

## Einleitung

Die „historischen Momente“ europäischer Integration lösen sich ebenso wie ihre „Krisen“ in immer kürzeren Intervallen ab. Zehn neue Mitgliedstaaten sind der Europäischen Union in Mai 2004 beigetreten, wenig später einigen sich 25 Staats- und Regierungschefs im zweiten Anlauf auf eine europäische Verfassung, welche der Europäische Konvent im Jahr zuvor als Entwurf vorgelegt hatte und welche der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten bedarf. Im Juni 2005 scheitern die nationalen Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden, mit dem Ratifizierungsprozess liegt in der Folge auch das europäische Verfassungsprojekt für unbestimmte Zeit auf Eis. Zuvor schon fanden die sechsten direkten Wahlen zum Europäischen Parlament mit der historisch niedrigen Wahlbeteiligung von unionsweit 45,6 Prozent statt; auch in den beigetretenen ostmitteleuropäischen Staaten lag sie durchgängig unter 50 Prozent, in fünf von acht Ländern sogar (zum Teil weit) unter 30 Prozent. Ein Blick in den Verfassungstext zeigt indes nicht nur offener und übersichtlicher, als es bisher das komplizierte Vertragswerk der EG und EU vermochte, die (neue) Qualität von „Staatlichkeit“, welche mit dem europäischen Integrationsprojekt inzwischen einhergeht – etwa hinsichtlich der Ziele und Organzuständigkeiten oder der eigenständigen Formulierung von Grundrechten innerhalb der Verfassung. Eine Ahnung davon, wie weit die Kompetenzen und der Einfluss europäischen Regierens inzwischen reichen, vermittelt auch die Zusammenschau der verschiedenen (teilweise) in europäischer Zuständigkeit liegenden Politikbereiche, wie sie in den Verträgen von Rom über Maastricht und Amsterdam bis Nizza, und nun im Verfassungstext, nachzuvollziehen ist. Doch die europäischen Bürgerinnen und Bürger wollen in ihrer Mehrheit davon nicht allzu viel wissen, dies wäre die noch harmlose Interpretation der Ergebnisse von Wahlen und Umfragen. Spätestens seit den schwierigen Ratifikationsprozessen der Verträge von Maastricht sind die Akzeptanzprobleme europäischer Integration offensichtlich, trotz oder auch gerade wegen vieler kleiner und großer Erfolge (und Misserfolge) europäischer Politikgestaltung. In dieser Hinsicht ist die Legitimationskrise des europäischen Integrationsprozesses im Jahre 2005 kaum von neuer Qualität, zumindest im Hinblick auf die (gespaltene) Grundhaltung der europäischen Bevölkerungen. Die Tragik liegt allenfalls im (vorläufigen) Scheitern gerade jenes Projektes einer europäischen Verfassungsgebung, welches (vor allem) aufgrund

seiner Entstehungsgeschichte und (weniger) aufgrund seiner Inhalte die Akzeptanzkrise der EU zu lindern versprach, jene dann aber umso massiver ins Bewusstsein von Politik und Öffentlichkeit katapultierte und verschärfte. Die mangelhafte Akzeptanz – auch das vergleichsweise immer noch geringe öffentliche Interesse jenseits von Krisenmomenten – ist allerdings nur eine Seite der Medaille europäischer Legitimationsfragen.

Die Europäische Union hat ein Demokratieproblem. Mit zunehmender Dichte und Reichweite von Kompetenzen, die die europäischen Institutionen ganz oder teilweise von den mitgliedstaatlichen Instanzen übernehmen oder mit ihnen teilen, verschärft sich die Diskrepanz zwischen immer weniger national kontrollierbaren Herrschaftsbefugnissen und der unzureichenden demokratischen Legitimation „postnationaler“ Politik. Das Demokratieproblem der Europäischen Union besteht nicht nur in einem „Demokratiedefizit“, sondern ist auch mit der Frage verbunden, ob ein Gebilde wie die EU überhaupt „demokratiefähig“ ist. Im Zusammenhang mit dem europäischen Integrationsprozess stellt sich mit bisher nicht gekannter Dringlichkeit die Aufgabe, darüber nachzudenken, ob und wie Demokratie jenseits von Nationalstaaten möglich ist; (neu) zu sondieren, was eigentlich die wesentlichen Elemente und Prinzipien von Demokratie sind, die auch für die Legitimation europäischer Politikstrukturen und -prozesse einzufordern wären. Die Rede von der Demokratisierung bzw. Demokratisierbarkeit der EU verweist deshalb auf eine normative und eine empirische Problemdimension: Normativ ist zu begründen, welche Voraussetzungen und Kriterien grundsätzlich für demokratische Legitimation von Politik zu gelten haben und welche Verfahren und institutionellen Lösungen für welche Aufgaben denkbar sind. Empirisch ist zu untersuchen, ob das EU-System, insbesondere aber auch die Prozesse europäischer Governance, den geforderten normativen Bedingungen entsprechen bzw. wie jene hergestellt und umgesetzt werden können.

Die politischen Akteure wissen um die Probleme, und auch die Wissenschaft ist längst animiert und aktiviert: „Die demokratische Legitimation der europäischen Politik ist inzwischen ein, wenn nicht das zentrale Thema der Europaforschung geworden“ (Benz 2003). Mag man diesen Stellenwert der Debatte auch bezweifeln, so bedingt die Konjunktur demokratischer Fragen im europäischen Zusammenhang auch neue Probleme. Zum einen ist eine überzeugende (Gesamt-)Lösung der europäischen Demokratieproblematik – auch nur als konzeptionelle Utopie – trotz expandierender Forschung weit und breit nicht in Sicht, was zur Resignation führen könnte und führt. Zum zweiten sind die Analysen der Ausprägungen und Bedingungen (demokratischen) europäischen Regierens in den meisten Fällen nur sehr unzureichend normativ fundiert bzw. (demokratie-)theoretisch reflektiert. Zum dritten ignorieren gerade die demo-

kratiethoretisch verankerten Betrachtungen regelmäßig die besonderen Bedingungen europäischer Governance und damit die Notwendigkeit einer auch „postnational“ und „prozessbezogen“ anwendbaren Demokratietheorie. Und viertens schließlich kommen inzwischen sowohl aus der Forschung wie auch aus der Politik zahlreiche Vorschläge „partizipativen“, „assoziativen“ oder „deliberativen Regierens“, welche alle eine Linderung von (demokratischen) Legitimationsproblemen mit zusätzlichen Effektivitätsgewinnen für europäische Governance versprechen; die aber, nach kritischer Einschätzung, die Problematik demokratisch nicht legitimer Herrschaftsausübung im europäischen Mehrebenensystem eher verschleiern denn beleuchten oder gar lösen.

Auch mit der vorliegenden Studie wird keine – kaum im Bereich des (mittelfristig) Möglichen liegende – Gesamtkonzeption europäischer Demokratisierung angestrebt; ihr abschließendes Ziel wird die kritische Diskussion einzelner Reformkonflikte und -perspektiven sein. Im Kern geht es hier jedoch um die Herausarbeitung normativer Demokratieprinzipien aus der ausgewählten modernen Ideengeschichte und aus aktuellen Debatten einerseits und ebenfalls ausgewählter (innovativer) europäischer Governance-Formen und -Konzeptionen andererseits sowie um die Gegenüberstellung beider Dimensionen; insbesondere um die Evaluation europäischer Governance(-Entwürfe) anhand normativer Kriterien. Dabei bildet die Systemstruktur europäischer Politik zwar den Rahmen, im Fokus des Interesses werden allerdings die Verfahren und Prozesse europäischen Mehrebenenregierens sowie ihre Interpretationen stehen. Die zentrale Fragestellung bezieht sich insofern sowohl auf die Bewertung der demokratischen Qualität europäischer Governance in den untersuchten Bereichen als auch auf die kritische Einschätzung der ihr zugrunde liegenden (theoretischen) Konzeptionen vonseiten politischer (und wissenschaftlicher) Expertise. Beide Aspekte sind untrennbar, erschließt sich die vermeintlich demokratische, zumindest die Legitimation stärkende Komponente der untersuchten Verfahren und Prozesse politischer Steuerung überhaupt erst über deren Interpretation im Rahmen aktueller Steuerungs- und Demokratiediskussion.

Der Arbeit liegt mit dieser Zielsetzung ein Gerüst von mehreren, schrittweise zu überprüfenden Arbeitshypothesen zugrunde:

1. Demokratische Legitimation europäischer Politik hat es nicht nur mit einem Demokratiedefizit hinsichtlich der institutionellen europäischen System- und Kompetenzstruktur zu tun; unzureichende strukturelle Voraussetzungen für Demokratie beeinträchtigen bzw. verhindern sogar die Demokratiefähigkeit der EU kurz- und mittelfristig.
2. Die Europäische Union ist zu begreifen als ein komplexes, dynamisches und verflochtenes Mehrebenen- und Verhandlungssystem, welches zusätz-

liche strukturelle Probleme für demokratisches Regieren bedingt, aber im Hinblick auf die Politikabläufe auch besondere Potentiale für demokratisch legitimierte Multilevel Governance bereit hält.

3. Moderne Politikgestaltung vor dem Hintergrund von „Entgrenzung“, Mehrebenenverflechtung, funktionaler Differenzierung und gesellschaftlicher Segmentierung erzwingt die Sondierung normativer demokratischer Kernprinzipien und ihrer Gültigkeitsbedingungen, insofern der Anspruch auf demokratisches Regieren aufrechterhalten werden und überprüfbar bleiben soll.
4. Die inzwischen inflationäre Konstatierung „partizipativen“, „assoziativen“ und „deliberativen“ Regierens in der EU macht zudem die kritische Analyse der ihnen zugrunde liegenden normativen Theorieelemente notwendig; somit sind jene, ihre konzeptionelle Anwendung auf die europäischen Verhältnisse sowie die Governance-Praxis selbst anhand der eruierten Demokratieprinzipien zu bewerten.
5. Viele der „neuen“, nicht-hierarchischen politischen Steuerungsformen, denen speziell auch Legitimation schaffendes Potential zugeschrieben wird, finden sich besonders ausgeprägt und verbreitet im übergreifenden Feld europäischer Beschäftigungs- und Strukturpolitik, welches daher besonders geeignet zur Überprüfung demokratischer Normen europäischen Regierens innerhalb eines (teilweise) unzureichend demokratisch legitimierten Systems europäischer Mehrebenenpolitik ist.

Die zentrale Frage nach der normativ-demokratischen Bewertung nicht-hierarchischer Governance-Praxis und -Konzeptualisierung werde ich, daraus abgeleitet, in mehrere Teilaspekte aufgliedern:

1. Lässt sich ideengeschichtlich ein (liberaler) Kernbestand normativ-demokratischer Prinzipien eruiieren und wie verhält er sich zu den normativen Kriterien und Bedingungen der neueren Demokratiedebatte um Assoziation, Deliberation und Zivilgesellschaft? Halten letztere Kriterien ersten stand und ergibt sich umgekehrt das Erfordernis einer Modifikation bzw. Erweiterung demokratischer Prinzipien?
2. Bildet die Konzeptualisierung partizipativen (deliberativen und assoziativen) Regierens in der EU die Governance-Praxis einerseits und das normative Prinzipiengerüst andererseits zufrieden stellend ab?
3. Wie ist die Qualität der untersuchten Governance-Praxis hinsichtlich parlamentarischer und „post-parlamentarischer“ Demokratie zu bewerten?

4. Welche Schlüsse lassen sich aus den Ergebnissen in Bezug auf die demokratischen Reformperspektiven europäischen Regierens und im Hinblick auf den Stellenwert der „neuen“ Legitimationsmodi ziehen?

Bildet also die Konstatierung von (mit Bezug auf das politische System) institutionell und (mit Bezug vor allem auf die fehlenden gesellschaftlichen Voraussetzungen) strukturell defizitären Bedingungen für europäische Demokratie den Ausgangspunkt, so sollen, ich wiederhole es, weniger die institutionellen Arrangements als vielmehr die Governance-Prozesse im europäischen Mehrebenensystem im Fokus der Arbeit stehen. Dies begründet sich nicht zuletzt daraus, dass eine vollständige „Parlamentarisierung“ der EU im deutlichen Widerspruch zur etablierten Governance-Praxis stehen würde und für die absehbare Zukunft keine echte, durchsetzbare *und* akzeptanzfähige Alternative darstellt. Selbstverständlich soll damit keineswegs der Verzicht auf vielfältige institutionelle Reformen im Detail nahe gelegt werden. Indes ist die demokratisch defizitäre Institutionenordnung im Folgenden aber ebenso zu berücksichtigen, wie nach strukturverändernden Effekten von Politikabläufen zu fragen sein wird. Selbst im Rahmen nationaler Politikgestaltung sagt der Nachweis geordneter Wahlverhältnisse und parlamentarischer Unabhängigkeit immer weniger über die tatsächliche demokratische Qualität zu gestaltender und zu kontrollierender Governance und offener bzw. responsiver Interessenvermittlung aus. Umso wichtiger werden die prozeduralen Einflussbeziehungen und Politikentwicklungen sowie die Rolle von öffentlicher, rechtlicher und zivilgesellschaftlicher Begleitung und Kontrolle in einem komplexen Mehrebenensystem, dessen zentraler Ebene es strukturell und institutionell an (formaler) Demokratiefähigkeit mangelt; umso wichtiger wird insbesondere der Blick auf die weiten Umsetzungsspielräume europäischer Politik. Besondere Aufmerksamkeit wird der Europäischen Kommission zu widmen sein, ist sie doch der am wenigsten (parlamentarisch-)demokratisch legitimierte, aber zweifellos einflussreichste Akteur europäischer Governance. Die eigentlich zentralen Akteure hätten die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu sein: Sie sind zwar (eigentlich) für jede Form und Ausgestaltung von Demokratie unerlässlich, spielen aber in den allermeisten Politiken und Konzeptionen kaum mehr als eine symbolische Rolle. Kommen sie daher auch bei der Darstellung hier in der Theorie häufiger, in der zu beschreibenden Praxis aber nur selten vor, so soll auf sie zumindest immer wieder als zentrale Bezugsgröße demokratischer Legitimation verwiesen werden; nicht sinnbildlich, sondern mit wesentlichen Konsequenzen für die Bewertung europäischen Regierens, welches – als notwendige, nicht hinreichende Bedingung – ohne entsprechende Generierung von Akzeptanz auch kaum demokratisch zu nennen wäre.

Welche Form und welchen Verlauf wird die Erörterung der formulierten Thesen und Fragen im Folgenden nun konkret annehmen?

In einem *ersten*, in die europäische Demokratieproblematik einführenden Kapitel werde ich das Demokratiedefizit der EU in seiner institutionellen und strukturellen Dimension beschreiben und die wichtigsten Lösungsvorschläge aus der Forschungsdebatte diskutieren. Schon bei der Frage nach den historischen Entstehungsbedingungen dieses Defizits – wie auch im weiteren Verlauf der Darstellung – ist zwischen demokratischer Legitimation und politischer Akzeptanz zu unterscheiden: Beide stehen in Beziehung, sind allerdings keineswegs identisch. Demokratische Legitimation nach parlamentarischem Verständnis vermittelt sich im europäischen Mehrebenensystem einerseits über die nationalen (ergänzt um die regionalen bzw. lokalen) Parlamente der Mitgliedstaaten, andererseits über das Europäische Parlament – die Legitimationsbasis der EU ist also eine doppelte. Beide Stränge sind mit einer Reihe von Mängeln behaftet. Sie verbinden sich und konfliktieren zudem im institutionellen Entscheidungssystem der EU, welches schon in seiner Grundkonstitution erheblich von den „gewohnten“ – vor allem mehrheits-, aber auch verhandlungsdemokratischen – Formen national verfasster Regierungssysteme abweicht; welches außerdem an einer Reihe von demokratischen Funktionsmängeln im Detail krankt. Noch schwerer wiegen im Hinblick auf die Chance von Reformen allerdings die strukturellen Aspekte des europäischen Demokratiedefizits. Entgrenzen sich einerseits die Problem- und Entscheidungsräume transnationaler Politik und beeinträchtigen zunehmend die Kongruenz der Reichweite von Entscheidungen mit den Entscheidungsbetroffenen, so erweisen sich andererseits das fehlende „Wirkgefühl“, die segmentierten europäischen Öffentlichkeiten und die Schwierigkeiten grenzüberschreitender Kommunikation als handfeste Strukturprobleme für die Demokratiefähigkeit der Europäischen Union. Erschwerend – vielleicht aber auch als Legitimationschance – kommt die dynamische wie verflochtene Mehrebenenstruktur hinzu, deren Analyse bereits unmittelbar auf die Notwendigkeit einer stärkeren Prozessorientierung und Verbindung von Fragen demokratischer Legitimation mit europäischer Governance verweist. Eine Reihe von Problemlösungsentwürfen nimmt dies inzwischen zur Kenntnis, verfängt sich aber oft in den normativen Versprechungen und Fallstricken demokratischer „Output-Legitimation“. Wird im zweiten Teil des ersten Kapitels die Diskussion von Reformvorschlägen mit dem in dieser Hinsicht durchaus theoretisch fundierten Konzept „autonomieschonender Integration“ von Fritz Scharpf eröffnet, so werden weitere, auch aktuellere Vorstellungen mit dieser Ausrichtung in die Analyse europäischer Governance und ihrer Legitimation zum Ende der Arbeit einfließen. Die im Anschluss an Scharpf knapp zu erörternde europäische Verfassungsdiskussion und weitere institutionelle Reformideen mit differenzierten Zie-

len bis hin zu einer vollständigen Parlamentarisierung und Föderalisierung des europäischen Politiksystems sollen in einer Arbeit über europäische Demokratie nicht fehlen, auch wenn sie später nicht im Zentrum der Governance-Bewertung stehen werden. Die Vergleichs- wie Reformausrichtung auf den Zuschnitt und die Funktion einer parlamentarischen Mehrheitsdemokratie hin dürfte angesichts der europäischen Governance- wie (strukturellen) Legitimationsbedingungen allerdings auch zum Scheitern verurteilt sein. Auch der Vorschlag zur Einführung eines direktdemokratischen Referendensystem bekommt es zumindest mit einer äußerst widerspenstigen Systemdynamik und fehlender Umsetzungsbereitschaft zu tun. Den vorläufigen Abschluss der Suche nach Lösungsperspektiven wird die Darstellung der im weiteren Diskussionsverlauf zentralen Legitimationsvorstellungen im Hinblick auf deliberative und assoziative Elemente europäischer Politik bilden. Ihre zunächst knappe Skizzierung wird im dritten Kapitel eine ideengeschichtliche Fundierung und im fünften Kapitel eine empirienahe Kritik erfahren. Eine Lösung, welche normative Anforderungen mit empirischen Bedingungen europäischen Regierens zu versöhnen vermag, so das sich anschließende erste Fazit, ist bisher nicht in Sicht. Umso wichtiger wird eine vertiefende Analyse beider Dimensionen, um europäische Reformchancen und -widerstände jenseits der etablierten – aber keineswegs defektfreien – Verfahrensabläufe nationalstaatlicher Demokratie auszuloten.

Die auf Demokratie bezogene ideengeschichtliche Analyse von Legitimationskonzepten wird sich über zwei Teile erstrecken: Während im zweiten Kapitel zunächst ein „normativer Kernbestand“ von demokratischen Prinzipien und Verfahrenswegen bzw. -zielen in der Tradition des liberalen Verständnisses und seinen Modifizierungen im 20. Jahrhundert zu eruieren ist, widmet sich das dritte Kapitel den in dieser Arbeit ausführlicher zu diskutierenden Entwürfen deliberativer und assoziativer Demokratie; es wird aber auch deren spezifische Vorgeschichte(n) berücksichtigen. Die *liberale* Fundierung demokratischer Theorie und ihr Bezug auf die Governance-Praxis wird als unabdingbare Voraussetzung für legitimierte Politik in komplexen und differenzierten Gesellschaften und erst recht im Hinblick auf die „postnationalen“ fragmentierten und als Mehrebenensystem verflochtenen Politikarenen verstanden. Demgegenüber werden stärker *republikanisch* ausgerichtete Demokratiebezüge erst im Zusammenhang mit den neueren Debatten Berücksichtigung finden. Berührungspunkte zwischen einer stärker auf das Individuum und einer deutlicher auf die Gemeinschaft bezogenen Theorieorientierung gibt es allerdings zahlreiche, Demokratietheorie hat beide immer auch zu vermitteln. Dies gelingt am besten und am ertragsreichsten mit einem Verfahrensverständnis von Demokratie, welches nicht nur die Institutionen, sondern auch die Politikprozesse sowie die mit ihnen gegebenenfalls verbundenen Identitätsbildungsmechanismen ins Zentrum stellt. In beiden Kapi-