

Institut für Europäische
Veränderungsprozesse in
Bund, Land und Kommune



Discussion Paper

5.2012

Die Legitimation der EU stärken: Die Europäische Strukturpolitik als Output- legitimierendes Instrument der EU?

David Fenner M. A.

Verfasser

David Fenner M. A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Angewandte Forschung der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Institut für Europäische Veränderungsprozesse in Bund, Land und
Kommune

Discussion Paper

5.2012

Kontakt

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
Institut für Angewandte Forschung
Reuteallee 36
71634 Ludwigsburg
www.hs-ludwigsburg.de/iaf

Ansprechpartner

Daniel Zimmermann M. A.
Tel.: (07141) 140-505
E-Mail: zimmermann@hs-ludwigsburg.de

Einführung

Die Frage der Legitimation der EU stärken ist nicht neu. So erübrigt sich auch im Hinblick auf die EU fast schon die Frage des Legitimationsbedarfs: Bereits eine Eingabe in Google¹ bringt den Begriff des „Demokratiedefizits“ sofort mit der EU in Verbindung. Auch in der Wissenschaft setzt man sich seit einiger Zeit insbesondere im Kontext der voranschreitenden Integration der EU damit auseinander.² Der Begriff ist im Zusammenhang mit der EU zwar umstritten;³ dennoch bleibt im ersten Abschnitt eine kurze Diskussion dieses Defizits unausweichlich, insbesondere, da er selbst im eigenen Glossar der EU eine Eintragung hat.⁴ Auch zeichnen sich seit einiger Zeit ein gewisses „Ermüden“ der Bürger mit der EU-Integration sowie ein Vertrauensverlust ab.⁵

Dieses Diskussionspapier soll an die Debatte um das Demokratiedefizit in der EU anknüpfen und im Anschluss die Möglichkeiten der demokratischen Legitimierung herausarbeiten. Die Mitgliedschaft der EU bleibt – trotz der Vorwürfe des demokratischen Defizits – weiterhin ein (insbesondere für Außenstehende) begehrter Status. Dies ergibt sich aus den Stärken der EU. Als Beispiel soll im vierten Abschnitt auf die Europäische Strukturpolitik eingegangen werden, zumal diese auch von der Europäischen Kommission⁶ und partiell in der Wissenschaft als Legitimierungsinstrument gesehen wird.⁷

Die Debatte um das Demokratiedefizit in der EU

Zusätzlich zu den zahlreichen nicht-wissenschaftlichen Beiträgen über das Demokratiedefizit der EU beschäftigt sich auch die Scientific Community in den Rechts- und Politikwissenschaften mit diesem Thema. In diesem Rahmen sind zwei konträre Thesen entwickelt worden, die den Streit um das Demokratiedefizit polarisierend reflektieren. Zuerst soll hier eine Darstellung der Demokratie-Defizit-These erfolgen, an die die der Gegenargumentation in Form der Demokratie-These anknüpft. Damit kann ein Übergang zur Erörterung der demokratischen Legitimation erfolgen.

¹ Ergebnisse hier nähern sich selbst in deutscher Sprache den 20.000. Schon wenn man nur den Begriff „Demokratie“ in die Google-Suchmaschine (www.google.de) eingibt, findet man an dritter Stelle der Suchvorschläge das Schlagwort „Demokratiedefizit EU“. In Englischer Sprache ist dieses Phänomen sogar noch stärker ausgeprägt: Hier belaufen sich die Ergebnisse auf 2.650.000.

² Siehe z. B. *Fuchs, D.*, Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas: Eine Analyse der Einstellungen der Bürger in Westeuropa, 2002, Discussion Paper FS III 02-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

³ Siehe z. B. *Kohler-Koch, B./Conzelmann, T./Knodt, M.*, Europäische Integration – Europäisches Regieren, 2004, Wiesbaden, S. 195 ff.

⁴ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/democratic_deficit_de.htm (Stand: 25.02.2012).

⁵ Vgl. *Hix, S.*, The Political System of the European Union, 1999, Basingstoke/New York. Vgl. auch neuerdings *Klein, H. H.*, Europäische Integration und demokratische Legitimation, Baden-Baden, 2011, S. 19 ff.

⁶ Siehe z. B. bereits im Jahre 1997: Rede der Kommissarin für Regionalpolitik und Kohäsion *Monika Wulf-Mathies*, „Kohäsionspolitik auf dem Prüfstand“, Rede zur Eröffnung des Kohäsionsforums v. 28.04.1997, Brüssel, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/ecf/speeches/wm1_de.htm (Stand: 28.02.2012).

⁷ Siehe z. B. *Kienle, S.*, Die EU-Strukturpolitik nach 2006, 2009, Hamburg, S. 26.

Demokratiedefizit-These

Generell geht es beim Demokratiedefizit um einen Mangel an demokratischer Partizipation.⁸ In Bezug auf die EU besagt die These des Demokratiedefizits, dass die demokratische Legitimation der EU-Entscheidungsbildung unter einem strukturellem und konjunkturellem Demokratiemangel leidet.⁹ Diese These kursiert seit längerer Zeit und dehnte sich in den Jahren vor dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹⁰ auf eine Vielzahl an Kritikpunkten aus.¹¹ Der Begriff des strukturellen Defizits bezieht sich auf das Fehlen einer europäischen Wir-Gemeinschaft oder eines europäischen „Demos“¹², welche (wenn überhaupt¹³) nur langfristig im Zuge der allmählichen Entwicklung einer europäischen kollektiven Identität entstehen könnte.¹⁴

Aus konjunktureller politischer Sicht setzt die These des Demokratiedefizits an bestehenden Repräsentations-, Partizipations- und Willensbildungsfragen an.¹⁵ Diese können je nach Demokratieverständnis als mehr und weniger gravierend beurteilt werden,¹⁶ sind jedoch prinzipiell behebbar.¹⁷ So hat z. B. das im Vergleich zu den nationalen Parlamenten verhältnismäßig schwache Europäische Parlament seit seiner Gründung stets an Kompetenzen hinzugewonnen.¹⁸ Dennoch fehlt es auch hier an europäischen Parteien und an einer transparenten, für den Bürger überschaubaren Legitimationskette, welche für die offene, wettbewerbliche Willensbildung in der Demokratie notwendig sind.¹⁹ Zudem ist weiterhin der Großteil der Exekutivgewalt eindeutig beim Rat und nicht beim Parlament vorzufinden.²⁰ Desweiteren kann im Zuge der europäischen Integration auch eine stetig wachsende Kluft zwischen den Herrschaftsausübenden und den Herrschaftsbetroffenen beobachtet werden.²¹ So bleibt das Aufheben des Demokratiedefizits in Abwesenheit einer europäischen Identität aus konjunktureller Sicht ein schwerwiegendes und nur langfristig lösbares Problem.

⁸ Vgl. *Schmidt, M. G.*, Wörterbuch zur Politik, 3. Aufl., Stuttgart, 2010, S. 165.

⁹ Vgl. *Rausch, B./Fahrrnberger, B.*, Das Demokratiedefizit in der Europäischen Union und die Rolle des Europäischen Parlaments, 2003, Norderstedt, S. 5; *Schmidt, M. G.*, Demokratietheorien. Eine Einführung, 2010, Wiesbaden, S. 402; *Schmidt, M. G.* (Fn. 8), S. 165 f.

¹⁰ Siehe Abschnitt 2.2.

¹¹ Siehe z. B. *Wiesner, C.*, Bürgerschaft und Demokratie in der EU, 2007, Berlin, S. 39.

¹² Siehe hierzu ausführlich *Wiesner, C.* (Fn. 11), S. 41 ff.

¹³ So geht z. B. Scharpf davon aus, dass dieses Problem zu den nicht veränderbaren Aspekten des Demokratiedefizits der europäischen Politik gehört. Vgl. *Scharpf, F. W.*, Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, 1999, Frankfurt/New York, S. 20.

¹⁴ Vgl. *Schmidt, M. G.* (Fn. 9), S. 402; *Wiesner, C.* (Fn. 11), S. 43; *Kohler-Koch, B./Conzelmann, T./Knodt, M.* (Fn. 3), S. 214. Ausführlich auch in *Gehler, M.*, Europa. Ideen Institutionen, Vereinigung, 2. Aufl., 2010, München, S. 503 f.

¹⁵ *Schmidt, M. G.* (Fn. 9), S. 403.

¹⁶ *Schmidt, M. G.* (Fn. 9), S. 403.

¹⁷ *Scharpf, F. W.*, Demokratie in der transnationalen Politik, in: Streeck, W. (Hrsg.), Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, 1998, Frankfurt/New York, S. 154.

¹⁸ Siehe z. B. *Schmidt, M. G.* (Fn. 9), S. 403 f.

¹⁹ *Schmidt, M. G.* (Fn. 9), S. 404; *Wiesner, C.* (Fn. 11), S. 41.

²⁰ *Schmidt, M. G.* (Fn. 9), S. 404. Ausführlich hierzu *Kohler-Koch, B./Conzelmann, T./Knodt, M.* (Fn. 3), S. 212 ff.

²¹ *Schmidt, M. G.* (Fn. 9), S. 405.

Demokratie-These

Der These des Demokratiedefizits steht die „Demokratie-These“ gegenüber. Dieser These nach kann als erstes Argument gegen das Bestehen des demokratischen Defizits in der EU angeführt werden, dass die EU aus den von demokratisch legitimierten souveränen Staatsregierungen geschlossenen Verträgen hervorging, die zusätzlich durch die nationalen Parlamente, teilweise durch Referenden legitimiert, bestätigt wurden.²² Auch geht diese These von einer Legitimation durch das von den Bürgern Europas direkt gewählte Europäische Parlament aus.²³

Bereits in der Achtziger Jahren wurde im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)²⁴ die verfassungsrechtliche Frage aufgeworfen, ob der Maastrichter Vertrag das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verletze, indem es zu stark in die Politikbereiche, über die das deutsche Parlament frei entscheiden könne, eingreife.²⁵ In diesem Zusammenhang floss der vom damaligen Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof geprägte Begriff des Staatenverbundes²⁶ in die Debatte ein.²⁷ Die Entscheidung des Gerichtes stützte die o. g. „Demokratie-These“. So wurde hier bestätigt, dass die Mitgliedstaaten der EU als „Herren der Verträge“²⁸ weiterhin ausreichend Kontrollrechte über den Fortschritt der EU-Integration haben und der Bezugspunkt für die demokratische Legitimation die nationalen Parlamente als Repräsentationsorgane der einzelnen Völker sind.²⁹

Zuletzt wurde diese Einstellung des BVerfG im Lissabon-Urteil vom Jahre 2009 bestätigt.³⁰ Unter erneutem Verweis auf das Bestehen eines europäischen Staatenverbundes, der weiterhin seine demokratische Legitimation aus den Völkern Europas schöpft, wies das Gericht eindeutig den Vorwurf zurück, der Vertrag verletze das Demokratieprinzip und höhle

²² Rausch, B./Fahrnberger, B. (Fn. 9), S. 5.

²³ Rausch, B./Fahrnberger, B. (Fn. 9), S. 5.

²⁴ Vgl. BVerfGE 89 (155) v. 12.10.1993, abrufbar unter:

<http://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=BVerfGE%2089,%20155> (Stand: 28.02.2012).

²⁵ Hier ging es um die im Rahmen des Vertrages der EU übergebenen neuen Kompetenzen in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik sowie um die Möglichkeiten der „schleichenden“ Kompetenzerweiterung; letztere wurden allerdings nicht vom Gericht geprüft. Vgl. Kohler-Koch, B./Conzelmann, T./Knodt, M. (Fn. 3), S. 197.

²⁶ Siehe BVerfGE 89, 11 (156, 181).

²⁷ Vgl. Kohler-Koch, B./Conzelmann, T./Knodt, M. (Fn. 3), S. 197.

²⁸ BVerfGE 89, 155 (190).

²⁹ Vgl. Schmidt, M. G. (Fn. 9), S. 399; Kohler-Koch, B./Conzelmann, T./Knodt, M. (Fn. 3), S. 197 f. Zum Begriff des Staatenverbundes siehe ausführlich Kirchhof, P., Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Badura, P. (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland – Band VII: Normativität und Schutz der Verfassung - internationale Beziehungen, 1992, S.858, 873. Siehe auch Maastricht Urteil des Bundesverfassungsgerichts des Jahres 1993 BVerfGE 89, 11 (156, 181). Für eine höchstrichterliche Definition siehe BVerfGE 123, 267 vom Jahre 2009 zum Vertrag von Lissabon (2009). Hier wird der Staatenverbund definiert als „enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“ Somit kommt das Gericht zum Schluss, dass die EG weder ein Staatenbund, also eine zu bestimmten Zwecken geformte völkerrechtliche Vereinigung von unabhängigen Nationalstaaten, noch ein Bundesstaat (eine feste Vereinigung mit einer übergeordneten Verfassung und untergegliederten Ländern, die jedoch nicht über vollkommene Souveränität verfügen) sei, sondern ein sog. „Staatenverbund“. Vgl. Stumpf, C., Einführung, in: Schwarze, J. (Hrsg.), EU-Kommentar, 2009, S.60.

³⁰ BVerfGE 123, 267.

des Weiteren die Kompetenzen des Deutschen Bundestages aus.³¹ Auch wurde durch dieses Urteil wieder die mangelnde demokratische Legitimation der EU (mit einigen Vorbehalten) bestritten.³² Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass der Vertrag von Lissabon sich auch zum Ziel gesetzt hatte, die demokratische Legitimität der EU zu erhöhen.³³

Zwischenfazit

Die konträren Sichtweisen sind gerade in der Gegenwart politisch relevant und bedrohen den inneren und äußeren Zusammenhalt der Union; daher besteht dringender Handlungsbedarf um die Legitimation der EU zu erhöhen und ihre Stärken deutlicher herauszustellen. Einige der in der These des Demokratiedefizits reflektierten Probleme sind allerdings eventuell nur langfristig lösbar. Die Vertreter der Demokratie-These sehen dagegen Anhaltspunkte für die Erhöhung der Legitimität.³⁴ Sie werden darin durch den Zweig der Demokratietheorie bestärkt, der sog. „Output-Legitimation“ als Ausgleich für mangelnden Demokratie-Input deutet.³⁵ Im Folgenden werden die zwei polaren Legitimationskonzepte gegenübergestellt und verglichen.

Möglichkeiten der demokratischen Legitimierung

In der modernen Demokratietheorie wird zwischen Input-Legitimation und Output-Legitimation unterschieden.³⁶

Input-Legitimation

Die Input-Legitimation orientiert sich eher an der oben ausgeführten Demokratie-Defizit-These, da sie die „Herrschaft durch das Volk“ betont.³⁷ Die Legitimität politischer Entscheidungen ist gegeben, wenn sie den „Willen des Volkes“ widerspiegeln, d. h. im Fall einer Gemeinschaft (wie z. B. der EU) von deren Mitgliedern abgeleitet werden kann.³⁸ Allerdings ist die Input-Legitimation nicht ohne Gefahren. So kann die ungebändigte populistische Willensbildung in einem System, das die rational verfolgten Eigeninteressen der Mehrheit ohne Verzerrungen umsetzt, zu problematischen Entscheidungen führen.³⁹ Somit wäre die direkte Realisierung eines input-orientierten Systems nur dann gerechtfertigt, wenn jedes Mitglied in seinen Entscheidungen das Allgemeinwohl mit berücksichtigt.⁴⁰ Dies setzt allerdings eine starke kollektive Identität voraus, die (wenn

³¹ Vgl. Klein, H. H. (Fn. 5), S. 6.

³² Vgl. Klein, H. H. (Fn. 5), S. 6 ff.

³³ Vgl. Art. 10-12 EUV; Klein, H. H. (Fn. 5), S. 6.

³⁴ Vgl. Schmidt, M. G. (Fn. 9), S. 399.

³⁵ Vgl. Schmidt, M. G. (Fn. 9), S. 402.

³⁶ Siehe hierzu ausführlich Scharpf, F. W., *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, 1970, Konstanz, zitiert nach: Alemann, U. v./Strünck, C., *Die Weite des politischen Vor-Raumes – Partizipation in der Parteiendemokratie*, in: Kamps, K. (Hrsg.), *Elektronische Demokratie? Perspektiven politischer Partizipation*, 1999, Wiesbaden, S. 27.

³⁷ Scharpf, F. W. (Fn. 13), S. 16.

³⁸ Scharpf, F. W. (Fn. 13), S. 16.

³⁹ Scharpf, F. W. (Fn. 13), S. 17.

⁴⁰ Scharpf, F. W. (Fn. 13), S. 18.

überhaupt) höchstens in Nationalstaaten gegeben ist, nicht aber in der EU, in der es an einer europäischen Identität fehlt.⁴¹

Hier knüpfen die o. g. Urteile des BVerfG an. Da ein europäisches Staatsvolk nicht existiert, ist der Demokratie-Input zunächst nur indirekt von den Völkern der Mitgliedstaaten und deren Parlamenten abzuleiten.⁴² Diese Entscheidung des BVerfG wird zudem durch die Argumentation unterstützt, dass die EU als supranationales Gebilde „sui generis“⁴³ nicht derselben Art von demokratischer Legitimation bedarf wie der Nationalstaat.⁴⁴ So sorgt gerade die Natur des Staatenverbundes dafür, dass der vom Grundgesetz garantierte „demokratische Primärraum“ weiterhin der deutsche Staat ist, so lange bestimmte (vom BVerfG immer wieder gesetzte) Schranken unterbinden, dass die EU in ihrer politischen Gestaltungsmacht das Niveau eines Mitgliedstaats – hier also die Bundesrepublik – erreicht.⁴⁵ Somit bietet sich an dieser Stelle ein Übergang zur Besprechung der Output-Legitimation an, die für das supranationale Gebilde der EU andere Legitimationsmechanismen vorsieht.⁴⁶

Output-Legitimation

Im Gegensatz zur Input-Legitimation betonen die Vertreter der Output-Legitimation die „Herrschaft für das Volk“, indem sie ihr durch die wirksame Förderung des Allgemeinwohls demokratische Legitimität verschaffen wollen.⁴⁷ So stützt sich die Output-Legitimität auf die Fähigkeit Probleme zu lösen, die kollektiver und institutioneller Lösungen bedürfen, weil sie durch individuelles Handeln, durch den Marktmechanismus oder durch Handeln in der Zivilgesellschaft nicht gelöst werden können.⁴⁸ So haben sich die Mitgliedstaaten der EU entschlossen, im Rahmen des durch die Verträge geschlossenen Staatenverbundes⁴⁹ in bestimmten Bereichen ihre staatliche Souveränität zur Erledigung bestimmter Aufgaben gemeinsam auszuüben.⁵⁰ Beispiele solcher gemeinsamen Aufgaben stellen sowohl grenzüberschreitende Umweltproblemstellungen (wie z. B. die Verschmutzung von

⁴¹ Vgl. Abschnitt 2.1 sowie auch *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 18 f.

⁴² Vgl. *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 19.

⁴³ So ist das supranationale Gebilde der EU nur schwer vergleichbar mit anderen Zusammenschlüssen und Bündnissen. Z. B. ist das Endziel der Vereinigung nicht eindeutig erkennbar. Laut Paul Kirchhof gleicht die europäische Integration „einem 'langen ruhigen Fluss', der allerdings in ein Meer fließt, dessen Ufer noch nicht deutlich erkennbar sind.“ Auch in der Präambel des EUV wird von einem „Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ gesprochen. Vgl. hierzu ausführlich *Kirchhof, P.*, Der europäische Staatenverbund, in: Von Bogdandy, A./Bast, J. (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundsätze*, 2009, S. 1009. Siehe auch z. B. *Stumpf, C.* (Fn. 29), S.60; *Jachtenfuchs, M.*, Democracy and Governance in the European Union, *European Integration online Papers*, Vol. 1, No. 2, 1997, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302660 (02.03.2012); *Gehler, M.* (Fn. 14), S. 504 f.

⁴⁴ Vgl. *Klein, H. H.* (Fn. 5), S. 12.

⁴⁵ Vgl. *Klein, H. H.* (Fn. 5), S. 12. Folglich sind europäische Kompetenzen eng auszulegen: Vgl. hierzu *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 20.

⁴⁶ Vgl. *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 20.

⁴⁷ Vgl. *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 16.

⁴⁸ Vgl. *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 20.

⁴⁹ Siehe Abschnitt 2.2.

⁵⁰ Vgl. *Kirchhof, P.*, Der Unionsvertrag als Grundlage europäischer und weltweiten Wirtschaftens, in: Schäfer, W. (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung*, 2004, S. 13.

Gewässern)⁵¹ als auch die Europäische Regionalpolitik⁵² dar. Dauerhafte Herausforderungen dieser Art (wie z. B. auch der demographische Wandel, die Globalisierung und die Energiesicherheit⁵³) sind aus dieser Perspektive durchaus von ausreichender Bedeutung, um eine institutionelle Lösung für gemeinsames Handeln auf Dauer zu rechtfertigen.⁵⁴ Die EU kann dementsprechend als die geeignete politische Einheit für die gemeinsame Lösung der o. g. kollektiven Probleme definiert werden.⁵⁵

Die Europäische Strukturpolitik: Ein Output-legitimierendes Instrument der EU?

Wie bereits dargestellt⁵⁶ wird die Europäische Strukturpolitik⁵⁷ von der Kommission als bedeutende Legitimationsmöglichkeit gesehen. In ihren Kohäsionsberichten wird wiederholt auf die Bedeutung der „Sichtbarkeit“ und der „Wirksamkeit“ der Kohäsionspolitik hingewiesen.⁵⁸ Dennoch weist die Kommission auch auf die Bedeutung der Förderung der partizipativen Demokratie hin.⁵⁹ Gerade die Kohäsionspolitik eröffnet der EU Möglichkeiten, flächendeckend mit Fördermitteln bei den Bürgern vor Ort präsent zu sein und sie aktiv in ihren Lebenslagen zu unterstützen.⁶⁰

Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass Output-Legitimität gleichzeitig nicht nur den Missbrauch öffentlicher Macht verhindern, sondern auch die Schaffung effektiver Problemlösungen gewährleisten muss.⁶¹ Auf EU-Ebene kommt es bei der Bewältigung von politischen Problemen von großer Bedeutung allerdings oft zu Misserfolgen, die aus

⁵¹ Siehe z. B. http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm (Stand: 03.03.2012).

⁵² Siehe z. B. hierzu die für die Regionen Europas dargestellten Herausforderungen in *Europäische Kommission, Regionen 2020, Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen*, Arbeitspapier v. 14.11.2008, SEK(2008) 2868 endg., zitiert als „Regionen 2020“, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_de.pdf (Stand: 03.03.2012).

⁵³ *Europäische Kommission, Regionen 2020*, S. 3 ff.

⁵⁴ Vgl. *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 20.

⁵⁵ Vgl. *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 21.

⁵⁶ Siehe Abschnitt 1.

⁵⁷ In diesem Beitrag wird der Einfachheit halber der in Deutschland i. d. R. genutzte Begriff der „Strukturpolitik“ verwendet (siehe hierzu z. B. <http://www.bmwi.de/Navigation/Europa/eu-strukturpolitik.html> (Stand: 03.03.2012)). Hierin wird auch die Kohäsionspolitik eingegliedert. Die Begrifflichkeit ergibt sich aus den verschiedenen Fonds, die der Politik zu Grunde liegen (die Strukturfonds EFRE und ESF). Der Sammelbegriff der Strukturpolitik enthält teilweise auch die Kohäsionspolitik, welche durch den Kohäsionsfonds verwirklicht wird. Siehe z. B. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/eu-strukturpolitik,did=143860.html> (Stand: 03.03.2012).

⁵⁸ Siehe z. B. bereits *Europäische Kommission, Dritter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* (zitiert als: „3. Kohäsionsbericht“), 02/2004, Luxemburg, S. xxix, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm (Stand: 02.03.2012); *Europäische Kommission, Vierter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* (zitiert als: „4. Kohäsionsbericht“), 05/2007, Luxemburg, S. xxiii, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_de.pdf (Stand: 02.03.2012); *Europäische Kommission, Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt* (zitiert als: „5. Kohäsionsbericht“), 11/2010, Luxemburg, S. III, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_de.pdf (Stand: 02.03.2012).

⁵⁹ Vgl. *Europäische Kommission, 4. Kohäsionsbericht*, S. xvii

⁶⁰ *Kienle, S.* (Fn. 7), S. 26.

⁶¹ *Scharpf, F. W.* (Fn. 13), S. 22.

Interessenskonflikten zwischen den Mitgliedstaaten resultieren.⁶² Dadurch wird die Handlungsfähigkeit der EU insbesondere in diesen Bereichen stark eingeschränkt.⁶³ Vermag das politische Handeln jedoch keine effektive Wirkung mehr entfalten, ist auch die demokratische Sanktionierung dieses Handelns durch gewählte parlamentarische Vertreter des Volkes nicht mehr ausreichend.⁶⁴ So kann die Output-Legitimation nur greifen, wenn sie durch Effektivität und Erfolg als zielführend gesehen wird.

Dies setzt allerdings voraus, dass die europäische Strukturpolitik so gestaltet wird, dass sie erstens so effizient wie möglich und zweitens so transparent und nachvollziehbar wie möglich implementiert werden kann.⁶⁵ Beide Aspekte kommen dem Bürger zu Gute. Dieser würde erstens von der Effizienz der Strukturpolitik profitieren, wenn eine optimale Verteilung des zur Verfügung stehenden Geldes erfolgt. Bei einer transparenten Vergabe der Mittel kann der Bürger die Implementierung der Politik nachvollziehen und hat auch ggf. Einwirkungsmöglichkeiten auf die Gestaltung und Art der Ressourcenverteilung.⁶⁶ Dies könnte auch als partizipative Brücke zur Konzeption der Input-Demokratie verstanden werden.

Eine Lösung könnte angesichts der bereits erwähnten engen Auslegung der Kompetenzen der EU als Staatenverbund „sui generis“, den aus mitgliedstaatlichen Interessenskonflikten stammenden Mängeln in der Handlungsfähigkeit der EU sowie auch der o. g. wachsenden Kluft zwischen dem Herrschaftsausübenden und den Herrschaftssubjekten⁶⁷ eine stärkere Einbindung der regionalen Ebene (der dritten Ebene im europäischen Mehrebenensystem) sein; eine stärkere Einflussnahme auf die Gestaltung der Strukturpolitik könnte die demokratische Legitimation fördern. Dieser Gedanke stößt auch bei der Kommission seit einiger Zeit auf konzeptionellen Widerhall, insbesondere im Zusammenhang mit „Good Governance“.⁶⁸ So soll z. B. das an das Subsidiaritätsprinzip angelehnte Partnerschaftsprinzip theoretisch alle beteiligten Institutionen im europäischen Mehrebenensystem (auch die Regionen) in die Gestaltung der Strukturpolitik einbinden.⁶⁹ Diese Einbindung von betroffenen Interessengruppen wird von der Kommission als partizipatives Regieren

⁶² Scharpf, F. W. (Fn. 13), S. 33.

⁶³ Scharpf, F. W. (Fn. 13), S. 33.

⁶⁴ Scharpf, F. W. (Fn. 13), S. 33.

⁶⁵ Siehe z. B. Huget, H., Die Strukturpolitik der Europäischen Union, in: Frantz, C./Schubert, K. (Hrsg.), Einführung in die Politikwissenschaft, 2005, Münster, S. 296.

⁶⁶ Huget, H. (Fn. 65), S. 296.

⁶⁷ Siehe hierzu Abschnitt 2.

⁶⁸ Siehe bereits im Jahre 2001 das Weißbuch der Europäischen Kommission, welches sowohl die Probleme des Misstrauens der Bürger als auch die Prinzipien des „guten Regierens“ darstellt. Vgl. *Europäische Kommission, Europäisches Regieren – Ein Weißbuch* v. 25.07.2001, KOM(2001) 428 endg., S. 3 ff., abrufbar unter: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf (Stand: 03.03.2012).

⁶⁹ Vgl. Schull, U., Das Partnerschaftsprinzip als Governance-Modus im Mehrebenensystem: Demokratische Legitimationspotentiale und -grenzen der Beteiligung assoziativer Akteure am Beispiel der EU-Strukturfonds-Förderung in Deutschland, CIS Diskussionspapier, 2009, Hamburg, S. 18.

verstanden, wodurch sie sich ein gewisses Maß an Legitimation verschaffen will.⁷⁰ Umstritten ist allerdings, wie bedeutungsvoll dieses Prinzip in der Praxis ist.⁷¹

Auch die im Jahre 2007 als neues strategisches Leitbild verabschiedete territoriale Agenda der EU vermag kaum zur Lösung dieser Probleme beizutragen.⁷² Obwohl eine sog. „territoriale Governance“ durch Zusammenarbeit der Akteure entstehen soll, wird das Programm der Förderpolitik weiter auf europäischer, bzw. auf mitgliedstaatlicher Ebene entworfen (die Territoriale Agenda ist ein interministerieller Beschluss in Abstimmung mit der Kommission; somit sind die Mitgliedstaaten weiterhin territorialer Bezugspunkt).⁷³

Ebenso wenig Einfluss vermag die Vertretung der Regionen auf europäischer Ebene (der Ausschuss der Regionen – AdR) auszuüben. Der AdR besitzt keine faktischen Rechte im Gesetzgebungsverfahren und die Kommission muss sein Votum nicht beachten, ohne ihre Entscheidung dabei begründen zu müssen.⁷⁴ So fehlt es bislang an wirksamen Partizipationsmöglichkeiten für die Regionen Europas. Dadurch wird auch die Kluft zwischen der EU und dem Bürger nicht geringer werden.

Zusammenfassung und Ausblick

Im Rahmen dieses Diskussionspapiers wurde dargestellt, dass die Debatte um die Legitimation der EU angesichts der Mängel in der Input-Demokratie (dem sog. Demokratiedefizit) nicht neu ist. Ebenso bejaht ist der Gedanke, die EU mit effizientem Output demokratisch zu legitimieren. Indem der Bürger durch effiziente, gerechte und transparente Politiken in seinen Lebenslagen unterstützt wird und ihm bessere Partizipationsmöglichkeiten geboten werden, kann ein gewisses Maß an demokratischer Legitimität geschaffen werden. Allerdings sind die Partizipationsmöglichkeiten der Regionen, die als Brücke zwischen der EU und den Bürgern fungieren könnten, gegenwärtig nur schwach ausgestaltet und die Länge der Legitimationskette zwischen der EU und dem Bürger wird dementsprechend nicht geringer. Ein Lösungsansatz zur stärkeren Legitimation der EU könnte die Erhöhung der Partizipationsmöglichkeiten der Bürger durch die Gestaltung der Regionalpolitik sein. Wie diese erhöhten Partizipationsmöglichkeiten sich in der Praxis gestalten könnten, würde allerdings noch vertiefter Forschung bedürfen.

⁷⁰ Vgl. Schull, U. (Fn. 69), S. 20.

⁷¹ Wendt, H., et. al., Das Prinzip Partnerschaft. Spektrum und Messbarkeit, Referat zur 6. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, 2003, S. 10, abrufbar unter: http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/zi031710.pdf (Stand: 03.03.2012).

⁷² Raab/Thierstein, Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit – nur Theorie?, in: RaumPlanung Nr. 144/145, 2009, S. 137.

⁷³ <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/29700/publicationFile/308/territoriale-agenda-der-europaeischen-union-angenommen-am-25-mai-2007.pdf>, S. 1 (Stand: 03.03.2012).

⁷⁴ Obermüller, A., Vorbemerkung zu den Artikeln 263 bis 265, 3. Ein Europa der Regionen, in: Von der Groeben, H./Schwarze, J. (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 2003, Rn. 26; Ast, S., Koordination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem: Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich, 1999, Köln, S. 102.