

IV. Die Zukunft der Demokratie in der Europäischen Union

Maurizio Bach

Am Anfang des 21. Jahrhunderts kann eine fundierte Antwort auf die Frage nach der Zukunft der Demokratie in Europa nicht mehr gegeben werden, ohne systematisch die Entwicklung der europäischen Integration und ihre Folgen für die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten in Betracht zu ziehen (vgl. Wimmel 2008). Aufgrund des hohen Grades der politisch-administrativen Verflechtungen zwischen supranationaler und nationaler Ebene sind die Verfassungsorgane, Rechtssysteme, Bürokratien und im zunehmendem Maße auch andere gesellschaftliche Systeme der Mitgliedsstaaten inzwischen integraler Bestandteil der europäischen *Governance*. Der durch die supranationale Institutionenbildung ausgelöste Anpassungsdruck auf zahlreiche nationale Politik- und Gesellschaftsbereiche und deren weitgehende Europäisierung induzieren einen umfassenden institutionellen und sozialen Wandel im integrierten Europa (vgl. Schmidt 1997). Damit ist ein „prinzipieller Wandel der Institutionen des europäischen Nationalstaates eingeleitet, dessen Eigendynamik noch ungekannte Folgen haben wird“ (Lepsius 1997: 66).¹

Diese epochalen Transformationsprozesse lassen allerdings die institutionellen wie mentalen Grundlagen der Demokratie im integrierten Europa nicht unberührt. Zahlreiche sozialwissenschaftliche Beobachter sehen in den Fortschritten der europäischen Einigung eine der gegenwärtig größten Herausforderungen, sogar eine Bedrohung für die europäische Demokratie und den europäischen Wohlfahrtsstaat (vgl. Habermas 1998; Kaufmann 1997: 131; Offe 1998; Streeck 1998). In den Blick geraten dabei folgenreiche Prozesse der substanziellen Entdemokratisierung, die die demokratischen Institutionen der Mitgliedsländer selbst erfassen und überwiegend als nicht-intendierte Wirkungen der europäischen Einigung beschrieben

¹ Zum systematischen Zusammenhang von Institutionenwandel und sozialem Wandel siehe: Lepsius 1990: 53ff.

werden.² Paradoxerweise ist die zentrale Bezugseinheit der soziologischen Analyse dieser Prozesse vielfach der Nationalstaat und nicht die Institutionenordnung der EU.³

Besonders in der Erosion der kulturellen und sozialpolitischen Integrationskraft, die die politische Vergesellschaftungsform des Nationalstaates auf der Grundlage einer kognitiven Vergemeinschaftung und einer territorial wie funktional „koextensiven Wirtschaft-, Werte- und Zwangsgemeinschaft“ (W. Streeck) auszeichnet, wird die Hauptursache für die gegenwärtigen Gefährdungen der Demokratie gesehen. Der sozialpolitisch aktive Nationalstaat erfüllt in dieser Sicht nicht nur „wichtige Erfolgsvoraussetzungen für die demokratische Selbststeuerung der Gesellschaft“ (Habermas 1998: 97). Der nationale Verfassungsstaat ist auch das für Groß- und Massengesellschaften bisher alternativlose politische Ordnungsmodell, das eine sanktionsfähige „normative Konstruktion von Verantwortlichkeiten und Haftung“ (Lepsius) zuließ, eine „moralische Ökonomie“ wohlfahrtsstaatlicher Solidarität institutionalisierte (Kaufmann 1997; Offe 1998) und zugleich eine effektive Vermittlung von gesellschaftlichen Wert- und Verteilungskonflikten über ein komplexes System intermediärer Institutionen ermöglichte (vgl. Lepsius 1999: 216f.). Dagegen führt, so lautet ein repräsentativer Befund der neueren Diskussion, „jede Verschiebung von politischen Entscheidungen nach oberhalb des Nationalstaates (..) zu nationaler Entdemokratisierung, ohne zugleich zu internationaler Demokratisierung führen zu können“ (Streeck 1998: 49).

² Eine alternative Position vertritt Wolf (1997), der die Entdemokratisierungsprozesse in der EU als Folge des strategischen Strebens nationalstaatlicher Regierungen nach innerer Autonomie interpretiert. Damit im Ansatz kompatibel: Moravcsik 1997.

³ Habermas hat wie folgt auf dieses Paradoxon aufmerksam gemacht: „Die Tendenzen, die eine postnationale Konstellation anbahnen, nehmen wir nur als politische Herausforderung wahr, weil wir sie noch aus der gewohnten nationalstaatlichen Perspektive beschreiben“ (Habermas 1996: 94f.). Ähnlich argumentiert Luhmann (1997: 32), wenn er den überlieferten „regionalistischen (nationalen) Gesellschaftsbegriff“ der traditionellen Soziologie kritisiert: „Sie benutzt Konzepte, die den Anschluss an die Tradition noch nicht aufgegeben haben, aber schon Fragen ermöglichen, die ihren Rahmen sprengen könnten“.

Umstrittener sind dagegen die Antworten der Forschung auf die Frage, wie die Chancen für eine effektive Rekonstruktion der Demokratie auf europäischer Ebene einzuschätzen sind, was sowohl eine Demokratisierung der europäischen Entscheidungsprozesse wie die Übernahme von staatsbürgerlichen Inklusions- und wohlfahrtsstaatlichen Umverteilungsfunktionen durch den europäischen Verband bedeuten würde. Die Positionen dazu divergieren in dem Maße, wie die strukturellen Eigenarten des europäischen Mehrebenensystems systematisch Berücksichtigung finden. Steht das republikanische Modell des Nationalstaats im Fokus der Aufmerksamkeit, wie exemplarisch bei Habermas, dann tendiert die Argumentation eher in Richtung einer positiven Einschätzung der Möglichkeiten, auf europäischer Ebene eine neue Form der staatsbürgerlichen Solidarität zu institutionalisieren, die den Nationalstaat substituieren könnte (vgl. Münch 1993; Münkler 1996: 99ff.; Habermas 1998:154f.; Viehoff/Segers 1999: 9ff.).

Skeptischer gegenüber einer gleichsam nachholenden sozialen Demokratisierung und kulturellen Integration auf europäischer Ebene äußern sich jedoch Autoren, die an die einschlägige Europaforschung anknüpfen und der einzigartigen Institutionengestalt der EU als neues Vergesellschaftungs- und Herrschaftssystem Rechnung tragen. In dieser Perspektive zeigt sich, dass der technokratische Verhandlungs- bzw. „Mehrebenencharakter“ des EU-Systems strukturell die Voraussetzungen für eine am traditionellen nationalstaatlichen Modell orientierte politische Gemeinschaftsbildung nicht erfüllt und auf absehbare Zeit wohl auch nicht erfüllen können (vgl. Scharpf 1998; Streeck 1998; Offe 1998; Lepsius 1999).

Mit den nachfolgenden Überlegungen soll an die letztgenannte institutionen-strukturalistische Richtung angeschlossen werden. Im Zentrum stehen die für das europäische Herrschaftssystem konstitutiven institutionellen Systemeigenschaften, soweit sie für die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung von struktureller Relevanz sind. Gefragt wird nach den demokratiepolitischen Implikationen des Kooperations- und Entscheidungssystems

der EU mit seiner spezifischen Kompetenz- und Legitimationallokation, seinen Verfahrensmodalitäten, Rationalitätskriterien und Entscheidungskontexten.

Die zentrale These dieses Kapitels lautet: Die fortschreitende europäische Integration hat nicht nur auf supranationaler Ebene ein weitgehend demokratiefernes und demokratieresistentes Herrschaftsgebilde hervorgebracht ("Demokratiedefizit"). Zieht man die konkreten institutionellen Kompetenzräume und Entscheidungspraktiken in Betracht, dann ist offenkundig, dass ihr darüber hinaus eine markante und vermutlich irreversible Tendenz zur endogenen Devolution demokratischer Strukturen und Verfahren innewohnt. Dadurch wird ein systemübergreifender Institutionenwandel in Gang gesetzt, der tiefgreifende Folgen auch und vor allem für die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten hat. Diese entdemokratisierende Tendenz kommt vor allem in einer Akzentuierung und Verstärkung bekannter struktureller Pathologien, Paradoxien und Defizite demokratischer Regierungssysteme zum Ausdruck.

1. Das demokratietheoretische Legat der Soziologie

Die folgende Herangehensweise setzt weder einen normativ gehaltvollen Begriff von Demokratie voraus noch basiert sie auf einer umfassenden ideengeschichtlichen und systematischen Rekonstruktion des Demokratiebegriffs. Stattdessen beziehe ich mich auf eine Systematisierung generalisierter Kriterien von Demokratie, wie sie Noberto Bobbio, anknüpfend an die Tradition der klassischen Eliten- und Herrschaftssoziologie, vorgenommen hat. Demzufolge ist jede Institutionalisierung der Ideale von Demokratie in der modernen Gesellschaft - und nicht nur die Demokratie als spezifische Staatsform - grundsätzlich mit endemischen Defiziten und Pathologien konfrontiert.

Zum demokratiethoretischen Legat der klassischen politischen Soziologie gehören nach Bobbio die Theoreme a) von der Persistenz der Oligarchien, b) von der fortschreitenden Bürokratisierung der Politik, c) von der Herrschaft „unsichtbarer Mächte“, d) vom steigenden Einfluss der Experten auf die politischen Entscheidungssysteme und schließlich e) von der „Revanche der Interessen“ gegenüber dem Gemeinwohl.⁴

Die klassische Herrschaftssoziologie, an die Noberto Bobbio hier explizit anknüpft, hat bekanntlich kein umfassendes und kohärentes normatives Demokratiemodell hervorgebracht. Ihre Hauptvertreter, allen voran Max Weber und die italienischen Elitentheoretiker Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto und Robert Michels, zeigten sich hingegen übereinstimmend skeptisch gegenüber den Verwirklichungsmöglichkeiten von demokratischer Selbstherrschaft unter den Bedingungen der modernen, zunehmend funktional differenzierten Gesellschaft. Diese Skepsis war in erster Linie das Ergebnis ihrer spezifischen, in den jeweiligen sozialtheoretischen Entwürfen begründeten soziologischen Problemstellungen.⁵ Ihr Interesse galt primär den Strukturproblemen, mit denen die Institutionalisierung demokratischer Ordnungsideen angesichts gesellschaftlicher Komplexitätsbedingungen und Eigendynamiken zu rechnen hat. Daher sind ihre Analysen mit einem demokratiekritischen „bias“ behaftet: Sie zeigen die strukturellen Ambivalenzen und Grenzen dieser Herrschaftsform auf. Damit richteten sie das Augenmerk mehr auf die „unerfüllten Versprechen“ (N. Bobbio) und auch auf die Illusionen demokratischer Staatsordnungen.

Den heuristischen Wert der herrschaftssoziologischen Problemstellung kann man vor allem darin sehen, dass Demokratie nicht als normatives Ordnungsmodell fixiert und in einer

⁴ Ich beziehe mich vor allem auf folgende Schriften: Bobbio 1984: bes. 3-28; ders. 1985: 141ff. Siehe auch Greco 2000.

⁵ Der vermeintliche Einfluss vorwissenschaftlicher Einstellungen und Überzeugungen auf das Demokratieverständnis der Autoren kann in diesem Argumentationszusammenhang vernachlässigt werden (vgl. dazu etwa Sartori 1997: Kapitel 3).

konkreten Verfassungs- und Institutionengestalt gleichsam verdinglicht wird. Vielmehr geraten in dieser Perspektive gesellschaftliche Prozesse der Demokratisierung und der Entdemokratisierung politischer Ordnungen in den Blick. Diese lassen sich analytisch nur graduell bestimmen. Nimmt man Bobbios Systematisierung der „unerfüllten Versprechen der Demokratie“ als Leitfaden, dann lassen sich fünf generalisierte Hypothesen formulieren, die eine empirisch ausgerichtete Analyse des Herrschaftssystems der EU anleiten können.

Erste These: Je höher der Grad der institutionellen Differenzierung eines politischen Systems, desto ausgeprägter ist die Tendenz zur Oligarchisierung seiner politischen Führungsgruppe. Institutionelle Differenzierung bedeutet nicht nur funktionale Unterscheidung und Trennung sozialer Handlungskontexte und die Chance zur Homogenisierung spezifischer Wertorientierungen, Handlungskriterien und auch Interessenlagen der jeweiligen sozialen Trägergruppe, sondern auch ihre „relative Freisetzung von gesamtgesellschaftlichem Sanktionsdruck“ (Lepsius 1990:55). Dadurch kommen Prozesse der sozialen Schließung der relevanten Beziehungen nach außen zum Tragen, die im Falle von politischen Eliten die Möglichkeiten und die Bereitschaft zur gesellschaftlichen Responsivität im Sinne einer Rückbindung von politischen Herrschaftspositionen und von Entscheidungen an die aggregierten Präferenzen der Bürger erheblich einschränken.

Zweite These: Je größer die Heterogenität und Fragmentierung der soziokulturellen Grundlagen einer politischen Ordnung und je ausgeprägter die Autonomie der Einheiten, ihre Verhandlungsmacht und die Selbstverpflichtung der politischen Eliten zum Systemerhalt, desto eher bilden sich Elitenkartelle. Merkmale der pluralistischen Elitenkonkurrenz werden dadurch ebenso außer Kraft gesetzt wie das Prinzip der Mehrheitsentscheidung. An dessen Stelle treten Techniken des Konfliktmanagements und der Kompromissfindung (wie z.B. „package deals“, Kompensations- und Koppelgeschäfte) im Rahmen von außer-

parlamentarischen Verhandlungsarenen. Dieser „konkordanzdemokratische“ Modus⁶ der Interessen- und Konfliktvermittlung wirft nicht nur Probleme der demokratischen Verantwortlichkeit und Responsivität des Regierens auf. Vielmehr führt er auch zu typischen Pathologien von Verhandlungssystemen, wie erhöhte Blockaderisiken, Reformunfähigkeit und Privilegierung der Player mit *status quo*-Interessen. Das imperative Mandat ersetzt immer häufiger das repräsentative und unterhöhlt die Gemeinwohlverpflichtung der öffentlichen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Bobbio denkt in diesem Zusammenhang an die Durchsetzung partikulare Interessen in der modernen Demokratie (Bobbio 1984:10ff.).

Dritte These: Je höher der Grad der Verrechtlichung eines politischen Systems und je ausgedehnter die der politischen Steuerung und Regelung unterworfenen gesellschaftlichen Bereiche, desto ausgeprägter wird die Tendenz zur Bürokratisierung der Politik sein.⁷ Dieser Prozess kommt nicht nur in einer allgemeinen Bedeutungszunahme von Verwaltungsfunktionen zum Ausdruck; er schlägt sich auch in vielfältigen prozeduralen wie materialen Kompetenzappropriationen seitens professionalisierter Verwaltungs- und Expertenstäbe nieder, d.h. in der Monopolisierung von Sachwissen und strategischen Ressourcen wie Organisationsmittel und Personal. Diese verselbständigen sich tendenziell gegenüber den relevanten politischen Foren und bilden spezifische Handlungsrouinen wie politisch-ökonomische Interessenlagen aus, die ein eigenes Gewicht gegenüber den politisch legitimierten Herrschaftsinstanzen gewinnen können.

Vierte These: Je höher der Verselbständigungsgrad der Bürokratie und je geringer die institutionellen Möglichkeiten zur Repräsentation und Vermittlung gesellschaftlicher Interessen- und Wertkonflikte im politischen System und zur wirksamen Kontrolle von Herr-

⁶ Zusammenfassend Schmid 1995: 228ff.; Weiler 1999: 280ff.

⁷ Der klassische Bezugsautor dafür ist Max Weber (Weber 1976; 1984; siehe auch Schluchter 1985: 65ff.)

schaftspraktiken durch intermediäre Institutionen (Parteien und andere gesellschaftliche Organisationen) oder die politische Öffentlichkeit (Parlamente und Medien) sind, desto größer ist der Wirkungsraum „unsichtbarer Mächte“. In diesem Arkanbereich von Politik („*arcana imperii*“) werden nach Maßgabe intransparenter (teilweise auch illegaler) Konventionen und Verfahren auf der Grundlage sektoraler und materialer Kriterien und informeller Beziehungs- und Kontaktstrukturen wirtschaftliche und politische Partikularinteressen vermakelt.⁸ Das bedeutet: opake Substrukturen politischer Entscheidungsprozesse (sog. „*subgovernments*“ oder „*sottogoverni*“), die die Prärogative parlamentarischer Repräsentativkörperschaften ebenso unterlaufen wie die Gewaltenteilung und das Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Bobbio 1984: 75-100).

Fünfte These: In der modernen Gesellschaft treten die „*arcana imperii*“ vor allem in Form der Regierung von sogenannten Experten aus dem Wissenschafts-, dem Verbands- bzw. dem Verwaltungssystem, d.h. in Gestalt der Technokratie, in Erscheinung⁹: Je komplexer die Entscheidungsmaterien in sachlicher und prozeduraler Hinsicht, die ein politisch-administratives System zu verarbeiten hat, desto enger sind die Verflechtungen zwischen wirtschaftlichem und politischem System; und je höher die Erwartungen seitens der Institutionen bzw. Bürger an die materiale Problemlösungsfähigkeit der Politik sind, desto größer wird die Bedeutung wissenschaftlicher Expertisen sein. Damit erhalten Experten und professionalisierte Politikberatung einen bedeutenden und öffentlich schwer kontrollierbaren Einfluss auf die politischen Entscheidungsprozesse. Es bilden sich extrabürokratische, in dem

⁸ Nach Puntscher Riekmann ist das der „Raum des Interstitiums der Macht“. Darunter versteht die Autorin einen „Raum zwischen den offiziellen Räumen, in dem politische Entscheidungen als *arcana imperii* und nach Spielregeln entschieden werden, die nirgendwo formal fixiert sind“ (Puntscher Riekmann 1999: 160).

⁹ Abgesehen freilich von geheimen Gesellschaften (Mafia, Freimaurer, klandestine politische Organisationen usw.) und Geheimdiensten und anderen, unter dem Schutz des legalen Staatsheimnisses tätigen öffentlichen Einrichtungen und Stäben, die hier allerdings unberücksichtigt bleiben können (vgl. Bobbio 1984: 16ff., 92ff.)

allgemeinen Problemverständnis, den diskursiven Kommunikationsstandards, den professionellen Rationalitätskriterien und den effizienzorientierten Wertüberzeugungen weitgehend homogenisierte „Wissensgemeinschaften“ oder „*epistemic communities*“ (Haas 1992) heraus. Diese prägen durch ihre materialen Problem- und Interessendefinitionen den Prozess des „*agenda-setting*“ im Hinblick auf die Entscheidungs- und Wohlfahrtskriterien, womit generell eine (relative) Verwissenschaftlichung des politischen Entscheidungshandelns einhergeht (vgl. Braun 1998).

Die vorgenannten heuristischen Kriterien von Demokratisierung, das lässt sich festhalten, gelten unabhängig von der konkreten institutionellen Form des jeweiligen Herrschaftsverbandes. Sie sind damit weder an die historische Strukturform der Staatlichkeit noch an die politische Vergesellschaftungsform der Nation geknüpft, sondern können generell auf sämtliche Ausprägungen von Herrschaft angewandt werden, soweit diese einen Demokratieanspruch erheben, beispielsweise auch auf internationale Regime, NGO's, öffentliche Einrichtungen oder substaatliche Einheiten. Staat und Nation sind in dieser Perspektive nur spezifische historische Varianten politischer Herrschaft. Das heißt, man muss Herrschaft nicht alternativlos als Staat und Nation beurteilen. Damit eignet sich die vorgenommene herrschaftssoziologische Kriterienbestimmung auch gut für eine Betrachtung der EU. Obgleich der europäische Verband nach herkömmlichem verfassungsrechtlichen und politikwissenschaftlichen Verständnis keinen Staat darstellt (vgl. Bogdandy 1993; ders. 1999), gerät er – wie die Diskussion über das „europäische Demokratiedefizit“ zeigt¹⁰ - aufgrund der von ihm in den politischen Entscheidungsprozessen und der übernationalen Rechtssetzung ausgeübten Herrschaftsfunktionen unter (demokratischen) Legitimationsdruck.

¹⁰ Zusammenfassend: Kowalsky 1997: 115ff.

2. Prozesse der Entdemokratisierung in der Europäischen Union

Wie lässt sich nun der Grad der Demokratisierung des EU-Systems mit Bezug auf die herrschaftssoziologischen Hypothesen empirisch fassen? Einleitend wurde schon festgestellt, dass die sozialwissenschaftliche Forschung aus unterschiedlichen Blickwinkeln dem europäischen Mehrebenensystem eine prononcierte Tendenz zur Entdemokratisierung bescheinigt und dass sich diese Entwicklung aufgrund der hohen Systemverflechtung von supranationaler und nationaler Ebenen nicht allein auf die europäischen Organe beschränkt, sondern in der Konsequenz auch auf die Mitgliedsstaaten selbst erstreckt. Betrachten wir also die einzelnen Dimensionen mit Bezug auf das System der EU.

a) Oligarchisierung und Elitenkartelle

Das Institutionensystem der EU weist, wie eine Fülle von Studien belegt, Strukturen und Merkmale auf, die es grundlegend von nationalstaatlichen Demokratien unterscheiden. Obgleich sich die europäische Ebene im Laufe ihrer Entwicklung, vor allem durch die Schaffung eines eigenen, direkt gewählten Parlaments mit zunehmenden Mitentscheidungsbefugnissen, der Quasi-Konstitutionalisierung der Verträge und einer extensiven Verfassungsgerichtsfunktion des EuGH immer mehr der Verfassungsgestalt von demokratischen Staaten anzugleichen scheint, erweist sich diese Annäherung an das nationalstaatliche Herrschaftsmodell bei genauerer Betrachtung als eine Art politisch-institutionelle Mimikry. Vieles spricht hingegen dafür, mit Bezug auf die europäische Regierungsebene von einer Herrschaftsbildung *sui generis* auszugehen, mithin von der Ausdifferenzierung einer neuartigen, historisch beispiellosen politischen Institutionenordnung. Deren Struktur weist einen ausgesprochen nicht-staatlichen Charakter auf. Darauf deutet schon die eigentümliche Differenzierung der Entscheidungsgewalten im

Institutionensystem der Union und die dadurch bedingten Spezifika der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung hin.

Die Tatsache, dass sich im europäischen Herrschaftssystem die Entscheidungsbefugnisse *de facto* auf zwei Regierungsgewalten – den Komplex Ministerrat/Europäischen Rat auf der einen Seite, die Kommission auf der anderen – verteilen und das Europäische Parlament bisher lediglich die Rolle eines dritten Souveränitäts-Prätendenten ohne gleichrangige Befugnisse spielt, stellt ein fundamentales Strukturproblem der Legitimations- und Kompetenzenallokation im europäischen Entscheidungssystem dar. Schon deshalb führen Staatsanalogien unweigerlich in die Irre.

Der Ministerrat ist (zusammen mit dem Europäischen Rat)¹¹ das zentrale Verhandlungsgremium der Mitgliedsländer. Seine Prerogative basieren auf der ihm vorbehaltenen Letztentscheidungskompetenz, wobei die Einstimmigkeitsregel bei sämtlichen sensiblen Beschlüssen (z.B. Beitritte, Haushaltsfragen, Sozialpolitik und Institutionenreformen) nicht nur die Gleichrangigkeit aller Beteiligten in prozeduraler Hinsicht, sondern ihnen auch prinzipielle Vetomöglichkeiten garantiert. Als höchstes Entscheidungsorgan der „*pouvoir constituants*“ – der Mitgliedsstaaten - bildet damit ein heterokephaler Souverän das tragende Element der intergouvernementalen Staatenassoziation. In seinen Möglichkeiten, Gesetzesvorschläge zu unterbreiten, ist der Ministerrat jedoch formal beschränkt. Er kann zwar über Beschlussvorlagen verhandeln und entscheiden, diese aber nicht selbständig ausarbeiten und vorlegen. Damit ist der Kollektivsouverän des EU-Systems in seinen politischen Initiativ- und Gestaltungsmöglichkeiten des europäischen Verbandes erheblich limitiert. Das ist eine weitere grundlegende Anomalie im Vergleich mit üblichen staatlichen Strukturen.

¹¹ Auf die Unterschiede zwischen Ministerrat und Europäischem Rat kann hier zunächst abgesehen werden. Zur formalen Institutionenordnung der EU siehe statt vieler: Hix 1999; Nugent 1999; Wallace und Wallace 1999.

Die materiale politische Initiative im gemeinschaftlichen „Gesetzgebungsprozess“ gehört nämlich zu den Kernkompetenzen der Kommission.¹² Dieses Organ – die supranationale Institution *par excellence* - verfügt über ein sehr weitgehendes Vorschlagsrecht in zahlreichen Politikfeldern und kann daher als eine Art zweiter Souverän des Gemeinschaftssystems bezeichnet werden. Als Kollegium und Administration ist die Kommission zwar durch die Entscheidungsprärogative des Rates gebunden, das Initiativmonopol sichert ihr aber im Verbund mit bestimmten Kontroll- und Sanktionsbefugnissen einen erheblichen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung des Politikprozesses der Union. Damit steht die Kommission im legislativen Prozess der Gemeinschaft quasi auf derselben Stufe mit dem Rat und kann daher nicht schlichtweg auf ihre Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen reduziert werden. Auch handelt es sich bei dem Verhältnis Rat-Kommission nicht um ein einfaches Prinzipal-Agenten-Verhältnis. Denn hinzukommt, dass die Kommission als korporativer Akteur mit eigenen Kontroll- und Sanktionsbefugnissen innerhalb des Gemeinschaftsverbandes jedem einzelnen Mitglied übergeordnet ist.¹³

Diese für staatliche Herrschaftsverbände singuläre Aufspaltung von (materialer) Initiativmacht und (formaler) Beschlusskompetenz ist historisch in dem Umstand begründet, daß die ursprüngliche, dem Schumann-Plan zugrunde liegende und in der Gestalt der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl („Montanunion“) erstmals umgesetzte Organisationsidee der europäischen Einigung durch die überstaatliche Konzentration oder Fusion von Entscheidungsgewalt in einer paritätisch zusammengesetzten, aber unabhängigen, politisch verantwortlichen und handlungsfähigen Organisationsform – der sog. „Hohe Behörde“ - erfolgen sollte. Von dieser bewussten institutionenpolitischen Strategie, die auf der organisatorischen Ausdifferenzierung einer dritten „höheren Instanz“ oder eines „*third-*

¹² Zur Kommission siehe weiter unten (Kap. V); außerdem Edwards/Spence (Hg.) 1997.

party enforcer“ abzielte, versprachen sich die Gründungsväter der EGKS (zunächst nur für den Montanbereich) eine dauerhafte Überwindung nationaler Konflikte und eine kontinuierliche Kooperation unter den Verbandsmitgliedern als Voraussetzung für eine beständige Friedensordnung in Europa. Daher diente die vor allem auf Jean Monnet zurückgehende institutionenpolitische Methode (vgl. Featherstone 1994) als übergeordneter, gleichsam metapolitischer Referenzpunkt der Verhandlungen zum Schumann-Plan (vgl. Monnet 1988: 403ff.; Duchêne 1994: 181ff.). Ein zwischenstaatliches Entscheidungsgremium, mit dem die Repräsentation der nationalen Interessen gegenüber dem Verband sichergestellt werden sollte, wie es dann in der Gestalt des Ministerrats als zweites Machtzentrum parallel und in Konkurrenz zur „Hohen Behörde“ geschaffen wurde, war im Monnet-Entwurf ursprünglich gar nicht vorgesehen. Auch die Parlamentarische Versammlung bzw. das Europäische Parlament traten erst viel später hinzu. Das hatte unter anderem zur Folge, dass zwischen all diesen Organen in der bisherigen Verbandsgeschichte zu keinem Zeitpunkt eine stabile institutionelle Balance erreicht werden konnte. Das in den Verträgen jeweils paktierte Verhältnis der Organe zueinander reflektiert letztlich stets die relative Verteilung von Verhandlungsmacht zwischen den relevanten Akteuren.

Hinsichtlich der institutionellen Legitimationsverteilung ergibt sich für die derzeitige Union folgendes Bild: Während die Regierungsvertreter im Ministerrat auf ihren jeweils nationalen Demos - wenngleich über relativ lange Legitimationsketten vermittelt - bezogen bleiben und sich darin eine gewisse demokratische Responsivität manifestiert, verkörpert die Kommission einen "artifizialen" Souverän auf abgeleiteter Legitimationsgrundlage. Die Kommission im engeren Sinne, d.h. das Gremium der Kommissare, geht nicht aus demokratischen Wahlen hervor, sondern konstituiert sich auf dem Wege eines dezisionistischen Aktes der Verbandsregierungen. Worauf es in diesem Zusammenhang besonders ankommt: Ihre entscheidenden Bezugseinheiten sind somit die nationalen Regierungen, namentlich deren

Bürokratien auf der Ebene der Ministerialverwaltungen. Diesen gegenüber muss sich die supranationale Funktionselite primär als ‚responsiv‘ erweisen muss, um ihren politischen Auftrag erfüllen zu können. Ihre Hauptaktivitäten bewegen sich somit in einem Zwischenbereich von bürokratischen Funktionen und politischem Unternehmertum (vgl. Ross 1995).

Das einzige solide, durch Direktwahlen unmittelbar demokratisch legitimierte Organ ist das Europäische Parlament. Das repräsentiert jedoch keinen einheitlichen Demos, sondern heute siebenundzwanzig nationalstaatlich organisierte und politisch verfasste Demoi. Es ist daher kein Zufall, dass für die Staatsbürger der EU die nationalen Parlamente nach wie vor die wichtigsten demokratischen Repräsentativorgane darstellen und dies wohl auch in Zukunft bleiben werden.

Das Europäische Parlament entbehrt nicht nur essentieller parlamentarischer Prärogative, wie diejenige der Regierungsbildung, der Kontrolle der Exekutive und der Einheit von Gesetzesinitiative und Beschlusskompetenz. Es kann auch keinen Anspruch auf ein parlamentarisches Repräsentationsmonopol geltend machen, da dies praktisch zu einem fatalen Verdrängungswettbewerb im Kampf um Legitimation und Gesetzgebungsbefugnisse zu Lasten der nationalen Parlamente führen würde. Diese Tendenz wird bereits durch die materiale Regelungsdichte auf europäischer Ebene und durch die Ausdehnung der Mitentscheidungsbefugnisse des EP nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam gestützt. In zunehmendem Maße wird das legitime Gesetzgebungsmonopol der nationalen Parlamente faktisch unterhöhlt, was zu einer diskreten Entmachtung der nationalen Parlamente führt. Die sich hierin abzeichnende Legitimationskrise des nationalen Parlamentarismus erweist sich als eine der wahrscheinlich am schwersten revidierbaren nicht beabsichtigten Folgen der Schaffung einer supranationalen parlamentarischen Ebene. Wir

haben es hier mit einer der bemerkenswertesten und zugleich in der Öffentlichkeit am wenigsten beachteten Paradoxien der Parlamentarisierung des europäischen Verbandes zu tun.

Rückt man diesen Sachverhalt in die weiter oben umrissene soziologisch-analytische Perspektive und berücksichtigt man dabei besonders die dritte These über die Bürokratisierungstendenzen moderner politischer Systeme, dann zeigt sich folgende demokratietheoretische Grundproblematik: Mit der drohenden Entparlamentarisierung der Regierungssysteme auf europäischer wie nationaler Ebene wird eines der wirksamsten institutionellen Gegengewichte gegen die Herrschaft der Oligarchien in den politisch-administrativen Systemen nachhaltig geschwächt. Denn es schrumpft der effektive Gestaltungsraum legitimer parlamentarischer Politik durch die Parteien im nationalen Kontext auf jene an Zahl und Bedeutung abnehmenden Bereiche, die in einzelstaatlicher Kompetenz verbleiben, während der Großteil der unter Bedingungen der Europäisierung und Globalisierung an Relevanz gewinnenden politischen Steuerung von der EU (mit potenzieller Allzuständigkeit) bzw. anderen transnationalen Institutionen ohne nennenswerte parlamentarische Kontrolle ausgeübt wird (so etwa im Bereich der Wirtschafts-, Währungs-, Außen-, Sicherheits-, Regional-, Umweltpolitik, Haushalt usw.). Die Folge ist, dass parlamentarische Politik in den territorialen Volksvertretungen im Wesentlichen zu symbolischer Politik zum Zwecke der formalen Legitimationsbeschaffung für politische Repräsentanten zu degenerieren droht, deren eigentliches Wirkungsfeld sich längst auf die EU und andere internationale Verhandlungssysteme verlagert hat.

Ein Korrelat davon ist, dass die internationalen Entscheidungszentren, die durch die Europäisierung an Bedeutung gewinnen, für die politischen Parteien wie für soziale Bewegungen in den jeweiligen Mitgliedsländern viel schwerer zugänglich sind. Ganz abgesehen davon, dass der europäische Prozess in der Regel nicht im Zentrum der politischen Wahrnehmung der Parteien steht (vgl. Gaffney 1996: 6). Darunter leiden in erster Linie die

Repräsentation diffuser gesellschaftlicher Interessen und der öffentliche Gemeinwohldiskurs, traditionell zwei der wichtigsten Aufgaben von Volksvertretungen (vgl. Roose 2003). Damit büßen aber die politischen Parteien ihre in pluralistischen Gesellschaften unersetzbare Funktion ein, die grundlegenden gesellschaftlichen Konfliktlinien nicht nur im nationalen System, sondern auch im europäischen politischen Gesamtsystem zu artikulieren und entsprechende Interessen zu artikulieren

Dabei geht es nicht nur um die Artikulation nationaler *cleavages* (Konfession, Klasse, Ethnien, Region) entlang derer sich im Nationalstaat traditionell die politischen Parteien formierten (vgl. Rokkan 2000). Vielmehr geraten die neuen europäischen Spaltungslinien, die im Bezugshorizont der „gedachten Ordnung“ einer „europäischen Gesellschaft“ sichtbar werden, in den Blick. Deren politische Relevanz wird künftig durch die verstärkte Institutionalisierung der allgemeinen Leitideen des „europäischen Gesellschaftsmodells“ und der „wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion“ zunehmen, die eine Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse im politischen Raum des integrierten Europa ziemlich verbindlich vorsehen und grundsätzlich auch eine europäische Solidaritätsverpflichtung beinhalten (siehe die Leitideen der Strukturfonds, Beschäftigungspolitik, europäischen Sozialpolitik). Die *cleavages* des europäischen ‚Sozialraumes‘ verlaufen aber quer zu den nationalen Problemlagen und Konfliktlinien, wie sich das in den typischen Verteilungskonflikten zwischen Nord und Süd, Zentrum und Peripherie, Nettoempfänger und Nettozahlerländer, zukünftig auch zwischen Ost und West bereits abzeichnet.

Vor diesem Hintergrund reflektiert der alltägliche Parteienkampf in den Mitgliedsländern immer häufiger gesellschaftliche Interessenkonflikte, die im europäischen Kontext anachronistisch erscheinen (wie z.B. nationale und ethnische Konflikte) und/oder zu deren Bearbeitung den nationalen Regierungen durch den erfolgten Souveränitätstransfer längst schon die Handlungsgrundlagen und -instrumente entzogen worden sind (Wirtschaft und

Währung, Regionalförderung, Verkehrs- und Umweltpolitik, auch in Teilbereichen der Sozialpolitik). Der nationale Parteienkampf nimmt somit immer mehr den Charakter von politischen Scheingefechten bzw. Spiegelfechtereien an. Hinzu kommt, dass auch die massenmediale politische Öffentlichkeit in den einzelnen Ländern noch weitgehend den nationalstaatlichen Mustern politischer Kommunikation verhaftet bleibt. Nach Jürgen Gerhards ergibt sich daraus eine bemerkenswerte „Inkongruenz zwischen einer Europäisierung der Ökonomie und den politischen Entscheidungen einerseits und einer nationalen Darstellung und Vermittlung europäischer Politik andererseits; die europäisierte Politik ist der Kontrolle durch eine weiterhin nationalstaatlich verankerte Öffentlichkeit davongelaufen“ (Gerhards 2000). Eine deutliche Unterthematierung relevanter politisch-ökonomischer Fragen und Problemlagen, die sich aus den transnationalen Verflechtungen ergeben bzw. zu den gesellschaftlichen Wirkungen der europäischen Integration (etwa im Umwelt-, Migrations- oder Sozialbereich) zu zählen sind, ist die Folge. Damit haben sich die Voraussetzungen für eine befriedigende Vermittlung zwischen politischer Elite und Bevölkerung, zwischen Gesellschaft und Politik, an der die Massenmedien maßgeblich teilhaben, im Zuge der Europäisierung der nationalen Gesellschaften erheblich verschlechtert.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden: Mit dem Einflussverlust sozialer Akteure in der internationalisierten Politik nimmt die Verselbständigung und Abgeschlossenheit der politisch-administrativen Funktionsebenen von Regierungen, internationalen Organisationen und Interessenverbänden zu. Im europäischen Kontext tritt Oligarchisierung in erster Linie in Form von Gouvernentalisierung der politischen Prozesse auf. In der europäischen Arena (wie generell in den internationalen Beziehungen) verfügen die nationalen Regierungen über die weitaus größte Verhandlungsmacht, d.h. sie stellen die relevanten Akteure und bestimmen weitgehend den politischen Prozess. Hinzu kommt das relative Gewicht der wichtigsten EU-Organe, an erster Stelle das der Kommission,

dann des EuGHs und mit Abstand des Europäischen Parlaments (auf jenen Regelungsgebieten, wo es über das sog. Mitentscheidungsverfahren eine sektorale Vetoposition vertreten kann). Diese ressourcenmächtigen korporativen Akteure und deren Funktionseliten besetzten in zunehmendem Maße die Rolle, die politische Parteien, Parlamente und soziale Bewegungen in den nationalen politischen Systemen spielen (vgl. Gaffney 1996: 2).

b) Konkordanzpolitische Konflikt-Institutionalisierung

Als eine direkte Folge der Gouvernentalisierung und Entparlamentarisierung der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im europäischen Verhandlungssystem wird die systematische Privilegierung nationaler Interessen und ihrer Repräsentation im Ministerrat wie im Europäischen Rat angesehen. Außerdem wäre zu beachten, dass Verhandlungssysteme, wie in der zweiten These oben angesprochen, die Herausbildung und Verfestigung von Elitekartellen sowie eine Praxis konkordanzpolitischer Konfliktinstitutionalisierung strukturell begünstigen.

Als „Konkordanzdemokratien“ werden in der Politikwissenschaft politische Systeme bezeichnet, in denen „an Stelle des Mehrheitsprinzips auf dem Weg der Verhandlungen bestimmte Kompromisstechniken zur Herbeiführung eines Konsenses über verbindliche Entscheidungen angewandt werden“ (Schmidt 1995: 231). Dadurch werden Minderheiten, beispielsweise oppositionelle Parteien, in den Entscheidungsprozeß eingebunden, was diesen Systemen im Vergleich mit konkurrenzdemokratischen Ordnungen eine relativ größere Stabilität verleiht. Das ist auf ein im Allgemeinen höheres „Potential zur Bündelung und Vermittlung von Interessen in den politischen Entscheidungsprozeß“ zurückzuführen (ebd.: 235). Viele Autoren sehen in der Tatsache, dass der konkordanzdemokratische Prozess von

Eliten dominiert wird, die sich zu überparteilichen, Institutionen und „Lager“ übergreifenden Kartellen zusammenschließen, eine entscheidende Voraussetzung für funktionierende demokratische Ordnung. Konkordanzpolitische Formen der Interessenvermittlung und Konfliktbewältigung finden sich in vielen parlamentarischen Demokratien in jeweils unterschiedlichem Maße ausgeprägt. Länder wie Österreich, die Niederlande, die Schweiz und die Bundesrepublik Deutschland gelten als Paradebeispiele für Konkordanzdemokratien (vgl. ebd.: 232ff.).

Aber auch die Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union weisen Eigenschaften eines Konkordanzsystems auf. Im Unterschied zu den nationalen Demokratien sind in der Europäischen Union allerdings die konkordanzpolitischen Praktiken konstitutiv und strukturprägend. Wenn im Rahmen von parlamentarischen Verfassungsstaaten das politische Entscheidungssystem auch nachhaltig vom konsensuellen Interessenausgleich zwischen den jeweils herrschenden Funktionseleiten geprägt sein mag, so büßt es dadurch in der Regel noch nicht seinen demokratischen Grundcharakter ein. Solange etwa die Grundprinzipien der Gewaltenteilung gewahrt bleiben, Regierungen aus demokratischen Wahlen hervorgehen, denen ein offener Parteienwettbewerb vorausgeht und eine politische Öffentlichkeit die Eliten wie die Exekutiven wirksam kontrolliert, solange können auch sog. Konkordanzdemokratien durchaus eine positive demokratische Leistungsbilanz aufweisen, weshalb konkordanzdemokratische Systeme auch als „gemischte Demokratien“ bezeichnet werden (vgl. Schmidt 1995: 234ff.). Mit Blick auf das Entscheidungssystem der EU haben wir es hingegen mit einem in dieser Hinsicht grundsätzlich anders gelagerten Sachverhalt zu tun: „*Consociationalism*“ ist hier als ein wesentliche Strukturmerkmal des europäischen Regierungssystems anzusehen. Es basiert auf einer strukturprägenden Institutionalisierung konsoziativer Verhandlungs- und Vermittlungsprozesse, ohne dass diese auf ein institutionell konsolidiertes Referenzsystem von demokratischen Institutionen bezogen wären.

Diese Problematik lässt sich anhand des Begriffs „europäisches Mehrebenensystem“ verdeutlichen, mit dem in der Literatur die Struktureigentümlichkeiten des politischen Entscheidungssystems der EU bestimmt werden.¹⁴ Auch dabei kommt es darauf an, die zentrale analytische Problemstellung dieser Perspektive in den Blick zu nehmen und den Begriff nicht auf rein deskriptive Aspekte der Verschachtelung von mehreren Einheiten politischer Entscheidung zu reduzieren. Nach Scharpf (1994: 11ff.) zeichnen sich politische „Mehrebenensysteme“ typischerweise dadurch aus, dass die konstituierenden Einheiten eines Verbandes an den Entscheidungsprozessen der höheren Ebene aufgrund eigener Kompetenzen beteiligt werden müssen. Mit anderen Worten: Das entscheidende Kriterium ist, dass in einem solchen Fall die höhere, die kollektive Ebene keine allgemein verbindlichen Beschlüsse ohne Mitentscheidung der nachgeordneten Einheiten treffen kann. Damit bilden sich Strukturen der „Politikverflechtung“ heraus, die zwar einerseits Entscheidungsblockaden begünstigen, andererseits aber dennoch eine Systemdesintegration verhindern. Exemplarisch dafür ist die föderal verfasste Bundesrepublik mit den Bundesländern, die u.a. über den Bundesrat an der zustimmungsbedürftigen Gesetzgebung des Bundes mitwirken.

Obwohl selbst kein föderaler Staat im staats- und verfassungsrechtlichen Sinne, weist die in der EU institutionalisierte Politikverflechtung zwischen den Mitgliedsländern und den europäischen Organen grundlegende Strukturmerkmale eines solchen Mehrebenensystems auf: Die Entscheidungen des Ministerrates als dem höchsten Beschlussorgan der Europäischen Union erfordern – auch nach der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte, mit der auf begrenzten Regelungsfeldern zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit übergegangen wurde – auf allen entscheidenden Politikfeldern nach

¹⁴ Vgl. zum Konzept: Scharpf 1994; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Leibfried/Pierson 1997

wie vor formal und faktisch Einstimmigkeit.¹⁵ Daher sind und bleiben die Mitgliedsstaaten die mächtigsten Akteure des Systems. Und weil jede einzelne Regierung jederzeit eine Vetoposition einnehmen kann,¹⁶ ist — abgesehen von den vertraglich exakt geregelten Anwendungsfällen der qualifizierten Mehrheitsentscheidung — keine Beschlussfassung der europäischen Ebene ohne Beteiligung der Mitgliedsstaaten möglich. Die Kommission ist in diesem Verhandlungsspiel von souveränen Staaten ein zusätzlicher, freilich nichtstaatlicher, aber ebenfalls mit Vetomacht ausgestatteter Player.¹⁷

Festgehalten sei: Die Mitgliedsstaaten treten im Rat als organisierte Interessenvertreter auf. Dadurch wird der europäische politische Prozess von nationalen Regierungseliten dominiert. Diese präsentieren als „nationales Interesse“ Ergebnisse der Interessenaggregation und -organisation, die jeweils für eine Wahlperiode als politische Ziele und Präferenzen definiert

¹⁵ Nach wie vor unterliegen etwa 50 Entscheidungsmaterien der Einstimmigkeitsregel, so z.B. der gesamte Bereich der GASP, der Justiz und der Inneren Sicherheit, sämtliche konstitutionellen Fragen wie Vertragsänderungen und Institutionenreformen; Beitritte, Staatsbürgerschaftsfragen, sozialpolitische Fragen (Implementation sozialpolitischer Abkommen), die Grundsatzentscheidungen betreffend die Strukturfonds usw. (vgl. Hix 1999: 366ff.; Europäische Kommission 2000: 18ff.). Abgesehen davon bedeutet natürlich auch jede Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit eine schwer überwindbare Hürde, die mit hohen Entscheidungskosten verbunden ist. Siehe dazu Sartori 1997: 220f., der feststellt: „Wird eine qualifizierte Mehrheit gefordert, so sind Entscheidungen schwer durchzubringen, und viele werden blockiert. Wenn jede beliebige Mehrheit genügt, dann gibt es immer eine Entscheidung“. Von einem „Übergang zu einem Mehrheitssystem“, wie dies Th. König (1997) behauptet, kann daher im Falle der EU keine Rede sein (dazu ausführlicher Bach 1999: 152ff.). Im Vertrag von Lissabon wurden in zentralen Bereichen der Innen- und Justizpolitik sowie der Sozialpolitik sogar wieder Veto-Möglichkeiten eingeführt (vgl. Hofmann/Wessels 2008: 13).

¹⁶ Nach dem „Luxemburger Kompromiss“ ist dies auch in Fällen möglich, bei denen eine qualifizierte Mehrheit ausreichen würde (Hix 1999: 60). Der sog. Kompromiss von Ioannina, der im Vertrag von Lissabon aufgegriffen wurde, eröffnet zudem die Möglichkeit einer Form des ‚suspensiven Vetos‘ (vgl. Hofmann/Wessels 2008: 16)

¹⁷ Die Vetomacht der Kommission basiert im Wesentlichen auf der Befugnis, Vorschläge gegebenenfalls wieder zurückzuziehen und damit eine Abstimmung im Ministerrat zu verhindern oder mittels Durchsetzung des Einstimmigkeitserfordernisses zu erschweren. Damit spielt die Kommission nicht nur eine passive Vermittlerrolle, sondern partizipiert dem Status nach wie ein 16. Mitgliedstaat an den Verhandlungsprozessen des Rates (vgl. Kerremans 1996: 230).

wurden und im politischen System des eigenen Landes nach Maßgabe der Mehrheitsregel durchsetzbar sind (vgl. Windolf 2000).

Die „Revanche der Interessen“, von der Noberto Bobbio spricht, und die er in einer zunehmenden Verdrängung des öffentlichen Gemeinwohldiskurses durch das „imperative Mandat“ korporativer Akteure sieht, kommt in der EU in mehrfacher Hinsicht zum Ausdruck: Einerseits dadurch, dass die Regierungseliten in hohem Maße von gesellschaftlichem Sanktionsdruck, wie er in den nationalen Systemen durch die parlamentarische und die medial vermittelte Öffentlichkeit wirksam wird, freigesetzt sind. Mit anderen Worten, die Mitgliedsstaaten nehmen ohne nennenswerte demokratische Responsivitätszwänge und zusätzlich noch unterstützt durch eine verbreitete Europa-Indifferenz in den nationalen Wählerschaften¹⁸ an den Verhandlungssystemen teilnehmen. Das hat auf der anderen Seite die Konsequenz, dass Auseinandersetzungen über wichtige europapolitische Themen und damit über grundlegende politische Zukunftsfragen unseres Kontinents der breiteren politischen Interessen- und Wertevermittlung, die auch diffuse gesellschaftliche Interessen zu berücksichtigen hätte, weitgehend entzogen sind. Systematisch unterthematziert bleiben so unter anderem die der europäischen Einigung zugrunde liegenden Wertbeziehungen, die Frage nach den wertrationalen Gestaltungsprinzipien der Institutionenordnung, aber auch die Konsequenzen der europäischen Integration für die politischen und gesellschaftlichen Ordnungen der Mitgliedsstaaten.¹⁹ Stattdessen vereinbaren die Staats- und Regierungschefs, meist im Rahmen des Europäischen Rates, fallweise Leitziele der europäischen Politik. Diese

¹⁸ Falls es dazu noch eines empirischen Beweises bedürfte, sei hier auf entsprechende Umfragen des Allensbacher Instituts für Meinungsforschung hingewiesen, die mehrfach für Deutschland eine beträchtliche Gleichgültigkeit der Bevölkerung gegenüber der europäischen Entwicklung und eine verbreitete Unkenntnis über das Funktionieren der europäischen Institutionen bestätigen. Siehe Noelle-Neumann 1999; dies. 2000.

¹⁹ In der Politikwissenschaft wird dieser Komplex unter dem Stichwort „Europäisierung der politischen Systeme der Mitgliedsstaaten“ behandelt (vgl. Cowles/Caporaso/Risse-Kappen, 2001)

werden nach mehr oder weniger kontingenten (innen-)politischen Opportunitäten oder Problemwahrnehmungen - häufig im zeitlichen Umfeld von Gipfeltreffen - und meist ohne kritische Reflexion der Wertbezüge und sozialen Wirkungen dem bereits bestehenden lose gekoppelten Katalog an Leitideen hinzugefügt (so beispielsweise bei Fragen der Subsidiarität, der Osterweiterung, der Beschäftigung oder zuletzt auch der Energie und des Klimas). Unter diesen Voraussetzungen können freilich keine „neue(n) sozialpolitische(n) und sozialmoralische(n) Solidaritätsnormen, über die sich Identifikationen ausbilden“, entstehen (Lepsius 1999: 211). Das ist aber auf der anderen Seite auch die Grundlage für den immer wieder feststellbaren parteienübergreifenden Konsens in europolitischen Fragen unter den politischen und wirtschaftlichen Führungsgruppen in den Ländern der Union. Dieser informelle Konsens spricht für eine beachtliche Kohäsion der europäischen Eliten über nationale und parteipolitische Differenzen hinweg.²⁰

Eine weitere, ebenfalls nicht beabsichtigte Konsequenz der Dominanz von Regierungsinteressen und des Einstimmigkeitsprinzips im europäischen Mehrebenensystem wird in der Literatur unter dem Begriff der „Politikverflechtungsfalle“ diskutiert. Bei der „Politikverflechtungsfalle“ handelt es sich nach Scharpf (1994) um strukturelle Pathologien des Entscheidungssystems, die sich der institutionellen Dynamik von solchen Verhandlungssystemen als inhärent erweisen. In erster Linie betreffen diese die suboptimalen, d.h. die ineffizienten und problemunangemessenen Entscheidungsergebnisse, die Unfähigkeit zu einer Institutionenreform sowie die systematische Privilegierung von Mitgliedsländern mit *status quo*-Interessen, was insgesamt einen beträchtlichen Immobilismus, und dies besonders in Krisensituationen, zur Folge hat. Unter diesen Voraussetzungen wird das für Minimum-

²⁰ Auch dieser Befund läßt sich konkordanztheoretisch begründen: Gerade eine relative große Integrationskraft, besonders unter Bedingungen fragmentierter soziopolitischer Kulturen, Stabilität der Regierungen und Implementationseffizienz, wird zu den positiven Leistungen von konkordanzpolitischem Konfliktmanagement gezählt (vgl. Schmidt 2000: 331ff.).

Gewinn-Koalitionen maximal erreichbare Pareto-Optimum sogar noch unterschritten. Unter Bedingungen der Politikverflechtungsfälle stellt eben eher das Erzielen pareto-inferiorer Ergebnisse den Regelfall dar. Wenn aber Problemlösungen im materiellen Sinne dadurch strukturell verhindert werden und somit die meisten Verhandlungsergebnisse von einer sachfernen, rhetorikdominierten und primär von der Logik verhandlungsstrategischen Handelns geprägt sind, dann haben wir es mit einem generellen Gemeinwohl-Defizit der europäischen Beschlüsse zu tun.

Wie lassen sich nun aber unter diesen eher integrationshemmenden Voraussetzungen die unbestreitbaren Fortschritte der europäischen Einigung erklären? In der einschlägigen Forschungsliteratur werden die Erfolge einem Bündel unterschiedlicher Variablen zugeschrieben. Angeführt werden in erster Linie: die politikunternehmerischen Aktivitäten der Kommission, der „juridical activism“ des EuGH, die Selbstbeschränkung auf eine kostengünstigere „regulative“ Steuerung anstelle von verteilungswirksamen Regulierungen, die ihrerseits materielle Verteilungskonflikte neutralisierbar machen sollen, sowie schließlich die Herausbildung von sog. „*epistemic communities*“ auf der Grundlage einer Homogenisierung von Problemlösungsmustern nach Maßgabe systemexterner, vornehmlich szientifischer Optimalitätskriterien. Die vorliegenden empirischen Befunde deuten aber auch darauf hin, dass vor allem durch eine ebenen- und sektorenübergreifende Diffusion konsoziativer Kommunikations- und Entscheidungsmuster im Gesamtsystem sich jene spezifischen Pathologien des Entscheidungsprozesses überwinden lassen, die als „Politikverflechtungsfälle“ bezeichnet werden.

Meine generalisierte These dazu lautet: Die strukturellen Entscheidungsdefizite, die Scharpf zufolge in der „Politikverflechtungsfälle“ begründet sind, in der das europäische Mehrebenensystem aufgrund seiner „institutionellen Logik“ gefangen bleibt, werden durch eine Systemdiffusion konsensualer Modalitäten teilweise überwunden. Mit anderen Worten:

Die spezifische Mehrebenenstruktur des EU-Regimes lassen keine anderen Modalitäten der Interessenvermittlung und Konfliktlösung zu als eben konsoziative. Daher erscheint es mir plausibel, wenn Schmidt die EU als „konsoziativen Staat“ kennzeichnet (Schmidt 2000: 435). Dabei kann unter bestimmten Voraussetzungen, folgt man etwa Grande (1995: 340f.), eine Umstellung des dominierenden Verhandlungsmodus auf einen „Problemlösungsmodus“ erfolgen, der durch opportunistische statt strategische, prozessorientierte statt ergebnisorientierte, realistische statt maximalistische Akteursstrategien gekennzeichnet ist. Gemeinsame materielle, normativ verbindliche Referenzprinzipien oder Rationalitätskriterien können eine Disposition zur Konsensfindung und kooperativen Problemlösung erleichtern.²¹ Das kann systemintern aber auch, worauf ebenfalls Scharpf hingewiesen hat (Scharpf 1994: 36), durch eine „institutionelle Trennung zwischen Problemlösungs- und Verteilungsentscheidungen“ begünstigt werden, mithin durch eine weitere institutionelle Aufspaltung der funktionalen Einheit von Souveränität. Letztgenannte Differenzierung der Souveränitätsprärogative entspräche der weiter oben hervorgehobenen Trennung von Entscheidungsbefugnissen und Initiativmacht: Die Beschlusskompetenz des Ministerrates erstreckt sich in der Regel auf die Lösung von Verteilungskonflikten mittels „*bargaining*“, während die Kommissionsinitiative stärker (freilich nicht: ausschließlich!) eine materiale Problemlösung anstrebt. Diese Umstellung, und darauf kommt es hier besonders an, erfolgt aber immer um den Preis eines weiteren Verlusts an Demokratie; denn dadurch werden die allgemeinen Demokratiedefizite des konsoziativen Modus des europäischen Verhandlungssystems keineswegs kompensiert oder korrigiert, sondern durch Strategien ersetzt, die ihrerseits auf weitere spezifische Pathologien bzw. Paradoxien demokratischer

²¹ Eine herausragende Rolle spielen dabei die vom EuGH im Zuge von Vertragsauslegungen kodifizierten Rechtsprinzipien oder „focal points“, wie die „gegenseitigen Anerkennung“ von Produktstandards oder der Vorrang des europäischen gegenüber dem nationalen Recht (vgl. Garrett /Weingast 1993; Windolf 2000).

Systeme hinweisen: auf Bürokratisierung, Informalisierung und Arkanisierung der Entscheidungsprozesse.

c) Bürokratisierung, Informalisierung und Arkanisierung der Entscheidungsprozesse

Der konsoziative Vermittlungsmodus im Binnensystem der EU ist ebenfalls auf die Aufspaltung der Einheit von Initiativ- und Beschlusskompetenzen bzw. von Problemlösungs- und Verteilungsentscheidungen, von denen weiter oben die Rede war, zurückzuführen. Dadurch ist der legislative Prozess des europäischen Verbandes stets das Ergebnis des Zusammenwirkens von Rat und Kommission (gegebenenfalls unter Hinzuziehung des Europäischen Parlaments), mithin der "verschränkten Gesetzgebung" (Ipsen) dieser Organe. Die wichtigste Grundlage der politischen Entscheidungsfindung ist damit die Vermittlung institutioneller Konflikte. Auch in dieser Hinsicht erweist sich das Abweichen von der traditionellen Gewaltentrennung als äußerst folgenreich: Das Verhältnis von Legislative, Exekutive und Bürokratie wird nicht durch eine wirksame politische Öffentlichkeit und den parlamentarischen Parteienkampf gesellschaftlich gebrochen. Auftretende Widersprüche und Interessengegensätze zwischen den beteiligten Regierungen und Organen, die in den formalen Entscheidungsverfahren die Blockadefalle zuschnappen ließen, werden in aller Regel in einer komplexen Substruktur von Gremien, Ausschüssen und Netzwerken auf direktere, vor allem aber auf informelle oder semi-formelle Weise zwischen den Mitgliedern des europäischen Funktionselitenkartells zu einem Ausgleich gebracht. Auch hierbei ist das dominierende Verfahrenskriterium der Konsens, also jener „organische“ Kompromiss zwischen politisch-administrativen Funktionseliten im Weberschen Sinne, der dem für den modernen parlamentarischen Staat kennzeichnenden "Wahlkompromiss .. mit der ultima ratio des

Stimmzettels im Hintergrund" diametral entgegengesetzt ist, weil dabei auf einer öffentlichen Austragung von Interessen- und Wertkonflikten verzichtet werden kann“ (Weber 1984: 368).

Die Wirksamkeit des organischen Kompromisses ist naturgemäß umso höher, je mehr sich damit „dissensproduzierende Wertbeziehungen unterlaufen“ lassen (Lepsius 1999: 216)

Die Effizienz der Kommissionstätigkeit bemisst sich zudem in erster Linie am Maßstab des Erfolges ihrer regulativen und bürokratischen Initiativen, letztlich an der Organisationsleistung, dem Ministerrat möglichst abstimmungsfähige Verordnungs- und Richtlinienvorschläge vorzulegen. Da bei dessen Beschlussfassung aber die Entscheidungsschwelle relativ hoch ist, muss den Kommissaren prinzipiell daran gelegen sein, Vorlagen zu erarbeiten, die im weiteren Entscheidungsprozeß möglichst große Konsenschancen haben.²² Zu diesem Zweck nutzen die Stäbe der Kommission auf den verschiedenen Hierarchiestufen, von den Kabinetten der Kommissare, dem Generalsekretariat und den Generaldirektionen abwärts bis zu den fachlichen Diensten und den nationalen Ministerialabteilungen, politisch-administrative Netzwerke („*supportive networks*“) als wichtigste extra-bürokratische Instrumente der Koordination (vgl. Puntischer Riekmann 1999: 73ff.). In diesen Netzwerken sind die gouvernementalen Akteure, unter massiver Beteiligung privater Verbände und Experten, in einem institutionell abgegrenzten, kontinuierlichen und weitgehend informalen Kontakt- und Kommunikationszusammenhang eingebunden, der die tradierte staatliche Struktur hierarchisch gestufter Kompetenzräume mit relativer Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeit und Haftung auflöst. „Bargaining through networks in a densely structured game“, bemerkt Middlemas (1995, xvi), „reduces friction and produces results for which the formal system may be ill attuned, even on ostensibly formal matters such as easier implementation and enforcement of laws. It allows for wide, flexible participation; it reduces inconsistencies; it gives rise to conventions, rather than formal rules, which can be

²² Im Falle von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen richtet sich das Interesse der Kommission entsprechend auf die Mobilisierung der nötigen Stimmen bzw. die Verhinderung einer Sperrminorität.

adapted more easily over time.“ Der Autor fügt noch hinzu: „But it is not protective of weaker interests and it privileges the more efficient ones“.

Es fehlt nicht an einschlägigen empirischen Studien, welche die Relevanz und Methode der Netzwerkbildung im Rahmen der Kommission in verschiedenen Politikbereichen (Telekommunikation, Umwelt, Forschung und Technologie, PHARE u. dgl.) belegen. Das allgemeine Muster ist bekannt. Héritier fasst es folgendermaßen zusammen: „The Commission issues a Green Paper and initiates a process of consultation seeking the expertise and positions of different actors. It organizes round-tables and conferences on specific issues to bring together all concerned actors, and a working group is then formed which submits a policy draft as a basis for future EU legislation.“ (Héritier 1999: 273) Der segmentale Charakter der europäischen Netzwerke leistet damit aber einer beträchtlichen Fragmentierung des Politikprozesses Vorschub.²³ Darüber hinaus bieten die Netzwerke für die nationalen Verwaltungen, insbesondere für die Ministerialbürokratien, selbst eine unverzichtbare Möglichkeit, bereits zu einem relativ frühen Zeitpunkt auf die Politikentwicklung und auch auf die Umsetzung von Ratsentscheidungen durch die Kommission Einfluss zu nehmen. Im weiteren Verhandlungs- und Beschlussfindungsprozess wird das Paket dann geschnürt und durchläuft schließlich eine Auf- und Abstufung durch die verschiedenen gouvernementalen und sub-gouvernementalen Entscheidungsarenen. Die differenzierten Abstimmungs- und Verfahrensregeln in diesem Prozess ermöglichen dann fallweise Öffnungen und Schließungen von Verhandlungspositionen, und zwar in der Regel ohne die einmal vorgenommene Bündelung der politikfeldübergreifenden Verhandlungsgegenstände in dem Paket

²³ „The relevant issue or interest groups support specialised representation, representing themselves in the governance processes. These meet, negotiate and solve problems including the resolution of conflicts. Solutions are often forthcoming, in part, because subgovernments or actors in policy networks establish institutionalised strategies to resolve conflicts, but also because issues are focused and circumscribed within these networks“ (Anderson/Burns 1996: 241).

grundsätzlich in Frage zu stellen. Erst in der Abschlussphase von Verhandlungen, wenn der Europäische Rat und das Europäische Parlament daran beteiligt sind, gelangen auch informelle Dramatisierungsstrategien, wie etwa Zeitdruck, strategische und selektive Öffentlichkeitsmobilisierung und persönliche Interventionen der Staats- und Regierungschefs, mit ins Spiel. Diese verstärken zwar noch den Koordinierungs- und Konsenszwang, verbessern aber nicht die demokratische Qualität der zwischenstaatlichen Paktierungen. Die Dominanz der Exekutiven bleibt somit ungebrochen (Schmidt 1997: 157; Rometsch 1996: 69ff.).

Das bedeutendste institutionelle Stützwerk der sub-gouvernementalen Diffusion konsoziativer Vermittlungsmodi im europäischen Entscheidungsprozess ist die Komitologie der Kommission. Das formelle und informelle Ausschusswesen in der EU ist ein zentraler Bestandteil der Kommissions-Netzwerke, in die die Mitgliedsstaaten, vor allem über Abgesandte ihrer Bürokratien und politischen Führungsstäbe, sowie nationale und europäische Verbandsinteressen in die Entscheidungsprozesse eingebunden (Bücker/Schlacke 2000: 196) sind. Soweit daran Funktions- und Expertenstäbe der Kommission federführend mitwirken, was in der Regel der Fall ist, und dies in eine ahierarchische, horizontale Vernetzung mit den nationalen Ministerialbürokratien mündet, handelt es sich dabei nicht um rein innerbürokratische Entscheidungskontexte und auch nicht um eine Variante von „*administrative government*“, wie etwa Weiler annimmt (Weiler 1999: 278). Aufgrund des prononciert politischen Charakters der politikunternehmerischen Initiativen der Kommission ist vielmehr auch die Ausschusspraxis der Kommission als ein extra-bürokratisches Koordinationsinstrument präziser bestimmt. Die Kommission ist eben eine „politische Verwaltung“ (Bücker und Schlacke 2000: 164).

Neuere empirische Studien belegen, dass im europäischen Entscheidungssystem, neben der „Komitologie“ im engeren formalen Sinne,²⁴ ein sehr viel ausgedehnteres, verzweigtes, politikfeldspezifisches, aber doch ebenenübergreifendes, national-supranationales Ausschusssystem, eine Art transnationales Komitee-Regime existiert. Diesem einzigartigen transnationalen Komitee-Regime gehört zumeist gemischtes Personal aus den Stäben, der Linie, aber auch aus der politischen Führungsebene (v.a. der Kabinette), Verbandsvertreter und sonstige, auch wissenschaftliche Fachexperten an. Die Verhandlungsprozesse im Ausschusssystem der EU lassen daher ein komplexes Interaktions- und Koordinationsmuster erkennen, in dem sich so gut wie sämtliche politikfeldrelevanten Akteure integriert finden. Generell kann gesagt werden, dass in der Komitologie im weiteren Sinn die Exekutiven bei weitem dominieren und das Komitee-Regime der EU damit der institutionelle Ausdruck einer extrem bürokratielastigen Form der Politikformulierung ist (dazu ausführlicher: Bach 1999; außerdem Kap. V in diesem Band)

Nun ist die Praxis des Ausschussverfahrens natürlich keine exotische Eigenart der europäischen Entscheidungsprozesse, sondern ein in vielschichtigen Entscheidungssystemen häufig angewandtes Instrument zur Reduktion von Komplexität im Luhmannschen Sinne.²⁵ Ausschüsse sind in allen politisch-administrativen Systemen zu finden. Nach Sartori (1992: 228) ist „das Ausschusssystem der verbreitetste, wichtigste und zugleich missverstandenste Teil des Stoffes, aus dem die wirkliche Politik gemacht wird.“ Sartori definiert Ausschüsse durch folgende Strukturmerkmale: a) intensive Gruppeninteraktion mit persönlichen Kontakten, b) dauerhafte Institutionalisierung und c) einen kontinuierlichen

²⁴ Darunter versteht man ein durch Ratsbeschluss formal geregeltes Verfahren der Konstitution und Konsultation von Fach- und Verwaltungsausschüssen durch die Kommission, bei dem eine Übertragung von legislativen Durchführungsbefugnissen durch den Rat an die Brüsseler Behörde erfolgt. Dazu ausführlich Falke /Winter 1996; Pedler /Schäfer 1996; Schendelen, (Hg.) 1998; Joerges/Falke 2000.

²⁵ Luhmann sieht in informalen Kontaktstrukturen, die sich in Ausschüssen herausbilden, sogar funktional unersetzliche „Kleinstrukturen“ von Entscheidungssystemen (Luhmann 1975: 186f.).

Entscheidungskontext, der kooperative Positiv-Summen-Spiele ermöglicht (vgl. Sartori 1992: 227ff.). Die spezifische Koordinationsleistung von Ausschüssen sieht er darin begründet, dass ihre Mitglieder Tauschgeschäfte über die Zeit hinweg tätigen. Das wird durch den Umstand begünstigt, dass Ausschüsse nicht nur „im Halbschatten“ des politischen Geschehens und völlig „unspektakulär“ (Sartori) arbeiten, sondern auch eine ausgeprägte funktionale und sektorale Fragmentierung aufweisen. Sartori spricht in diesem Zusammenhang vom „Prinzip oder Mechanismus der zeitverschobenen gegenseitigen Kompensation“ (ebd.: 229). Grundlegend ist aber auch hier: eine Vermeidung oder Umgehung der Mehrheitsentscheidung durch Praktiken der Konsensfindung mittels Sachkompromissen, Kompensationszahlungen, Koppelgeschäften. Dabei wird ebenfalls häufig ein diffuses Prinzip der Reziprozität, also ein normatives Moment beansprucht. Dadurch wird zwar die Partizipation aller Beteiligten weitgehend ermöglicht und eine breite Interessenberücksichtigung gewährleistet; doch ist auch „*governance through committees*“ letztlich dadurch charakterisiert, dass der Kreis der relevanten oder möglichen Beteiligten auf die systemischen oder korporativen Akteure, die über verhandlungsrelevante Ressourcen in den jeweiligen Politikfeldern verfügen, begrenzt bleibt.

Fragt man danach, wie sich ein Ausschusssystem unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten beurteilen lässt, so ergibt sich indes kein eindeutiger Befund. Nur soviel lässt sich sagen: Auf der einen Seite breiten sich Ausschüsse in Demokratien viel mehr als in Autokratien aus (ebd.: 233). Darüber hinaus sind solche Entscheidungskontexte aus der Sicht der Entscheidungstheorie der Demokratie „zweifelloso der optimale Boden für eine reale Mitwirkung“ vieler Akteure. Andererseits gilt dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass es sich um repräsentative und responsive Ausschüsse handelt, die „auf die Bevölkerung achten und ihr verantwortlich sind“ (ebd.: 234). Hier befindet sich gleichsam die entscheidende Schnittstelle zum demokratietheoretisch Bedenklichen. Definitiv als

„pathologisch“ wären Ausschusssysteme freilich dann zu beurteilen, wenn sie sich als systemintern abgeschottete Entscheidungsgruppen mit dominant informellen Kontakt- und Kommunikationsstrukturen etabliert, deren Entscheidungskriterien und -verfahren intransparent sind und die sich der öffentlichen Kontrolle entziehen.

Die zuletzt genannten Merkmale treffen nun aber für das Komitee-Regime der Kommission in einem sehr hohen Maße zu, wie mehrere Fallstudien übereinstimmend bestätigen (vgl. statt vieler Schendelen und Pedler 1998: 287ff.). Generell werden die wesentlichen Pathologien des Komitologiesystems in drei Eigenarten gesehen: Erstens in der Verantwortlichkeitsschere, die sich zwischen der großen gesellschaftlichen Reichweite der im Ausschusswesen beschlossenen Regulierungen und ihrer politischen Bedeutung einerseits und andererseits ihrer minimalen Verantwortlichkeit und kontrollierbaren Gemeinwohlorientierung öffnet (vgl. Weiler 1999: 278). Zweitens privilegieren die restriktiven, durch das Organisationsmonopol der Kommission und der nationalen Exekutiven selektiv definierten Zugangschancen der Ausschüsse in erster Linie ressourcenmächtige und strategiefähige korporative Akteure. „Players in the informal sector of a system“, resümiert Middlemas die von ihm durchgeführten umfassenden Feldstudien, „are those who choose to enter out of self-interest, who have the willpower and resources to stay in and the capacity to make themselves heard in the highly competitive arena. Lack of resources or inability to form stable alliances condemns the rest to marginal status ..“ (Middlemas 1995: xiv). Die Mitglieder der Ausschussnetzwerke sind naturgemäß primär von Regierungen, Verwaltungen und Verbänden delegiert, repräsentieren mithin hauptsächlich korporative bzw. systemische Interessen.²⁶ Drittens ist im Ausschusswesen der Kommission eine deutliche Vorherrschaft von Ressortvertretern und

²⁶ Aus der europäischen Verbändeforschung ist die systematische Überrepräsentation individueller Firmen und nationaler sowie EU-weit organisierter Interessen gegenüber weniger organisationsfähigen Interessen bekannt (vgl. Lebessis /Paterson 1997).

Experten festzustellen, die einen dominant bürokratischen bzw. technokratischen Politikstil pflegen. Instrumentelle Rationalitätskriterien prägen die Auseinandersetzungen in Ausschüssen. Deliberative Reflexions- und Kommunikationsfähigkeit treten dabei eher in den Hintergrund. „Political deliberation“, so lautet ein plausibler Befund aus der empirischen Forschung zum „Kommunikationsdefizit“ der EU, „occurs only at the very end of a technocratic policy-drafting. After months or years of expert’s work, potential public relation reactions are often properly considered only a few days before the proposal’s planned adoption“ (Meyer 1999: 628).²⁷ Deliberative Inklusionsstrategien in solchen Gremien führen möglicherweise, aber immer nur fallweise zu Konsensen nach Maßgabe instrumenteller Rationalitätskriterien. Da sie aber über keine demokratischen Mandate verfügen, können sie auch keine parlamentarische Legitimität von Beschlüssen substituieren (vgl. Lepsius 2000b).

Puntscher Riekmann ist somit zuzustimmen: „Die Komitologie ist der praktische Ausdruck der bürokratischen Arkanherrschaft *par excellence*, und ihre Deliberationen im Interstitium entbehren der demokratischen Verantwortung, die ihre Akteure im Namen des ‚Sachzwangs‘ rechtfertigen“ (Puntscher Riekmann 1998: 177). Damit repräsentieren die europäischen Politik- und Verwaltungsnetzwerke in Gestalt des kapillaren Ausschusswesens der Kommission letztlich eine partizipationshinderliche „Tiefendimension“ der politischen Entscheidungsprozesse. Das führt uns wieder zu Bobbio, der diese Dimension von der landläufigen Klassifikation der öffentlichen Gewalten in „horizontale“ und „vertikale“ unterschied (Bobbio 1984: 75ff.). Die „Tiefendimension“ der „unsichtbaren Herrschaft“ ver-

²⁷ Vgl. Puntscher Riekmann (1998: 158): Erst wenn der im „Interstitium der Macht .. ausgehandelte Kompromiss die Reife des Rechtsaktes erlangt hat, erst wenn alle Tauschgeschäfte abgeschlossen und alle Pakete geschnürt sind, erst wenn das Experiment ein vorzeigbares Ergebnis hervorgebracht hat, erst dann können die Experimentatoren das Interstitium verlassen und in ihre formalen Räume zurückkehren.“ Belehrt durch diese forschungsgestützten Evidenzen, vermag freilich die von Joerges und Neyer vertretene These, derzufolge die Komitologie als ein „supernationales Forum deliberativer Politik“ und „Problemlösung“ aufzufassen sei, nicht mehr zu überzeugen (vgl. Joerges /Neyer 1998; Neyer 2000).

weist auf den opaken und informellen Machtraum von politischen Institutionen. In diesem Interstitium werden die Konflikte systematisch gleichsam ‚entpolitisiert‘. Gleichzeitig wird politische Verantwortlichkeit nachhaltig verschleiert (vgl. Puntcher Riekman 1998: 157ff.).

3. Entdemokratisierung oder neue Formen der Demokratie

Gegen die bisher angeführte Argumentation ließe sich einwenden, dass sie einem veralteten Demokratieverständnis verhaftet sei und sich gerade unter Berücksichtigung des eigentümlichen Systems der Willensbildung und Entscheidungsfindung im europäischen Herrschaftsverband eine „alternative Perspektive“ empfehle (so etwa Héritier 1999). Eine solche Sichtweise legt beispielsweise den „*mutual horizontal control*“-Ansatz oder auch den „*bargaining democracy*“-Ansatz der angelsächsischen Politikwissenschaft nahe. Diesen Modellen zufolge stellen polykratische Regierungssysteme und Verhandlungsregime funktional angemessene Äquivalente für traditionell demokratisch legitimierte Ordnungen dar.

Für eine solche Relativierung der normativen Standards traditioneller Demokratievorstellungen im Lichte post-nationaler Regierungsformen würde auch sprechen, dass die systemtypische Balance der Organe in der EU und die prozedurale Mediatisierung von Misstrauen an sich schon demokratische Legitimität begründen können - Legitimation durch Verfahren. Auch beschränken die Fragmentierung des politischen Prozesses und die komplexen Konsultations-, Vermittlungs- und Entscheidungsverfahren die Vorherrschaft partikularer Einflüsse. Gleichzeitig begrenzen die wechselseitigen Kontrollen, Einbindungen und differentiellen Allokationen von Kompetenzen die Machtentfaltung einzelner Organe oder Akteure. Auf der anderen Seite gewährleiste die auf allen Ebenen des supranationalen

Systems beherrschende Praxis der Verhandlung und des politischen Tausches eine extensive und breite Interessenberücksichtigung, die ebenfalls als eigenständige demokratieförderliche Legitimationsquelle angesehen werden könnte (vgl. Scharpf 1998: 235). Und selbst das proliferierende Ausschusswesens der Union ist, wie wir sahen, nicht uneingeschränkt und rundweg als undemokratisch zu beurteilen.

Eine solche Betrachtung der Legitimationsprobleme des europäischen Entscheidungssystems muss allerdings im Lichte der hier angesprochenen Entdemokratisierungsprozesse als eine Art von rationalisierender Beschönigung der Legitimationsprobleme der europäischen Integration erscheinen. Die vermeintlich „alternative Perspektive“ ist auch nicht geeignet, die Strukturdilemmata der europäischen Demokratielücke aufzulösen. Bei genauerer Betrachtung kann nämlich keine Rede davon sein, dass, wie Héritier (1999: 269) weiter annimmt, die beschriebenen Prozesse und Strategien „reinforce democratic support and accountability“. Im Gegenteil – so lässt sich die in diesem Kapitel entwickelte Argumentation resümieren – akzentuiert die Institutionalisierung extrabürokratischer Initiative und Koordination im europäischen Herrschaftssystem gerade die strukturellen Funktionsdefizite demokratischer Regierungspraxis, und zwar mindestens in folgenden vier Hinsichten:

- a) Die systematische Privilegierung gouvernementaler und korporativer Akteure im europäischen Verband, die über systemrelevante Ressourcen verfügen, schließt nicht nur „schwache Interessen“ und soziale Bewegungen systematisch aus dem europäischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozeß aus. Dadurch wird ein Prozess der Oligarchisierung und Elitenfusion auf europäischer Ebene forciert, der einer demokratischen Elitenkonkurrenz entgegensteht.
- b) Die zentralen Bezugseinheiten der europäischen Politik sind die nationalen Regierungs- und Verwaltungssysteme. Die demokratische Responsivität parlamentarischer Eliten wird durch eine bürokratische ersetzt. Die europäische Integration stärkt nachhaltig die Dominanz

der Exekutiven. Damit wird einer zunehmenden, um die supranationalen Stabsorganisationen der Kommission, des Rates und angegliederter Gremien erweiterten Bürokratisierung des politischen Prozesses in den Mitgliedsländern Vorschub geleistet. Die europäische Integration steigert damit die Tendenz zur Staatsbildung als moderne legal-bürokratische Herrschaft.

c) In Verbindung mit der asymmetrischen Kompetenzenallokation im Gesamtsystem der EU begünstigt die extra-bürokratische Steuerung durch die Kommission und ihr Ausschusswesen eine sektorale und netzwerkartig strukturierte Kompromiss- und Konsenskultur, die von einer Differenzierung und Diffusion konsozietales Herrschaftspraktiken begleitet wird. Diese Prozesse erweitern die Domäne der „unsichtbaren Mächte“ in dem europäischen System der Politikverflechtung erheblich.

d) Eine öffentliche Konfliktaustragung über Politikziele und Wertpräferenzen findet im europäischen System der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung nicht statt. Diffuse und breitere soziale Wert- und Interessenlagen, wie sie von Parteien und Parlamenten artikuliert und politisiert werden, sind deutlich unterrepräsentiert. Stattdessen dominieren technokratische und expertokratische Rationalitätskriterien die Verhandlungsprozesse, was einer ‚Entpolitisierung‘ europapolitischer Sachverhalte gleichkommt. Damit schrumpft auch der Einfluss der nationalen Parlamente und anderer demokratischer Institutionen.

Die Überlegungen dieses Kapitels knüpfen an Fragestellungen der klassischen Herrschafts- und Elitentheorien an, die zwar heuristisch gewendet wurden, aber dennoch ganz im Geiste des soziologischen Realismus auf eine Problemanalyse des Status quo abzielen. Die Befunde bestätigen weitgehend die pessimistischen Erwartungen der klassischen politischen Soziologie im Hinblick auf die Erfüllbarkeit der Versprechen der Demokratie. Die europäische Integration scheint diese Versprechen sogar noch mehr zu enttäuschen als die Nationalstaaten. Doch die EU ist ein überaus dynamisches Herrschaftssystem mit

unbestimmter geographischer und institutioneller Finalität (vgl. Vobruba 2005), so dass die Frage nach den Zukunftsperspektiven der Demokratie in Europa letztlich offen bleiben muss.

Nachdem der Versuch, der EU eine Verfassung zu geben, gescheitert ist, ist eine Trendwende auf längere Sicht wohl nicht mehr zu erwarten. Eine grundlegende Parlamentarisierung der EU, die über eine inkrementelle Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments hinausginge, steht weder auf der aktuellen Agenda der Institutionenreformen, noch ist in absehbarer Zeit ein tragfähiger Konsens darüber unter den Mitgliedsstaaten zu erwarten. Dagegen spricht schon die Zahl der Mitgliedsstaaten, die sich im Zuge der letzten beiden Erweiterungsrounden nahezu verdoppelt hat. An die Grundverfassung rührt dagegen die stets aktuelle Frage nach der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat. Zwar wurden im Lissabonner Vertrag die Anwendungsbereiche für eine Beschlussfassung nach den Regeln der qualifizierten Mehrheit im Rat gegenüber der Version von Nizza auf 21 neue und 23 bestehende Politikbereiche ausgedehnt. Gleichzeitig haben die Mitgliedsstaaten jedoch wieder Vetomöglichkeiten eingeführt, und dies teilweise sogar im selben Kapitel (Innen- und Justizpolitik). Zudem besteht weiterhin ein grundlegendes Dilemma darin, dass eine Steigerung der Entscheidungseffizienz nur um den Preis einer Verschärfung der Legitimationskrise des EU-Systems zu erreichen ist. Denn ein Übergang zum Mehrheitsprinzip „bricht die Legitimationskette der gestuften Repräsentation“ (Lepsius 2000b). Zugleich erhöht er den Rechtfertigungsbedarf bei der Hinnahme getroffener Entscheidungen durch die Abstimmungsverlierer, ohne dass ein Rückgriff auf höherrangige Gemeinwohlinteressen und Solidaritätsnormen, die ihrerseits eine „belastbare“ europäische Identität voraussetzen würden, möglich wäre (vgl. Vobruba 2005: 59ff.). Auch für die absehbare Zukunft ist daher ein Übergang von der gegenwärtigen Situation eines „Staatenverbunds“ hin zu einer vollständigen Parlamentarisierung, wie sie der deutsche Außenminister Joschka Fischer in seiner viel beachteten Rede vom 12. Mai 2000 in der

Humboldt-Universität in Berlin (Fischer 2000) gefordert hat, kaum zu erwarten. Abgesehen davon, würde dies die Krise des *nationalen* Parlamentarismus noch verstärken. Was die Stellung der Mitgliedsregierungen im europäischen Mehrebenensystem anbelangt, zeichnet sich eher ein robuster Trend zu einer weiteren Stärkung ihrer Verhandlungsmacht bei gleichzeitiger Schwächung der Kommission ab. Sämtliche großen Gegenwarts- und Zukunftsthemen der europäischen Einigung, von der Währungsunion über die Osterweiterung und den Aufbau einer eigenständigen militärischen Struktur bis hin zum Versuch einer Konstitutionalisierung der EU, verdanken sich allesamt der politischen Initiative der Mitgliedsregierungen. Damit hat die intergouvernementale Ebene in letzter Zeit auch verstärkt supranationale Gestaltungsfunktionen übernommen und eine fundamentale Transformation des alten, von Jean Monnet geprägten Integrationsmodells, das die Kommission als Haupttriebkraft der Integration sah, eingeleitet. Parallel dazu entwickelt sich der Europäische Rat zu einem zentralen politischen Steuerungsorgan der EU. Der Beitritt von Staaten aus Mittelost- und Südosteuropas hat, so viel lässt sich jetzt schon feststellen, nicht nur zu einer dramatischen Verschärfung der Demokratieschwäche der bestehenden EU-Institutionen geführt. Mit der Übernahme des bisher beschlossenen Normen- und Regulierungsbestandes der EU, dem sog. „*acquis communautaire*“, wurden den neuen Beitrittsländer eine Pfadabhängigkeit aufgezwungen, die die im Zuge der „samtenen Revolution“ neu errungene demokratische Freiheit zu unterminieren droht.