

Supranationale und staatliche Herrschaft

Staatsphilosophische Aspekte einer neuen hoheitlichen Verfaßtheit

Das Nachdenken über politische Herrschaft und ihre institutionellen Form gehört zu den Standardthemen des philosophischen Denkens. Das aktuelle Nachdenken hierzu erschien (bis vor kurzem) von wichtigen Aspekten dieses Themenkreises abgekoppelt. Kaum eine Arbeit beschäftigt sich mit den Transformationen, welche der Prozeß der Europäischen Integration in diesen Fragenkreis einbringt, und selbst die Arbeiten, die dem Komplex einige Seiten widmen, lassen sich nur selten auf den Gegenstand vertieft ein.

Der philosophische Gedanke verschenkt damit ein Gebiet, in dem er erheblichen Einfluß ausüben könnte. Denn die Diskussion um die politischen und gesellschaftlichen Prozesse im Zusammenhang mit der europäischen Integration zeigt, wie unentbehrlich ein Denken ist, welches seine Zeit in einem systematisch konzipierten, allgemeinen und somit philosophisch angeleiteten Begriffsnetz zu rekonstruieren weiß. Fundierte Aussagen über das, was geschieht und was geschehen sollte, sind ohne ein solches Denken kaum möglich, denn sowohl Hypothesen wie Beweise können ohne allgemeine Begriffe nicht überzeugend formuliert werden¹.

Dieser Beitrag versteht sich als Anregung an die politische Philosophie, das überkommene Inventar zur begrifflichen Fassung politischer Herrschaft zu überdenken, neben dem Staat um eine zusätzliche Form politischer Herrschaft zu ergänzen und spezifische Legitimitätskonzepte zu entwickeln. Denn zum einen wird der Staatsbegriff überstrapaziert und konturlos, erstreckt man ihn auf die sich abzeichnende neue Form politischer Herrschaft². Zum anderen drängen sowohl ein internationalrechtliches wie auch ein staatliches Vorverständnis die Entwicklung in - jeweils konträre - Richtungen, die empirisch kaum aussichtsreich und ethisch wenig wünschenswert sind. Das überkommene Begriffsnetz bedarf einer systematischen Erweiterung, um die aktuellen Prozesse und die Form von politischer Herrschaft, wie sie im Integrationsraum ausgeübt wird, befriedigend erfassen zu können, und aussichtsreiche Zukunftsperspektiven zu eröffnen. Dies ist eine der zahlreichen Perspektiven, in denen der politisch-historische Vorgang der Europäischen Integration Gegenstand philosophischer Überlegungen werden kann³.

Mein Vorschlag lautet, das bislang zweipolige Verhältnis der Organisationstypen internationale Organisation - Staat zu einem dreipoligen Verhältnis zu erweitern; den dritten Pol bildet ein Organisationstypus, der supranationale Union heißen soll. Den Hintergrund dieses Vorschlags bildet die These, daß die Integrationsbewegung, in der sich die westeuropäischen Gesellschaften seit nunmehr über vierzig Jahren befinden, einer der großen historischen Transformationsprozesse ist, vergleichbar etwa mit der Herausbildung des

¹ Jürgen Mittelstraß, *Die Möglichkeit von Wissenschaft*, Frankfurt 1974, S. 56 ff., 199 ff.

² So aber gewichtige Autoren, vgl. Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt 1992, S. 644; Rupert Scholz, *Grundgesetz und europäische Einigung*, NJW 1992, S. 2593, 2594; Wolfgang Wessels, *Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese*, in: M. Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*, Opladen 1992, S. 36.

³ Grundsätzlich hierzu Jean Clam, *Die Europäische Vereinigung aus philosophischer Sicht*, in: A. v. Bogdandy (Hrsg.), *Die Europäische Option. Eine interdisziplinäre Analyse zu Herkunft, Stand und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden 1993, S. 75 ff.; vgl. weiter etwa J.-D. Gauger (Hrsg.), *Europa als Herausforderung an die Philosophie, Vorträge und Beiträge der Konrad-Adenauer-Stiftung*, Heft 23, St. Augustin 1992.

souveränen Territorialstaats⁴. Jenseits der Nationalstaaten hat sich im Verlauf des Integrationsprozesses eine übergreifende, teilweise noch diffuse hoheitliche Struktur gebildet, welche gegenüber den traditionellen Herrschaftsstrukturen in den Nationalstaaten kategorial neue Leistungen erbringt und neue Züge trägt:

- zum einen eine dauerhafte Stabilisierung des internationalen Systems, indem sie jenseits der Nationalstaaten ein neues politisches und rechtliches System schafft, welches ohne hierarchische Spitze operiert,
- zum anderen eine neue Form der innerstaatlichen Verfassung, welche den zuvor als unauflöslich erachteten Zusammenhang von nationalstaatlichem Territorium und politischer Herrschaft und mit ihm das Organisationsprinzip des souveränen Nationalstaats überwindet.

Im Verbund der supranationalen Organisation und des staatlichen Herrschaftsapparats entsteht ein neues Regierungssystem.

⁴ Vgl. zu dieser These die Beiträge in William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*, London 1990; v. Bogdandy, *Konturen des integrierten Europa*, Europa Archiv 1993, S. 49.

Eine theoretische Annäherung: Elemente des Staatsbegriffs

Die - inzwischen verfassungsgerichtlich geklärte⁵ - Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Vertrages über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Vertrag von Maastricht) soll der Leitfaden sein, die Fortdauer alter und Ausbildung neuer Herrschaftsformen in staatstheoretischer Perspektive näher zu betrachten⁶. Die Kritiker des Vertrages rügen zum einen eine verfassungswidrige Entstaatlichung, eine unzulässige Erosion der Staatlichkeit der Bundesrepublik durch die Ausbildung der Europäischen Union⁷, zum anderen die mangelnde Legitimität des neuen Hoheitsträgers. Im Hinblick auf den ersten Kritikpunkt muß der Ausgangspunkt eine nähere Bestimmung der charakteristischen Merkmale von Hoheitsgewalt und ihrem sozialen Träger sein. An diesem Punkt tritt die Philosophie in unsere Untersuchung hinein. Der Staat ist - zumindest in unserem Zusammenhang der Diskussion um die Entstaatlichung - das, was die dominierenden Begriffsverständnisse unter "Staat" verstehen⁸; diese Begriffsverständnisse zu reflektieren, ist eine genuin philosophische Aufgabe. Allerdings geht es im folgenden nicht um die Begriffsverständnisse, welche mit dem Begriff "Staat" das umfassende Gemeinwesen einschließlich aller Subsysteme - Familie, Wirtschaft, Kirchen etc. - bezeichnen, sondern jenes soziale System, welches sich als ein soziales System unter anderen durch spezifische Strukturen und Aufgaben von den anderen Subsystemen abhebt. Dabei sollen angesichts des gedrängten Raumes ohne Anspruch auf Vollständigkeit nur diejenigen der nach den jeweiligen Auffassungen als notwendig erachteten Merkmale zur Sprache kommen, die für eine nähere Erörterung des uns beschäftigenden Themas besonders ergiebig erscheinen.

Methodisch handelt es sich bei dem im folgenden entwickelten Begriff "Staat" um einen Typenbegriff⁹. Für seine Anwendbarkeit ist es damit nicht erforderlich, daß seine verschiedenen Merkmale vollständig vorliegen. Da er zudem als ein Begriff verstanden wird, an den eine mehr oder weniger große Annäherung möglich ist, handelt es sich genauer um einen graduellen Typenbegriff. Dies steht im Widerspruch zur herrschenden Auffassung, die den Staatsbegriff als einen Begriff versteht, der keine Abstufungen zuläßt. Doch die Vertreter dieses letzteren Begriffsverständnisses entziehen ihm selbst den Boden, indem sie von "Entstaatlichung" reden, was zwingend Abstufungen der Staatlichkeit impliziert.

Der moderne Staat entstand durch eine Bündelung von Macht in einem Träger, dem dann die Souveränität zugesprochen wurde¹⁰. In diesem Prozeß erlangte dieses soziale System einen Primat im gesamtgesellschaftlichen Gefüge, das es bis heute auszeichnet. Worauf beruht im einzelnen dieser Primat? Für die uns beschäftigende Frage der Entstaatlichung der

⁵ Den engeren juristischen Aspekten soll hier nicht weiter nachgegangen werden, vgl. hierzu v.a. das einschlägige Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, 155.

⁶ Zu anderen Aspekten der Entstaatlichung, insbesondere aufgrund der Stärkung autonomer gesellschaftlicher Kräfte vgl. Thomas Vesting, Erosionen staatlicher Herrschaft. Zum Begriff des Politischen bei Carl Schmitt, Archiv des öffentlichen Rechts 117 (1992), S. 4. Die Einbußen hoheitlicher Gestaltungsmacht aufgrund innergesellschaftlicher Entwicklungen wird neuerdings auch von der Systemtheorie verstärkt thematisiert, hierzu etwa Helmut Willke, Ironie des Staates, Frankfurt a.M. 1992.

⁷ Nach dem ganz herrschenden juristischen Verständnis ist die Europäische Union keine eigene Rechtsperson und damit auch keine eigenständige Organisation im juristischen Sinne. In einer organisationssoziologischen Perspektive zeigt sich hingegen, daß es eine Organisation gibt, die allgemein als Europäische Union identifiziert wird, und die sich bei ihren Rechtshandlungen der verschiedenen Rechtspersönlichkeiten bedient.

⁸ Zur symbolischen Vorstrukturierung sozialer Gegenstände Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt 1981, S. 159 f.

⁹ Hierzu Rolf Wank, Die juristische Begriffsbildung, München 1985, S. 57 f.

¹⁰ Ernst Forsthoff, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, S. 11.

Bundesrepublik und der Ausbildung einer neuen Herrschaftsform können im wesentlichen zwei Aspekte unterschieden werden.

- Staat als Träger des Gewaltmonopols
- Staat als Organisator des Allgemeinen (Staat und Recht)

Staat als Träger des Gewaltmonopols

Die Bedingungen, unter denen die Bündelung der Macht dereinst erfolgte, waren so eindrücklich, daß sie bis heute als "Bürgerkriegssyndrom"¹¹ das Verständnis nicht weniger Staatstheoretiker bestimmen: Der Staat ist jenes soziale System, welches als Träger des gesellschaftlichen Monopols legitimer Gewalt - dem sichtbarsten Machtmittel - auf einem bestimmten Territorium und damit allein in der Lage ist, mit dem massiven Einsatz überlegener Gewalt den überall und ständig lauernernden Bürgerkrieg der einzelnen zu unterbinden. Dieses, auf Thomas Hobbes zurückgehende und von Max Weber nachdrücklich unterstrichene Verständnis sieht den Staat als das gesellschaftliche System, welches über den Einsatz physischer Gewalt gebietet; Politik definiert sich letztlich als Kontrolle über die physischen wirkenden Machtmittel¹². Ein Staat, ja eine politische Organisation überhaupt kann nach diesem Verständnis nur ein soziales System sein, welches über unabhängige Gewaltmittel - Kanonen nach außen und Wasserwerfer nach innen - unabhängig und einseitig gebietet. Das Gewaltmonopol bildet die Grundlage jeder weiteren Entfaltung von Staatlichkeit¹³.

Staat als Organisator des Allgemeinen (Staat und Recht)

Ein anderer Ansatz - weniger von der Vision eines Bürgerkrieges geplagt - begreift den Staat in erster Linie als die Organisation des gesellschaftlichen Allgemeinen. Dieser Ansatz führt bei einigen zu einer Ineinsetzung von Staat und Recht, erinnert sei an Kant, der einen Staat als "die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen" begreift¹⁴, ein Gedanke, der in diesem Jahrhundert etwa von Kelsen aufgenommen und weitergeführt worden ist¹⁵. Dieser Ansatz hat in Deutschland auf das dominierende Staatsverständnis nur wenig Einfluß gehabt; auch die verwandten, vertragstheoretischen Ansätze haben das herrschende Staatsverständnis kaum beeinflußt¹⁶. Doch auch eine andere, überaus wirkungsmächtige Konzeption hat diesen Ausgangspunkt gewählt, gemeint ist die Hegelsche. Hegels Ausführungen, welche den modernen souveränen Staat paradigmatisch rekonstruieren und von kaum zu unterschätzendem Gewicht auf nachfolgende Staatsverständnisse waren, sei hier vermehrter Raum gewidmet.

Hegel verwendet den Begriff des Staates - theoriegeschichtlich mit verheerenden Folgen - für zwei unterschiedliche Sachverhalte¹⁷. Eine erste Bedeutung, welche er in den §§ 142 - 145 und 257 und 258 der Rechtsphilosophie erarbeitet, theoretisiert den Verbund, welcher die verschiedenen Teilsysteme übergreift; die Systemtheorie nennt ihn heute Gesellschaft, andere Konzeptionen - etwa die von Tönnies - Gemeinschaft. Innerhalb dieses Verbundes existieren verschiedene Teil- oder Subsysteme, nach Hegel Familie, bürgerliche Gesellschaft und politischer Staat. Dem politischen Staat kommt gegenüber den anderen Subsystemen eine herausgehobene Bedeutung zu, da er das Allgemeine organisiert. Der politische Staat ist das "Innere" des Gesamtsystems, da hier das, was alles zusammenhält, organisiert wird. Erst

¹¹ So Görg Haverkate, Verfassungslehre, München 1992.

¹² So kürzlich etwa Gianfranco Poggi, The State, Cambridge 1990, S. 4 f.

¹³ Josef Isensee, Stichwort "Staat", in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Freiburg 1987, Spalte 136.

¹⁴ § 45 Metaphysik der Sitten, Hamburg 1922.

¹⁵ Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Bad Homburg 1966.

¹⁶ Deutlich wird die ganz herrschende Auffassung etwa in der Anlage des monumentalen, von Josef Isensee und Paul Kirchhof herausgegebenen "Handbuchs des Staatsrechts", Heidelberg 1987 ff.

¹⁷ Ausführlich hierzu v. Bogdandy, Hegels Theorie des Gesetzes, Freiburg 1989, S. 119 ff.

durch diese Aktivität des politischen Staates wird das Gemeinwesen überhaupt zu einem funktionierenden System, bzw. - in der hegelschen Begriffslogik - zum Organismus, dessen "absolutes Zentrum" der politische Staat ist¹⁸. Diese Organisation des Allgemeinen ist in maßgeblicher Weise die Rechtsetzung, wobei es diesem Ansatz in dieser Hinsicht keinen Abbruch tut, wenn die Bedeutung interessengeleiteter Einflußnahmen bei der Formulierung dieses Allgemeinen anerkannt wird.

Dieser Ansatz begreift den Staat von dem auf Recht ausgerichteten Prozeß her. Dieser, am Instrumentarium orientierte Ansatz entspricht auch einer neueren staatswissenschaftlichen Forderung, hoheitliche Strukturen in ihrer Dynamik, als "arbeitenden Staat" zu untersuchen¹⁹. Staatliche Entscheidungen wirken in ganz überwiegender Zahl mittels Rechtsakten, sei es als abstrakte Norm oder als Verwaltungsakt. Angelpunkt der Staatlichkeit ist die ausschließliche Befugnis zur Rechtsetzung; dieser Strang des politischen Denkens, findet somit bei Hegel seine elaborierteste Begründung. In der europäischen Moderne ist der Staat das einzige gesellschaftliche System, welches allen anderen gesellschaftlichen Systemen bindende Vorgaben machen kann. Dies begründet seinen gesellschaftlichen Primat. Dieser Ansatz hat die juristisch geprägte Staatstheorie bis heute nachhaltig geprägt, wirkt jedoch weit darüber hinaus²⁰.

¹⁸ Wissenschaft der Logik II, Hamburg 1934, S. 374.

¹⁹ Joachim Jens Hesse, Aufgaben einer Staatslehre heute, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, 1987, S. 63, 75 ff.

²⁰ So findet man ihn auch in der neueren Systemtheorie, vgl. Willke (Anm. 6).

Integrierende Überlegungen

Ich bin nun der Auffassung, daß sich gerade anhand dieser beiden Traditionslinien eine differenzierende und damit weiterbringende Antwort auf die Frage der Entstaatlichung ergibt. Gehen wir der Frage der Entstaatlichung der Bundesrepublik durch die Ausbildung der Europäischen Union nach, so erscheint eine entsprechende Besorgnis in der ersten Traditionslinie als gänzlich unbegründet: Die Union verfügt über keine Zwangsmittel, geschweige denn ein eventuelles Gewaltmonopol. Ebenso wenig hat sie ein unmittelbares Zugriffsrecht auf die mitgliedstaatlichen Gewaltpotentiale. Es zeichnet sich auch keine Tendenz ab, daß sich die Verfügungsgewalt über Zwangsmittel verschiebt²¹. Erosionen der Staatlichkeit in diesem Bereich erfolgen allenfalls durch andere Phänomene, so insbesondere der faktischen Hegemonie der Vereinigten Staaten im Rahmen der NATO.

Ganz anders sieht es in der zweiten Traditionslinie aus. Das Recht der Union beansprucht die Steuerung vieler wichtiger Bereiche des Zusammenlebens. Seinen Steuerungsanspruch sichern auf innovative Weise zwei Eigenschaften: Vorrang und unmittelbare Wirksamkeit²². Zahlreiche Rechtsakte der Union wirken unmittelbar, ohne vermittelnden staatlichen Akt, und vorrangig vor anders lautendem nationalen Recht auf dem Territorium der Mitgliedstaaten. Damit regeln Rechtssätze der neuen Ebene die innerstaatlichen Rechtsverhältnisse ähnlich wie es bislang nur Rechtssätze rein nationalen Ursprungs taten. Dies überwindet das geschlossene Rechtssystem, welches bislang begriffskonstituierendes Merkmal des souveränen Nationalstaats ist. Es hat sich ein neues, autonomes Rechtssystem gebildet, das zwischen dem staatlichen und dem internationalen Recht angesiedelt ist. Die Entscheidungen, die diese Qualitäten des Gemeinschaftsrechts zu Beginn der sechziger Jahre begründeten²³, sind als juristische Revolution zu werten: Der revolutionäre Akt besteht in der Begründung eines neuen Rechtssystems, das seine normative Geltungskraft nicht aus einem anderen Rechtssystem ableitet²⁴.

Diese vorrangige materielle Steuerung erfolgt nun nicht nur durch Bestimmungen, auf welche sich die Mitgliedstaaten bei der Abfassung der verschiedenen Gründungsverträge geeinigt haben. Vielmehr setzen die Organe der Union selbst Recht, und dies in erheblichem Umfang. In der Vergangenheit kam es zu massiven Zentralisierungsschüben, so daß zu Beginn der neunziger Jahre nur wenige Bereiche verbleiben, welche die sich verdichtende gemeinschaftliche Rechtsordnung überhaupt nicht berührt. Die Besorgnis um die Entstaatlichung beruht vordringlich auf dieser weitreichenden Rechtsetzungsbefugnis.

Nach einer verbreiteten Auffassung staatsorientierter Theoretiker sind diese Entwicklungen allerdings unschädlich, solange die Mitgliedstaaten als "Herren der Verträge" über die Kompetenz-Kompetenz verfügen und damit die Entwicklung der Union in der Hand halten²⁵. Doch bei näherem Hinsehen schwindet diese Herrschaftsmacht erheblich: Zwar liegt die Kompetenz zur und das Verfahren der Änderung des Primärrechts auf den ersten Blick

²¹ Vgl. hierzu EuGH, Rs. 46/87 und 277/88, Hoechst/Kommission, Slg. 1989, S. 2859. Die im EU-Vertrag vorgesehene Zusammenarbeit der nationalen Behörden der inneren Sicherheit sowie die Bildung gemeinsamer militärischer Kampfeinheiten erfolgen ganz im Zeichen internationaler Zusammenarbeit, Tendenzen zur ihrer Überführung ins supranationale Regime zeichnen sich nicht ab.

²² Zur Struktur des Rechtssystems Joseph H. Weiler, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna 1985.

²³ EuGH, Rs. 26/62, van Gend & Loos, Slg. 1963, S. 1; Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, S. 1251.

²⁴ Wolf-Dietrich Grussmann, *Grundnorm und Supranationalität*, in: von Danwitz/Heintzen/Jestaedt/Korioth/Reinhardt (Hrsg.), *Auf dem Weg in eine europäische Staatlichkeit*. Stuttgart 1993, S. 47.

²⁵ In diesem Sinne auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12. Oktober 1993 (Anm. 5).

ausschließlich bei - insoweit - souveränen Mitgliedstaaten und ist damit außerhalb des Zugriffs des Primärrechts angeordnet. Eine genauere Analyse eröffnet hingegen ein differenziertes Bild: Zunächst vermag auch die Union ihre Verfassung zu ändern, da der Gerichtshof der Union über die Kompetenz zur primärrechtlichen Rechtsfortbildung verfügt. Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten verfahrensrechtlich durch Art. N des EU-Vertrages eingebunden, ein, wie die Beratungen und die Ratifikation des EU-Vertrages selbst zeigen, differenzierte oder spontane Eingriffe kaum erlaubendes Verfahren. Doch nicht nur eine formelle, sondern auch eine materielle Disziplinierung mitgliedstaatlichen Änderungswillen zeichnet sich ab: Der Gerichtshof der Union versteht die Grundstrukturen der Unionsverfassung, so die Autonomie ihres Rechtssystems, als Regelungskomplexe, die auch im Verfahren nach Art. N des EU-Vertrages einer Revision nicht offenstehen²⁶. Die - sehr problematische - Frage, wie tragfähig diese von Carl Schmitt entwickelte Differenzierung von Verfassung und Verfassungsgesetz für das Primärrecht ist, soll hier offenbleiben. Festzuhalten ist hingegen, daß unter Betrachtung dieser Umstände und der unbegrenzten Dauer von EU-, EG- und EAG-Vertrag die Mitgliedstaaten, die frei gewählten "Herren der Verträge"²⁷, in massiver Form eingebunden wurden. Denn ihre Herrlichkeit trübt noch ein weiterer Gesichtspunkt: Zwar bindet ihre - vertragskonforme - Entscheidung unzweifelhaft den Gerichtshof der Union, wenn seine Auslegung mit dem primärrechtlich niedergelegten Willen der Mitgliedstaaten in Konflikt gerät. Jedoch: ob ein Konflikt vorliegt, dies muß der Gerichtshof und damit ein Organ der Union entscheiden²⁸.

²⁶ EuGH, Gutachten 1/91 vom 14. Dezember 1991 (EWR-Abkommen), Slg. 1991, S. 6084, Rdnr. 72.

²⁷ Zu dieser Figur Ulrich Everling, Sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft noch Herren der Verträge?, Fs. Mosler, Berlin u.a. 1983, S. 173.

²⁸ Niklas Luhmann, Die Stellung der Gerichte im Rechtssystem, Rechtslehre 21 (1990), S. 464.

Zwischenbilanz zur Entstaatlichung

Betrachten wir vor diesem Hintergrund nun die Mängel der beiden Traditionslinien für eine weiterführende Konzeptualisierung der Frage einer Entstaatlichung der Mitgliedstaaten und das Erkenntnispotential einer Synthese²⁹. Der erste Ansatz ist - für sich genommen - sicherlich allzu reduktionistisch. Selbst wenn man die Frage nach den Zwangsmitteln als Ausgangspunkt näherer Betrachtungen wählt, so erscheint doch eine entsprechende Beschränkung als unzureichend. Ein derartiges Verständnis läßt die vielfachen Mechanismen staatlicher Steuerung unberücksichtigt, hinter denen gerade nicht die Möglichkeit zum Zwang steht; sein heuristischer Wert ist somit allzu gering. Denn die Frage nach dem "Wesen des Staates" ist im philosophischen Kontext immer zugleich die Frage nach der Form der Herrschaft und damit der Machtausübung in ihren verschiedenen Formen gewesen. Ein realistischer Begriff der Macht geht über die Verfügbarkeit von Zwangsmitteln hinaus: Hier sei sie verstanden als die Fähigkeit eines sozialen Akteurs, seine Umgebung wirksam zu steuern. Es ist heute erforderlich, eine Pluralität von Machtressourcen anzuerkennen, die nicht in letzter Instanz von physischer Zwangsgewalt abhängen. Gerade in den fortgeschrittenen pluralistischen Gesellschaften sind die "weichen" Steuerungsmechanismen in weiten Bereichen dominierend. Es handelt sich um Steuerungsformen, die gerade im Zuge der Entwicklung des westeuropäischen Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaates entwickelt wurden.

In Erkenntnis dieser Schwierigkeiten wurde der gewaltorientierte Staatsbegriff weiterentwickelt. Versuchen die bisherigen Ansätze die Staatlichkeit vom Normalfall her zu behaupten, tritt nunmehr der Ausnahmefall auf das Parkett. Einflußreiche Stimmen vertreten, daß die nationale Souveränität und damit Staatlichkeit so lange gewahrt ist, wie sich der einzelne Mitgliedstaat faktisch aus dem Integrationsprozeß zurückziehen kann, ohne befürchten zu müssen, von einer Zentralgewalt zum Bleiben gezwungen zu werden³⁰. Ähnlich kann mit Carl Schmitt argumentiert werden, wonach derjenige souverän ist, welcher über den Ausnahmezustand entscheidet³¹. Diese Zuspitzung ist jedoch wenig hilfreich in unserer Frage. Zum einen erscheint es erkenntnistheoretisch zweifelhaft, ob man den Normalfall vom Ausnahmefall her fassen kann³². Gerade der Begriff der Souveränität ist als Sammelbegriff eingeführt worden, der sich über eine Reihe regelmäßiger Staatstätigkeiten gebildet hatte, insbesondere dem exklusiven Recht des Herrschers zur Gesetzgebung. Zum anderen läßt ein solches Verständnis von Souveränität die Frage bis zum Entscheidungsfall offen, da die Souveränität nach diesem Verständnis immer erst nach Ausgang der Herausforderung lokalisiert werden kann³³.

Doch wie groß ist das Erkenntnispotential einer Theorie, welche bei der Bestimmung von Staatlichkeit auf den Aspekt physischer Gewalt gänzlich verzichtet³⁴? Rein empirisch zeigen leider zahlreiche zeitgenössische Beispiele, daß das Gewaltmonopol notwendige Voraussetzung jeder gesellschaftlichen Steuerung bleibt, selbst wenn es die Aktivitäten seines Trägers nicht abschließend zu kennzeichnen vermag. Es ist daher eine wirklichkeitsfremde Machtvergessenheit, die Struktur der Union unter Absehung der Verfügbarkeit physischer

²⁹ Die Vernüpfung dieser beiden Theoriestänge ist nicht originell, sondern findet sich bereits bei verschiedenen Staatstheoretikern der Weimarer Republik, so insbesondere bei Hermann Heller und Rudolf Smend.

³⁰ Exemplarisch Albrecht Randelzhofer, Staatsgewalt und Souveränität, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 691

³¹ Carl Schmitt, Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 2. Aufl., Berlin 1934, S. 11.

³² Zu den erkenntnistheoretischen Implikationen Uwe Justus Wenzel, Die Dissoziation und ihr Grund, in: Flickinger (Hrsg.), Die Autonomie des Politischen, 1990, S. 13.

³³ Hierzu ausführlich Neil MacCormick, Beyond the Sovereign State, Modern Law Review 1993, S. 3 ff.

³⁴ Vgl. etwa Dietrich Murswiek, Maastricht und der Pouvoir Constituant, Der Staat 1993, S. 161 ff.

Zwangsmittel zu beurteilen. Ihr Fehlen bedeutet, daß strukturell nur eine bestimmte Art von Herrschaft ausgeübt werden kann. So wird nur ein theoretisches Modell, welches der Frage der Entstaatlichung der Mitgliedstaaten der Union und der Frage nach ihrer Herrschaftsstruktur unter Zugrundelegung dieser beiden Aspekte nachgeht, den aktuellen Transformationsprozeß besser als bisherige Ansätze in den Blick bekommen.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß beide Momente, Gewaltmonopol und ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis, den Staatsbegriff maßgeblich prägen. Danach ist eine Differenzierung geboten: Es ist eine genau umschriebene und damit nur partielle Entstaatlichung zu verzeichnen. Der Staat als Zwangsapparat bleibt weitestgehend unberührt. Der Staat als steuerndes Zentrum der Gesellschaft wird hingegen grundlegend modifiziert. Verwendet man den Staatsbegriff als Abstufungen zulassender Typusbegriff, so steht seiner weiteren Verwendung für die Mitgliedstaaten nichts im Wege. Staaten, auf welche alle Merkmale des Typus zutreffen, die hier im einzelnen nicht erörtert werden, könnten in Abhebung als souveräne Staaten bezeichnet werden; es dürfte ihrer -ungeachtet aller Beteuerungen englischer Premierminister- nur noch sehr wenige auf der Erde geben. Der neue Herrschaftstypus baut somit auf einem intakten, die legitime Gewalt monopolisierenden Staat auf, den er nicht ersetzt. Die Aushöhlung der Staatlichkeit auf der Ebene der Mitgliedstaaten wird mangels einer Übertragung der Gewaltmittel nicht durch die Bildung einer höheren Staatlichkeit aufgefangen, eine Ausdehnung des Staatsbegriffs erscheint demnach als unangemessen. Dies liegt nicht nur am Fehlen von eigenen Gewaltressourcen, sondern auch an strukturellen Innovationen, denen die folgenden Gedanken gelten.

Näheres zum neuen Hoheitsträger: Polizentrismus und Pluralismus als Strukturprinzipien

Dem neuen Hoheitsträger fehlen wesentliche Merkmale, die nach überkommenem Verständnis für eine Staatlichkeit maßgeblich sind. Doch auch insoweit er klassische Staatsfunktionen ausübt, so die verbindliche Rechtsetzung, erfolgt die Aufgabenerledigung auf eine gänzlich neue Weise. Im folgenden erfolgt, ausgehend vom verwirklichten Normbestand des Primärrechts, eine nähere Konturierung des neuen Ordnungstypus, ähnlich wie Montesquieu die Gewaltenteilung durch eine - eigenwillige - Interpretation der englischen Verfassung gewann. Die Ausführungen zielen auf die nähere Beschreibung eines neuen Herrschaftstypus. Ihnen liegt die Überzeugung zugrunde, daß die gegenwärtigen Strukturen nicht eine bloße Station im Übergang zu einer anders gearteten, besseren Zukunft sind, sondern die neuen zukunftsächtigen Strukturen - ungeachtet erheblicher Entwicklungspotentiale - selbst darstellen. Die Erarbeitung eines Typusbegriffs auf dem Phänomenbestand des als "Union" bezeichneten Wirklichkeitsausschnitts erlaubt zugleich, gewisse Aspekte nicht zu berücksichtigen. Zahlreiche Momente innerhalb des Gesamtkomplexes entsprechen in nur eingeschränktem Maß dem zu entwickelnden Typ, und insbesondere die Ergänzungen im EU-Vertrag außerhalb der bisherigen Verträge weisen nur wenige Merkmale des zu erarbeitenden Typus auf. Die Erarbeitung eines Typus aus dem Phänomenbestand, der zugleich das Ziel des Prozesses beschreibt, hindert das jedoch nicht.

Die Verfassung des politisch-administrativen Entscheidungsprozesses auf der gemeinsamen Ebene hat sich als ein polyzentrisches System entwickelt, welches neben den Mitgliedstaaten und insbesondere deren Regierungen über ein neues selbständiges nicht-staatliches Zentrum mit eigenen, unabhängigen rechtsetzungsbefugten Organen verfügt. Der Rechtsetzungsprozeß auf der gemeinschaftlichen Ebene kennt zwei Typen: Das einfache Verfahren mit der Kommission als dem zentralen Akteur und das zusammengesetzten Verfahren, welches bei bedeutenderen Akten aus einem komplizierten und je nach Kompetenzgrundlage variierenden Interaktionsprozeß zwischen drei politischen Organen besteht. Dieses Verfahren sei kurz beschrieben, um die Spezifität eines als supranational bezeichneten Rechtsetzungsprozesses zu verdeutlichen, welcher in grellem Widerspruch zur traditionellen europäischen Verfassungstheorie steht, welche seit Montesquieu vom Begriff der Gewaltenteilung im Sinne einer exklusiven Zuordnung bestimmter Funktionen zu bestimmten Organen - allenfalls unter der Kontrolle eines anderen Organs - bestimmt ist.

Das Initiativrecht der Kommission

Ausgangspunkt des spezifisch supranationalen Verfahrens ist das ausschließliche Initiativrecht der Kommission. Damit wird es den Mitgliedstaaten verwehrt, in ein Verhandeln nach rein intergouvernementalem Muster zurückzufallen. Zwar beeinflussen die Mitgliedstaaten neben zahlreichen Interessenvertretern den kommissionsinternen Vorbereitungsprozeß erheblich, nicht zuletzt durch die Vorgaben des Europäischen Rates, in dem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten eine Art politische Leitungsfunktion für die Unionstätigkeit ausüben. Diese diversen Formen der Beeinflussung sind angesichts der fast unvermeidlichen Defizite im Prozeß der Informationsgewinnung, unter dem die Kommission als relativ kleine zentrale Behörde mit einem weiten Aufgabenbereich operiert, grundsätzlich richtig und wünschenswert; allerdings leidet diese Form der Informationsgewinnung darunter, daß in der konkreten Praxis dieser bislang nicht rechtsförmig strukturierten Prozesse ein gleicher Zugang der verschiedenen Standpunkte nur

unzureichend gewährleistet ist. Einen wirksamen Verträglichkeitsfilter gegen die Union schädigende Einflußnahmen zugunsten partikularer Interessen bilden der durchgehend supranational ausgerichteten Beamtenstab und der Entscheidungsmodus der Kommission selbst: Sie entscheidet mit einfacher Mehrheit.

Die Rolle des Parlaments

Der zweite Akteur ist das Parlament mit unterschiedlichen Möglichkeiten der Partizipation. Allgemein kann jedoch gesagt werden, daß das Parlament zumeist nur Abänderungsvorschläge unterbreiten kann. Zwar haben sich auch mitgliedstaatlichen Parlamente in ihrer praktischen Arbeit von den Herren des Gesetzgebungsverfahrens zu einer bloßen Kontrollinstanz entwickelt³⁵, jedoch sind die Durchsetzungschancen der jeweiligen Abänderungsvorschläge sehr unterschiedlich, da das europäische Parlament deren Durchsetzung rechtlich kaum erzwingen kann; und selbst in den Fällen, in denen es über ein volles Mitentscheidungsrecht verfügt, vermag es das Rechtsetzungsprojekt allenfalls zu Fall zu bringen, ein oft zu hoher Preis für ein Organ, für welches eine supranationale Regelung nicht selten bereits einen Wert an sich darstellt. Dennoch bleibe nicht unerwähnt, daß der Umfang, in dem das Parlament Änderungen herbeiführt, sich kaum noch von der Einflußnahme etwa des deutschen Bundestages unterscheidet. Damit ist es zu einem gewichtigen Akteur des Rechtsetzungsprozesses erstarkt, auch wenn seine Funktion, wie noch zu erörtern ist, sich grundsätzlich von derjenigen eines Parlamentes in parlamentarischen Demokratien unterscheidet.

Der Rat und seine Entscheidungsfindung

Es ist der Rat, der über das Inkraftsetzen eines gemeinschaftlichen Rechtsakts im zusammengesetzten Verfahren mit wenigen Ausnahmen zu entscheiden hat. Er kontrolliert somit das Tor zwischen dem politischen und dem hoch effizienten Rechtssystem der Union. Dieses Organ besteht aus Akteuren, die in den Mitgliedstaaten in der Regierungsverantwortung stehen und sich entsprechend begreifen. Zwar gibt es Situationen, in denen der Rat eine kollektive Identität entwickelt, in der Regel hat jedoch die erwartete supranationale Loyalität nicht Platz gegriffen³⁶. Der Rat bleibt politisch fragmentiert. So beansprucht das politische System der Union anders als der Staat auch nicht, das gesellschaftliche Gesamtsystem als Einheit zu repräsentieren³⁷.

Der Rat hat über den Akt manchmal mit einfacher, regelmäßig mit qualifizierter Mehrheit und teilweise noch einstimmig zu entscheiden, eine Differenzierung, die in den verschiedenen Themenbereichen im Gegensatz zur Differenzierung beim Parlament Sinn macht. Die Möglichkeit zur Mehrheitsentscheidung ist für die Konstituierung einer neuen autonomen Handlungsebene von besonderer Bedeutung. Werden auf staatlicher Ebene die maßgeblichen Steuerungsentscheidungen mit einfacher Mehrheit getroffen, so ist die entsprechende Mehrheit auf der Ebene der Union die qualifizierte. Die Logik dieser Mehrheit erklärt sich

³⁵ Helmuth Schulze-Fielitz, Das Parlament als Organ der Kontrolle im Gesetzgebungsprozeß, in: H. Dreier/J. Hofmann (Hrsg.), Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung, Berlin 1986, S. 76.

³⁶ Eine politologische Analyse dieser Frage, bei Helen Wallace, Making multilateral negotiations work; und Wolfgang Wessels, Administrative interaction, beide in Wallace (Anm. 4).

³⁷ Näher zu diesem Charakteristikum des europäischen Staatstypus Giuseppe Duso, La rappresentanza: un problema della filosofia politica, Mailand 1988; Gianfranco Pasquino (Hrsg.), Rappresentanza e democrazia, Roma-Bari 1988.

wesentlich aus dem Spannungsfeld zwischen dem größtmöglichen Einfluß der nationalen Regierungen und den unabdingbaren Funktionsanforderungen eines Entscheidungssystems, dessen Blockade nicht tragbar ist; demokratische Aspekte spielen hingegen eine nur untergeordnete Rolle. Diese Form der Entscheidung und die Aushandlungsprozesse, die diese Mehrheit impliziert, sind kennzeichnend für eine Entscheidungsfindung, die nicht nach einem staatlichen, sondern einem neuen, eben supranationalen Schema verläuft. Im Kernbereich der jeweiligen Aufgaben ist die einfache Mehrheit die regelmäßige Entscheidungsform staatlicher, die Einstimmigkeit die regelmäßige Entscheidungsform internationaler und diese Form qualifizierter Mehrheit die regelmäßige Entscheidungsform supranationaler Rechtsetzung. Der entsprechende Konfliktypus und die Strukturen der notwendigen Mehrheitsbildung sind dementsprechend wesentlich anders, als sie sich in staatlichen Entscheidungsprozessen finden, welche durch einfache Mehrheiten und - relativ - klare Fraktionsbildung gekennzeichnet sind. Bedenkt man die schlichtweg fundamentale Rolle, welche die Entscheidung durch einfache Mehrheit im Staatsdenken der Moderne spielt³⁸, so wird der Abstand zwischen einem staatlichen und einem supranationalen Modus der Herrschaftsausübung unmittelbar deutlich.

Diese Entwicklung bedeutet, daß der politische Prozeß und sein wichtigstes Produkt, das Recht, noch viel stärker als in den Mitgliedstaaten sich nicht mehr in der dezisionistischen Tradition konzeptualisieren lassen, sondern vielmehr der vertragsmäßige Aspekt in den Vordergrund rückt. Rechtsetzung, aber darüber hinaus der gesamte politische Prozeß, wird zu einem breiten Verhandlungsprozeß. So ist es nur konsequent, daß der neue Hoheitsträger im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten nur kollegiale Organe kennt und der Kollegialität der Entscheidungsfindung ein wesentlich größeres Gewicht zukommt als etwa nationalen Kollegialorganen³⁹.

Vor diesem Hintergrund ist im Hinblick auf die Frage nach der Entstaatlichung festzuhalten, daß zwar der einzelne Mitgliedstaat als Steuerungszentrum massive Veränderungen erfährt, er jedoch keineswegs die Steuerung ohne Einflußnahme abgibt: Vielmehr bleiben die Mitgliedstaaten mittels ihrer Regierungen zentrale Akteure der neuen Ebene, die den politischen Prozeß zur und von der neuen Ebene in maßgeblicher Weise bündeln. Wolfgang Wessels⁴⁰ rekonstruiert die Strategie der betroffenen Staaten sowie die Entscheidungskompetenzen und -strukturen der neuen Ebene zum einen mit dem Ebenendilemma: In den eng verflochtenen Gesellschaften Europas sind viele Probleme vom einzelnen Staat auf der nationalen Ebene nicht mehr effektiv zu regeln, nur eine regionale Steuerung ist noch erfolgversprechend und läßt die Wohlstandseffekte erwarten, welche für die Legitimität der politisch-administrativen Systeme unabdingbar sind. Lassen sie sich jedoch auf eine gemeinsame Steuerung ein, so entsteht das Entscheidungsdilemma: Da ein intergouvernativer Entscheidungsprozeß mit seiner Einstimmigkeitsregel zu dauernden Blockaden führt, wurde die erläuterte Form der Mehrheitsentscheidung im rationalen Eigeninteresse der betroffenen Regierungen und Verwaltungen vereinbart.

³⁸ Hierzu etwa Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder*, Madrid 1993, S. 136 ff.; es gibt allerdings in der praktischen Philosophie Stimmen, welche auch innerstaatlich den Übergang zu einem Konsensmodell verlangen, vgl. etwa Paul Lorenzen, *Politische Ethik*, und Luisa Meyer, *Anerkennung, Zumutbarkeit und Diskussion als praktische Prinzipien*, beide in: K.-O. Apel, R. Pozzo (Hrsg.), *Zur Rekonstruktion der praktischen Philosophie. Gedenkschrift für Karl-Heinz Ilting*, Stuttgart-Bad Cannstatt, 1990, S. 26, 40, und S. 304, 310 ff.

³⁹ Zur Union vgl. EuGH, Rs. 68/86, Großbritannien/Rat, Slg. 1988, S. 855; zu den laxen Anforderungen bei der Beschlußfassung der deutschen Regierung BVerwG, Urteil vom 17.10.1991, *Neue Juristische Wochenschrift* 1992, S. 2648.

⁴⁰ (Anm. 2), S. 36.

Unter strukturellen Gesichtspunkten ist festzuhalten, daß die neuen hoheitlichen Strukturen sich nicht mehr im traditionellen Sinne hierarchischen Aufbaus verstehen lassen. Im politisch-administrativen System bilden die alten Zentren und das neue Zentrum Elemente eines Systems, in dem eine Spitze nicht auszumachen ist. Vielmehr prägt sich ein schwaches politisches System aus, welches anders als der Staat in keiner Weise beansprucht, das gesellschaftliche Gesamtsystem zu repräsentieren. Das Ausmaß dieses Polyzentrismus übersteigt weit vergleichbare innerstaatliche Prozesse. Einheit und Identität, zentrale Kategorien des bisherigen politischen Diskurses, bleiben weitgehend auf der Strecke. Zunehmend fragwürdig bereits in Hinblick auf den Nationalstaat geht ihnen im Prozeß der europäischen Integration jede Beschreibungskraft verloren, die aktuellen Strukturen sind mit ihnen nicht zu fassen⁴¹. Die interessensolidarische Nation, sei es die verschworene Volksgemeinschaft rechter Ideologen oder der neue Gemeinsinn der kommunitaristischen Philosophie, erscheint inkompatibel mit der neuen Ordnung, die vielmehr die westliche Lebensform der vielen Lebensformen radikalisiert. Dieser Verlust der Einheit bedeutet, daß ein politischer Raum entsteht, der ohne ein starkes Zentrum auskommt und in dem Politik als die Abgleichung unterschiedlicher Interessen und nicht als die Realisierung des allgemeinen Willens eines organischen Körpers erfolgt und verstanden werden muß. Dieser Mutationsvorgang entzieht dem Hauptstrang der europäischen politischen Philosophie, ganz auf den Staat als einheitsschaffendes Zentrum der Gesellschaft fixiert, die reale Grundlage.

⁴¹ Für die fundamentalphilosophischen Disziplinen folgt hieraus die spezifische Relevanz einer Reflexion von Kategorien wie Einheit und Vielfalt, Identität und Heterogenität sowie einer Aufbereitung der jeweiligen Ergebnisse in anschlussfähiger Form für die hier skizzierte Diskussion.

Ein Vorschlag zur Begrifflichkeit: Der neue Herrschaftstypus als supranationale Union

Es gibt eine Reihe von Vorschlägen, welche die Gemeinschaft auf einen Begriff bringen wollen⁴². Mein Vorschlag lautet, die verwirrende Vielfalt der Momente der Unionsverfassung und die Neuerungen, welche der neue Herrschaftstypus mit sich bringt, unter dem systematisierenden Begriff der Supranationalität und dem Begriff der Union auf drei Elemente zurückzuführen. Dabei handelt es sich um zwei formale Elemente, für sie steht der Begriff der Supranationalität, und ein materiales Element, das der Begriff der Union bezeichnet. Diese Begriffsbildung bemüht sich nicht um eine Rekonstruktion der Selbstbeschreibung der Union. Vielmehr geht es darum, Supranationalität und Union vor dem Hintergrund der Wirklichkeit des neuen Hoheitsträgers als Typenbegriffe zu entwickeln, an die eine mehr oder weniger große Annäherung möglich ist, so wie oben vorgeschlagen wurde, den Staat als Typusbegriff zu verstehen. Deshalb erlaubt die Erarbeitung eines Typusbegriffs aus dem Phänomenbestand des als "Union" bezeichneten Wirklichkeitsausschnitts, gewisse Aspekte nicht zu berücksichtigen. Zahlreiche Momente innerhalb des Gesamtkomplexes entsprechen in nur eingeschränktem Maß dem Typ "supranationale Union", und insbesondere die Ergänzungen im EU-Vertrag außerhalb der bisherigen Verträge weisen nur wenige Merkmale des zu erarbeitenden Typus auf.

Der Begriff der Supranationalität

Die Merkmale der Supranationalität wurden bereits erörtert: Es handelt sich zum einen um die Struktur des gemeinschaftlichen politischen Prozesses und insbesondere der Rechtserzeugung durch die Union, zum anderen um die Geltungskraft des gemeinschaftlichen materiellen Rechtes. Diese, auf eine Modellbildung abzielende Verwendung des Begriffs der Supranationalität, welche methodisch eine Explikation⁴³ bedeutet, knüpft an seine Tradition an: In den sechziger Jahren gab es gewichtige Ansätze, ihn philosophisch, politikwissenschaftlich und auch juristisch für eine begriffliche Erfassung der Union fruchtbar zu machen⁴⁴; sie konnten allerdings angesichts des embryonalen Zustands der Gemeinschaft und ihres Rechts zu differenzierten Aussagen kaum gelangen. In den siebziger Jahren wurde der Begriff, nicht zuletzt wegen massiver Kritik an den damit verbundenen wissenschaftlichen Auffassungen⁴⁵, zunehmend unüblich. Die vorgeschlagene Neubestimmung weicht von den ursprünglichen Formulierungen nicht unerheblich ab, da die entwickelte Struktur der Union

⁴² Nachweise und Diskussion bei v. Bogdandy, Skizzen einer Theorie der Gemeinschaftsverfassung, in: von Danwitz u.a. (Anm. 24), S. 9 ff.; von Bedeutung ist aus der letzter Zeit insbesondere die Bezeichnung als "Staatenverbund" im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 (Anm. 5), womit die wissenschaftlichen Vorstellungen des Berichterstatters Paul Kirchhof zur verfassungsgerichtlichen Doktrin werden. Der Bezeichnung "Staatenverbund" liegt ein traditionelles Verständnis der Union als internationale Organisation zugrunde, welche die spezifische Qualität dieses Verbandes weitgehend leugnet; ein spezifischer Unterschied zum traditionellen Begriff des Staatenbundes ist nicht zu erkennen. In der wissenschaftlichen Diskussion des Urteils ist diese Terminologie auf durchgehende Ablehnung gestoßen, treffend etwa Jürgen Schwarze, Europapolitik unter deutschem Verfassungsrichtervorbehalt, Neue Justiz 1994, S. 1, 3. Sie stellt eine introvertierte nationale Betrachtung der Union dar, die auf einem Staatsverständnis beruht, dem schon lange jede Grundlage entzogen ist; vgl. auch Gunnar Folke Schuppert, Zur Staatswerdung Europas, Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1994, S. 60.

⁴³ Eike v. Savigny, Grundkurs im wissenschaftlichen Definieren, 2. Aufl., München 1971, S. 102 ff.

⁴⁴ Eine Darstellung seines wechselhaften Schicksals bei Manfred Zuleeg, Wandlungen im Begriff der Supranationalität, integration 3/1988, S. 103.

⁴⁵ Exemplarisch Francis Rosenstiel, Reflections on the Notion of Supranationality, Journal of Common Market Studies 2 (1963), S. 127.

sich beträchtlich von dem unterscheidet, was damals erwartet wurde; nicht wenige verstanden damals einen supranationalen Verband als Übergang in eine föderale staatliche Struktur. Ungeachtet aller Abweichungen sollte auf diesen Begriff nicht verzichtet werden. Seine andauernde Brauchbarkeit bestätigen nicht zuletzt zwei der schärfsten Kritiker allzugroßer Europabegeisterung, die Politologen Stanley Hoffmann und Robert Keohane, die die Supranationalität als den geeignetsten Begriff zur Erfassung des Unionssystem ansehen⁴⁶.

Der Begriff der Union

Neben dem Begriff der Supranationalität steht derjenige der Union, er bezeichnet das materiale Element, nämlich die gesellschaftliche Relevanz. Die strukturellen Komponenten bedürfen einer materiellen Ergänzung, die es einzuschätzen erlaubt, wie gewichtig die neue Struktur für die betroffenen Gesellschaften ist. Aufschluß gibt eine Betrachtung von Kompetenzstruktur und -ausübung, die zeigt, daß das neue System in einem breiten Tätigkeitsfeld handelt und insbesondere aufgrund seiner wirtschaftspolitischen und umweltpolitischen Aktivitäten von allgemeiner gesellschaftlicher Relevanz ist. Der Verband ist als Akteur von innen und außen identifizierbar. Diese Charakteristika rechtfertigen die Verwendung von "Union" als Begriff, da er - soweit nicht monarchische Formen der Verbindung zu bezeichnen sind - regelmäßig in Hinblick auf den erfaßten Aufgabenbereich definiert wird⁴⁷. Insbesondere seit dem 2. Weltkrieg findet der Begriff der Union für Verbände Verwendung, die mit der Wahrnehmung von Aufgaben betraut sind, welche die Mitglieder alleine nicht mehr adäquat bewältigen können. So sind Wirtschaftsunionen⁴⁸, Verteidigungsunionen oder auch Umweltunionen denkbar. "Union" ohne nähere Attribute bezeichnet darüber hinausgehend einen Verband mit weitem und gesellschaftlich relevanten Aufgabenbereich, ohne aber die Art und Weise der Aufgabenerledigung näher zu bezeichnen.

Diese drei Elemente beschreiben, so die zentrale These, eine neue Form hoheitlicher Herrschaftsausübung. Sicherlich kann der Einwand kommen, daß die einzelnen Elemente in der einen oder anderen Form bereits zuvor und auch bei anderen nichtstaatlichen Organisationen zu finden seien. Dies ist zweifellos richtig, jedoch beeinträchtigt dieser Hinweis in keiner Weise das Argument: Die spezifische Bedeutung der Union liegt darin, daß mit ihr diese Elemente zum ersten Mal geschichtsmächtig werden. Fast alle Elemente der französischen Revolutionsverfassung von 1791 lassen sich in der einen oder anderen Form in früheren Verfassungen nachweisen. Doch wer wollte bezweifeln, daß sie ein welthistorisches Ereignis ist?

⁴⁶ Conclusions: Community politics and institutional change, in: Wallace (Anm. 4), S. 280.

⁴⁷ Näher hierzu Alois Riklin, Die Europäische Gemeinschaft im System der Staatenverbindungen, Bern 1972, S. 353 ff., 384 ff.

⁴⁸ Hans Möller, Internationale Wirtschaftsorganisationen, Wiesbaden 1960, S. 121.

Rekapitulierend sei betont, daß zum Zweck einer begrifflichen Fassung supranationaler Integrationsprozesse drei Typen der Organisation zu unterscheiden sind: der Typus internationale Organisation mit dem dazugehörigen Recht, der Typus Staat und der Typus supranationale Union. Differenzierungskriterien sind die Rechtsetzungsverfahren und die Strukturen der Rechtsordnungen. Ich verstehe den Typus "supranationale Union" deshalb so, daß er nicht irgendwo auf einem Kontinuum zwischen einer traditionellen völkerrechtlichen Organisation und einer staatlichen Form der Organisation zu verorten ist. Dieses zweipolige Verhältnis ist vielmehr um einen dritten Pol zu erweitern, welcher durch eine die supranationale Union charakterisierenden Form der Organisation gebildet wird. Die Möglichkeit, ja die Erforderlichkeit der Ergänzung des traditionellen zweipoligen Verhältnisses wurde sicherlich erkannt, der Typus blieb jedoch bislang als Begriff "sui generis" unbestimmt.

Dieser Vorschlag ist zunächst einer der wissenschaftlichen Praktikabilität. Die Fixierung eines eigenen Typus, konstituiert durch ein spezifisches Begriffssystem, erlaubt eher als die traditionellen Ansätze eine überzeugende Darstellung dieser neuartigen Herrschaftsform. Dies wird etwa bei der Erarbeitung einer Dogmatik des geltenden Unionsrechts⁴⁹ deutlich. Während sich dieses Recht unter der Zugrundelegung völkerrechtlicher oder staatsrechtlicher Doktrinen nur mit derart zahlreichen Einschränkungen beschreiben läßt, daß jegliche Transparenz verloren geht, kann ausgehend von der Anerkennung seiner rechtlichen und methodischen Autonomie ein kohärentes System gebaut werden. Zudem suggeriert die traditionelle Theoretisierung auf einem Kontinuum zwischen internationalen Organisation und Staat, daß die Union sich auf dem Wege der Staatswerdung befinde⁵⁰. Die These dieses Beitrages lautet hingegen, daß die Form politischer Herrschaft, die sich mit der Union ausbildet, derartig viele Unterschiede zu der gemeinhin als staatlich verstandenen Herrschaftsform aufweist, daß die begriffliche Erstreckung nur um den Preis einer weitgehenden Auflösung des Staatsbegriffs möglich ist, ein ebenfalls wenig praktikables Ergebnis. Dabei wird keineswegs das traditionelle, zentralistische Staatsverständnis des 19. und frühen 20. Jahrhunderts zugrundegelegt, dessen Geltung zu Recht bestritten wird⁵¹. Gerade auch gegenüber dem Typus des demokratischen, pluralistischen und vielfach in sich gegliederten Staates, der in zahlreichen Weisen mit der bürgerlichen Gesellschaft verbunden ist, weist sich diese neue, supranationale Form der Organisation von Herrschaft aufgrund der oben dargestellten Charakteristika als eigener Herrschaftstypus aus.

Jedoch erschöpft der Vorschlag nicht in Fragen begrifflicher Praktikabilität. Hinter der Frage nach der begrifflichen Fassung der Union versteckt sich vielmehr die Frage nach der wünschenswerten Organisation des Kontinents. Die Verfechter der supranationaler Herrschaftsausübung als neuen Typus hoheitlicher Organisation stehen sowohl der Bildung eines neuen Superstaates wie auch dem ungebrochenen Fortleben der Nationalstaaten, die sich nur intergouvernemental abstimmen, ablehnend gegenüber. Sie verstehen die sich in der Union abzeichnende neue Form politischer Herrschaft - ungeachtet zahlreicher Probleme - als den ethisch überzeugendsten und zugleich aussichtsreichsten Weg zur Gestaltung des Zusammenlebens in geographischen und historischen Räumen von der Verfassung und Dichte Europas, die nur gemeinsam, aber auch nur unter Wahrung ihrer Heterogenität einen

⁴⁹ Üblicherweise wird von "Gemeinschaftsrecht" gesprochen. Die Bezeichnung als "Unionsrecht" erscheint jedoch heute konsequenter, durchgesetzt hat sie sich noch nicht.

⁵⁰ Dieser - unterhinterfragten - Annahme verfällt erst kürzlich wieder Schuppert (Anm. 43), S. 35.

⁵¹ Vgl. Hesse (Anm. 19).

gangbaren Weg in die Zukunft finden können.
Dieser Vorschlag zielt darauf ab, einen neuen Herrschaftstypus zu entwickeln⁵².

⁵² Mein Vorschlag ist nicht mit den weberianischen Herrschaftstypen zu verwechseln, da die vorgeschlagenen Typen an organisationsinternen Aspekten ansetzt.

Ein soziologischer Gesichtspunkt: Die Legitimität

Eine Analyse politischer Herrschaft muß jedoch mehr in den Blick nehmen als die Setzung von Recht und die Garantie einer Rechtsordnung. An dieser Stelle ist dieser rechtstheoretisch ansetzende und bislang ganz auf Organisationsformen konzentrierte Vorschlag um allgemeine soziologische Kategorien zu erweitern. Dem soll anhand der Legitimitätsproblematik nachgegangen werden.

Legitimität ist, so die ganz herrschende Auffassung in der Staatssoziologie, konstitutive Bedingung eines politischen Systems: Nur als legitimes ist es auf Dauer lebensfähig⁵³. Thema ist dieser soziologische, und nicht ein dogmatischer oder normativer Legitimitätsbegriff⁵⁴. Unter Zugrundelegung einer Minimalbestimmung - Herrschaft ist dann legitim, wenn zumindest ein maßgeblicher Teil der Betroffenen der Auffassung ist, daß sie und die jeweiligen Entscheidungen einer Anerkennung würdig sind - sollen empirisch-analytische Geltungskategorien auf ihre Übertragbarkeit auf die neue gemeinsame Ebene untersucht werden.

Technokratisch-utilitaristische Begründung von Legitimität

Es ist ein Mangel der aktuellen Diskussion, die Frage der Legitimität auf die der demokratischen Verfaßtheit zu reduzieren. Ein Herrschaftssystem gewinnt im erheblichen Maße Legitimität über seine Fähigkeit, die Funktionstüchtigkeit des gesamtgesellschaftlichen Systems und die Befriedigung der Bedürfnisse der einzelnen zu gewährleisten⁵⁵. Der spezifische Zustimmungsmodus ist das Fehlen von Aufständen oder massivem Protest. Diese Legitimationsstrategie ist für die Europäische Union von herausragender Bedeutung⁵⁶. Es ist gerade der drohende Legitimitätsverlust, der die nur noch beschränkt steuerungsfähigen Nationalstaaten in die europäische Integration treibt. Unter diesem Gesichtspunkt kann der neue Herrschaftsträger eine eigene, technokratisch-utilitaristische Legitimität dadurch aufbauen, daß er seine Leistungsfähigkeit ausweist, den ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen im Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert besser zu begegnen, als es die einbezogenen Nationalstaaten selbständig oder in bloßer Kooperation vermögen. In dieser Hinsicht besteht - mit der Ausnahme einiger radikal neoliberal orientierter Wirtschaftswissenschaftler wie ebenso radikal gesinnter ökologischer Fundamentalisten - weitgehende Einigkeit, daß die gefundene Form gemeinschaftlicher Problemlösung und supranationaler Steuerung der bloßen intergouvernementalen Kooperation und erst recht nationalen Alleingängen zumindest im Kernbereich der Integration überlegen ist.

Rechtsstaatliche Begründung von Legitimität

⁵³ So Habermas (Anm. 2), S. 92; Bettina Westle, Politische Legitimität, 1989; Weyma Lübke, Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 79 (1993), S. 80.

⁵⁴ Zu weiteren soziologischen und psychologischen Aspekten Gertrud Schink, Auf dem Weg in eine europäische Gesellschaft?, und Orietta Angelucci, Die europäische Identität der Europäer, Mark Anderson, Auf der Suche nach Grenzen, alle in: v. Bogdandy (Anm. 3).

⁵⁵ Vgl. hierzu Bernd Guggenberger, Wem nützt der Staat?, Stuttgart 1974.

⁵⁶ Zu diesem und den anderen Aspekten der Legitimität vgl. etwa die Übersicht von Wessels, Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/1992, S. 45 ff; Weiler, The Transformation of Europe, The Yale Law Journal 100 (1991), S. 2403, 2466 ff.

Legitimität ergibt sich nach einer weiteren Auffassung aus der Form rechtlicher Verfaßtheit als solcher sowie aus dem Schutz bestimmter Grundinteressen der Bürger; ihre Akzeptanz zeigt sich hier in der Einhaltung der gemäß der Ordnung gesetzten Regeln⁵⁷. Die Union gewinnt nach dieser Auffassung Legitimität, da sie der Garant einer fast kontinentalen Verbreitung rechtlicher Verfaßtheit ist, indem sie - wenn auch auf fragmentarische Weise - den internationalen Raum verregelt, die rechtsförmige Ausübung politischer Herrschaft verlangt und die Kontrolle durch unabhängige Gerichte gewährleistet. Diese Verrechtlichung des internationalen Raumes stellt den einzelnen zum ersten Mal in bedeutendem Umfang in eine transnationale Rechtsordnung, die ihm zudem die Rolle eines Akteurs einräumt.

Das liberale und rechtsstaatliche Moment bleibt in diesem Prozeß gewahrt und gewinnt eine neue Dimension. Die neue Rechtsordnung räumt dem einzelnen zuvor unbekannt Abwehrrechte gegen Freiheitsbeeinträchtigungen durch den eigenen Staat wie durch andere Staaten ein und übernimmt zugleich den westeuropäischen Standard subjektiver Abwehrrechte gegenüber Eingriffen durch die Union selbst. Neben dieser negativen Dimension gewährt die supranationale Rechtsordnung in zahlreichen Fällen Partizipationsrechte auf Leistungen fremder Staaten, die dem einzelnen sonst verwehrt blieben. Darüber hinaus erhält die subjektive Freiheit neuen Raum, der auf nationaler Ebene auch konzeptuell kaum verwirklicht erscheint: Der Integrationsprozeß beschränkt die Wirksamkeit des nationalen Moments in den Mitgliedstaaten, das der Verwirklichung des universellen Gehalts der europäischen Tradition in den Mitgliedstaaten bislang Grenzen setzt.

Gewiß ist das Potential dieses Prozesses ambivalent. Die supranationale Verrechtlichung hat massive Einflüsse auf die hoheitliche Steuerungsfähigkeit gesellschaftlicher Prozesse, da die Auswirkungen der suprastaatlichen Organisation regelmäßig in einer Abnahme an hoheitlicher Steuerung resultiert. Zugleich jedoch eröffnet die neue Ebene wieder Steuerungsmöglichkeiten für gesellschaftliche Prozesse und Risiken, die einer wirksamen nationalen Regelung nicht mehr zugänglich sind.

⁵⁷ So insbesondere Max Weber, vgl. Lübke (Anm. 54), S. 85 ff.

Demokratische Begründung von Legitimität

Die voranstehenden Ausführungen sollten zeigen, daß die Struktur supranationaler Verfaßtheit wie sie sich bislang in der Union ausgeprägt hat, sehr wohl eine eigene Legitimität aufbauen kann. Neben den genannten technokratischen und rechtsstaatlichen Momenten steht jedoch in den europäischen Gesellschaften das Erfordernis demokratischer Legitimation des Herrschaftsträgers. Es beansprucht gegenüber den anderen beiden Legitimationsformen in den ganz vorherrschenden aktuellen Ansätzen des politischen Denkens den Primat.

Wann liegt eine demokratische Legitimität politischer Herrschaft vor? Auch hier kann das Spektrum der Meinungen nicht ausgelotet werden. Im folgenden sei zunächst auf die allgemein als notwendig erachtete Rückbindung an den Willen der betroffenen Herrschaftsunterworfenen in formalisierten Verfahren erörtert, mittels derer der Bürger zugleich an den politischen Selektionsprozessen partizipiert⁵⁸. Die Bedeutung weiterer Bedingungen wie auch nicht-institutionalisierter Prozesse der Rückbindung ist damit nicht in Abrede gestellt. Die institutionalisierten Formen sind notwendige, aber nicht unbedingt hinreichende Bedingung demokratischer Legitimation.

Die verfassungsrechtlich institutionalisierte demokratische Legitimation politischer Herrschaft in den Mitgliedstaaten der Union erfolgt durchgängig durch die Staatsform der parlamentarischen Demokratie, ergänzt durch den Entscheidungsmechanismus des einfachen Mehrheitsprinzips⁵⁹. Dieses Mehrheitsprinzip, beschränkt durch gewisse Rechte der Minderheit, ist nach der ganz herrschenden Demokratietheorie das Merkmal demokratischer Verfaßtheit überhaupt⁶⁰. Es ist offensichtlich, daß die auf der Unionsebene ausgeübte Herrschaft weder parlamentarisch-demokratisch ist noch diese Form des Mehrheitsprinzips respektiert. Das Europäische Parlament ist weder nach seiner Zusammensetzung noch nach seiner Kompetenzausstattung in der Lage, den Akten der Union Legitimität nach den obigen Vorgaben zu vermitteln. Auch wenn ein demokratisch-legitimierender Effekt der parlamentarischen Zustimmung in den Rechtsetzungsverfahren nicht gänzlich geleugnet werden kann, so sind die Mängel unübersahbar.

Die demokratische Legitimität folgt somit weiterhin zu einem erheblichen, maßgeblichen Teil aus der Ratifikation der Verträge durch alle nationalen Parlamente und aus der juristischen Fiktion, daß das von der Union gesetzte Recht sich im Rahmen umschriebener Kompetenzen hält⁶¹. Ergänzt wird sie durch die mittelbare demokratische Legitimität der Mitglieder des Rates. Diese funktioniert jedoch nur bei einstimmiger Ratsentscheidung, nicht aber bei den funktional unabdingbaren Mehrheitsentscheidungen, da die beistimmenden Regierungen kein Mandat von den Bürgern des überstimmten Staates haben. Hier wird die diskutierte fehlende Repräsentativität der gemeinschaftlichen Entscheidungsorgane unmittelbar spürbar. Berücksichtigt man des weiteren die nur streckenweise gegebene Transparenz der

⁵⁸ Vor diesem Hintergrund birgt der Übergang zu jeder größeren politischen Einheit einen unvermeidbaren demokratischen Preis: "Je größer das Gebilde, desto größer die Kosten einheitlicher Regelungen, desto größer die Minderheiten, die nicht zum Zuge kommen können, und desto geschwächer die Kontrolle durch den einzelnen Bürger", R. A. Dahl, *Democracy and the Chinese Boxes*, in: H.S. Kariel (Hrsg.), *Frontiers of Democratic Theory*, New York 1970, S. 372 f. Doch läßt man sich auf dieses Argument ein, scheiden Großverbände prinzipiell aus.

⁵⁹ Zur demokratietheoretischen Bedeutung der einfachen Mehrheit Norberto Bobbio, *Stato, governo, societa...*, Turin 1985, S. 149.

⁶⁰ Giovanni Sartori, *Demokratietheorie*, Darmstadt 1992, S. 33, 40 ff.

⁶¹ Ganz in diesem Sinne das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 (Anm. 5).

Entscheidungsprozesse und nur sehr vermittelte demokratische Verantwortlichkeit sowie den tatsächlichen Umfang der übertragenen Kompetenzen, so bleibt der Schluß nicht aus, daß eine demokratische Legitimität nur in geringerem Maße als in den Mitgliedstaaten verwirklicht ist.

Drei Strategien gibt es nun, mit diesem Dilemma umzugehen: Sie seien plakativ als voluntaristische, als romantisch-nationale und als geläutert-aufklärerische Strategie bezeichnet. Die voluntaristische Strategie besteht im wesentlichen darin, diejenigen staatlichen Organisationsformen, durch welche sich die Nationalstaaten als Demokratien konstituieren, auf die Ebene der Union zu übertragen⁶². Diese Strategie, welche sich ganz auf das formalistische Verständnis der Demokratie in wichtigen zeitgenössischen Demokratietheorien stützen kann⁶³, greift jedoch zu kurz⁶⁴. Der Versuch, eine Demokratisierung insbesondere mittels eines allgemein gesetzgebungsbefugten und repräsentativeren Europäischen Parlament herbeizuführen, krankt daran, daß er allzu sehr auf Organe und Verfahren ausgerichtet ist und die empirischen Bedingungen einer demokratischen Entwicklung nur wenig berücksichtigt. Die parlamentarische Mehrheitsregel legitimiert - zumindest empirisch - nämlich nur, wenn der jeweils unterlegenen Minderheit mit guten Gründen zugemutet werden kann, daß Mehrheitsvotum als verbindlich zu akzeptieren. Dies wiederum setzt nach verbreiteter Auffassung einen Grad politischer Intergation voraus, der angesichts fortdauernder kultureller, gesellschaftlicher und politischer Heterogenität der Teile nicht vorliegt; demnach brächte die schlichte Einführung der Mehrheitsregel ein erhebliches Konfliktpotential mit sich. Wir wissen nicht, wie diese Spannung von demokratischer Gleichheit und Minderheitenschutz aufzulösen ist. Sicher erscheint nur, daß traditionelle Konzepte nicht weiterhelfen. Es müßte auch überraschen, daß eine Form der politischen Partizipation, welche unter den Bedingungen des 18. und 19. Jahrhunderts entwickelt worden ist und die bereits in den Mitgliedstaaten erheblichen Zweifeln hinsichtlich Repräsentativität und legitimierender Kraft ausgesetzt ist, nun in einem neuartigen Herrschaftsverband Urstände feiern könnte.

Ebensowenig überzeugend erscheint jedoch das romantisch-nationale Verständnis des Problems, welches das Funktionieren demokratischer Institutionen allein in einem staatlich verfaßten und durch Sprache, Geschichte und Bräuche integrierten Volkes als möglich ansieht⁶⁵. Dieser Ausgangspunkt beruht nicht nur auf gänzlich ungesicherten und wahrscheinlich unzutreffenden empirischen Annahmen, sondern verkennt zudem, daß die theoretisch einzig tragfähige Grundlage des Demokratiedenkens in der Moderne die moralischen Ansprüche des Subjektes und damit die Würde des einzelnen sind⁶⁶.

So bleibt allein ein geläutert-aufklärerisches Verständnis des Problems der Demokratisierung, welches im Gegensatz zu den beiden anderen keine fertigen Antworten geben kann, sondern sich vielmehr als ein offenes Programm zukünftiger begrifflicher, empirischer und politisch-

⁶² So etwa die Strategie des Europäischen Parlaments, vgl. etwa den Verfassungsentwurf von 1984, dazu Jürgen Schwarze/Roland Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 1984; bescheidener der Verfassungsentwurf des institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments (A3-0064/94) vom 9. Februar 1994; aus der Literatur etwa Sergio Dellavalle, Für einen normativen Begriff von Europa, in: v. Bogdandy (Anm. 3), S. 237.

⁶³ Vgl. etwa Norberto Bobbio, The Future of Democracy, Cambridge 1987.

⁶⁴ Zum folgenden Näheres bei Volker Haupt, Über den Bau demokratischer Institutionen im Prozeß der europäischen Einigung, in: v. Bogdandy (Anm. 3), S. 215 ff.; Fritz Scharpf, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1992, S. 295 ff.

⁶⁵ Derartige Ansätze finden sich, neben geläutert-aufklärerischen, in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Das Urteil ist in diesem Punkt wohl absichtlich ambivalent, es kann dank dieser Ambivalenz die beiden vorherrschenden Auffassungen in der deutschen öffentlichen Meinung aufnehmen.

⁶⁶ Hierzu etwa Haupt (Anm. 65); Heiner Bielefeldt, Zum Ethos menschenrechtlicher Demokratie, Würzburg 1991.

sozialer Anstrengungen zeigt. Die Voraussetzungen demokratischer Verfaßtheit sind erneut und von Grund aus zu überdenken, um einen begrifflichen Rahmen zu finden, der den Ausweg aus einer Situation erlaubt, die derzeit nur als Dilemma beschrieben werden kann.

Dieses Dilemma besteht darin, daß sich ein neuer Herrschaftstypus ausgebildet hat, der auf innovative und zukunftssträchtige Weise mit den Herausforderungen umgeht, welche hochentwickelte und eng verflochtene Gesellschaften bedrängen, und der damit für die Legitimität politischer Herrschaft in dem einbezogenen Raum unabdingbar geworden ist. Die Herausbildung dieses Herrschaftstypus ist umso bemerkenswerter, als er eine Reihe der Unzulänglichkeiten des vorherigen Organisationstypus zu beheben weiß, ohne die Nationalstaaten aufzulösen und somit entstandene politische Kultur in ihrer Pluralität bewahrt. Zugleich ergab sich jedoch, daß die Rückbindung dieses Herrschaftsträgers an den Willen des einzelnen und damit das Strukturelement demokratischer Legitimität nur sehr unvollkommen verwirklicht ist. Es gibt bislang kein überzeugendes Konzept, diesem Dilemma beizukommen. Dies sollte als Herausforderung begriffen werden.