

**W
I
P**

Holger Huget

Europäische Mehrebenen-Demokratie?

Dezentrale Steuerung und demokratische Legitimation am Beispiel europäischer
Beschäftigungspolitik

Wirtschaft und Politik

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende
Politikfeldanalyse*

WIP Occasional Paper Nr. 18 – 2002

EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN

INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE

SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

Vorwort

Die europäische Arbeitsmarktpolitik gewinnt angesichts der anhaltenden Beschäftigungsprobleme an Bedeutung. Die Europäische Union fungiert dabei einerseits als Institution, die für andere Akteure Ressourcen und rechtlich definierte Handlungsräume zur Verfügung stellt. Dies ist bezogen auf die Bundespolitik bislang im mainstream der Analysen eher als Einschränkung nationaler Politik bzw. als Kosten der europäischen Integration interpretiert worden; allerdings zeigt sich nach den Ergebnissen eines am Lehrstuhl abgeschlossenen und von der HBS geförderten Forschungsprojektes, dass auf Landesebene eben diese Mehrebenenkonstellation auch Freiräume schafft und Policy-Innovationen fördern kann. Inzwischen existieren sogar Programme, die die Europäische Union mit der lokalen Ebene verbinden und die den Kreis der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch relevanten Akteure vom staatlichen in den gesellschaftlichen Bereich ausweiten. Andererseits ist die Europäische Union in der Arbeitsmarktpolitik selbst Akteur; sie trifft Entscheidungen und setzt sie in Programmen um. In einem weiteren, von der DFG geförderten Projekt wird vor allem die Effizienz der Implementation solcher Programme in vier westeuropäischen Ländern untersucht und in einem steuerungstheoretischen Kontext interpretiert (weitere Informationen sind auf der homepage des Lehrstuhls).

An diese Überlegungen knüpft der folgende Beitrag von Holger Huget an, der an der Universität Osnabrück am Graduiertenkolleg „Europäische Integration und gesellschaftlicher Strukturwandel“ – einer Einrichtung zu der enge Kontakte bestehen - tätig ist. Er arbeitet v.a. die demokratietheoretischen Implikationen der europäischen Arbeitsmarktpolitik auf. Dies wirft nicht nur interessante Aspekte für das untersuchte Politikfeld auf, sondern wirkt – da die praktizierte Methode der offenen Koordinieren etwa in den Bereich der Altersversorgung ausgeweitet werden soll - über dieses hinaus in andere Felder; zugleich erschließen sich einige Perspektiven für die aktuellen verfassungspolitischen Debatten der Europäische Union. Eine interessante Erkenntnis, die sich aus der Diskussion (zwischen Tübingern und Osnabrückern) ergeben hat, ist die, dass zwischen Demokratie und Effizienz bzw. Steuerung engere und komplexere Wechselwirkungen bestehen, als es die akademische Subdisziplinenbildung oftmals auf den ersten Blick widerspiegelt.

Tübingen, im März 2002-03-29

Josef Schmid

Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Melanchthonstrasse 36
D-72074 Tübingen
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

©Tübingen, 2002
Holger Huget

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Facetten europäischer Beschäftigungspolitik im Mehrebenensystem.....	6
2.1. Überblick	6
2.2. Steuerungsmodi europäischer Beschäftigungspolitik.....	9
2.3. Dezentralisierung von Entscheidungen und „weiche“ Steuerung	12
3. Wege zu einem EU-gerechten Demokratiemodell.....	14
3.1. Mehrheits- oder Verhandlungsdemokratie?	15
3.2. Prinzipien und Voraussetzungen demokratischer Politik	17
3.3. Demokratische Legitimation durch Partizipation organisierter Interessen.	22
3.3.1. Staatszentrierte oder pluralistische Demokratie?	22
3.3.2. Assoziative Beteiligung und deliberative Prozesse	24
4. Möglichkeiten und Grenzen europäischer Demokratie am Beispiel der EU-Beschäftigungspolitik.....	26
5. Ergebnisse	32
Literatur	33

1. Einleitung

Der europäische Integrationsprozess der letzten 15 Jahre, durch den der Stellenwert *politischer* Vergemeinschaftung gegenüber der Wirtschaftsintegration zunehmend an Gewicht gewann, wurde mit wachsender Dringlichkeit von Fragen nach der demokratischen Legitimation der neuen Europäischen Gemeinschaft und Union begleitet. Die Literatur, die auf vielfältige demokratische Defizite europäischer Integration hinweist, ist vielfältig und inzwischen kaum noch überschaubar.¹ Zwar wird hier die These bezüglich zahlreicher demokratischer Defizite im System der EU, welche ihren Bezugspunkt meistens in der Funktionsweise etablierter, nationalstaatlich verfasster parlamentarischer Demokratien hat, weitgehend geteilt, allerdings werden in den europäischen Politikstrukturen und -prozessen auch erhebliche Potentiale für „neue“ Formen und Verfahren demokratischer Legitimation gesehen.

Das möchte ich in dieser Arbeit am Beispiel der europäischen Beschäftigungspolitik demonstrieren. Anhand dieses vielgestaltigen Politikfeldes, in welchem ganz unterschiedliche Modi politischer Steuerung wirksam sind, sollen die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung verschiedener, theoretisch entwickelter demokratischer Legitimationsverfahren und -prinzipien evaluiert werden. Dabei steht der Kernaspekt im Mittelpunkt, dass durch die Ausweitung eines „weichen“ Steuerungsstils der Kommission in diesem Politikfeld wichtige Entscheidungspotentiale in den Implementationsprozess verlagert werden und damit auch einer eigenständigen Legitimationsproblematik unterliegen. Die Umsetzung und Ausgestaltung europäischer Rahmenvorgaben wird dezentralisiert und regionalen, vielfach nicht-staatlichen Akteuren überlassen, womit sich – so meine zentrale These - neue Möglichkeiten demokratischer Legitimation durch deliberative und partizipationsorientierte Politikprozesse ergeben oder ergeben könnten. Aspekte politischer Steuerung und demokratischer Legitimation stehen damit in einem unmittelbarem Zusammenhang. Der Differenzierung *und* „Verschmelzung“ der Ebenen und Phasen politischer Prozesse im Gesamtsystem europäischer Politik wird eine zentrale Relevanz für die optimale Nutzung und Wirksamkeit demokratischer Legitimationsverfahren beigemessen.

Die EU ist keineswegs ein über den Mitgliedstaaten thronendes Einheitsgebilde, sondern bekanntlich mit diesen Staaten und ihren Regionen vielfältig funktional als *Mehrebenensystem* mit differenzierten Verhandlungsnetzwerken verwoben. Das heißt, auch

¹ Vergleiche beispielsweise Abromeit 1997; Andersen/Eliassen 1996; Banchoff/Smith 1999; Grande 1996; Hoskyns/Newman 2000; Schmitt/Thomassen 1999; Weale/Nentwich 1998; Zürn 1996

jeglicher Versuch einer theoretischen wie praktischen Antwort auf die demokratischen Herausforderungen dieses komplexen Handlungssystems muss dessen funktionale und territoriale Differenzierung und Verflechtung berücksichtigen. Und er muss einen spezifischen, nämlich *horizontalen Politikstil* europäischer Gestaltung zur Kenntnis nehmen, „bei dem Entscheidungen nicht durch Subordination von Minderheitenpositionen unter Mehrheitsbeschlüsse, sondern im Rahmen von Verhandlungs- und Überzeugungsprozessen hervorgebracht werden sollen“ (Wolf 2000: 169), und der in verschiedenen Politikbereichen eine *funktionale Selbstregulierung* durch aktive Partizipation organisierter gesellschaftlicher Akteure beinhaltet. Es ist dabei bezeichnend, dass die Entstehung normativ-demokratischer Möglichkeiten faktisch als Nebenprodukt einer europäischen Politik anzusehen ist, welche die Kommission nach eigenen, „egoistischen“ (Handlungs-)Interessen aufgrund begrenzter (Steuerungs-)Möglichkeiten betreibt.

Im folgenden werde ich verschiedene Facetten europäischer Beschäftigungspolitik mit ihrer jeweils vorherrschenden Dynamik politischer Steuerung beschreiben. Anschließend werden aus demokratietheorietischer Perspektive einige als normativ notwendig bewertete demokratische Kernprinzipien eruiert, welche auch für neuere Zugänge einer „assoziativen“ und „deliberativen“ Demokratie Gültigkeit beanspruchen sollen. Im letzten Abschnitt gilt es, Empirie und Theorie konstruktiv aufeinander zu beziehen. Die Verlagerung konkreter Entscheidungen in die Umsetzungsphase von Politik, also die „Politisierung der Implementation“, die breite Einbeziehung vielfältiger staatlicher und nicht-staatlicher Akteure sowie ein kooperativer, auf Verhandlung und Problemlösung ausgerichteter Politikstil sind Elemente einer europäischen Politik, welche Anknüpfungspunkte bietet für Theorien, die Varianten demokratischer Legitimation auf Formen von *Assoziation*, *Partizipation* und *Deliberation* gründen. Die Beleuchtung dieses Zusammenhangs und nicht so sehr die für die weitere Forschung wichtige Überprüfung empirischer Details steht im Mittelpunkt dieses Beitrags.

2. Facetten europäischer Beschäftigungspolitik im Mehrebenensystem

2.1. Überblick

Europäische Beschäftigungspolitik differenziert sich inzwischen in ein recht komplexes System von Teilpolitiken aus, welches zum einen Elemente zwischenstaatlicher Koordination, zweitens sozialpolitische Verfahren unter Beteiligung der „Sozialpartner“ und drittens regionalpolitische Steuerung über komplexe Netzwerksysteme einschließt. Sie enthält Elemente regulativer wie distributiver Politik und experimentiert mit neuen Verfahren „weicher“ Steuerung unter Beteiligung diverser gesellschaftlicher Akteure. Zum besseren Verständnis will ich zunächst einmal kurz skizzieren, was hier unter europäischer Beschäftigungspolitik² verstanden werden soll.

Die Entwicklung einer eigenständigen europäischen Beschäftigungspolitik ist ein Produkt der 90er Jahre. Angestoßen wurde die Debatte vor allem durch das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der Delors-Kommission von 1993. Über den Weg verschiedener Gipfeltreffen und Aktionspläne in den folgenden Jahren (vgl. z.B. Thomas 1999: 35ff.) fand schließlich das Ziel eines „hohen Beschäftigungsniveaus“ (Art. 2 EUV) sowie einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ (Titel VIII EGV) Eingang in das Amsterdamer Vertragswerk.

Der neue Beschäftigungstitel definiert die Förderung der Beschäftigung als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 2) und legt ein Verfahren der Koordination und Evaluation nationaler Beschäftigungspolitiken fest. Die jährlich zu verabschiedenden beschäftigungspolitischen Leitlinien stützen sich auf vier Grundpfeiler:

1. *Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit,*
2. *Entwicklung des Unternehmergeistes,*
3. *Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten und*
4. *Verstärkung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen (Beschäftigungspolitische Leitlinien 1998³).*

² Beschäftigungspolitik wird hier vor allem als Arbeitsmarktpolitik definiert, weitergehende Verfahren makroökonomischer Steuerung werden nicht berücksichtigt.

³ Dokument Nr. 13200/97 des Rates.

Auch im Titel XI EGV über die Sozialpolitik findet sich die „Förderung der Beschäftigung“ wieder (Art. 136). Hier ist vor allem der „Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene“ von Interesse, der „falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen, einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen, führen (kann)“ (Art.139 EGV). Neben dem *autonomen Dialog* der Spitzenverbände der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen gibt es zudem noch den *sektoralen Dialog*⁴ zwischen den Sozialpartnern und der Kommission. Vor allem im *autonomen Dialog* geht die Beteiligung gesellschaftlicher Akteure deutlich über Anhörungsrechte hinaus und bekommt den Charakter politischer (Mit-)Gestaltung – obgleich diese Möglichkeiten bisher noch nicht sehr extensiv genutzt wurden.

1996 wurde ein von der Kommission vorgeschlagener "Vertrauenspakt für Beschäftigung"⁵ mit dem Ziel auf den Weg gebracht, die Beschäftigungswirkungen aller Gemeinschaftspolitiken, insbesondere auch der *Strukturpolitik*, zu verstärken; Beschäftigungspolitik kann somit heute ähnlich wie im Falle der Geschlechterpolitik durchaus als Mainstreaming-Aufgabe verstanden werden, das heißt, die Beschäftigungsthematik soll bei der Problem- und Zielformulierung aller anderen Gemeinschaftspolitiken permanente Berücksichtigung finden.

So decken sich die beschäftigungspolitischen Grundziele der Gemeinschaft auch weitgehend mit der inhaltlichen Bestimmung des neuen Ziel 3 der 1999 reformierten Strukturpolitik, welches der „Förderung der Humanressourcen“ über den Sozialfonds gilt.⁶ Ziel 3 wird in den aktuellen Leitlinien ausdrücklich als „Bezugsrahmen für die Entwicklung der Humanressourcen im Hinblick auf mehr und bessere Arbeitsplätze“⁷ bestimmt. Haben beschäftigungspolitische Aspekte schon in den vorhergehenden regionalpolitischen Förderperioden zunehmende Bedeutung erlangt, so werden die Verfahren und Mittel europäischer Strukturpolitik nun zum Kernbestandteil einer eigenständigen, aktiv gestaltenden

⁴ Vgl. auch: Beschluss der Kommission vom 20. Mai 1998 über die Einsetzung von Ausschüssen für den sektoralen Dialog zur Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene, Amtsblatt Nr. L 225 vom 12.8.1998, S.27f.

⁵ Entschließung zu dem Bericht der Kommission Beschäftigung in Europa 1996 und der Mitteilung der Kommission *Aktion für Beschäftigung in Europa: ein Vertrauenspakt*, KOM(96) 0485 – C4-0553/96 und C4-0341/96.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, in: Amtsblatt Nr. L 161 vom 26.6.1999.

⁷ Mitteilung der Kommission vom 1.7.1999: Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds. Leitlinien für die Programme des Zeitraums 2000-2006.

europäischen Beschäftigungspolitik.⁸ Hier wird ein originär supranationaler Politikansatz der Kommission umgesetzt, der weit über die im Beschäftigungstitel festgelegte Koordinationsaufgabe nationaler Politiken hinausweist. In die vielfältigen, mehrere Ebenen umspannenden Politiknetzwerke strukturpolitischer Implementation sind auch die Regionen und Kommunen eingebunden, die sich damit in vielen Mitgliedstaaten erst zu eigenständigen beschäftigungspolitischen Akteuren entwickeln. „Die Strukturfondsverordnungen für den Zeitraum bis 2006 werden so angepasst, daß höhere Mittel bereitgestellt werden können für neue Aktivitäten und Partnerschaften auf regionaler und lokaler Ebene“.⁹ Ein wichtiger Ausdruck dieser Aktivitäten sind die *Territorialen Beschäftigungspakte*, die von der Kommission für den Schnittstellenbereich von Struktur- und Beschäftigungspolitik mit regionaler bzw. lokaler Ausrichtung konzipiert wurden.

Schon 1996 wurde von ihr eine Pilotaktion "regionaler und kommunaler Beschäftigungspakte"¹⁰ initiiert, mit der die Wirksamkeit der Beschäftigungsstrategie auf die subnationale Ebene ausgedehnt werden sollte. Inhaltlich wurden die *Territorialen Beschäftigungspakte* 1999 in die Mainstream-Programme der Strukturfonds aufgenommen¹¹; insbesondere werden die Pakte nun ausdrücklich in der revidierten Strukturfonds-Rahmenverordnung¹² berücksichtigt. Kernprinzipien der Pakte sind ihre Bottom-up-Konzeption der Bündelung lokaler und regionaler Initiativen, die noch deutlicher als bei der sonstigen Strukturpolitik vorgenommene Betonung einer "breit angelegten und effizienten Partnerschaft"¹³ sowie ihr integrierter, themen- und ressortübergreifender, auf Innovation zielender Ansatz.

Festzuhalten bleibt hier, dass es der Europäischen Kommission gelungen ist, einen Politikbereich, für den der EG-Vertrag hauptsächlich zwischenstaatliche Koordinations- und Evaluationsverfahren vorsieht, an die Strukturpolitik anzukoppeln und innerhalb dieser auszuweiten. Damit ist auch die regionale Politikebene zum Bestandteil

⁸ Ergänzend ist aber darauf hinzuweisen, dass andererseits im Verlauf der 80er Jahre die ältere Sozialpolitik über den ESF mit der Regionalpolitik verknüpft und dieser faktisch untergeordnet wurde.

⁹ Mitteilung der Kommission vom 1.3.2000: Gemeinschaftspolitiken zur Förderung der Beschäftigung, KOM(2000) 78, Seite 23.

¹⁰ Vgl. BERICHT DER KOMMISSION Beschäftigung in EUROPA -1996 / KOM/96/0485 endg.

¹¹ Die Grundfinanzierung der Paktstrukturen soll allerdings ab 2001 auf nationale bzw. regionale Institutionen übergehen, womit sich für einige Pakte die Existenzfrage stellt, vgl. European Commission (2001): *Territorial Employment Pacts. State of play* [<http://www.inforegio.cec.int/pacts/EN7index.html>].

¹² Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21.Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, in: Amtsblatt Nr. L 161 vom 26.6.1999.

¹³ Europäische Kommission (1999): Leitfaden für die territorialen Beschäftigungspakte 2000-2006 [http://www.inforegio.cec.eu.int/pacts/DE/biblio_de.html].

beschäftigungspolitischer Regulierung geworden, verschiedenste staatliche und nicht-staatliche Akteure werden einbezogen.

2.2. Steuerungsmodi europäischer Beschäftigungspolitik

Die zuvor skizzierten Verfahren europäischer Beschäftigungspolitik folgen sehr verschiedenen Steuerungsmodi, aus denen sich spezifische Implikationen für ihre demokratische Legitimation ergeben¹⁴: Beschäftigungspolitik ist einerseits zu verstehen als intergouvernementale Koordination und Evaluation nationaler Politiken, wie sie im Beschäftigungstitel VIII des EGV formuliert wird (1). Sie findet sich aber auch als Sozialpolitik im Titel XI EGV und bekommt eine demokratierelevante Brisanz durch den *Dialog der Sozialpartner* (2). Aktive Beschäftigungspolitik wird schließlich über die europäischen Strukturfonds betrieben, deren allgemeiner rechtlicher Rahmen vertraglich v.a. als Teil der Sozialpolitik im Titel XI, Kap. 2 EGV sowie als Kohäsionspolitik im Titel XVII EGV abgesteckt wird. Hier ist aus einer Steuerungs- und Legitimationsperspektive die *Politikformulierung* (3a), an der die meisten zentralen EU-Institutionen teilhaben, von der *Implementation* (3b) zu unterscheiden, bei der auf europäischer Ebenen die Kommission die wichtigste Rolle spielt, an der aber auch zahlreiche weitere staatliche und nicht-staatliche Akteure aktiv beteiligt sind. Diese analytische Trennung ist sinnvoll vor dem Hintergrund, dass - so eine zentrale These meiner Ausführungen - wichtige Steuerungs- und Entscheidungspotentiale in die Politikumsetzungsphase verlagert werden und somit auch einer eigenständigen demokratischen Legitimationsproblematik unterliegen. Für diese muss somit auch ein ganz spezifischer (empirisch wie theoretisch begründeter) Lösungsansatz gefunden werden, welcher wiederum auf die Gesamtlegitimation europäischer Policy-Prozesse zurückwirkt.

(1) Bei der Koordination nationaler Politiken wird die Förderung der Beschäftigung lediglich als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ „abgestimmt“ (Art. 126 EGV). Jährliche „gemeinsame Beschäftigungsberichte“ des Rates bilden die inhaltliche Basis europäischer Kooperations- und Konvergenzverfahren nationaler Arbeitsmarktpolitiken, auf ihrer Grundlage werden unter Federführung der Kommission die „Beschäftigungsleitlinien“ verabschiedet. Ihre Umsetzung erfolgt über „Nationale Aktionspläne“ (vgl. Thomas 1999: 48ff.). Mit Art. 128 EGV werden zudem „Schlussfolgerungen“ des Europäischen Rates

¹⁴ Diese Implikationen sollen im 4. Kapitel diskutiert werden.

zwischengeschaltet, was den intergouvernementalen Charakter dieses Politikbereichs deutlich unterstreicht; das Europäische Parlament, der WSA, der Ausschuss der Regionen sowie ein gesonderter „Beschäftigungsausschuss“ werden lediglich „angehört“. Die Beschlüsse erfolgen in der Regel einstimmig, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen spielen nur bei der Formulierung von „Empfehlungen“ (Art. 128 Abs. 4) sowie bei der Initiierung innovativer Pilotvorhaben (Art. 129) eine Rolle. Dieser Politikbereich ist also entweder gar nicht vergemeinschaftet oder durch eine nur geringe Entscheidungssubstanz gekennzeichnet. Im Vordergrund steht die intergouvernementale Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die Kommission übernimmt allerdings Moderationsfunktionen.

(2) Über die Umsetzung der „Sozialvorschriften“ im Kapitel 1, Titel XI EGV werden Beschlüsse nach dem Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) getroffen, der WSA sowie der Ausschuss der Regionen werden dabei angehört. Selbstverständlich spielen die Vertreter organisierter Interessen auf gemeinschaftlicher Ebene eine wichtige Rolle bei der Selektion und Definition von Problemstellungen und -lösungen. Über den Dialog der Sozialpartner nach Art. 139 EGV werden sie allerdings auch aktiv in Gestaltungs- und Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene einbezogen. In den eng umgrenzten Entscheidungsbereichen sind vertragliche Beziehungen und Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern möglich, gegebenenfalls auch in Verbindung mit einem Ratsbeschluss (Art. 139 EGV). Hier kommen also auf europäischer Ebene korporatistische Elemente sozialpolitischer Regulierung zum Tragen.

(3a) Über die Rahmenvorgaben europäischer Strukturpolitik entscheiden Rat und Europäisches Parlament (EP) gemeinsam, das EP konnte seine strukturpolitischen Kompetenzen in den 90er Jahren kontinuierlich ausdehnen. Fand seit Ratifizierung des Maastrichter Vertrages das Verfahren der *Zusammenarbeit* für die den EFRE und ESF betreffenden Durchführungsbeschlüsse statt, so sieht der Vertrag von Amsterdam nun für den gleichen Sachverhalt das Verfahren der *Mitentscheidung* (Art. 251 EGV) vor. Kompromisse im Vermittlungsausschuss müssen folglich die erforderlichen Mehrheiten im Rat und im Parlament finden, um rechtskräftig zu werden. Auch legt der Rat nach wie vor *einstimmig* und nach *Zustimmung* des EPs die „Aufgaben, die vorrangigen Ziele und die Organisation der Strukturfonds fest“ (Art. 161 EGV) und beschließt deren Koordinierung. Steuerungstechnisch liegt diesem vergemeinschafteten Politikfeld damit ein hoch formalisiertes interinstitutionelles

Aushandlungsverfahren zugrunde, auf das nationale und europäische Verbände, aber auch subnationale Institutionen allenfalls über „traditionelles“ Lobbying Einfluss nehmen können.

(3b) Gestaltende europäische Beschäftigungspolitik wird als Strukturpolitik vor allem über den Europäischen Sozialfonds finanziert und hat damit auch eine gewichtige distributive Ausrichtung. Bedeutsamer ist hier aber, dass es die Kommission schon seit den 80er Jahren verstanden hat, ihre formal nur begrenzten Zuständigkeiten für das Politikfeld über eine ebenso komplexe wie differenzierte Netzwerkpolitik unter Einbeziehung verschiedenster staatlicher wie nicht-staatlicher Akteure auszuweiten und damit auch ein spezifisch europäisches Steuerungsverfahren für die regionalpolitische Implementation zu entwickeln (vgl. z.B. Tömmel 1994; Staeck 1997). Zentral ist dafür seit langem das „Partnerschaftsprinzip“. Das meint nicht nur die Einbeziehung staatlich-administrativer Implementationspartner, sondern die aktive Beteiligung auch außerstaatlicher, örtlicher Akteure im inhaltlichen Zusammenhang mit der Nutzung und Stärkung „endogener regionaler Potentiale“. Der kontinuierliche Bedeutungsgewinn des Partnerschaftsprinzips wies (zumindest normativ) den Weg, der mit der Konzeption von *Territorialen Beschäftigungspakten* weiterverfolgt und ausgefeilt wurde:

„Hauptziel ist die Begründung einer breit angelegten regionalen oder lokalen Partnerschaft, die es ermöglicht,

- die Probleme, Anliegen und Aussichten der verschiedenen Akteure festzustellen, die in dem betreffenden Gebiet im Bereich der Beschäftigung tätig sind;*
- alle verfügbaren Mittel für eine integrierte Strategie einzusetzen, die von allen betroffenen Partnern akzeptiert wird, deren tatsächlichen Bedürfnissen entspricht und in einer als ‚Territorialer Beschäftigungspakt‘ bezeichneten Vereinbarung formal festgelegt wird;*
- die Beschäftigungsmaßnahmen besser zu integrieren und zu koordinieren;*
- beispielhafte Aktionen und Maßnahmen zugunsten der Beschäftigung zu verwirklichen“¹⁵.*

Zwei Entwicklungen sind hier relevant: Einerseits wird politisches Gestaltungspotential *dezentralisiert*, ohne allerdings auf zentrale europäische Rahmenvorgaben zu verzichten, die sich vor allem auf Verfahrensfragen konzentrieren. Andererseits wird der deutliche Anspruch formuliert, auf regionaler Ebene nicht die administrativen Akteure zu privilegieren, sondern eine breite *gesellschaftliche Beteiligung* einzufordern. Regionale Bottom-Up-Prozesse werden so über „aktivierende Politik“ „ermuntert“ (vgl. Evers/Leggewie 1999) und ihre Finanzierung (teilweise) über die Strukturfonds ermöglicht. „Ermuntert“ heißt hier allerdings auch, dass

¹⁵ Europäische Kommission (1999): Leitfaden für die territorialen Beschäftigungspakte 2000-2006, S. 19 [http://www.inforegio.cec.eu.int/pacts/DE/biblio_de.html].

„der Anstoß zur Förderung und Organisation...von einer staatlichen Stelle ausgehen [muß]“¹⁶. Als Weiterentwicklung der herkömmlichen strukturpolitischen Implementation, die durchaus ähnlichen Ansprüchen folgt, wird bei den Pakten eine „echte“ Dezentralisierung und die Schaffung relativ transparenter institutioneller Strukturen erwartet. So müssen sich die Ergebnisse von Regionalkonferenzen in einer schriftlich festzuhaltenden Vereinbarung wiederfinden, die dann allerdings der Genehmigung durch die Kommission bedarf, um als Beschäftigungspakt anerkannt zu werden. „In Form des Konzeptes ‚Lokale Beschäftigungspakte‘ verfügt die Kommission über ein Instrument, mit dem sie aktiver in die nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken eingreifen kann ohne die bestehenden nationalen Institutionen dieses Politikfeldes zu verändern bzw. in ihre Kompetenz einzugreifen“ (Roth/Schmid 2001: 11). Die Funktions- und Wirkungsbedingungen regionalpolitischer Umsetzung von Beschäftigungspolitik können hier nicht im Detail dargelegt werden. Theoretisch lässt sich diese Form europäischer Regulierung zunächst ganz gut mit dem Konzept politischer *Netzwerksteuerung* (z.B. Mayntz 1992) erfassen. Dieser „weiche“ europäische Steuerungsstil, wie er hier beispielhaft für die strukturpolitische Implementation und insbesondere die Territorialen Beschäftigungspakte zu konstatieren ist, lässt sich allerdings noch genauer qualifizieren und spezifizieren; inzwischen scheint er darüber hinaus auch für andere europäische Politikbereiche an Relevanz zu gewinnen.

2.3. Dezentralisierung von Entscheidungen und „weiche“ Steuerung

Die Herauskristallisierung eines spezifischen „weichen“ Steuerungsstils, der sich zunehmend „jenseits von regulativ und distributiv“ (Tömmel 2000) verorten lässt, entfaltet auch für Fragen nach demokratischer Legitimation erhebliche Relevanz. Folgende Aspekte scheinen für diesen Steuerungsstil zentral zu sein (vgl. auch Tömmel 2000: 176f. sowie Roth/Schmid 2001):

- 1) Inhaltlich-programmatische Vorgaben werden abstrahiert und regelmäßig in die Form von „Leitlinien“ ohne genauere Ziel- und Mittelbeschreibung gegossen; als inhaltliche „europäische Grundsätze“ verfügen sie allerdings durchaus über definitorische und diskursive Macht in Politikprozessen.
- 2) Durch die Dezentralisierung von Gestaltungs- und Entscheidungsressourcen verschmelzen Politikformulierung und Implementation zunehmend. Die konkrete Ziel- und Mitteldefinition

¹⁶ Europäische Kommission (1999): Leitfaden für die territorialen Beschäftigungspakte 2000-2006, Seite 19 [http://www.inforegio.cec.eu.int/pacts/DE/biblio_de.html].

wird jenseits der Rahmenvorgaben an untere Politikebenen und -akteure delegiert, welche wegen ihrer damit entstehenden Gestaltungsspielräume notwendig auch zum Gegenstand demokratischer Legitimationsfragen werden.

3) Ein wichtiges Element ist die Partizipation von gesellschaftlichen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, die von der Kommission aktiv unterstützt, wenn nicht sogar organisiert wird. Die Mobilisierung, Verantwortungsübernahme und Vernetzung der Akteure ersetzt in der gestalt „weich“ regulierten Politikfeldern wie der Beschäftigungspolitik hierarchische Steuerungsmechanismen, letztlich aber auch fehlenden Entscheidungskompetenzen der Kommission. Diese sichert sich als Koordinatorin, Moderatorin oder auch nur als Supervisor der dezentralen und oft informellen Politikprozesse entscheidenden Einfluss.

4) Ein kooperativer, auf Konsens und Problemlösung ausgerichteter Politikstil dominiert, verschleiert aber mitunter auch nur etablierte Traditionen hierarchischer Steuerung und interessen geleiteter Bargainings.

Die beschriebenen Charakteristika „weicher Steuerung“ werden hier nicht als „Nischenphänomen“ begriffen. Gerade dann, wenn die Strukturfondsförderung im Zuge der Osterweiterung für viele Regionen der jetzigen Mitgliedstaaten auslaufen und damit der Einfluss distributiver Verteilungsfragen auf Steuerungsstile im Mehrebenensystem abnehmen wird, dürften sie sich weiter durchsetzen. Eine solche Tendenz ist auch für andere Politikbereiche aus den Ausführungen des Weißbuches der Kommission zu Fragen des *European Governance* herauszulesen, wenn sie auch inhaltlich schwächer formuliert wird. „Under certain conditions, implementing measures may be prepared within the *framework of co-regulation* (Hervorhebung im Original). Co-regulation combines binding legislative and regulatory action with actions taken by the actors most concerned, drawing on their practical expertise”¹⁷.

Zwar will sich die Kommission durch die skizzierten Mechanismen offensichtlich auch den eigenen Einfluss sichern, sie schafft aber gleichzeitig auch dezentrale Gestaltungsspielräume für kooperationswillige Akteure. Sie generiert so nicht nur unentbehrliche Informationsressourcen, sondern versucht damit zweifellos auch ihre eigene „Legitimation“ zu stärken. Die demokratietheoretischen und –praktischen Implikationen der beschriebenen Verfahren und Stile politischer Steuerung sollen erst im letzten Abschnitt dieses Beitrags diskutiert und bewertet werden. An dieser Stelle ist nochmal zu betonen, dass Fragen der

¹⁷ White Paper on European Governance, p.21.

politischen Steuerung untrennbar mit solchen nach demokratischer Legitimation verknüpft sind. Diese Feststellung entfaltet eine besondere Relevanz in einem europäischen Mehrebenensystem, das sehr unterschiedliche Steuerungsmechanismen in sich vereint, wie das Beispiel der Beschäftigungspolitik verdeutlicht hat. In einem Mehrebenensystem beansprucht nämlich nicht nur die horizontale Verteilung von Entscheidungskompetenzen zwischen Institutionen und deren Qualität demokratische Aufmerksamkeit, sondern - ähnlich wie in föderalen Systemen - auch die vertikale Positionierung von Gestaltungsressourcen auf unterschiedlichen Politikebenen. Zusätzlich wird der Aspekt der Partizipation gesellschaftlich organisierter Interessen zentral, also der demokratische Stellenwert nicht-staatlicher Akteure in der Politik. Wie die nachfolgenden Ausführungen erläutern sollen, gibt es durchaus demokratiethoretische Zugangswege, die dieser Heterogenität europäischer Politik angemessen sind, die sich sogar als besonders kompatibel mit den beschriebenen Steuerungsbedingungen europäischer Beschäftigungspolitik erweisen könnten.

3. Wege zu einem EU-gerechten Demokratiemodell

Die Frage nach dem Wesen von Demokratie gehört sicherlich zu den umstrittensten, weil die permanente Verwendung der Begrifflichkeit in jeglichem Kontext ihren Bedeutungsgehalt einerseits verschleiert, andererseits aber auch kaum allseits akzeptable Antworten erwarten lässt. Eine theoretische Bestimmung von Demokratie muss notwendig normativ ausfallen und kann nicht nach absoluter Gültigkeit streben. Ohnehin kann hier es weder darum gehen, der Fülle demokratiethoretischer Ideen und Konzepte auch nur annähernd gerecht zu werden, noch einen in sich schlüssigen neuen Ansatz hinzuzufügen. Einige zentrale Aspekte demokratierelevanter Theorie werden selektiv – nämlich vor dem zuvor beschriebenen Hintergrund europäischer Politik - ausgewählt und vor allem in bezug auf ihre Kernprinzipien hin analysiert. Den Schwerpunkt bilden dabei neuere Theoriezugänge, die auf der funktionalen Repräsentation organisierter Interessen aufbauen.

3.1. Mehrheits- oder Verhandlungsdemokratie?

Was macht „traditionelle“, das heißt, staatszentrierte Demokratie moderner Prägung aus?

“Moderne Demokratien beruhen auf a) beschränkter Mehrheitsherrschaft, b) Wahlverfahren und c) der repräsentativen Übertragung von Macht. Daraus folgt, daß innerhalb des Volkes einige Menschen mehr und einige weniger zählen; daß selbst die Mitglieder einer erfolgreichen Wählermehrheit nicht wirklich Macht ausüben; und daß vieles, was als ‘Wille’ des Volkes bezeichnet wird, eher einer ‘Zustimmung’ des Volkes ähnelt” (Sartori 1992: 39).

Diese um normative Bescheidenheit bemühte Betrachtung blendet allerdings aus, dass bereits auf nationalstaatlicher Ebene zahlreiche politische (Grundsatz-)Entscheidungen *konsensorientiert* und mit wenig Rücksicht auf formale Wahlergebnisse getroffen werden, dass die empirische Demokratieforschung seit langem Elemente von *Verhandlungs-* oder *Konkordanzdemokratie* verschiedener Intensität in nahezu allen westlichen Demokratien verortet (schon Lijphart 1968), deren Funktionsmechanismen mit Hilfe von Kriterien des Wettbewerbs um Mehrheiten nur unzureichend erfasst werden können. Werden Konflikte in der Konkurrenzdemokratie im wesentlichen über das Mehrheitsprinzip entschieden, so funktioniert die Konkordanzdemokratie grundlegend nach dem Verhandlungsprinzip mit dem Ziel gütlichen Einvernehmens (vgl. Schmidt 2000: 327ff.).

Letztere steht aber insbesondere in deutlichem Widerspruch zur *ökonomischen Demokratietheorie*, der der Wettbewerb politischer Akteure um die Stimmen egoistisch-rationaler Wahlbürger als konstitutives Element von Demokratie gilt (z.B. Downs 1957); diese Vorstellung verwirklicht sich am ehesten noch im *Westminstermodell* der Zweiparteien-Konkurrenz. Tatsächlich reduziert sich hingegen mit abnehmendem politischen Wettbewerb prinzipiell die Abhängigkeit der Regierenden von den Wählern sowie die klare Zuordnungsfähigkeit von Verantwortung. Downs nimmt politische Akteure als rational handelnde, nutzenmaximierende *Homines oeconomici* an, denen vermittelt durch Wahlen die demokratische Aufgabe zukommt, eine Regierung zu bestimmen. „Therefore any citizen is rational in regard to elections if his actions enable him to play his part in selecting a government efficiently” (Downs 1957: 24). Selbst bei (eher willkürlicher) Unterstellung rationalen Verhaltens¹⁸ begreift Downs individuelle Präferenzen - von Wählern wie Gewählten - als fixierte, vopolitische Voraussetzung und nicht als endogenes Produkt des politischen Prozesses. „Governance involves developing identities of citizens and groups in

the political environment. Preferences, expectations, beliefs, identities, and interests are not exogenous to political history. They are created and changed within that history” (March/Olson 1995: 45). Die *Lernfähigkeit* von Akteuren und die Entwicklungsfähigkeit von Präferenzen ist gerade ein wesentliches Element verhandlungsdemokratischer (Netzwerk-)Prozesse mit starker Beteiligung gesellschaftlicher Akteure, wie man sie in vielen Feldern europäischer Politik vorfindet. Nicht zufällig stützen sich gerade Vertreter *partizipatorischer, assoziativer oder deliberativer Demokratietheorien*, die weiter unten vorzustellen sind, auf eine solche Argumentation.

Im Zusammenhang ökonomischer Politiktheorie ist auch die *ökonomische Föderalismustheorie* zu erwähnen. Die ökonomische Föderalismustheorie berücksichtigt auf der Suche nach einer effizienten politischen Ordnung für die Verteilung öffentlicher Güter die *räumliche Dimension*, betrachtet also insbesondere solche öffentlichen Güter, denen entweder unterschiedliche Präferenzen regionaler Bevölkerungsgruppen gegenüberstehen, oder die überhaupt nur Nutzen bei einer räumlich begrenzten Teilmenge der Gesamtheit finden. „For other public goods whose benefits are limited to a specific subset of the population...there is at least a partial solution in greater decentralization of the public sector” (Oates 1972: 11). Oates führt als Gütekriterium der föderalen Struktur das *Korrespondenzprinzip* ein: “Such a structure of government, in which the jurisdiction that determines the level of provision of each public good includes precisely the set of individuals who consume the good, I shall call a case of perfect correspondence in the provision of public goods” (34). Die ökonomische Theorie betont einerseits die notwendige Effektivität demokratischer Ordnungen für deren Legitimation. So sei die Dezentralisierung von Entscheidungen regelmäßig mit geringeren Kosten der Präferenzerhebung oder Informationsbeschaffung verbunden, allerdings nur, insofern keine Spill-Over-Effekte entstünden bzw. Entscheidungen wirklich nur die dezentrale Gebietseinheit betreffen. Ein Wettbewerb der Regionen vergrößere andererseits auch die Möglichkeiten der Bürger, auf politische Entscheidungen zu reagieren. Wähler können in demokratischen Systemen grundsätzlich reaktiv zwischen den zwei Optionen „Exit“ und „Voice“ wählen (vgl. Hirschman 1970), also entweder „abwandern“ oder ihrer Kritik sprachlichen Ausdruck verleihen, auch z.B. durch Androhung der „Exit-Option“; „Exit“ und „Voice“ gelten als wichtige Elemente demokratischer Kontrolle. Ohne den Sachverhalt hier weiter ausführen zu wollen, sei auf die Bedeutung hingewiesen, die

¹⁸ In diesem Punkt unterscheidet sich Downs übrigens deutlich von Schumpeter, auf den er sich beruft. Für Schumpeter fällt der Bürger „auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt“ (Schumpeter 1993: 416).

Dezentralisierungsfragen für europäische Entscheidungen in einem politischen Mehrebenensystem haben – auch aus demokratischer Perspektive.

Eine Schwäche des Wettbewerbsmodells demokratischer Legitimation durch politische Konkurrenz um Mehrheitspräferenzen ist auch die Ignoranz gegenüber unterschiedlichen *Intensitäten* von individuellen Präferenzen: “Die Mehrheitsregeln wägen die Individuen als Individuen; das bedeutet, daß sie *ungleiche Intensitäten gleich behandeln*. Damit beruhen die Mehrheitsregeln auf einer Fiktion, und einer sehr dünnen und wirklichkeitsfremden” (Sartori 1992: 225). Auch Sartori sieht damit einen wichtigen Vorteil von konsensorientierten Aushandlungssystemen, die er allerdings nur in nachgelagerten Politikgremien, nämlich insbesondere in *Ausschüssen*, verwirklicht sieht, welche weder der Mehrheitsregel noch dem bedingungslosen Einstimmigkeitsprinzip unterlägen. Denn diese machten sich ungleiche Präferenzintensitäten in kontinuierlichen Entscheidungskontexten durch zeitverschobene gegenseitige Kompensationsgeschäfte nutzbar und verhinderten zudem, dass die intensive Präferenz einer Minderheit durch einfache Überstimmung übergangen und die Verfahrenslegitimation damit destabilisiert würde; Nullsummenspiele ließen sich somit in Positivsummenspiele transformieren (vgl. Sartori 1992: 227ff.).

3.2. Prinzipien und Voraussetzungen demokratischer Politik

Demokratiethorie muss empirische Relevanz beanspruchen, sie muss aber auch die Umsetzung und Einhaltung normativer Kriterien einfordern. Deshalb möchte ich zunächst veranschaulichen, was ich für den „Kernbestand“ demokratischer Prinzipien halte. Verzichtet man bei der Beschreibung von Demokratie durch Giovanni Sartori eingangs auf „Mehrheiten“ und „Wahl“, so bleiben die *beschränkte Herrschaft* und die *repräsentative Übertragung von Macht* zurück. Und in der Tat scheinen mir die Repräsentation und die Beschränkung bzw. Kontrolle von Macht der *prozessuale Kern* der demokratischen Legitimation von politischer Herrschaft zu sein. Die folgende Graphik soll dies veranschaulichen:

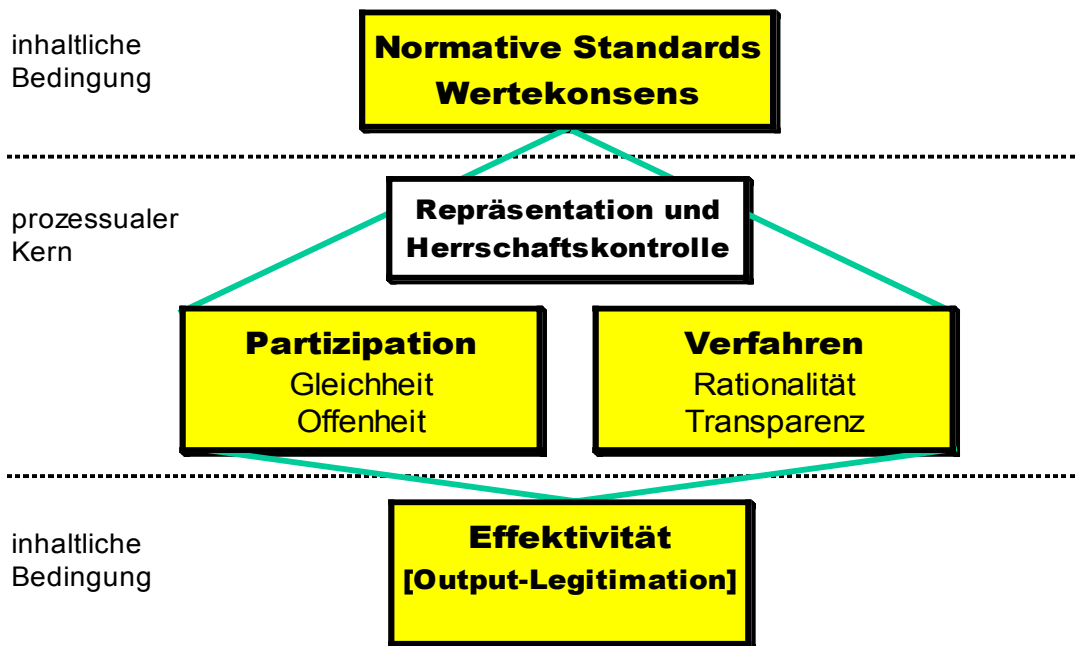


Abbildung 1: Demokratische Legitimation politischer Herrschaft (eigene Darstellung)

Diese modellhafte Darstellung orientiert sich an der etablierten politikwissenschaftlichen Unterscheidung zwischen politischem Input- und Output-Faktoren politischer Entscheidungen (vgl. Scharpf 1970), welche aber in der (europäischen) politischen Realität an Trennschärfe einbüßt, wie oben dargestellt wurde. Dies hängt auch damit zusammen, dass die demokratische *Repräsentation* von Interessen nicht auf *territoriale* Aspekte parlamentarischer Legitimation beschränkt werden kann; für komplexe Entscheidungen und ihre Legitimation wird vielmehr die *funktionale Repräsentation* von Interessen zentral, also die Aggregation und Artikulation gesellschaftlicher Interessen durch politische Verbände und Vereinigungen. Repräsentation wird hier somit ohne Verbindung zum Begriff der Volkssouveränität vor allem im allgemeinen Sinne Max Webers verwendet. Dieser versteht unter Repräsentation den Tatbestand, „daß das Handeln bestimmter Verbandzugehöriger (Vertreter) den übrigen zugerechnet wird oder von ihnen gegen sich als 'legitim' geschehen und für sie verbindlich gelten gelassen werden soll und tatsächlich wird" (Weber 1980: 171).

Politische *Kontrolle* ist im allgemeinen vielfältig *institutionalisiert* und *verrechtlicht*¹⁹, bedarf aber meiner Ansicht nach gerade in segmentierten Politikarenen notwendig starker Elemente

¹⁹ Demokratische Kontrolle durch Recht ist ein zentraler Aspekt, der hier allerdings vernachlässigt werden soll, weil prozessuale Fragen im Mittelpunkt der Darstellung stehen. Zu fragen ist allerdings nach der Transparenz politischer Entscheidungen, welche auch eine Voraussetzung für die Wirksamkeit von Rechtskontrolle ist.

individueller wie assoziativer Teilhabe, um die *Verantwortung* in politischen Prozessen überwachen und die *Responsivität* der Entscheidungen sicherstellen zu können.²⁰

Repräsentation und Herrschaftskontrolle verwirklichen sich zunächst ganz allgemein über die *Partizipation* von Akteuren und über demokratische *Verfahren*. Das *kann* über Wahlen geschehen, aber auch assoziativ über Verbandsmitgliedschaften und –aktivitäten; das *kann* auch direkt geschehen im Sinne von „sich selbst repräsentieren“. Die Qualität der Partizipation und Verfahren ist natürlich keineswegs beliebig, bedarf vielmehr weiterer Qualifizierung. Anspruch und Problematik zugleich ist die Beachtung von *Gleichheitsgrundsätzen* und *offenen* Strukturen für partizipationswillige Akteure und Kontrolleure; demokratische Verfahren müssen Erfordernissen von *Rationalität* und *Transparenz* genügen (vgl. auch Schiller 1999). Offene Machtstrukturen und transparente Entscheidungen sind ihrerseits nicht ohne ausreichende *Gewaltenteilung* erreichbar, Demokratie setzt (als liberale Demokratie) zweifellos Rechtsstaatlichkeit voraus.

Demokratische (Mehrheits-)Wahlen sind *eine* Form der Umsetzung demokratischer Verfahren. Der entscheidende Schritt ist es nun zu sagen, es geht auch anders. Ziel ist dabei nicht die Suche nach Alternativen, sondern die Ergänzung parlamentarischer Mehrheitsdemokratie um Elemente *zusätzlicher demokratischer Legitimation* im Sinne von „compounded representation“ (Benz/Esslinger 2000). Diese sind für trans- und supranationale Politikprozesse nicht nur „schmückendes Beiwerk“, sondern notwendige demokratische Funktionsbedingung. Denn die Mehrheitswahl ist sehr anspruchsvoll an Voraussetzungen geknüpft: Es besteht die Notwendigkeit einer ausreichenden *Identität* oder zumindest *Solidarität* der als Gesamtheit Wählenden, um aus einer jederzeit möglichen Minderheitenposition heraus Mehrheitsentscheidungen trotzdem und ex ante akzeptieren zu können. Die „Existenz eines auf Wir-Identität gestützten Gemeinwesens“ wird zur strukturellen Voraussetzung, verfahrensmäßig erfordert demokratische Legitimation zudem „Prozesse der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung..., in denen Streitfragen zugespitzt, Mehrheitsmeinungen gebildet und politische Führungspersonen beurteilt werden“ (Scharpf 1993: 31). Identität und Solidarität sind wiederum nicht ohne ein Minimum an politischer *Öffentlichkeit* und *Kommunikation* denkbar, Faktoren also, die in übernationalen Politikarenen ein knappes Gut sind bzw. Produkte demokratischer Prozesse sein müssen und nicht deren Voraussetzung. Auch steht es schlecht um die Erfordernis der *Kongruenzbedingung* von

²⁰ Vgl. hingegen Grande 1996: "Eine effektive Kontrolle europäischer Politik ist m.E. nur durch eine Umstellung des Kontrollprinzips von der individuellen auf die institutionelle Kontrolle und die Optimierung der institutionellen Kontrolle im politischen System der EU zu erreichen" (355).

Demokratie²¹. „Die meisten Anwendungen des Legitimitätsbegriffs setzen voraus, dass Regulierung und Legitimierung staatliche Leistungen sind, die sich auf den selben Akteurskreis (Urheber und Adressaten) beziehen. Im Zeitalter komplexer Mehrebenensysteme ist diese Auffassung aber nicht mehr unstrittig“ (von Haldenwang 1999: 367).

Sektorale „Teilbereichsöffentlichkeiten“ könnten aber an die Stelle territorial generierter Identität treten. „In dem Maße, in dem solche sektoralen Öffentlichkeiten breitenwirksam werden könnten ... kann sogar eine identitätsstiftende Wirkung erwartet werden“ (Zürn 1996: 51). Diese ist allerdings an Voraussetzungen gebunden. „Der in transnationalen (sektoralen) ‚latenten Demoi‘ erwartbare Grad an kollektiver Identität erlaubt a) nur ‚anspruchlose‘ Entscheidungs- bzw. Politiktypen; konkret: mangels ‚Loyalität‘...verbietet sich z.B. redistributive Politik. Er erlaubt b) nur bestimmte Entscheidungsmodi, nämlich nicht-majoritäre“ (Abromeit/Schmidt 1998: 316). Ohne die Diskussion hier vertiefen zu können, bleibt zu betonen, dass ein heute empirisch und normativ handhabbarer Demokratiebegriff ohne die Idee der „Volksouveränität“ auskommen muss - dazu zwingen nicht nur Globalisierungs-, sondern auch Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse, die Ansprüche auf weitreichende territoriale Homogenität immer fragwürdiger machen.

Zudem wurde bisher nur ein so benannter *prozessualer Kern* beschrieben, Demokratie kann aber auch kaum ohne bestimmte *inhaltliche Grundbedingungen* funktionieren. Bei der Analyse etablierter Demokratien hat es eine deutliche Gewichtsverlagerung weg von der Formulierung *normativer Voraussetzungen* und hin zur Erfassung der Erfordernisse *effektiver Politik* gegeben. Ein weitreichender Grundkonsens über gesellschaftliche Werte und normative Ziele kann heute kaum noch als gegeben vorausgesetzt werden, auch nicht innerhalb nationaler Grenzen. Der demokratisch notwendige Konsens ist vor allem ein herzustellender *Konsens über Verfahren*, wie was entschieden werden soll. Zusätzlich ist allerdings die Akzeptanz der Geltung grundlegender Menschenrechte notwendig, die aber für die EU-Staaten an dieser Stelle als gegeben betrachtet werden darf. Je weniger Konsens jedoch für demokratische Legitimation vorausgesetzt werden kann, desto wichtiger wird dessen *Erzeugung* in politischen Prozessen, als temporärer öffentlicher Konsens oder auch als Konsens funktional hergestellter Teilbereichsöffentlichkeiten.

Für die Demokratietheorie zunehmend wichtiger wird auch die Erfordernis eines akzeptablen politischen Outputs, also einer *effektiven und effizienten* Politik, was vor allem in der Ökonomischen Theorie immer angemahnt und auch von Fritz Scharpf mit seinem Konzept

²¹ Vgl. dazu oben die Ausführungen zur Ökonomischen Föderalismustheorie.

einer „komplexen Demokratietheorie“ (1970) aufgegriffen wurde. Zweifellos gewinnt gerade die EU-Politik heute große Teile ihrer (nur mäßigen) Akzeptanz durch Output-Legitimation, durch die Anerkennung effektiver Problemlösung. Dem ist bei der Entwicklung eines demokratischen Legitimationsmodells Rechnung zu tragen, weil selbst optimale Input-Legitimation bei schwacher oder zu kostenintensiver Leistung kaum auf soziale Legitimation hoffen kann und äußerst instabil wäre. Eine solche Politik sollte somit auch nicht *demokratisch* genannt werden dürfen. Da aber die Effektivität des politischen Outputs entgegen dem bei Scharpf anklingenden Akzent eine Variable subjektiver Wahrnehmung darstellt, sollte diese auch als *subjektive Legitimation* bestimmt werden. Demokratietheoretisch relevant wird damit weniger die politische Leistung als ihre *Einschätzung*. Ich plädiere also nachdrücklich dafür, die Schaffung ausreichender *sozialer Legitimation* im Sinne von *Akzeptanz* als notwendige Bedingung demokratischer Legitimation in die Demokratietheorie zu integrieren.²²

Als Kernprinzipien demokratischer Legitimation wurden als prozessuale Bedingungen die Repräsentation gesellschaftlicher Interessen bzw. Präferenzen und die Kontrolle von Herrschaft identifiziert, welche sich sowohl in Formen parlamentarischer Demokratie als auch vermittelt über die Beteiligung organisierter Interessen wiederfinden können. Gleichzeitig wurden die Grenzen parlamentarischer Mehrheitsdemokratie betont, die zusammen mit der Erfordernis effektiver und akzeptabler Politikergebnisse einen Bedeutungszuwachs von Formen funktionaler, partizipationsorientierter Repräsentation für die Demokratietheorie und -praxis notwendig machen. Im folgenden sollen nun einige dieser „alternativen“ demokratietheoretischen Zugänge vorgestellt werden, die als vielversprechend für eine (Teil-)Antwort auf die europäische Demokratiefrage angesehen werden. Die größte demokratietheoretische Herausforderung wird allerdings nicht die Entscheidung zwischen Alternativen, sondern die konstruktive Kopplung von Legitimationsmodellen sein.

²² Die Thematik der *sozialen Legitimation* kann hier nicht ausführlich bearbeitet werden. Grundlegend dazu ist insbesondere die Herrschaftstypologie in Max Webers *Wirtschaft und Gesellschaft* (1980).

3.3. Demokratische Legitimation durch Partizipation organisierter Interessen

Die demokratierelevante Partizipation gesellschaftlicher Interessen soll zunächst aus der Perspektive der *Pluralismustheorie* skizziert werden, bevor ich dann einige Aspekte einer *assoziativen* und *deliberativen Demokratie* vorstellen werde.

3.3.1. Staatszentrierte oder pluralistische Demokratie?

“Während alle Autorität von der Gemeinschaft ausgeht und von ihr abhängt, ist die Gemeinschaft selbst in so viele Teile, Interessen und Gruppen ihrer Bürger gespalten, daß die Rechte des einzelnen oder der Minderheit nur wenig von gezielten Interessenzusammenschlüssen der Mehrheit zu befürchten haben” (James Madison, in: Hamilton/Madison/Jay 1994: 316ff).

Es gibt aus historischer Perspektive einen grundlegenden Unterschied zwischen amerikanischem und europäischem Herangehen an demokratische Fragen. Während es der europäischen bürgerlichen Emanzipationsbewegung historisch immer beschieden war, wirtschaftliche und politische Freiheitsbestrebungen gegen die Vorherrschaft eines souveränen Staates zu erringen, beeinflusste die amerikanischen Föderalisten - mangels feudaler und absolutistischer Traditionen in der Neuen Welt - die Sorge vor der unbeschränkten Macht einer dominierenden Mehrheit. Die Stärkung der Vielfalt der Interessen - vermittelt durch ein System der “Checks and Balances” in einer föderativen Staatenunion - galt ihnen als Garant beschränkter Macht der Regierenden wie der Regierten. Der viel selbstverständlichere Umgang mit normativ erwünschten Einflüssen „privater“ Interessen spiegelt sich in der Entwicklung amerikanischer Pluralismustheorie: Arthur Bentley’s *The Process of Government* erschien 1908 und wird, obwohl damals wenig beachtet, oft als Keimzelle pluralistischer Politik-Theorie bewertet. Erst 1951 etablierte David B. Truman dann mit *The Governmental Process* in ausdrücklicher Anlehnung an Bentley die seitdem kontrovers diskutierte und bis heute immer wieder mit Pluralismustheorie schlechthin identifizierte amerikanische *Gruppentheorie* (vgl. Schubert 1995). Truman ging davon aus, dass das prozessual immer neu auszuhandelnde Interessengleichgewicht zwischen allen beteiligten Akteuren verbunden mit dem nötigen demokratischen Verfahrenskonsens die Stabilität des Systems dauerhaft gewährleisten werde. In der Folge gab es andauernde Kritik an den empirischen und normativen Grundlagen der Theorie, die später von Dahl (1961) dann in seine eigene Studie integriert wurde. In seiner Beschreibung politischer Polyarchie-Strukturen, einem “government by minorities”, wird Pluralismus auf die Konkurrenz sozialer

und ökonomischer Eliten begrenzt und damit auch legitimiert. Das mag der empirischen Realität näher gekommen sein, forderte aber die normative Kritik, die damit verbundene demokratische Defizite und Emanzipationshemmnisse betonte, umso mehr heraus.

Als grundlegend erwies sich bald die Frage nach der Ungleichverteilung von Partizipationschancen gesellschaftlicher Interessen im pluralistischen System. Insbesondere die Studie von Olson (1968) über die unterschiedliche *Organisationsfähigkeit* von Interessen gewann nachhaltigen Einfluss und wurde später um das Kriterium der *Konfliktfähigkeit*, der Möglichkeit von Interessengruppen, gesellschaftlich relevante Ressourcen als Druckmittel zu verweigern, ergänzt (Offe 1969).

In den 70er Jahren begann dann mit den unabhängig voneinander entwickelten Studien von Schmitter (1974) und Lehmbruch (1974) die internationale Diskussion um neue Formen *korporatistischer Interessenvermittlung*, die bald die politikwissenschaftliche Forschung bestimmte. Empirisch anknüpfend an Veränderungsprozesse im Verhältnis von Staat und Verbänden in der Hochphase des Keynesianismus, betonte der Neokorporatismus nun die Einbindung organisierter Interessen bei der Formulierung und Erfüllung staatlicher Aufgaben und Leistungen und bündelte durch eine so verlagerte Forschungsperspektive die Kritik an der pluralistischen Gruppentheorie. Der auf den politischen Input-Bereich konzentrierten pluralistischen Interessenkonkurrenz wurde die Inkorporierung einer monopolisierten und quasi-institutionalisierten Verbändestruktur (Schmitter) in einen damit effizienteren staatlichen Abstimmungs- und Steuerungsprozess (Lehmbruch) gegenübergestellt. Eine gewisse Synthese finden beide Theoriestränge heute in der *Netzwerkkonzeption* politischer Steuerung (vgl. z.B. Mayntz 1992), deren empirische Relevanz für europäische Regulierung und Legitimation schon betont wurde. An die Stelle hierarchischer Entscheidung tritt die horizontale Perspektive politischen Aushandelns unter Einbindung gesellschaftlicher Akteure. "Eine klare Unterscheidung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt wird damit praktisch unmöglich: In Policy-Netzwerken läßt sich eine 'Gesetzgebungsperspektive' nicht ohne Verfälschung der Wirklichkeit aufrechterhalten" (Mayntz 1997: 234).

Eine spezifisch demokratietheoretische, kritische Weiterentwicklung erfahren die erwähnten Konzepte in Ideen einer *assoziativen Demokratie*²³, vor allem in Verbindung mit der inzwischen umfangreichen Diskussion *deliberativer Demokratie*.

²³ Auch diese Konzepte haben allerdings wesentlich ältere Vorläufer, z.B. Follett 1918; Laski 1997 (Original 1917).

3.3.2. Assoziative Beteiligung und deliberative Prozesse

Die Begrifflichkeit einer *assoziativen Demokratie* baut auf dem als untrennbar verstandenen Zusammenhang zwischen gouvernementaler Regulierung und freiwilligen, zivilgesellschaftlichen Assoziationen auf (z.B. Hirst 1994). Als „dritter Weg“ zwischen hierarchisch-staatlicher Steuerung und dem marktvermittelten „freien Spiel der Kräfte“ wirkt die organisierte Zivilgesellschaft aktiv gestaltend über intermediäre, assoziative Organisationen an politischen Entscheidungen mit. "The core idea of associative democracy is to curb faction through a deliberate politics of association while netting such group contribution to egalitarian-democratic governance" (Cohen/Rogers 1992: 425). Im Unterschied zur Hauptvariante pluralistischer Diskussion betont die assoziative Theorie nicht nur die Gefahr politischer Zersplitterung. Es wird vielmehr der gesellschaftlichen *Ungleichheit* und ihrer politischen Korrektur entscheidende Bedeutung beigemessen: "The core of that ideal is that the members of a society ought to be treated as equals in fixing the basic terms of social cooperation" (Cohen/Rogers 1992: 416f). Das Gleichheitsideal beschränkt sich allerdings nicht auf die (liberale) Postulierung gleicher bürgerlicher Rechte, vielmehr soll es im assoziativen Aushandlungsprozess von Politik aktiv umgesetzt werden, das heißt, schwache, wenig konflikt- oder organisationsfähige Interessen gilt es, gezielt zu stärken. "If business is too powerful, then associative resources should be provided to labor or other non-business-dominated groups; the current imbalance is not an argument for abandoning the general idea" (455). Das wirft viele Fragen auf, von denen nur einige im letzten Abschnitt empirienah am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik aufgegriffen werden können. Wichtig ist hier der grundsätzliche Perspektivwechsel: Nicht mehr die territoriale Repräsentation eines gemeinschaftlichen Ganzen steht im Mittelpunkt, sondern die *funktionale Repräsentation* spezifischer Interessen über verbandliche Organisations- und Einflussprozesse. Die Partizipation assoziativer Akteure wird zur entscheidenden Legitimationsressource, nicht die umfassende Beteiligung aller Bürger/innen. Neben der assoziativen Organisationsform wird zudem das *deliberative Prinzip* wichtig: "Zentrales Strukturmerkmal ist hier der Gedanke, daß es kein ausschlaggebendes Prinzip der Demokratie ist, ob jeder daran partizipiert oder nicht, sondern bestimmend ist, daß es zu einer öffentlichen Beratung über Fragen der Politik kommt und Regelungs-betroffene die Möglichkeit haben, auf den Prozeß der Regelgenerierung Einfluß zu nehmen" (Neyer 1999: 398). Das deliberative Prinzip meint "a dialogical process of exchanging reasons for the purpose of resolving problematic situations that cannot be settled without interpersonal coordination and

cooperation" (Bohman 1996: 27). Entscheidende Voraussetzung für deliberative Prozesse ist wiederum, dass "there is a rough equality of power, for the purpose of deliberative decision, between participants" (Fung/Wright 2001: 25).

Zwar ist Deliberation auch als parlamentarisches, konsensorientiertes Reformmodell denkbar, seine zentrale Relevanz entfaltet das deliberative Politikmodell jedoch als zivilgesellschaftliches Legitimationskonzept.

„An die Stelle vorpolitischer Gemeinschaft treten aus kooperativem Problemlösungshandeln erwachsende Formen ziviler Solidarität. Die Einflussmöglichkeit aufgrund der Überzeugungskraft des besseren Arguments tritt an die Stelle einer zumeist nur nachträglichen Kontrolle durch Wahlen und Voten. Am herkömmlichen Parlamentarismus orientierte Formen des Regierens werden durch dezentrale Prozesse der Entscheidungsfindung in deliberativen Arenen ersetzt“ (Wolf 2000: 197).

Im Unterschied zum pluralistischen System der Interessenvermittlung wird die Qualität des politischen Prozesses, der problemlösungsorientierte politische Diskurs, bedeutsam, welcher nicht auf Durchsetzung der mächtigsten Interessen, sondern zumindest auf konsensualen Ausgleich, besser aber auf die diskursive Überzeugungskraft des besseren Arguments (im Sinne von Habermas) setzt. Zugleich ist die *Öffentlichkeit* solcher Prozesse wesentlich für ihre Legitimation, sie ersetzt klassische demokratietheoretische Identitätskonzepte

"More important is the public character of the reasons addressed to others in deliberation. That is, the reasons offered to convince others must be formulated in such a way that all deliberators can understand and potentially accept them (...).The public use of reason in this stronger sense is thus not only dialogical; it is also self-reflective or recursive in any important sense for deliberation" (Bohman 1996: 38f.).

Die politische Öffentlichkeit ist aber nicht nur als Faktor der Stärkung von Responsivität wichtig, sie muss auch zu großen Teilen die notwendige *Kontrolle* demokratischer Prozesse gewährleisten. "Letztlich kommt es aus der Perspektive der an zivilgesellschaftlicher Interessenvermittlung Beteiligten darauf an, daß über die Vermittlung zwischen sub- und supranational angesiedelten argumentativen, öffentlich-dialogischen Verständigungsprozessen eine Kontrolle über die politische Gestaltung des öffentlichen Lebens gewonnen werden kann" (Heinelt 1997: 96).

Die Möglichkeiten, Probleme und Konsequenzen, welche sich aus den beschriebenen demokratietheoretischen Zugänge für die demokratische Praxis in der EU ergeben, sollen nun am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik mit ihren eingangs dargestellten Facetten diskutiert werden.

4. Möglichkeiten und Grenzen europäischer Demokratie am Beispiel der EU-Beschäftigungspolitik

Demokratisch legitimierte Politik erfordert eine angemessene Repräsentation gesellschaftlicher Interessen sowie die wirksame Kontrolle der Entscheidungsprozesse: einerseits über offene, gleichberechtigte Partizipation der Entscheidungsbetroffenen bzw. ihrer Vertreter, andererseits über transparente, rationale Verfahren. Ein effektiver politischer Output ist ebenso notwendig wie die Herstellung breiter Akzeptanz auf Seiten der Entscheidungsbetroffenen; beides sind letztlich zwei Seiten einer Medaille. Angewandt auf die Komplexität und Mehrebenenverflechtung europäischer Politik wird schnell klar, dass auf solch vorraussetzungsvolle Prinzipien nicht angemessen mit einer exklusiven Strategie demokratischer Legitimation zu reagieren ist. Gefragt sind vielmehr Kopplungsmodelle, welche versuchen, differenzierte Legitimationsangebote von Politik durch die konstruktive Verbindung verschiedener normativer demokratietheoretischer Zugänge und ihre Anpassung an empirische Realitäten zu optimieren. Einen solchen Versuch macht zum Beispiel Arthur Benz mit einem System lose gekoppelter Entscheidungsarenen im Mehrebenensystem, welche jeweils funktional differenziert auf parlamentarischer, intergouvernementaler und assoziativer Repräsentation und Legitimation aufbauen (Benz 1998a und b). “The idea of a compounded representative system that includes elements of a balanced division of power and of linking arenas by institutionalised forums of deliberative democracy seems to provide an adequate normative framework for democratising the EU” (Benz/Esslinger 2001: 27). Ich möchte an dieser Stelle nicht näher auf die Modelle eingehen, doch scheint mir die Differenzierung nach Politikphasen und -modi ein vielversprechender Weg für eine optimierte Nutzung der Legitimationspotentiale europäischer Politik zu sein. Ohne selbst einen ausgereiften Vorschlag vorlegen zu wollen, sehe ich in der Realität europäischer Beschäftigungs- und Strukturpolitik brauchbare Anknüpfungspunkte für eine auch normativ akzeptable Verteilung von Kompetenzen und Repräsentationsmodi, die ich abschließend skizzieren, aber auch kritisch hinterfragen werde. Die Diskussion orientiert sich im folgenden an den vier eingangs herausgearbeiteten Dimensionen europäischer Beschäftigungspolitik.

(1) Beschäftigungspolitik im weitergehenden Sinne auch als Wirtschafts- und Finanzpolitik ist Sache der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen, der europäischen Ebene fallen nur Koordinations- und Evaluationsaufgaben zu. Die Koordination nationaler Politiken verursacht

kaum demokratischespezifische Probleme, zumindest keine, die nicht auch auf der Ebene etablierter Staatlichkeit zu finden wären.²⁴ Hier kann europäische Politik öffentlich die „Akzeptanzfrage“ stellen, um auf Ineffektivitäten aufmerksam zu machen, ansonsten ist sie entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip nicht zuständig, die demokratische Frage bleibt weitgehend eine nationale. Kann dieses Modell auch kaum – obwohl nicht selten von Verfechtern nationaler oder renationalisierter Regulierung gefordert – ohne Effektivitäts- und Realitätsverlust als Vorbild für alle Legitimationsfragen erhalten, so bietet es doch für bestimmte Policy-Bereiche einen sicheren, weil gewohnten demokratischen Weg. Verdichtet sich allerdings die Substanz von Entscheidungen, für die der Rat als europäisches Gremium zuständig ist, so kann daraus eine für Demokratiefragen relevante Problematik erwachsen, wenn nationale Parlamente exekutive Entscheidungen zwischenstaatlicher Politik nur unzureichend legitimieren können. Dies ist vor allem bei Mehrheitsentscheidungen der Fall, insofern die eigene Regierung überstimmt würde oder zu weitreichenden materiellen Kompromissen gezwungen wäre. Wie die Ausführungen eingangs aber gezeigt haben, ist dies für den Bereich des Beschäftigungstitels im EGV kaum der Fall. Fehlende Vergemeinschaftung bzw. eine nur geringe Entscheidungssubstanz ermöglichen also eine relativ kurze, über nationale Parlamente hergestellte Legitimationskette. Zu ergänzen ist andererseits, dass die beschäftigungspolitische Evaluation auf europäischer Ebenen die *soziale Legitimation*, die gesellschaftliche Akzeptanz nationaler Beschäftigungspolitik durchaus erheblich beeinträchtigen kann, ist es doch aufgrund fehlender rechtlicher Sanktionsmöglichkeiten gerade auf die Herstellung kritischer Öffentlichkeiten für die Wirksamkeit der Bewertung von Best Practice und Ergebniseffektivität angewiesen.

(2) Anteil an regulativer Politik haben supranational die „Sozialpartner“ für die in Titel XI (EGV) abgegrenzten Politikfelder. Nach herrschender *staatsrechtlicher* Einschätzung fehlt diesen Akteuren die nötige demokratische Repräsentativität: "Durch die Beteiligung der Sozialpartner kann hingegen entgegen der Ansicht des EuG keine Legitimation im organisatorischen Sinne hergestellt werden, sie vertreten nicht die 'europäischen Völker'" (Britz/Schmidt 1999: 498). Doch auch aus einer Perspektive, die weniger dem Gedanken der „Volkssouveränität“ verbunden ist, also etwa aus dem Blickfeld assoziativer Demokratietheorie, bereitet die Quasi-Monopolstellung der „Sozialpartner“ Probleme. Deren Beteiligung folgt eher korporatistischen und nur bedingt transparenten Mechanismen. Die

²⁴ Hier ist vorrangig die Verlagerung von Gestaltungskompetenzen weg von parlamentarischen und hin zu exekutiven Akteuren zu erwähnen, aber auch zunehmende Partizipationsbedürfnisse und Akzeptanzprobleme

wichtige Frage ist hier die nach der Repräsentativität der Akteure, wer sind eigentlich die Sozialpartner, welches heterogene Konglomerat von Akteuren müssen und können sie vertreten? Allerdings gilt der *Dialog zwischen den Sozialpartnern* nur der Entscheidungsvorbereitung, verpflichtet aber den Rat zur Entscheidung, je nach Materie einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit. Aber hier erweist sich eine „Verbändedemokratie“ ohne territoriale Legitimation mehr als Wunsch denn als Wirklichkeit – zu groß ist in der Regel der stark selektiv wirksame Ressourcenbedarf für die Präsenz organisierter Interessen auf dieser Ebene, zu exklusiv gestaltet sich hier die politische Beteiligung. Am Rande sei erwähnt, dass auch die (wesentlich bedeutsameren) Komitologieverfahren zwar zumeist durch kooperatives, „problemlösendes“ Verhalten geprägt sind, wohl kaum aber die akteursbezogene Repräsentativität, geschweige denn Transparenz erreichen, wie sie für deliberative Demokratie zwingend notwendig wäre.²⁵

(3a) Die europäische Regulierung strukturpolitischer Beschäftigungspolitik ist in der Phase der Rahmen- und Programmplanung nach formalen Kriterien „demokratisch vorbildlich“: Im Rat gilt das Prinzip der Einstimmigkeit, das Europäische Parlament entscheidet mit Zustimmung bzw. im Mitentscheidungsverfahren. Das ist verständlich, geht es bei der Strukturpolitik auch um erhebliche Umverteilungsleistungen, die einerseits (zur Zeit noch) schwer als reine Mehrheitsentscheidungen vorstellbar sind, die andererseits aber auch für deliberative Problemlösung nur schwer zugänglich erscheinen. Solcherart von *Bargaining* ist daher für assoziative Demokratieverfahren nur wenig geeignet, zu oft verläuft es nach dem „Recht des Stärkeren“ und macht nur unter gleich starken (staatlichen) Akteuren *Package Deals* und *Logrolling* möglich. Das mag suboptimal und sehr teuer sein, verärgert auch Teile der medialen und (wirtschafts-)wissenschaftlichen Öffentlichkeit, tangiert aber demokratische Fragen damit weniger aus der Partizipationsperspektive als unter Aspekten effektiver Output-Legitimation. Auch längerfristig ist es jedoch kaum vorstellbar, dass (re-)distributive Politik ganz ohne territoriale, über Parlamente und gewählte Regierungen vermittelte Legitimation auskommen könnte. An dieser Stelle ist allerdings an die Legitimations-Schwächen eines europäischen Parlamentarismus zu erinnern: Die EU ist kein Staat, sie verfügt weder über

im nationalen Rahmen.

²⁵ Zwar räumt auch Jürgen Neyer (1997: 35) ein, dass die Komitologie „mit den grundlegendsten Anforderungen, die an demokratische Prozesse gestellt werden wie Transparenz und parlamentarischer Kontrolle...wenig gemein“ hat, für ihn stellt eine „postnationale normative Demokratietheorie“ jedoch eine Lösung aus dem Dilemma dar (vgl. auch Neyer 2000). Ich möchte jedoch nochmals unterstreichen, dass auch eine „postnationale“ Demokratie keineswegs auf die oben herausgearbeitete „normative Substanz“ verzichten darf.

nennenswerte Staatsgewalt noch über ein „Staatsvolk“ als Souveränitätsgrundlage, auch eine politische „europäische Identität“ ist aller Anstrengungen und Wünsche zum Trotz nur schwach ausgeprägt. „The European Parliament may see itself as the conscience of the EU, as the voice of its people, as their ‚grand forum‘. But the people themselves do not identify with it, with its outputs, its parties or its MEPs“ (Lodge 1996: 206). Selbst schwächere Formen von Identität wie die Erzeugung von Gemeinschaftsbewusstsein und Öffentlichkeit sind noch erheblich defizitär. „A multilevel communication link for the formation of public opinion in Europe does not exist at the supranational level“ (Merkel 1999: 53).

Andererseits erhöht aber das Einstimmigkeitsprinzip für strukturpolitische Grundsatzentscheidungen im Rat auch die Qualität demokratischer Legitimation über nationale Parlamente. Anzumerken bleibt aber, dass die allermeisten Bürger/innen der EU-Staaten nicht zufällig nur wenige Kenntnisse von europäischer Struktur- und Beschäftigungspolitik haben dürften - trotz überdurchschnittlich hoher Legitimation durch Verfahren.

(3b) Vielversprechende Ansatzpunkte für assoziative Formen von Demokratie im Feld von Beschäftigungspolitik scheinen mir bisher vor allem im strukturpolitischen Implementationsprozess auf regionaler Ebene zu liegen. Die Kommission sichert sich in dem Prozess eigenen Einfluss, sie schafft aber auch dezentrale Gestaltungsspielräume für kooperationswillige Akteure. Sie generiert so nicht nur unentbehrliche Informationsressourcen, sondern versucht damit zweifellos auch ihre eigene „Legitimation“ zu stärken. So werden aber sowohl die Akteure, welche die europäischen Angebote aufgreifen und nur selten demokratisch gewählt wurden, als auch die Kommission, die sich bedeutsame, vertraglich nicht vorgesehene Einflusspotentiale „erschlichen“ hat, zum Gegenstand demokratiethoretischer und -praktischer Erörterung. Hier wird schnell ersichtlich, dass die Anwendung parlamentarisch-demokratischer Mehrheitskonzepte wenig hilfreich ist bzw. nahezu zwangsläufig in Kritik an mangelhafter Transparenz der Verfahren sowie fehlender Repräsentation und Legitimation der beteiligter Akteure durch Wahlverfahren münden muss. Auch die Kommission sei demokratisch zu wenig legitimiert für weitreichende Gestaltungsaufgaben, in ihrem Handlungsfeld bilde sich vielmehr „eine neue, eine transnationale Konstellation bürokratischer Herrschaft heraus“ (Bach 1999: 9), die durch die oft informelle und selektive Teilhabe unterschiedlich relevanter und ressourcenstarker Interessenvertreter demokratische Ansprüche auf Gleichheit und Öffentlichkeit zusätzlich in Frage stelle.

Andererseits ist kaum zu bestreiten, dass die Kommission dringend auf eine Politik der Förderung dezentraler Netzwerkbildung angewiesen ist, um über die Nutzung regionaler und gesellschaftlicher Informationsressourcen *effektive* Struktur- und Beschäftigungspolitik betreiben zu können²⁶. Um aber Fragen nach der *Effektivität* von Politik in einer Zeit globalisierter Problemlagen, welche sich zunehmend nicht mehr national bewältigen lassen, produktiv mit solchen nach demokratischer *Legitimation* zu verknüpfen, bieten sich neue demokratietheoretische Perspektiven an, wie sie oben diskutiert wurden. Nötig sind auch „new and more effective institutions for enhancing citizen understanding, deliberation, and informed participation“ (Dahl 1994: 33). Hier ist gerade die Konzeption von *Territorialen Beschäftigungspakten* ein normativ geeigneter Rahmen für assoziative Legitimation unter Einbeziehung der örtlichen Verbandsakteure.

Partizipation und Deliberation sind allerdings keine „Zauberwörter“, die per se demokratische Legitimation sicherstellen; ihre auch normativ qualifizierte empirische Umsetzung gestaltet sich keineswegs einfach. Die Qualität von Beteiligungen und Entscheidungen muss empirisch geprüft und demokratietheoretisch bewertet werden.²⁷

Ein Kriterium ist dabei, ob und inwieweit regionaler Kooperation die nötige (Entscheidungs-) *Autonomie* zukommt und ob sie sich gegen mögliche staatliche Inkorporations- und Funktionalisierungstendenzen behaupten kann. Zu prüfen ist des weiteren, wie offen sich die Partizipation gestaltet, ob auch schwachen Akteuren der *Zugang* ermöglicht wird, ob die beteiligten Akteure wirklich *Repräsentativität* für den Kreis der Entscheidungsbetroffenen beanspruchen können, ob die Politikprozesse wirklich „problemlösend“ im Sinne *deliberativer Argumentation* sind und ob die Ergebnisse Ansprüchen von *Innovation* und *Effektivität* und damit vor allem auch von *sozialer Akzeptanz* (insbesondere bei der Basis der Interessengruppen) gerecht werden.

Daneben sind aber noch zwei wichtige Fragen offen geblieben, nämlich die nach der notwendigen *Öffentlichkeit* der Politikprozesse sowie die nach der (neuen) Rolle von öffentlichen Akteuren bei Verfahren einer assoziativen Demokratie.

Die Anforderungen an die Qualität deliberativer Öffentlichkeit sind sicher ein strittiger und für europäische Mehrebenenpolitik, deren Effektivität oft gerade aus der Nicht-Öffentlichkeit konsensueller Entscheidungen resultiert, heikler Punkt. Grundsätzliche Entscheidungen von

²⁶ Wenn die Politik hier als effektiv unterstellt wird, so ist das allerdings vom Kriterium der Effizienz deutlich zu unterscheiden.

²⁷ Das geschieht z.Z. bei ausgewählten Beschäftigungspakten in einem von mir durchgeführten Forschungsprojekt.

allgemeiner Bedeutung werden aus demokratischer Perspektive kaum ohne eine breite, auch medial vermittelte Öffentlichkeit auskommen. Je spezifischer Entscheidungen hingegen ausfallen und je genauer sich der Kreis der Betroffenen eingrenzen lässt, desto eher werden Formen von Teilbereichs-Öffentlichkeiten nach funktionalen Kriterien ausreichen. Hier wird „Öffentlichkeit“ während des Politikprozesses hauptsächlich über die Beteiligung möglichst aller „entscheidungsbetroffener“ Interessenvertreter gewährleistet, die die von ihnen mitgetragenen Entscheidungen ex post gegenüber der eigenen Mitgliedschaftsbasis rechtfertigen müssen. Hier stellt sich sicher auch die Frage nach innerverbandlicher Demokratie und nach der Art der Delegation der Entscheidungsbeteiligten. “But if they cannot be held accountable by those they represent, it is deliberation among experts and not democratic deliberation that is emerging” (Benz/Esslinger 2000: 21). Eine (zusätzliche) territoriale Legitimation über die Zustimmung von (Parlaments-)Mehrheiten würde hier Verhandlungsspielräume und Innovationspotentiale erheblich einschränken.

„State government and society appear to interpenetrate – and to dissolve into – one another“ (Andersen/Burns 1996: 235). Damit kündigt sich letztlich auch eine neue Form von (europäischer) *Staatlichkeit* an, nämlich „eine in einem anderen Sinn minimale, nämlich den Prozeß assoziativer Politik aktivierende, stimulierende, regulierende und perfektionierende – kurz: prozessuale – Form von Staatlichkeit“ (Schmalz-Bruns 1999: 234), die uns nicht zufällig auch in Teilbereichen europäischer Regulierung begegnet.²⁸ „Dem Leitbild des ‚moderierenden Staates‘ entsprechen die Implementationsstrukturen in Form der lokalen Beschäftigungspakte und im Rahmen der Strukturfondsförderung“ (Roth/Schmid 2001: 15). Ein neuer Ansatz „weicher“ politischer Steuerung, wie er von der Kommission verfolgt wird, könnte sich also – ohne dass dies die Kommission explizit beabsichtigt - als in hohem Maße kompatibel mit Anforderungen an demokratisch legitimierte Politik erweisen, zumindest im Bereich beschäftigungspolitischer Implementation, dem – wie gezeigt wurde – wichtige Gestaltungsaufgaben dezentralisierter Steuerung zukommen. Eine staatliche bzw. europäische Aufgabe muss dabei allerdings im Sinne der assoziativen Demokratie die Sicherung eines offenen Zugangs von Akteuren zu den Entscheidungsnetzwerken sein, die gegebenenfalls auch mit Maßnahmen einer „positiven Diskriminierung“ organisationsschwacher Akteure zu flankieren ist.²⁹

²⁸ Vgl. Kapitel 2.3.

²⁹ Was ja durch die Kommission auch teilweise schon praktiziert wird.

5. Ergebnisse

Es wurde in diesem Beitrag gefragt, wie unterschiedliche Steuerungsprozesse und Entscheidungsstrukturen innerhalb eines vielgestaltigen europäischen Politikfeldes, der EU-Beschäftigungspolitik, mit verschiedenen Verfahren und Qualitäten demokratischer Legitimation in diesen Politikbereichen - mit demokratischen Restriktionen, aber auch Potentialen - korrelieren. Dafür wurden aus theoretisch-normativer Perspektive mehrerer Kernprinzipien demokratischer Legitimation eruiert, die trotz unterschiedlicher Mittel der Umsetzung und Zielerreichung in einzelnen Konzepten allgemeine Gültigkeit als demokratische Mindestanforderungen beanspruchen sollen.

Es wurde an verschiedenen Stellen deutlich, dass die EU kaum mit traditionellen Verfahren parlamentarischer Legitimation alleine auskommen kann, es also einer Ergänzung um assoziative und deliberative Demokratiekonzepte und ihrer empirischen Umsetzung bedarf. Es kann dabei in der Tat nicht darum gehen, empirisch ermittelte Phänomene vorschnell mit dem Prädikat „legitimiert wegen Partizipation“ zu versehen, sondern es muss jeweils im Detail geprüft werden, ob demokratische Legitimation feststellbar ist und wie sich gegebenenfalls Legitimationsqualitäten verbessern lassen, wie also auch normative Anforderungen implementiert werden können.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die im Interesse der eigenen Handlungsfähigkeit betriebene Politik einer „weichen Regulierung“ der Kommission gerade im strukturpolitischen Implementationsprozess einige Anknüpfungspunkte für Erfordernisse einer normativ akzeptablen demokratischen Legitimation über die Partizipation dezentraler Akteure liefert.

Zwar gibt es sicher auch in der Politikformulierungsphase einige relevante Aspekte demokratischer Legitimation über assoziative Verfahren, offenere Zugangsmöglichkeiten für gesellschaftliche Akteure und größere Transparenz von politischen Netzwerken lassen sich im europäischen Mehrebenensystem allerdings vor allem in der Implementationsphase erwarten, sofern dieser genügend Spielräume für Problemformulierung, Entscheidung und Gestaltung verbleiben. Die regionale Ebene erscheint als grundsätzlich geeigneter für assoziative, „bürgernahe“ Demokratie über deliberative Verfahren, auf ihr fallen die „Kosten der Beteiligung“ weniger stark ins Gewicht, die Transparenz der Prozesse ist in der Regel leichter herstellbar. So kann die Ausbreitung „weicher“ Regulierung, die sich auf inhaltliche Rahmenplanung beschränkt und vor allem Verfahrensstandards garantiert und Finanzierungsoptionen anbietet, die gegebenenfalls auch im Sinne gleicher

Beteiligungschancen ressourcenarme Akteure stärkt, ansonsten aber den Prinzipien von Dezentralisierung und Partizipation folgt, einen wichtigen Beitrag zur Demokratisierung des europäischen Mehrebenensystems leisten. Die vielfältigen dabei entstehenden Probleme im Detail, aber auch grundlegende Herausforderungen wie die Frage nach einer optimalen Kopplung der verschiedenen Legitimationsmodi, die sich durchaus gegenseitig beeinträchtigen können, wird die demokratiethoretische wie –praktische Forschung wohl noch lange herausfordern. Die praktischen Möglichkeiten einer stärkeren demokratischen Legitimation von EU-Politiken über dezentrale Beteiligungsprozesse im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sollten aber unbedingt genutzt und verstärkt werden.

Literatur

- Abromeit, Heidrun** (1997): Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union. In: Wolf, Klaus Dieter (Hg.): Projekt Europa im Übergang. Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos, S. 109-123.
- Abromeit, Heidrun / Schmidt, Thomas** (1998): Grenzprobleme der Demokratie: konzeptionelle Überlegungen. In: Kohler-Koch, Beate (Hg.) Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29/1998), Opladen / Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 293-320.
- Andersen, Svein S. / Burns, Tom R.** (1996): The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. In: Andersen, Svein S: / Eliassen, Kjell A. (Hg.): The European Union: How Democratic is it?, London: Sage, S. 227-251.
- Andersen, Svein S: / Eliassen, Kjell A. (Hg.):** (1996): The European Union: How Democratic is it?, London: Sage.
- Bach, Mauricio** (1999): Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/Main / New York: Campus.
- Banchoff, Thomas / Smith, Mitchell P. (Hg.)** (1999): Legitimacy and the European Union. The Contested Polity, New York: Routledge.
- Bentley, Arthur F.** (1908): The Process of Government, Evanston: Principia Press of Illinois.
- Benz, Arthur** (1998a): Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept. In: Kohler-Koch, Beate (Hg.) Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29/1998), Opladen / Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 345-368.
- Benz, Arthur** (1998b): Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Greven, Michael Th. (Hg.): Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen: Leske+Budrich, S. 201-222.
- Benz, Arthur/Esslinger, Thomas** (2000): Compounded Representation in EU Multilevel Governance. In: Auel, Katrin / Benz, Arthur / Esslinger, Thomas: Democratic Governance in the EU. The Case of Regional Policy (Polis 48), 3-30.
- Bohman, James** (1996): Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy, Cambridge: MIT Press.

- Britz, Gabriele / Schmidt, Marlene** (1999): Die institutionalisierte Mitwirkung der Sozialpartner an der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft. Herausforderungen des gemeinschaftlichen Demokratieprinzips. In: *Europarecht* 4, S. 467-498.
- Cohen, Joshua / Rogers, Joel** (1992): Secondary Associations and Democratic Governance. In: *Politics & Society* 4, S. 393-472.
- Dahl, Robert A.** (1961): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale Univ. Pr.
- Dahl, Robert A.** (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *Political Science Quarterly* 1, S. 23-34.
- Dewey, John** (1927): *The Public and its Problems*, New York: Holt.
- Downs, Anthony** (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Evers, Adalbert / Leggewie, Claus** (1999): Der ermunternde Staat. Vom aktiven Staat zur aktivierenden Politik. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 6, S. 331-340.
- Follett, Mary Parker** (1918): *The New State - Group Organization the Solution of Popular Government*, New York: Longmans, Green.
- Fung, Archon / Wright, Erik Olin** (2001): Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. In: *Politics & Society* 1, S. 5-41.
- Grande, Edgar** (1996): Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: *Leviathan* 3, S. 339-360.
- Haldenwang, Christian von** (1999): Staatliches Handeln und politische Regulierung. Die Legitimität politischer Ordnungen im 21. Jahrhundert. In: *PVS* 3, S. 365-389.
- Hamilton, Alexander / Madison, James / Jay, John** (1994): *Die Federalist Papers* (herausgegeben und kommentiert von Adams, Angela und Adams, Paul Willi), Paderborn: Schöningh.
- Heinelt, Hubert** (1997): Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, S. 79-107.
- Hirschman, Albert O.** (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Hoskyns, Catherine / Newman, Michael (Hg.)** (2000): *Democratizing the European Union. Issues for the Twenty-First Century*, Manchester: Manchester Univ. Press.
- Laski, Harold** (1997): *Studies in the Problem of Sovereignty* (Ed. and with an Introduction by Paul Hirst), London: Routledge (Original 1917).
- Lehmbruch, Gerhard** (1974): A Non-competitive Pattern of Conflict Management in Liberal Democracies: The Case of Switzerland, Austria and Lebanon. In: McRae, Kenneth (Hg.): *Consociational Democracy: Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto: McClelland and Stewart, S. 90-97.
- Lijphart, Arend** (1968): Typologies of Democratic Systems I In: *Comparative Political Studies* 1, 1, S. 3-44.
- Lodge, Juliet** (1996): The European Parliament. In: Andersen, Svein S. / Eliassen, Kjell A. (Hg.): *The European Union: How Democratic is it?*, London: Sage, S. 187-214.
- March, James G. / Olsen, Johan P.** (1995): *Democratic governance*, New York: Free Press.
- Mayntz, Renate** (1992): Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. In: *Journal für Sozialforschung* 1, S. 19-32.
- Mayntz, Renate** (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt/Main / New York: Campus.

- Merkel, Wolfgang** (1999): Legitimacy and Democracy: Endogenous Limits of European Integration. In: Anderson, Jeffrey J. (Hg.): Regional Integration and Democracy. Expanding on the European Experience, Lanham u.a.: Rowman & Littlefield, S. 45-67.
- Neyer, Jürgen** (1997): Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes: Zur Legitimität der Komitologie. In: Integration 1, S. 24-37.
- Neyer, Jürgen** (1999): Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft. In: PVS 3, S. 390-414.
- Neyer, Jürgen** (2000): Justifying Comitology: The Promise of Deliberation. In: Neunreither, Karlheinz / Wiener, Antje (Hg.): European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford u.a.: Oxford University Press, S. 112-128.
- Oates, Wallace E.** (1972): Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Offe, Claus** (1969): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen - Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: **Kress, Gisela / Senghaas, Dieter (Hg.):** Politikwissenschaft: eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt/Main: Europ. Verl.-Anst., S. 135-164.
- Olson, Mancur** (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen: Mohr.
- Roth, Christian / Schmid, Josef** (2001): Steuerungsprobleme in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenensystemen. In: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/steuerungsprobleme.pdf> (Stand 12/01).
- Sartori, Giovanni** (1992): Demokratietheorie, Darmstadt: Wiss. Buchgesellschaft.
- Scharpf, Fritz W.** (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz: Univ.-Verlag.
- Scharpf, Fritz W.** (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Czada, Roland / Schmidt, Manfred G. (Hg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25-50.
- Schiller, Theo** (1999): Prinzipien und Qualifikationskriterien von Demokratie. In: Berg-Schlosser, Dirk / Giegel, Hans-Joachim (Hg.): Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt/Main / New York: Campus, S. 28-56.
- Schmalz-Bruns, Rainer** (1999): Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2, S. 185-244.
- Schmidt, Manfred G.** (2000): Demokratietheorien. Eine Einführung, Opladen: Leske+Budrich.
- Schmitt, Hermann / Thomassen, Jacques (Hg.)** (1999): Political Representation and Legitimacy in the European Union, Oxford : Oxford Univ. Press.
- Schmitter, Philipp C.** (1974): Still the Century of Corporatism? In: Review of Politics 1, S. 85-131.
- Schubert, Klaus** (1995): Pluralismus, Korporatismus und politische Netzwerke, Duisburg: Gerhard Mercator Universität, FB 1.
- Schumpeter, Joseph A.** (1993⁷) Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Tübingen: Francke.
- Staeck, Nicola** (1997): Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik, Baden-Baden: Nomos.
- Thomas, Sven** (1999): Handbuch europäischer Beschäftigungspolitik: Programme -Organisation – Handlungsschwerpunkte, Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Tömmel, Ingeborg** (1994): Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien, Baden-Baden: Nomos.

- Tömmel, Ingeborg** (2000): Jenseits von regulativ und distributiv: Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit. In: Grande, Edgar / Jachtenfuchs, Markus (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im Europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden: Nomos, S. 165-187.
- Truman, David B.** (1951): The Governmental Process, New York: Knopf.
- Weale, Albert / Nentwich, Michael (Hg.)** (1998): Political Theory and the European Union. Legitimacy, Constitutional Choice and Citizenship, London: Routledge.
- Weber, Max** (1980⁵): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: Mohr.
- Wolf, Klaus Dieter** (2000): Die neue Staatsraison - Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, Michael** (1996): Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: PVS 1, S. 27-55.

Der Arbeitsbereich für Politische Wirtschaftslehre / Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen ist in Lehre und Forschung vor allem zuständig für die Analyse von materiellen Politiken und Staatsaktivitäten sowie den ökonomischen Grundlagen des politischen Handelns. Den materiellen Schwerpunkt der Forschung bildet die Analyse westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsmarktpolitik. Weiter Aktivitäten betreffen die Felder Arbeit und Technik; Gewerkschaften und industrielle Beziehungen; Interessenvermittlung; materielle Föderalismusanalyse; Politik und Ökonomie in Großbritannien, in Japan, in kleinen Ländern (Österreich, Schweiz, Niederlande) und in südeuropäischen Ländern; Europäische Sozialpolitik; Konzepte und Methodik der Politikfeldanalyse und des Vergleichs; politisch-ökonomische Ansätze und Theorien (Regulationsschule, Neue Politische Ökonomie, Neuer Institutionalismus).

**W
I
P**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

OCCASIONAL PAPERS

- Nr.1: **Schmid, Josef**, Herkunft und Zukunft der Wohlfahrt: Entwicklungspfade zwischen ökonomischem Globalisierungsdruck, staatlicher vermittelter Solidarität und gesellschaftlicher Leistung im Vergleich, 1998, ISBN 3-927604-99-2
- Nr.2: **Cox, Robert Henry**, From Safety Net to Trampoline
Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark, 1998
ISBN 3-927604-98-4
- Nr.3: **Große Hüttmann, Martin / Roth, Christian / Schmid, Josef**,
WIP Schwerpunktheft: Policy-Making im Parteienstaat, 1998
ISBN 3-927604-97-6
- Nr.4: **Fuhrmann, Nora/ Matschke, Ursula/ Weckenmann, Ruth**,
WIP Schwerpunktheft: Frauen und Arbeitsmarkt, 1999
ISBN 3-927604-95-x
- Nr.5: **Cox, Robert / Schmid, Josef**,
WIP Schwerpunktheft: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, 1999
ISBN 3-927604-96-8
- Nr.6: **Schmid, Josef / Blancke, Susanne (Hrsg.)**,
Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, 1999
ISBN 3-927604-94-1
- Nr.7: **Eissler, Stephan**,
Der Prozeß der europäischen Währungsintegration. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, 1999
ISBN 3-927604-93-3
- Nr.8: **Goos, Elisabeth / Schmid, Josef**,
Die US-Amerikanische Welfare-Reform, 1999
ISBN 3-927604-92-5
- Nr.9: **Zaiser, Helmut**,
Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden, 1999
ISBN 3-927604-89-5
- Nr.10: **Rehm, Pilipp**,
Unabhängigkeit von Notenbanken – empirische Befunde und öffentliche Meinungen, 1999
ISBN 3-927604-91-7
- Nr.11: **Blancke, Susanne / Schmid, Josef / Tiemann, Heinrich / Kaulisch, Thomas**
Vom Vergleich zum Lernen. Zwei Beiträge zur materiellen Föderalismusanalyse, 1999
ISBN 3-927604-90-9
- Nr.12: **Blancke, Susanne / Schmid, Josef**,
Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, 2000
ISBN 3-927604-88-7
- Nr. 13: **Rehm, Philipp / Schmid, Josef**,
Vier Welten der Beschäftigungsförderung - eine Längsschnittanalyse arbeitsmarktpolitischer Performanz;. 2001
ISBN 3 – 927604-87-9

- Nr. 14: **Blancke, Susanne / Lindlohr, Andrea / Schmid, Josef,**
Wer führt? Ein Benchmarking der Bundesländer nach Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsindikatoren,
2001.
ISBN 3-927604-86-0
- Nr. 15: **Hülsmann, Joachim / Schmid, Josef / Schöll, Sarah,**
Rentenreformen in sechs westeuropäischen Ländern: Ein Blick über den Tellerrand, 2001
- Nr. 16: **Roth, Christian / Maier, Dirk / Resch, Alexandra,**
Jobrotation: Begrenzte Varianz im Mehrebenensystem der EU – eine Untersuchung von vier
europäischen Ländern - , 2002
- Nr. 17: **Schmid, Josef (Hg.),**
The German Welfare State: Dimensions – Innovations – Comparisons; 2002

**Bezug direkt über Institut für Politikwissenschaft, Abteilung Innen- und EG-Politik und
Politische Theorie**