

Daniel Göler

Die europäische Legitimationsfalle

Das Problem von Effizienz und Partizipation im europäischen Mehrebenensystem

Das Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden und das ablehnende irische Votum über den Vertrag von Lissabon sind einhellig als eine der schwersten Krisen des europäischen Integrationsprozesses bewertet worden. Zum einen scheint die Europäische Union nicht in der Lage zu sein, die seit eineinhalb Jahrzehnten vertagten Strukturreformen zu einem zufriedenstellenden Abschluss zu führen, und zum anderen zeigt sich eine zunehmende Distanz der Bevölkerung zum europäischen Integrationsprojekt. Die in zahlreichen Analysen vertretene Auffassung, dass die Motive für die ablehnende Haltung der Wähler nicht primär in den Inhalten der Verträge zu suchen und demnach Missverständnisse für die Ablehnung verantwortlich seien,¹ mag zwar die beiden Reformprojekte rehabilitieren, verschärft aber die Gesamtproblematik. Hätten die Menschen nämlich die ihnen vorgelegten Verträge lediglich als »einen« Vorschlag zur künftigen Entwicklung der EU abgelehnt, würde kein grundsätzliches Problem bestehen. Die Bürger hätten in diesem Falle nur zum Ausdruck gebracht, dass dieser von den Entscheidungsträgern vorgegebene Weg von ihnen nicht gutgeheißen wird. Erst dadurch, dass sich die negativen Voten nicht allein gegen den Verfassungsvertrag richteten, sondern gegen eine ganze Reihe von Punkten der gegenwärtigen Ausrichtung und Ausgestaltung europäischer Politik, ist der Ausgang der Referenden wirklich problematisch.

Auf der Grundlage demoskopischer Daten lassen sich mehrere Faktoren für die Ablehnung identifizieren: Neben einer innenpolitisch motivierten Protesthaltung gegen das politische Establishment waren dies – mit unterschiedlicher Akzentuierung in Frankreich, den Niederlanden und Irland – die Sorge vor dem Verlust der eigenen nationalen Identität, die nach Auffassung vieler Menschen zu wenig sozial ausgerichtete europäische Wirtschaftspolitik, die Angst vor einem EU-Beitritt der Türkei, die hohen Nettobeitragszahlungen zum EU-Haushalt, die Einschätzung, dass die europäische Integration keinen ausreichenden Schutz vor den Folgen der Globalisierung bietet, sowie ein zu geringer Informationsstand über die Inhalte der Reformen und eine zu große Komplexität bzw. Unverständlichkeit der Vertrags-

Prof. Dr. Daniel Göler ist Professor für European Studies an der Philosophischen Fakultät der Universität Passau.

- 1 Vgl.: Mathias Jopp / Gesa-S. Kuhle, »Wege aus der Verfassungskrise. Die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden« in: *Integration* 28, Nr. 3 (2005), S. 258.

werke. In geringerem Maße spielten auch ein wahrgenommenes Demokratiedefizit, die Ablehnung einzelner Integrationsprojekte (wie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik in Irland) sowie eine als erdrückend empfundene Brüsseler Technokratie eine Rolle.² Diese in den Referenden zum Ausdruck gekommene Kritik ist umso bedeutsamer, als sie nicht nur die Momentaufnahme einer spezifischen Situation in einzelnen Mitgliedstaaten darstellt, sondern in Kontinuität zu einer länger andauernden Entwicklung gesehen werden kann,³ welche ihren Ursprung in der Post-Maastricht-Debatte hat und sich dadurch auszeichnet, dass die frühere grundsätzliche und vielfach auch nicht hinterfragte Zustimmung der Bevölkerung zu europapolitischen Entscheidungen, die auch als permissiver Konsens bezeichnet wurde,⁴ heute nicht mehr gegeben ist.⁵ Die konkrete Europapolitik und die europäische Integration insgesamt wurden infolgedessen stärker hinterfragt und nicht mehr ohne weiteres akzeptiert, was wiederum neue Anforderungen an die Legitimation der Europäischen Union und ihrer Politik stellt.

Vor diesem Hintergrund diskutiert der vorliegende Beitrag die Frage nach der Legitimation europäischer Politik. Hierzu werden zunächst die zurzeit diskutierten unterschiedlichen »Problemdiagnosen« betrachtet, welche die Gründe für die Schwierigkeiten entweder in einem Defizit der Input- oder der Output-Legitimation sehen. Hierauf aufbauend wird argumentiert, dass das spezifische Problem der Europäischen Union darin liegt, dass in ihr, wie in anderen föderalen oder Mehrebenensystemen auch, Input- und Output-Legitimation in spezifischer Weise zwischen den verschiedenen Ebenen verteilt sind, die gegenwärtige konkrete Aufteilung aber nicht auf die heutigen Notwendigkeiten abgestimmt, sondern das Resultat von Pfadabhängigkeiten ist. Denn zu Beginn des Integrationsprozesses wurde die Legitimation von Entscheidungen analog zu internationalen Organisationen bzw. klassischen Staatenbünden dadurch hergestellt, dass die Input-Legitimation auf nationaler Ebene generiert wurde und die übergeordnete Ebene ausschließlich für die Verbesserung der Output-Legitimation in einzelnen (und sehr begrenzten) Politikfeldern verantwortlich war. Die hieraus resultierenden Pfadabhängigkeiten haben die Europäische Union unter den zwischenzeitlich veränderten Rahmenbedingungen in eine Legitimationsfalle geführt, aus der sie sich nur schwer befreien kann.

- 2 Vgl.: European Commission, *Flash Eurobarometer 171. The European Constitution: Post-referendum Survey in France*, Brussels 2005, S. 18; European Commission, *Flash Eurobarometer 172. The European Constitution: Post-referendum Survey the Netherlands*, Brussels 2005, S. 16; European Commission, *Flash-Eurobarometer 245. Post-Referendum Survey in Ireland. Preliminary Results*, Brüssel 2008, S. 8 f.
- 3 Vgl.: Oskar Niedermayer, »Die Entwicklung der öffentlichen Meinung in Europa« in: Mathias Jopp / Andreas Maurer / Heinrich Schneider (Hg.), *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel*, Bonn 1998, S. 419.
- 4 Vgl.: Stefan Immerfall, *Europa - politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung. Eine Einführung zur gesellschaftlichen Entwicklung*, Wiesbaden 2006, S. 99 ff.
- 5 Vgl. u.a.: Jan Grünhage, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Baden-Baden 2007, S. 36.

*Das Legitimationsproblem der Europäischen Union:
Zwischen input- und output-orientierten Ansätzen*

In der nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages und der irischen Ablehnung des Lissabonner Vertrages geführten wissenschaftlichen Debatte über die Verbesserung der europapolitischen Legitimation lassen sich im Wesentlichen zwei divergierende Ansätze erkennen,⁶ die sich hinsichtlich der Zielorientierung ihrer Lösungsstrategien grundlegend unterscheiden: Die erste Gruppe fordert eine Verbesserung der Input-Legitimation, also eine Ausweitung der Legitimierung politischer Entscheidungen über entsprechende Partizipationsmöglichkeiten für die europäischen Bürger. Die zweite Gruppe mahnt hingegen eine Konzentrierung auf die Output-Legitimation an, d.h. Strukturen und Entscheidungsprozesse sollen dadurch besser legitimiert werden, dass sie effektivere Politikergebnisse hervorbringen, die von den Bürgern als gut und angemessen akzeptiert und damit als ausreichend »legitimiert« betrachtet werden.⁷

Die inputorientierten Ansätze argumentieren, dass die Einführung neuer und die Verbesserung bestehender Partizipationsmöglichkeiten die Input-Legitimation erhöhen und damit auch das Akzeptanzproblem lösen könnten. Dieser Ansatz lässt sich auch als Strategie der Politisierung und Demokratisierung der EU bezeichnen.⁸ Die zweite Lösungsstrategie geht hingegen davon aus, dass der Hauptgrund für die Akzeptanzkrise nicht in einem Mangel an Partizipationsmöglichkeiten und damit auf der Seite der Input-Legitimation liegt, sondern auf der Seite des Policy-Outputs. Ursachen für die aktuellen Probleme seien unzureichende oder unerwünschte politische Entscheidungen der EU. Das Legitimationsdefizit liege demnach darin begründet, dass die EU nicht in der Lage sei, die den Bürgern wichtigen Probleme zu lösen. Dass der entscheidende Faktor für die Akzeptanz europäischer Politik die Qualität politischer Entscheidungen sei und nicht der Umfang von Partizipationsmöglichkeiten, betont etwa Andrew Moravcsik.⁹ Für ihn liegt die Kernfrage der Akzeptanz bei der Qualität der Politikergebnisse, denn es gebe schlichtweg »no empirical reason to believe [...] that opportunities to participate generate greater participation [...] or that participation [...] generates political legitimacy«. ¹⁰ Daher plädiert er dafür, dass sich die EU auf ihren Charakter als Problemlösungsgemeinschaft rückbesinnen solle.¹¹ Aber nicht nur in der wissenschaftlichen Debatte wird die

6 Vgl.: Brigid Laffan / Imogen Sudbury, »Zur Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages. Drei politikwissenschaftliche Lesarten und ihre Kritik« in: *Integration* 29, Nr. 4 (2006), S. 271-286.

7 Zum Konzept der Input- und Output-Legitimation vgl.: Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt am Main/New York 1999.

8 Vgl.: Michael Zürn, »Zur Politisierung der Europäischen Union« in: *Politische Vierteljahresschrift* 47, Nr. 2 (2006), S. 442.

9 Vgl.: Andrew Moravcsik, »In Defence of the Democratic Deficit. Reassessing Legitimacy in the European Union« in: *Journal of Common Market Studies*, 40, Nr. 4 (2002).

10 Andrew Moravcsik, »What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?« in: *Politische Vierteljahresschrift* 47, Nr. 2 (2006), S. 221.

11 Ebda.

Konzentrierung auf eine Verbesserung des Policy-Outputs als mögliche Krisenbewältigungsstrategie gesehen: So setzte auch die Europäische Kommission nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden darauf, durch effektive Politikgestaltung das Vertrauen und die Zustimmung der Menschen zurückzugewinnen, wofür sie den Ansatz des »Europe of results« propagierte.¹²

Wenn für die Erhöhung der Akzeptanz europäischer Politik vor allem deren Ergebnisse entscheidend wären, stellt sich die Frage neuer Partizipationsmöglichkeiten in anderer Perspektive, vor allem, wenn man berücksichtigt, dass sich die Effektivität des Policy-Makings durchaus erhöhen lässt, indem Partizipationsmöglichkeiten eingeschränkt werden. So finden sich in allen modernen Verfassungssystemen bestimmte Funktionen, die dem politischen Wettbewerb bzw. dem unmittelbaren Einfluss der Bürger und der von ihnen gewählten Organe entzogen sind, um die Effizienz und Qualität der Entscheidungsfindung zu erhöhen. Das wohl markanteste Beispiel hierfür ist die bundesdeutsche Geld- und Währungspolitik bis zur Einführung des Euro: Diese wurde wegen der geringen Inflation und der hohen Stabilität der D-Mark als außerordentlich effektiv und daher gut »legitimiert« angesehen. Hauptgrund für die Effektivität der Bundesbank war deren Unabhängigkeit von den direkt oder indirekt gewählten Organen des politischen Systems der Bundesrepublik. Es war also die Einschränkung von Partizipationsmöglichkeiten und damit der Input-Legitimation, welche die Politikergebnisse – gemessen an den Erwartungen der Bürger, die sich nach einer stabilen Währung ohne inflationäre Tendenzen sehnten – verbesserte und damit die Output-Legitimation erhöhte. Kaum ein anderer Politikbereich wurde in der Bundesrepublik von den Menschen über Jahrzehnte so positiv bewertet wie die Geld- und Währungspolitik. Andere europäische Länder hingegen, welche eine »politische« Geld- und Währungspolitik betrieben, verfügten zwar über ein deutlich höheres Maß an Input-Legitimation in diesem Politikfeld, was insgesamt aber keinerlei Akzeptanzgewinn in der Bevölkerung einbrachte, solange die Probleme von Inflation und Währungsinstabilität nicht zufriedenstellend gelöst werden konnten.

Das Beispiel der Geld- und Währungspolitik sensibilisiert dafür, dass erhöhte Partizipationsmöglichkeiten der Legitimation politischer Entscheidungen auch abträglich sein können. Da andererseits eine reine Legitimation über den Output aber zum einen nur in Ausnahmefällen funktioniert, in denen es einen sehr breiten gesellschaftlichen Konsens über die gewünschten Politikergebnisse gibt, und zum anderen unseren demokratischen Grundverständnissen widersprechen würde,¹³ falls

- 12 Vgl. European Commission, *Delivering results for Europe. Press release*, Brussels 10 May 2006 (IP/06/595); José Manuel Barroso, *Rede vor dem Europäischen Parlament zur Tagung des Europäischen Rates am 15./16. Juni 2006 (gehalten am 14. Juni 2006)*; Ders., *Better Institutions for Better Results. Rede vor dem Europäischen Parlament vom 28. März 2007*; *Commission wants »Europe of results«*, in: Euractiv.com vom 2. Mai 2006.
- 13 Vgl.: Christopher Lord / David Beetham, »Legitimizing the EU. Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?« in: *Journal of Common Market Studies* 39, Nr. 3 (2001), S. 443-462.

hiervon zu viele Politikfelder betroffen sind, besteht die Herausforderung für jedes politische System darin, Input- und Output-Legitimation in ausgewogener Weise zu einem kohärenten Ganzen zu verbinden. Die jeweiligen Unterschiede, die bei diesem Abwägungsprozess gemacht werden können und müssen, erklären zu einem großen Teil, warum die Suche nach dem »Königsweg« zur Lösung der europapolitischen Akzeptanzkrise so schwierig ist und sich je nachdem, ob die Hauptprobleme eher bei Defiziten in der Input- oder Output-Legitimation gesehen werden, gegensätzliche Reformempfehlungen ergeben.

Die Verteilung von Input- und Output-Legitimation in der Europäischen Union

Betrachtet man die Art und Weise, wie Input- und Outputlegitimation auf der supranationalen Ebene der EU austariert sind, zeigt sich eine starke Konzentration auf die Output-Legitimation bzw. die Herstellung von Legitimation durch effiziente Politikgestaltung. Der Grund hierfür kann in den historischen Anfängen der europäischen Integration gesehen werden. Denn trotz der Vielzahl der Motive für den Integrationsprozess¹⁴ lässt sich doch ein Leitmotiv erkennen: die Einsicht der politischen Eliten, aber auch der breiten Bevölkerung, dass die einzelnen Nationalstaaten für sich genommen nicht in der Lage sind, die Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen, sei es in der Außen- und Sicherheitspolitik, der Wirtschaftspolitik, der Innen- und Justizpolitik oder im Umweltbereich. So werden aus neorealistischer Perspektive die Bedrohung durch die Sowjetunion und die weltpolitische Marginalisierung der westeuropäischen Staaten während des Ost-West-Konfliktes als entscheidender Faktor für die Verlagerung von Souveränitätsrechten von der nationalen auf die europäische Ebene angeführt.¹⁵ Die sogenannte Fusionsthese betrachtet die wachsende Unfähigkeit der modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten, ihre Bürger mit den von ihnen erwarteten Leistungen zu versorgen, als wichtigsten Grund, Kompetenzbereiche gemeinsam wahrzunehmen bzw. diese zu fusionieren.¹⁶ Und auch der klassische Neofunktionalismus sieht die Erzeugung besserer Policy-Outputs (im Vergleich zu den Nationalstaaten) in den integrierten Politikfeldern als treibende Kraft für die Fortsetzung der Integration in anderen Politikbereichen bzw. für das Überspringen (Spill Over) der Integrationsdynamik von einem Politikfeld auf ein anderes;¹⁷ diese Liste ließe sich noch fortführen. Es findet sich also in den unterschiedlichsten theoretischen Perspektiven die Auffassung, dass die euro-

14 Vgl. Daniel Göler, »Das Phänomen der Europäischen Integration. Die Einmaligkeit eines politischen Systems »im Werden« in: Michael Salewski / Heiner Timmermann (Hg.), *Europa und seine Dimensionen im Wandel*, Münster 2005, S. 137.

15 Vgl.: Werner Link, *Auf dem Weg zu einem neuen Europa. Herausforderungen und Antworten*, Baden-Baden, 2006.

16 Vgl.: Wolfgang Wessels, »Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter und ... komplexer? Die Fusionsthese« in: Thomas Jäger / Melanie Piepensneider (Hg.), *Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklungen*, Opladen 1997, S. 45-79.

17 Vgl.: Ernst B. Haas, »International Integration. The European and the Universal Process« in: *International Organization* 15, Nr. 4 (1961), S. 366-392.

päische Integration vor allem eine Antwort auf die sinkenden Problemlösungskapazitäten der Nationalstaaten und damit immer auch auf deren sinkende Output-Legitimation ist. Integration war (und ist) damit eine bewusste Entscheidung für die Abgabe von Souveränitätsrechten und zur Entwicklung einer neuen »übergeordneten« Ebene, um hierdurch die politische Output-Legitimation in den Bereichen aufrechtzuerhalten, in denen die Nationalstaaten sie allein nicht mehr erbringen konnten.¹⁸

Wenn aber die Schaffung der supranationalen »europäischen Ebene« eine Reaktion auf die sinkende Output-Legitimation der Mitgliedstaaten war, so erklärt dies, warum sich die Europäischen Gemeinschaften auf effektive Politikergebnisse wie die Zollunion, den Binnenmarkt oder den Abbau der Grenzkontrollen konzentrierten und die Frage von Partizipation bzw. Input-Legitimation weitgehend ausklammerten. Denn dort gab es kein Defizit auf nationaler Ebene zu beheben; oder um genauer zu sein: Es gab hinsichtlich der Input-Legitimation in den Mitgliedstaaten kein Defizit, das auf europäischer Ebene hätte besser gelöst werden können. Aufgrund dieser Fokussierung auf die Output-Legitimation kann der europäische Integrationsprozess zumindest in seiner Anfangsphase durchaus mit traditionellen internationalen Organisationen oder Regimen verglichen werden. Denn auch in diesen Formen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit ist die Frage der Input-Legitimation von untergeordneter Bedeutung. Internationale Organisationen und Regime werden – neben dem Aspekt der zwischenstaatlichen Konfliktregelung – in erster Linie gegründet, weil die von den Bürgern erwarteten Leistungen nicht mehr von den betreffenden Staaten allein, sondern nur gemeinsam erbracht werden können. Diese in internationalen Organisationen und Regimen zu findende Arbeitsteilung – bei der die Output-Legitimation durch eine Bündelung bzw. gemeinsame Wahrnehmung von Aufgaben auf der höheren Ebene gesteigert werden soll, während die Input-Legitimation weiterhin über die politischen Systeme der Mitgliedstaaten und die dort bestehenden Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger erfolgt –, die sich lange auch in der europäischen Integration feststellen ließ,¹⁹ wurde von den politischen Eliten und der Öffentlichkeit weitgehend akzeptiert, wobei der EU vor allem wegen ihrer als gut wahrgenommenen Politik ein positives Zeugnis ausgestellt wurde.

Die Legitimation über den Output gestaltet sich mit wachsender Regelungsdichte aber schwieriger, da europäische Regelungen in immer mehr Bereichen auf komplexe Präferenzstrukturen und divergierende Interessen treffen, so dass die entsprechenden Politikergebnisse nicht mehr in dem Maße wie früher von der breiten Bevölkerung als »gut« wahrgenommen werden. Außerdem verkomplizierten die verschiedenen Erweiterungsrounds und die zunehmende Ausdehnung der europäischen Regelungsdichte die internen Entscheidungsverfahren der EU/EG deutlich,

18 Vgl.: Hagen Schulze, »Europa. Nation und Nationalstaat im Wandel« in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Europahandbuch. Band 1: Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Gütersloh, 3. Aufl. 2004, S. 75.

19 Vgl.: Hans Peter Ipsen, *Die Fusionsverfassung Europäische Gemeinschaften*, Bad Homburg, Berlin, Zürich 1969, S. 62.

was dazu führte, dass die Effizienz der Institutionen und Verfahren abnahm.²⁰ Damit wurde aber der Mehrwert der »supranationalen Ebene« für die Output-Legitimation des gesamten föderalen Gefüges bzw. europäischen Mehrebenensystems ein Stück weit in Frage gestellt.

Die Antwort auf die sinkende Entscheidungseffizienz war dann die mit der Einheitlichen Europäischen Akte erfolgte Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und deren Ausweitung in den folgenden Regierungskonferenzen, die in der Tat zu einer Effizienzsteigerung und damit zu einer Verbesserung der Effektivität europäischer Politikgestaltung führten. Allerdings geschah dies um einen nicht geringen Preis: Da hiernach jeder Mitgliedstaat grundsätzlich überstimmt werden konnte, wurde die bisher bestehende Legitimationskette auf der Inputseite unterbrochen, die verkürzt gesagt darin bestand, dass Entscheidungen, denen alle demokratisch legitimierte Regierungen der Mitgliedstaaten zugestimmt hatten, unter dem Gesichtspunkt der Input-Legitimation nicht zu beanstanden waren, da die Regierungen ja wieder über die nationalen Parlamente an die Bevölkerung der Mitgliedstaaten rückgekoppelt waren.²¹ Wenn aber nun einzelne nationale Regierungen überstimmt werden können, wird diese traditionelle Input-Legitimationskette durchbrochen. Aus dieser Situation heraus entstand die Forderung nach neuen und eigenständigen, auf europäischer Ebene angesiedelten Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger, um die Input-Legitimation des gesamten Mehrebenensystems auf eine neue Grundlage zu stellen und damit dessen Gesamtlegitimation zu erhöhen.

Die Legitimationsfalle des europäischen Mehrebenensystems

Aus Vorangegangenen wird deutlich, dass die Grundfrage, die sich bei allen Überlegungen zur Legitimation von politischen Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem stellt, nicht nur in der Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses von Input- und Output-Legitimation besteht, sondern auch darin, auf welcher föderalen Ebene welche Legitimationsproblematik angegangen werden soll. Die supranationale Ebene ist nämlich nur ein Teil eines politischen Mehrebenensystems oder, um den klassischen Begriff zu verwenden, eines föderalen Systems,²² welches eine europäische, eine nationale und teilweise auch eine regionale Ebene umfasst.²³ Daher kann die Legitimationsfrage nie isoliert für die supranationale Ebene betrachtet werden, sondern muss immer das gesamte Mehrebenensystem miteinbeziehen.

20 Vgl.: Emile Noel, »Perspektiven und Probleme der Europäischen Gemeinschaft« in: Rudolf Hrbek u.a. (Hg.), *Die Europäische Union als Prozess*, Bonn 1998, S. 249.

21 Vgl.: Daniel Göler, »Demokratie statt Diplomatie? Überlegungen zur Legitimation von Entscheidungen jenseits der Staatlichkeit« in: *Eurojournal* 7, Nr. 1 (2006), S. 12.

22 Föderal ist hierbei nicht als Bezeichnung für die staatsrechtliche Form des Bundesstaates zu verstehen, sondern als Gattungsbegriff für verschiedene bundesstaatliche und staatenbündische Ordnungen. Vgl.: Heiderose Kilper / Roland Lhotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1996, S. 15.

23 Zum Charakter der EU als Mehrebenensystem vgl.: Thomas König (Hg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt/Main 1996.

Bei der Frage nach der Verteilung von Input- und Output-Legitimation in föderalen bzw. Mehrebenensystemen lassen sich in der Praxis verschiedene Wege finden, die sich im Kern auf zwei idealtypische Modelle reduzieren lassen: Zum Ersten ein Modell, in dem alle Ebenen sowohl ein ausreichendes Maß an Input- als auch an Output-Legitimation erzeugen, d.h. sowohl die Gliedstaaten als auch der Zentralstaat produzieren effiziente Politikergebnisse (Output-Legitimation) und schaffen ausreichende Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger (Input-Legitimation). Zum Zweiten ein Modell, das die Input-Legitimation auf der unteren Ebene (über die dort bestehenden Partizipationsmöglichkeiten) gewährleistet, während die obere Ebene bzw. die Bundesebene sich darauf konzentriert, die Output-Legitimation des Gesamtverbundes durch effektive Politikgestaltung in einer begrenzten Anzahl von Politikfeldern zu verbessern. Während die erste Option einem Bundesstaatsmodell entspricht, korrespondiert die zweite Möglichkeit mit einem klassischen Staatenbund bzw. einer institutionalisierten internationalen Organisation. Voraussetzung für eine solche staatenbündische Arbeitsteilung in der Legitimationsfrage ist aber zum einen eine Beschränkung der »Bundesebene« auf eine begrenzte Zahl von Politikfeldern und zum anderen die Verknüpfung des Outputs der oberen mit den Partizipationsmöglichkeiten der Bürger auf der unteren Ebene, um so eine indirekte Input-Legitimationskette aufzubauen.

Die Europäische Union ist in der besonderen Situation, dass sie sich heute in einer Art Transformation von dem zu Beginn des Integrationsprozesses dominierenden Modell der staatenbündischen Legitimation zu einem eher bundesstaatlichen Legitimationsmodell befindet. Bis in die achtziger Jahre hinein wurde die Input-Legitimation nämlich – wie bereits dargelegt – durch die Mitgliedstaaten sichergestellt, die auch für die meisten Politikfelder verantwortlich waren, die die Menschen direkt betrafen. Die Europäischen Gemeinschaften beschränkten sich demgegenüber darauf, die Output-Legitimation in einer begrenzten Anzahl von Politikfeldern zu verbessern.²⁴ Aber mit der Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und dem fortlaufenden Kompetenztransfer auf die europäische Ebene wurden beide Bedingungen des staatenbündischen Legitimationsmodells (die Rückbindung des Outputs der oberen Ebene an die Partizipationsmöglichkeiten der unteren Ebene sowie die Begrenzung der Kompetenzen der oberen Ebene auf wenige Politikfelder) unterlaufen. Damit stellte sich die Frage einer eigenständigen europäischen Input-Legitimation in einer anderen Dringlichkeit. Der Hauptansatzpunkt, dieser Herausforderung zu begegnen, war die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments.²⁵ Allerdings weist das Europäische Parlament – neben seinen begrenzten Zuständigkeiten – selbst eine ganze Reihe von Problemen hinsichtlich seiner Input-Legitimation auf. Hierbei lassen sich u.a. die Unterrepräsentierung der großen Mitgliedstaaten, die Wahrnehmung (und auch Instrumentalisierung) der Europawahlen

24 Vgl.: Michael Piazolo, »Die Bedeutung der Verfassung für die Bürger« in: Mathias Jopp / Saskia Matl (Hg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden 2005, S. 413.

25 Vgl.: David Judge / David Earnshaw, *The European Parliament*, Houndsmills 2003.

als nationale Stimmungstests und die damit verbundene Dominanz nationaler Themen im Europawahlkampf sowie das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit und wirklicher europäischer Parteien zur Interessenaggregation und Interessenartikulation anführen.²⁶ Das Europäische Parlament wird daher nur sehr eingeschränkt von den Menschen als ihr Repräsentationsorgan wahrgenommen und kann daher kein vollwertiger Ersatz für die ursprüngliche indirekte Input-Legitimationskette sein, die mit der Einführung von Mehrheitsentscheidungen unterbrochen wurde. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass das Europäische Parlament in weiten Bereichen der europäischen Rechtsetzung immer noch über nur sehr eingeschränkte Befugnisse verfügt und es erhebliche Widerstände dagegen gibt, diesen Zustand zu ändern. Da auch andere Versuche des Aufbaus »europäischer« Partizipationsmöglichkeiten, etwa über den Ausschuss der Regionen und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, keine wirklichen Verbesserungen brachten,²⁷ ist zu konstatieren, dass bisher keine vollwertige »europäische« Input-Legitimationsquelle aufgebaut werden konnte.

Hintergrund dieser Probleme ist, dass der Aufbau einer eigenen vollwertigen europäischen Input-Legitimationsquelle – logisch zu Ende gedacht – eine Transformation zu einem bundesstaatlichen Legitimationsmodell und damit auch zu einer bundesstaatlichen Ordnung mit sich bringen würde. Hiergegen gibt es aber heftige Widerstände, wie die Diskussionen in Maastricht, Amsterdam, Nizza und auch beim Verfassungs- und Lissabonner Vertrag über die Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments und die Einschränkung nationaler Vetorechte im Ministerrat gezeigt haben.²⁸ Ursache dieser Widerstände sind zum einen die strikte Ablehnung einer solchen Entwicklung von einzelnen Regierungen und großen Teilen der Bevölkerung, zum anderen aber auch stark wirkende Pfadabhängigkeiten, die auf das Nebeneinander von supranationalen und intergouvernementalen Elementen sowie eine zentrale Rolle der Nationalstaaten hinwirken. Intergouvernementale Strukturen und eine starke Rolle der Nationalstaaten bedingen aber zwangsläufig, dass die Input-Legitimationskette europäischer Politik in zentralen Bereichen weiterhin über die nationalen Regierungen laufen muss und nicht gänzlich durch eigenständige »europäische« Partizipationskanäle wie das Europäische Parlament ausgefüllt werden kann.

Unter der Voraussetzung, dass sich eine eigenständige europäische Input-Legitimation nur in Teilbereichen aufbauen lässt und das Europäische Parlament aufgrund der vorgenannten Defizite die indirekte Inputlegitimierung über die nationalen Regierungen nicht ersetzen kann, befindet sich das europäische Mehrebenensystem in einer Legitimationsfalle, die wie folgt beschrieben werden kann: Die immer geringer werdende Fähigkeit der nationalen Ebene, Output-Legitimation zu gewährleisten, führt zu einer kontinuierlichen Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene. Die hierdurch ständig wachsenden Zuständigkeiten der

26 Vgl.: Marcus Höreth, »Warum sich das Vereinte Europa mit der Demokratie schwer tut« in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1, Nr. 1 (1998), S. 77-96.

27 Vgl.: Johannes Pollak / Peter Slominski, *Das politische System der EU*, Wien 2006, S. 97.

28 Vgl.: Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, Bonn 2006.

europäischen Ebene haben zwei problematische Effekte: Erstens sinkt grundsätzlich der Beitrag, den der Output zur Gesamtlegitimation eines politischen Systems beitragen kann, wenn die zu regelnden Politikfelder ausgeweitet werden. Denn je größer die Regelungsdichte, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass die Politikergebnisse Widerstände hervorrufen, und desto geringer die Wahrscheinlichkeit, dass der Output von der Gesamtheit der Betroffenen als gut und damit ausreichend legitimiert wahrgenommen wird. Zweitens – und das ist in der hier dargelegten Argumentation der wichtigere Aspekt – kollidiert die Verlagerung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene mit dem ursprünglichen Weg zur Generierung der Input-Legitimation, d.h. der Rückbindung der europäischen Entscheidungen an die Partizipationsmöglichkeiten der nationalen politischen Systeme über das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat. Denn das Einstimmigkeitsprinzip beeinträchtigt mit wachsender Regelungsdichte – und hier vor allem mit dem Hinzutreten konfliktreicher Politikfelder wie der Umwelt- oder Energiepolitik oder aber redistributiver Politiken – zunehmend die Effizienz der europäischen Entscheidungsfindung; der Prozess der Erweiterung verstärkt dieses Problem. Da eine sinkende Effizienz der europäischen Institutionen – und damit eine abnehmende Output-Legitimation der europäischen Ebene – den ursprünglichen Sinn der Kompetenzverlagerung (die Verbesserung des Policy-Outputs) in Frage stellt, wurden sukzessive Mehrheitsentscheidungen zur Effizienzsteigerung eingeführt, wodurch wiederum die bisherige indirekte Input-Legitimationskette unterbrochen wurde.

Damit steht das Europäische Mehrebenensystem – unter der Voraussetzung fehlender vollwertiger »europäischer« Partizipationsmöglichkeiten (das europäische Parlament füllt diese Aufgabe zur Zeit nicht aus) – heute vor dem Dilemma, entweder durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen immer weitere Defizite in der Input-Legitimation zu erzeugen, oder aber bei Nichtabbau des Einstimmigkeitsprinzips Einbußen in der Effizienz europäischer Politikgestaltung hinnehmen zu müssen und damit die Ratio des gesamten Integrationsverbundes in Frage zu stellen. Oder anders ausgedrückt: Das Grundproblem der europäischen Legitimationskrise kann darin gesehen werden, dass das ursprüngliche staatenbündische Legitimationsmodell an seine Grenzen stößt, weil die Gewährleistung der Input-Legitimation über die nationalen politischen Systeme mit den gewachsenen Anforderungen an den europäischen Policy-Output nicht mehr vereinbar ist, zugleich aber der Aufbau separater »europäischer« Input-Legitimationskanäle bisher nicht ausreichend verwirklicht wurde und damit der Weg zur Transformation in ein bundesstaatliches Legitimationsmodell nicht erfolgen konnte.

Die Unzulänglichkeit der zurzeit diskutierten Lösungsstrategien

Fragt man nach möglichen Auswegen aus der zuvor beschriebenen Legitimationsfalle, lassen sich im Wesentlichen drei Ansätze erkennen, die jedoch entweder aufgrund bestehender Widerstände kaum durchsetzbar sind oder aber keine wirklich zufriedenstellende Lösung des Problems darstellen.

Zum Ersten könnte man versuchen, aus der bestehenden Legitimationsfalle zu entkommen, indem man eigenständige »europäische« Input-Legitimationskanäle für die Gemeinschaftspolitiken aufbaut bzw. deren erste Ansätze ausbaut. Der Weg zur Erreichung dieses Ziels würde in einer Demokratisierung der EU bestehen.²⁹ In logischer Konsequenz würde dies zu einer Orientierung an einem bundesstaatlichen Legitimationsmodell und damit der Entwicklung eines europäischen Bundesstaates führen, in dem jede Ebene in ihren Kompetenzbereichen sowohl die Input- wie die Output-Legitimation sicherstellen muss; für die Gemeinschaftsebene würde dies bedeuten, dass die Input-Legitimation primär über eigenständige europäische Partizipationskanäle zu erfolgen hätte. Dieser Weg würde aber nicht nur auf Ablehnung bei integrationssskeptischeren Mitgliedstaaten und Bevölkerungsteilen stoßen, sondern müsste auch mit einem wichtigen Entwicklungspfad der bisherigen Integrationsgeschichte brechen: der starken Stellung der Nationalstaaten und der nach wie vor wichtigen Rolle intergouvernementaler Strukturen. Denn alle bisherigen Entwicklungsschritte der europäischen Integration waren durch eine Parallelität im Ausbau supranationaler und intergouvernementaler Elemente geprägt. Vor allem die Einrichtung des Europäischen Rates in den 1970er Jahren, die Gründung der intergouvernementalen Säulen in Maastricht oder die Aufwertung des Europäischen Rates durch den offiziellen Organstatus und die Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten im Verfassungs- und Lissabonner Vertrag zeigen, dass das Fortbestehen einer starken intergouvernementalen Komponente und damit die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaftspolitik einen zentralen Entwicklungspfad der europäischen Integration darstellt.³⁰ Da die Partizipation der Bürger innerhalb der intergouvernementalen Komponente zwangsläufig über die jeweiligen nationalen Regierungen erfolgt und somit die Nationalstaaten einen wichtigen Beitrag zur Inputlegitimierung der Gemeinschaftspolitik leisten, wäre ein Entwicklungsszenario in Richtung eines bundesstaatlichen Legitimationsmodells ein Bruch mit bisherigen Entwicklungspfaden und ist daher ohne eine grundlegende Umorientierung des gesamten politischen Systems der EU kaum zu erwarten.

Zum Zweiten könnte das Legitimationsproblem gelöst werden, indem man sich auf das anfängliche strikt staatenbündische Legitimationsmodell zurückbewegt, d. h. die Unionsebene wieder auf ein »Problemlösungsregime« für bestimmte Politikfelder reduziert, um ein effektives Policy-Outcome in den Bereichen zu erzeugen, in denen die Mitgliedstaaten überfordert sind.³¹ Die Input-Legitimation würde dann wieder über die Mitgliedstaaten sichergestellt, was logischerweise auch ein Zurückdrängen von Mehrheitsentscheidungen zur Folge hätte, um die zuvor beschriebene Lücke in der indirekten Legitimationskette zu verringern. Der hierdurch bedingte Effizienzverlust europäischer Politikgestaltung würde dann aber zwangs-

29 Vgl. Zürn, *Zur Politisierung der Europäischen Union*, a.a.O. (FN 8), S. 442.

30 Fritz W. Scharpf, »Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich« in: Ders. (Hg.), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt am Main, New York 1994, S. 11-44.

31 Vgl. Moravcsik, *What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?* a.a.O. (FN 10), S. 221.

läufig auch die Frage der Rückverlagerung bestimmter Politikbereiche an die nationale Ebene nach sich ziehen, um Entscheidungsblockaden auf europäischer Ebene zu umgehen. Dieses Szenario würde allerdings einem anderen Entwicklungspfad der europäischen Integration widersprechen: dem fortwährenden Prozess der Verlagerung von Zuständigkeiten von der nationalen auf die europäische Ebene. Vor allem in funktionalistischer und neofunktionalistischer Perspektive³² wird die Fortsetzung dieses Pfades nicht nur für die Weiterentwicklung, sondern auch für den Erhalt des bestehenden Integrationsverbundes als unverzichtbar betrachtet. Aber auch jenseits dieser spezifischen theoretischen Perspektive wird die fortwährende Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene als Grundkonstante des Integrationsprozesses gesehen, die allein schon darin begründet liegt, dass die zunehmende Entgrenzung von Problembereichen die Problemlösungskapazität der Nationalstaaten immer weiter beschneidet. Begünstigt wird dieser Entwicklungspfad zudem dadurch, dass die nationalen Regierungen in der Vergangenheit auf Probleme ihrer Output-Legitimation häufig nicht mit internen Strukturereformen, sondern mit einer Verlagerung der betroffenen Politikfelder auf die europäische Ebene reagiert haben.

Vor dem Hintergrund dieser genannten Widerstände und Pfadabhängigkeiten in beiden genannten Szenarien bleibt noch ein dritter Weg, der als »Tolerierung des Status quo« beschrieben werden kann. Dies würde die Akzeptanz der Tatsache bedeuten, dass die europäische Polity weder dem Modell eines Bundesstaates noch dem eines Staatenbundes entspricht und auch nicht in eine der beiden Richtungen weiter bzw. zurückentwickelt werden kann. In dieser Perspektive würde die EU als ein politisches System *sui generis* gesehen, das sich nicht auf der Basis traditioneller Legitimationskategorien bewerten lässt.³³ Die Herausforderung würde darin bestehen, einen bestmöglichen Kompromiss zwischen Input- und Output-Legitimation zu finden. Diese dritte Option zur Lösung des Dilemmas kann gemessen an den traditionellen Legitimationskriterien der Staatsrechtslehre und auch der Politikwissenschaft aber nur als unzureichendes »Durchwurschteln« erscheinen. Allerdings könnten diese Unzulänglichkeiten weitaus weniger problematisch wirken, wenn man sich bewusst macht, dass auch die heutigen Nationalstaaten nur teilweise unseren Legitimationsidealen entsprechen, da sie in vielen Bereichen nicht mehr die von den Menschen erwarteten Problemlösungen erbringen³⁴ und damit ein Legitimationsdefizit auf der Outputseite aufweisen. Das eigentliche Problem dieses dritten Weges, der Tolerierung des Status quo, ist jedoch darin zu sehen, dass das vorhandene Legitimationsdilemma nicht nur fortbestehen, sondern sich mit der Zeit weiter

32 Vgl.: Dieter Wolf, »Neo-Funktionalismus«, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, 2. Aufl. 2006, S. 65-90.

33 Vgl.: Wilhelm Knelangen, »Regierungssystem *sui generis*? Die institutionelle Ordnung der EU in vergleichender Sicht« in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 3, Nr. 1 (2005), S. 7-33.

34 Vgl.: Werner Link, »Die Rolle des Nationalstaats im zukünftigen Europa« in: Michael Meimeth / Joachim Schild (Hg.): *Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven*, Opladen 2002, S. 314.

erhöhen würde. Entweder müssten auch bei dieser Strategie die Mehrheitsentscheidungen weiter ausgeweitet werden, was die Lücke bei der Input-Legitimation vergrößern würde (da das Europäische Parlament, wie dargelegt, unter den gegebenen Voraussetzungen kein vollwertiger Ersatz für die Input-Legitimationskette über die nationalen Regierungen ist), oder aber die Output-Legitimation der EU wäre mittelfristig in Mitleidenschaft gezogen. Denn aus der Perspektive der Effizienz müssten schon heute in weiten Bereichen, in denen noch einstimmig entschieden wird, die nationalen Vetorechte abgeschafft werden. Eine solche Beeinträchtigung der Effizienz würde aber den Kern europäischer Legitimation in Frage stellen, da eine zufriedenstellende Output-Legitimation der europäischen Ebene losgelöst von der Frage, ob die bestehenden Defizite bei der Input-Legitimation akzeptabel sind oder nicht, unverzichtbar ist.

Aber auch für die Legitimation der politischen Systeme der Mitgliedstaaten ist die Erhaltung der Effizienz der europäischen Ebene unverzichtbar. Denn die europäischen Nationalstaaten sind für sich allein in vielen Bereichen nicht mehr in der Lage, die Bedürfnisse und Erwartungen ihrer Bürger zu befriedigen.³⁵ Genau dieses Defizit war eines der Motive zur Schaffung des europäischen Integrationssystems. Oder anders gesagt: Das europäische Mehrebenensystem kann mit Defiziten im Bereich der »europäischen« Input-Legitimation überleben (weil diese durch die Nationalstaaten ausgeglichen werden können), aber nicht mit Defiziten im Bereich der »europäischen« Output-Legitimation, da effiziente europäische Politikgestaltung die Hauptrechtfertigung für die Verlagerung von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene ist und sowohl für die Legitimation der supranationalen wie der nationalen Ebene des europäischen Mehrebenensystems als unverzichtbar angesehen werden kann.

Das Übergewicht der Output-Legitimation bei der Bewertung des »Bundes« oder der »oberen Ebene« in einem Mehrebenensystem wie der Europäischen Union erklärt sich aber auch daraus, dass umfassende Partizipation in kleinen Einheiten immer effektiver erfolgen kann, bzw. dass überschaubare Politics weitreichendere Möglichkeiten zur Partizipation ihrer Bürger eröffnen und der Zusammenschluss zu größeren politischen Einheiten immer ein Stück weit zu Lasten der Input-Legitimation geht. Damit wird die supranationale Ebene im direkten Vergleich zu den Nationalstaaten bei der Input-Legitimation immer schlechter abschneiden und muss ihre Rechtfertigung folglich primär aus der Output-Legitimation ziehen.

Dieser Sachverhalt könnte im Nachhinein betrachtet einer der Hauptgründe für das Scheitern des Verfassungsprojektes gewesen sein. Denn obwohl dessen Ausgangspunkt die Erhaltung der Effizienz (bzw. der Output-Legitimation) der erweiterten Union und die hierfür notwendigen institutionellen Reformen waren, standen am Ende der öffentlichen Debatte die Demokratisierung der EU sowie die Ausweitung der Partizipationsrechte der Bürger im Vordergrund und schienen zeitweise die unbestreitbaren Verbesserungen des Verfassungsvertrages im Hinblick auf eine effizientere Politikgestaltung (wie etwa das System der doppelten Mehrheit oder die Verschlingung der Kommission) zu verdrängen. Eine so stark auf die Ver-

35 Vgl.: Ebda.

besserung der Input-Legitimation konzentrierte Debatte war für die Verfassungsbeurwörter in einer Situation, in der die Mehrzahl der EU-Bürger nach wie vor ihren Nationalstaat als entscheidende und vor allem geeignetere Ebene zur politischen Teilhabe bzw. Partizipation betrachtet, nur schwer zu gewinnen. Sinnvoller wäre daher eine Vermittlungsstrategie gewesen, welche die Probleme klar benannt hätte: Der Auf- und Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten auf supranationaler Ebene ist kein Selbstzweck oder ein an sich erstrebenswertes Ziel, sondern immer nur eine Hilfskonstruktion. Denn natürlich lässt sich Partizipation am besten auf der unteren – der regionalen oder nationalen Ebene – verwirklichen. Nur weil dies mit der Generierung effizienter Politik auf europäischer Ebene nicht mehr vereinbar ist und die nationale oder regionale Ebene eine solche effiziente Politik zunehmend nicht mehr erzeugen können, bedarf es eigenständiger europäischer Input-Legitimationskanäle, die allerdings – und das sollte man klar formulieren – Partizipation für den Einzelnen immer schwieriger machen als auf den unteren Ebenen.

Gefangen in der Legitimationsfalle?

Betrachtet man diese Problematik insgesamt, so lässt sich festhalten, dass das gesamte europäische Mehrebenensystem und damit auch die politischen Systeme der Mitgliedstaaten in einer Legitimationsfalle stecken, aus der sie sich nur sehr schwer befreien können. Die Ursachen hierfür liegen, wie bereits dargelegt, in den Anfängen des Integrationsprozesses und hier vor allem in der Entscheidung, den europäischen Integrationsverbund hinsichtlich der Legitimation seiner Entscheidungen analog zu anderen internationalen Organisationen bzw. einem Staatenbund auszugestalten: Während die Input-Legitimation weiter über die politischen Systeme der Mitgliedstaaten organisiert wurde, dienten die Gemeinschaftspolitiken vor allem dazu, die Output-Legitimation des gesamten Mehrebenensystems in jenen Bereichen zu erhalten, in denen die Mitgliedstaaten dies nicht mehr allein vermochten. Diese Grundsatzentscheidung löste verschiedene Entwicklungspfade aus, welche zu dem heutigen Legitimationsproblem führten. Zum Ersten impliziert die Logik, die Output-Legitimierung des europäischen Mehrebenensystems durch die Verlagerung der in den Nationalstaaten nicht zu lösenden Probleme auf die europäische Ebene aufrechtzuerhalten, in einer immer interdependenten Welt zwangsläufig eine sukzessive Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen. Zum Zweiten stellt diese kontinuierliche Ausweitung der Zuständigkeiten der EU/EG zusammen mit deren sukzessiver Erweiterung die Entscheidungseffizienz und damit die Ratio des gesamten Integrationsverbundes in Frage, zumindest unter den Bedingungen des Einstimmigkeitsprinzips. In logischer Konsequenz führte dies zur Einführung und Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, um die Effizienz der Gemeinschaftsebene und damit die Output-Legitimation des gesamten Mehrebenensystems aufrecht zu halten. Hierdurch wurde jedoch die bisherige Input-Legitimationskette unterbrochen, ohne dass es gelungen ist, vollwertige – und von den Menschen auch akzeptierte – europäische Partizipationskanäle zur Generierung ausreichender Input-Legitimation aufzubauen. Denn zum einen ist das Europäische Parlament in weiten

Bereichen nicht vollwertig in die Gesetzgebungsverfahren eingebunden und zum anderen fehlen ihm, wie zuvor dargelegt, wichtige Voraussetzungen, um von den Bürgern wirklich als ihr Repräsentationsorgan wahrgenommen zu werden. Dies zu ändern, würde fundamentaler Einschnitte bedürfen, welche von integrationskritischen Regierungen und Bevölkerungsschichten aber kaum mitgetragen werden dürften und mit zentralen Entwicklungspfaden der bisherigen Integration brechen müssten. Da ein Aufbau vollwertiger europäischer Partizipationskanäle zur Generierung der Input-Legitimation somit nicht zu erwarten ist – und man noch nicht einmal sagen kann, wie diese aussehen müssten, um auf Akzeptanz zu stoßen –, steht das europäische Mehrebenensystem heute vor einem Legitimationsproblem auf allen Ebenen: Auf der Gemeinschaftsebene finden sich in den Bereichen, in denen Mehrheitsentscheidungen eingeführt wurden, Defizite bei der Input-Legitimation, während in den Bereichen, in denen man das Einstimmigkeitsprinzip beibehalten hat, zunehmend Probleme bei der Effizienz der Entscheidungsfindung auftreten. Zudem wird die Fähigkeit zur Herstellung von Policy-Outputs, die von möglichst breiten Bevölkerungsschichten als positiv bewertet werden, mit größerer Regeldichte und dem damit einhergehenden Hinzutreten neuer und konfliktreicher Politikfelder immer schwieriger. Aber auch die nationale Ebene steht vor einem Legitimationsdilemma: In einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern kann sie die Erwartungen der Bürger nicht mehr erfüllen, schreckt aber – auch aufgrund der auf europäischer Ebene bestehenden Legitimationsprobleme und des hieraus resultierenden Akzeptanzverlusts europäischer Politik – häufig vor einer weiteren Vergemeinschaftung zurück.

Somit steckt das gesamte europäische Mehrebenensystem in einer Legitimationsfalle, in die es unterschiedliche Entwicklungspfade geführt haben. Vor diesem Hintergrund mag es ein Fehler des Verfassungsprojekts gewesen sein, sich auf eine Weiterentwicklung des bestehenden Systems zu beschränken und damit dessen zentrale Entwicklungspfade nicht zu verlassen. Vielleicht wäre eine konstitutionelle Neugründung, wie sie zu Beginn des Verfassungsprozesses gefordert wurde,³⁶ der bessere Weg gewesen. Der Verfassungs- und Lissabonner Vertrag waren jedenfalls keine Befreiung aus der Legitimationsfalle, sondern führten die unbefriedigende Situation einer Kombination verschiedener Unzulänglichkeiten bzw. das beschriebene »Durchwurschteln« fort und waren damit weder für diejenigen attraktiv, die eine Verbesserung der Output-Legitimation anmahnten, noch für diejenigen, die das Problem der unzureichenden Input-Legitimation gelöst sehen wollten. Und genau in diese Wunde legten die Vertragsgegner den Finger und konnten sowohl auf Sympathien bei Kritikern der oft schwerfälligen europäischen Entscheidungsprozesse hoffen als auch bei denjenigen, welche die Partizipationskanäle auf europäischer Ebene weiter ausbauen wollten. Vor allem in der irischen Nein-Kampagne schlug sich dies in der Forderung nach einem »besseren Vertrag« nieder.³⁷

36 Vgl.: Joschka Fischer, *Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration*, Rede vom 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität Berlin (www.whi-berlin.de/fischer.htm).

37 Patricia McKenna, *Das nenne ich nicht Demokratie. Interview vom 11. Juni 2008*, in: www.diepresse.com.

Als Ausweg aus der Legitimationskrise bietet sich folglich entweder ein radikaler Bruch mit den zuvor dargelegten Entwicklungspfaden an oder aber der Versuch, bei den Bürgern auf einen Akzeptanzgewinn für die derzeitige »Kompromissituation« hinsichtlich der Input- und Output-Legitimation hinzuarbeiten. Hierzu müsste allerdings einerseits klar gemacht werden, dass das europäische Mehrebenensystem als System sui generis nicht mit den tradierten Legitimationskriterien gemessen werden kann, sowie andererseits, dass dieses Mehrebenensystem in einer ganz spezifischen Falle bzw. einem Dilemma steckt, das nicht mit der Situation in den Mitgliedstaaten zu vergleichen ist, weswegen »einfache Lösungen«, die sich an den nationalen Erfahrungshorizonten anlehnen, nicht weiterführen. Durch eine solche Klarstellung würde die Europäische Union sich zwar nicht aus der Legitimationsfalle befreien, allerdings könnte auf diesem Weg eine Situation herbeigeführt werden, in der die Legitimationsfalle sich nicht zu einer Infragestellung des gesamten Integrationsprozesses ausweitet.

Zusammenfassung

Ausgehend von der aktuellen Akzeptanzkrise der EU nach den Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland betrachtet der Beitrag die grundsätzlichen Schwierigkeiten der Legitimation europäischer Politik. Dabei wird argumentiert, dass das besondere Problem der EU darin liegt, dass Input- und Output-Legitimation in spezifischer Weise zwischen der nationalen und supranationalen Ebene verteilt sind. Diese Verteilung ist aber nicht auf die heutigen Notwendigkeiten abgestimmt, sondern das Resultat von Pfadabhängigkeiten, die bis zum Beginn des Integrationsprozesses zurückreichen. Durch die veränderten Rahmenbedingungen des Integrationsprozesses haben diese Pfadabhängigkeiten (bei der Generierung von Legitimation) die Europäische Union in den letzten Jahrzehnten in eine Legitimationsfalle geführt, aus welcher sie sich nur schwer befreien kann.

Abstract

Against the backdrop of the current EU crisis after the referenda in France, the Netherlands and Ireland this article reflects on the legitimacy problem of the European Union. It is argued that input- and output – legitimacy are provided in a particular way by the supranational and national level, which creates a specific legitimacy problem for the EU. The present pattern of input- and output legitimation, so the hypothesis, does not correspond adequately to the current challenges. Instead, the governance structures of the European multi-level system result from path dependent developments, rooted in the beginning of integration process. In the light of the changing context and conditions for creating legitimacy these path-dependencies lead the EU into a kind of »legitimacy-trap«, from which it is hard to escape.

Daniel Göler, The European Legitimacy-Trap. The Problem of Efficiency and Participation in the Multi-Level System of the EU