weiterentwicklungen des Vertrages von Lissabon besteht darin, dass das

Europäische Parlament in der ersten Lesung nunmehr nicht nur seine Änderungen der Europäischen Kommission und dem Rat übermittelt, sondern darüber hinausgehend einen eigenen Standpunkt formuliert. Damit ist gemeint, dass das Europäische Parlament einen selbstständigen Gesetzestext vorlegt, wodurch zunächst die Übersichtlichkeit im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens erhöht wird, da sich die verschiedenen Standpunkte und Positionen leicht gegenüberstellen lassen. Darüber hinaus erfährt das weitere Gesetzgebungsverfahren auch eine Beschleunigung, da man im Vermittlungsausschuss und in den weiteren Lesungen auf ausformulierte Gesetzestexte der jeweiligen Organe zurückgreifen kann. Selbstverständlich ist damit auch eine Aufwertung des Europäischen Parlaments an sich verbunden, nachdem es möglich ist, dass der Rat einen vom Parlament formulierten Standpunkt in Erster Lesung annehmen kann, wodurch der Entwurf zum Rechtsakt aufsteigt. Somit wird in Zukunft das ordentliche Gesetzgebungsverfahren den Grundsatz der gleichberechtigten Beteiligung von Parlament und Rat an der Europäischen Gesetzgebung vollinhaltlich verwirklichen. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass (fast) nur die Europäische Kommission das Gesetzgebungsverfahren in Gang zu setzen vermag. Ergänzend sieht der Vertrag von Lissabon noch weitere Verfahren mit Beteiligung des Europäischen Parlaments vor, welche Gegenstand der folgenden Darstellung sein sollen.

Nachdem Artikel 289 Absatz 1 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einführt und auf die einschlägigen Regelungen des Artikel 294 AEUV verweist, stellt Absatz 2 klar, dass in bestimmten, in den Verträgen vorgesehenen Fällen die Annahme einer Verordnung, einer Richtlinie oder eines Beschlusses durch das Europäische Parlament mit Beteiligung des Rates oder durch den Rat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments als besonderes Gesetzgebungsverfahren erfolgt. Damit ist gemeint, dass in bestimmten Fällen ein Verfahren zur Anwendung kommt, welches vom ordentlichen Rechtssetzungsverfahren nach Artikel 294 AEUV abweicht. Damit sind insbesondere drei Bereiche gemeint, die nach dem Vertrag von Lissabon verstärkt vom Europäischen Parlament beeinflusst werden. Zunächst kommt das besondere Gesetzgebungsverfahren im Haushaltsrecht der Europäischen Union zur Anwendung. Aufgrund der Aufhebung der Teilung des Europäischen Haushalts in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben wird der Einfluss des Europäischen Parlaments bei der Erstellung des jährlichen Haushalts erhöht, nach-

dem dem Europäischen Parlament lediglich auf dem Gebiet der nicht-obligatorischen Ausgaben weit reichende Mitbestimmungsrechte zukamen. Denn für die Annahme des jährlichen Haushaltsplanes ist ein Beschlussverfahren vorgesehen, an welchem Rat und Europäisches Parlament gleichberechtigt teilnehmen. Dieses besondere Gesetzgebungsverfahren für Angelegenheiten des Europäischen Haushalts orientiert sich am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, sieht jedoch lediglich eine Lesung vor, an welche sich gegebenenfalls ein Vermittlungsausschuss anschließen kann. Auch im Zuge dieses Verfahrens ist das Europäische Parlament berechtigt, einen selbstständigen Haushaltsentwurf aufzustellen, wodurch die Möglichkeit besteht, eigene Vorschläge zu lancieren (vgl. Schoo in Schwarze/Hatje, 2009, 60). Allerdings werden dem Europäischen Parlament in weiteren bedeutsamen Bereichen des Europäischen Rechts tragende Rechte eingeräumt. Zunächst stehen dem Europäischen Parlament bei der Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Mitgliedsstaaten erweiterte Mitwirkungsrechte zu. Denn Artikel 329 Absatz 2 AEUV sieht vor, dass die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erteilt wird. Nach dem Vertrag von Nizza war bei der Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit lediglich, mit Ausnahme jener Angelegenheiten, welche dem Mitentscheidungsverfahren unterworfen waren, die Anhörung des Europäischen Parlaments vorgesehen. Nunmehr ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments in sämtlichen Fällen erforderlich.

Darüber hinaus kommen dem Europäischen Parlament in Zukunft auch bei der Weiterentwicklung der Europäischen Union Gestaltungsrechte zu. Artikel 48 EUV bestimmt, dass Änderungen der Verträge nach dem ordentlichen oder vereinfachten Änderungsverfahren beschlossen werden können. Im Rahmen des ordentlichen Änderungsverfahrens steht dem Europäischen Parlament nach Artikel 48 Absatz 2 die Befugnis zu, dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorzulegen, die sich ausdrücklich mit der Ausdehnung oder Verringerung der Kompetenzen der Europäischen Union beschäftigen können. In der Folge kann der Rat lediglich nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen durchführen. Allerdings muss der Präsident des Europäischen Rates daraufhin einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten, des

Europäischen Parlaments und der Kommission einberufen. Jedoch kann der Rat die Einsetzung eines Konvents verhindern, insofern eine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt erscheint. Dazu ist jedoch nicht nur ein Beschluss des Rates mit einfacher Mehrheit erforderlich, sondern es bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Damit gewinnt das Europäische Parlament an Bedeutung, wenn es um die Gestaltung der Europäischen Union geht. Daneben existiert das vereinfachte Änderungsverfahren, welches sich vom ordentlichen Änderungsverfahren dadurch unterscheidet, dass es einen engeren Anwendungsbereich aufweist. Denn im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens dürfen lediglich Entwürfe zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die internen Politikbereiche der Union vorgelegt werden. Zu diesen internen Politikbereichen zählen beispielsweise der Binnenmarkt, die Grundfreiheiten, die Sozialpolitik oder die Justiz- und Innenpolitik (vgl. Streinz, 2008, 44). Auch im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens ist das Europäische Parlament zur Vorlage einer Initiative berechtigt. Es darf zwar dem Rat der Europäischen Union Änderungsvorschläge vorlegen, wird allerdings vor dessen (einstimmiger) Beschlussfassung nur angehört. Im Anschluss bedarf es nach Art. 48 Absatz 6 EUV noch der Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten nach deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. Vor dem Hintergrund der enormen Bedeutung der dem vereinfachten Änderungsverfahren unterliegenden Materien, kommt dem Europäischen Rat (als intergouvernementales Element) somit maßgebende Bedeutung zu, wobei der Vertrag von Lissabon explizit festhält, dass es dadurch nicht zu einer Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Union kommen darf. Allerdings ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments notwendig, wenn der Europäische Rat beabsichtigt, einzelne Materien von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit zu überführen. Darüber hinaus muss das Europäische Parlament auch dann zustimmen, wenn der Europäische Rat gedenkt bestimmte Angelegenheiten, welche nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vom Rat (der Europäischen Union) gemäß einem besonderen Verfahren erlassen werden müssen, in Hinkunft dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu unterziehen (so genannte Brücken- oder Passerelleklausel des Art. 48 Absatz 7 EUV). Die Besonderheit des vereinfachten Änderungs-

verfahrens für Verfahrensvorschriften besteht darin, dass die betreffende Beschlussinitiative zusätzlich den jeweiligen nationalen Parlamenten vorgelegt werden muss. Insofern die Initiative keine Zustimmung bei den nationalen Parlamenten findet, wird der Beschluss des Rates nicht erlassen. (vgl. Streinz, 2008, 43). Daher werden auch die nationalen Parlamente in wichtige Materien eingebunden. Die Aufwertung der nationalen Parlamente wird jedoch nicht nur im Rahmen des vereinfachten Änderungsverfahrens für Verfahrensvorschriften, sondern auch im Zuge der Kontrolle des Prinzips der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit deutlich.

iii) Die Rolle der nationalen Parlamente nach Lissabon

Daneben wurden jedoch auch die nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten als wichtige Vermittler Europäischer Politik erkannt und dementsprechend ihre Rolle innerhalb der Europäischen Union gestärkt. Der Vertrag von Lissabon hebt die Rolle der nationalen Parlamente im Gefüge der Europäischen Union in mehrfacher Weise hervor. In beachtenswerter Manier streicht Artikel 10 Absatz 1 EUV hervor, dass die Arbeitsweise der Europäischen Union den Prinzipien der repräsentativen Demokratie folgt. Damit soll deutlich zum Ausdruck kommen, dass obwohl die Europäische Union als Friedensprojekt der Europäischen Eliten in die Welt gesetzt wurde, auf dem Willen der Europäischen Bürger beruht. Dieses Bekenntnis kommt freilich nur dann vollständig zur Geltung, wenn sich entsprechende Bemühungen auch im positiven Recht der Europäischen Union widerspiegeln. In Absatz 2 des Artikels 10 EUV findet sich zunächst die lediglich klarstellende Formulierung, dass die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union im Europäischen Parlament vertreten sind. Die Mitgliedsstaaten werden ihrerseits jedoch gemäß Unterabsatz 2 im Europäischen Rat von den jeweiligen Staats- und Regierungschefs und im Rat der Europäischen Union von ihren jeweiligen Ministern vertreten. An dieser Stelle betont der Vertrag von Lissabon erstmals die Rolle der nationalen Parlamente, wenn es heißt, dass diese nationalen Organe wiederum in demokratischer Weise ihrem nationalen Parlament oder ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen. Somit legt der Vertrag von Lissabon ausdrücklich fest, dass die jeweiligen Regierungen für ihr Handeln im Rat der Europäischen Union den nationalen Parlamenten politisch ver-

antwortlich sind. Durch den Ausdruck „in demokratischer Weise“ soll verdeutlicht werden, dass die Kontrolle der nationalen Parlamente auch entsprechend effektiv sein muss, um demokratischen Standards zu genügen. Darüber hinaus findet sich in Absatz 3 eine Aufforderung der Europäischen Union an die Zivilgesellschaft in Form einer Klarstellung, dass alle Bürgerinnen und Bürger das Recht haben am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Der Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger Europas am demokratischen Leben dient insbesondere das Instrument der durch den Vertrag von Lissabon ins Leben gerufenen Bürgerinitiative. Schließlich beschäftigt sich Artikel 10 Absatz 4 EUV noch mit der Schaffung einer Europäischen, die Grenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten überwindenden, Öffentlichkeit. Dies geschieht durch Hervorhebung der politischen Parteien, welche auf Europäischer Ebene zur Herausbildung einer Europäischen Öffentlichkeit beitragen und den Willen der Bürgerinnen und Bürger Europas Ausdruck verleihen sollen. Somit dient Artikel 10 des Vertrages über die Europäische Union der Klarstellung fundamentaler Prinzipien der Arbeitsweise der Europäischen Union.

Dabei werden jedoch den nationalen Parlamenten keine konkreten Rechte gegenüber den Organen der Europäischen Union eingeräumt. Erst durch Artikel 12 EUV wird den nationalen Parlamenten die aktive Teilnahme an der Arbeitsweise der Europäischen Union zugestanden. Dabei erfahren die nationalen Parlamente vielfältige Rechte, welche von bloßen Informationsbefugnissen bis zur Subsidiaritätskontrolle im Rahmen der Europäischen Rechtssetzung reichen. Zunächst soll jedoch ein Überblick über die Möglichkeiten gegeben werden, welche der Vertrag über die Europäische Union vorsieht. Zunächst haben die nationalen Parlamente das Recht von den Organen der Union über Entwürfe von Gesetzgebungsakten gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union unterrichtet zu werden. Darüber hinaus sorgen die nationalen Parlamente dafür, dass die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß dem im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze und der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren eingehalten werden. Der Vertrag über die Europäische Union sieht auch eine Verbesserung der interparlamentarischen Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten vor. Gemäß dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sollen diese entsprechend zusammenarbeiten. Die soeben erwähnten Rechte der nationalen Parlamente sind die

zentralen Verbesserungen, welche der Vertrag von Lissabon für die nationalen Parlamente mit sich bringt, weswegen diese in der Folge eine genauere Betrachtung erfahren sollen. Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass Artikel 12 EUV die Beteiligung der nationalen Parlamente im Zuge der Änderung der Verträge gemäß Artikel 48 EUV vorsieht und eine Unterrichtung der nationalen Parlamente über Anträge auf Beiträge zur Union nach Artikel 49 EUV stattzufinden hat. Abschließend sind noch eine Beteiligung der nationalen Parlamente im Rahmen des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts und deren Einbindung in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust vorgesehen. Nachdem die nationalen Parlamente in der Vermittlung der Politik der Europäischen Union eine gewichtige Rolle spielen und der Vertrag von Lissabon darüber hinaus weitere Mitwirkungsrechte vorsieht, wird in der Folge auf die neu geschaffene Kontrolle der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingegangen.

Mit der Rolle der nationalen Parlamente im institutionellen Gefüge der Europäischen Union beschäftigen sich gleich zwei Protokolle. Das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union legt die Unterrichtungspflichten der einzelnen Organe fest und beschäftigt sich mit der interparlamentarischen Zusammenarbeit. Daneben existiert ein weiteres Protokoll, welches sich ausdrücklich mit der Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit auseinandersetzt. Bereits das zuerst erwähnte Protokoll enthält Informationsrechte zugunsten der nationalen Parlamente. Darin besteht auch die zentrale Verbesserung der Stellung der nationalen Parlamente im Vergleich zur Vertragslage von Nizza. Wie bereits erwähnt, legt Artikel 12 lit. b) EUV fest, dass die nationalen Parlamente entsprechend dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit für deren Einhaltung Sorge tragen. Die Einzelheiten des Verfahrens und das Ausmaß der Mitwirkung der nationalen Parlamente am Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union finden sich demnach in einem eigenen Protokoll. Zunächst legt Artikel 2 dieses Protokolls fest, dass die an das Europäische Parlament und den Rat gerichteten Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten den nationalen Parlamenten zugeleitet werden. Dabei handelt sich um eine schlichte Notwendigkeit, da die nationalen Parlamente ohne Kenntnis der entsprechenden Entwürfe nicht in der Lage sind, auf den Gang des Gesetzgebungsverfahrens Einfluss zu nehmen. Als „Entwurf eines Europäischen Gesetzgebungsaktes“ gelten per

definitionem nicht nur die Vorschläge der Europäischen Kommission, sondern ebenso die Initiativen einer Gruppe von Mitgliedsstaaten, die Initiativen des Europäischen Parlaments, die Anträge des Gerichtshofs, die Empfehlungen der Europäischen Zentralbank und die Anträge der Europäischen Zentralbank, die den Erlass eines Europäischen Gesetzgebungsaktes zum Ziel haben. Somit müssen die nationalen Parlamente über sämtliche Europäische Gesetzgebungsentwürfe unterrichtet werden. Die Übermittlung von Entwürfen Europäischer Gesetzgebungsakte, welche auf Vorschlag der Europäischen Kommission eingeleitet wurden, findet direkt und in einem Atemzug mit der Information des Europäischen Parlaments und des Rates statt. Damit sind auch hinsichtlich des Zeitpunkts der Übermittlung die nationalen Parlamente mit den Europäischen Gesetzgebern gleichgestellt. Geht ein Entwurf eines Europäischen Gesetzgebungsaktes auf den Vorschlag des Europäischen Parlaments zurück, wird er den nationalen Parlamenten direkt vom Europäischen Parlament zugeleitet. In sämtlichen anderen Fällen, sprich wenn eine Entwurf auf den Vorschlag einer Gruppe von Mitgliedsstaaten, der Europäischen Zentralbank oder der Europäischen Investitionsbank zurückgeht, erfolgt die Übermittlung an die nationalen Parlamente direkt durch den Rat der Europäischen Union selbst. Damit ist die vollständige Information der nationalen Parlamente über sämtliche Gesetzgebungsaktivitäten der Europäischen Union gewährleistet. Es wird sich erst im Laufe der Zeit herausstellen, inwiefern die nationalen Parlamente in der Lage sind, mit dem erhöhten Arbeitsaufwand umzugehen und diese Aufgabe entsprechend zu bewältigen.

Die verschiedenen Institutionen haben ihre Entwürfe gemäß Artikel 5 des Protokolls auch im Hinblick auf die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu begründen. Dabei müssen diese Initiativen Europäischer Gesetzgebungsakte umfangreiche Informationen enthalten, welche es den nationalen Parlamenten erleichtern sollen, die Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Demnach sollte jeder Entwurf einen Vermerk enthalten, der Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie im Fall eines Europäischen Rahmengesetzes (in Form einer Europäischen Richtlinie) zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedsstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften, einschließlich gegebenenfalls regionalen Vorschriften, enthält. Die Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten haben dabei zu berücksichtigen, dass die

finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der nationalen Regierungen, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen soll. Damit haben die Gesetzgebungsentwürfe bereits zu berücksichtigen auf welcher Ebene das jeweils angestrebte Ziel am Besten zu erreichen ist. Allerdings wird im Protokoll über die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit auch festgelegt, dass sich die Feststellung der besseren Zielerreichbarkeit auf Unionsebenen nicht nur nach quantitativen, sondern auch nach qualitativen Kriterien richtet. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass nicht nur Kostenargumente bei der Beurteilung der Subsidiarität eine Rolle spielen. Vielmehr ist auch auf die Beschaffenheit der jeweiligen Materie einzugehen und die Verwirklichung des Zieles Bürgernähe zu berücksichtigen.

Im Anschluss an die Übermittlung des Entwurfes haben die nationalen Parlamente innerhalb einer Frist von acht Wochen eine begründete Stellungnahme abzugeben. Dabei obliegt es den nationalen Parlamenten oder Kammern, gegebenenfalls die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen zu konsultieren. Darin haben die nationalen Parlamente, unter Umständen unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der regionalen Parlamente, klar und deutlich anzugeben, weshalb der Entwurf mit dem Prinzip der Subsidiarität unvereinbar sein soll. Je nach Ursprung des Gesetzgebungsaktes, ist die Stellungnahme an den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission zu richten. Stammt der Entwurf von einer Gruppe von Mitgliedsstaaten, der Europäischen Zentralbank, vom Gerichtshof oder von der Europäischen Investitionsbank so ist die diesbezügliche Stellungnahme der nationalen Parlamente an diese Einrichtung oder Gruppe von Mitgliedsstaaten zu richten. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission sowie gegebenenfalls die Gruppe von Mitgliedsstaaten, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Investitionsbank, insofern der Gesetzgebungsentwurf von ihnen vorgelegt wurde, haben die begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente oder einer der Kammern eines dieser Parlamente zu berücksichtigen. Aufgrund des in manchen Mitgliedsstaaten herrschenden Zweikammersystems schreibt Artikel 7 des Protokolls über die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vor, dass jedes Parlament über zwei Stimmen verfügt, die nach dem jeweiligen

System des nationalen Parlaments aufgeteilt sind. Der Gesetzgebungsentwurf muss in der Folge überprüft werden, sofern die Anzahl der begründeten Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Europäischen Gesetzgebungsaktes mit dem Prinzip der Subsidiarität nicht im Einklang steht, mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht. Eine Ausnahme besteht im äußerst sensiblen Bereich der Justiz- und Innenpolitik, wo lediglich ein Viertel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen ausreicht, um eine Überprüfung herbeizuführen (vgl. Schoo in Schwarze/Hatje, 2009, 56). Im Anschluss an die Überprüfung des Entwurfes, kann die Kommission oder gegebenenfalls die Gruppe von Mitgliedsstaaten, das Europäische Parlament, der Gerichtshof, die Europäische Zentralbank oder die Europäische Investitionsbank, sofern der betreffende Entwurf von ihnen vorgelegt wurde, beschließen, an dem Entwurf festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Dieser Beschluss erfordert auch eine entsprechende Begründung, welche sich an den zuvor erwähnten Kriterien zu orientieren hat.

Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist eine Erweiterung dieser Befugnis vorgesehen, die erst durch die im Anschluss an das Scheitern des Verfassungsentwurfes geführten Verhandlungen Eingang in das Protokoll über die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gefunden hat. Darin ist vorgesehen, dass falls im Zuge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die Anzahl begründeter Stellungnahmen, wonach der Entwurf eines Gesetzgebungsaktes nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, mindestens die einfache Mehrheit der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen erreicht, eine Überprüfung dieses Vorschlags vorzunehmen ist. Anschließend kann die Europäische Kommission beschließen, an der Initiative festzuhalten, sie zu ändern oder zurückzuziehen. Im Falle, dass die Europäische Kommission an ihrem Gesetzgebungsvorschlag festhalten will, hat sie in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb dieser Entwurf dennoch mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Diesfalls besteht wiederum eine doppelte Begründungspflicht. Denn die Europäische Kommission hat bereits bei Einbringung des Gesetzgebungsentwurfes anzugeben, weshalb er das Prinzip der Subsidiarität nicht verletzt. Die begründete Stellungnahme der Europäischen Kommission wird anschließend gemeinsam mit den begründeten Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Europäischen Parlament und dem Rat als Unionsgesetzgebern zugeleitet. Rat und Europäisches

Parlament haben in der Folge vor Abschluss der Ersten Lesung zu prüfen, ob der Gesetzgebungsvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Dabei sind insbesondere die begründeten Stellungnahmen der Europäischen Kommission und der nationalen Parlamente entsprechend zu berücksichtigen. Nach Überprüfung des Gesetzgebungsvorschlags haben sowohl das Europäische Parlament, als auch der Rat die Möglichkeit, den Stellungnahmen der nationalen Parlamente zu folgen und den Entwurf zu verwerfen. Ist nämlich der Unionsgesetzgeber mit der Mehrheit von 55 % der Mitglieder des Rates oder der Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Parlament der Ansicht, dass der Vorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht, wird der Gesetzgebungsvorschlag nicht weiter geprüft. Eine Sonderregelung besteht jedoch im Bereich familienrechtlicher Normen. Insofern der Rat die Absicht hat, die Annahme familienrechtlicher Normen in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu überführen, bringt bereits das Veto eines einzigen nationalen Parlaments dieses Vorhaben zum Scheitern (vgl. Schoo in Schwarze/Hatje, 2009, 57).

Demnach stehen den nationalen Parlamenten Einflussmöglichkeiten unterschiedlicher Intensität zur Verfügung. Die Möglichkeiten der nationalen Parlamente reichen von der bloßen Verpflichtung, der Europäischen Kommission die nochmaligen Überprüfung des Gesetzgebungsaktes aufzuerlegen (so genannte „gelbe Karte“) über die Verhinderung eines Vorhabens mit Unterstützung des Rates oder des Europäischen Parlaments im Bereich des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens („gelb-rote Karte“) bis zur Zurückweisung eines Entwurfes im Bereich des Familienrechts durch lediglich ein nationales Parlament („rote Karte“). Somit verfügen die nationalen Parlamente im Bereich der Europäischen Rechtssetzung über weitgehende Einflussmöglichkeiten (vgl. Lambach/Schieble, 2008, 147). Allerdings haben die nationalen Parlamente auch weiterhin keinerlei Möglichkeit auf den Inhalt Europäischer Gesetzgebungsentwürfe selbst Einfluss zu nehmen. Die Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente ermöglichen lediglich die Blockade Europäischer Initiativen. Darin liegt auch gleichzeitig die Gefahr dieser neuen Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente, da sie bei allzu ausufernder Inanspruchnahme ihrer neuen Möglichkeiten in den Augen der Europäer leicht als bloße „Verhinderer“ wahrgenommen werden könnten. Schließlich wird es an den nationalen Parlamenten

selbst liegen, aktiv an der Gestaltung der Europäischen Union teilzunehmen und sich nicht auf die Blockade und das Verwerfen Europäischer Initiativen zu beschränken. Neben dieser erweiterten Einbindung der nationalen Parlamente im Rahmen der Europäischen Rechtssetzung besteht noch eine zusätzliche Möglichkeit der Europäischen Normenkontrolle. Denn Artikel 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit normiert die Zuständigkeit des Gerichtshofes der Europäischen Union für Klagen wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsaktes gegen das Subsidiaritätsprinzip. Aus Sicht der nationalen Parlamente ist dieses Klagerecht insofern nicht zufriedenstellend, als es lediglich nach Maßgabe des Artikels 263 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union von einem Mitgliedsstaat oder entsprechend der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von einem Mitgliedsstaat im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments erhoben werden kann. Die Bezugnahme auf Artikel 263 AEUV bildet lediglich einen Verweis auf die Aufgaben des Gerichtshofes der Europäischen Union und soll klarstellen, dass die Überprüfung eines Europäischen Gesetzgebungsaktes in dessen Zuständigkeit fällt. Viel bedeutsamer ist jedoch, dass dieses Klagerecht grundsätzlich nur einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union zusteht. Allerdings ist zur Erhebung einer Klage eines Mitgliedsstaates wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip ein Beschluss des Parlaments erforderlich. Die genauere Ausgestaltung dieses Klagerechts hat sich der österreichische Gesetzgeber noch vorbehalten. Es wird abzuwarten sein, inwieweit den Ländern die Befugnis eingeräumt wird, den Nationalrat zur Klageerhebung bei Verletzung des Prinzips der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu verpflichten. In der Bundesrepublik Deutschland beispielsweise, kann eine gerichtliche Kontrolle auf Antrag des Bundestages (bereits durch ein Viertel seiner Mitglieder!) oder des Bundesrates ausgelöst werden. Dabei kann bereits ein einziges Bundesland die Bundesregierung zur Erhebung einer Klage verpflichten (vgl. Schoo in Schwarze/Hatje, 2009, 57). Eine derartige minderheitenfreundliche Ausgestaltung dieser ex-post Kontrolle scheint nicht im Sinne des Reformvertrages. Mit einer derartigen Regelung wird den Ländern meiner Einschätzung nach lediglich ein politisches Machtinstrument in die Hand gegeben. Bei der Wahrnehmung dieser Befugnis werden daher vielfältige Interessen eine Rolle spielen. Dabei wird wohl auch auf den Regelungsgegenstand des betreffenden

Gesetzgebungsaktes Rücksicht zu nehmen sein. Darüber hinaus sind die Vertreter der nationalen Regierungen in Form ihres Handelns im Rat der Europäischen Union Teil der Europäischen Gesetzgebung und daher mitverantwortlich für das Zustandekommen des Rechtsaktes. Demnach scheint der Umgang mit diesem durch den Vertrag von Lissabon eingeräumten Recht fraglich. Gerade vor diesem Hintergrund sollten die nationalen Parlamente am Aufbau einer engen Zusammenarbeit untereinander interessiert sein.

4. Abschnitt

I) Resümee

Zum Abschluss meiner Arbeit sollen nun die zu Beginn angeführten Hypothesen mit Hilfe des dargestellten theoretischen Werkzeuges einer Überprüfung zugeführt werden.

Den Anfang wird das in Artikel 11 des Vertrages über die Europäische Union eingeführte Bürgerbegehren machen. Meine Hypothese im Hinblick auf die Einführung eines Europäischen Bürgerbegehrens lautete dahingehend, dass dessen Verankerung zwar begrüßenswert und erforderlich ist, für sich allein genommen jedoch nicht in der Lage sein wird, vertrauensbildende Wirkung zu entfalten. Im Kontext der von mir herangezogenen Principal-agent-Theorie dient, wie bereits erwähnt, das Instrument des Vertrages als Mittel zur Angleichung diametraler Interessen. Der Abschluss eines Vertrages zwischen den Parteien soll die Unsicherheit des Prinzipals über die Eigenschaften und Fähigkeiten des Agenten reduzieren. Darüber hinaus führt die Vertragskonstruktion zur Verinnerlichung der Ziele und Interessen des Prinzipals durch den Agenten. Die Einräumung eines (in der Intensität von der konkreten Ausgestaltung abhängigen) direkten Einflussrechtes des Prinzipals auf die Aktivitäten des Agenten gibt durchaus Aufschluss über die Einstellung ihm gegenüber. Zunächst lässt sich daraus schließen, dass es sich um einen grundsätzlich risikoscheuen Prinzipal handelt. Er behält sich nämlich das Recht vor, auf die Handlungen des Agenten Einfluss zu nehmen, insofern er der Meinung ist, der Agent würde nicht in seinem Sinne handeln. Demnach lässt die Schaffung eines Europäischen Bürgerbegehrens grundsätzlich auf einen risikoscheuen Prinzipal schließen. Desweiteren ist die Initiierung eines Europäischen Bürgerbegehrens an eine sehr geringe Beteiligung von lediglich einer Million Unionsbürgern gebunden. Allerdings hat sich der Agent in Form der Europäischen Staats- und Regierungschefs gegen derartige Eingriffe in dieser Form geschützt. Denn selbst im Falle des Zustandekommens eines Europäischen Bürgerbegehrens handelt es dabei lediglich um einen Vorschlag, welcher der Europäischen Kommission unterbreitet wird. Eine derartige Initiative wird jedoch in den seltensten Fällen zur Erlassung eines Rechtsaktes führen. Selbstverständlich wird sich der Umgang mit der Initiative nach

der Anzahl der Unterstützungserklärungen richten. Unter diesem Aspekt bleibt festzuhalten, dass sich der Agent zwar einem risikoscheuen Prinzipal gegenüber sieht, er allerdings durch die Ausgestaltung dieser Befugnis durchaus eine operative Einmischung in seine Aufgabenerfüllung vermeiden konnte.

Allerdings lässt sich das Europäische Bürgerbegehren in diesem Zusammenhang noch aus einem weiteren Blickwinkel betrachten. Denn die Etablierung eines derartigen Instruments lässt nicht nur auf die Risikoaffinität des Prinzipals schließen, sondern darüber hinaus auch über die zwischen den Parteien bestehende Vertrauensbasis. Die Möglichkeit der Formulierung eigener Anliegen in Form eines Europäischen Bürgerbegehrens stellt ein Mittel der ex-ante Kontrolle gegenüber dem Agenten dar. Damit soll die Aktivität des Agenten bereits im Vorfeld gesteuert werden, falls er die Interessen des Prinzipals aus den Augen verlieren sollte. Die Einarbeitung einer derartigen Regelung lässt erkennen, dass der Prinzipal dem (Europäischen) Agenten zwar dem Grunde nach vertraut (ansonsten wäre es gar nicht zum Abschluss eines Vertrages zwischen den Parteien gekommen), aber sich dennoch gewisse Einflussmöglichkeiten vorbehalten halten will. Die Bedeutung dieses Instruments liegt allerdings auch darin, dass der Prinzipal (in Form der Unionsbürger) in die Lage versetzt wird, seine Interessen aktiv zu artikulieren. Dadurch wird dem Prinzipal die Möglichkeit eingeräumt, bestimmte Inhalte an den Agenten heranzutragen und auf diese Weise seine Arbeit zu beeinflussen. Die Möglichkeit der Beeinflussung Europäischer Akteure mittels Europäischen Bürgerbegehrens setzt jedoch ein einheitliches Interesse des „Europäischen Prinzipals“ voraus. Gerade hier wird wohl der Schwachpunkt dieses neuen Mittels der Interessenartikulation liegen. Denn ein derartig heterogener Akteur wie der „Unionsbürger“ wird sich wohl nur selten dazu durchringen können, ein einheitliches Interesse zu artikulieren und in Form eines Europäischen Bürgerbegehrens an die Europäische Kommission heranzutragen.

Damit ein Europäisches Bürgerbegehren seitens der Kommission ernsthaft behandelt und unter Umständen ein Gesetzgebungsverfahren eingeleitet wird, muss die im Vertrag von Lissabon erforderliche Anzahl von Unterstützungserklärungen um ein Vielfaches überschritten werden. Denn anderenfalls wird das Anliegen lediglich als Partikularinteresse angesehen, das eben nicht den Unionsbürgern insgesamt am Herzen liegt. Demnach wird das Europäische Bürgerbegehren aufgrund der Hetero-

genität der Interessen der Europäischen „Einwohner“ wohl kaum den erhofften Beitrag zur Schaffung einer Europäischen Öffentlichkeit leisten können. Das Vertrauen der Europäischen Bürger in die Europäische Union wird dadurch wohl auch kaum gestärkt werden können. Meiner Meinung nach könnte aufgrund der Vielschichtigkeit der Europäischen Interessen sogar das Gegenteil eintreten. Denn aufgrund der zu erwartenden geringen Anzahl an relevanten Europäischen Bürgerbegehren, wird sich die Europäische Kommission wohl in den seltensten Fällen bemüßigt fühlen, daraufhin legislative Maßnahmen zu ergreifen. Dementsprechend wird in der (mitgliedsstaatlichen) Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, die Europäische Union ignoriere die Interessen der Bürger und das Europäische Bürgerbegehren würde seitens der Europäischen Eliten nicht ernst genommen. Dies fördert den Eindruck der Europäischen Union als Elitenprojekt und verfehlt somit den gewünschten Effekt.

Allerdings wurde dieses Instrument nicht nur aus diesem Grund eingeführt. Vielmehr sollte die Einführung eines Europäischen Bürgerbegehrens, wie bereits erwähnt, auch einen Beitrag zur Schaffung einer Europäischen Öffentlichkeit leisten. Dadurch soll es möglich werden, bestimmte Themen länderübergreifend auf die politische Tagesordnung zu bringen, wodurch spezifische Interessen einzelner Mitgliedsstaaten in den Hintergrund und im Gegenzug gesamteuropäische Interessen in den Vordergrund treten. In Mitgliedsstaaten, deren Bürger bei der Lancierung Europäischer Bürgerinitiativen besonders strebsam sind, könnte allerdings der gegenteilige Eindruck entstehen, nachdem diese sich mit Themen beschäftigen werden, die ausschließlich oder überwiegend für diese Gruppe von Mitgliedsstaaten (der Vertrag spricht von einer erheblichen Anzahl, überlässt die genauere Festlegung jedoch Rat und Parlament) von Bedeutung sind. Auch wenn einzelne Europäische Bürgerbegehren nicht unmittelbar in Europäisches Recht münden, so kann es doch zu vermehrtem Austausch zwischen Unionsbürgern und den Organen der Europäischen Union kommen, welcher gerade im Rahmen asymmetrischer Vertrauensbeziehungen wesentlich zum Funktionieren der Repräsentation beiträgt. Somit ist bei der Beurteilung der Durchschlagskraft des Europäischen Bürgerbegehrens nicht nur auf deren unmittelbare Wirkungen abzustellen, sondern auch mittelbare positive Effekte in die Beurteilung mit einzubeziehen. Ob das Europäische Bürgerbegehren einen Beitrag zur Schaffung einer Europäischen Öffentlichkeit leisten kann, wird von den

gewählten Themen und von der Bildung mitgliedstaatenübergreifender Allianzen abhängen.

Des Weiteren soll nun die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Stärkung des Vertrauens der Unionsbürger untersucht werden. Die verschiedensten Erweiterungen der Mitspracherechte der Europäischen Union können lediglich dann das Vertrauen der Unionsbürger stärken, wenn das Europäische Parlament auch als Bürgervertretung wahrgenommen wird. Denn es genügt nicht klarzustellen, dass dem Europäischen Parlament die Vertretung der Interessen der Unionsbürger obliegt. Insofern diese der Meinung sind, die Mitglieder des Europäischen Parlaments würden die ihnen übertragenen Befugnisse nicht zu ihrem Nutzen ausüben, laufen die Bemühungen der Etablierung einer echten Europäischen Volksvertretung ins Leere. Die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments beruht auf der Annahme eines Legitimitätsdefizits der Union, welchem man ehesten durch erhöhte Einbindung der Unionsbürger beheben könnte. Dementsprechend wurden die Befugnisse und Mitspracherechte des Europäischen Parlaments seit seiner Gründung zusehends erweitert. Allerdings führte dies nicht im gleichen Ausmaß dazu, dass die Unionsbürger der Union mehr Vertrauen entgegenbrachten. Mit dem Vertrag von Lissabon wird das Europäische Parlament nun erstmals gleichberechtigt mit dem Rat der Europäischen Union als Gesetzgeber fungieren. Die bisherige Konstruktion, wonach das Europäische Parlament in der überwiegenden Anzahl der Fälle lediglich gehört wurde, ohne sich allerdings selbst im Rahmen des Rechtssetzungsverfahrens einbringen zu können, wurde demnach aufgegeben. Damit verliert der Rat der Europäischen Union an Einfluss bei der Erlassung Europäischer Rechtsakte. Mit der Stärkung des Europäischen Parlaments wurde eine gewisse Entflechtung der Europäischen Union herbeigeführt.

Beim Rat der Europäischen Union handelt sich um ein auf mehreren Ebenen agierendes Organ. Denn in diesem Organ sind die jeweiligen Fachminister der einzelnen Mitgliedsstaaten vertreten, welche demnach nicht nur im jeweiligen nationalen Kontext agieren, sondern auch auf Europäischer Ebene tätig werden. Die geringe Beteiligung der Europäischen Bevölkerung an den Wahlen zum Europäischen Parlament lässt sich auch mit der mangelnden Einflussmöglichkeit des Parlaments auf Europäischer Ebene begründen. Diese Einschätzung der Unionsbürger war in der Vergangenheit mit Sicherheit nicht ganz von der Hand zu weisen,

wird jedoch durch die Änderungen des Vertrages von Lissabon nicht mehr aufrecht zu erhalten sein. Damit einhergehend reduzieren sich sämtliche Schwierigkeiten, welche mit dem Agieren von bestimmten Personen auf unterschiedlichen Ebenen verbunden sind. Allerdings darf bei aller Begeisterung für die Europäische Idee die Tatsache nicht außer Acht gelassen werden, dass nunmehr wesentliche Aspekte der Staatlichkeit nun auf Europäischer Ebene angesiedelt sind.

Durch die Zurückdrängung der Rolle des Rates der Europäischen Union, die mit der Aufwertung des Europäischen Parlaments einhergeht, verlieren die Mitgliedsstaaten auf diesem Weg einen Teil ihrer Souveränität. Um in der Terminologie der Principal-agent-Theorie zu bleiben, schließt der Prinzipal somit einen weiteren Vertrag mit einem anderen Vertragspartner. Zur Regelung bestimmter Materien ist nun seit dem Vertrag von Lissabon das Europäische Parlament (freilich immer noch gemeinsam mit dem Rat) zuständig. Diese Materien sind der autonomen Rechtssetzung durch die Mitgliedsstaaten entzogen und werden durch ein autonomes Europäisches Organ wahrgenommen. Somit schließen die Bürger der Europäischen Union einen zweiten Gesellschaftsvertrag ab, der die Macht zur Regelung bestimmter Angelegenheiten der Europäischen Union (dem Europäischen Parlament) überträgt. Dabei kann von einer derartigen Konstruktion erst seit den Neuerungen des Vertrages von Lissabon gesprochen werden. Denn zuvor kamen dem Europäischen Parlament hauptsächlich Anhörungsrechte zu, welche eine Qualifikation als gleichberechtigter Partner in der Rechtssetzung der Europäischen Union nicht zuließen. Dementsprechend lässt sich die Konstruktion des Gesellschaftsvertrages, welche vielfach als Erklärungsmodell für die Gründung des souveränen Nationalstaates herangezogen wird, auch analog auf die Europäische Ebene übertragen. Aufgrund der Besonderheiten der Europäischen Union sind jedoch selbstverständlich einige Modifikationen vorzunehmen. Die Konstruktion des Gesellschaftsvertrages in den von mir dargestellten Ausprägungen geht stets von einem chaotischen und anarchischen Urzustand aus, welcher durch den Abschluss eines Gesellschaftsvertrages überwunden werden soll. Obzwar die Ursprünge der Europäischen Union ebenso im Bestreben nach Wohlstand und Frieden zu finden sind, lässt sich die Annahme des Naturzustandes auf die Europäische Union in ihrer heutigen Ausprägung nicht anwenden. Der Bezug auf die Europäische Union zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist meiner Ansicht nach deshalb von Bedeutung, weil sich diese (auch in ihren Zielsetzungen) nicht

unwesentlich von der Europäischen Union Mitte des 20. Jahrhunderts unterscheidet. Der Hintergrund der Europäischen Union war geprägt von kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den Nationalstaaten Europas und dem Versuch, derartige Konflikte in Hinkunft zu vermeiden. Demnach lassen sich hier dennoch gewisse Überschneidungen mit der Grundkonstruktion des (freilich fiktiven) Urzustandes erkennen. Schließlich wurde zur Vermeidung eines neuerlichen Aufflackerns gewalttätiger Auseinandersetzungen auch das Mittel des Vertragsschlusses gewählt. Die Mitgliedsstaaten übertrugen Teile ihrer Souveränität an die drei Europäischen Gemeinschaften und erhofften sich dadurch Wohlstand und Frieden. Um in der Terminologie der neuzeitlichen Vertragstheoretiker zu bleiben, müsste man in diesem Zusammenhang von einem Gesellschaftsvertrag zweiter Ordnung sprechen. Denn schließlich erfolgte die Abgabe weiterer (vor allem für die Kriegsführung bedeutsame) Teile der einzelstaatlichen autonomen Entscheidungsfreiheit nicht durch die Bürger selbst. Vielmehr waren es die Herrscher der Einzelstaaten, welche diese Verträge abschlossen. Die Befugnis der Herrscher der einzelnen staatlichen Einheiten beruht wiederum auf dem jeweiligen Gesellschaftsvertrag, wodurch die betreffenden Bürger dem Herrscher bestimmte (grundsätzlich höchstpersönliche) Befugnisse übertragen haben, damit dieser sie dazu verwendet, um dem von Unsicherheit geprägten Naturzustand zu entkommen. Die Annahme eines Gesellschaftsvertrages zweiter Ordnung liegt somit (auch bei veränderter und erweiterter Zielsetzung) der gesamten Europäischen Union zugrunde.

Demzufolge stellt bereits die Einführung des Europäischen Parlaments einen großen Fortschritt dar, denn damit wurde erstmals vom Prinzip der zweiten Ordnung abgegangen und ein eigenes autonomes Organ der Europäischen Union geschaffen. Freilich gründet sich auch dieses Organ nicht auf einen Beschluss der Unionsbürger. Denn die Gründung dieser Institution beruhte auf einem Entschluss der Europäischen Staats- und Regierungschefs in Ausübung der ihnen übertragenen Macht. Dieser Gesellschaftsvertrag zweiter Ordnung war somit seit Gründung der Europäischen Union die ausschlaggebende Kraft. Damit sollte garantiert sein, dass die Mitgliedsstaaten über die Entwicklung der Europäischen Union bestimmen. Anderenfalls hätte die Gefahr der Verselbstständigung der Europäischen Union zulasten der Mitgliedsstaaten und deren Souveränität bestanden. Zudem war die Europäische Union von Beginn an ein Projekt der Eliten in Form der Europäischen Staats- und

Regierungschefs ohne ausreichende Einbindung der Europäischen Bevölkerung. Das Abgehen von diesem Prinzip birgt daher einige Risiken im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union. Diese seit Gründung der Europäischen Union (zu Beginn der Europäischen Gemeinschaften) gepflogenen Funktionsweisen führten jedoch zu erhöhter Unzufriedenheit unter den Bürgern. Die Entwicklung der Europäischen Union und das Handeln der Europäischen Regierungsvertreter wurden stets von einem stillschweigenden Konsens der Bevölkerung getragen und akzeptiert. In letzter Zeit begann dieser stillschweigende Konsens jedoch brüchig zu werden. Die Europäische Union wurde von ihren Bürgern nicht mehr als Bereicherung angesehen. Vielmehr entstand der Eindruck, das Projekt der Europäischen Eliten würde sich zum eigenen Nachteil entwickeln. Dementsprechend stieg die Unzufriedenheit mit der Europäischen Union, was sich insbesondere an der niedrigen Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament ablesen ließ. Das sich daraus entwickelnde Legitimitätsdefizit machte letztendlich eine Reform des Europäischen Vertragswerkes notwendig. Denn die Legitimität von Herrschaft erfordert stets das Vertrauen und die Unterstützung der Unterworfenen. Schließlich gehen die von mir dargestellten Vertragstheoretiker von der Befugnis des Volkes zur Absetzung oder Austausch der herrschenden Gewalt aus, insofern diese nicht mehr in der Lage ist (oder aus Sicht der Bürgerschaft die Fähigkeit dazu verloren hat) jene Umstände zu garantieren, derentwegen man bestimmte Rechte abgegeben hat. Nachdem die Gefahr der Abwendung der Bürger Europas von „ihrer“ Union in den letzten Jahren durchaus bestand, galt es Möglichkeiten zur Lösung dieser bedrückenden Situation zu erarbeiten.

Dabei waren die Staats- und Regierungschefs bemüht, die Wünsche der Bevölkerung entsprechend einfließen zu lassen. Letztendlich wurde ein Weg gewählt, der es den Bürgern der Europäischen Union in Zukunft ermöglichen wird, die Arbeit der Europäischen Bürgervertretung direkt zu beurteilen. Dementsprechend kann die Konstruktion des Gesellschaftsvertrages seit des Inkrafttretens des Vertrages von Lissabon nunmehr grundsätzlich auch auf die Europäische Union angewandt werden. Der Konstruktion des Gesellschaftsvertrages zufolge steht der Abschluss eines derartigen „Sozialvertrages“ stets unter der Bedingung der Erfüllung der Aufgaben durch den Herrscher oder Souverän. Nachdem jetzt das Europäische Parlament in Bereichen, welche bislang als Teile der staatlichen Souveränität galten, autoritative

Entscheidungen zu treffen in der Lage ist, kann von einem teilweisen Übergang dieser Souveränität auf die Europäische Union gesprochen werden. Dabei obliegt dem Europäischen Parlament die Repräsentation der Europäischen Bürger. Insbesondere kommt der Europäischen Union die Aufgabe zu, die Interessen der Unionsbürger durchzusetzen, insofern es zu Interessenkonflikten zwischen dem Rat der Europäischen Union oder auch der Europäischen Kommission kommt. Der Konstruktion der Vertragstheoretiker entsprechend, besteht jedoch eine Bindung der übertragenen Kompetenzen an die vom Herrscher zu erfüllenden Aufgaben. Demnach sind die politisch gewählten Vertreter, in Form der Abgeordneten zum Europäischen Parlament, auf das Vertrauen der Europäischen Bürgerschaft angewiesen. Dieses Vertrauen beruht auf der Fähigkeit des Europäischen Parlaments und deren Abgeordneten die übertragenen Kompetenzen zum Nutzen der Bevölkerung auszuüben. Damit der einzelne Bürger allerdings auch Vertrauen im Sinne der Theorie vom Gesellschaftsvertrag ausüben und vorschießen kann, muss derjenige, dem bestimmte Rechte übertragen werden aus Sicht des Bürgers auch über die entsprechende Möglichkeit der Beeinflussung der gesellschaftlichen Situation verfügen. Dem Souverän werden die eigenen Rechte lediglich deshalb übertragen, weil diese Rechtsaufgabe auf Gegenseitigkeit innerhalb der Gesellschaft beruht. Dadurch entsteht ein Gewaltmonopol zugunsten des Herrschers, welches ihm ermöglicht die Bürgerschaft aus dem von Unsicherheit und Anarchie geprägten Naturzustand herauszubringen. Dieses Gewaltmonopol entstand auf Ebene der Europäischen Union durch Abschluss der Römer Verträge im Jahr 1957 und der jeweiligen Vertragsrevisionen. Hier kommt der Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Union eine entscheidende Rolle zu. Denn die Erweiterung der Einflussbereiche des Europäischen Parlaments ist Voraussetzung für die Erhöhung der Legitimität der Europäischen Union, um von den Unionsbürgern auch als „echte“ Interessenvertretung wahrgenommen zu werden. Anderenfalls würde dem Europäischen Parlament keinerlei Vertrauensvorschuss entgegengebracht und die Legitimität der Euro Union neuerlich leiden.

Nachdem jedoch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf den dritten Teil des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union Anwendung findet, wurden dem Europäischen Parlament ausreichend Rechtssetzungsbereiche zugewiesen. Damit ist die Fähigkeit des Europäischen Parlaments zur Verbesserung der Leben-

sumstände der Europäischen Bürgerschaft gewährleistet. Damit verfügt das Europäische Parlament über das grundsätzliche Werkzeug zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Europäischen Bürger. Die konkrete Einstellung der Europäer gegenüber der Europäischen Union im Allgemeinen und dem Europäischen Parlament im Speziellen wird jedoch vom Umgang mit diesen Befugnissen abhängen. Die Ausgestaltung der Rechtsstellung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Europäischen Gesetzgebungsverfahrens führt auch zu einer erhöhten Verantwortlichkeit des Europäischen Parlaments gegenüber seinen Wählern. Denn nachdem das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf Rechtsbereiche ausgedehnt wurde, welche zuvor dem Anhörungs- oder Konsultationsverfahren unterworfen waren, diese allerdings nunmehr in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren transformiert wurden, kommt nunmehr dem Europäischen Parlament in jenen Bereichen ein inhaltliches Gestaltungsrecht zu. Die Möglichkeit des Abschiebens von Verantwortung auf den Rat oder die Kommission besteht aufgrund der erhöhten Einbindung in den Europäischen Rechtssetzungsprozess nach der Rechtslage des Vertrages von Lissabon kaum mehr. Die genauere Beurteilung der Arbeit des Europäischen Parlaments durch die Europäischen Bürger wird sowohl die Legitimität der, als auch das Interesse an der Europäischen Union erhöhen. Daneben ermöglicht erhöhtes Vertrauen der Repräsentierten in ihre Repräsentanten (nicht nur auf nationaler, sondern ebenso auf supranationaler Ebene) eine effizientere Arbeitsweise. Denn wenn die Repräsentierten auf die entsprechende Wahrnehmung ihrer Interessen durch ihre Vertreter vertrauen können, bedarf es weniger Kontrolle zur Durchsetzung der so geschaffenen Normen. Daneben können die Europäischen Bürger im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament ihrer Zu- oder Abstimmung Ausdruck verleihen. Durch die Aufwertung des Europäischen Parlaments im Gefüge der Institutionen der Europäischen Union werden die Wahlen zum Europäischen Parlament an Bedeutung gewinnen. Dabei wird sich erkennen lassen, ob sich die erhöhten Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments auf die Politik der Europäischen Union in den Augen der Europäer auswirken. Denn insofern dies nicht der Fall ist, werden sich sämtliche mit der Aufwertung des Europäischen Parlaments verbundenen Hoffnungen wohl in Luft auflösen. Denn zur Erhöhung der Legitimität der Europäischen Union ist nicht nur die rechtliche Aufwertung der Interessenvertretung der Unionsbürger erforderlich. Vielmehr bedarf es auch einer entsprechenden Wahr-

nehmung durch die Betroffenen selbst. Diese Wahrnehmung wird sich dann einstellen, wenn es dem Europäischen Parlament auch tatsächlich gelingen sollte, Verbesserungen für die Europäischen Bürger herbeizuführen. Demnach lautet mein Fazit, dass die Stärkung der Stellung des Europäischen Parlaments durchaus zur Erhöhung des Vertrauens der Bevölkerung in die Europäische Union führen kann. Dies zunächst aufgrund der erweiterten Einflussmöglichkeit des Europäischen Parlaments im Zuge des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens. Allerdings darf auch nicht vergessen werden, dass dem Europäischen Parlament bei zukünftigen Erweiterungsrounden im Rahmen des Änderungsverfahrens die Wahrnehmung der Interessen der Europäischen Bürgerschaft (in Bezug auf die gegenwärtig der Union angehörenden Staaten) obliegt, die auch entsprechend wahrzunehmen sind. Denn die Unzufriedenheit der Europäer mit der Europäischen Union hängt auch mit dem Fortschreiten der Europäischen Integration und der diesbezüglichen Nichtberücksichtigung der Interessen der Unionsbürger zusammen.

Dem soll in Hinkunft durch die neu geschaffenen Befugnisse des Europäischen Parlaments abgeholfen werden. Im Besonderen ist in diesem Zusammenhang das Initiativrecht im Rahmen von Änderungen des Europäischen Vertragsrechts hervorzuheben. Damit soll das Europäische Parlament nicht nur als Gesetzgeber im Rahmen des derzeitigen Vertragswerkes tätig werden, sondern vielmehr auch als Gestalter der Europäischen Union im Interesse der Europäischen Bürgerschaft agieren. Damit werden dem Europäischen Parlament durch den Reformvertrag von Lissabon derartig weit reichende Befugnisse hinsichtlich der Gestaltung der Europäischen Union in die Hand gegeben, dass kein Zweifel an der Möglichkeit der Verbesserung der Europäischen Union im Sinne der Europäischen Bürgerschaft besteht. Somit besteht ausreichend Grund für die Annahme der Stärkung des Vertrauens der Europäischen Bevölkerung in die Europäische Union mit Hilfe der Änderungen des Reformvertrages von Lissabon. Allerdings will ich abschließend zu diesem Themenkomplex noch auf die Bedeutung der tatsächlichen Ausübung der Kompetenzen hinweisen. Denn die Einräumung weit reichender Möglichkeiten führt zwar zur Einräumung eines gewissen Vertrauensvorschlusses im Hinblick auf die (potentielle) Möglichkeit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben. Insofern jedoch diese Befugnisse nicht im Interesse der Bürger ausgeübt werden, wird dieser Vertrauensvorschluss bald aufgebraucht sein und sich ins Gegenteil verkehren.

Dementsprechend muss im Sinne des Projekts der Europäischen Union auf eine den Interessen der Europäer entsprechende Ausübung der neu geschaffenen Kompetenzen gehofft werden.

Schließlich soll noch die Einbindung der nationalen Parlamente in das Gefüge der Europäischen Union vor dem Hintergrund der Vertrauensstärkung unter die Lupe genommen werden. Die Einbindung der nationalen Parlamente in die Gesetzgebung der Europäischen Union stellt eine vollkommene Neuheit dar. Dementsprechend stellt sich die Frage nach der Ausgestaltung der Befugnisse der nationalen Parlamente. Dabei treten die nationalen Parlamente als Hüter der nationalstaatlichen Souveränität auf, welchen lediglich die Aufgabe obliegt, Verstöße gegen das Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit aufzunehmen. Allerdings kommen den einzelnen nationalen Parlamenten lediglich negative Befugnisse zu. Insofern die Anzahl der Stimmen, welche auf die einzelnen Parlamente und deren Kammern verteilt werden, eine bestimmte Grenze übersteigt und dadurch zum Ausdruck gebracht werden soll, dass ein Europäischer Gesetzgebungsvorschlag nach Ansicht der nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten gegen das Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit verstößt, können die nationalen Parlamente diesen Europäischen Gesetzgebungsentwurf zu Fall bringen. Allerdings wird den nationalen Parlamenten keine Möglichkeiten in die Hand gegeben, Änderungen vorzuschlagen oder herbeizuführen. Dadurch soll auch verhindert werden, dass die Europäische Union ihre Kompetenz auf Kosten der Souveränität der Mitgliedsstaaten erweitert. Allerdings wurden im entsprechenden Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit auch die Kriterien für deren Beurteilung festgelegt. Dadurch ist der Entscheidungsspielraum für die nationalen Parlamente von Beginn an eingeeengt, nachdem dieses Protokoll als Teil des primären Europarechts auch für die Parlamente der Mitgliedsstaaten verbindlich ist.

Daneben ist die konkrete Wahrnehmung dieses Rechts stark von der Zusammenarbeit der nationalen Parlamente abhängig, welche mit Bestimmtheit eine gewisse Anlaufzeit benötigt. Festzuhalten bleibt, dass im Zuge der Verhandlungen des Reformvertrages offenbar eine gewisse Dosis Misstrauen des nationalen Souveräns gegenüber der Europäischen Union bestand. Dieses mangelnde Vertrauen ist der Tatsache geschuldet, dass die Bürger sämtlicher Mitgliedsstaaten durch den Integrationsgrad, welchen die Europäische Union mittlerweile erreicht hat, nicht nur

einen Gesellschaftsvertrag mit dem Ziel der Schaffung von Frieden und Wohlstand innerhalb der territorialen Grenzen des Nationalstaates abgeschlossen haben. Vielmehr wurde durch die Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten ein Teil der Souveränität an die Europäische Union abgetreten. Damit wurde ein Teil jener Rechte, welche in der kontraktualistischen Theorie im Naturzustand dem Einzelnen zukommen an die Europäische Union abgegeben. Die Abtretung bestimmter Rechte des einzelnen an den Souverän, dessen Macht auf den mit den Menschen abgeschlossenen Gesellschaftsvertrag beruht, fand die stillschweigende Zustimmung der Europäischen Bürger. Diese Zustimmung beruhte gewissermaßen auf der Einsicht, dass der Europäischen Union lediglich jene Materien übertragen werden, zu deren Durchführung sie zum eigenen Vorteil auch besser in der Lage ist. Der Natur der Europäischen Union als Wirtschaftsgemeinschaft und Friedensprojekt entsprechend, kamen dieser zunächst ausschließlich wirtschaftliche und friedenserhaltende Befugnisse zu. Im Laufe der Zeit entwickelte sich die Europäische Union allerdings weg von einer rein wirtschaftlichen Gemeinschaft, hin zu einer auch politischen Vereinigung. Diese Entwicklung stieß auch deshalb zunehmend auf Ablehnung unter den Bürgern der Europäischen Union, weil diese nicht als Bestandteil dieser Entwicklung angesehen wurden. Dies kommt auch durch die großflächige Negierung der nationalen Parlamente im Zuge der Europäischen Integration zum Ausdruck. Demnach erfolgte die Einbindung der nationalen Parlamente im Zuge der Europäischen Rechtssetzung vor dem Hintergrund der sinkenden Zustimmung zur Europäischen Union. Die Entwicklung der Europäischen Union in Richtung politischer Union soll dadurch auch Einhalt geboten werden, dass für ganz sensible, höchstpersönliche Bereiche eine erweiterte Einbindung der nationalen Parlamente vorgesehen ist. Der Zweck dieser Vorgehensweise besteht darin, ein Vordringen der Europäischen Union in besonders sensible Lebensbereiche der Unionsbürger hintanzuhalten. Dadurch soll die Europäische Union einen Integrationsgrad bewahren (und vielleicht zukünftig erreichen), welcher die Zustimmung der Unionsbürger findet.

Wie bereits erwähnt, zeugt die Einräumung derartiger, ausschließlich negativ formulierter, Rechte von einem gewissen Misstrauen gegenüber den nationalen Parlamenten. Allerdings haben die Regierungsvertreter der Mitgliedsstaaten lediglich versucht, auf die Sorgen ihrer Bürger einzugehen. Die Möglichkeit der Abgabe einer negativen Stellungnahme wegen Verletzung des Prinzips der Subsidiarität und

Verhältnismäßigkeit durch die nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten wird jedoch meiner Einschätzung zufolge keinen Beitrag zur Erhöhung des Vertrauens in die Europäische Union leisten können. Die nationalen Parlamente haben ausschließlich die Möglichkeit einen Europäischen Gesetzgebungsakt zu verhindern. Ihnen kommt nicht die Befugnis zu, eigene Vorschläge im Sinne der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu erstatten. Dies fördert die Wahrnehmung der nationalen Parlamente als Veto-Spieler durch die Medienöffentlichkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten. Dabei hängt die konkrete Interpretation der Beteiligung der nationalen Parlamente von der Einstellung zur Europäischen Union selbst ab. Schließlich kann eine begründete Stellungnahme der nationalen Parlamente nicht nur auf eine überschießende Rechtssetzungsaktivität der Europäischen Union zurückzuführen sein. Vielmehr darf auch nicht vergessen werden, dass die nationalen Parlamente die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit verletzt sehen können, obwohl eine derartige Verletzung unter Beachtung sämtlicher Kriterien gar nicht vorliegt. Demnach könnte dieses Instrument auch eine gegenteilige Wirkung entfalten, indem es zusätzliche Skepsis erzeugt und schürt. Darüber hinaus verringern derartige Instrumente der ex-ante Kontrolle im Zuge der Durchführung von Mehrebenenpolitik den Entscheidungsspielraum auf der von der Kontrolle betroffenen Ebene.

Schließlich besteht auch die Gefahr des Missbrauchs dieser neu geschaffenen Möglichkeit für politische Zwecke, wobei dieses Szenario vor dem Hintergrund der Vielzahl an beteiligten Parlamenten unwahrscheinlich scheint. Erwähnenswert ist zudem die Tatsache, dass die Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle durch die nationalen Parlamente eine weitere Verbindung zwischen nationaler und supranationaler Ebene herstellt. Denn schließlich gründet sich die Befugnis der einzelnen nationalen Parlamente auf Europäisches Primärrecht, dient jedoch zur Wahrung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zugunsten der Mitgliedsstaaten. Schließlich stellt diese Regelung samt dem dazugehörigen Protokoll ein Paradebeispiel für die Erhöhung der Komplexität des Vertragswerkes zwischen Prinzipal und Agent bei Abwesenheit von Vertrauen zwischen den Vertragspartnern dar. Denn die Subsidiaritätsregel hat nicht zuletzt aufgrund des bestehenden Misstrauens im Hinblick auf die, aus Sicht der Bürger, Überhand nehmenden Kompetenzen der Europäischen Union Eingang in das Europäische Vertragswerk gefunden. Durch diesen zusätz-

lichen Kontrollmechanismus wird die Europäische Rechtssetzung jedoch verzögert. Denn nunmehr müssen sowohl die Europäische Kommission bei der Erarbeitung ihrer Initiativen, als auch das Europäische Parlament und der Rat im Zuge der Formulierung und Ausarbeitung eines Europäischen Rechtsaktes vermehrt die Kriterien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in ihren Überlegungen berücksichtigen. Darüber hinaus ergeben sich selbstverständlich Verzögerungen, wenn ein Gesetzgebungsentwurf aufgrund einer begründeten Stellungnahme der nationalen Parlamente noch einmal überprüft werden muss oder sogar zur Gänze hinfällig wird. Des Weiteren fallen selbstverständlich zusätzliche Kosten auf nationaler Ebene an, da die nationalen Parlamente mit ihren bestehenden Ressourcen wohl nicht mehr in der Lage sein werden, die ihnen nunmehr zukommenden Aufgaben zu bewältigen. Schlussendlich lässt sich festhalten, dass die konkrete Ausgestaltung von der Fähigkeit der nationalen Parlamente zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und dem Aufbau eines entsprechenden Netzwerkes abhängig ist und erst abzuwarten bleibt, ob die Parlamente der Mitgliedsstaaten überhaupt dazu in der Lage sind. Darüber hinaus ist die Ausgestaltung der Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente nicht zur Stärkung des Vertrauens der Bürger der Mitgliedsstaaten in die Europäische Union angetan. Vielmehr steht zu befürchten, dass die schon derzeit weitverbreitete Wahrnehmung einer regelungswütigen Union noch verstärkt wird. Denn die Aktivität des einzelnen nationalen Parlaments wird selbstverständlich in erhöhtem Maß (im Vergleich zu den Aktivitäten seines Europäischen Pendant) in der Öffentlichkeit wahrgenommen und auch beurteilt. Dementsprechend wird das Vertrauen in die Europäische Union und deren Funktionieren meiner Ansicht nach unter dieser neuen Bestimmung leiden.

Somit fällt die Beurteilung der unterschiedlichen Maßnahmen zur Schaffung von Bürgernähe, welche der Reformvertrag von Lissabon vorsieht, durchaus differenziert aus. In Summe bin ich der Ansicht, dass der Vertrag von Lissabon einen Schritt in die richtige Richtung darstellt und das Bemühen um das Vertrauen der Europäer durchaus erkennbar ist. Die Einführung eines Europäischen Bürgerbegehrens ist zweifelsohne ein Schritt zur Schaffung einer Europäischen Öffentlichkeit und kann einen wertvollen Beitrag zur Überwindung der Isolation der einzelnen Medienlandschaften leisten. Die Ausstattung des Europäischen Parlaments mit zusätzlichen Möglichkeiten im Zuge der Europäischen Gesetzgebung und im Rahmen vertrag-

licher Änderungen erhöht die Wahrscheinlichkeit der Einbeziehung der Interessen der Unionsbürger. Im Hinblick auf meine zu Beginn formulierten Thesen lässt sich abschließend feststellen, dass sich diese im Laufe meiner Untersuchung zur Gänze bestätigt haben. Neben der auf Misstrauen basierenden Einbindung der nationalen Parlamente, deren positive Auswirkung auf die Einstellung der Bürger zur Europäischen Union zu bezweifeln ist, tragen die erweiterten Kompetenzen des Europäischen Parlaments und die Möglichkeit eines Europäischen Bürgerbegehrens mit Sicherheit zur Erhöhung des Vertrauens in das zielgerichtete Handeln der Europäischen Union bei. Die in Hypothese 1 geäußerten Bedenken in Zusammenhang mit dem Europäischen Bürgerbegehren bleiben jedoch aufrecht, da auch eine sehr bürgerfreundliche Ausgestaltung dieser Europäischen Petition eine Europäische Öffentlichkeit nicht ersetzen kann. Insgesamt sind die von mir im Rahmen dieser Arbeit behandelten Maßnahmen zu begrüßen, nachdem sie Ausdruck einer neuen Entwicklung innerhalb der Europäischen Union sind. Denn die vermehrte Einbindung der Europäischen Bürger und der nationalen Bürgervertretungen ist jedenfalls ein Schritt in Richtung Bürgernähe. Der Reformvertrag von Lissabon verbessert nicht nur die Arbeitsfähigkeit der mittlerweile auf 27 Mitgliedsstaaten angewachsenen Europäischen Union, sondern ist auch bemüht, sämtliche Unionsbürger in ihre Entwicklung mit einzubeziehen. Damit entfernt sich die Europäische Union von ihren Anfängen und entwickelt sich weg von einem Projekt der Europäischen Eliten hin zu einer Europäischen Union der Bürger.

Literaturverzeichnis

- Aaron, Richard I., John Locke, Oxford University Press, Oxford, 1971
- Ast, Susanne (Hrsg.), Koordination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem – Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich, Omnia Verlag, Köln, 1999
- Bailey, David J., Misperceiving Matters: Elite Ideas and the Failure of the European Constiution, in Comparative European Politics, 2008, 6, pp. 33-60
- Bamberg/Spremann (Hrsg.), Agency Theory, Information, and Incentives, Springe Verlag Berlin, Heidelberg, 1987
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zint,I Reinhard, Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen, Campus Verlag, Köln, 1992
- Benz, Arthur, Politik im Mehrebenensystem, GWV Fachverlage, Wiesbaden, 2009
- Berezin, Mabel/Diez-Medrano, Juan, Distance matters: place, political legititmacy and popular suppor for European integration, in Comparative Politics, 2008, 6, pp. 1-32
- Casadesus-Masanell, Ramon (2004), Trust in Agency, in Journal of Economics & Management Strategy, Volume 13, Number 3
- Dorner, Eva Maria, Vertrauen und Kontrolle aus agency-theoretischer Perspektive, Diplomarbeit, Innsbruck, 2005
- Dyck, Joshua J., Initiated Distrust – Direct Democracy and Trust in Government, in American Politics Research Vol. 37, No. 4, pp. 539-568

- Euchner, Walter, Naturrecht und Politik bei John Locke, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt am Main, 1969
- Eckelhart, Daniela-Maria, Die Prinzipal-Agenten-Theorie unter dem Einfluss von psychologischen und soziologischen Konzepten und ethischem Verhalten anhand von Vertrauen, Diplomarbeit, Wien, 2007
- Follesdahl, Andreas, Constructing a European civic society – vaccination für trust in a fair, multilevel Europe, in Studies in East European Thought 54: 303-324, 2002
- Gabel, Matthew J., Interests and Integration – Market Liberalization, Public Opinion and European Union, The University of Michigan Press, 1998
- Griller, Stefan/Ziller Jacques, The Lisbon treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty?, Springer Verlag Berlin, Wien, 2008
- Hellmann, Vanessa, Vom Verfassungsvertrag zur Änderung bestehender Verträge – Einführung mit Synopse und Übersichten, Springer Verlag Berlin, Heidelberg, 2009
- Lambach, Philipp/Schieble, Christoph, EU Concours – Leitfaden zur Europäischen Union, 3. Auflage, Verlag C.H. Beck, Wien, 2008
- Lambert, Richard A., Contracting theory and accounting, in Journal of Accounting and Economics, Volume 32, 2001
- Mayer-Tasch, Cornelis Peter, Autonomie und Autorität – Rousseau in den Spuren von Hobbes?, Hermann Luchterhand Verlag, Darmstadt, 1968
- Mayer-Tasch, Cornelius Peter, Hobbes und Rousseau, Weichert-Druck, Darmstadt, 1991

- Laux, Helmut, Risiko, Anreiz und Kontrolle – Principal-Agent-Theorie – Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept, Springer Verlag Berlin, Heidelberg, 1990
- Pichler, Johannes W., Verändern wir Europa! Die Europäische Initiative – Art 8b(4) Vertrag von Lissabon, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Graz, 2008
- Saam, Nicole J., Prinzipale, Agenten und Macht – Eine machttheoretische Erweiterung der Agenturtheorie und ihre Anwendung auf Interaktionsstrukturen in der Organisationsberatung, Verlag J.C.B. Mohr, Tübingen, 2002
- Schmalz-Bruns, Rainer/Zintl, Reinhard (Hrsg.): Politisches Vertrauen – Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002
- Schottky, Richard, Untersuchungen zur Geschichte der staatsphilosophischen Vertragstheorie im 17. und 18. Jahrhundert (Hobbes – Locke – Rousseau – Fichte), Editions Rodopoi B.V., Amsterdam, 1995
- Schulz, Robert, Vorstellung und Begriff: Der Staat als Vertrag und als Wirklichkeit menschlicher Freiheit, Diplomarbeit, Wien, 1997
- Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin, Der Reformvertrag von Lissabon, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2009
- Schweer, Martin K.W. (Hrsg.), Vertrauen im Spannungsfeld politischen Handelns: Herausforderungen und Perspektiven für eine politische Psychologie, Peter Lang Verlagsgruppe, Frankfurt am Main, 2003
- Streinz, Rudolf Prof. Dr., Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU – Einführung mit Synopse, Verlag C.H.Beck, München 2008

- Stremitzer, Alexander, Agency Theory: Methodology, Analysis – A Structured Approach to Writing Contracts, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, 2005
- von Achenbach, Jelena/Vöneky, Silja/Hagedorn, Cornelia/Clados, Miriam (Hrsg.), Legitimation ethischer Entscheidungen im Recht - Interdisziplinäre Untersuchungen, Springer Verlag Berlin, Heidelberg, 2009
- Zwysig, Kurt, Repräsentation – Versuch einer neuen Repräsentationstheorie, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1971
- http://www.europawahl-bw.de/ergebnisse_laender.html, 03. September 2009
- <http://www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/index.php>, 10. Juli 2009
- http://diepresse.com/home/politik/eu/512418/index.do?direct=512604&_vl_bac_klink=/home/politik/eu/512604/index.do&selChannel=, 06. November 2009
- <http://diepresse.com/home/politik/eu/512604/index.do?from=suche.intern.portal>, 06. November 2009
- <http://diepresse.com/home/politik/eu/515615/index.do?from=suche.intern.portal>, 06. November 2009
- <http://diepresse.com/home/politik/eu/519257/index.do?from=suche.intern.portal>, 06. November 2009
- <http://www.welt.de/politik/article4797700/Kaczynski-signiert-EU-Vertrag-und-lobt-ihn-sogar.html>, 05. November 2009
- <http://www.welt.de/politik/ausland/article4791531/Tschechiens-Praesident-Klaus-erpresst-Europa.html>, 06. November 2009

- <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2001-2006/2007/12/2007-12-19-bundesregierung-ratifizierungsverfahren-vertrag-lissabon.html>, 24. November 2009
- http://www.readers_digest.de/service_fuer_journalisten/index.php?id=etb&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1082&tx_ttnews%5BbackPid%5D=14, 15. Dezember 2009

Anhang

Abstract

Die Politik im Allgemeinen und die Europäische Union im Besonderen befinden sich seit geraumer Zeit in einer Vertrauenskrise. Bereits vor dem Ausbruch der Finanzkrise im Jahr 2009 wurde der Politik und insbesondere der Europäischen Union nicht mehr die Fähigkeit zur Steuerung des gesellschaftlichen Lebens zuerkannt. Dementsprechend lässt sich die Tendenz zur Abkehr von politischen Institutionen erkennen. Dies betrifft vor allem die Europäische Union, welche von ihren Anfängen ein Projekt der Eliten Europas war und dessen Verwurzelung in der Bevölkerung nie besonders stark gewesen ist. Diesem Phänomen des Vertrauensverlustes der Unionsbürger in die Europäische Union widmet sich diese Arbeit.

Der seit dem 1. Dezember 2009 in Geltung stehenden Vertrag von Lissabon sollte nicht nur die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union bewahren, sondern ebenso die Union wieder näher an ihre Bürger heranbringen. Zu diesem Zweck wurden einerseits bestehende Institutionen gestärkt und andererseits dem Vertragswerk der Europäischen Union bislang unbekannte Instrumente eingefügt. Damit ist zunächst gemeint, dass die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments weiter vorangetrieben wurde. Neben dieser seit Bestehen des Europäischen Parlaments beobachtbaren kontinuierlichen Entwicklung, wurden auch neue Wege beschritten. Durch Verankerung eines Europäischen Bürgerbegehrens im Primärrecht der Union existiert nun erstmals ein direktdemokratisches Element auf supranationaler Ebene. Darüber hinaus wurden den nationalen Parlamenten bisher nicht zustehende Kontrollbefugnisse im Hinblick auf die Einhaltung der Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gewährt.

Die Principal-agent-Theorie geht von der Übertragung bestimmter Aufgaben von einem Prinzipal an einen Agent aus und beschäftigt sich mit der damit verbundenen Schwierigkeit der Sicherstellung der verantwortungsvollen Aufgabenerfüllung durch den Agenten. Dabei wird das Instrument des Vertrages als Mittel zur Angleichung der grundsätzlich unterschiedlichen Interessen dieser Akteure verwendet. Die Principal-agent-Theorie stammt ursprünglich aus den Wirtschaftswissenschaften und hat die

Optimierung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zum Gegenstand. Ihr Anwendungsbereich wird jedoch im Zuge der gegenständlichen Arbeit erweitert. Dies ist deshalb möglich, da sich die Grundannahmen dieser Theorie, wie auch die zur Überwindung des Problems verwendeten Werkzeuge, in der politischen Wirklichkeit ebenso wiederfinden. Das eigentlich aus den Rechtswissenschaften stammende Instrument des Vertrages, hat jedoch auch Eingang in die Politikwissenschaft gefunden. So führten Staatsphilosophen der Neuzeit wie Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes oder John Locke die Gründung neuzeitlicher Territorialstaaten auf den Abschluss eines (imaginären) Gesellschaftsvertrages zwischen den Menschen und einem Herrscher zurück. Somit lässt sich unter Zuhilfenahme der Konstruktion des Gesellschaftsvertrages die Principal-agent-Theorie auch in ihren Lösungsmöglichkeiten auf demokratische Repräsentationsverhältnisse übertragen. Dabei wird der besondere Charakter der Europäischen Union jedoch nicht unberücksichtigt bleiben und auf die Schwierigkeiten von Mehrebenenpolitik ebenso eingegangen. Stets spielt dabei die Komponente des Vertrauens eine entscheidende Rolle und bildet die allesumschließende Klammer meiner Arbeit.

Abstract

The politics and the European Union are currently in a crisis of trust. Even before the global financial crisis revealed in 2009, people started to deny the politics and especially the European Union the capability to govern the society. Correspondingly a tendency of renunciation of political institutions can be recognized. The European Union is a project of the European elites and is concerned with this phenomenon since its foundation. This thesis focuses on the phenomenon of loss of trust of the European citizens in the European Union.

The main goals of the Lisbon Treaty, which is valid since 1st of December 2009, are to improve the European Union's capacity to act and to reduce the gap between the Union and their citizens. Therefore the Lisbon Treaty strengthens the already existing institutions and creates new, so far unknown, instruments. The broadening of the competences of the European Parliament is pushed, which can be noticed since the establishment of the European Parliament. As the European petition was anchored in the Lisbon Treaty, there exists an element of direct democracy on a supranational level for the first time ever. Beyond that, the national parliaments gained new supervisory power concerning the compliance with the Principle of subsidiarity and proportionality by the treaty of Lisbon. This thesis deals with the examination by utilizing the Principal-agent-theory.

For this reason I am broadening the field of application of the Principal-agent-theory to make it useful for the purposes of political science. This is possible, because the political reality reflects not only the basic assumptions of this theory, but also the means, which are used to conquer this challenge. The Principal-agent-theory is based on the assumption, that there is a delegation of certain tasks from the principal to the agent and deals with the coherent problem of the seizure of a responsible task fulfilment through the agent. Therefore the contract is used as an instrument to adjust the fundamentally different interests of both. The origin of this tool could be found in the jurisprudence, but nevertheless it found entry in the field of political science long ago. The political philosophers of the modern history, like Jean-Jacques Rousseau, Thomas Hobbes or John Locke saw the reason for the foundation of classic territorial state in the settlement of an (imaginary) social contract between the emperor and the people. The Principal-agent-theory could be transmitted, even with its suggested

solutions, to democratic institutions with the aid of the concept of the social contract. In doing so the European Union and its special (supranational) character and the difficulties of multi-level policy are also taken into account. The component of trust always plays a decisive role and is supposed to be the central thread of this dissertation.

Mag. iur. Wolfgang Heissenberger
Kaiserbrunnstraße 51a
3021 Pressbaum
Tel.: 0664/8671728
E-Mail: wolfgangheissenberger@gmx.net

L e b e n s l a u f

Persönliche Daten:	Geboren am 20. März 1983 in Wien Österreichischer Staatsbürger, ledig
Bildungsgang:	2003 - 2008 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien 2003 - 2010 Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien 2002 – 2003 Studium der Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien 1997 – 2002 Bundeshandelsakademie in St. Pölten 1993 – 1997 Hauptschule in Pressbaum 1989 – 1993 Volksschule in Pressbaum
Fähigkeiten und Kenntnisse:	Englisch und Französisch in Wort und Schrift Gute Kenntnisse im Umgang mit MS-Office Führerschein A und B

Pressbaum im Mai 2010