
Proširenje i transformacija Europske unije

Izlaganje sa znanstvenog skupa
342.4(4-67 EU)
Priljeno: 16. rujna 2002.

Ideja europskoga ustava

HANS VORLÄNDER*

Sažetak

Autor analizira utemeljenost zahtjeva za europskim ustavom. Smatra da postoje europska ustavna načela utvrđena ugovorima te pravni i institucionalni poredak koji svoju valjanost i funkcionalnost izvodi iz tih ugovora. Premda Rimski ugovori nemaju izričiti katalog temeljnih prava, ipak jamče četiri ekonomske slobode: slobodu kretanja ljudi, dobara, kapitala i usluga. Međutim, karakter Europske unije kao pravne zajednice počiva na pojedinačnim ustavima što povlači dva pitanja. Prvo, države članice su i dalje gospodari integracije čime je EU sličnija kasnosrednjovjekovnom pravnom stanju djelomične juridizacije političke vladavine nego zajednici s modernim ustavom. Drugo, Europska unija ne posjeduje *pouvoir constituant*. Ova je činjenica predmet kritike pobornika ideje europskoga ustava koji misle da EU treba ustav koji će uspostavljati i održavati veze među građanima. Prema njima, na ovaj bi se način stvorio početni poticaj za političku zajednicu.

Autor zaključuje da od europskoga ustava ne treba očekivati više od pripreme institucija koje stvaraju osjećaj zajedništva odnosno jedinstva građana. Međutim, ne bi trebalo očekivati ni manje od toga.

Ključne riječi: Europska unija, europski ustav, nacionalne države, ustav

Ideja europskoga ustava nije nova, ali je sve više u prvome planu javne rasprave. Najkasnije od Maastrichtskoga ugovora govori se o preutemeljenju Europske unije koje nanovo konstituira stari sustav Europske zajednice zasnovan na Rimskim ugovorima. Uvođenje europskoga državljanstva, razvijanje zajedničke vanjske i sigurnosne politike te pojačana suradnja u oblastima unutarnje i pravne politike, ali ponajprije uvođenje Gospodarske i monetarne unije – sve to skupa uzevši, stvara dojam da se Europska zajednica nanovo konstituira u Europsku uniju. Barem bi se moglo argumentirati da je

* *Hans Vorländer*, redoviti profesor političke znanosti na Odsjeku političkih znanosti Tehničkog sveučilišta u Dresdenu.

Maastrichtskim i, poslije njega, Amsterdamskim ugovorom te donesenim nacrtom povelje temeljnih prava, napravljen kvalitativan skok u okviru europske integracije, koji vodi k sve tješnjemu i integriranijemu obliku suradnje država članica Europske unije.

Ima li Europska unija, međutim, time već svoj ustav? Ili je riječ o zbijenome mehanizmu pravila i mreža koji se sastoji od ugovora o utemeljenju i preutemeljenju? Ili je riječ o kontinuiranome ustavnom procesu kontinuiranim dopisivanjem ugovora? Ili se Maastrichtski i Amsterdamski ugovor te nacrt povelje temeljnih prava mogu tumačiti kao konstitutivni akti pravoga europskoga ustavotvorstva?

To pitanje sadržava predodžbu da je državi ili zajednici koja se podrazumijeva kao politička zajednica potreban ustav ili, barem, ustavu ekvivalentna pravna načela kako bi se mogla smatrati političkim jedinstvom. Novija nas povijest poučava tome da ustavi imaju konstitutivno i regulativno značenje. Oni konstituiraju, u doslovnome smislu, političku zajednicu. Ustav određuje politički poredak i utvrđuje tko, kada i kako može odlučivati, on, dakle, utvrđuje procedure obrazovanja volje i odlučivanja. Povrh toga, on također sadržava svagda temeljna načela i ciljeve političke zajednice. Moderni je ustav sebi postavio kao cilj štititi temeljna i ljudska prava kao i temeljne političke slobode te prava udruživanja i komuniciranja. Usto, ciljne su odredbe moderne ustavnosti demokratsko načelo, načelo pravne države, načelo socijalne države te, ako postoji, odredba o razdiobi političke zajednice na različite jedinice federalnoga poretka. Sjevernoamerička, francuska, njemačka i kontinentalnoeuropska tradicija pokazuje da ustave donosi ustavotvorac, *pouvoir constituant*. Čin ustavotvorstva legitimacijski je izravno povezan s prakticiranjem suverenosti ustavotvornoga naroda. Tek ta konstelacija daje ustavom konstituiranome političkom sustavu legitimaciju, suglasnost i prihvatanje koji su nužni za obnašanje regulacijskih funkcija ustava. Zato moderni ustavi i imaju, svagda, legitimacijsku funkciju. Također nas povijest modernih ustava poučava da su ustavi, na koncu, upravo zato što konstituiraju i legitimiraju politički sustav, i simbolička uputa na predodžbenu i voljnu zajednicu građanstva koje se ustavom samo ustrojava i, time, također integrira kao civilno društvo. Moderni ustavi predstavljaju točku nedogleda civilnodruštvenoga identiteta. U ustavima nije samo povezana nada u dobar i pravedan poredak, mnoga društva, kao sjevernoameričko, njemačko, u njima vide sredstvo povezivanja svoga pluralističkoga građanskog društva.

Dakako da je to samo jedna strana povijesti ustava. Bio bi opravdan prigovor kad bismo upozorili na englesko iskustvo – i ne samo na nj, nego na ona politička društva i države koja postoje i bez pisanoga ustava, a ipak poznaju temeljne zakone na stupnju jednakome ustavu. I doista: Valja razlikovati među dvama pojmovima ustava. Jedan počiva na sjevernoameričkoj, francuskoj i kontinentalnoeuropskoj revolucionarnoj povijesti i daje prednost pisanome ustavu. Povijesni prijelomi i revolucije, kao nedavno srednjoeuropske revolucije 1989. godine, učinile su nužnim preuređenje političke zajednice i konstitutivni akt ustavotvorstva. Ustavi imaju oblik pisane povelje koja utvrđuje način i oblik političkoga jedinstva političkoga poretka. Ako hoćemo, možemo to razumijevanje ustava označiti kao racionalističko, konstruktivističko i voluntarističko. U aktu donesenoga ustava izražava se konkretna politička volja neke političke zajednice.

Englesko je iskustvo drukčije. Ondje prevladava povijesno, evolucijsko i organsko razumijevanje ustava. Engleska sve do danas ne poznaje pisani ustav, pa ipak se niz odredaba, pisanih jamstava i prava smatra temeljnim zakonima koji obrazuju vlastiti us-

tavni poredak. Taj je ustavni poredak povijesno izrastao i tijekom povijesti dokazao svoju ispravnost i "umnost". Poredak se potvrdio i stoga vrijedi. William Blackstone i, također, lord Bolingbroke shvaćali su kao ustav, svagda, ukupnost zakona, institucija i običaja koji su izvedeni iz historijskoga uma i povijesno-kulturne tradicije. O njima se zajednica sporazumjela i oni su postali vodiljom djelovanja svake vlade. Za Sjeverno-amerikance i kontinentalne Europljane, tako se može poantirano reći, ustavom iznova počinje politički poredak. Englezima je ustav, svagda, samo izraz postojećih zakona i pravnih pravila. Njih stvaraju temeljni zakoni i sporazumi, primjerice počevši s *Magna Charta* iz 1215. godine, primjenjuju sudovi i smatraju sigurnom sastavnicom običajnog prava. Nije, dakle, pogrešno ako se i za Englesku prihvati stupnjevan pravni poredak s pravnom strukturom jednakom ustavu.

Ovaj kratki zaobilazni put o bistrenju različitih razumijevanja ustava vraća u sadašnju raspravu o ideji europskoga ustava. Jer, moglo bi se, itekako, argumentirati da je pravo Europske zajednice, u bitnome, jednako stvaranju poretka ekvivalentnoga ustavu i stoga mu uopće ne treba konstitutivno preutemeljenje ustavom. Ponovljena rasprava o pravome europskom ustavnom aktu pokazuje, obratno, svijest o konstitucijskome deficitu. Kako se god prosuđivalo dalje ugovorno razvijanje prava Europske zajednice, čini se da postoji potreba za europskim ustavom u kojem će se složiti postojeće i eventualne nove odredbe i koji će temeljnome pravu Europske zajednice dati singularnu i poveljnu pozicijsku vrijednost, poput ustava nacionalne države. Kako drukčije protumačiti brojne pokušaje i aktivnosti usmjerene na izradu europskoga ustava? Već je 1984. godine Europski parlament predočio nacrt ustava za osnivanje Europske unije. Skupina njemačkih članova toga parlamenta izradila je 1988. godine nacrt ustava za federalnu uniju. Institucijski odbor Europskoga parlamenta predočio je 1993. godine radni dokument za ustav Europske unije. Konačno, već su prije Vladine konferencije 1996. godine postojale rezolucije o ustavu Europske unije. Od Spinellijeva odbora Europskoga parlamenta iz osamdesetih godina 20. stoljeća nanizalo se do danas nacrti i pokušaja da se državama Europske unije dade zajednički ustav u *jednome* konstitutivnome aktu.

U svim je tim nacrtima smatrano deficitarnim to što su pravni temelji Europske unije razvijeni u različitim ugovorima, dakle razasuto i kumulativno. Drugi se prigovor sastoji od iznova konstatiranoga demokratskog legitimacijskog deficita Europske unije. Ugovore su ratificirale samo države članice, ali nedostaje prava i zajednička legitimacija europskoga prava i europskih politika od strane europskoga predstavničkog tijela. Demokratizacija i parlamentarizacija Europe očekuje se, dakle, od temeljnoga europskoga akta. I, treće, Europskoj uniji nedostaje, tako kažu zagovornici europskoga ustavnog projekta, kodifikacija temeljnih prava europskoga građanina. Povelja o temeljnim pravima, napisana i zaokružena, morala bi biti sastavnica europskoga ustava. Ono što je vrijedilo za pojedine države članice, moralo bi, s pravom, vrijediti i za zajednički europski ustav. Ustavom legitimiran institucijski poredak, demokratizacija i parlamentarizacija te katalog temeljnih prava europskoga građanina – to su bili i ostaju motivi zahtjeva za pisanim europskim ustavom.

No, koliko je utemeljen zahtjev za europskim ustavom? Mogu li se institucijski, demokratski i temeljno-pravni deficiti, uopće, otkloniti europskim ustavom? Još više: Je li Europa Europske unije sposobna za ustav i treba li ona ustav uopće? Nisu li ustavi krajnje puni pretpostavki? Nije li im, takvo je dosadašnje iskustvo, nužna ujedinjena, te-

ritorijalno ograničena nacionalna država? I posjeduje li Europa Europske unije one kulturne i komunikacijske pretpostavke koje se, obično, mora pretpostaviti za ustav, njegovu valjanost i regulacijsku funkciju? Kako bismo mogli barem približno odgovoriti na ta pitanja, najprije moramo napraviti inventuru već postojećih ustavnih načela prije nego što se pitamo o perspektivi i utemeljenosti zahtjeva za europskim ustavom.

Ne bi bilo pogrešno sadašnje pravno stanje Europske unije označiti kao splet pojedinačnih ustava. Europska se unija konstituirala Rimskim ugovorima i, u slijedu, različitim načelnim pravnim aktima. Među posljednjim treba odnedavno navesti, ponajprije, Maastrichtski i Amsterdamski ugovor. Postoje, dakle, europska ustavna načela utvrđena ugovorima, postoji pravni i institucijski poredak, koji svoju valjanost i funkcionalnost izvode iz postojećih ugovora. Primarno pravo zajednice utemeljilo je izvornu pravnu zajednicu. Do danas se u toj karakterizaciji koju je dao prvi predsjednik Komisije, Walter Hallstein ništa bitno nije promijenilo. Pravo konstituira zajednicu, postoji temeljni poredak, ciljne odredbe, koje određuju “svrhovitu udругu” Europske zajednice. Pravna zajednica ima jednoznačna organizacijska i postupovna pravila. Time pravna zajednica sadržava bitne odredbe koje posjeduje i ustav. Primarno pravo zajednice pretendira, također, na prednost pred pravom pojedine države, države članice. Pravo zajednice je ispred prava nacionalne države pa mnogi ustavi imaju, u tome pogledu, klauzulu otvorenosti, kao što to predviđa, primjerice, Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke u članku 24. Time su samim ugovorima legitimirana i suverena prava što ih prakticira Europska unija. Ako su ustavi obilježeni time da juridiziraju političku vladavinu, to vrijedi, nedvojbeno, i za postojeću europsku pravnu zajednicu. Zato je dopustiv zaključak da je riječ o ustavima ekvivalentnim reguliranjima koja Europsku uniju čine ustrojenom zajednicom.

Međutim, kako je s temeljnim pravima? Moderni ustavi posjeduju kodifikaciju temeljnih ljudskih prava. Ili, pak, države članice posjeduju pravne instrumente koji paze na to da državna vlast poštuje temeljna prava. Rimski ugovori, na kojima se temeljila Europska zajednica, nemaju izričit katalog temeljnih prava. Ipak jamče ekonomska slobodarska prava, takozvane “četiri slobode”: slobodu dobara, kapitala, usluga i izbora mjesta djelatnosti. Ako na početku i nije bilo neovisne instancije koja bi mogla paziti na poštovanje prava, poslije se formiralo Europsko sudište u Luxemburgu kao ona institucija koja ne bdije samo nad pravnom državnošću europskoga institucijskog djelovanja, nego koja je, povrh toga, kontinuirano razvijala standard temeljnih prava o kojemu se sada može reći da je kompatibilan s temeljno-pravnim strukturama država članica. Ono što sedamdesetih godina njemačkome Saveznom ustavnom sudu nije još izgledalo dostatnim, smatra se u takozvanoj odluci “Mittlerweile” Drugoga senata toga suda od 2. listopada 1986. godine, itekako ekvivalentnim standardu temeljnih prava država članica. Europsko je sudište u svojim pravorijecima, također, polazilo od općeeuropskoga standarda jedinstvenih pravnih načela i time je postalo djelatnim na putu usavršavanja prava i uz oprezan sudački aktivizam. Upravo u djelatnosti Europskoga sudišta Joseph Weiler vidi bitan, “transformacijski” prilog konstitucionalizaciji europske pravne zajednice.

Ako se, dakle, pravna zajednica iskazala ujednačivanjem, a u međuvremenu je, povrh toga, nastao i korpus temeljnih prava, osobito uključivanjem Europske konvencije o ljudskim pravima, može se, itekako, govoriti o jedinstvenosti europskih ustavnih načela. Nastale su zasade i za zajednički ustavni prostor u kojem se građani definiraju

kao građani Europske unije. Maastrichtskim ugovorom stvoreno je *in nuce* europsko građansko pravo koje pravom zajednice jamči pravo ulaska u zemlju i pravni položaj građanina EU-a. Tako ne može postojati nikakva dvojba o karakteru Europske unije kao pravne zajednice koja počiva na pojedinačnim ustavima. Na ovaj način nastaju dva pitanja u našem sklopu.

Prvo, treba konstatirati da europski pojedinačni ustavi imaju ugovorno podrijetlo. Države članice su i nadalje gospodari ugovora. Europska se unija, i nadalje, temelji na načelu ograničenoga pojedinačnog ovlaštenja Zajednice samim državama članicama. Ono što, unatoč svoj nadnacionalnosti europskih institucija u pojedinim oblastima, nedostaje jest kompetencija kompetencije. I, konačno, svaka je mijena, svaka izmjena europskih pojedinačnih ustava moguća jedino izmjenom ugovora članica država. Zato su Grimm i Ipsen u pravu kad tvrde da integracija počiva na postojanju i djelotvornosti njihovih članova Zajednice kao država. Države članice su gospodari integracije. Što bi iz toga trebalo zaključiti o ideji europskoga ustava? Moglo bi se, s pogledom na ustavu slične vladavinske ugovore i dogovore iz kasnoga Srednjeg vijeka, govoriti o predustavnim *constitutiones* ili *leges fundamentales* ili *lois fondamentales*. Ovi su temeljni zakoni parcijalno ustrojivali vladavinu, davali joj pravne vezanosti; ali zbog njihove samoograničene, partikularne pravne valjanosti ne možemo ih smatrati ustavom u pravom smislu te riječi. Ukratko, karakter Europske unije kao pravne zajednice sličan je kasnosrednjovjekovnim i ranonovovjekovnim pravnim stanjima parcijalne juridizacije političke vladavine. Ne mogu zadovoljiti pretenziju modernih ustava.

Drugi je problem, ukupno uzevši, važniji. Europska unija kao sama pravna zajednica ne posjeduje *pouvoir constituant*. Ona ostaje, i poslije Maastrichta i Amsterdama, deficitarna u predodžbi prava legitimiranoga jedinstvenom ustavotvornom voljom. Njezino se osnivanje i razvijanje kao pravne zajednice temelji na ugovoru, dopuni ugovora i sudačkoj pravnoj doradi. Pravna zajednica na osnovi ugovora obvezuje samo ugovorne partnere. A to su države članice. Europska je unija, stoga, i nadalje “državama posredovan” savez u kojemu se građanin pojavljuje, doduše, kao povlaštenik s vlastitim EU-državljanstvom, ali se ne pojavljuje u svome “kolektivnom kapacitetu” kao ustavotvorac. I upravo tu počinje kritika onih koji prigovaraju sadašnjemu integracijskom procesu zbog njegova demokratskoga i legitimacijskoga deficita. Oni ustrajavaju na shvaćanju da Europskoj uniji treba pravi akt utemeljenja posredstvom ustava ako među svojim građanima želi postići učinak valjanosti i solidarnosti.

Ustav je ovdje pozitivna politička ideja vodilja čija je svrha uspostavljati i održavati vezanosti među građanima. Ustav treba stvoriti komunikativni i deliberativni prostor političke javnosti zahvaljujući kojemu Europska unija može postati europskom političkom zajednicom. Pritom se ustrajava na razlici koja razlikuje pravnu zajednicu ili ekonomsku svrhovitu zajednicu od političke zajednice. Pravna je zajednica sposobna, doduše, medijem prava uzajamno vezivati individue. Također se proizvode prava i obveze te instancijama jamče provođenja prava. Ekonomska svrhovita zajednica povezuje ekonomske građane svim poslovanjem, razmjenom ekonomskih dobara, roba i usluga i, time neizravno stvara – u najboljem slučaju – prostor zajedničke, dakako svrhovite, imperativima ekonomske racionalnosti izložene komunikacije. Ali politička zajednica, tako bi se odredila razlika, organizira mnoštvo ljudi na određenome teritoriju u voljni i djelatni savez, stvara vezanosti, zajedničke predodžbene i interpretacijske svjetove te

tako može radati i solidarnosti koje su temelj učinkovitoga institucijskog sustava i reursa za političko prihvaćanje.

Pobornici ideje europskoga ustava očekuju od europske konstitucije inicijalni poticaj za političku zajednicu. Ova je, unatoč svim napredovanjima u oblasti ekonomske i monetarne integracije, dosad ostala *dezideratom*. Doduše, sve je više problema koji se ne mogu riješiti na razini nacionalnih država. Također postoji povećana regulacijska potreba na nadnacionalnoj razini, ali razvoj jedne politički i demokratski organizirane unije nije mogao ići ukorak s ekonomskom integracijom. Nedvojbeno je došlo do zgušćivanja interakcija na europskome terenu. Ali te su interakcije, u bitnome, izvršne, određene nacionalnodržavnim egzekutivama i međudržavno. Upravo u procesima koji se mogu označiti pojmom “globalizacije” može se, s jedne strane, opažati potreba za nadnacionalnim i transnacionalnim oblicima oblikovanja politike, ali, s druge, postaje jasnim da su škare izvršno-upravnoga odlučivanja i demokratskoga nadzora i suodlučivanja sve šire. Tamo gdje Gospodarska i monetarna unija povlači kozekvencije iz nestajanja granica na robnim, radnim i kapitalnim tržištima, politika ostaje, u bitnome, i nadalje vezana unatrag za nacionalne države. Tamo gdje su tržišta sve veća, čini se da politika, ako se mora demokratski legitimirati i snositi odgovornost, ustrajava na sitnopovršinskim teritorijalnim vezanostima.

Može li se, međutim, taj problem, koji postaje virulentnim i u Europskoj uniji, riješiti ustavnim aktom? Dakako, ustav bi mogao ujednačiti i kodificirati postojeće pravo Zajednice, dakle jezgru jednoga *ius communis europaeum*. Također europski ustav može građanska prava katalogizirati te ih zajamčiti jamstvom pravnoga puta. Europski ustav može preurediti i europski institucijski sustav i, pritom, predvidjeti demokratizaciju, barem parlamentarizaciju odlučivanja i uspostave prava. No čini se da problem time nije riješen. Europska unija je zajednica s više od 370 milijuna građana, koji, ne računajući dijalekte i manjinske jezike, govore jedanaest jezika. Ako se Europska unija želi, kao što je predviđeno, i institucijski i politički produbiti, kao i geografski proširiti prema Istočnoj i Srednjoj Europi, tada bi se promijenila demografska kompozicija, a ojačala bi i kulturna raznolikost.

Političko nas mišljenje još od antičkoga doba poučava da je neka politička zajednica upućena na barem rudimentarno postojeći zajednički predodžbeni i iskustveni svijet. To bi se u politologiji moglo nazvati zajedničkom političkom kulturom i nekako podijeljenom, ali, ipak, u europskim razmjerima organiziranom političkom javnošću. Demokratskome političkom poretku, kakvim ga poznajemo od demokracije atenskoga polisa, potrebne su komunikacijske i sociokulturne pretpostavke kako bi pravo moglo biti važno, moć nadzirana, komunikacija postojala i za odluke bi se odgovaralo.

Od toga vremena prije, gotovo, dvije i pol tisuće godina nastale su, zacijelo, transformacije malih i polisnih u golema, teritorijalno-državna i nacionalno-državna politička jedinstva. No još se uvijek, moglo bi se reći na početku 21. stoljeća, demokratska politička zajednica temelji na omeđenosti političkoga prostora i preglednosti odnosa. Pogledamo li Europsku uniju, posve je nedvojbeno da postoji uska ekonomska i politička elita aktera koja se smatra “europskom” i koja može oblikovati i politički uređenu Europu. Ali već je krhko u intermedijarnim strukturama koje čine politički i javni prostor. Ne postoje europske novine, nema europskih stranaka. Stoga je, ponajviše, bespredmetna predodžba o u europskim razmjerima integriranoj javnosti u obzoru zajed-

ničke ili buduće političke kulture. Ali možda je i *ab origine* iluzorna predodžba da više od 300 milijuna ljudi može stvoriti zajednički identitet. Sjedinjene su Američke Države, klasično useljeničko društvo, prije nacija nacionalnosti nego jedinstvena država, kulturno, etnički i, također, politički krajnje heterogene. Zajednička iskustva iseljavanja i useljavanja, predodžba da u slobodnome društvu postoji prilika za individualni napredak, te institucijski sustav koji na federalan način međusobno povezuje više razina i zna spojiti elemente izravne demokracije s elementima predstavničke demokracije – to su bile snage i institucije koje su građanima na golemome teritoriju davale osjećaj zajedništva. Ustav iz 1787. godine dao je poseban doprinos tome procesu. On je simbolizirao novi poredak, ali bilo bi, zacijelo, pretjerano reći da je ustav ujedinio građane u SAD-u i da ih nadalje ujedinjuje. On je pripremio institucije i pravna jamstva koji su više od dva stoljeća, barem, olakšavali stvaranje jedinstva. Od nekoga bi ustava iluzorno bilo očekivati više. Ali ne bi trebalo ni manje povezivati s ustavnom idejom. A to vrijedi i za ideju o europskome ustavu.

S njemačkoga preveo

Tomislav Martinović

Hans Vorländer

THE IDEA OF A EUROPEAN CONSTITUTION

Summary

The author analyses the feasibility of the call for a European constitution. It is thought that there is something that may be called the European constitutional principles as defined in various agreements and also a legal and institutional system that derives its validity and viability from those agreements. Although the Treaties of Rome do not include an explicit catalogue of fundamental rights, they nevertheless guarantee four economic freedoms: the freedom of movement of people, goods, capital and services. However, the character of the European Union as a legal community is based on individual constitutions. Two questions arise from this: first, the member-countries remain the masters of the integration, which makes the EU more similar to the late medieval legal condition of partial juridization of political rule than a community with a modern constitution. Second, the European Union does not have *pouvoir constituant*. This fact has been criticized by the advocates of the idea of a European constitution who think that the EU needs a constitution that is to establish and maintain links among its citizens. According to them, this would represent the initial impetus for the political community.

The author concludes that a European constitution will but pave the way for the institutions that create a feeling of togetherness or unity of the citizens. On the other hand, one should not expect anything less.

Key words: European Union, European Constitution, nation-states, constitution



Mailing address: Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Dresden, D 1062 Dresden, Germany. *E-mail:* hans.volaender@mailbox.tu-dresden.de