

# Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: ein Labyrinth ohne Ausgang?

Andreas Wimmel\*

In einem viel zitierten Aufsatz sprechen Richard Bellamy und Dario Castiglione von einer „normativen Wende“ in der Europawissenschaft.<sup>1</sup> Mit diesem Schlagwort verweisen sie auf die Beobachtung, dass der fortschreitende Prozess europäischer Integration nicht nur in politischen und öffentlichen Debatten, sondern auch in rechts-, sozial- und politikwissenschaftlichen Abhandlungen zunehmend mit Kritiken und Bewertungen konfrontiert ist, die über die Erklärung oder das ‚Verstehen‘ europapolitischer Institutionen, Prozesse und Politikfelder hinausgehen. Normativ argumentierende Wissenschaftler und Intellektuelle haben die Europaforschung als neues Betätigungsfeld erschlossen und damit begonnen, klassische Begriffe, Konzepte und Argumente zur Rechtfertigung (nationaler) politischer Ordnungen, die neben anderen Fragen und Problemstellungen traditionell in der praktischen Philosophie behandelt werden, an das europäische Mehrebenensystem heranzutragen, anstatt sich wie die frühen Pioniere der Integrationsforschung auf den empirischen Test von Hypothesen zu beschränken.<sup>2</sup> In erster Linie geht es in diesen kritischen Europadiskursen um die Fragen, ob und inwieweit politische oder rechtliche Entscheidungen, die innerhalb oder zwischen EU-Institutionen getroffen werden, Demokratie- und/oder Legitimationsdefiziten unterliegen (Diagnose), an welchen Merkmalen diese Defizite zu erkennen sind und auf welche Ursachen sie sich zurückführen lassen (Symptome), und durch welche politischen Maßnahmen oder gesellschaftlichen Entwicklungen sie gegebenenfalls gemindert oder behoben werden könnten (Therapien).

Völlig zurecht datieren Bellamy and Castiglione die Geburtsstunde der kritischen Legitimations- und Demokratiedebatten zurück bis zum Vertrag von Maastricht (1992), der zu einer erheblichen, folgenreichen und nach Jahren der Stagnation durchaus überraschenden Vertiefung und Weiterentwicklung der europäischen Integration führte. Auch wenn den gescheiterten Referenden und öffentlichen Protesten gegen den ‚Europäischen Verfassungsvertrag‘ in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 eine wesentlich größere Medienaufmerksamkeit zuteil wurde, setzte bereits spätestens mit dem Maastricht-Vertrag eine dreidimensionale Dynamik ein, deren Ineinandergreifen als Initialzündung der normativen Legitimations- und/oder Demokratiedebatte aufgefasst werden muss: Erstens begann damals die generelle Zustimmung zur Europäischen Union in vielen Mitgliedsländern zu sinken, sodass der bis dato vorausgesetzte ‚stillschweigende Konsens‘ seitens der Bürger zur Fortsetzung des europäischen Integrationsprojekts mehr und mehr ins Wanken geriet; zweitens wurden bekanntlich zwei nationale Verfassungsgerichte, das Bundesverfassungsgericht und der dänische Oberste Gerichtshof, angerufen, um prüfen zu lassen, ob der aus dem EG-Vertrag resultierende Verlust an nationaler Souveränität mit dem jeweiligen Verfassungsrecht zu vereinbaren ist; und drittens wurde in einigen Politikfeldern der Weg für Mehrheits-

\* Dr. Andreas Wimmel, Assistenzprofessor für European Studies am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien.

1 Richard Bellamy/Dario Castiglione: Legitimizing the Euro-Polity and its Regime. The Normative Turn in EU Studies, in: *European Journal of Political Theory* 1/2003, S. 7-34.

2 Siehe einführend die Überblicksartikel von Heidrun Friese/Peter Wagner: The Nascent Political Philosophy of the European Union, in: *Journal of Political Philosophy* 3/2002, S. 342-364 und Andreas Føllesdal: The Legitimacy Deficits of the European Union, in: *Journal of Political Philosophy* 4/2006, S. 441-468.

entscheidungen in Rat und Parlament freigemacht beziehungsweise ausgebaut, wodurch zumindest die theoretische Situation geschaffen wurde, dass eine Staatengruppe eine andere überstimmen könnte.<sup>3</sup>

Seitdem hat sich eine ungemein vielschichtige und kontrovers geführte Debatte zur Legitimation europäischen Regierens entwickelt, die heute kaum noch zu überblicken ist. Es scheint, als sei man in einem theoretischen Labyrinth ohne Ausgang gefangen. Dieser Artikel versucht nicht, einen weiteren normativen Beitrag zu den Diagnosen, Symptomen und Therapien eines Demokratie- und/oder Legitimationsdefizits der Europäischen Union zu leisten (oder gegen die Existenz von Defiziten zu argumentieren) oder vorliegende normative Positionen kritisch zu diskutieren, sondern konzentriert sich darauf, die ineinander verschlungenen Theoriestränge aufzulösen und eine analytische Differenzierung zu präsentieren, die – wie ich hoffe – zumindest etwas zur Ausleuchtung des Irrgartens beitragen kann. In Auseinandersetzung mit vorliegenden Kategorisierungen wird ein metatheoretisches Begriffssystem entwickelt, das zwischen bestimmten Konzepten, Objekten, Variablen und Bewertungsstandards unterscheidet, die mit der politischen Legitimität europäischen Regierens in normativen und empirischen Wechselbeziehungen stehen könnten. Das Ergebnis ist eine systematische Heuristik, die zu einer differenzierteren und theoretisch informierten Analyse und Bewertung von Demokratie- und Legitimationskritik, mit der die Europäische Union zunehmend konfrontiert wird, anleiten soll.

### Forschungsstand zur Metatheorie der EU-Legitimationsdebatte

Nachdem zunächst vor allem normative Bewertungen *erster Ordnung* zur politischen Legitimation europäischen Regierens veröffentlicht und diskutiert wurden, liegen inzwischen einige metatheoretische Studien *zweiter Ordnung* vor, in denen die Fachdebatte analytisch aufgearbeitet und systematisch ausdifferenziert wird.<sup>4</sup> Während die Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Legitimation der Europäischen Union anfangs durchaus Kreativpotenzial hatten und für mehrdimensionale Problemlösungen sensibilisierten, geht es im metatheoretischen Diskurs um begriffliche Schärfungen sowie die Offenlegung unlogischer oder inkonsistenter Zusammenhänge und Prämissen, die in Bewertungen erster Ordnung häufig unbewusst im Dunkeln geblieben sind. Eine solche Perspektive kann insofern zur Weiterentwicklung der EU-Legitimationsdebatte beitragen, als eine der zentralen Ursachen für die teilweise vollkommen gegensätzlichen Auffassungen zum Demokratie- und Legitimationsgehalt europäischen Regierens in uneinheitlichen und unklaren Begriffverständnissen zu verorten ist, die dazu geführt haben, dass manche Diskursteilnehmer zunächst regelrecht ‚aneinander vorbeigeredet‘ haben, ohne zum tieferliegenden Grund ihres Konflikts vorzudringen.<sup>5</sup> Obwohl sich diese metatheoretische Auseinandersetzung erst in ihren Anfängen befindet, wurde beispielsweise relativ schnell offensichtlich, dass die stark rezi-

3 Joseph H. H. Weiler: After Maastricht. Community Legitimacy in Post-1992 Europe, in: William J. Adams (Hrsg.): Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992, Ann Arbor 1992, S. 11-41.

4 Vgl. Dimitris N. Chrysochoou: Metatheory and the Study of the European Union. Capturing the Normative Turn, in: Journal of European Integration 2/2000, S. 123-144; Ronald Holzhaacker: Democratic Legitimacy and the European Union, in: Journal of European Integration 3/2007, S. 257-269.

5 Siehe exemplarisch die Debatte zwischen Andrew Moravcsik: In Defence of the “Democratic Deficit”. Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 4/2002, S. 603-624 und Andreas Føllesdal/Simon Hix: Why There is a Democratic Deficit in the EU. A Response to Majone and Moravcsik, in: Journal of Common Market Studies 3/2006, S. 533-562; vgl. außerdem die Beiträge in Beate Kohler-Koch/Berthold Rittberger (Hrsg.): Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, Lanham 2007.

tierte und heute fast landläufige Dichotomie zwischen Input- und Output-Legitimität von Fritz Scharpf zumindest nicht mehr ausreicht, um alle denkbaren Formen und theoretischen Verknüpfungen von Legitimations- und Demokratiekritiken, die an das europäische Mehrebenensystem herangetragen wurden, einzufangen. Mit dieser gleichermaßen griffigen wie vereinfachenden Unterscheidung ist es nicht möglich, alle potenziellen Quellen und Defizite von politischer Legitimität widerspruchsfrei abzudecken, denn oftmals blieb unklar, ob und wie bestimmte Legitimationsobjekte mit welchem der beiden Legitimationstypen zusammenhängen, oder inwieweit der institutionelle Entscheidungsprozess (unabhängig von der Bürgerbeteiligung) normativ relevant ist.<sup>6</sup>

Die meisten vorliegenden metatheoretischen Studien zur EU-Legitimationsdebatte unterscheiden mehr oder weniger explizit zwischen bestimmten *Kategorien*, ohne dass immer deutlich wird, ob und inwieweit diese Differenzierungen begrifflich hinreichend sind, um alle möglichen Dimensionen von EU-Legitimität aufzufangen, die eine umfassende Heuristik voraussetzt. Erik O. Eriksen und John Erik Fossum schlagen drei Strategien als mögliche Lösungen für EU-Legitimationsprobleme vor, die von theoretischen Finalitätsideen der europäischen Integration abgeleitet werden und laut den Autoren jeweils spezifische Stärken und Schwächen aufweisen. Der erste Typ begreift die Europäische Union als eine funktionale „Problemlösungseinheit“, der zweite konstruiert sie als eine „Wertgemeinschaft“, und der dritte beschreibt sie als eine „auf Rechten basierende Vereinigung“. Diese drei Typen werden vor allem entlang der ihnen zugrunde liegenden „Konzeptionen von Rationalität“ (instrumentell, kontextuell, kommunikativ) und hinsichtlich ihres „Legitimationsmodus“ (Effektivität, kollektives Selbstverständnis, Gerechtigkeit und Normen der Fairness) unterschieden.<sup>7</sup> Christopher Lord und Paul Magnette unterscheiden demgegenüber zwischen vier „Legitimationsvektoren“ (*Vectors of Legitimation*), die nicht als voll entwickelte Theorien verstanden werden sollen, sondern als Leitlinien zu einer möglichen Legitimation europäischen Regierens: „Indirekte Legitimität“ meint demokratische Legitimation, die von der nationalen Ebene in die EU-Institutionen hineingetragen wird; „parlamentarische Legitimität“ fragt nach dem Einfluss und den Kontrollfunktionen nationaler parlamentarischer Körperschaften sowie des direkt gewählten Europäischen Parlaments im EU-Entscheidungsprozess; „technokratische Legitimität“ bemisst sich an der Fähigkeit der EU-Institutionen, komplexe und technisch anspruchsvolle Probleme effizient und effektiv für die Bürger zu lösen; und „prozedurale Legitimität“ ergibt sich aus den Verfahren der Entscheidungsfindung, also aus der Frage, wie Akteure oder Institutionen zusammenwirken und kollektiv entscheiden. Für jeden Vektor werden zusätzlich eine Input- und eine Output-Variante ausdifferenziert.<sup>8</sup> Richard Bellamy und Dario Castiglione unterscheiden zwischen einer „internen“ und einer „externen“ Dimensionen von Legitimität: Die interne Dimension reflektiert die normbasierten Beziehungen zwischen den Bürgern in politischen Ordnungen sowie gegenüber den Institutionen, von denen sie regiert werden; die externe Dimension betrifft die Rechtfertigung dieser Institutionen und ihre Vereinbarkeit mit bestimmten formalen und substanziellen

6 Fritz W. Scharpf: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/New York 1999; siehe dazu auch Andrew Moravcsik/Andrea Sangiovanni: *On Democracy and "Public Interest" in the European Integration*, in: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt/New York 2003, S. 122-148 und Peter A. Kraus: *Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf*, in: *Leviathan* 4/2004, S. 558-567.

7 Erik O. Eriksen/John E. Fossum: *Europe in Search of Legitimacy. Strategies of Legitimation Assessed*, in: *International Political Science Review* 4/2004, S. 435-459.

8 Christopher Lord/Paul Magnette: *E pluribus unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2004, S. 183-202.

Normen. Beide Dimensionen lassen sich auf die Legitimation der „institutionellen Ordnung“ (*polity*) und auf das „Entscheidungssystem“ (*regime*) beziehen, wobei die Polity-Dimension noch einmal in „Subjekte“ und „Sphären“ des Politischen, und die Regime-Dimension in „Stile“ und „Reichweiten“ (*scopes*) des Politischen ausdifferenziert wird.<sup>9</sup> Andreas Føllesdal, der bislang die komplexeste Kategorisierung vorgelegt hat, differenziert schließlich zwischen vier grundlegenden „Konzeptionen“ (Legalität, Rechtsbefolgung, Problembeiwältigung, Rechtfertigungsfähigkeit), vier institutionellen „Mechanismen“ (Partizipation, repräsentative Demokratie, faktische Zustimmung, Ergebnisse), und sechs „Objekten“ (politische Entscheidungen, Autoritäten, öffentliche Institutionen, politische Ordnung insgesamt, Grundsätze der politischen Ordnung und politische Gemeinschaft) demokratischer Legitimation. Die jeweiligen Unterkategorien werden teilweise noch weiter ausdifferenziert, beispielsweise die Konzeption „Rechtfertigungsfähigkeit“ (*justifiability*) in legale, soziale und normative Legitimation.<sup>10</sup>

Offensichtlich unterscheiden sich diese vier metatheoretischen Ansätze erheblich voneinander, obwohl die meisten Kategorien in leicht veränderter Form und Struktur in allen Typologien auftauchen und alle Autoren das gleiche Erkenntnisziel verfolgen, nämlich die Entwicklung einer konsistenten und umfassenden Heuristik zur Analyse und Bewertung der politischen Legitimation der Europäischen Union. Diese Unterschiede sind erstens vor allem auf begriffliche Unschärfen zurückzuführen, da die meisten Kategorien metaphysische Prinzipien darstellen, die sich auf nicht direkt wahrnehmbare, sehr abstrakte Sachverhalte beziehen, und deren Deutung und Abgrenzung einen erheblichen Definitionsaufwand erfordert. Diese Interpretationsvarianz führt zu unterschiedlichen Anordnungen der Begriffe, die teilweise auf der gleichen Ebene angesiedelt werden, teilweise jedoch auch als Teil- oder Unterkategorien gedeutet und deswegen anderen Oberkategorien zugeordnet werden. Während beispielsweise die vier Legitimationsvektoren von Lord und Magnette auf einer gleichrangigen Ebene liegen, definieren Bellamy und Castiglione bestimmte Ober-, Zwischen- und Unterkategorien. Beide Begriffsanordnungen ziehen Begründungslasten nach sich, da entweder argumentiert werden muss, warum bestimmte Kategorien auf einer Ebene liegen und keine Unterkategorien haben, oder weil gerechtfertigt werden muss, warum bestimmte Kategorien nicht auf einer Ebene liegen und Unterkategorien einzuführen sind. Zweitens bleibt häufig unklar, ob bestimmte Ober- und Unterkategorien notwendige Bedingungen für die jeweilige Kategorie darstellen, oder sogar als hinreichende Bedingungen zu verstehen sind. Notwendige Bedingungen weisen bestimmte Kategorien als theoretisch dringend erforderlich aus, die in keinem kompletten metatheoretischen Begriffssystem fehlen dürfen, und hinreichende Bedingungen behaupten die analytische Vollständigkeit bestimmter Ober- und Unterkategorien. Während Føllesdal unmissverständlich formuliert, dass er eine hinreichende Kategorisierung vorzulegen versucht, lassen Eriksen und Fossum in ihrem Artikel offen, ob die drei Strategien der Legitimation für eine umfassende Heuristik ausreichen. Und drittens bleibt häufig undurchsichtig, ob die Autoren bereits bestimmte Kategorien als normative Bedingungen für eine legitime politische Ordnung postulieren (und inwieweit diese defizitär sind), oder ob bestimmte Kategorien zunächst einmal systematisch ausdifferenziert werden, die mit der politischen Legitimität europäischen Regierens in einer normativ-theoretischen Beziehung stehen *könnten*. Sowohl die analytische als auch die wertende Perspektive verkörpern sinnvolle Ansatzpunkte für einen ertragreichen Legitimationsdiskurs, allerdings wäre

9 Bellamy/Castiglione: Legitimizing the Euro-Polity and its Regime, 2003.

10 Andreas Føllesdal: EU Legitimacy and Normative Political Theory, in: Michelle Cini/Angela Bourne (Hrsg.): Palgrave Advances in European Union Studies, Basingstoke 2006, S. 151-173.

eine klare Offenlegung und Positionierung hilfreich, um Missverständnisse zu vermeiden. Analytische Kategorien, die der Vollständigkeit halber in ein metatheoretisches Begriffssystem gehören, müssen nicht gleichzeitig als normativ notwendig oder defizitär ausgewiesen werden. Eine Bewertung der einzelnen Kategorien, die häufig empirisches Wissen voraussetzt, bedeutet einen ungleich größeren Argumentationsaufwand und muss nicht zwingend geleistet werden, um die Kategorien *analytisch* zu rechtfertigen. Während Eriksen und Fossum von Beginn an offenlegen, dass sie ihre drei Legitimationsstrategien in erster Linie normativ diskutieren wollen, und sich Føllesdal zumindest im ersten Teil seines Textes sehr bemüht zeigt, stark wertende Begriffe zu vermeiden, vermischen sich in der komplexen Kategorisierung von Bellamy und Castiglione analytische und normative Elemente zu einem ineinander verästelten und nur schwer zu durchschauenden Begriffswirrwarr.

In den folgenden Abschnitten möchte ich darlegen, dass wir vier Oberkategorien mit jeweils drei Unterkategorien benötigen, um das Problem der demokratischen Legitimation europäischen Regierens in einem theoretischen Rahmen erfassen und bearbeiten zu können. Erstens benötigen wir ein *Legitimationskonzept*, das präzise definiert und abgrenzt, unter welchen Bedingungen politische Macht akzeptierbar oder anerkennungswürdig erscheint. Zweitens benötigen wir ein *Legitimationsobjekt*, also eine bestimmte politische Einrichtung oder eine bestimmte Rechtsnorm, deren politische Legitimität bewertet werden kann. Drittens muss eine *Legitimationsvariable* bestimmt werden, von der die politische Legitimität abhängig gemacht wird, also beispielsweise der Prozess der Entscheidungsfindung oder bestimmte Politikresultate. Und viertens muss ein *Legitimationsstandard* formuliert werden, an dem die Legitimität gemessen und beurteilt werden kann, also beispielsweise ein normativer Idealzustand oder ein bestimmter Nationalstaat. Zudem werde ich argumentieren, dass es ausreicht, jede dieser Kategorien in jeweils drei Unterkategorien auszudifferenzieren, um die bislang in der Debatte diskutierten Formen und theoretischen Verknüpfungen von Legitimations- und/oder Demokratiekritiken, die an das Mehrebenensystem der Europäischen Union herangetragen wurden, einzufangen.<sup>11</sup>

### **Legitimationskonzepte**

Unter welchen Bedingungen politische Ordnungen legitimiert beziehungsweise von einem Staat mitunter gewaltsam durchgesetzte Zwänge gerechtfertigt werden können, ist vermutlich das älteste, aber nach wie vor zentrale Thema der politischen Philosophie.<sup>12</sup> Nachdem sich die Europäische Union zu einem supranationalen Herrschaftsverband entwickelt hat, in dem *regiert* wird, also rechtlich verbindliche Entscheidungen von einer Tiefe und Reichweite getroffen und durchgesetzt werden, die zuvor allein souveränen Nationalstaaten vorbehalten waren, stellt sich zwingend die Frage, welche klassischen Legitimationskonzepte auch jenseits nationalstaatlichen Regierens ihre normative Gültigkeit behalten.<sup>13</sup> Legitimationskonzepte formulieren Vorstellungen darüber, ob und unter welchen Bedingungen bestimmte Legitimationsobjekte, wie beispielsweise politische Institutionen oder einzelne

11 Damit soll ausdrücklich nicht behauptet werden, dass mit dieser Heuristik nicht nur die bereits diskutierten, sondern auch alle möglichen Formen von Demokratie- und Legitimationskritiken, die in Zukunft an die EU herangetragen werden könnten, berücksichtigt werden. Ich danke einem der Gutachter für diesen wichtigen Hinweis.

12 Rodney Barker: *Political Legitimacy and the State*, Oxford 1990; David Beetham: *The Legitimation of Power*, Basingstoke 1991.

13 Rodney Barker: *Legitimacy, Legitimation, and the European Union. What Crisis?*, in: Paul P. Craig/Richard Rawlings (Hrsg.): *Law and Administration in Europe. Essays in Honour of Carol Harlow*, Oxford 2003, S. 157-174.

politische Sachentscheidungen, als akzeptierbar oder anerkennungswürdig unterstellt werden können und unabhängig von der eigenen Person intersubjektiv zu rechtfertigen sind.<sup>14</sup> In Bezug auf die Europäische Union sind drei Konzepte politischer Legitimation unterschieden worden, mit denen bestimmte Legitimationsobjekte einer Bewertung unterzogen werden könnten, nämlich *Legalität*, *Zustimmung/Folgebereitschaft* und *normative Rechtfertigung*.

*Legalität*: Das Konzept der Legalität beschränkt sich auf die rein juristisch zu beantwortende Frage, ob und inwieweit gegen positiv gesetzte Rechtsvorschriften verstoßen wird und leitet aus dieser Beurteilung die Legitimität politischer Ordnungen ab. Ob und inwieweit diese Rechtskonformität gegeben ist, könnte entweder von den Urteilen nationaler oder supranationaler Instanzen wie dem Europäischen Gerichtshof abhängig gemacht werden, oder von der eigenen juristischen Argumentation. Ganz offensichtlich verbirgt sich hinter diesem ersten Konzept die seit jeher heftig umstrittene Idee des Rechtspositivismus, zu dem nach wie vor ein (allerdings überschaubarer) rechtsphilosophischer Diskurs geführt wird.<sup>15</sup> Zumindest in der metatheoretischen Debatte um die politische Legitimität der Europäischen Union sollte dieses Legitimationskonzept trotzdem berücksichtigt werden, denn selbst wenn man die Legalität eines politischen Systems nicht als hinreichende Bedingung für dessen Legitimität akzeptiert, bleibt der Legalitätsaspekt möglicherweise dennoch eines von mehreren Bewertungskriterien. Im Zusammenhang mit der Europäischen Union können zwei Dimensionen von Legalität unterschieden werden, nämlich erstens die Vereinbarkeit der primärrechtlichen Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft mit nationalem Verfassungsrecht, und zweitens die formale Rechteinhalten im legislativen und exekutiven Entscheidungsprozess innerhalb und zwischen EU-Institutionen.<sup>16</sup>

*Zustimmung/Folgebereitschaft*: Das Konzept der Zustimmung/Folgebereitschaft wird in der Tradition von Max Weber häufig als „Legitimitätsglaube“ bezeichnet.<sup>17</sup> Die Legitimität eines politischen Systems oder einzelner Entscheidungen hängt gemäß dieses Konzepts von der faktischen Anerkennung der Bürger ab, die empirisch gemessen werden kann. Zustimmung wird in der Regel durch Einstellungs- und Meinungsfragen erfasst, während sich Folgebereitschaft an der Einhaltung von Rechtsnormen erkennen lässt. Sobald die Zustimmung- und/oder Folgebereitschaft der Bevölkerung innerhalb eines politischen Raumes unter ein bestimmtes (schwer zu definierendes) Niveau sinkt, müsse von einer Legitimationskrise gesprochen werden, unabhängig davon, inwieweit Bürgerproteste oder die Ausübung zivilen Ungehorsams normativ gerechtfertigt sind. Sofern nur dieses zweite Konzept herangezogen wird, könnten politische Ordnungen durchaus als legitim gelten, auch wenn bestimmte Rechtsvorschriften nicht rechtmäßig erlassen wurden, solange die Bürger nur zustimmen und ihnen Folge leisten. Im Kontext der Europäischen Union könnte argumentiert werden, europäisches Regieren würde dann unter einem Legitimationsdefizit leiden, wenn immer weniger Bürger die EU-Mitgliedschaft ihres Landes befürworteten, wenn sie die in

14 John Rawls: Justice as Fairness. Political not Metaphysical, in: *Philosophy and Public Affairs* 3/1985, S. 223-251; siehe dazu auch Glyn Morgan: The Idea of a European Superstate. Public Justification and European Integration, Princeton 2005, der vertragstheoretisch analysiert hat, ob und inwieweit das politische System der Europäischen Union mit John Rawls Theorie der Gerechtigkeit legitimiert werden könnte.

15 Weyma Lübke: Legitimität kraft Legalität. Sinnverstehen und Institutionenanalyse bei Max Weber und seinen Kritikern, Tübingen 1991; David Dyzenhaus: The Legitimacy of Legality, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 3/1996, S. 324-360.

16 Paul P. Craig: Democracy and Rule-making within the EC. An Empirical and Normative Assessment, in: *European Law Journal* 2/1997, S. 105-130; Koen Lenaerts/Marlies Desomer: New Models of Constitution-Making in Europe. The Quest for Legitimacy, in: *Common Market Law Review* 6/2002, S. 1217-1254.

17 Roger Cotterrell: Legality and Political Legitimacy in the Sociology of Max Weber, in: David Sugarman (Hrsg.): *Legality, Ideology and the State*, London 1983, S. 69-94.

die nationalen Rechtsordnungen umgesetzten EU-Richtlinien nicht akzeptierten, wenn die Beteiligung an Europawahlen nachhaltig sinken würde, oder wenn der öffentliche Widerstand gegen EU-Politik oder gegen die ‚Europäische Verfassung‘ zunähme.<sup>18</sup>

*Normative Rechtfertigung:* Das Konzept der normativen Rechtfertigung ist zweifellos das am häufigsten verwendete und gleichzeitig hinsichtlich der inhaltlichen Konkretisierung am meisten umstrittene Verständnis politischer Legitimation im Kontext der EU-Legitimitätsdebatte. Hinter dieser dritten Unterkategorie verbirgt sich kein eindeutiges, vom Subjekt externes Bewertungsobjekt wie positiv gesetzte Rechtsvorschriften oder die Zustimmung beziehungsweise Folgebereitschaft der Bürger, sondern dieses Konzept zeichnet sich vielmehr durch eine subjektive Normensetzung aus, die als Bewertungsmaßstab selbst erst begründet und gerechtfertigt werden muss: Legalität kann, muss aber nicht unbedingt Teil einer normativen Rechtfertigung sein.<sup>19</sup> Klassische Beispiele sind normative Rechtfertigungen bestimmter Demokratieverständnisse oder substanzielle Güter wie individuelle Freiheitsrechte oder soziale Gerechtigkeit, die politische Systeme gewährleisten und sichern müssten, um als legitim gelten zu können. Politische Ordnungen, in denen gemäß bestimmter Verfahrensnormen geltendes Recht erlassen wird und die Bevölkerungsmehrheit diesem zustimmt beziehungsweise folgt, könnten laut diesem Konzept trotzdem illegitim sein, wenn in ihnen bestimmte, normativ als substanziell begründete Ansprüche oder Güter nicht respektiert oder nicht bereitgestellt werden.<sup>20</sup> Bezogen auf die Europäische Union könnte mit diesem Konzept beispielsweise argumentiert werden, europäisches Regieren leide unter einem Legitimationsdefizit, weil die Beteiligungschancen der Bürger an europapolitischen Entscheidungsprozessen zu gering seien oder die Folgen von politischen Sachentscheidungen soziale Ungerechtigkeiten verstärken würden.

Mit diesen drei Konzepten werden die bislang am intensivsten diskutierten Verständnisse, wie politische Legitimität begrifflich definiert und analytisch ausdifferenziert werden kann, berücksichtigt. Das rechtspositivistische Konzept *Legalität* leitet aus der Gesetzmäßigkeit bestimmter Rechtsnormen und Prozeduren deren Legitimität ab und bedient sich damit einem anderen Begründungsmodus als die beiden anderen Konzepte. Das Konzept der *Zustimmung/Folgebereitschaft*, das häufig auch als empirische Legitimität verstanden wird, fragt nach gesellschaftlichen Indikatoren zur Beurteilung politischer Herrschaftsordnungen (oder einzelner Entscheidungen), die außerhalb des beobachtenden Subjekts selbst liegen, also vor allem Meinungsumfragen, Protestbewegungen oder öffentliche Debatten. Das Konzept der *normativen Rechtfertigung* setzt demgegenüber eine subjektive Normsetzung voraus, die unabhängig von sozialen Ereignissen mit überzeugenden Gründen gerechtfertigt werden muss, zum Beispiel die gängige Forderung nach transparenten Entscheidungsverfahren. Zweifellos könnten diese drei Konzepte zusammenhängen: So könnte die prozedurale Legalität von Rechtsnormen die Zustimmung oder Folgebereitschaft der Bürger beeinflussen, oder normative Legitimationskritik könnte auf zunehmende soziale Protestbewegungen gestützt werden, die sich nur empirisch feststellen ließen.

18 Dieter Fuchs: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas: Eine Analyse der Einstellungen der Bürger in Westeuropa, in: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraut Roller (Hrsg.): Europäische Integration in der öffentlichen Meinung, Opladen 2003, S. 29-56; Achim Hurrelmann: European Democracy, the "Permissive Consensus", and the Collapse of the EU Constitution, in: European Law Journal 3/2007, S. 343-359.

19 Gerald F. Gaus: Justificatory Liberalism. An Essay on Epistemology and Political Theory, New York 1996; John A. Simmons: Justification and Legitimacy, in: Ethics 4/1999, S. 739-771.

20 Brett R. Wheeler: Law and Legitimacy in the Work of Jürgen Habermas and Carl Schmitt, in: Ethics & International Affairs 1/2001, S. 173-183.

## Legitimationsobjekte

Legitimationsobjekte bezeichnen bestimmte empirische Einheiten, die einer normativen Bewertung unterzogen werden können, je nachdem, welches Legitimationskonzept gewählt wird. Während die drei Konzepte zunächst ein bestimmtes Begriffsverständnis von politischer Legitimität definieren, können die Objekte entlang dieser Konzepte hinsichtlich ihrer Legitimation analysiert werden. In der Regel wird in der Legitimationsdebatte die Europäische Union als eine empirische Einheit gesehen, ohne ausreichend zwischen verschiedenen Institutionen und speziellen Sachentscheidungen zu differenzieren. Natürlich kann die politische Ordnung der Europäischen Union insgesamt Legitimationsdefizite aufweisen, die sich nicht auf untergeordnete Einheiten reduzieren lassen. Allerdings wäre auch die Situation denkbar, dass wir bestimmte Defizite ausschließlich bei der Analyse bestimmter Institutionen oder bestimmter Sachentscheidungen feststellen, während das Gesamtsystem keinen Anlass für Demokratie- oder Legitimationskritik bietet. Deswegen sind in Bezug auf die Europäische Union drei Objektebenen demokratischer Legitimation unterschieden worden, die einer kritisch-normativen Bewertung unterzogen werden könnten, nämlich die *politische Ordnung der EU* (oder: deren Verfassung) insgesamt, einzelne *EU-Institutionen* und spezifische *EU-Politikentscheidungen*.

*Politische Ordnung (Verfassung) der EU:* Klassischerweise wurden Legitimationsbewertungen meist auf politische Ordnungen insgesamt bezogen, beispielsweise auf die Chancen der Bürger, sich aktiv an politischen Entscheidungen zu beteiligen, auf die mehr oder weniger demokratische Verfassung eines Nationalstaates oder auf das Zusammenspiel verschiedener Institutionen oder Ebenen innerhalb eines Bundesstaates. Die Kritik richtet sich bei diesem ersten Objekt nicht gegen einzelne Institutionen innerhalb des Systems oder gegen spezielle politische Sachentscheidungen, sondern gegen die Konstruktion der politischen Ordnung in ihrer Gesamtheit. So kann je nach Legitimationskonzept diskutiert werden, ob und warum präsidentielle Regierungssysteme weniger legitim sind als parlamentarische Demokratien, inwieweit direktdemokratische Beteiligungsformen zu einer höheren politischen Legitimation führen als repräsentative Entscheidungsverfahren, oder inwieweit die Zustimmung der Bürger zur politischen Ordnung vom jeweiligen Demokratietyp abhängt.<sup>21</sup> Die Debatte zur politischen Legitimation europäischen Regierens war von Beginn an stark auf dieses erste Legitimationsobjekt konzentriert, insbesondere bei der Frage um die Notwendigkeit einer ‚Europäischen Verfassung‘ und bezüglich institutioneller Reformen,<sup>22</sup> aber auch aktuell im Kontext der Problematik (zu) langer „Legitimationsketten“ im komplexen Mehrebenensystem der Europäischen Union.<sup>23</sup>

*EU-Institutionen:* Ein zweites Objekt, das einer Legitimationsbewertung unterzogen werden kann, sind einzelne politische Institutionen innerhalb einer (nationalen oder supranationalen) politischen Ordnung. Je nachdem, welches Konzept politischer Legitimation herangezogen wird, wäre theoretisch die Situation denkbar, dass zwar das politische System

21 Albert Weale: Democracy, Basingstoke 1999; Manfred G. Schmidt: Demokratietheorien, Opladen 2000; Frank Cunningham: Theories of Democracy. A Critical Introduction, London 2002.

22 Dieter Grimm: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Juristen Zeitung 50 (16. Juni 1995), S. 581-591; Joseph H. H. Weiler: Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in: European Law Journal 3/1995, S. 219-258.

23 Marcus Höreth: No Way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance, in: Journal of European Public Policy 2/1999, S. 249-268; Stephen George: Multi-Level Governance and the European Union, in: Ian Bache/Matthew Flinders (Hrsg.): Multi-level Governance, Oxford 2005, S. 107-126; Arthur Benz: Policy-Making and Accountability in EU Multilevel Governance, in: Arthur Benz/Yannis Papadopoulos (Hrsg.): Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences, London 2006, S. 168-199.

insgesamt legitimiert ist, aber einzelne politische Institutionen spezielle Legitimationsmängel aufweisen, möglicherweise weil ihnen die Folgebereitschaft verweigert wird, sie sich nicht an geltendes Recht halten oder keine demokratische Partizipation ermöglichen, sofern Formen verstärkter Beteiligung normativ gerechtfertigt werden. Auf der anderen Seite wäre es aber ebenso vorstellbar, dass zwar die politische Ordnung insgesamt Defizite politischer Legitimität aufweist, aber dafür zumindest einzelne Institutionen zufriedenstellend legitimiert sind, weil gerade sie bestimmten Kriterien gerecht werden, also zum Beispiel effektive Problemlösungen anbieten oder sehr transparent verhandeln und entscheiden. Im Kontext der Debatte um die politische Legitimation von einzelnen EU-Institutionen wurde unter anderem gefragt, ob und inwieweit Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs von den Bürgern akzeptiert werden, inwieweit die Politik der Europäischen Zentralbank demokratisch legitimiert ist beziehungsweise sein sollte, und inwieweit der EU-Verfassungskonvent besser legitimiert war als herkömmliche Vertragsrevisionen im Rahmen von Regierungskonferenzen.<sup>24</sup>

*EU-Politikentscheidungen:* Schließlich können bestimmte Politikentscheidungen als empirische Einheiten Legitimationsbewertungen ausgesetzt werden.<sup>25</sup> Diese dritte Unterscheidung ist notwendig, weil aus der demokratischen Legitimation politischer Ordnungen insgesamt oder einzelner politischer Institutionen nicht unbedingt geschlussfolgert werden kann, dass auch einzelne Politikentscheidungen je nach Legitimationskonzept und Legitimationsvariable (siehe unten) ausreichend legitimiert sind. Beispielsweise könnte gerade in bestimmten Politikfeldern und von verschiedenen Institutionen gegen Verfahrensrecht verstoßen oder Entscheidungen getroffen werden, die substanzielle Normen wie Freiheits- oder Gleichheitsrechte verletzen. Außerdem wäre die Situation theoretisch vorstellbar, dass für Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern andere institutionelle Verfahren gelten, die zu anderen Legitimationsbewertungen führen könnten.<sup>26</sup> Im Kontext von EU-Politikfeldern wurde unter anderem gefragt, ob und inwieweit Entscheidungen in der Handelspolitik der Europäischen Union als ausreichend demokratisch legitimiert bezeichnet werden können, inwieweit Entscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union ausreichend demokratisch kontrolliert sind, und aktuell, inwieweit und mit welchen Legitimationsmodellen steuerpolitische Entscheidungen in der Euro-Zone („Euroland“) gerechtfertigt werden können.<sup>27</sup>

Diese drei Objekte decken die am meisten diskutierten Einheiten ab, die im Rahmen der EU-Legitimationsdebatte einer kritischen Bewertung unterzogen wurden oder werden könnten. Das offensichtlichste und gängigste Bewertungsobjekt ist dabei die *politische Ordnung der EU* in ihrer Gesamtheit, in der Regel das Zusammenspiel der EU-Institutionen und die Chancen der Bürger, sich an EU-Politik allgemein zu beteiligen. Gleichwohl können Legitimationsbewertungen auf zwei andere Objektebenen konzentriert oder beschränkt werden,

24 James L. Gibson/Gregory A. Caldeira: The Legitimacy of Transnational Legal Institutions: Compliance, Support, and the European Court of Justice, in: *American Journal of Political Science* 2/1995, S. 459-489; Robert Elgie: The Politics of the European Central Bank. Principal-agent Theory and the Democratic Deficit, in: *Journal of European Public Policy* 2/2002, S. 186-200; Thomas Risse/Mareike Kleine: Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2007, S. 69-80.

25 Anders Hanberger: Public Policy and Legitimacy: A Historical Policy Analysis of the Interplay of Public Policy and Legitimacy, in: *Policy Science* 3/2003, S. 257-278.

26 David McKay: Policy Legitimacy and Institutional Design. Comparative Lessons for the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2000, S. 25-44.

27 Sophie Meunier: Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union, in: *Comparative European Politics* 1/2003, S. 67-90; Wolfgang Wagner: The Democratic Control of Military Power Europe, in: *Journal of European Public Policy* 2/2006, S. 200-216; Stefan Collignon: The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy, in: *International Political Science Review* 2/2007, S. 155-184.

die analytisch von dem politischen System insgesamt unterschieden werden müssen, nämlich auf einzelne *EU-Institutionen* und einzelne *EU-Politikentscheidungen*. Normative oder empirische Zusammenhänge zwischen den drei Objekten wären möglich: So könnten eventuelle Legitimationsmängel von speziellen Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern (je nach Legitimationskonzept und Legitimationsvariable) auf bestimmte Entscheidungsverfahren in einzelnen EU-Institutionen oder auf das gesamte politische System der Europäischen Union zurückgeführt werden. Andererseits könnten Entscheidungen in bestimmten Politikfeldern selbst dann Legitimationsprobleme bescheinigt werden, wenn das Gesamtsystem oder einzelne EU-Institutionen ausreichend demokratisch legitimiert sind, zum Beispiel, weil sie bestimmten substanziellen Normen trotz eines legitimen Entscheidungsprozesses nicht gerecht werden.

### Legitimationsvariablen

Legitimationsvariablen sind veränderliche Faktoren, von denen je nach Legitimationskonzept die Bewertung demokratischer Legitimation abhängig gemacht werden kann. Je nachdem, inwieweit ein Legitimationsobjekt, beispielsweise eine politische Institution, einer bestimmten Variable gerecht wird, kann sie als mehr oder weniger legitimiert beurteilt werden. Während sich die drei Legitimationskonzepte jeweils hinsichtlich des Begründungsmodus unterscheiden, und die drei Legitimationsobjekte als Gegenstände zu verstehen sind, die einer Legitimationsbewertung unterzogen werden können, stellen die Legitimationsvariablen gewissermaßen unabhängige Parameter bereit. Sie formulieren also selbst keine Ideen darüber, mit welchem Argumentationsmodus die demokratische Legitimation politischer Institutionen oder einzelner Sachentscheidungen gerechtfertigt werden könnte, sondern sind Pfade, mit denen nach Legitimationsquellen oder -defiziten gesucht werden kann; deswegen lassen sich theoretisch alle drei Konzepte und Objekte mit unabhängigen Variablen kombinieren. In Bezug auf die Europäische Union sind vor allem drei Variablen demokratischer Legitimation unterschieden worden, von denen die Legitimität bestimmter Objekte abhängig gemacht werden könnte, nämlich *Partizipation (Input)*, *Prozess (Throughput)* und *Ergebnisse (Output)*.

*Partizipation (Input)*: Partizipation ist die älteste und am intensivsten diskutierte Variable, von der die demokratische Legitimation politischer Ordnungen abhängig gemacht werden kann. Sie fragt nach den direkten und indirekten Einflusschancen der Bürger auf die Politik beziehungsweise nach ihren Möglichkeiten, sich aktiv an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen.<sup>28</sup> Diese Variable schließt auch die zivilen und soziokulturellen Grundlagen demokratischer Politik mit ein und deckt damit die erste Phase des politischen Prozesses bis zur inhaltlichen Politikformulierung durch die gewählten Abgeordneten ab. Einerseits könnte zur Bewertung herangezogen werden, inwieweit die Bürger an allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen teilnehmen dürfen oder inwieweit sie direkt-demokratisch mitbestimmen können, je nachdem, welches Modell politischer Legitimation zuvor normativ gerechtfertigt wurde. Außerdem ist oft argumentiert worden, dass eine stabile kollektive Identität eine Voraussetzung für legitime demokratische Verfahren sei, vor allem bei Mehrheitsentscheidungen. Andererseits können die Chancen bewertet werden, selbst gewählt zu werden, um anschließend im Entscheidungsprozess aktiv mitzuwirken.

28 Arend Lijphart: Democracies: Forms, Performance, and Constitutional Engineering, in: European Journal of Political Research 1/1994, S. 1-18; Dieter Fuchs: Kriterien demokratischer Performanz in Liberalen Demokratien, in: Michael Th. Greven (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen 1998, S. 151-179; Robert A. Dahl: On Democracy, New Haven 2000.

Viele dieser Fragen wurden im Kontext der Europäischen Union breit diskutiert, unter anderem die Rolle von Volksabstimmungen,<sup>29</sup> die Notwendigkeit einer europäischen Öffentlichkeit und Identität (im Sinne einer „Volksgemeinschaft“),<sup>30</sup> oder die Einbeziehung der Zivilgesellschaft und sozialer Bewegungen.<sup>31</sup>

*Prozess (Throughput)*: Die zweite Variable, von der die Legitimation politischer Ordnungen abhängig gemacht werden kann, ist der institutionelle Entscheidungsprozess. Nachdem die Bürger ihre direkten oder indirekten Beteiligungschancen ausgeschöpft und ihre Präferenzen in der Regel delegiert haben, kommen Repräsentanten oder Interessenvertreter ins politische Spiel, die im komplexen Institutionengefüge entlang bestimmter Verfahren verhandeln und entscheiden.<sup>32</sup> Bezogen auf die Europäische Union hängt die politische Legitimität in dieser zweiten Phase von den prozeduralen Mechanismen der Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem ab, sowohl innerhalb einzelner EU-Institutionen und vertikal zwischen verschiedenen EU-Institutionen als auch horizontal zwischen den nationalen Ebenen und der europäischen Ebene.<sup>33</sup> Je nachdem, welches Legitimationskonzept herangezogen wird, könnten bestimmte Legislativprozesse innerhalb oder zwischen verschiedenen Ebenen im politischen System der Europäischen Union als mehr oder weniger (demokratisch) legitimiert bewertet werden. Im Kontext der EU-Legitimitätsdebatte ist unter anderem diskutiert worden, inwieweit nationale Parlamente stärker in legislative Prozesse eingebunden werden sollten, inwieweit Transparenz im Entscheidungsverfahren und der Zugang zu Informationen eine Rolle spielen, und inwieweit argumentative Beratungen in Kommissionen und Ausschüssen die demokratische Legitimation europäischen Regierens steigern können.<sup>34</sup>

*Ergebnisse (Output)*: Die letzte Variable macht die demokratische Legitimation einer politischen Ordnung beziehungsweise einzelner Institutionen von der Qualität ihrer Ergebnisse abhängig, also von den getroffenen Entscheidungen und deren Folgen, die aus dem politischen Prozess resultieren. Für diese Variable ist nicht entscheidend, inwieweit die Bürger an der Politik beteiligt sind (*input*) oder wie der institutionelle Entscheidungsprozess funktioniert (*throughput*), sondern welche Erträge und Bilanzen (*output*) am Ende herauskommen.

29 Michael Zürn: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1996, S. 27-55; Heidrun Abromeit: Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-state Polity, New York 1998.

30 Erik O. Eriksen: An Emerging European Public Sphere, in: European Journal of Social Theory 3/2005, S. 341-363; Bernhard Peters: Public Discourse, Identity, and the Problem of Democratic Legitimacy, in: Erik O. Eriksen (Hrsg.): Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU, London 2005, S. 84-123.

31 Stijn Smismans: European Civil Society. Shaped by Discourses and Institutional Interests, in: European Law Journal 4/2003, S. 473-495; Donatella Della Porta: Social Movements and Europeanisation, in: Gianfranco Bettin Lattes/Ettore Recchi (Hrsg.): Comparing European Societies. Towards a Sociology of the EU, Bologna 2005, S. 261-286.

32 Vanessa A. Baird: Building Institutional Legitimacy: The Role of Procedural Justice, in: Political Research Quarterly 2/2001, S. 333-354.

33 Arthur Benz: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen 2003, S. 317-351; aktuell Sonja Puntischer Riekman: The Cocoon of Power. Democratic Implications of Interinstitutional Agreements, in: European Law Journal 1/2007, S. 4-19.

34 Siehe zuerst Karlheinz Neunreither: The Democratic Deficit of the European Union. Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments, in: Government and Opposition 3/1994, S. 299-314; Adrienne Héritier: Composite Democracy in Europe. The Role of Transparency and Access to Information, in: Journal of European Public Policy 5/2003, S. 814-833; Thorsten Hüller: Assessing EU Strategies for Publicity, in: Journal of European Public Policy 4/2007, S. 563-581; Erik O. Eriksen/John E. Fossum: Democracy through Strong Publics in the European Union?, in: Journal of Common Market Studies 3/2002, S. 401-424; Jürgen Neyer: Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multi-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies 4/2003, S. 687-706.

An welchen Merkmalen die Qualität politischer Ergebnisse bewertet werden sollte, ist eine rein normative Frage, die nicht unbedingt mit den beiden anderen Legitimationsvariablen zusammenhängen muss. Als Leistungskriterien werden beispielsweise die staatliche Gewährleistung von Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit, die Schaffung dauerhaften Friedens und wirtschaftlichen Wachstums, die Gemeinwohlverträglichkeit oder soziale Gerechtigkeit von Politik sowie vor allem die Effizienz oder Effektivität von Regulierungen und Problemlösungen herangezogen.<sup>35</sup> Im Kontext der Legitimationsdebatte ist argumentiert worden, EU-Politik müsse und könne sich bestenfalls durch ihre Ergebnisse legitimieren, weil die soziokulturellen und institutionellen Voraussetzungen für tragfähige Input-Legitimation auf europäischer Ebene noch nicht hinreichend gegeben seien.<sup>36</sup> Andere haben dagegen grundsätzlich angezweifelt, dass sich europäisches Regieren sozusagen „post-parlamentarisch“ durch Politikergebnisse legitimieren könne, weil der „allgemeine Wille“ (*volonté générale*) des Volkes nur durch Verfahren demokratischer Partizipation zu definieren sei.<sup>37</sup>

Diese Variablen erfassen drei der bislang am intensivsten diskutierten Faktoren, von denen die politische Legitimität europäischen Regierens abhängig gemacht werden könnte. Die *Partizipationsvariable* behandelt die politischen Beteiligungschancen der Bürger und die soziokulturellen Voraussetzungen demokratischer Politik. Die *Prozessvariable* setzt ein, sobald die Bürger ihre Interessen delegiert haben, und fragt nach dem institutionellen Entscheidungsprozess, je nach Legitimationsobjekt innerhalb einer politischen Ordnung insgesamt oder einzelner EU-Institutionen, und endet, sobald politische Ergebnisse vorliegen. Dann setzt die *Ergebnisvariable* ein, mit der sich die aus dem politischen Prozess hervorgehenden Resultate und deren Folgewirkungen bewerten lassen, sofern diese als Legitimationskriterium gerechtfertigt werden können. Wieder könnten die drei Variablen zusammenhängen: Beispielsweise wäre es denkbar, dass die (wie auch immer definierte) Qualität politischer Ergebnisse von der Bürgerbeteiligung abhängig ist. Gleichzeitig könnte allerdings ebenfalls die Situation gegeben sein, dass auch aus veränderten Partizipationschancen, je nach Legitimationskonzept, keine demokratisch legitimeren Ergebnisse resultieren, weil diese vor allem von der Prozessvariable abhängen. Aus der empirischen Bestätigung oder Widerlegung dieser Thesen ließen sich dann normative Forderungen zur Verbesserung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union ableiten.

## Legitimationsstandards

Nicht nur in der vergleichenden Demokratieforschung, sondern auch bei der Bewertung der demokratischen Legitimität europäischen Regierens spielt die klassische Frage, durch welche Merkmale sich Demokratien von anderen Staatsordnungen unterscheiden und wann ein politisches System als demokratisch legitimiert bezeichnet werden kann, eine ganz entscheidende Rolle. Nach Giandomenico Majone dreht sich die ganze Debatte um das europäische Demokratiedefizit letztlich um die angelegten Bewertungsstandards, mit denen die Eu-

35 Fritz W. Scharpf: Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: Journal of European Public Policy 1/1997, S. 18-36; Giandomenico Majone: The Regulatory State and Its Legitimacy Problems, in: West European Politics 1/1999, S. 1-24.

36 Siehe schon Fritz W. Scharpf: Democratic Policy in Europe, in: European Law Journal 2/1996, S. 136-155; aktuell Fritz W. Scharpf: Legitimate Diversity. The New Challenge of European Integration, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 1/2003, S. 32-60.

37 Michael Th. Greven: Output-Legitimation. „Der Zweck heiligt die Mittel“ in der Demokratie nicht, in: Michael Buckmiller/Joachim Peres (Hrsg.): Opposition als Triebkraft der Demokratie. Bilanz und Perspektiven der zweiten Republik, Hannover 1998, S. 477-491; Christopher Lord/David Beetham: Legitimizing the EU. Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?, in: Journal of Common Market Studies 3/2001, S. 443-462.

ropäische Union konfrontiert wird: Je höher die Demokratiestandards gesetzt werden, desto größer erscheint in der Regel das Defizit der Europäischen Union. Und weil gerade in der EU-Legitimationsdebatte sehr umstritten ist, welches Demokratieverständnis für europäische Politik als angemessen erscheint, sollte stets sehr genau definiert und gerechtfertigt werden, welche Bemessungsstandards der normativen Bewertung zugrunde gelegt sind.<sup>38</sup> In Bezug auf die Europäische Union sind drei Standards unterschieden worden, mit denen die politische Legitimität bestimmter Objekte entlang der drei Variablen beurteilt werden könnte, nämlich *kontrafaktische Idealtypen*, *Nationalstaaten*, und andere *internationale Organisationen*.

*Kontrafaktische Idealtypen*: Seit ihren Anfängen entwickelt die politische Philosophie kontrafaktische Vorstellungen zu idealtypischen Formen legitimen Regierens, ohne dass all diese Ideen je eine Entsprechung in der realen Staatenwelt gefunden hätten. Im Vordergrund steht zunächst die Etablierung eines normativen Modells, das sich in theoretischen Diskursen bewähren soll, und weniger die empirische Analyse von praktischen Realisierungschancen oder -hindernissen, wie zum Beispiel im Rahmen der intensiv diskutierten Frage um den normativen Stellenwert „deliberativer“ Demokratie und Öffentlichkeit.<sup>39</sup> Gerade im frühen Stadium der Debatte um die politische Legitimation europäischen Regierens wurden häufig normative Bewertungen formuliert, die auf kontrafaktischen Idealtypen beruhten, und somit meist Defizitdiagnosen ohne Vergleichsbasis in den Raum gestellt. Hinter diesem ersten Legitimationsstandard verbirgt sich häufig die kritische Position, das politische System der Europäischen Union insgesamt oder einzelne Sachentscheidungen seien noch lange nicht ausreichend legitimiert, selbst wenn sie hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimation nicht schlechter abschneiden sollten als Nationalstaaten oder andere internationale Organisationen. Je nach angelegtem Legitimationskonzept und der in den Blick genommenen Variablen könnte die Vergleichsbasis so mangelhaft demokratisch legitimiert sein, dass auch ein für die Europäische Union positives Vergleichsergebnis sie nicht ausreichend demokratisch legitimieren würde, sodass nur ein kontrafaktischer Idealtypus als Bewertungsstandard aussagekräftig wäre.<sup>40</sup>

*Nationalstaaten*: Verschiedene Modelle real existierender, demokratischer Nationalstaaten stellen einen zweiten möglichen Standard zur Bewertung verschiedener Legitimationsobjekte innerhalb der Europäischen Union dar. Bekanntlich hatten die allermeisten klassischen Theorien demokratischer Legitimation den souveränen und räumlich begrenzten Nationalstaat im Sinn, als sie nach normativ tragfähigen und damit legitimen Regierungsformen gesucht haben. Mit dem Entstehen und dem Machtgewinn supranationaler Herrschaftsordnungen, zuallererst der Europäischen Union, stellte und stellt sich jedoch zunehmend die Frage, ob und inwieweit nationale Demokratien als normative Richtwerte oder gar als Vorbilder für die Konstruktion internationaler Organisationen interpretiert werden können und sollten, insbesondere mit Blick auf eine vollständige Parlamentarisierung jenseits des Nationalstaates.<sup>41</sup> Dieses Problem ist nach wie vor nicht gelöst, denn obgleich die Union in eini-

38 Giandomenico Majone: Europe's Democratic Deficit. The Question of Standards, in: *European Law Journal* 1/1998, S. 5-28; Christopher Lord: Contested Meanings, Democracy Assessment and the European Union, in: *Comparative European Politics* 1/2007, S. 70-86.

39 James Bohman: *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge 1996; James S. Fishkin: *The Voice of People. Public Opinion and Democracy*, New Haven/London 1997.

40 Siehe zu dieser Argumentationslogik Lynn Dobson: Normative Theory and Europe, in: *International Affairs* 3/2006, S. 511-523.

41 John Coultrap: From Parliamentarism to Pluralism. Models of Democracy and the European Union's "Democratic Deficit", in: *Journal of Theoretical Politics* 1/1999, S. 107-135; Christopher Lord: Assessing Democracy in a Contested Polity, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2001, S. 641-661.

gen Politikbereichen typisch staatliche Funktionen erfüllt, ist sie aus mehreren Gründen trotzdem kein Nationalstaat. Ungeachtet dieser normativen Auseinandersetzung um angemessene Bewertungsstandards wurden bereits diverse Versuche unternommen, nationalstaatliche Demokratiekrriterien an bestimmte Politikbereiche wie die Fusionskontrolle anzulegen, die in der Europäischen Union fast vollständig vergemeinschaftet sind, um diese mit der Praxis in Nicht-EU-Ländern zu vergleichen, sowie die demokratische Legitimation des politischen Systems der Europäischen Union insgesamt entlang verschiedener Demokratie-Modelle zu messen.<sup>42</sup>

*Andere internationale Organisationen:* Schließlich könnten andere internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die WTO oder die NATO als Vergleichsmaßstab dienen, an dem sich die demokratische Legitimation europäischen Regierens bewerten ließe. Nicht nur die Europäische Union nimmt inzwischen vielfältige Regierungsaufgaben wahr, die teilweise erheblich und nachhaltig auf die nationalen Ebenen zurückwirken, sondern auch in anderen internationalen Organisationen oder bei anderen zwischenstaatlichen Veranstaltungen (wie beispielsweise den G8-Gipfeltreffen) werden Entscheidungen getroffen, die entkoppelt von lokalen demokratischen Prozessen von den nationalen Exekutiven verabschiedet werden und deswegen nicht selten öffentliche Proteste hervorrufen.<sup>43</sup> Die Frage, ob und inwieweit internationale Organisationen oder generell internationale Staatenbeziehungen mit Legitimationsproblemen zu kämpfen haben und wie sie sich demokratisieren ließen, betrifft also im weitesten Sinne alle zwischenstaatlichen Verhandlungsarrangements, in denen nationale Regierungsvertreter ohne Rückbindungen an nationale demokratische Kontrollinstanzen mehr oder weniger rechtsverbindlich entscheiden.<sup>44</sup> Gleichzeitig ist jedoch zu berücksichtigen, dass wohl keine andere internationale Organisation so supranational institutionalisiert ist und über so weitreichende Entscheidungs- und Rechtsetzungskompetenzen verfügt wie die Europäische Union. Dennoch bieten andere internationale Organisationen einen möglichen Legitimationsstandard, der bereits in diversen empirischen Vergleichsstudien angewendet wurde.<sup>45</sup>

Damit stehen uns drei mögliche Standards zur Beurteilung der politischen Legitimation europäischen Regierens zur Verfügung, die normativ verteidigt werden könnten. *Kontrafaktische Idealtypen* entwickeln unabhängig von real existierenden politischen Systemen bestimmte Standards, die Herrschaftsordnungen erfüllen müssten, um als demokratisch legitimiert gelten zu können. *Nationalstaaten* stellen demgegenüber einen empirischen Maßstab dar, mit dem sich theoretisch auch politische Mehrebenensysteme wie die Europäische Union vergleichen ließen, während sich andere *internationale Organisationen* als dritter Legitimationsstandard anbieten. Ob und inwieweit die Europäische Union diesen Standards gerecht werden kann, hängt wiederum sehr stark von den gewählten Legitimationskonzepten und Legitimationsvariablen ab. Sofern als Legitimationskonzept ein sehr anspruchsvolles

42 Thomas D. Zweifel: Democratic Deficits in Comparison. Best (and worst) Practices in European, US and Swiss Merger Regulation, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2003, S. 541-566; Andrew Moravcsik: Is there a "Democratic Deficit" in World Politics? A Framework for Analysis, in: *Government and Opposition* 2/2004, S. 336-363.

43 Michael Zürn: Global Governance and Legitimacy Problems, in: *Government and Opposition* 2/2004, S. 260-287; Allen Buchanan/Robert O. Keohane: The Legitimacy of Global Governance Institutions, in: *Ethics & International Affairs* 4/2006, S. 405-437.

44 Robert A. Dahl: Can International Organizations be Democratic? A Sceptic's View, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordon (Hrsg.): *Democracy's Edges*, Cambridge 1999, S. 19-36; Bruno S. Frey/Alois Stutzer: Ein Vorschlag zu mehr Demokratie in Internationalen Organisationen, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3/2005, S. 344-361.

45 Thomas D. Zweifel: *International Organizations and Democracy. Accountability, Politics and Power*, Boulder 2006.

Demokratieverständnis normativ gerechtfertigt und die Partizipationsvariable herangezogen wird, wäre ein negativer Befund nicht überraschend, wenn man als Bewertungsstandard eine stabile, mit direktdemokratischen Elementen ausgestattete nationale Demokratie wie zum Beispiel die Schweiz ausgibt. Demgegenüber wäre ein positiver Befund viel eher zu erwarten, wenn man Zustimmung oder Folgebereitschaft als Konzept wählt, die Partizipations- oder Ergebnisvariable einbezieht, und diese mit internationalen Veranstaltungen wie den umstrittenen G8-Gipfeltreffen vergleicht, die häufig starke öffentliche Proteste hervorrufen.

### **Fazit und Ausblick**

Die ‚normative Wende‘ in der Europawissenschaft hat eine intensive Debatte um die Legitimationsgrundlagen supranationalen Regierens innerhalb der Europäischen Union eingeleitet, die inzwischen einen erheblichen und häufig unterschätzten Grad an interner Komplexität erreicht hat. Dieser Artikel hat versucht, die ineinander verschlungenen Theoriestränge aufzulösen und in Auseinandersetzung mit vorliegenden Kategorisierungen ein analytisches Instrumentarium zu präsentieren, das zwischen jeweils drei Konzepten, Objekten, Variablen und Bewertungsstandards demokratischer Legitimität im europäischen Mehrebenensystem unterscheidet. Dabei habe ich weder das Ziel verfolgt, den normativen Wert der einzelnen Kategorien herauszuarbeiten oder gegeneinander abzuwägen, noch war vorgesehen, den Demokratie- oder Legitimationsgehalt europäischen Regierens entlang dieser Differenzierungen zu beurteilen. Die Reichweite und Aussagekraft des Artikels ist stattdessen auf die These begrenzt, dass dieses metatheoretische Begriffssystem erstens erschöpfend und zweitens widerspruchsfrei in dem Sinne ist, als dass bislang diskutierte Demokratie- und Legitimationskritiken, die an die Europäische Union als Organisation herangetragen wurden, hinreichend und konsistent berücksichtigt werden. Der Nutzen dieser Heuristik muss sich erst noch in der praktischen Anwendung bewähren, also der Berücksichtigung der Kategorien bei der Begründung und Rechtfertigung normativer Positionen, die zwar in diesem Artikel selbst nicht geleistet werden konnte, aber die sich in zukünftigen wissenschaftlichen und auch politischen Diskussionen als hilfreich erweisen könnte. So würde sich in der Anwendung zeigen, dass institutionelle Reformen die demokratische Legitimation europäischen Regierens unterschiedlich beeinflussen, je nachdem, welche Kategorien in der normativen Positionierung gewählt und verteidigt werden. Insofern könnte dieser Heuristik eine gewisse politische Relevanz zukommen, als sie auf potenzielle Einflussfaktoren wie unterschiedlich verstandene Legitimationskonzepte oder Legitimationsvariablen aufmerksam macht, die bei dem politisch unumstrittenen Bestreben, die Europäische Union besser demokratisch legitimieren zu wollen, häufig unberücksichtigt bleiben, obwohl sie bei der Bewertung differenziert einzubeziehen wären. Zum Beispiel könnten verstärkte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat durchaus zu effektiveren Ergebnissen (*Output*) führen, weil nationale Einzelinteressen an Einfluss verlieren würden. Gleichzeitig könnte die fortschreitende Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip jedoch die Input-Legitimation zusätzlich schwächen, sofern die Bürger selbst dann EU-Entscheidungen akzeptieren müssten, wenn ihre nationalen Repräsentanten überstimmt werden und sie keine kollektive europäische Identität verinnerlicht hätten, die solche Souveränitätsverluste ‚abfedern‘ könnte. Die Folgen institutioneller Reformen für die demokratische Legitimation europäischen Regierens sollten also nicht eindimensional bewertet, sondern im Lichte der Rückwirkungen auf andere potenzielle Einflussfaktoren, die in diesem Beitrag diskutiert wurden, aufmerksam im Blick behalten werden.

**Tabelle 1: Kategorien zur Bewertung der demokratischen Legitimität europäischen Regierens**

I. Legitimationskonzepte	II. Legitimationsobjekte	III. Legitimationsvariablen	IV. Legitimationsstandards
I.1 Legalität	II.1 Politische Ordnung der EU	III.1 Partizipation (Input)	IV.1 Kontrafaktischer Idealtyp
I.2 Zustimmung/Anerkennung	II.2 EU-Institutionen	III.2 Prozess (Throughput)	IV.2 Nationalstaaten
I.3 Normative Rechtfertigung	II.3 EU-Politikentscheidungen	III.3 Ergebnisse (Output)	IV.3 Internat. Organisationen

Tabelle 1 fasst die vier Kategorien und deren jeweils drei Unterkategorien zur Bewertung der demokratischen Legitimität europäischen Regierens zusammen. Nach einer kurzen Rekonstruktion des teilweise disparaten und inkonsistenten Forschungsstandes zur Metatheorie der EU-Legitimationsdebatte wurden zunächst drei potenzielle Legitimationskonzepte definiert und abgegrenzt, die Argumentationslogiken formulieren, mit denen politische Macht als akzeptierbar oder anerkennungswürdig begründet werden könnte, nämlich *Legalität*, *Zustimmung/Anerkennung* oder *normative Rechtfertigung*. Zweitens wurden drei Legitimationsobjekte ausdifferenziert, deren demokratische Legitimität bewertet werden kann, nämlich die *politische Ordnung (oder Verfassung) der EU* insgesamt, einzelne *EU-Institutionen* oder spezielle *EU-Politikentscheidungen*. Drittens wurden drei Legitimationsvariablen bestimmt, von denen die demokratische Legitimität abhängig gemacht werden könnte, nämlich *Partizipation (Input)*, *Prozess (Throughput)* oder *Ergebnisse (Output)*. Und viertens wurden drei mögliche Legitimationsstandards formuliert, mit denen die demokratische Legitimität der Europäischen Union verglichen und damit beurteilt werden kann, nämlich entweder ein *kontrafaktischer Idealtyp*, ein *Nationalstaat* oder eine *andere internationale Organisation*. In jedem Abschnitt wurde begründet, warum die Unterscheidung dieser vier Oberkategorien notwendig ist, hinsichtlich welcher Merkmale sich die jeweiligen Unterkategorien unterscheiden, und warum sie als potenzielle Faktoren normative EU-Legitimationsbewertungen beeinflussen könnten.

Im Ergebnis stellt diese Kategorisierung nicht mehr, aber auch nicht weniger bereit als ein begriffliches Instrumentarium zur Analyse der demokratischen Legitimität europäischen Regierens.<sup>46</sup> Die Beantwortung der Frage, ob und unter welchen Bedingungen diese Kategorien normativ tragfähig sind und intersubjektiv überzeugen können, erfordert erhebliche Begründungsanstrengungen und hängt maßgeblich von der Kombination der einzelnen Kategorien ab. In einem ersten Analyseschritt wäre mindestens je eine Unter- der vier Oberkategorien zu wählen und normativ zu begründen: Beispielsweise könnte man versuchen zu argumentieren, die demokratische Legitimation europäischen Regierens wäre defizitär, wenn die Beteiligungschancen von Interessengruppen (Konzept: normative Rechtfertigung) an der Vorbereitung von Ministerratsentscheidungen in Fachausschüssen (Variable: Prozess) bei speziellen Entscheidungen im Bereich der Energiepolitik (Objekt: Politikentscheidungen) geringer wären als in Frankreich (Standard: Nationalstaat). Jede der vier Unterkategorien muss sowohl für sich als auch im Zusammenspiel mit den drei übrigen Faktoren gerechtfertigt werden: So wäre in diesem Fall zunächst normativ zu begründen, warum

46 Mehr noch: Nicht nur die EU, sondern auch andere politische Regime und Institutionen jenseits des Nationalstaates könnten mit diesem metatheoretischen Begriffssystem analysiert werden; siehe dazu Ian Hurd: Legitimacy and Authority in International Politics, in: International Organization 2/1999, S. 379-408; Jens Steffek: The Legitimation of International Governance: A Discourse Approach, in: European Journal of International Relations 2/2003, S. 249-275; Michael Zürn/Martin Binder/Matthias Ecker-Ehrhardt/Katrin Radtke: Politische Ordnungsbildung wider Willen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/2007, S. 129-164.

die Beteiligung von Interessengruppen an der Vorbereitung von Ministerratsentscheidungen ein wichtiges oder sogar notwendiges Kriterium politischer Legitimation darstellt, zum Beispiel indem empirisch gezeigt werden könnte, dass die Beteiligung von Interessengruppen in der Regel zu effizienteren Ergebnissen führt. Zweitens wäre zu argumentieren, warum diese Regel auch oder gerade für Entscheidungen im Bereich der Energiepolitik gilt, und warum gerade Frankreich und kein anderes Land einen geeigneten Bewertungsstandard darstellt.

All diese Begründungen setzen umfangreiche Expertisen voraus, bevor eine normative Position formuliert werden kann, die sich dann empirisch am Fall der Europäischen Union überprüfen ließe. Zudem stehen die vier Hauptkategorien (und jeweils deren drei Unterkategorien) nicht nur in komplexen normativen und empirischen Wechselbeziehungen zueinander, sondern beeinflussen sich wechselseitig. Je nachdem, welche Konzepte, Objekte, Variablen und Standards gewählt und angelegt werden, hat diese Entscheidung unmittelbare Auswirkungen auf normative Bewertungen zur demokratischen Legitimität europäischen Regierens: Jede der Kombinationen führt notwendigerweise zu einem anderen Ergebnis. Damit ist das Feld bestellt für eine politische Philosophie der Europäischen Union, die zu einer begrifflich differenzierten und systematischen Analyse von Demokratie- und/oder Legitimationskritik anleiten soll. Trotz vielfältiger Bemühungen ist die normative Auseinandersetzung um die Europäische Union den Kinderschuhen noch nicht entwachsen, denn nach wie vor sind die meisten dieser Beziehungen und deren gegenseitige Einflüsse aufgrund fehlenden empirischen Wissens und häufig unpräzise definierter Kategorien alles andere als ausreichend durchleuchtet. Der Ausgang aus dem Labyrinth ist tatsächlich noch nicht gefunden, aber zumindest einige hell aufscheinende Markierungen, die den Weg weisen, konnten hoffentlich mit diesem Artikel freigelegt werden.

## Darstellung Europas



### European Union Identity

#### Perceptions from Asia and Europe

Herausgegeben von Jessica Bain und Martin Holland  
2007, 203 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-3054-7  
(*Transformation, Development, and Regionalization in Greater Asia, Bd. 1*)

Das Werk des Network of European Studies Centres in Asia behandelt ein hoch aktuelles und viel diskutiertes europäisches Thema: die Europäische Identität. Internationale Autoren analysieren in innovativen Studien, wie Europa innerhalb und außerhalb der EU dargestellt wird.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung  
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43  
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de



**Nomos**