Kapitel 2 Legitimität im Kontext der EU

1 Operationalisierung des realistischen Ansatzes

Im ersten Kapitel habe ich den methodologischen Ansatz dieser Untersuchung vorgestellt. Ich werde nun diesen realistischen Ansatz operationalisieren, um der Frage nach den Legitimationsprinzipien der EU nachzugehen.

Zunächst werde ich einen kurzen begrifflichen Überblick bieten, der das Konzept der Legitimität in sehr abstrakter Art und Weise skizziert und es sowohl vom Begriff der Legalität als auch vom Begriff der Legitimation abgrenzt. Dies wird eine vorläufige Fixierung des Begriffes ermöglichen, die als Grundlage der darauffolgenden Analyse dient.

Im dritten Abschnitt dieses Kapitels werde ich ferner verdeutlichen, wie die fünf Merkmale des gegenwärtigen Realismus, die ich im ersten Kapitel dargestellt habe, konkret in diesem Buch entfaltet werden. Die fünf Hauptcharakteristika des kritischen Realismus sind die Priorisierung der Politik über die Moral und die der Fakten über Ideale, die Verdeutlichung der Kontextgebundenheit der Werturteile, ein gewisser Negativismus und die Ausübung einer nicht transzendentalen Kritik.

Im vierten Abschnitt dieses Kapitels gehe ich der Frage nach, welche Konzeptionen der Legitimität für die EU maßgeblich sind. Hier werde ich den realistischen Ansatz operationalisieren, indem ich kein ideales Konzept der Legitimität für die EU entwerfe, sondern die Legitimitätsprinzipien identifizieren werde, die „hier und jetzt" für die EU normativ gelten. Wie im ersten Kapitel erläutert, bedeutet dies nicht, die normative Dimension auszuschließen, sondern die normativen Aspekte zu rekonstruieren, in Bezug auf welche die EU ihren Legitimitätsanspruch erhebt und die Gültigkeit dieses Anspruchs von seinen Adressat_innen bewertet wird.[204] Dabei werde ich verschiedene konkurrierende Legitimationsmodelle be-

204 Für den Zusammenhang zwischen deskriptiven und normativen Aspekten in Bezug auf die Legitimität vgl. zusätzlich zum Kapitel 1 und der darin ausgeführten Literatur auch Schmelzle, Cord, *Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit*. Frankfurt am Main: Campus Verlag 2015, insbesondere Kapitel 1 und Loh, Wulf, Konsens und Autonomie – Zur Legitimität völkerrechtlicher Normen, in: Rechtsphilosophie – Zeitschrift für Grundlagen des Rechts, 1, 2018, 58–77.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sprechen, die als Modell der Legitimation der EU-Politik vorgeschlagen wurden, etwa das internationale, das technokratische, das rechtfertigungsbasierte und das demokratisch-rechtsstaatliche Paradigma. Ich werde dann die These aufstellen, dass das Modell des demokratischen Rechtsstaates nunmehr die primäre Quelle für die Legitimationsprinzipien der EU liefert.

Hiermit verdeutlicht sich aber ein Problem: In welchem Sinne kann der demokratische Rechtsstaat Legitimationsansätze für die EU liefern, wenn die EU offensichtlich keine staatliche Form besitzt? Soll die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die EU, um legitim zu sein, eine staatliche Form annehmen muss? Diese Frage werde ich negativ beantworten und im fünften Abschnitt darlegen, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie die grundlegenden philosophischen Prinzipien der Legitimation der EU-Politik liefern, ohne eine Angleichung der EU an die staatliche institutionelle Architektur vorauszusetzen. Ich werde darüber hinaus das Modell des demokratischen Rechtsstaates entsprechend historisch und philosophisch rekonstruieren, um den Kern des Legitimitätsanspruchs der EU zu identifizieren.

Schließlich werde ich im sechsten Abschnitt die Legitimitätskriterien herausarbeiten, die in den folgenden Kapiteln meine Analyse spezifischer EU-Sicherheitsmaßnahmen im Sinne einer immanenten Kritik leiten werden.

2 *Begriffliche Annährungen: Legalität, Legitimation und Legitimität als machtstabilisierende Faktoren*

Im ersten Kapitel habe ich in Anlehnung an Bernard Williams argumentiert, dass Legitimität eine konstitutive Kategorie des Politischen ist. In diesem Kapitel werde ich untersuchen, wie diese Kategorie im Kontext der EU-Politik konkretisiert werden kann. Zunächst ist es aber nötig, die Funktion des Begriffs der Legitimität im politischen Denken zu definieren, insbesondere in Abgrenzung zu den Begriffen der Legalität und der Legitimation, sowie auch seine doppelte Natur als zugleich Anspruch seitens der Autorität und Akzeptanz seitens der Normadressat_innen.

Aus philosophischer Sicht setzt die Legitimität einer rechtlich-politischen Ordnung zwei Bedingungen voraus: dass die politische Autorität berechtigt ist, politische Macht auszuüben, und dass die geltenden Rechtsprinzipien und die eingesetzten Herrschaftstechniken gerechtfertigt

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sind.[205] Insofern transzendiert der Begriff der Legitimität denjenigen der bloßen Legalität. Legalität als Rechtskonformität bedeutet die Übereinstimmung mit dem gesatzten Recht, während Legitimität sich auf Prinzipien bezieht, die über das positive Recht hinausgehen.[206]

Legitimität unterscheidet sich auch von Legitim*ation*. Während Legitimität den Zustand des Legitimseins (von Ordnungen, Entscheidungen oder Akteur_innen) betrifft, wird Legitimation als das Ensemble der Prozesse und Praktiken verstanden, die Legitimität verleihen.[207] Dies verweist auf die Dimension der Legitimität als Ergebnis eines Prozesses, wodurch Strategien der Legitimation sich als erfolgreich oder nicht erfolgreich erweisen.

Aus dieser Perspektive kann Legitimität zunächst als Anspruch seitens der Autorität gesehen werden. Denn jede Autorität versucht, ihre Existenz und ihr Fortbestehen nicht als bloßes Faktum oder als rein zweckrational darzustellen, sondern versucht auch, sich als *legitime* Autorität zu präsentieren. Zugleich impliziert Legitimität als Zustand des Legitimseins aber auch die Akzeptanz dieses Anspruchs seitens der Adressat_innen (in der Terminologie Max Webers: den „Legitimitätsglauben").[208]

---

205 Vgl. Özmen, Elif, *Politische Philosophie zur Einführung*. Hamburg: Junius-Verlag 2013, 33 und Celikates, Robin; Gosepath, Stefan, *Grundkurs Philosophie. Politische Philosophie*. Stuttgart: Reclam 2013, 34–36.

206 Vgl. Würtenberger, Thomas, Legitimität, Legalität, in: Brunner, Otto; Conze, Werner; Koselleck, Reinhart (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 3. Heidelberg: Klett-Cotta 1982, 677–740, hier 677; Schmitt, Carl, *Legalität und Legitimität*. Berlin: Duncker & Humblot 1988 (zuerst veröffentlicht 1932). Dass die Legitimitätsprinzipien über das „bloß gesatzte Recht" hinausgehen, bedeutet nicht, dass diese Prinzipien nicht auch – wenigstens teilweise – positiviert werden können, etwa in den staatlichen Verfassungen. Über die Beziehung zwischen Legitimität und Legalität und die Nicht-Reduzierbarkeit der einen auf die andere vgl. auch Habermas, Jürgen, Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?, in: Kritische Justiz, 1, 1987, 1–16.

207 Vgl. Zürn, Michael, Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation, in: Geis, Anna; Nullmeier, Frank; Daase, Christopher (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik*. *Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*. Baden-Baden: Nomos 2012, 41–62, hier 42 und Nullmeier, Frank; Geis, Anna; Daase, Christopher, Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen, in: Geis; Nullmeier; Daase (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik*, 11–38, hier 13.

208 Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Frankfurt am Main: Zweitausendeins 2010, 157. Über Legitimität als Anspruch und Glauben zugleich vgl. auch Orrù, Elisa, Sorveglianza e potere nella Unione Europea, in: Filosofia Politica, 29/3, 459–474, hier 471; Orrù, The Schengen Information System and Data Retention,129; Bader, Veit-Michael, Max Webers

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Akzeptanz steigert das Vertrauen in das System und liefert der Autorität eine weit stabilere Basis für ihr Fortbestehen als der bloße Zwang oder das bloße Interesse.[209] Nach Habermas können „soziale Ordnungen nur als legitime Ordnungen auf Dauer gestellt werden":[210] Je weniger eine Ordnung als legitim erscheint, umso mehr muss diese Ordnung auf alternative stabilisierende Faktoren (wie „Einschüchterung, Macht der Umstände, Sitte und schiere Gewohnheit")[211] zurückgreifen. Legitimität ist also ein normativer Begriff, der aber gleichzeitig eine zentrale Funktion bei der Koordinierung und Steuerung des tatsächlichen Handelns im politischen Bereich ausübt. Legitimität als normativ geleitete Akzeptanz eines Anspruchs seitens einer Ordnung, einer Norm oder einer Institution beeinflusst somit die Befolgung und die Stabilität dieser Ordnung. Diese Verbindungsfunktion der Legitimität zwischen Fakten und Idealen macht sie zum Kernbegriff einer realistischen Untersuchung politischer Phänomene.

3 *Fünf Bedingungen einer kritisch-realistischen Erforschung politischer Legitimität*

Im Rahmen eines realistischen Ansatzes, wie ich ihn im ersten Kapitel dieses Buches dargestellt habe, wird die Legitimität einer rechtlich-politischen Ordnung unter fünf aufeinander verweisenden Bedingungen erforscht.

Erstens werden die Legitimitätsbedingungen aus dem Feld der Politik selbst herausgearbeitet, anstatt aus moralischen Prinzipien abgeleitet. Dies ist im Kern die erste methodologische Vorgabe des gegenwärtigen Realismus, die ich im ersten Kapitel als „Priorität der Politik vor der Moral" eingeführt und ausführlich diskutiert habe. Dabei, wie im ersten Kapitel beleuchtet, wird sowohl der empirischen als auch der normativen Dimension der Politik Rechnung getragen.

Eine auf den Bereich der Politik zugeschnittene Legitimitätskonzeption zu entwickeln bedeutet, von der „ersten politischen Frage"[212] auszugehen,

---

Begriff der Legitimität. Versuch einer systematisch-kritischen Rekonstruktion, in: Weiss, Johannes (Hg.), *Max Weber heute: Erträge und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1989, 296–334.

209 Vgl. Luhmann, Niklas, *Vertrauen: ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart: Lucius & Lucius 2009; Würtenberger, Legitimität, Legalität, 678; Habermas, *Faktizität und Geltung*, 48.

210 Habermas, *Faktizität und Geltung*, 92.

211 Ebd., 48.

212 Williams, *In the beginning was the deed*, 3 und das erste Kapitel dieses Buches.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

so wie Bernard Williams sie formuliert hat, nämlich wie Ordnung und die Bedingungen der Kooperation gesichert werden können. Die Effektivität in der Verwirklichung dieses Ziels ist ein grundlegendes Element der Legitimation politischer Systeme und Normen. Effektivität bei der Sicherung der Ordnung enthält aber zugleich die Einschränkung der Machtausübung: Die Lösung (nämlich die politische Ordnung) darf nicht „schlimmer als das Problem" werden, i. e., darf nicht selbst Ursache für die Probleme werden (Unsicherheit, Gewalt, Tod, Terror usw.), die sie eigentlich beseitigen sollte.[213] Das zeigt auch, wie eine realistische Konzeption der Politik keineswegs impliziert, dass Politik aus reinen Machtbeziehungen besteht. Nach dieser Konzeption ist Politik eine Organisationsform des menschlichen Zusammenlebens, die sich *gleichzeitig* auf Gewalt und Werte stützt, sowohl für die Realisierung der sozialen Ordnung als auch für die Einschränkung der Machtausübung.[214] Dementsprechend, wie ich im vorigen Abschnitt gezeigt habe, weist auch Legitimität auf diese doppelte Dimension, auf den zweifachen Bezug auf Fakten und Normen, hin: Legitimität erschöpft sich nicht in der empirischen Akzeptanz, sondern schließt auch die Anerkennungswürdigkeit von Ordnungen, Entscheidungen oder Akteur_innen ein.[215] Dabei geht es nicht nur um die faktische Akzeptanz zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern um die „tiefer liegende Frage, ob und inwieweit die Herrschaftspraktiken mit normativen Grundprinzipien kompatibel sind, die in der betreffenden Gesellschaft geteilt werden und verankert sind".[216]

Zweitens wird aus einer realistischen Perspektive die relevante Legitimitätskonzeption nicht ideal-theoretisch entwickelt, sondern in Auseinander-

---

213 Williams, *In the beginning was the deed* und Schaub, Politische Theorie als angewandte Moralphilosophie? Die realistische Kritik, 8–24.

214 Diese Spannung zwischen Faktizität und Geltung wurde von Jürgen Habermas bis ins Detail nachgezeichnet. Vgl. Habermas, *Faktizität und Geltung*. Wie deutlich wird, teile ich Habermas' Ausgangsüberlegung, dass rechtlich-politische Ordnungen nur durch Berücksichtigung beider Dimensionen verstanden werden können. Jedoch folge ich der rationalisierenden und universalisierenden Richtung der habermasschen Theorie nicht.

215 Vgl. Zürn, Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation, 43; Bellamy, Richard; Castiglione, Dario, Legitimizing the Euro-'polity' and its 'Regime': The Normative Turn in EU Studies, in: European Journal of Political Theory, 2/1, 2003, 7–34 und Habermas, Jürgen, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1977, Teil III.

216 Zürn, Autorität und Legitimität in der postnationalen Konstellation, 43. Vgl. auch Nullmeier; Geis; Daase, *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*, 25.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

setzung mit den konkreten Gegebenheiten erörtert. Die Frage, von der ausgegangen wird, ist nicht: Wie soll ein ideales Legitimitätskonzept aufgebaut sein? Sondern die zentrale Frage lautet: In Bezug auf welche Werte und Prinzipien werden bestimmte Praktiken in einer konkreten rechtlich-politischen Ordnung legitimiert? Im Rahmen eines realistischen Ansatzes werden die relevanten Leitprinzipien aus der rechtlichen und politischen Praxis selbst herausgearbeitet.

Drittens wird folglich die so herauskristallisierte Legitimitätskonzeption nicht als universell, geschichts- und gesellschaftsübergreifend verstanden. Vielmehr wird ihre historische und kulturelle Prägung anerkannt und explizit gemacht.[217] Im Hinblick auf diesen Kontext ist Legitimität jedoch keine Frage der bloßen Überzeugung oder der bloßen Konvention. Legitimität geht aus der historisch konstituierten, tiefgreifenden Verfassung der zu beurteilenden Ordnung hervor. Diese Verfassung, weil historisch bedingt und nicht rational *a priori* bestimmt, ist an sich kontingent.[218] Die daraus resultierende Beurteilung der Legitimität von Normen, Akteur_innen oder gesamten Ordnungen ist aber nicht willkürlich, weil sie sachlich in den Charakteristika der zu beurteilenden Ordnung begründet ist.[219]

Diese ersten drei methodologischen Prämissen eines realistischen Ansatzes werden im vorliegenden Kapitel fruchtbar gemacht. Insbesondere werde ich die spezifische Antwort auf die „erste politische Frage" rekonstruieren, welche in der EU heute normativ gilt. Dabei geht es darum, zu verstehen, auf welchen Prinzipien *diese* spezielle normative Ordnung (diejenige der EU) ihren Legitimitätsanspruch gründet. Ich werde diese Zielsetzung in zwei Schritten verfolgen. Erstens, im Abschnitt 4, werde ich klären, ob die EU als nicht staatliche Organisation eine Legitimität *sui generis* beansprucht, oder ob sie vielmehr ihren Legitimitätsanspruch auf ähnliche Prinzipien wie ihre Mitgliedstaaten gründet. Zweitens werde ich im Abschnitt 5 explizit machen, in welchem Sinne die aktuell für die EU gültigen Legitimitätsprinzipien historisch verankert sind. Vor diesem historischen Hintergrund werde ich zudem ihren philosophischen Kern herausarbeiten.

---

217 Vgl. Hinsch, Wilfried, Legitimität, in: Gosepath, Stefan; Hinsch, Wilfried; Rössler, Beate (Hg.), *Handbuch der politischen Philosophie und Sozialphilosophie.* Berlin: de Gruyter 2008, 704–712, hier 707; Beetham, David, *The legitimation of power*. Basingstoke: Macmillan 1991, 14 und das Kapitel 1 des vorliegenden Buches.

218 Vgl. Foucault, Was ist Aufklärung?

219 Vgl. Hinsch, Legitimität, 708.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die vierte Bedingung einer Untersuchung der Legitimität aus der Perspektive des kritischen Realismus besteht in der negativistischen Ausrichtung. Diese besteht in der Fokussierung auf die permanente Möglichkeit des Machtmissbrauchs und, präskriptiv, auf Mechanismen für seine Eingrenzung anstatt auf die Herbeiführung eines optimalen Idealzustandes. Diese negativistische Ausprägung wird im Teil III des Buches sichtbar. Dabei werde ich erkunden, wie aus den Unzulänglichkeiten der aktuellen Machteingrenzungsmechanismen ein Ansatz zur Transformation der EU-Politik skizziert werden kann. Ziel des gebotenen Ausblicks wird nicht sein, Maßnahmen zur Errichtung eines optimalen Zustandes vorzuschlagen, sondern von den akutesten Problemen des gegenwärtigen Zustandes auszugehen und die wichtigsten Bausteine zu ihrer Beseitigung zu identifizieren.

Schließlich besteht die fünfte methodologische Prämisse des gegenwärtigen Realismus in der Immanenz der Kritik. Die spezifischen Legitimationsprinzipien der EU-Politik, die ich in diesem Kapitel identifizieren werde, werden als normativ gültig festgehalten und provisorisch als „geteilter Horizont" angenommen, nicht aber vorbehaltlos akzeptiert.[220] Vielmehr werde ich sie in einem zweiten Schritt einer kritischen Überprüfung im Sinne einer immanenten Kritik unterziehen. Denn der spezifische Mehrwert eines realistischen Ansatzes besteht in der Anerkennung und Hervorhebung der Spezifizität und historischen Gebundenheit normativer Prinzipien und in der Fähigkeit, diese Prinzipien trotz der Anerkennung ihrer Kontingenz normativ ernst zu nehmen. Konkret werde ich im Abschnitt 6 dieses Kapitels aus dem Legitimitätsmodell der EU die Kriterien spezifizieren, anhand derer ich die kritische Analyse der EU-Politik vollziehen werde.

220 Für den Begriff des geteilten Horizonts vgl. Gadamer, Hans-Georg, *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik*. Tübingen: Mohr Siebeck 2010, 307–312, 379–380. Zur Idee eines provisorisch festgehaltenen Hintergrunds, der aber in einem zweiten Moment selbst als Gegenstand der Kritik in den Fokus geraten kann, vgl. Wittgenstein, *Über Gewißheit*, § 105, 140–144 und 205 sowie Wittgenstein, *Philosophische Untersuchungen*, § 122 und 130–131. Für das Konzept einer immanenten Kritik vgl. Jaeggi, Was ist Ideologiekritik?, 285–293. Über beide Konzepte im Kontext einer kritischen Philosophie vgl. Tully, *Public Philosophy in a New Key (Ideas in Context)*. Für alle genannten Aspekte vgl. ausführlicher oben Kapitel 1.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4 Legitimationsmodelle der EU

Wenn Legitimitätskonzeptionen und die entsprechenden Legitimationsansätze historisch bedingt und kontextgebunden sind, stellt sich die Frage, welche Prinzipien der Legitimität für die EU angemessen sind. Wie wir im Abschnitt 4.4 unten sehen werden, lässt die EU selbst keine Zweifel bestehen, dass das Modell, das sie für sich selbst beansprucht, auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert. Jedoch wurden seit Gründung der EU verschiedene konkurrierende Modelle als ausschlaggebend für die EU vorgeschlagen. Bevor ich mich der Diskussion des demokratisch-rechtsstaatlichen Modells widme, werde ich daher diese verschiedenen konkurrierenden Legitimitätsmodelle präsentieren und deren Bedeutung für die EU diskutieren.

4.1 Diskussion konkurrierender Legitimationsmodelle: internationale Legitimation

Das liberal-demokratische Legitimitätsmodell des Nationalstaates identifiziert die Subjekte, welche durch Legitimation die politische Ordnung anerkennen, in den Bürger_innen. Die erste Alternativkonzeption der Legitimität, die hier analysiert wird, lehnt diese Prämisse in Bezug auf die EU ab. Es sind nicht die Bürger_innen die Subjekte, deren Akzeptanz relevant für die Legitimation der EU ist, sondern die Mitgliedstaaten.

Dieses Modell der Legitimität ist typisch für internationale Organisationen. Freiwillige und langfristige Kooperation innerhalb einer Ordnung setzt die Legitimation dieser Ordnung durch die Subjekte, auf deren Kooperation die Organisation angewiesen ist, voraus. Konsequenterweise ist im Fall der internationalen Organisationen, so das Argument, in erster Linie die Legitimation durch die Mitgliedstaaten und deren offizielle Vertreter_innen notwendig, weil *deren* Kooperation zentral für das Funktionieren internationaler Organisationen ist. Seitens der Bürger_innen genügt eine *indirekte* Legitimation: Indem sie ihre eigenen Staaten als legitim anerkennen, akzeptieren sie auch die Legitimität der Organisationen, welche die Staatsvertreter_innen autorisiert haben.[221] Die indirekte Legitimation

221 Vgl. beispielsweise Wallace, Helen, Deepening and Widening: Problems of legitimacy for the EC, in: García, Soledad (Hg.), *European Identity and the Search for Legitimacy*. London: Pinter 1993, 95–105; dazu Beetham; Lord, *Legitimacy and the EU*, 11–12. Für eine breitere Diskussion der internationalen Legitimität

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ist zudem dadurch verstärkt, dass die nationalen Minister_innen, die den Staat in den internationalen Organisationen vertreten, durch politische Wahlen autorisiert sind und sich gegenüber den nationalen Parlamenten verantworten müssen.

Wenn dieses Modell auch wichtige Aspekte der Legitimität der EU auffängt, wie zum Beispiel die Relevanz der staatlichen Anerkennung und der parlamentarischen Kontrolle der nationalen Exekutive, scheint es doch – vor allem im Hinblick auf die stete Erweiterung der EU-Kompetenzen – unvollständig. Die EU ist ein dynamisches System: Jede Ausdehnung ihrer Kompetenzen wirft die Frage nach ihrer Autorisierung und Verantwortlichkeit erneut auf.[222] Das Modell der internationalen Legitimation hat sicherlich in den früheren Phasen der EG- und EU-Integration eine wichtige Rolle gespielt, seine Relevanz scheint jedoch angesichts der zunehmenden Supranationalisierung der EU zu schrumpfen. Der RFSR, der im Fokus der vorliegenden Untersuchung steht, ist ein prominentes Beispiel für eine der jüngsten signifikanten Erweiterungen der EU-Kompetenzen. Selbst wenn der Erfolg der im RFSR beschlossenen Maßnahmen noch maßgeblich von der Kooperation der staatlichen Behörden abhängt, ist der potenzielle Einfluss dieser Maßnahmen auf die Grundrechte und -freiheiten der Individuen so gestiegen, dass nunmehr eine reine indirekte Legitimation unzureichend scheint.

Darüber hinaus, wie David Beetham und Christopher Lord treffend angemerkt haben, ist die Legitimationsdynamik zwischen Mitgliedstaaten und EU nicht unidirektional.[223] Nicht nur die Staaten können der EU Legitimität verleihen, sondern auch die EU-Politik kann auf die Legitimität der Mitgliedstaaten stärkend oder schwächend rückwirken. Wenn die EU die Verantwortung in Bereichen erfolgreich übernimmt, die sich den regulativen Möglichkeiten der einzelnen Staaten entziehen, kann sich die effektive Steuerung durch die EU positiv auf die Legitimität der Mitgliedstaaten auswirken. Wenn aber EU-Vorgaben die Regulierungsfähigkeit der Mitgliedstaaten hemmen, wie im Fall der Maastricht-Vorgaben und der nationalen Wirtschaftspolitik, kann die Legitimität der Staaten dadurch gemindert werden. Ein theoretisches Modell, welches die Legitimität der

---

und ihres Bezugs zur Demokratie vgl. Vöneky, Silja; Neuman, Gerald L. (Hg.), *Human rights, democracy, and legitimacy in a world of disorder*. Cambridge: Cambridge University Press 2018.

222 Vgl. Beetham; Lord, *Legitimacy and the EU*, 15, bezugnehmend auf Wallace, William; Smith, Julie, Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent, in: West European Politics, 18/3, 1995, 137–157.

223 Vgl. Beetham; Lord, *Legitimacy and the EU*, 16.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

EU von derjenigen der Staaten als einziger Quelle abhängig macht, scheint besonders vulnerabel zu sein, wenn diese einzige Quelle ihrerseits durch die EU-Politik unterminiert werden kann.

Das internationale Modell der Legitimität scheint also keine umfassende Grundlage für die Legitimität der EU zu liefern. Wie ich argumentieren werde, kann es jedoch als *ein* Teil eines weiter gefassten Legitimitätsmodells eine – wahrscheinlich abnehmende – Rolle spielen.[224]

4.2 Technokratische Legitimation

Ein weiteres alternatives Legitimitätsmodell, das als Evaluationsrahmen für die EU vorgeschlagen wurde, ist das technokratische. Nach diesem Modell ist eine legitime Ordnung diejenige, die von Experten gesetzt wird. Politik besteht nach dieser Konzeption in der Lösung von Problemen, und diese Lösung gelingt durch den Zugang zu einem spezialisierten Wissen. Expert_innen hätten einen privilegierten Zugang zu diesem Wissen und seien, anders als Politiker_innen, nicht der Instabilität der demokratischen Autorisierung ausgesetzt.

Dieses Modell der Legitimität dürfte in der ersten Phase der europäischen Integration eine Rolle gespielt haben, als noch der Eindruck entstehen konnte, dass die gemeinschaftlichen Entscheidungen nur technische und klar umgrenzte Bereiche betreffen würden. Das technokratische Modell der Legitimität scheint aber nicht zu einer Organisation zu passen, die, wie die EU und insbesondere in Bereichen wie dem RFSR, zunehmend *politische* Entscheidungen trifft. Politik impliziert die Wahl zwischen verschiedenen Konzeptionen des Guten und verschiedenen Formen des Zusammenlebens in einer Gesellschaft. Diese gründen sich auf evaluative Stellungnahmen anstatt auf eine technisch-wissenschaftliche Lösung.[225]

224 Für eine Darstellung dessen, wie dieses Element in der Überprüfung der EU-Sicherheitsmaßnahmen operationalisiert wird, vgl. unten Abschnitt 6.2.

225 Für eine ausführlichere Diskussion des technokratischen Modells vgl. Beetham; Lord, *Legitimacy and the EU*, 16–22.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4.3 Rechtfertigungsbasierte Legitimation

Eine dritte alternative Konzeption der Legitimität für die EU wurde von Jürgen Neyer vorgeschlagen.[226] Neyers Vorschlag ist im Kontext der vorliegenden Abhandlung besonders interessant. In Analogie zu dieser setzt Neyer nicht die verbreitete Annahme voraus, dass das demokratische Staatsmodell die passenden Maßstäbe für die Evaluation der Legitimität der EU liefert.[227]

Neyer baut auf der Theorie des „deliberativen Supranationalismus" auf, welche eine „nichtutopische und trotzdem kritische" Legitimationstheorie für die EU liefern soll.[228] Nach diesem Ansatz seien weder das Demokratiedefizit noch das Fehlen eines europäischen Demos bzw. Volkes die Hauptprobleme für die Legitimität der EU. Vielmehr liege das gravierendste Problem bei den Nationalstaaten, die als solche nicht in der Lage seien, in ihren Entscheidungsprozessen „fremde" Interessen zu berücksichtigen, weshalb sie hinter der wachsenden transnationalen Interdependenz zurückbleiben würden. Supranationale Legitimitätsformen

---

226 Vgl. Neyer, Jürgen, Europe's Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union, in: Neyer, Jürgen; Wiener, Antje (Hg.), *Political Theory of the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2011, 169–186.

227 Ein zweiter Grund ist, dass Neyer seinen Ansatz eine „realistische normative Konzeption" (ebd., 174, Übersetzung E.O.) nennt, ein Ausdruck, der eine Ähnlichkeit mit dem hier befürworteten Ansatz suggeriert. Der Realismus Neyers unterscheidet sich jedoch von dem Ansatz der vorliegenden Untersuchung. Der Grund, warum Neyer seinen Ansatz „realistisch" nennt, ist, in Einklang mit dem späten Rawls (vgl. Rawls, John, *Das Recht der Völker*. Berlin: de Gruyter 2002), dass seine Gerechtigkeitsprinzipien in der Realität anwendbar sind. Dies, anders als der hier vertretene Ansatz, geht aber nicht über das Schema ideale/nicht ideale Theorien hinaus und priorisiert das Normative über das Reale. Wie im rawlsschen idealen Ansatz werden zuerst normative Prinzipien entwickelt, die später auf die Realität angewendet werden, wobei die Besonderheit darin besteht, dass für die normativen Prinzipien die Bedingung der Realisierbarkeit gilt. Neyers Ansatz ist also vorrangig normativ, soll aber gleichzeitig realitätstauglich sein. Mein Ansatz dagegen ist in einem anderen Sinn normativ, nämlich indem er von den real existierenden Phänomenen ausgeht, um die darin geltenden normativen Prinzipien herauszuarbeiten und einer immanenten Kritik zu unterziehen.

228 Vgl. Neyer, Europe's Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union, 169–170 und Joerges, Christian, Neyer, Jürgen, From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in: European Law Journal, 3/3, 1997, 273–299. Zum Verhältnis zwischen Neyers nicht utopischem, aber kritischem und meinem „kritisch-realistischen" Ansatz vgl. die vorige Fußnote.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

würden ein Korrektiv zu den Unzulänglichkeiten der Nationalstaaten bieten. Konsequenterweise, so Neyers Argument, dürfe der Maßstab für die Bewertung der Legitimität der EU nicht in der Erfüllung demokratischer Prinzipien liegen. Es sollte vielmehr eine Verschiebung des Fokus auf Fragen der Gerechtigkeit und insbesondere auf Gerechtigkeit als „Recht auf Rechtfertigung" stattfinden.[229]

Neyer greift hier Rainer Forsts Ansatz auf, nachdem alle Menschen einen basalen Anspruch haben, nämlich „das Recht, als moralische Person geachtet zu werden, die zumindest in dem Sinne autonom ist, dass sie nicht auf eine Weise behandelt werden darf, für die ihr nicht angemessene Gründe geliefert werden können".[230] Immer wenn unsere Freiheit durch andere Menschen oder Institutionen eingeschränkt wird, haben wir einen Anspruch darauf, nach einer Rechtfertigung zu verlangen. Die Legitimität der Freiheitseinschränkungen hängt nach dieser Konzeption von dieser Rechtfertigung ab: Die gelieferten Gründe müssen die Bedingungen der Reziprozität und der Universalität erfüllen. Reziprozität bedeutet, von niemandem etwas zu verlangen, das eine Person in Bezug auf sich selbst nicht auch zulassen würde. Universalität impliziert die Akzeptierbarkeit der Gründe und die Verbindlichkeit der Entscheidungen *für alle*.[231]

Meiner Meinung nach hebt Neyers Konzeption wichtige Komponenten der EU-Legitimität hervor. Jedoch sehe ich seinen Ansatz nicht als einen *Ersatz* der Evaluationen der EU, die auf demokratischen Standards basieren, sondern vielmehr als eine Ergänzung dazu. Dass Neyers Interpretation eine auf demokratischen Prinzipien fußende Bewertung der EU nicht ausschließt, wird auch dadurch bestätigt, dass seine Argumente gegen das demokratische Modell nicht vollständig überzeugen.

Das erste dieser Argumente besagt, dass die EU keine realistische Chance hat, eine demokratische Organisation zu werden. Demokratische Maßstäbe an die EU anzulegen, würde daher der Theorie jegliche empirische

229 Vgl. Neyer, Europe's Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union, 174–175.

230 Forst, Rainer, *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 2007, 300. Vgl. auch Forst, Rainer, Der Grund der Kritik. Zum Begriff der Menschenwürde in sozialen Rechtfertigungsordnungen, in: Jaeggi, Rahel; Wesche, Tilo (Hg.), *Was ist Kritik?* Frankfurt am Main: Suhrkamp 2009, 150–164.

231 Vgl. Neyer, Europe's Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union, 174–175.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Relevanz entziehen.[232] Die Charakteristika, welchen die EU seiner Meinung nach nie entsprechen wird, sind die Befugnis, Steuern zu erheben, Sanktionen durch Zwangsausübung durchzusetzen und externe Sicherheit zu gewährleisten.[233] Jedoch gehören diese Fähigkeiten zu den Kernkompetenzen eines souveränen Staates, ungeachtet seines demokratischen Charakters. Indem er so argumentiert, liefert Neyer zwar Erklärungen, warum die EU kein souveräner Staat werden wird, nicht jedoch, warum sie nicht demokratisch sein kann. Es kann jedoch argumentiert werden, dass für die EU demokratische Standards *sui generis* gelten oder, anders gesagt, dass die EU demokratische *Prinzipien* erfüllen kann und soll, nicht aber notwendigerweise in der gleichen Form wie staatliche Institutionen.[234]

Ein zweiter Grund, warum seiner Auffassung nach die EU nicht demokratisch sein kann, ist für Neyer die strukturelle und absichtliche Ablehnung des fundamentalen demokratischen Prinzips der Gleichheit der Bürger_innen. Sowohl im EU-Parlament als auch im Rat seien die Entscheidungsmechanismen so konzipiert, dass die Stimme der Bürger_innen kleinerer Staaten mehr Gewicht habe als diejenige der Bürger_innen größerer Staaten. Die EU negiere dabei das Prinzip der Gleichheit der Bürger_innen zugunsten des Prinzips der Gleichheit der Staaten. Diesem Argument kann aber erwidert werden, dass es nicht ausschließlich und notwendigerweise bedeutet, nach der Repräsentativität des EU-Parlaments zu fragen, wenn die EU nach demokratischen Standards evaluiert wird. Vielmehr, wie beispielsweise in der vorliegenden Untersuchung, kann der demokratische Charakter der EU in Bezug auf multiple Formen der demokratischen Kontrolle überprüft werden. Diese schließen auch Mechanismen ein, die typisch für die mehrstufige Struktur der EU sind, wie die Einbeziehung der nationalen Parlamente und die Qualität von deren Kontrolle über die Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden.[235]

Neyers Ansatz schließt somit meiner Meinung nach eine Überprüfung der EU-Legitimität nach demokratischen Prinzipien nicht aus. Nichtdestotrotz liefert er eine wichtige Ergänzung, indem er ermöglicht, Formen der Kontrolle zu berücksichtigen, die eine enge demokratische Perspektive

232 Da Neyer seinen Ansatz als zugleich realistisch und normativ bezeichnet, hat eine solche seiner Meinung nach utopische Assimilation der EU mit dem Nationalstaat keinen Platz in seiner Theorie. Vgl. oben Fußnote 225.

233 Vgl. Neyer, Europe's Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union, 170.

234 Vgl. vertiefend unten Abschnitt 5.2.

235 Vgl. unten Abschnitt 5.2.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht erfassen konnte, wie zum Beispiel die Pflicht der Kommission, dem Rat Rechtfertigungen für ihre Entscheidungen zu liefern.[236] Wie diese Kriterien in die breitere Legitimitätskonzeption integriert werden können, wird unten gezeigt.[237]

4.4 Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Grundsätze der normativen Ordnung der EU

Wenn die diskutierten alternativen Konzeptionen der Legitimität keine umfassende, überzeugende Vorlage für die Bewertung der EU liefern, bleibt dann doch nur das Staatsmodell als Maßstab? Wie oben angedeutet, lautet meine These, dass das Paradigma des demokratischen Rechtsstaates die grundlegenden Legitimationsprinzipien der EU liefert, in dem doppelten Sinne, dass die EU in Bezug auf diese Prinzipien ihren Legitimitätsanspruch erhebt und dass sie überwiegend anhand demokratisch-rechtsstaatlicher Prinzipien als legitime Ordnung akzeptiert (oder kritisiert) wird. Jedoch ist die Kongruenz mit dem demokratisch-rechtsstaatlichen Modell nicht auf der Ebene der institutionellen Architektur zu suchen, sondern auf der Ebene der grundlegenden Prinzipien.

Dass der demokratische Rechtsstaat den Horizont des Legitimitätsanspruchs der EU darstellt, ist in den fundamentalen Dokumenten der EU, etwa in dem Vertrag über die EU (EUV)[238] oder in der Charta der Grundrechte der EU, verdeutlicht. Der EUV weist in der Präambel auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als grundlegende Werte Europas hin, und die Grundrechtecharta stellt fest:

---

236 Vgl. Neyer, Europe's Justice Deficit: Justification and Legitimacy in the European Union, 179.

237 Vgl. unten Abschnitt 6.2.

238 Vgl. Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) – Protokolle – Anhänge – Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13.12.2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat – Übereinstimmungstabellen, Amtsblatt Nr. C 326 vom 26.10.2012, 1–390. Über die Verpflichtung der EU zu demokratischen Prinzipien und ihre besondere Art, diese zu verkörpern vgl. Habermas, Jürgen, *Zur Verfassung Europas: ein Essay*. Berlin: Suhrkamp 2011, 63.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> In dem Bewusstsein ihres geistig-religiösen und sittlichen Erbes gründet sich die Union auf die unteilbaren und universellen Werte der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität. *Sie beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.* Sie stellt den Menschen in den Mittelpunkt ihres Handelns, indem sie die Unionsbürgerschaft und einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts begründet.[239]

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind also die Grundsätze, auf welche die EU ihren Legitimitätsanspruch gründet. Die Erfüllung demokratischer und rechtsstaatlicher Kriterien ist nicht nur eine notwendige Bedingung für den Beitritt neuer Mitglieder, sondern die EU hat sich die Einhaltung dieser Kriterien auch selbst vorgeschrieben. In dem Vokabular des kritischen Realismus bedeutet dies, dass Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die spezifische Antwort der EU auf die „erste politische Frage" liefern. Die politische Ordnung der EU ist nach ihrer Selbstauffassung legitim, wenn sie in der Lage ist, demokratische und rechtstaatliche Prinzipien zu respektieren und zu fördern.

Wie bereits erwähnt, möchte ich aber nicht daraus folgern, dass die EU, um ihrem Anspruch gerecht zu werden, die institutionelle Struktur des demokratischen Rechtsstaates duplizieren sollte. Vielmehr sollte meines Erachtens die Konvergenz auf der Ebene der Grundprinzipien überprüft werden. Diese werden zwar vom Modell des demokratischen Rechtsstaates übernommen, können aber auf institutioneller Ebene durch Strukturen realisiert werden, die ursprünglich für die EU und ihre komplexe Architektur konzipiert wurden, und dabei zum Beispiel auch die auf nationaler Ebene existierenden Mechanismen miteinbeziehen.

In diesem Sinne grenzt sich die hier durchgeführte Analyse von der Demokratiedefizit-Debatte ab. In ihrer klassischen Form impliziert die Diagnose eines Demokratiedefizits der EU die Annahme, dass bei der Beurteilung der Legitimität der EU-Ordnung Maßstäbe des liberal-demokratischen Modells des Nationalstaates angewendet werden sollten. Die somit diagnostizierten Mängel fokussieren sich dabei auf die unzureichende Teilnahme der EU-Bürger_innen und des EU-Parlaments an den Prozessen der Entscheidungsfindung.[240]

---

239 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Amtsblatt der EU C 326/391 vom 26.12.2012, Präambel, Kursivsetzung E.O.

240 Für die Rekonstruktion der Debatte seit den 1970er Jahren vgl. exemplarisch Bellamy, Richard, The Challenge of European Union, in: Dryzek, John S.; Honig, Bonnie; Phillips, Anne (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Theory*.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Mit diesen Positionen teile ich die Überzeugung, dass die demokratisch-rechtsstaatliche Tradition im Enddefekt das Legitimationsmuster der EU-Politik und damit die Maßstäbe für eine kritische (im Sinne der immanenten Kritik) Bewertung der Legitimität der EU liefert. Jedoch, wie ich argumentieren werde, wird die Übereinstimmung zwischen den Legitimitätsprinzipien der EU und dem liberal-demokratischen Modell nicht auf der Ebene der institutionellen Architektur lokalisiert, sondern auf einer basaleren Ebene. Es sind nicht notwendigerweise die konkreten Mechanismen und Institutionen des demokratischen Rechts*staates*, die auf der EU-Ebene reproduziert werden sollten. Der Einklang, wie ich argumentieren werde, ist vielmehr auf der Ebene der Grundprinzipien zu verorten. Die Verwirklichung dieser Prinzipien kann in der rechtlich-politischen Ordnung der EU durch institutionelle Mechanismen stattfinden, die sich von den nationalen unterscheiden.

Eine interessante Wende in der Demokratiedefizit-Debatte wurde durch die Konzeptualisierung der EU als eine „Demoikratie" angestoßen. Dieser Begriff bezeichnet die EU als eine Vereinigung von Völkern, die zwar zusammen regieren, dabei jedoch nicht zu *einem* Volk verschmelzen.[241] In Anlehnung an diese Bezeichnung haben Richard Bellamy und Albert Wea-

---

Oxford: Oxford University Press 2006, 245–261, hier 252–257. Exemplarisch zu der Demokratiedefizit-Debatte vgl. auch Moravscik, Andrew, In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the EU, in: Journal of Common Market Studies, 40/4, 2002, 603–624, Lord, Christopher, An indirect legitimacy argument for a directly elected European Parliament, in: European Journal of Political Research, 56/3, 2017, 512–528 und Hennette-Vauchez, Stéphanie *et al.*, *Für ein anderes Europa: Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone*. München: C.H. Beck 2017.

241 Vgl. Ronzoni, Miriam, The European Union as a demoicracy: Really a third way?, in: European Journal of Political Theory, 16/2, 2017, 210–234; Ronzoni übernimmt hier die Definition der „demoicracy" von Kalypso Nicolaïdis, vgl. Nicolaïdis, Kalypso, European demoicracy and its crisis, in: Journal of Common Market Studies, 51/2, 2013, 351–369, hier 351. Der Ausdruck wurde durch Philippe Van Parijs geprägt und von Nicolaïdis weiterentwickelt, vgl. Van Parijs, Philippe, Should the European Union Become More Democratic?, in: Føllesdal, Andreas; Koslowski, Peter (Hg.), *Democracy and the European Union*. Berlin: Springer 1997, 287–301; Nicolaïdis, Kalypso, Our European Demoi-cracy: Is this Constitution a Third Way for Europe?, in: Nicolaïdis, Kalypso; Weatherill, Stephen (Hg.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2003, 137–152; Nicolaïdis, Kalypso, The New Constitution as European 'Demoi-Cracy'?, in: Critical Review of International Social and Political Philosophy, 7/1, 2004, 76–93; Cheneval, Francis; Schimmelfennig, Frank, The Case for Demoicracy in the European Union, in: JCMS: Journal of Common Market Studies, 51/2, 2013, 334–350.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

le kürzlich die These aufgestellt, wonach die EU nicht an einem demokratischen Defizit, sondern an einem „*demo*i-cratic disconnect" leiden würde. Dieser bestünde in der defizitären Verbindung zwischen den Bürger_innen der jeweiligen Staaten und den Entscheidungen, welche ihre Repräsentant_innen auf multi- und supranationaler Ebene treffen. Während die Lösung des Demokratiedefizits in der Ermächtigung des EU-Parlaments liege, weise der „*demo*i-cratic disconnect" auf die Notwendigkeit einer Ermächtigung der nationalen Parlamente im Entscheidungsverfahren auf supranationaler Ebene hin.[242]

Ich werde unten im neunten Kapitel mögliche Konvergenzen dieser Auffassung mit dem im Abschluss dieses Buches präsentierten Vorschlag besprechen. Trotz dieser möglichen Berührungspunkte unterscheidet sich die hier geführte Diskussion von dem erwähnten demoikratischen Ansatz dadurch, dass der Schwerpunkt der vorliegenden Ausführungen nicht in der Diskussion der Legitimität der EU als ganzer Ordnung besteht, sondern in der Überprüfung der Legitimität einzelner Maßnahmen *gemäß* den Legitimationsprinzipien, die für die EU als Ganze gelten. Ferner wird hier die Frage der Legitimität nicht nur in Bezug auf die Einhaltung demo- (oder demoi-)kratischer Standards bewertet. Vielmehr ist das der EU immanente Legitimitätsmodell ein multidimensionales Konzept, das neben demokratischer Repräsentation auch weitere Kriterien umfasst, wie beispielsweise Rechtfertigbarkeit der erlassenen Normen, einschließlich deren Effektivität und Verfahrenskonformität sowie Abschätzung der politischen und sozialen Auswirkungen der Maßnahmen.

---

242 Vgl. Bellamy, Richard; Weale, Albert, Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games, in: Journal of European Public Policy, 22/2, 2015, 257–274; Bellamy, Richard, *A Republican Europe of States Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*. Cambridge: Cambridge University Press 2019 und Bellamy, Richard, A European Association of Democratic States: Republican Intergovernmentalism, the Role of National Parliaments and the Democratic Constitution of the EU, in: Besselink, Leonard F. M. (Hg.), *De Economische Constitutie. Beginselen van de Democratische Rechtsstaat tussen Globalisering en Europeanisering/The Economic Constitution. Principles of Constitutional Democracy between Globalisation and Europeanisation*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020, 11–27. Die demoikratische Konzeption der EU wurde neuerdings auch aus realistischer Perspektive fruchtbar gemacht, um die Volksouveränität auf EU-Ebene zu stärken: vgl. Beetz, Jan Pieter; Rossi, Enzo, The EU's democratic deficit in a realist key: multilateral governance, popular sovereignty and critical responsiveness, in: Transnational Legal Theory, 8/1, 2017, 22–41.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Um diese Kriterien herauszuarbeiten, werde ich versuchen, die tiefgreifenden Strukturen und Prinzipien zu skizzieren, die sich in den westlichen Gesellschaften als Legitimitätskriterien des demokratischen Rechtsstaates historisch herauskristallisiert haben. Da zwar Demokratie und Rechtsstaat eng miteinander verflochten sind, jedoch auf zwei unterschiedlichen philosophischen Kernen gründen, werde ich zuerst die Prinzipien des Rechtsstaates erörtern, um dann nach der Beziehung zwischen diesen und den demokratischen Grundsätzen zu fragen.

Die herauszuarbeitenden Prinzipien werden für die darauffolgende Analyse provisorisch für gültig gehalten. Dies schließt aber nicht aus, dass dieselben Prinzipien, die eine gültige Grundlage für die Überprüfung der Legitimität der EU-Sicherheitsmaßnahmen liefern, sich durch diese Kritik selbst als einer Transformation bedürftig erweisen können. Wie im ersten Kapitel dargestellt, ist es durchaus im Sinne einer immanenten Kritik, dass dieselben Prinzipien gleichzeitig als gültige Instrumente der Kritik gelten und selbst in die auf der Kritik fußende Transformation miteinbezogen werden.

5 Grundsätze des demokratischen Rechtsstaates: Bausteine einer Genealogie

5.1 Historische Prämissen und philosophische Grundannahmen des Rechtsstaates

Das Wort „Rechtsstaat" bezieht sich zunächst auf eine bestimmte historische Entwicklung des deutschen Rechtssystems ab dem 19. Jahrhundert.[243] Im Kontext der hier untersuchten Legitimationsgrundlagen der EU wäre es jedoch irreführend, die Charakteristika eines solchen Modells in Bezug auf eine spezifische – obwohl an sich komplexe und alles andere als homogene – nationale Geschichte zu rekonstruieren. Dies allein schon deswegen, weil in den französischen und englischen Versionen der EU-Grundrechtecharta, in dem oben zitierten Auszug,[244] Ausdrücke benutzt werden, die auf eigenständige historische Erfahrungen verweisen, wie „État de droit" und „rule of law".[245] Die Bedeutung des Verweises auf die Rechtsstaatlichkeit als Grundsatz der EU muss also vielmehr auf

243 Vgl. Huster, Stefan, Rechtsstaat, in: Gosepath; Hinsch; Rössler (Hg.), *Handbuch der politischen und Sozialphilosophie*, 1092–1098.
244 Vgl. oben, Abschnitt 4.4 in diesem Kapitel.
245 Vgl. Huster, Rechtsstaat, 1092–1094.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Ebene der grundlegenden, allgemeinen Prinzipien gesucht werden, auf denen die verschiedenen historischen Erfahrungen beruhen.

In diesem allgemeinen Sinne kann der Rechtsstaat als eine Staatsform bezeichnet werden, in der „politische Herrschaft nur aufgrund und im Rahmen des Rechts ausgeübt wird".[246] Dabei ist der Grund für die Rechtsbindung der politischen Gewalt der Schutz der individuellen Rechte, der zudem als primäre Quelle der Legitimation des politischen Systems dient.[247]

Der philosophische Hintergrund dieser Konzeption ist die moderne Idee des Individualismus.[248] Die Theorie des Rechtsstaates ist eine durch die Jahrhunderte entwickelte Antwort auf ein spezifisch modernes Problem. Bekanntlich fand beim Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit ein Umbruch statt, der unmittelbare und tiefgreifende Konsequenzen für die Legitimation der politischen Macht mit sich brachte. Sowohl die organizistische Konzeption des politischen Lebens als auch die religiöse Begründung der Herrschaft, welche die früheren Epochen charakterisierten, verloren zunehmend an Bedeutung. Nach dem ersten Modell stellt die Gesellschaft eine organische Einheit dar und genießt axiologische Priorität vor dem Individuum. Die politische Ordnung ist nach diesem Modell von Natur aus gegeben und bedarf daher keiner zusätzlichen Legitimation. Nach dem zweiten Modell ist der Herrscher selbst an das sakrale Recht göttlichen Ursprungs gebunden und legitimiert die Ausübung seiner Macht durch den Einklang mit diesem göttlichen, seiner Verfügung entzogenen Recht.[249] Mit Beginn der Neuzeit werden beide Konzeptionen in zunehmendem Maße obsolet: Die politische Gemeinschaft ist weder natürlichen noch göttlichen Ursprungs, sondern eine künstliche, menschengemachte Ordnung. Damit gewinnt die Frage der Legitimität dieser Ordnung erneu-

---

246 Huster, Rechtsstaat, 1091, verweisend auf Grimm, Dieter, *Die Zukunft der Verfassung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1991, 159.

247 Vgl. Zolo, Danilo, Teoria e critica dello Stato di diritto, in: Costa, Pietro; Zolo, Danilo (Hg.), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*. Milano: Feltrinelli 2006, 17–88, engl. Übersetzung *The Rule of Law. History, Theory and Criticism*. Dordrecht: Springer 2007.

248 Vgl. Bobbio, Norberto, *L'età dei diritti*. Torino: Einaudi 1991, deutsche Übersetzung Bobbio, *Das Zeitalter der Menschenrechte: ist Toleranz durchsetzbar?*; vgl. auch Habermas, Jürgen, Zur Legitimation durch Menschenrechte, in: Habermas, Jürgen, *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1998, 170–192, hier 171–172.

249 Vgl. zum einen Bobbio, *L'età dei diritti*, 45–65 und zum anderen Habermas, Wie ist Legitimität durch Legalität möglich? Dazu auch Özmen, *Politische Philosophie zur Einführung*, 43.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

te Brisanz: Wenn das politische System nicht mehr an ein ihm gegenüber transzendentes Wertesystem gebunden ist, wie kann dann gesichert werden, dass politische Macht nicht in reine Willkür mündet?[250]

Die politischen Philosoph_innen der Neuzeit antworten auf diese Herausforderung mit Verweis auf den Individualismus, der auch den philosophischen Kern der späteren Konzeption des Rechtsstaates ausmacht. Der Individualismus hat mit anderen Worten die Funktion übernommen, die Hans Blumenberg als typisch für Prozesse der Säkularisierung beschrieb: Die individualistische Theorie hat nämlich in Bezug auf die Legitimation der Herrschaft die „vakant gewordene[n] Positionen von Antworten" umbesetzt, „deren zugehörige Fragen nicht eliminiert werden konnten".[251] Nach Norberto Bobbio glich diese Antwort einer kopernikanischen Revolution im kantischen Sinne: Das Politische wird nicht mehr aus der Perspektive des Herrschenden (*ex parte principis*), sondern aus derjenigen der Beherrschten (*ex parte populi*) betrachtet. Die zentrale deontische Grundstruktur ist demnach nicht mehr diejenige der Pflicht, sondern diejenige des subjektiven Rechts.[252]

Diese Wende wurde in der politischen Philosophie durch die Vertragstheoretiker_innen durchgesetzt: Schon bei Thomas Hobbes, obwohl seine Theorie sich durch die Legitimierung einer absolutistischen Herrschaftsform in einen „performativen Widerspruch"[253] verwickelt, ist das Individuum der Ausgangspunkt für die Legitimation des politischen Systems.[254] Die individualistische Perspektive der Vertragstheorien wird mit Locke in dieser Hinsicht konsistenter: Hier behalten die frei und gleich geborenen

250 Zur Verknüpfung der Frage der politischen Legitimität mit der Entstehung des modernen Staates vgl. Würtenberger, Legitimität, Legalität, 689–691, wobei im Zuge der anfänglichen Theoretisierung der Souveränität bei Jean Bodin das Naturrecht, das an die Stelle des religiösen Elements tritt, noch eine entscheidende Rolle bei der Legitimierung der Herrschaft spielt. Vgl. Bodin, *Über den Staat*.

251 Blumenberg, *Die Legitimität der Neuzeit*, 75. Zur Kontroverse zwischen Hans Blumenberg und Carl Schmitt in Bezug auf das Thema der politischen Legitimität vgl. Müller, Oliver, Beyond the political: Hans Blumenberg's criticism of Carl Schmitt, in: Minkov, Svetozar; Nowak, Piotr (Hg.), *Man and his enemies. Essays on Carl Schmitt*. Bialystok: University of Bialystok Press 2008, 237–253.

252 Vgl. Bobbio, *L'età dei diritti*, 55–56. Vgl. dazu auch Habermas, Zur Legitimation durch Menschenrechte, 172 und Baccelli, Luca; Bobbio, Norberto: An Age of Rights Without Foundations, in: IRIS – European Journal of Philosophy and Public Debate, 2/4, 2010, 401–422.

253 Habermas, Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?, 7.

254 Vgl. Hobbes, *Leviathan: oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staates*.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Individuen ihre Freiheit und Gleichheit auch im Staat, dessen Macht präzise Grenzen gesetzt werden.[255] Individuelle Rechte werden nicht vom Souverän, gegebenenfalls temporär oder widerruflich, gewährt: Sie sind vielmehr die Bedingung der Legitimität seiner Herrschaft. Historisch wird die Idee der Priorität des Individuums gegenüber dem Staat in Art. 2 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte exemplarisch proklamiert, wonach die Erhaltung der „natürlichen und unantastbaren Menschenrechte" der „Zweck jeder politischen Vereinigung" ist.[256] Im 19. Jahrhundert entfaltete sich dann die Idee der Zentralität des Individuums in der Konzeption der subjektiven Rechte als Grundlage „privatautonomer Verfügungsbereiche" und in der Idee, dass der Zweck der Gesetze die Ermöglichung der subjektiven Entfaltung und die Förderung der Individuen ist.[257]

Der Individualismus ist also der Kern der Antwort der europäischen Neuzeit auf die Herausforderung, welche sich mit dem Ausfall der traditionellen Legitimationstheorien von Herrschaft stellte. Das bedeutet aber weder, dass den früheren Epochen die Idee der individuellen Rechte vollkommen fremd war, noch, dass die organizistische Konzeption des politischen Lebens verschwand.[258] Als prominentes Beispiel einer organi-

---

255 Vgl. Locke, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Auch bei Locke steht aber letztendlich die Legitimation der Herrschaft potenziell im Widerspruch zu den individualistischen Prämissen. Vgl. dazu und allgemein zur problematischen Verbindung zwischen politischem Gehorsam und Konsens Pateman, *The Problem of Political Obligation. A Critical Analysis of Liberal Theory*; Simmons, *Justification and legitimacy: essays on rights and obligations* und Pitkin, Hanna Fenichel, Obligation and Consent, in: The American Political Science Review, 59/4, 1965, 990–999.

256 Eine zentrale Frage, die sich in Bezug sowohl auf die Theorie als auch auf die Umsetzung der Menschenrechte stellt, ist, wie die Individuen definiert werden, die in den Genuss dieser als universell proklamierten Rechte kommen sollen. Vgl. hierzu Senger, Harro von, From the limited to the universal concept of human rights: two periods of human rights, in: Schluchter, Wolfgang (Hg.), *Human rights and cultural diversity: Europe, Arabic-Islamic world, Africa, China*. Goldbach: Keip 1993, 47–100; Orrù, Elisa, Olympe de Gouges on Slavery, in: Diacronìa, 2/2, 2020, 95-121 und Orrù, Elisa, Ein Gesellschaftsvertrag für alle. Die Universalität der Menschenrechte nach Olympe de Gouges, in: Allgemeine Zeitschrift für Philosophie, 46/2, 2021, 183-206.

257 Bobbio, *L'età dei diritti*, 60 und Habermas, Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?, 8–9. Jedoch wurden für Habermas beide Ideen bald durch eine positivistische Umdeutung entleert – zudem betont Habermas in der historischen Rekonstruktion mehr die prozeduralen Aspekte als die inhaltlichen Prinzipien der Vertragstheorien.

258 Als vormoderne Beispiele verweist Zolo auf die franziskanische Theologie des 13. und 14. Jahrhunderts, in der die Wurzeln für die Idee der subjektiven

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zistischen Konzeption der Politik, die sich in der Neuzeit dem Individualismus widersetzte, sei Hegels politische Philosophie erwähnt.[259] Auch die gegenwärtigen kommunitaristischen Theorien distanzieren sich von der typisch liberalen Konzeption des atomistischen Individuums und seiner normativen Priorität gegenüber der Gesellschaft.[260] Jedoch kann behauptet werden, dass mit der Neuzeit der Individualismus zum ersten Mal das *dominante* Paradigma der Legitimation der politischen Macht wird.[261]

Wenn das Individuum und seine Rechte nunmehr die Quelle der politischen Legitimität sind, nimmt die politische Macht eine paradoxe Position ein: Sie soll gleichzeitig die individuellen Rechte schützen, stellt aber auch selbst die größte Gefahr für die individuellen Freiheiten dar. Politische Herrschaft ist gleichzeitig notwendig, um die gesellschaftliche Ordnung und die effektive Ausübung der individuellen Rechte zu garantieren, aber auch gefährlich. Dabei geht die Theorie des Rechtsstaates das erste politische Problem an, so wie Bernard Williams es zum Ausdruck gebracht hat: Das politische System soll die soziale Ordnung, den Schutz der Individuen, Sicherheit, Vertrauen und die Bedingungen der Kooperation aufrechterhalten, gleichzeitig aber darf „die Lösung nicht Teil des Problems werden".[262] Das politische System darf nicht die Übel, wie etwa Unsicherheit und Terror, wiederherstellen, gegen die es Schutz bieten soll.

Das Rechtssystem wird, in der Theorie des Rechtsstaates, mit der Lösung dieses Paradoxons beauftragt: Das Recht soll gleichzeitig zur Erhaltung der Ordnung beitragen, der Gefährlichkeit der Macht entgegenwirken und die subjektiven Rechte schützen.[263] Hierin besteht auch die Spezifizität des Le-

---

Rechte und die Voraussetzungen für ihren Ausbau lägen. Vgl. Zolo, Teoria e critica dello Stato di diritto, 35.

259 Vgl. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*.

260 Vgl. beispielsweise Taylor, Charles, *Quellen des Selbst: die Entstehung der neuzeitlichen Identität*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996 und Taylor, Charles, *Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1992.

261 Vgl. auch Özmen, *Politische Philosophie zur Einführung*, 44.

262 Williams, *In the beginning was the deed*, 4.

263 Habermas hat bekanntlich diese Funktion des Rechts als „Vermittlung zwischen Faktizität und Geltung", zwischen der Positivität und der Legitimität des Rechts oder zwischen der Ausübung der organisierten Herrschaft und ihrer Bindung an legitimes Recht konzeptualisiert. Allerdings steht in der hiesigen Abhandlung die Kategorie der Macht im Mittelpunkt, während der Fokus von Habermas' Theorie auf der Kategorie des Rechts liegt. In beiden Fällen findet dann ein Übergang von der einen zur anderen Kategorie statt. So ist hier der Ausgangspunkt die gleichzeitige Notwendigkeit und Gefährlichkeit der Macht, die einer Hemmung durch das Rechtssystem bedarf. In Habermas' Theorie ist

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gitimitätsmodells des Rechtsstaates, die in zwei philosophischen Grundannahmen Ausdruck findet. Diese können als „Machtpessimismus" einerseits und „juristischer Optimismus" andererseits bezeichnet werden.[264] Nach dem ersten Prinzip ist der Macht eine Neigung zur maßlosen Ausdehnung in andere Bereiche, zur Konzentration der erlangten Befugnisse und zur Willkür in der Ausübung inhärent. Nach dem zweiten Prinzip ist das Recht ein effektives Mittel, um die eigentümliche Gefährlichkeit der Macht einzudämmen.

Diese komplexe Aufgabe kann vom Rechtssystem durch das Operationalisieren zweier Prinzipien bewältigt werden: des Prinzips der Streuung der Macht und des Prinzips der Differenzierung der Macht.[265] Ersteres bedeutet die Ermächtigung der Individuen, dadurch dass die öffentliche Gewalt eingeschränkt und gleichzeitig die Sphäre der individuellen Rechte erweitert wird. Sowohl die Einschränkung der öffentlichen Gewalt als auch die Erweiterung der individuellen Freiheiten werden durch das Rechtssystem definiert und sanktioniert.

Das Prinzip der Differenzierung der Macht richtet sich an die öffentliche Gewalt und bestimmt die Trennung des rechtlich-politischen Bereichs von dem ethisch-religiösen einerseits und von dem ökonomischen andererseits.[266] Letztere Differenzierung drückt in Habermas' Worten die Trennung von Staat und Gesellschaft aus, die „verhindern soll, daß soziale Macht ungefiltert […] in administrative Macht umgesetzt wird", und die darauf abzielt, soziale Ungleichheiten zu neutralisieren, bevor sie in den politischen Willensbildungsprozess einfließen.[267] Darüber hinaus kon-

---

dagegen das Rechtssystem und seine immanente Spannung zwischen Positivität und Legitimität oder zwischen „*gewaltsam* stabilisierter und *vernünftig* legitimierter Ordnung" (Habermas, *Faktizität und Geltung*, 20) der Ausgangspunkt. Die Positivität des Rechts verlangt eine Durchsetzung durch organisierte Herrschaft, die aber wiederum in den Formen des legitimen Rechts ausgeübt werden muss. Vgl. Habermas, *Faktizität und Geltung*, insbesondere 15–60.

264 Zolo, Teoria e critica dello Stato di diritto, 35.

265 Vgl. ebd., 34.

266 Vertiefend dazu vgl. Luhmann, Niklas, Gesellschaftliche und politische Bedingungen des Rechtsstaates, in: Luhmann, Niklas, *Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 53–65.

267 Habermas, *Faktizität und Geltung*, 215. Aus Habermas' Sicht ist jedoch die erste Differenzierung, nämlich zwischen Recht und Politik einerseits und zwischen Recht und Moral andererseits, nur bedingt zu verstehen. Für Habermas bedeutet diese Differenzierung keine absolute Entkopplung des Rechts und der Politik von der Moral. Eine Autonomisierung des Rechts und der Politik im Rechtsstaat ist vielmehr nur unter der Bedingung möglich, dass moralische

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kretisiert sich aber das Prinzip der Differenzierung der Macht auch in der Trennung, innerhalb der rechtlich-politischen Macht, zwischen den Funktionen der Rechts*setzung* (*legis latio*) und der Rechts*anwendung* (*legis executio*).[268]

Zusammenfassend kann also der Rechtsstaat als die moderne europäische Version vom Staat bezeichnet werden, die sich philosophisch auf individualistische Prämissen und auf die Grundannahmen des Machtpessimismus und des juristischen Optimismus stützt. In diesem System wird die Rechtsordnung mit der Aufgabe betraut, die individuellen Grundrechte zu schützen und die Macht in ihren Grenzen zu halten. Dafür werden zwei Arten von Verfahren eingesetzt, welche die Streuung der Macht einerseits und die Differenzierung der Macht andererseits garantieren sollen.[269]

5.2 Das demokratische Prinzip

Aus den oben skizzierten Charakteristika des Rechtsstaates lässt sich keine unmittelbare Verpflichtung zur Demokratie ableiten. Prinzipiell sind rechtsstaatliche Systeme ohne demokratische Struktur denkbar, so wie es auch möglich ist, dass demokratische Systeme einige rechtsstaatliche Prinzipien missachten.[270] Anders formuliert: Ein Rechtsstaat setzt sich dem absolutistischen, dem totalitären und dem Polizeistaat eindeutig entgegen; nicht so aber den Formen oligarchischer oder technokratischer Herrschaft, die zwar nicht demokratisch sind, aber kompatibel mit den Prinzipien des Rechtsstaates zu sein scheinen.[271]

Andererseits scheinen Rechtsstaat und Demokratie sich gegenseitig unterstützende Systeme zu sein, sodass sie nur aneinander gekoppelt langfristig bestehen bleiben können. Zum einen sind die individuellen Freiheiten als Raum, der gegen Machteingriffe geschützt ist, eine wichtige Vorausset-

---

Prinzipien die Verfahrensrationalität des Rechtssystems bestimmen. Vgl. Habermas, Wie ist Legitimität durch Legalität möglich? und Habermas, Jürgen, Recht und Moral (Tanner Lectures 1986). Zur Idee des Rechtsstaats, in: Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, 571–599.

268 Der Bereich der Rechtsanwendung kann weiterhin in die judikative und exekutive Funktion ausdifferenziert werden. Vgl. Zolo, Teoria e critica dello Stato di diritto, 34.

269 Vgl. ebd., 45.

270 Vgl. Huster, Rechtsstaat, 1096–1097.

271 Vgl. Zolo, Teoria e critica dello Stato di diritto, 47.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zung für die freie Meinungsbildung und -äußerung, die unverzichtbar für eine nicht nur formelle Teilnahme an der demokratischen Entscheidungsfindung sind. Zum anderen scheint demokratische Partizipation eine zusätzliche Garantie gegen Machtmissbrauch zu sein. Daher haben einige prominente Autor_innen, darunter bekanntlich Jürgen Habermas, für die Gleichursprünglichkeit des rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzips argumentiert.[272]

Ob nun diese Gleichursprünglichkeit besteht oder nicht, ist aber in diesem Kontext zweitrangig, da die EU sich sowohl zum rechtsstaatlichen als auch zum demokratischen Prinzip verpflichtet hat.[273] Die Verpflichtung zum demokratischen Prinzip bedeutet auf philosophischer Ebene, dass eine zusätzliche Bedingung der Legitimität zu den rechtsstaatlichen hinzukommt. Diese besteht in der Möglichkeit der Individuen, auf den öffentlichen Raum durch die Teilnahme an politischen Entscheidungen einzuwirken.[274]

So kann die Beziehung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Demokratie im Kern als die Beziehung zwischen privater und öffentlicher Autonomie verstanden werden. Erstere stellt einen Raum dar, der vor dem Eindringen der Macht geschützt wird, während die zweite auf die Möglichkeit des Einwirkens der Individuen auf politische Entscheidungen hinweist.[275]

Die Idee vom Mitwirken der Bürger_innen bei politischen Entscheidungen ist bereits in der Antike bekannt; die griechische *Polis* liefert das prototypische Modell dieser Konzeption. Die *moderne* Idee der öffentlichen Autonomie unterscheidet sich aber wesentlich von der klassischen. Das hellenistische Ideal war durch die Auslosung der Amtsträger und die direkten Volksversammlungen gekennzeichnet. In der modernen Form der Demokratie werden dagegen die Ämter per Wahl statt per Los besetzt und die Volksversammlungen durch Repräsentativkörper ersetzt. Aus

---

272 Vgl. Habermas, *Faktizität und Geltung*, u. a. 493.

273 Vgl. oben Abschnitt 4.4 und die Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

274 Vgl. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 153 und Richardson, Henry S., Demokratie, in: Gosepath; Hinsch; Rössler (Hg.), *Handbuch der politischen Philosophie und Sozialphilosophie*, 206–211, hier 206.

275 Diese Unterscheidung zwischen privater und öffentlicher Autonomie kann auch mit Benjamin Constant als Unterscheidung zwischen einem typisch modernen und einem typisch antiken Verständnis von Freiheit aufgefasst werden, jedoch mit dem unten kurz geschilderten Vorbehalt der Unterschiede zwischen dem antiken und dem modernen Demokratieverständnis. Vgl. Constant, Benjamin, *Über die Freiheit*. Klosterberg, Basel: Schwabe 1946 (zuerst veröffentlicht 1819) und Habermas, Zur Legitimation durch Menschenrechte, 173–174.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer „unmittelbaren" wurde eine repräsentative Demokratiekonzeption, die in größeren Gesellschaften als einzig anwendbare angesehen wird.[276] Das Volk nimmt nicht direkt an der Entscheidungsfindung teil, sondern die Entscheidungsbefugnisse werden durch Wahlen an Vertreter_innen übertragen.

Der philosophische Kern dieses Ideals wird von der Idee der Autonomie als Selbstgesetzgebung verkörpert, welche die Fähigkeit vernünftiger Wesen, sich selbst Gesetze zu geben, bezeichnet und im Mittelpunkt von Kants moral- und politischer Philosophie steht.[277] Nach dieser Konzeption kann ein Subjekt legitimerweise nur an diejenigen Gesetze gebunden sein, denen es selbst *hätte zustimmen können*. Diese Idee der öffentlichen Autonomie mündet, wie erwähnt, nicht in der politischen Forderung, dass jedes Subjekt tatsächlich in den Entscheidungsprozess eingebunden werden sollte, sondern wird vielmehr in einer Art von rationalem Universalisierbarkeitstest konkretisiert. So besagt nach Habermas das Demokratieprinzip, dass „nur die juridischen Gesetze legitime Geltung beanspruchen dürfen, die in einem ihrerseits rechtlich verfaßten diskursiven Rechtsetzungsprozeß die Zustimmung aller Rechtsgenossen finden *können*".[278]

In Habermas' Interpretation gewinnt zudem dieses moderne liberale Demokratieverständnis eine diskurstheoretische Dimension. Diese besteht

---

276 Vgl. Meier, Christian; Reimann, Hans Leo; Conze, Werner, Demokratie, in: Brunner, Otto; Conze, Werner; Koselleck, Reinhart (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 1. Heidelberg: Klett-Cotta 1972, 821–899, hier 872–873; Richardson, Demokratie, 207–208.

277 Vgl. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*; Christman, John, Autonomie, in: Gosepath; Hinsch; Rössler (Hg.), *Handbuch der politischen Philosophie und Sozialphilosophie*, 96–102, hier 96.

278 Habermas, *Faktizität und Geltung*, 141. Dieser Nexus zwischen politischer Obligation und Konsens ist zugegeben problematisch. Vgl. oben Fußnote 253. Ebenfalls können aus einer realistischen und kritischen Perspektive heraus die Wirksamkeit und Bedeutung des demokratischen Ideals für die real existierenden politischen Organisationen infrage gestellt werden. Da aber hier das Ziel der Abhandlung ist, zunächst die internen Legitimitätsprinzipien herauszuarbeiten, wird das Appellieren der EU an demokratische Prinzipien ernst genommen und zunächst nicht infrage gestellt. Ich beschränke mich hier auf den Verweis auf die Literatur zum Thema, welche die Widersprüche und funktionellen Spannungen der Demokratietheorie aus einer kritischen und historischen Perspektive untersucht. Vgl. u. a.: Dunn, John, *Democracy: the unfinished journey. 508 BC to AD 1993*. Oxford: Oxford University Press 1992; Zolo, *Die demokratische Fürstenherrschaft. Für eine realistische Theorie der Politik*; Dunn, John, Capitalist democracy: elective affinity or beguiling illusion?, in: Daedalus, 136/3, 2007, 5–13.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in einer breiteren Öffentlichkeit, in der idealerweise alle Bürger_innen zu relevanten Themen Stellung nehmen können und die eine „informelle Meinungsbildung“[279] ermöglicht. Durch Wahlentscheidungen und legislative Beschlüsse fließt die informelle Meinungsbildung in institutionalisierte Verfahren ein, wodurch sie die tatsächlichen Entscheidungen nicht unmittelbar trifft, sondern in „bestimmte Kanäle“[280] lenkt.

Ähnlich wie im Fall des Rechtsstaates stellt das Ideal der repräsentativen Demokratie das dominante legitimierende Paradigma in der westlichen Welt und insbesondere in Europa dar, jedoch sind der europäischen Moderne konkurrierende Demokratieverständnisse nicht fremd. Prototypisch für diese modernen alternativen Konzeptionen ist Rousseaus Theorie, die nicht ohne Widerspruch zu seinen individualistischen Prämissen durch das Ideal der unmittelbar ausgeübten Demokratie geprägt ist.[281] An Rousseaus Ideal knüpft Carole Patemans Modell der partizipatorischen Demokratie an, um nur ein Beispiel gegenwärtiger politisch-philosophischer Konzeptionen zu nennen.[282]

6 Kriterien der Legitimität der EU-Normen

In den vorigen Abschnitten habe ich die philosophischen Grundsätze beleuchtet, die den Horizont der Legitimität der EU-Politik darstellen. Die grundlegende Frage dieser Untersuchung ist aber nicht, ob die EU als politisches System legitim ist, sondern wie sich die spezifischen Maßnahmen im Rahmen des RFSR, die im zweiten Teil analysiert werden, in den EU-Legitimationshorizont einfügen und ob – und wenn ja, wie – sie auf diesen rückwirken.

---

279 Habermas, Jürgen, Drei normative Modelle der Demokratie, in: Habermas, Jürgen, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996, 277–293, hier 288; vgl. auch Habermas, Jürgen, Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp 1996, 185–191.

280 Habermas, Drei normative Modelle der Demokratie, 288.

281 Vgl. Rousseau, Jean-Jacques, *Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts*, hg. v. Brockard, Hans. Stuttgart: Reclam 2008 (zuerst veröffentlicht 1762).

282 Vgl. Pateman, Carole, *Participation and democratic theory*. Cambridge: University Press 1970; Pateman, *The Problem of Political Obligation. A Critical Analysis of Liberal Theory*; vgl. dazu auch Zolo, *Die demokratische Fürstenherrschaft*, 90–94.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Frage ist also, wie die oben erläuterten philosophischen Grundsätze operationalisiert werden können, um als Basis für die Evaluation der Legitimität einzelner Normen zu dienen. Ich schlage drei Kriterien vor, die aus den Grundannahmen des rechtsstaatlich-demokratischen Modells abgeleitet werden und als Grundlage einer kritischen Überprüfung der EU-Maßnahmen dienen können: Rechtfertigung und Effektivität, Verfahrenskonformität sowie Rückwirkung auf die normative Ordnung.[283]

6.1 Rechtfertigung und Effektivität

Die grundlegende Idee dieses Kriteriums ist, dass Maßnahmen, welche die individuellen Rechte einschränken oder die Befugnisse der politischen Macht erweitern, einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Das Kriterium entspringt direkt aus den individualistischen Prämissen des rechtsstaatlichen Paradigmas, nimmt die Idee der gleichzeitigen Notwendigkeit und Gefährlichkeit der politischen Macht ernst und operationalisiert den Mechanismus der Streuung der Macht auf grundlegende Art.

Erstens besteht die Verbindung mit den individualistischen Prämissen des Rechtsstaates darin, dass der Schutz der individuellen Rechte als erste Legitimationsquelle der politischen Macht angesehen wird. Für jede Einschränkung dieser Rechte besteht Rechtfertigungsbedarf. Die Maßnahmen, die diese Rechte einschränken, müssen dementsprechend einerseits

283 In der Politikwissenschaft ist die Einteilung der Legitimität in Input- und Output-Legitimität, zu der neuerdings als dritte Kategorie noch die Throughput-Legitimität hinzukommt, üblich. An dieser Stelle wird nicht diskutiert, inwiefern die hier vorgeschlagenen Kriterien sich mit der politikwissenschaftlichen Unterscheidung decken, sondern nur auf die Komplexität der Debatte in der Politikwissenschaft selbst hingewiesen. Diese deutet darauf hin, dass die Bedeutung der drei Begriffe umstritten ist. Vgl. für die Einführung der Einteilung in Input- und Output-Legitimität Scharpf, Fritz Wilhelm, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag 1970. Zur aktuellen Diskussion vgl. Steffek, Jens, Die Output-Legitimität internationaler Organisationen und die Idee des globalen Gemeinwohls, in: Geis, Anna; Nullmeier, Frank; Daase, Christopher (Hg.), *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2012, 81–100; Scharpf, Fritz Wilhelm, De-constitutionalisation and majority rule: A democratic vision for Europe, in: European Law Journal, 23/5, 2017, 315–334; Schmidt, Vivien A., Democracy and Legitimacy in the European Union, in: Jones, Erik; Menon, Anan; Weatherill, Stephen (Hg.), *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2012, 661–675.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

notwendig sein und andererseits die Einschränkungen der subjektiven Rechte auf ein Minimum begrenzen. Zweitens findet hier der Machtpessimismus, oder die Idee der gleichzeitigen Notwendigkeit und Gefährlichkeit der Macht, Berücksichtigung. Denn nach diesem Prinzip ist jede Maßnahme, die Machtbefugnisse ausweitet, potenziell gefährlich. Zudem neigt sie dazu, wenn nicht sorgfältig eingeschränkt, zu weiteren Machtausweitungen zu führen. Dementsprechend dürfen solche Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen und nach Überprüfung ihrer Berechtigung eingeführt werden. Drittens fließt hier schließlich der Mechanismus der Streuung der Macht in die Analyse ein. Das Rechtssystem muss nach diesem Prinzip sicherstellen, dass die öffentliche Macht eingeschränkt und die Sphäre der individuellen Rechte geschützt wird. Das Verlangen nach einer Rechtfertigung ist eine erste Schranke zur Verwirklichung dieses Prinzips.

Die verlangte Rechtfertigung soll plausibel machen, dass die eingeführten Maßnahmen einen legitimen Zweck verfolgen und dass sie zur Verwirklichung dieses Zwecks auf effektive und effiziente Weise beitragen.

Gemäß diesem Kriterium werde ich im zweiten Teil des vorliegenden Buches bei jeder analysierten Maßnahme besondere Aufmerksamkeit den Argumenten, welche deren Einführung gerechtfertigt haben, und den sich daran anschließenden Debatten schenken. Es wird zunächst gefragt, zu welchem Zweck die Maßnahmen eingeführt wurden und wie sie als Mittel zur Realisierung dieser Zwecke beitragen sollen. Dabei werden *Pro- und Contra*-Argumente in Betracht gezogen und falls alternative Lösungen zur Debatte standen, werden diese mit den tatsächlich eingeführten Maßnahmen verglichen. Wenn empirische Daten über die Effektivität (als Fähigkeit, die gesetzten Ziele zu erreichen) der Maßnahmen vorhanden sind, werden diese im Folgenden ebenfalls präsentiert und diskutiert. Wenn dagegen keine empirischen Daten zur Verfügung stehen, oder auch zusätzlich zu diesen, werden weitere theoretische Überlegungen über die zu erwartende Effektivität der Maßnahmen miteinbezogen. Auch die Effizienz dieser Maßnahmen, als Kosten-Nutzen-Verhältnis verstanden, wird eine Rolle bei ihrer Evaluation spielen, insbesondere indem die tatsächlich angefallenen oder geschätzten Kosten aufgeführt werden.

Das Kriterium der Rechtfertigung weist Ähnlichkeiten mit dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf, welcher verlangt, dass „ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient und als [legitimes] Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ist".[284] Das Kriterium der Rechtfertigung drückt meiner Meinung nach den gleichen philosophischen Kern wie dieser Grundsatz aus. Jedoch gehört zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch die Überprüfung der Angemessenheit der Maßnahmen, nämlich die Abwägung, ob der zu erwartende Grundrechtseingriff in einem adäquaten Verhältnis zu den rechtfertigenden Gründen steht. Eine solche Abwägung wird hier nicht als Teil des Rechtfertigungskriteriums durchgeführt. Vielmehr werden Fragen des Eingriffs in die Grundrechte und -freiheiten als Teil des dritten Kriteriums, nämlich der politischen Auswirkungen, in die Analyse einfließen.

Ich habe hier das Kriterium der Rechtfertigung im Rahmen eines realistischen Ansatzes, nämlich als immanentes Legitimationsmodell der analysierten Ordnung, herausgearbeitet. Ohne die universalistischen Implikationen der jeweiligen Theorien zu teilen, ist dieses Kriterium aber auch kompatibel sowohl mit Habermas' diskurstheoretischer Auffassung, wonach die Legitimität die „Begründbarkeit der jeweiligen Normen" ist,[285] als auch mit Forsts Idee, wonach jedes Individuum ein „Recht auf Rechtfertigung" der Entscheidungen hat, die ihn maßgeblich betreffen.[286]

6.2 Verfahrenskonformität

Dieses Kriterium verlangt, dass die gesetzten Normen durch rechtmäßige Verfahren zustande kommen und durch dafür kompetente Instanzen gesetzt werden. Dieses Prinzip baut auf den philosophischen Annahmen des Machtpessimismus einerseits und des juridischen Optimismus andererseits auf. Es setzt voraus, dass die Machtausübung rechtlich reguliert werden soll und dass die rechtlichen Mechanismen die zur Ausuferung neigende politische Macht effektiv eindämmen können. Dieses Prinzip konkretisiert

284 BVerfGE 19, 342, zitiert in Wienbracke, Mike, Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, in: Zeitschrift für das Juristische Studium, 2, 2013, 148–155, hier 148. Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vgl. auch Jestaedt, Matthias; Lepsius, Oliver (Hg.), *Verhältnismäßigkeit. Zur Tragfähigkeit eines verfassungsrechtlichen Schlüsselkonzepts*. Tübingen: Mohr Siebeck 2015.

285 Habermas, *Faktizität und Geltung*, 48.

286 Forst, *Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit*. Wie im ersten Kapitel und in den vorigen Teilen dieses Kapitels argumentiert wurde, liefert das Modell des Rechtsstaates die Grundlage für eine kritische Überprüfung der EU-Maßnahmen im Sinne einer internen oder immanenten Kritik, die aber die Universalisierbarkeit dieser Maßstäbe nicht impliziert. An Habermas' Auffassung finde ich zudem die Rückkopplung an den hypothetischen Konsensus problematisch. Vgl. oben Fußnote 253.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Idee des Machtpessimismus und des juristischen Optimismus durch den Rekurs auf die Differenzierung der Macht, insbesondere durch die Trennung der Rechtssetzung von der Rechtsanwendung und innerhalb letzterer durch die Ausdifferenzierung zwischen judikativer und exekutiver Funktion.[287]

Im Kontext der hier durchgeführten Analyse operationalisiert das Kriterium der Verfahrenskonformität den Mechanismus der Machtdifferenzierung in einer Art und Weise, welche der Spezifizität der EU-Architektur und ihrem dynamischen Charakter Rechnung trägt. Einerseits berücksichtigt es, dass eine Differenzierung der Macht auf EU-Ebene nicht nur die Trennung der Rechtssetzung von der Rechtsanwendung bedeutet, sondern dass sie auch die vertikale Verteilung der Kompetenzen zwischen den nationalen und den europäischen Institutionen beinhaltet. Zudem richtet sich die Evaluation der Verfahrenskonformität nach den Kompetenzzuschreibungen, wie sie nach EU- und nationalem Recht zur Zeit der Bestimmung der jeweiligen Maßnahmen galten. Dabei respektiert dieses Kriterium die Eigenartigkeit der EU als politisches System, indem es keine starre Übertragung der nationalen Gewaltenteilung fördert. Es wird auch dem dynamischen Charakter der EU-Entwicklung gerecht, indem es die Kriterien anwendet, die zur Zeit der Erlassung der Maßnahmen galten. Schließlich findet hier auch das Modell der internationalen Legitimität, wonach die Legitimität internationaler Institutionen von der Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängt, Berücksichtigung.[288] Dieses Element spielte insbesondere in der früheren Phase der Entwicklung der EU-Sicherheitspolitik, wie ich schildern werde, eine wichtige Rolle, weil damals die Struktur der EU noch ausgeprägter intergouvernemental war.

Ein zweites Element der Legitimität, das durch dieses Kriterium überprüft wird, ist das demokratische Prinzip. Die Verbindung zu diesem

287 Dabei bleibt die andere wichtige Komponente des Prinzips der Machtdifferenzierung, nämlich die Trennung des Politischen von den religiösen und ökonomischen Bereichen, unbeachtet. Die Überprüfung dieses Aspektes könnte interessante Einsichten für die Frage nach der Legitimität der EU-Sicherheitspolitik bieten, ihre Durchführung würde aber den inhaltlichen und disziplinären Rahmen dieses Buches sprengen. Für einen Einstieg in die Thematik vgl. Bigo, Didier *et al.*, Mapping the Field of the EU Internal Security Agencies, in: Bigo, Didier *et al.*, *The Field of the EU Internal Security Agencies*. Paris: L'Harmattan 2008, 5–66 und Chris Jones, Market Forces: The Development of the EU Security-Industrial Complex, Report by the Transnational Institute and Statewatch, 2017.

288 Vgl. oben Abschnitt 4.1.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Prinzip besteht in der Überprüfung der demokratischen Partizipation und Kontrolle in den Prozessen, die zur Einführung der EU-Sicherheitsmaßnahmen geführt haben. Auch in diesem Fall wird der speziellen Architektur der EU Rechnung getragen, indem die Einbeziehung der Parlamente sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene überprüft wird.

Das Kriterium der Verfahrenskonformität nimmt an, dass die Verteilung der Kompetenzen zwischen den EU-Organen und zwischen diesen und den Institutionen der Mitgliedstaaten der Verteilung der Machtausübung und der gegenseitigen Kontrolle dient. Gleichwohl wird vorausgesetzt, dass die Befugnisse der nationalen und legislativen Parlamente gewissermaßen die demokratische Repräsentation der EU-Bürger_innen gewährleisten. Die Einhaltung der immanenten Kriterien wird mit anderen Worten als eine minimale Anforderung an die Legitimität der beschlossenen Maßnahmen angesehen.[289]

Gemäß dem Kriterium der Verfahrenskonformität werde ich für jede untersuchte Maßnahme fragen, wie sich die institutionellen Verhältnisse sowohl zwischen den EU-Organen als auch zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene bei der Verabschiedung der Maßnahmen gestaltet haben.

6.3 Rückwirkung auf die normative Ordnung

Das Kriterium der Rückwirkung auf die normative Ordnung bezieht sich auf die sowohl inhaltlichen als auch prozeduralen Auswirkungen der verabschiedeten Maßnahmen auf die Herausbildung der dynamischen normativen Ordnung der EU. Dieses Kriterium bezieht sich noch einmal auf alle Grundprinzipien des demokratischen Rechtsstaates, aber sozusagen aus einer Ex-post-Perspektive. Es drückt die Idee aus, dass es – unabhängig von der Rechtfertigung einer Maßnahme und der Verfahrenskonformität ihrer Verabschiedung – wichtig für die Evaluation ihrer Legitimität ist, wie

289 Dieses Kriterium entspricht auch dem Legalitätsprinzip, nämlich der Idee, dass legitime Normen auf legale Weise (i. e. in Konformität mit den dafür vorgesehenen Verfahren) verabschiedet werden müssen. Dementsprechend wird Legalität als eine notwendige Voraussetzung der Legitimität angesehen, nicht aber als eine hinreichende, wie auch die Tatsache, dass weitere Kriterien der Legitimität herangezogen werden, zeigt. Für eine Kritik der Reduktion von Legitimität auf Legalität und eine Diskussion der Thesen Webers und Luhmanns vgl. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, 133–140 und Habermas, Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sich ihre Effekte zu den Legitimitätsvoraussetzungen (nämlich den rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien und deren philosophischen Grundlagen) verhalten.

Die erste hierfür relevante Frage ist, wie die eingeführten Maßnahmen sich auf das Grundprinzip des Individualismus und auf die davon abgeleiteten Grundrechte und -freiheiten auswirken. Zweitens werde ich, gemäß dem Prinzip der Streuung der Macht, in die Analyse einfließen lassen, wie sich die Sphären der individuellen Freiheiten und der öffentlichen Macht zueinander verhalten und wie ihr Verhältnis durch die Sicherheitsmaßnahmen modifiziert wird. Drittens, und in Anlehnung an das Prinzip der Differenzierung der Macht, werde ich skizzieren, wie die eingeführten Maßnahmen das Verhältnis zwischen den Funktionen der Rechtssetzung sowie der exekutiven und justiziellen Rechtsanwendung neu gestalten. Schließlich werde ich verfolgen, welche Auswirkungen die eingeführten Maßnahmen auf die individuelle Autonomie als Kern des demokratischen Prinzips haben.

Konkret werde ich zum Beispiel die Rolle von Sicherheit als Wert und Begriff untersuchen und wie sich der Verweis auf Sicherheit auf die politische Macht der EU auswirkt. Darüber hinaus werde ich fragen, ob sich neue Formen des Regierens abzeichnen, etwa unter dem Stichwort „algorithmische Regulierung“. Sollte sich im Folgenden ergeben, dass sich auf EU-Ebene tatsächlich solche neuen Regulierungsformen abzeichnen, werde ich deren Charakteristika anschließend näher untersuchen und mit den Grundzügen des demokratischen und rechtsstaatlichen Modells kontrastieren.

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748923169-95, am 12.10.2024, 10:48:36
Open Access – (cc) BY-SA – https://www.nomos-elibrary.de/agb