



*Jean - Monnet - Lehrstuhl
für Europäische Integration*

Freie Universität



Berlin

Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Berlin e-Working Papers on European Law

herausgegeben vom
edited by

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht
Chair of Public Law and European Law

Prof. Dr. Christian Calliess, LL.M. Eur
Freie Universität Berlin

Nr. 37

04.10.2005

Matthias Ruffert:

Demokratie und Governance in Europa

Zitiervorschlag:

Verfasser, in: Berliner Online-Beiträge zum Europarecht, Nr. 1, S. 1-17.



Demokratie und Governance in Europa

I.	Ein neues Allheilmittel?	1
II.	Theorieelemente des Governance-Konzepts	3
	1. Terminologische Probleme	3
	2. Good Governance und Corporate Governance	5
	3. Global Governance	6
	4. Governance, Steuerung und Netzwerkbildung	8
	5. Governance als Rezeptionsgegenstand für die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht	10
III.	Governance im Weißbuch der Kommission	10
	1. Grundanliegen und Kerninhalte	10
	2. Kooperative Politikgestaltung	12
	a) Offene Koordinierungsmethode	12
	b) Zusammenwirken mit der regionalen und lokalen Ebene: Konsultation und Kontraktmanagement	14
	c) Einbindung der Zivilgesellschaft	15
	3. Agenturen	18
	4. Reform bestehender institutioneller Strukturen und des Gemeinschaftsrechts	20
IV.	Governance im Licht des Demokratieprinzips	22
	1. Das Anforderungsprofil des Demokratieprinzips und seine Schwächen	22
	2. Stärkung der repräsentativen Demokratie durch Governance?	23
	3. Demokratie durch Governance: Strategien der Ergänzung	25
	a) Demokratie durch Partizipation	25
	b) Demokratie durch Assoziation	26
	c) Demokratie durch Deliberation	28
V.	Ausblick	29

I. Ein neues Allheilmittel?

Gibt es einen Ausweg aus den unauflösbar scheinenden Legitimationsschwierigkeiten der Herrschaft im Mehrebenensystem? Läßt sich das demokratische Prinzip im Prozeß der europäischen Integration effektiv zur Geltung bringen? Ist ein Ende der seit langem schwelenden, von vielen beschworenen Legitimationskrise der europäischen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission, absehbar?¹ Die Kommission hat der Öffentlichkeit in ihrem Weißbuch vom 25. Juli 2001 ein neues Zauberwort präsentiert:

Prof. Dr. Matthias Ruffert ist ordentlicher Professor an der Universität Jena. Dieser Beitrag erscheint demnächst in: Peter M. Huber/Karl-Peter Sommermann/Hartmut Bauer (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005.

¹ S. nur *Gráinne de Búrca*, *The Quest for Legitimacy in the European Union*, in: M.L.R. 59 (1996), S. 349.

*governance*². Mit diesem neuen Konzept mögen ähnliche Hoffnungen verbunden sein wie mit der Entdeckung des Subsidiaritätsgedankens zu Beginn der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts³, als es galt, Spannungen im Kompetenzgefüge zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zu entschärfen. Das Subsidiaritätsprinzip ist inzwischen wissenschaftlich erschlossen⁴ – doch die praktische Realisierung stockt. Wird dem *governance*-Konzept ein vergleichbares Schicksal zuteil sein? Ziel des folgenden Beitrags ist es, das Potential von *governance* für die Weiterentwicklung der demokratisch verfaßten Europäischen Union auszuloten.

Die Annäherung an dieses Ziel erfolgt in drei Schritten. Am Beginn steht eine Begriffsklärung (s.u. II.), denn *governance* ist – wenn überhaupt als Rechtsbegriff tauglich – kein feststehender Begriff der deutschen Staats- und Verwaltungsrechtslehre. Im zweiten Schritt geht es um das Grundanliegen sowie die gemeinschaftsrechtlichen und unionspolitischen Vorschläge der Kommission im Weißbuch (s.u. III.). Dabei ist zu gewärtigen, daß erste wissenschaftliche Reaktionen auf das Weißbuch ausgesprochen skeptisch ausgefallen sind⁵. Während manche nach seiner Lektüre von einem Gefühl der

² Europäisches Regieren – Ein Weißbuch (Dok. KOM(2001) 428 endgültig), ABl.EG 2001 Nr. C 287/1. Dem Weißbuch ist ein umfangreicher Konsultationsprozeß vorausgegangen: *Governance Team*, Report to the Commission: Consultations Conducted for the Preparation of the White Paper on Democratic European Governance, SG/8533/01-EN, Juli 2001. Außerdem wurde bereits das Ergebnis der Konsultation über das Weißbuch selbst veröffentlicht: Bericht der Kommission über Europäisches Regieren, Luxemburg 2003. Alle mit dem Weißbuch verbundenen Dokumente der EU-Organe sind abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/governance/docs/index_en.htm.

³ Deutlich *Philipp Steinberg*, Governance Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung, WHI-Paper 6/99 (abrufbar unter: <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/papers/index1999.htm>), Rn. 1: „Governance ist ein Begriff der Zeit.“

⁴ Grundlegend *Christian Calliess*, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU, 2. Aufl., Baden-Baden 1999.

⁵ S. *Christian Joerges*, Guest Editorial: The Commission's White Paper on Governance in the EU – A Symptom of Crisis?, in: CMLRev. 39 (2002), S. 441; *Adam Cygan*, The White Paper on European Governance – Have Glasnost and Perestroika Finally Arrived to the European Union?, in: MLR 65 (2002), S. 229; *Paul Maignette*, European Governance and Civic Participation: Can the European Union be Politicised?, in: Christian Joerges/Yves Mény/J.H.H. Weiler (Hrsg.), Mountain or Molehill?: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper No. 6/01 (abrufbar unter: <http://www.iue.it/RSCAS/Research/OnlineSymposia/Governance.shtml>), S. 23; *Neil Walker*, The White Paper in Constitutional Context, ebda., S. 33 (50): „... hybris, institutional self-interest, performance bias, tokenism and internal inconsistency“; *Erik Oddvar Eriksen*, Democratic or Technocratic Governance, ebda., S. 61; *Kenneth A. Armstrong*, Civil Society and the White Paper: Bridging or Jumping the Gaps, ebda., S. 119; *Beate Kohler-Koch*, The Commission White Paper and the Improvement of European Governance, ebda., S. 177, *Colin Scott*, The Governance of the European Union: The Potential for Multi-Level Control, in: ELJ 8 (2002), S. 59, sowie die folgenden Stellungnahmen. – Die Ergebnisse der interdisziplinären Tagung des AEI vom 18./19.10.2001 sind nicht veröffentlicht. Auch dort waren deutlich kritische Stimmen zu vernehmen, vgl. *Martin Große Hüttemann*, Das Weißbuch der Kommission über

theoretischen Leere ergriffen werden⁶, sprechen andere – schärfer – von einem Konzept wohlmeinender Diktatur⁷. Um nicht im fruchtlosen Für und Wider von Kritik und Rechtfertigung stecken zu bleiben, nimmt daher die als dritter Schritt notwendige Würdigung des *governance*-Konzepts am Maßstab des Demokratieprinzips (s.u. IV.) nicht nur das Weißbuch in seiner konkreten Gestalt mit den einzelnen Vorschlägen ins Visier, sondern betrachtet das Konzept als solches im Hinblick auf seine Kompatibilität mit den rechtlichen Vorgaben des Demokratieprinzips.

II. Theorieelemente des Governance-Konzepts

1. Terminologische Probleme

Eine Reihe von Umständen erschwert das Verständnis des *governance*-Modells und seine Rezeption in der Wissenschaft vom Öffentlichen Recht. Zunächst bedient es sich eines englischsprachigen Begriffs, der sich nicht ins Deutsche⁸ (und nur schwer in andere Sprachen⁹) übersetzen läßt; entsprechend ungeschickt wirkt die Übertragung in der deutschen Fassung des Weißbuchs, wo von der „... Reform europäischen Regierens, also dessen, was als Governance bezeichnet wird“¹⁰, die Rede ist. Der Begriff taucht außerdem häufig in

„Europäisches Regieren“ – erste Einschätzungen und Kommentare (Tagungsbericht), in: *integration* 25 (2002), S. 75. Differenzierend *Anthony Arnall*, What is Governance, in: *ELRev.* 26 (2001), S. 411.

⁶ *Christoph Möllers*, Policy, Politics or Political Theory, in: *Joerges/Mény/Weiler* (Anm. 5), sub 1 und 6; ähnlich *Joseph H. H. Weiler*, The Commission as Euro-Sceptic: A Task-Oriented Commission for a Project-Based Union, ebda., S. 207 (Anm. 1: „... anodyne, plastic quality of the official White Paper“).

⁷ *Fritz W. Scharpf*, European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity, in: *Joerges/Mény/Weiler* (Anm. 5), S. 1 (7). *Eriksen*, Democratic or Technocratic Governance, ebda., S. 66, verwendet den Begriff „Untertanen“, *Philipp Steinberg*, Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher Identifikation, ebda., sub I, weiß von einem MdEP zu berichten, der sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht haben soll, daß für dieses „Machwerk Bäume sterben müssen“; *Cygan*, in: *MLR* 65 (2002), S. 240, vergleicht das Verhalten der Kommission mit demjenigen des ehemaligen sowjetischen Präsidenten Gorbatschow, der Glasnost und Perestroika einführte, um das überkommene System zu retten.

⁸ Dies hebt einer der amerikanischen Protagonisten von *governance* besonders hervor: *James N. Rosenau*, Governance, Order and Change in World Politics, in: *ders./Ernst-Otto Czempel* (Hrsg.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992, S. 1 (6).

⁹ Vgl. einen Teil der anderen Fassungen des Weißbuchs. Spanisch: *gobernanza*; dänisch: *nye styreformere*; französisch: *gouvernance*; portugiesisch: *governança*; schwedisch: *styrelseformerna*; italienisch und niederländisch: *governance* (nicht übersetzt). Vgl. auch *Marie-Claude Smouts*, Du bon usage de la *gouvernance* en relations internationales, in: *Revue Internationale des Sciences Sociales* 155 (1998), S. 85: „*gouvernance*“.

¹⁰ Weißbuch (Anm. 2), 1. Weitere Übersetzungsversuche: *Volker Schneider/Patrick Kenis*, Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: *Patrick Kenis/Volker Schneider* (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk*, Frankfurt/Main 1996, S. 9 (11): „institutionelle Steuerung“; *Ulrich Brand/Achim Brunnengräber/Lutz Schrader/Christian Stock/Peter Wahl*, *Global Governance*, Münster 2000, S. 13: „globale (internationale) Strukturpolitik“; Schlußbericht der Enquete-Kommission

Zusammensetzungen auf¹¹ – und *good governance, global governance, environmental* oder *social governance* können konzeptionell erheblich voneinander abweichen. Schließlich ist *governance* zumindest in seiner Entstehung kein Rechtsbegriff, so daß der *governance*-Ansatz nicht ohne weiteres mit den Methoden der Jurisprudenz erschlossen werden kann¹². Aber auch in seinem Herkunftsgebiet, der Politikwissenschaft, ist der Gehalt des Konzepts alles andere als abschließend geklärt¹³. Dies rührt nicht allein von Methodenunsicherheiten in den Sozialwissenschaften her, sondern wurzelt auch in der vielfachen Verwendung des Begriffs durch Akteure des politischen Lebens ohne jede methodische oder gar wissenschaftliche Absicherung¹⁴; der Begriff erscheint so vielfach als „... Modewort mit schillernden Konnotationen“¹⁵. Versuche der Kategorisierung unterscheiden bis zu zehn Begriffsinhalte¹⁶. Daß die Kommission *governance* unscharf mit „Regieren“ übersetzt und noch unschärfer – in einer Fußnote (!) – definiert als „... Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in bezug auf Offenheit, Partizipation,

Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, BTDRs. 14/9200, S. 56: „Globalpolitik“ – „Weltinnenpolitik“; *Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.)*, *Nachbarn in Einer Welt: Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik*, Bonn 1995 (englisches Original s.u. Anm. 31): „Weltordnungspolitik“.

¹¹ *Steinberg* (Anm. 3), Rn. 2.

¹² Vgl. *Gerry Stoker*, *Governance as: five propositions*, in: *International Social Science Journal* 155 (1998), S. 17 (18), der eine Reihe von Disziplinen und theoretischen Schulen als Quelle von *governance* aufzählt, darunter jedoch keine rechtswissenschaftliche.

¹³ Definitionen etwa bei *Jan Kooiman*, in: ders. (Hrsg.), *Modern governance*, London 1994, S. 249 (258): „Governance can be seen as the pattern or structure that emerges in an social-political system as common result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors.“; *Robert O. Keohane/Joseph S. Nye*, Introduction, in: *Joseph S. Nye/John D. Donahue* (Hrsg.), *Governance in a Globalizing World*, Cambridge, Mass. 2000, S. 1 (12): „By governance, we mean the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group.“; *R. A. W. Rhodes*, *The New Governance: Governing without Government*, in: *Political Studies* 44 (1996), S. 652 (660), beschreibt vier charakteristische Eigenschaften (als ‚stipulative definition‘): Interdependenz zwischen Organisationen, Interaktionen zwischen Akteuren in Netzwerken, (Spiel-)Regeln im Netzwerk und Autonomie vom Staat.

¹⁴ S. etwa die Ansätze im Schlußbericht (Anm. 10), S. 56; oder *Alexander King/Bertrand Schneider*, *The First Global Revolution: A report of the Council of Rome*, London 1991, S. 181 f.: „We use the term governance to denote the command mechanism of a social system and its actions that endeavor to provide security, prosperity, coherence, order and continuity to the system...“. Bei *Brand/Brunnengräber/Schrader/Christian Stock/Wahl*, *Global Governance* (Anm. 10), S. 158 ff. und passim, verschimmeln politische Stellungnahme und wissenschaftliche Analyse, wie schon der Untertitel „Alternative zur neoliberalen Globalisierung“ belegt.

¹⁵ *Christian Joerges*, „Economic Order“ – „Technical Realization“ – „The Hour of the Executive“: *Some Legal Historical Observations on the Commission White Paper on European Governance*, in: ders./Mény/Weiler (Anm. 5), sub. 3.1.

¹⁶ *Rhodes*, in: *Political Studies* 44 (1996), S. 652 (653): sechs Inhalte; *Jan Kooiman*, *Social-Political Governance*, in: *Public Management* 1 (1999), S. 67 (68 f.): zehn Inhalte.

Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“¹⁷, vermag von daher kaum Verwunderung auszulösen. Um so erstaunlicher erscheint der unterschwellige Konsens über einige Elemente des Konzepts, der außerdem die Inhalte zwischen auf den ersten Blick völlig voneinander zu trennenden *governance*-Modellen miteinander verbindet.

2. Good Governance und Corporate Governance

Am wenigsten scheinen zwei sehr spezielle Begriffsverwendungen an diesem Konsens zu partizipieren, *good governance* und *corporate governance*.

Good governance ist kein theoretisches Konzept, sondern ein praktischer Maßstab der Weltbank, um trotz des völkerrechtlichen Gebots den *domaine réservé* der betroffenen Staaten zu achten, Einfluß auf Strukturen und Verhaltensweisen im Innern zu nehmen und die Kreditvergabe an entsprechende Bedingungen wie Effizienz und Transparenz des öffentlichen Sektors, Rechtsstaatlichkeit oder Grundrechtsschutz zu knüpfen¹⁸. Insofern ist *good governance* ein entwicklungspolitischer Standard, der letztlich die „gute Verwaltung“ eines Gemeinwesens anspricht¹⁹.

Corporate governance bezeichnet Regeln und Prinzipien der Führung großer Kapitalgesellschaften, die zwar in der Regelungsentention der jeweiligen gesetzlichen Vorschriften angelegt sind, inhaltlich jedoch über deren Vorgaben hinausgehen können²⁰. Der Corporate Governance Kodex, erarbeitet von der vom Bundeskanzler eingesetzten unabhängigen Expertenkommission „Corporate Governance: Unternehmensführung – Unternehmenskontrolle – Modernisierung des Aktienrechts“²¹, enthält sowohl deskriptive

¹⁷ Weißbuch (Anm. 2), 5, Anm. 1.

¹⁸ *World Bank*, *Governance and Development*, Washington 1992, S. 13 ff.; *Christian Theobald*, Die Weltbank: Good Governance und die Neue Institutionenökonomik, in: *VerwArch* 89 (1998), S. 467 (472 ff.); *Peter Uvin/Isabelle Biagiotti*, Global Governance and the „New“ Political Conditionality, in: *Global Governance* 2 (1996), S. 377 (388 ff.). Vgl. auch die Begriffsverwendung in der Millennium-Declaration der Generalversammlung der UN, GA Res. 55/2, 8.9.2000, sub V.

¹⁹ *Adrian Leftwich*, Governance, democracy and development in the Third World, in: *Third World Quarterly* 14 (1993), S. 605 (610 ff.); *ders.*, Governance the State and the Politics of Development, in: *Scandinavian Journal of Development Alternatives* 25 (1994), S. 363 (365 und 372); *Smouts*, in: *Revue Internationale des Sciences Sociales* 155 (1998), S. 85 (86 f.); *Klaus König*, Öffentliche Verwaltung und Globalisierung, in: *VerwArch* (2001), S. 475 (496 f.).

²⁰ S. auch *Rhodes*, in: *Political Studies* 44 (1996), S. 652 (654).

²¹ Kritisch zur Auslagerung in diese Kommission *Matthias Herdegen*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung, in: *VVDStRL* 62

wie normative Elemente, beschreibt die Unternehmensführung nach deutschem Recht und entwickelt aktienrechtliche Regeln und Grundsätze²².

Es leuchtet ein, daß die disparaten Vorstellungen von *good governance* und *corporate governance* im vorliegenden Kontext nur schwer nutzbar gemacht werden können. Immerhin deutet sich aber ein wesentlicher Begriffsinhalt von *governance* an: Es geht um die Leitung und Führung von Organisationen, um Verwalten im materiellen bzw. Tätigkeitssinn. Damit ist andererseits nicht mehr gewonnen, als sich aus dem Wortsinn von *governance*, der sich von lat. gubernare, ein Schiff steuern, ableitet, ohnehin schon ergibt²³.

3. Global Governance

Mit dem Konzept der *global governance* wird auf die Diskussion um das Phänomen der Globalisierung verwiesen und damit ein weiterer schillernder Begriff in die Debatte eingeführt²⁴. Global governance versteht sich – je nach Perspektive – als theoretische oder praktisch-politische Reaktion auf die durch den Globalisierungsprozeß ausgelösten Probleme. Vereinfacht gesprochen geht es um die Errichtung von Strukturen zur regulativen und verwaltungsmäßigen Verarbeitung grenzüberschreitender Problemlagen²⁵. Hierbei wird auf Kooperationsmodelle unterschiedlicher Dichte bis hin zu internationalen und supranationalen Organisationen rekurriert²⁶, jedoch ebenso auf die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in das kooperative Geflecht Wert gelegt²⁷. Der Staat bleibt

(2003), S. 7 (22); Marcus Lutter, Die Kontrolle der gesellschaftsrechtlichen Organe: Corporate Governance – ein internationales Thema, in: Jura 2002, S. 83 (86).

²² Abrufbar unter <http://www.corporate-governance-code.de/ger/kodex/index.html>. Aktiengesellschaften erklären gemäß § 161 AktG, Regeln des Kodex anzuwenden bzw. davon abzuweichen.

²³ Zur Etymologie Schneider/Kenis, Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: Kenis/Volker (Anm. 10), S. 10. Klaus W. Grewlich, Governance im Cyberspace, Bonn 2001, S. 4, weist auf die etymologische Nähe von *governance* zu *cyberspace* hin.

²⁴ S. statt vieler Keohane/Nye, Introduction, in: Nye/Donahue (Anm. 13), S. 7 ff.

²⁵ Instruktiv aus rechtswissenschaftlicher Sicht Christian Tietje, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin 2001, S. 164 ff. S. auch James N. Rosenau, Along the Domestic-Foreign Frontier – Exploring Governance in a Turbulent World, Cambridge 1997, S. 10 f.; Raimo Väyrynen, in: ders. (Hrsg.), Globalization and Global Governance, Lanham 1999, S. 25 (25), sowie – plastisch – Lawrence S. Finkelstein, What is Global Governance?, in: Global Governance 1 (1995), S. 367 (369): „Global governance is doing internationally what governments do at home.“

²⁶ Rosenau, in: Global Governance 1 (1995), S. 13 (20).

²⁷ Rosenau, in: Global Governance 1 (1995), S. 13 (23 ff.); L. David Brown/Sanjeev Khagram/Mark H. Moore/Peter Frumkin, Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations, in: Nye/Donahue (Anm. 13), S. 271; Schlußbericht (Anm. 10), S. 439, dort S. 441 auch zur Legitimationsfunktion nichtstaatlicher Akteure i.S.v. „checks and balances“; Herdegen, in: VVDStRL 62 (2003), S. 7 (11 ff.).

notwendiger Akteur, doch wandelt sich seine Rolle zum Vermittler und Manager zwischen den in *global governance* eingebundenen Institutionen²⁸. *Governance* im Sinne von *global governance* ist daher mehr als *government*²⁹, und entsprechend weit ist die Begriffsbestimmung der Commission on Global Governance, die sich auch die einschlägige Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages³⁰ zu eigen gemacht hat: „Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs.“³¹

Die Ausdifferenzierung der einzelnen Kooperationsformen nach dem *global governance*-Ansatz ist weit vorangeschritten, jedoch insbesondere in der völkerrechtlichen Aufarbeitung noch nicht abgeschlossen³². Die Kommission verweist im Weißbuch auf den *global governance*-Prozeß und stellt die Absicht heraus, die Teilnahme der Union an diesem Prozeß zu intensivieren³³. Herausragende Merkmale der *global governance*, deren Auswirkungen in der internationalen Praxis die globalisierungsbedingte Entstehung rechts- und organisationsfreier Räume verhindern, sind die Betonung von Kooperation im weitesten Sinne sowie die Einbeziehung von Akteuren jenseits der Staaten und der durch Staaten konstituierten Internationalen Organisationen³⁴.

²⁸ Schlußbericht (Anm. 10), S. 420 f.

²⁹ *Rosenau*, *Governance, Order and Change in World Politics*, in: ders./Czempiel (Anm. 8), S. 1 (4). Gegen die „domestic analogy“ (governance = government) deutlich *Keohane/Nye*, Introduction, in: *Nye/Donahue* (Anm. 13), S. 1 (13).

³⁰ Schlußbericht (Anm. 10), S. 415.

³¹ *Our Global Neighbourhood*, The Report of the Commission on Global Governance, Oxford 1995, S. 2. S. auch *Rosenau*, in: *Global Governance* 1 (1995), S. 13 (16 und 18). Zu Recht spricht *Smouts*, in: *Revue Internationale des Sciences Sociales* 155 (1998), S. 85 – mit Bezug auf die Definition bei *Rosenau* – von einer „notion attrape-tout“; *Ali Kazancigil*, *Governance and science: market-like modes of managing society and producing knowledge*, in: *International Social Science Journal* 155 (1998), S. 69 (70), von „... limited analytical and operational usefulness“ (in Bezug auf alle Definitionsversuche); *Pierre de Senarclens*, *Governance and the crisis in the international mechanisms of regulation*, in: *International Journal of Social Sciences* 155 (1998), S. 91 (92), von einem „fragile concept“ und einem „portmanteau term“. Ähnlich weitreichend auch das Vorhaben des World Economic Forum (Davos): *Global Governance Initiative, Statement of the Task Force*, 2003, abrufbar unter: http://www.weforum.org/pdf/initiatives/global_governance.pdf.

³² S. nochmals *Tietje* (Anm. 25).

³³ Weißbuch (Anm. 2), S. 22 f.

³⁴ *Smouts*, in: *Revue Internationale des Sciences Sociales* 155 (1998), S. 85 (89 f.); *Tietje* (Anm. 25), S. 170.

4. Governance, Steuerung und Netzwerkbildung

Entsprechende Merkmale lassen sich den sozialwissenschaftlichen *governance*-Ansätzen entnehmen, die den Begriff zur Beschreibung gesellschaftlicher Prozesse heranziehen. Grundannahme dieser Theorien sind die steigende Komplexität, Diversität und Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung³⁵. Dabei kann die Komplexität wiederum die Verkomplizierung von Herrschaftsverhältnissen im Globalisierungszusammenhang in den Blick nehmen, mit Diversität die Ausdifferenzierung des Staates³⁶ und die gestiegene Zahl und Bedeutung nichtstaatlicher Akteure (Verbände, Bürgerinitiativen etc.) angesprochen werden³⁷ und Dynamik die Beschleunigung gesellschaftlicher Interaktionsprozesse durch Marktmechanismen zu bezeichnen geeignet sein³⁸. Schon die Einzelelemente dieser sozialwissenschaftlichen Diagnose sind jedoch diffus, und die Auffassungen darüber, wie die gesellschaftliche Verarbeitung der um Komplexität, Diversität und Dynamik gruppierten Einflüsse zu beschreiben ist, lassen sich nicht in allen Nuancen nachvollziehen. Immerhin können zwei Schwerpunktsetzungen identifiziert werden:

Ein Grundgedanke der *governance*-Konzepte stellt einen Bezug zur Systemtheorie her und begreift *governance* als diejenigen Steuerungsmechanismen, die sich in der Interaktion der gesellschaftlichen Subsysteme aufzeigen lassen³⁹. Der Bezug dieser *social-political governance*⁴⁰ zur Steuerungsdebatte der deutschen Verwaltungswissenschaften – und auch Verwaltungsrechtslehre – ist offensichtlich⁴¹. Eine Mischung aus Selbstregulierung – *self-*

³⁵ Kooiman, Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, in: ders. (Anm. 13), S. 35 (36 ff.); Andrew Dunsire, Modes of Governance, in: Kooiman (Anm. 13), S. 21 (21 ff.).

³⁶ Torben Beck Jørgensen, Modes of Governance and Administrative Change, in: Kooiman (Anm. 13), S. 219 (224 f.).

³⁷ Walter Kickert, Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management, in: Kooiman (Anm. 13), S. 191 (191 f.).

³⁸ Steinberg (Anm. 3), Rn. 12 ff.

³⁹ Näher Steinberg (Anm. 3), Rn. 8.

⁴⁰ Kooiman, Social-Political Governance: Introduction, in: ders. (Anm. 13), S. 1.

⁴¹ Steinberg (Anm. 3), Rn. 10; Bob Jessop, The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, in: International Social Sciences Journal 155 (1998), S. 29 (30). Vgl. auch Kooiman, in: Public Management 1 (1999), S. 67 (71 f.); Renate Mayntz, Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm, in: Kooiman (Anm. 13), S. 9 (11). Zur Steuerungsdebatte auch Arthur Benz, Kooperative Verwaltung, Baden-Baden 1994, S. 53 ff.; Bernd Marin (Hrsg.) Generalized Political Exchange, Frankfurt/Main 1990, sowie (mit der *governance*-Lehre verbindend) Renate Mayntz, New Challenges to Governance Theory, San Domenico 1998.

*governing*⁴², kooperativer Regulierung – *co-governing* - und klassischer hoheitlicher Regulierung – *hierarchical governing* – soll als *mixed-mode governance* die erwünschten Steuerungsleistungen erbringen⁴³, wobei Notwendigkeit, Gewicht und Ausmaß hoheitlicher Intervention unter den einzelnen Protagonisten der *social-political governance* nicht nur umstritten, sondern wegen der diffusen, nicht selten mit Verweisen auf konkrete Beispiele durchsetzten und methodisch bisweilen schwer nachvollziehbaren Ausführungen der einzelnen Stellungnahmen häufig auch ausgesprochen unklar sind.

Der zweite Grundgedanke der *governance*-Debatte stellt auf Netzwerke als Organisationsform zwischen hierarchischer Steuerung und marktmäßiger Selbstregulierung⁴⁴ ab⁴⁵. Tendenziell liegt hier der Schwerpunkt eher auf der institutionellen Verdichtung und der Bewertung der Verhandlungsmacht der einzelnen Partner im Netzwerk⁴⁶, wenn sich auch ein Verhältnis der gegenseitigen Ausschließlichkeit von *social-political governance* und Netzwerkgedanken kaum vertreten lassen dürfte, zumal die Netzwerkhypothese wiederum auf systemtheoretische Grundannahmen rekurriert⁴⁷. Gesellschaftliche Gruppen als Teilnehmer an Netzwerkbeziehungen spielen eine entscheidende Rolle, so daß dem Netzwerkmodell

⁴² *Dunsire*, Modes of Governance, in: Kooiman (Anm. 13), S. 21 (27 ff.). S. auch – mit dem Schwerpunkt auf dem Aspekt der Selbstkontrolle – *Kickert*, Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management, in: Kooiman (Anm. 13), S. 191 (194 f.).

⁴³ *Kooiman*, in: Public Management 1 (1999), S. 67 (82 ff.).

⁴⁴ *Mayntz*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 471 (477) m.w.N., spricht von Synthese.

⁴⁵ Vgl. *Schneider/Kenis*, Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 9 (36). *Mayntz*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 471; *Fritz W. Scharpf*, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 497 (515 ff.); *Rhodes*, in: Political Studies 44 (1996), S. 652 (659 f.). Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht: *Walter W. Powell*, Weder Markt noch Hierarchie: Netzwerkartige Organisationsformen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 213. Allgemein zum Netzwerkdenken *Bernd Marin/Renate Mayntz* (Hrsg.), Policy Networks, Frankfurt/Main 1991; *Gunnar Folke Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 2000, S. 384 ff. m.w.N.

⁴⁶ *Mayntz*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 471 (478 ff.); *Scharpf*, Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 497 (523); *François-Xavier Merrien*, Governance and modern welfare states, in: International Social Science Journal 155 (1998), S. 57 (59). S. auch *Kenneth Armstrong*, New institutionalism and European Union legal studies, in: Paul Craig/Carol Harlow, Lawmaking in the European Union, London 1998, S. 89 (108 ff.).

⁴⁷ Deutlich *Gunther Teubner*, Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höherer Ordnung, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 535 (542 ff.); *Mayntz*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 471 (475 ff.) m.w.N.

korporatistische Züge beigemessen werden können⁴⁸. Staatliche Institutionen sind zwar auch in die Netzwerke eingeflochten, doch wird das Gewicht traditioneller, parlamentarisch-hierarchischer Steuerung gering veranschlagt⁴⁹. Der Staat soll sich vielmehr auf die Förderung von Interaktionen in und zwischen den Netzwerken konzentrieren⁵⁰.

5. Governance als Rezeptionsgegenstand für die Wissenschaft vom Öffentlichen Recht

In der Theorie von *governance* geht es mit Differenzierungen im einzelnen um die Steuerung von Organisationen bis hin zu ganzen Gesellschaften. *Governance* setzt dabei nicht auf Steuerung nach dem klassischen parlamentarisch-hierarchischen Modell, sondern nimmt die Verwirklichung politischer Ziele losgelöst von *government* in den Blick⁵¹; dadurch akzeptiert und fördert sie die vielfach als Problem empfundene Entparlamentarisierungstendenz⁵². Im Mittelpunkt stehen vielmehr die Teilhabe von Interessengruppen und korporatistischen Akteuren an informalen Entscheidungsprozessen sowie die Verhandlung von Problemlösungen in Netzwerken. Schließlich beansprucht *governance* ein hohes Maß an Problemlösungskapazität, nicht nur relativ – im Verhältnis zu klassischen Politikstrukturen („government“) –, sondern auch absolut⁵³.

III. Governance im Weißbuch der Kommission

1. Grundanliegen und Kerninhalte

Gerade dieser Anspruch mag der Kommission den Rückgriff auf das *governance*-Konzept nahegelegt haben. Die politische Ausgangssituation der Kommission könnte kaum schlechter sein: Als Gemeinschaftsorgan treffen sie die heftige Kritik und Skepsis, die der europäischen

⁴⁸ *Mayntz*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Kenis/Schneider (Anm. 10), S. 471 (473 f.); *Steinberg* (Anm. 3), Rn. 27 f.

⁴⁹ *Steinberg* (Anm. 3), Rn. 11 und 30.

⁵⁰ *Rhodes*, in: *Political Studies* 44 (1996), S. 652 (657).

⁵¹ *Les Metcalfe*, Public Management: From Imitation to Innovation, in: Kooiman (Anm. 13), S. 173 (176), sowie *Rhodes*, in: *Political Studies* 44 (1996), S. 652 f.: „... governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a *changed* condition of ordered rule; or the new method by which society is governed.“

⁵² S. nur *Herdegen*, in: *VVDStRL* 62 (2003), S. 7; *Martin Morlok*, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: *VVDStRL* 62 (2003), S. 37 m.w.N. und Diskussion; *Matthias Ruffert*, Entformalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?, in: *DVBl.* 2002, S. 1145.

⁵³ Vgl. *Christoph Engel*, Hybrid Governance Across National Jurisdictions as a Challenge to Constitutional Law, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter Bonn 2001/8, S. 3; *Kazancigil*, in: *International Social Science Journal* 155 (1998), S. 69 (70).

Ebene von der politischen Öffentlichkeit entgegengebracht werden und für die das Scheitern der irischen Volksabstimmung über den Nizza-Vertrag nur eines von vielen äußeren Zeichen ist. Vor allem seit dem skandalösen Ende der *Santer*-Kommission und den Affären in seinem Umfeld steht die Kommission im Mittelpunkt der europapolitischen Infragestellungen⁵⁴. Auch ihre Rolle im Prozeß der europäischen Verfassungsentwicklung ist schwierig, denn die Mitgliedstaaten waren darauf bedacht, in den Beratungen im Konvent Kompetenzverschiebungen zugunsten der supranationalen Ebene zu verhindern, und werden diese Haltung auch in der Regierungskonferenz nicht aufgeben.

Insofern geht die Kommission mit dem *governance*-Vorstoß des Weißbuchs in die Offensive⁵⁵ und versucht, Vertrauen als Basis ihres politischen Mandats zurückzugewinnen⁵⁶. Die zu Beginn aufgezählten fünf „Grundsätze des guten Regierens“ – Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz⁵⁷ – sollen den Eindruck eines attraktiven Politikkonzepts der Union, insbesondere der Kommission, vermitteln, so daß sich das Weißbuch einer eigentümlichen *governance*-Rhetorik im konzeptionellen Umfeld dieser Grundsätze bedient⁵⁸. Auf der prinzipiellen Ebene liegen die Grundsätze den Einzelvorschlägen des Weißbuchs zugrunde, die von der Kommission wiederum in vier Maßnahmengruppen gebündelt werden⁵⁹: Erstens die bessere Einbindung der Akteure durch Maßnahmen der Information und Verstärkung der Bürgerbeteiligung, zweitens die Effizienzoptimierung des europäischen Rechtsetzungsprozesses, drittens der – bereits erwähnte – Beitrag der Union zur *global governance* und viertens die Neuausrichtung des politischen Handelns und seiner institutionellen Verankerung. Die Maßnahmen verbinden

⁵⁴ Vgl. (m.w.N.) *Matthias Ruffert*, in: Christian Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/EGV, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 213 EGV, Rn. 5a, Art. 215 EGV, Rn. 2 und Art. 216 EGV.

⁵⁵ *Walker*, *The White Paper in Constitutional Context*, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), S. 33 (44 f.); *Armstrong*, *Civil Society and the White Paper: Bridging or Jumping the Gaps*, ebda. (Anm. 5), S. 119; *Cygan*, in: MLR 65 (2002), S. 229. – Zu den Rahmenbedingungen der institutionellen Reform allgemein *Johan P. Olsen*, *Reforming European Institutions of Governance*, in: *Journal of Common Market Studies* 40 (2002), S. 581.

⁵⁶ Vgl. *Ulrich Hilp*, „Europäisches Regieren“ und Bürgerbeteiligung – Ein untauglicher Versuch auf dem Weg zu einem Europa aller Bürger?, in: ZG 2003, S. 119 (120 und 122).

⁵⁷ Weißbuch (Anm. 2), S. 7 f.

⁵⁸ Vgl. *Joerges*, in: CMLRev. 39 (2002), S. 441: „new vocabulary“. Hinzu tritt die steigende Inanspruchnahme elektronischer Kommunikationsformen, dazu *Deidre Curtin*, *The Commission as Sorcerer's Apprentice? Reflection on EU Public Administration and the Role of Information Technology in Holding Bureaucracy Accountable*, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), S. 143. *Cygan*, in: MLR 65 (2002), S. 232, hält diese für bloße „gimmicks“.

⁵⁹ Im Überblick: Weißbuch (Anm. 2), S. 2 ff.

in einer nicht einfach durchschaubaren Mischung neuartige Politikansätze und Überlegungen zur praktischen Politik mit Änderungsvorschlägen zum bestehenden institutionellen Europarecht. Mit Blick auf eine Bewertung am Maßstab des Demokratieprinzips sind einzelne vorgeschlagene Maßnahmen und ihre weitere Entwicklung im Anschluß an das Weißbuch von besonderem Interesse.

2. Kooperative Politikgestaltung

a) Offene Koordinierungsmethode

In diesem Zusammenhang kommen den theoretischen Elementen des *governance*-Konzepts kooperative Formen politischer Gestaltung besonders nahe. Orientiert an den Prinzipien Offenheit, Partizipation und Verantwortlichkeit setzt die Kommission im Weißbuch auf Mechanismen der koordinierenden und konsultativen Kooperation. Dabei werden die Befugnisse von Union/Gemeinschaft und Kommission nach den primärrechtlichen Grundlagen nicht überschritten, in ihrer Grundtendenz jedoch modifiziert.

Dies gilt bereits für die vertraglich nicht ausdrücklich normierte, jedoch vom EG-Vertrag nicht verbotene sondern vielmehr in einzelnen Vorschriften angedeutete sog. offene Koordinierungsmethode⁶⁰. Die Grundgedanken dieser „Methode“ lassen sich auf die Bemühungen um die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, insbesondere Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten und die Suche nach der Rolle der Gemeinschaft, vor allem der Kommission, im Rahmen dieser Koordinierung zurückführen⁶¹. In diesem Kontext ist der mit der offenen Koordinierungsmethode angedachte vierstufige

⁶⁰ Näher *Thomas Bodewig/Thomas Voß*, Die „offene Methode der Koordinierung“ in der Europäischen Union – „schleichende Harmonisierung“ oder notwendige „Konsentierung“ zur Erreichung der Ziele der EU?, in: *EuR* 2003, S. 310; *Sabrina Régent*, The Open Method of Co-ordination: A supranational form of governance?, International Institute for Labour Studies (Geneva), Discussion Paper, 2002; *Caroline de la Porte*, Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas, in: *ELJ* 8 (2002), S. 38; *dies.*, The soft open method of co-ordination in social protection, in: *European Trade Union Yearbook* 2001, S. 339; *Mario Telò*, Combiner les instruments politiques en vue d'une gestion dynamique des diversités nationales, in: *Joerges/Mény/Weiler* (Anm. 5), S. 13; *Ingo Linsenmann/Wolfgang Wessels*, Modes of Economic Governance in the EU, in: Paper presented at the Conference “Economic Coordination in EMU“, College of Europe, Brugge, 28-29 June 2002, S. 8 ff.; *Gráinne de Búrca/Jonathan Zeitlin*, Constitutionalising the Open Method of Coordination: What should the Convention propose?, in: *CEPS Policy Brief* No. 31, March 2003, abrufbar unter: <http://shop.ceps.be/free/1010.pdf>.

⁶¹ *de la Porte*, in: *ELJ* 8 (2002), S. 38 (45 ff.); *David M. Trubek/James S. Mosher*, New Governance, EU-Employment Policy, and the European Social Model, in: *Joerges/Mény/Weiler* (Anm. 5), S. 95.

Verfahrensablauf erstmals beim Europäischen Rat von Lissabon 2000 beschrieben worden⁶². Zunächst sollen – vom Rat auf Vorschlag der Kommission – Leitlinien für die Union einschließlich eines Zeitplans, gestaffelt nach kurz-, lang- und mittelfristigen Zielen formuliert werden. Dem schließt sich ein Konsultationsprozeß im Rat (unter maßgeblicher Beteiligung der Kommission) an, der auf die Festlegung von quantitativen und qualitativen Indikatoren der Zielerreichung im Sinne eines Benchmarking gerichtet ist. Auch auf der nächsten Stufe setzt die offene Koordinierungsmethode auf Konsultation und Kooperation mit den Mitgliedstaaten, denn nun sollen die Ziele unter Berücksichtigung der gemeinsam festgelegten Indikatoren in nationalen und regionalen Programmen umgesetzt werden. Am Ende soll sich ein gegenseitiger Lernprozeß aus der regelmäßigen Evaluation der Zielverwirklichung entwickeln.

Die offene Koordinierungsmethode klingt in den komplizierten Koordinierungsverfahren der Art. 99 Abs. 2 und 128 EGV an und fügt sich in den vertraglichen Rahmen der Koordinierung von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ein⁶³. Sie ist mittlerweile auch auf anderen Politikfeldern ins Spiel gebracht worden⁶⁴. Das Weißbuch versteht sie als fallweise anwendbare Methode zur effizienteren Politikgestaltung, die ergänzend neben die gemeinschaftliche Normsetzung tritt oder – in Bereichen ohne Gemeinschaftskompetenz – zumindest künftiges politisches Zusammenwirken vorbereiten kann⁶⁵. Dabei darf die

⁶² Europäischer Rat (Lissabon, 23. und 24.3.2000), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Dok. SN 100/00, Ziff. 37 (sowie 7, 8, 13, 15 und 32). S. ferner Rat der Europäischen Union, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Follow-up of the Lisbon European Council, The ongoing experience of the open method of coordination, 2000; Europäischer Rat (Santa Maria da Feira, 19. und 20.6.2000), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 9088/00, Ziff. 35, 36 und 38; Europäischer Rat (Stockholm, 23. und 24.3.2001), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Dok. SN 100/01, Ziff. 2, 11 und 32; Rat „Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Beiträge zu den Beratungen des Europäischen Rates (Barcelona, 15. und 16.3.2002), Dok. SN 100/02, Bulletin of the European Union vom 18.03.2002, Ziff. 4 und 5; Europäischer Rat (Brüssel, 20. und 21.3.2003), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Dok. SN 100/03, Ziff. 11, 33, 34 und 49; Bericht der Kommission – Die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme, Dok. KOM(2001) 59 endgültig; Entwurf des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung des Berichts über die konkreten zukünftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, Dok. KOM(2001) 501 endgültig; 2408th Council Meeting: Education and Youth Affairs – Brüssel, 14. Februar 2002, “Objectives of education and training systems work programme”, Dok. C/02/29, 6111/02 (Presse 29), *European Commission/Council of the EU*, Detailed work programme on the follow up of the objectives of education and training systems in Europa, Education and youth Council meeting 14.2.2002, Brüssel, 20.2.2002; *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Offene Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft, Dok. KOM(2001) 387 endgültig

⁶³ S. *Bodewig/Voß*, in: *EuR* 2003, S. 310 (313 f.).

⁶⁴ Ausführlich *Bodewig/Voß*, in: *EuR* 2003, S. 310 (314 ff.).

⁶⁵ Weißbuch (Anm. 2), S. 18.

Parlamentsbeteiligung in diesem strikt dezentral verstandenen Ansatz nicht außer acht gelassen werden⁶⁶.

b) Zusammenwirken mit der regionalen und lokalen Ebene: Konsultation und Kontraktmanagement

Auch das Bestreben der Kommission, einen intensivierten Dialog mit den Akteuren der regionalen und lokalen Ebene zu führen, fügt sich dem Grundgedanken nach in das kooperativ angelegte *governance*-Konzept ein, wobei als Kooperationspartner ebenso wie bei der offenen Koordinierungsmethode weiterhin Hoheitsträger agieren, diesmal allerdings unterhalb der mitgliedstaatlichen Ebene⁶⁷. Was die politikvorbereitende Zusammenarbeit mit der lokalen bzw. kommunalen Ebene betrifft, hat die Kommission ihre Absicht veröffentlicht, den Dialog mit den Spitzenorganisationen dieser Ebene und nicht den einzelnen Kommunen zu führen⁶⁸.

Auf die Kooperation mit anderen Hoheitsträgern ausgerichtet ist auch das Instrument der dreiseitigen, zielorientierten Verwaltungsvereinbarungen (*target-based tripartite contracts*), das im Weißbuch dem Unterkapitel der besseren Einbindung der Akteure, dort namentlich der für die Bürgerbeteiligung zentralen regionalen und kommunalen Ebene zugeordnet wird⁶⁹. Die Kommission erhofft sich eine partnerschaftliche Ausgestaltung des Verhältnisses zur regionalen bzw. kommunalen Ebene u.a. durch größere Flexibilität zur Anpassung an örtliche Verhältnisse⁷⁰. In Gestalt eines Pilotprojekts soll der Abschluß dreiseitiger Verträge zwischen Kommission, Mitgliedstaat und regionaler/lokaler Instanz als Mittel der Politikgestaltung und -durchführung erprobt werden, vornehmlich in den Bereichen Umweltschutz und Regionalförderung.⁷¹ Voraussetzung für den Abschluß eines solchen Vertrages ist die

⁶⁶ Weißbuch (Anm. 2), S. 18, sowie Entschließung des EP vom 3.10.2002 zur Anwendung der offenen Koordinierungsmethode, Dok. B5-0000/2002.

⁶⁷ Weißbuch (Anm. 2), S. 9 ff.

⁶⁸ Commission working paper: Ongoing and systematic policy dialogue with local-government associations, S. 5 (abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/permanentdialogue_en.pdf), zurückgehend auf Weißbuch (Anm. 2), S. 10.

⁶⁹ Weißbuch (Anm. 2), S. 10 f., sowie Mitteilung der Kommission: Ein Rahmen für den Abschluß dreiseitiger Zielverträge durch die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und deren regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, Dok. KOM(2002) 709 endgültig. Auf der Vollzugsebene soll durch Partnerschaftsvereinbarung der Informationsaustausch bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts verbessert werden, Weißbuch (Anm. 2), S. 22.

⁷⁰ Weißbuch (Anm. 2), S. 10; Mitteilung der Kommission (Anm. 69), S. 1.

⁷¹ Mitteilung der Kommission (Anm. 69), S. 3.

Primärrechtskonformität, die durch eine Ermächtigungsklausel im entsprechenden Rechtsakt – die Kommission hat eine Musterklausel und einen Mustervertrag veröffentlicht – sowie durch eine allgemeine Konformitätsklausel sichergestellt werden soll⁷². Der Abschluß solcher Vereinbarungen ist nicht nur zur Ausfüllung eines entsprechenden Sekundärrechtsaktes möglich, sondern auch außerhalb sekundärrechtlicher Rahmenvorgaben (die englische Fassung spricht dann von *tripartite agreements* im Gegensatz zu *contracts*)⁷³. Nach Auffassung der Kommission kann im Einzelfall ein verwaltungspolitischer Mehrwert durch Verwaltungsvereinfachung, Effizienzgewinne und Beschleunigungseffekte erreicht werden⁷⁴. Jedenfalls muß der Freiraum zum vertraglichen Aushandeln der jeweiligen Regelung wirklich bestehen. Nach dem Mustervertrag sollen die Konsequenzen einer Vertragsverletzung im Vertrag selbst geregelt werden, was insbesondere für die Folgen eines Verstoßes durch die Kommission gilt. Bei Verstößen durch einen anderen Vertragspartner soll nämlich allein den betreffenden Mitgliedstaat eine verfahrensrechtlich mit dem Vertragsverletzungsverfahren des Art. 226 EGV bewehrte Verantwortlichkeit treffen⁷⁵.

c) Einbindung der Zivilgesellschaft

Alle theoretischen Spielarten des *governance*-Konzepts beziehen private Akteure in die Gestaltung und Durchführung politischer Ziele ein⁷⁶. Konsequentermaßen benennt das Weißbuch daher die „Zivilgesellschaft“ als Partner der Politikverwirklichung in der Europäischen Union⁷⁷. Der diffuse Begriff der Zivilgesellschaft⁷⁸ als Ensemble der Gruppierungen und Verbände, das „... den Belangen der Bürger eine Stimme verleiht und Dienste erbringt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen“, wird durch einen Verweis auf eine Begriffsbestimmung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie eine Aufzählung näher

⁷² Mitteilung der Kommission (Anm. 69), S. 4; Mustervertrag S. 6 ff.

⁷³ Mitteilung der Kommission (Anm. 69), S. 3.

⁷⁴ Mitteilung der Kommission (Anm. 69), S. 3.

⁷⁵ Hierzu Mitteilung der Kommission (Anm. 69), S. 4 und Mustervertrag S. 8.

⁷⁶ S. *Joanne Scott/David M. Trubek*, Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, in: ELJ 8 (2002), S. 1 (5 f.). Skeptisch zum Partizipationsansatz der Kommission *Magnette*, European Governance and Civic Participation: Can the European Union be Politicised?, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5).

⁷⁷ Weißbuch (Anm. 2), S. 11. Hierzu *Olivier De Schutter*, Europe in Search of its Civil Society, in: ELJ 8 (2002), S. 198.

⁷⁸ Zu Recht skeptisch *Armstrong*, Civil Society and the White Paper: Bridging or Jumping the Gaps, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), S. 119 (120 ff.); *ders.*, Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance, in: ELJ 8 (2002), S. 102 (106 ff.), daran anschließend *Herdegen*, in: VVDStRL 62 (2003), S. 7 (31).

gekennzeichnet⁷⁹. Danach gehören zur Zivilgesellschaft die Sozialpartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände)⁸⁰, Nichtregierungsorganisationen (als Oberbegriff), Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen, Organisationen zur Bürgerpartizipation in Region und Kommune sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften. Diese Akteure sollen auf drei miteinander verknüpften Ebenen in den *governance*-Prozeß eingebunden werden.

Erstens erstrebt die Kommission einen verbesserten und intensivierten Konsultationsprozeß im Vorfeld der Erarbeitung von Rechtsakten. Dieses Ziel einer „verstärkten Konsultations- und Dialogkultur“ ist bereits im Weißbuch angelegt und wird anhand eines Beispiels erläutert⁸¹. Inzwischen hat die Kommission – nach ausführlicher Beratung mit Interessengruppen – die im Weißbuch angekündigten Grundprinzipien und Mindeststandards für die Konsultation publiziert⁸². Die Grundprinzipien der größtmöglichen Beteiligung, der Offenheit und Verantwortungszurechnung (einschließlich der Identifikation einzelner Interessen im Rahmen der Konsultation), der Effizienz sowie der Kohärenz⁸³ sollen dadurch verwirklicht werden, daß die in den Konsultationsprozeß eingespeisten Informationen ein Mindestmaß an Klarheit und Vollständigkeit aufweisen, daß die beteiligten Interessen nicht zu eng gefaßt (und ggf. nichtorganisierte Interessen einbezogen) werden, daß die Konsultation alle Publikationsmöglichkeiten umfassend nutzen soll, daß ein hinreichender Zeitraum zur Stellungnahme gewährleistet wird und daß schließlich die einschlägigen Stellungnahmen auch veröffentlicht und in der Konsultation berücksichtigt werden⁸⁴. Die durch solche Grundprinzipien erreichte Verstetigung bereits existierender Konsultationsverfahren entspreche nicht zuletzt den Vorstellungen bisheriger

⁷⁹ Weißbuch (Anm. 2), S. 11 mit Fn. 9 und Stellungnahme des WSA zum Thema „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“, ABl. EG 1999 Nr. C 329/30 (33).

⁸⁰ Zu diesen *Catherine Barnard*, *The Social Partners and the Governance Agenda*, in: ELJ 8 (2002), S. 80.

⁸¹ Weißbuch (Anm. 2), S. 13. Beispiel: Telekom-Paket.

⁸² Mitteilung der Kommission: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, Dok. KOM(2002) 704 endgültig. Zu den Stellungnahmen S. 23 ff. Zwei Einzelpersonen haben ebenfalls Stellung bezogen. Grundlage für die Stellungnahmen ist folgender Entwurf: Mitteilung der Kommission – Konsultationsdokument: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, Dok. KOM(2002) 277 endgültig.

⁸³ Weißbuch (Anm. 2), S. 7, sowie Mitteilung der Kommission (Anm. 82), S. 16 ff.

⁸⁴ Mitteilung der Kommission (Anm. 82), S. 19 ff.

Konsultationspartner⁸⁵. Angedeutet wird bereits, daß die Konsultation in Partnerschaftsvereinbarungen münden kann; hier sieht die Kommission jedoch noch Prüfungsbedarf⁸⁶. Sie sieht sich des weiteren veranlaßt, auf die abschließende Entscheidungsbefugnis der vertraglich verfaßten Organe, auf die Primärkompetenz des Parlaments in der Verknüpfung zwischen EU-Institutionen und Gesellschaft⁸⁷ sowie die zu stärkende institutionalisierte Beratungskompetenz der Hilfsorgane WSA⁸⁸ und AdR hinzuweisen⁸⁹.

Zweitens soll die Beteiligung betroffener privater Akteure im Rahmen der Rechtsetzung als Koregulierung verdichtet werden⁹⁰. Angesprochen ist damit die (technische) Normsetzung durch betroffene Kreise sowie die Verwendung rechtlich unverbindlicher Selbstverpflichtungen. Nach dem Weißbuch sind hochpolitische und grundrechtsrelevante Entscheidungen von der Koregulierung ausgenommen; zudem muß das regulatorische Zusammenwirken wettbewerbsrechtskonform sein⁹¹.

Drittens beabsichtigt die Kommission, vorhandene Netzwerke privater Akteure für die Umsetzung von Gemeinschaftszielen nutzbar zu machen bzw. die Netzwerkbildung zu forcieren⁹². Dieser praktisch-politische Netzwerkbegriff ist nicht vollständig deckungsgleich mit dem Netzwerkkonzept der sozialwissenschaftlichen *governance*-Theorie, sondern ist weniger komplex und meint die lose Verbindung privater Einzelpersonen und Organisationen zu gemeinsamer, häufig gemeinschaftsweiter Aktivität. Spätestens an diesem Aspekt wird ein neuralgischer Punkt der Einbindung der Zivilgesellschaft in den gemeinschaftlichen *governance*-Prozeß deutlich: „Größere Einbindung bedeutet ... größere Verantwortung.“⁹³ Je mehr Organisationen und Netzwerke der Zivilgesellschaft beim „Regieren“ mitwirken, um so eher scheint es aus der Perspektive der Kommission gerechtfertigt, sie selbst an die

⁸⁵ Mitteilung der Kommission (Anm. 82), S. 3.

⁸⁶ Weißbuch (Anm. 2), S. 14; Bericht (Anm. 2), S. 16 f.

⁸⁷ Mitteilung der Kommission (Anm. 82), S. 3 und insbesondere S. 5: „The guiding principle for the Commission is therefore to give interested parties a voice, but not a vote.“

⁸⁸ Hierzu *Armstrong*, *Civil Society and the White Paper: Bridging or Jumping the Gaps*, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), S. 116 ff.

⁸⁹ Mitteilung der Kommission (Anm. 82), S. 8.

⁹⁰ Weißbuch (Anm. 2), S. 17.

⁹¹ Weißbuch (Anm. 2), S. 17.

⁹² Weißbuch (Anm. 2), S. 14 f.

⁹³ Weißbuch (Anm. 2), S. 12.

governance-Prinzipien zu binden⁹⁴. Hierin liegt mehr als die bloße Inpflichtnahme Privater. Die von der Kommission erstrebte Bindung privater Akteure an die Grundsätze guten Regierens ist zu Recht als unzulässige Übertragung von Maßstäben für hoheitliches Handeln auf private Aktivität kritisiert worden⁹⁵; ihr ist auf das Schärfste entgegenzutreten – wenn auch unter grundrechtlich-rechtsstaatlichen, nicht demokratischen Gesichtspunkten.

3. Agenturen

Die zentrale verwaltungsorganisationsrechtliche Maßnahme des Weißbuches wird weniger aus den *governance*-Theorien abgeleitet denn aus zwei anderen Quellen gespeist. Die Errichtung unabhängiger Regelungsagenturen geht zunächst rechtshistorisch betrachtet auf das U.S.-amerikanische Verwaltungsrecht zurück. Dort sind *regulatory agencies* unabhängige, vom Kongreß zur Erledigung gesetzlich bestimmter Aufgaben eingesetzte Behörden in eigentümlicher Zwischenstellung zum eigentlichen Exekutivapparat unter Führung des Präsidenten (Ministerien)⁹⁶. Die zweite gedankliche Quelle für das Konzept der Regulierungsagenturen ist der *Regulatory State* Giandomenico Majones⁹⁷. Für den Florentiner Verwaltungswissenschaftler gehören unabhängige Regulierungsinstanzen zum Konzept der regulierenden, Sachprobleme durch technischen und ökonomischen Verstand bearbeitenden Verwaltung⁹⁸.

Die Vorstellungen der Kommission im Weißbuch und der den Regulierungsagenturen gewidmeten besonderen Mitteilung vom Dezember 2002 können auf Erfahrungen mit bereits existierenden ausgegliederten Verwaltungseinheiten zurückgreifen⁹⁹ und sind ausgesprochen

⁹⁴ Weißbuch (Anm. 2), S. 12.

⁹⁵ Möllers, Policy or Political Theory, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), sub 4. Weniger scharf, aber ebenfalls kritisch Armstrong, Civil Society and the White Paper: Bridging or Jumping the Gaps, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), S. 124 f.

⁹⁶ Winfried Brugger, Einführung in das öffentliche Recht der USA, 2. Aufl., München 2001, S. 208 ff.; Oliver Lepsius, Verwaltungsrecht unter dem Common Law, Tübingen 1997, S. 19 ff.

⁹⁷ Darauf weist Christian Joerges, „Economic Order“ – „Technical Realization“ – „The Hour of the Executive“: Some Legal Historical Observations on the Commission White Paper on European Governance, in: ders./Mény/Weiler (Anm. 5), sub 3.2., hin. Die Verbindungen zwischen *governance* und *regulatory state* werden aufgezeigt bei Markus Jachtenfuchs, The Governance Approach to European Integration, in: Journal of Common Market Studies 39 (2001), S. 245.

⁹⁸ Giandomenico Majone, The Future of Regulation in Europe, in: ders. (Hrsg.), Regulating Europe, London 1995, S. 265 (274).

⁹⁹ Zu diesen s. Edoardo Chiti, The Emergence of a Community Administration: The Case of European Agencies, in: CMLRev. 37 (2000), S. 309; Ellen Vos, Reforming the European Commission: What Role to Play for EU Agencies, in: CMLRev. 37 (2000), S. 1113 (1116 ff.); Robert Uerpmann, Mittelbare

klar¹⁰⁰. Regulierungsagenturen sollen der Kommission durch Entlastung im direkten Vollzug des Gemeinschaftsrechts eine Konzentration auf ihre Kernaufgaben ermöglichen¹⁰¹. Hierdurch wird eine gewisse Kostenersparnis erwartet¹⁰². Technischer Sachverstand soll in den Agenturen gebündelt werden – in der Konzentration unabhängigen technischen Sachverständes wird geradezu die *raison d'être* der Regulierungsagenturen gesehen¹⁰³.

Die Kommission unterscheidet in der Mitteilung verschiedene Typen von Agenturen¹⁰⁴. Den Regulierungsagenturen mit aktiver Vollzugsbefugnis werden die Exekutivagenturen gegenübergestellt, die unter strikter Aufsicht durch die Kommission lediglich technische Unterstützungs- und Managementaufgaben durchführen dürfen¹⁰⁵. Für das Statut dieser Exekutivagenturen existiert bereits eine Verordnung¹⁰⁶. Eine weitere Typologie schichtet Agenturen mit der Befugnis zu verbindlichen Einzelfallentscheidungen von solchen ab, die lediglich unterstützende Funktionen haben, sei es durch Empfehlungen und Stellungnahmen an die Kommission, sei es durch Tatsachenberichte¹⁰⁷.

Damit die Autonomie der Regulierungsagenturen nicht zu einer Gefährdung von Einheit und Integrität der gemeinschaftlichen Exekutive führt, schlägt die Kommission einen fixen Rahmen für ihre Errichtung, Organisation und Tätigkeit vor¹⁰⁸. Die Errichtung soll stets auf einem Gemeinschaftsrechtsakt basieren, der im Einklang mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung eine bestimmte Sachpolitik festschreibt. Regulierungsagenturen sollen Rechtspersönlichkeit haben, und auch ihr Sitz sollte im Errichtungsakt geregelt werden. Nach Vorstellung der Kommission läßt sich die Aufgabenübertragung auch mit Entscheidungsbefugnissen verbinden. Sie sieht die Rechtfertigung für eine Autonomie bei der

Gemeinschaftsverwaltung durch gemeinschaftsgeschaffene juristische Personen des öffentlichen Rechts, in: AöR 125 (2000), S. 551, sowie zuletzt *Matthias Nettesheim*, Kompetenzen, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Berlin 2003, S. 415 (463 ff.).

¹⁰⁰ Weißbuch (Anm. 2), S. 19 f.; Mitteilung der Kommission – Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, Dok. KOM(2002) 718 endgültig

¹⁰¹ Weißbuch (Anm. 2), S. 20; Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 2.

¹⁰² Weißbuch (Anm. 2), S. 20.

¹⁰³ Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 5.

¹⁰⁴ Zum folgenden Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 4.

¹⁰⁵ Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 3 f.

¹⁰⁶ Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden; ABl. EG 2003 Nr. L 11/1.

¹⁰⁷ Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 4.

¹⁰⁸ Zum folgenden Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 6 ff.

Aufgabenerledigung in der Technizität und dem damit verbundenen Bedarf an Sachverstand¹⁰⁹. Regulierungsagenturen seien nicht dazu aufgerufen, Interessen abzuwägen, politische Einschätzungen oder ökonomische Beurteilungen vorzunehmen; hierzu bestehe aber auch keine Notwendigkeit, wenn sie in den Gebieten tätig würden, in denen ein einziges bestimmtes öffentliches Interesse vorherrsche¹¹⁰. Entsprechend müsse sich die Aufsicht der Kommission auf eine strikte Rechtsaufsicht im Sinne des Wächteramts nach Art. 211 1. Spstr. EGV beschränken – die Mitteilung spricht insoweit von *special relations* zur Kommission¹¹¹. Die innere Organisation der Agenturen solle von einem fünfzehnköpfigen Verwaltungsrat (*Administrative Board*) mit je sechs von Kommission und Rat sowie drei von den betroffenen Akteuren zu benennenden Mitgliedern angeführt werden¹¹². Eine Benennung von Mitgliedern durch das Parlament behindere die durch dieses ausgeübte effektive äußere Kontrolle¹¹³. Der Direktor als Spitze des Verwaltungsrates sollte von der Kommission wegen ihrer Exekutivverantwortung ernannt werden¹¹⁴. Bei ihrer Tätigkeit müßten die Agenturen an die bürgerbezogenen allgemeinen Rechtsgrundsätze des direkten Verwaltungsvollzuges gebunden sein¹¹⁵. Kontrolliert würde dies durch den Europäischen Bürgerbeauftragten, interne Rechtsmittel sowie letztlich den EuGH. Die Finanzkontrolle würde dem Rechnungshof überantwortet, die politische Kontrollverantwortung Rat und Parlament übertragen¹¹⁶. Diese Rahmenregelungen sollen nach Auffassung der Kommission die Einbindung der Regulierungsagenturen in das organisatorische Gefüge der Gemeinschaft gewährleisten¹¹⁷.

4. Reform bestehender institutioneller Strukturen und des Gemeinschaftsrechts

Ein letztes Maßnahmenbündel ist nur noch in geringem Maße mit dem *governance*-Konzept verbunden. Vielmehr handelt es sich um eine Reihe von Reformen in den institutionellen Strukturen der Gemeinschaft sowie des Gemeinschaftsrechts, die sich gewissermaßen im „Geist“ der *governance* in das Weißbuch einfügen.

109 Weißbuch (Anm. 2), S. 20; Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 8.

110 Weißbuch (Anm. 2), S. 20, Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 8.

111 Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 12 f.

112 Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 9 f.

113 Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 9.

114 Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 10.

115 Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 11.

116 Mitteilung der Kommission (Anm. 100), S. 13.

117 S. Weißbuch (Anm. 2), S. 19 f.

Auf der Ebene der Gemeinschaftsrechtsetzung liegen im Anschluß an das *Governance*-Weißbuch umfassende Vorschläge der Kommission zur Verbesserung der Qualität der Rechtsakte sowie zur inneren Rechtsvereinheitlichung und -vereinfachung vor¹¹⁸. Insbesondere ist eine Konzentration auf Rahmenrichtlinien (oder andere Rechtsakte, die sich auf das Wesentliche beschränken) erstrebt, die Details an Durchführungsbestimmungen verweisen¹¹⁹. Die größte Nähe zur *governance* besteht noch in dem Vorschlag, bisherige Analysen über die Folgen von Rechtsetzungsinitiativen (insbesondere Kosten-Nutzen-Analysen) in einer Gesetzesfolgenabschätzung (*impact assessment*) methodisch stringent zu bündeln¹²⁰. Auf einer anderen Ebene liegt die Initiative, den gemeinschaftsrechtlichen *acquis* zu konsolidieren – im Sinne einer zunächst unverbindlichen Bündelung zusammenhängender Vorschriften – und sodann partiell oder gar insgesamt zu kodifizieren¹²¹. Für die Durchführungsrechtsetzung erstrebt die Kommission eine Straffung des Komitologie-Verfahrens unter verstärkter Einbeziehung des Parlaments, wobei erste Reformschritte bereits vor der Regierungskonferenz angedacht sind¹²².

Schließlich soll die Aufsicht der Kommission über die Durchführung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten verbessert werden. Dies wird vor allem durch eine Prioritätenliste bei der Verfolgung von Gemeinschaftsrechtsverstößen durch die Kommission¹²³ sowie durch eine weitere Formalisierung des Beschwerdeverfahrens bis hin

¹¹⁸ Mitteilung der Kommission: Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds, Dok. KOM(2001) 726 endgültig; Interinstitutionelle Vereinbarung (EP, Rat und Kommission) vom 28.11.2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten, ABl. EG 2002 Nr. C 77/1; Mitteilung der Kommission – Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung, Dok. KOM(2002) 275 endgültig; Mitteilung der Kommission: „Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung“, Dok. KOM(2002) 278 endgültig; Mitteilung der Kommission über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien – „Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik“, Dok. KOM(2002) 713 endgültig, sowie die hier folgenden Dokumente.

¹¹⁹ Weißbuch (Anm. 2), S. 17.

¹²⁰ Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung, Dok. KOM(2002) 276 endgültig. Dazu das „Non-Paper“ Impact Assessment in the Commission (verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/governance/docs/comm_impact_en.pdf).

¹²¹ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktualisierung und Vereinfachung des Acquis communautaire, Dok. KOM(2003) 71 endgültig, S. 11 ff. (dazu: Document de Travail des Services de la Commission: Annexe technique à la communication de la commission sur la mise à jour et la simplification de l'acquis communautaire, Dok. SEK(2003) 165).

¹²² Weißbuch (Anm. 2), 26; Vorschlag für einen Beschluß des Rates zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, Dok. KOM(2002) 719 endgültig

¹²³ Weißbuch (Anm. 2), S. 21.

zu einem entsprechenden Rechtsakt zu erreichen versucht¹²⁴. Hauptziel der Bemühungen der Kommission ist hier wie an anderen, weniger prominenten Stellen im Weißbuch, die Konzentration auf die wesentlichen Aufgaben der Kommission und damit eine erhebliche Effizienzsteigerung zu erreichen.

IV. Governance im Licht des Demokratieprinzips

1. Das Anforderungsprofil des Demokratieprinzips und seine Schwächen

Läßt sich das *governance*-Thema in die Demokratiedebatte einordnen? Ist *governance* demokratisch? Fördert oder hemmt *governance* die Demokratie in Europa?¹²⁵ Die Antwort auf diese zentralen Fragen stößt auf grundlegende Probleme. Sie wird durch die zweigleisige Legitimationsstruktur der Integration über Europäisches Parlament und mitgliedstaatliche Parlamente erheblich erschwert¹²⁶, und es ist kaum geklärt, inwieweit im Prozeß der Europäischen Integration die parlamentarische Legitimation um regulatorische Modelle ergänzt werden muß¹²⁷. Darüber hinaus besteht die generelle Schwierigkeit, einen Maßstab für den Grad der demokratischen Verfaßtheit zu entwickeln und den erwünschten Zuwachs ebenso wie das kritisierte Defizit an Demokratie gleichsam zu quantifizieren. Das Bundesverfassungsgericht bedient sich eines flexiblen Standards, indem es ein hinreichendes Legitimationsniveau in der Zusammenschau von institutioneller, funktioneller, sachlich-inhaltlicher und personeller Legitimation einfordert, doch steht die ununterbrochene Kette personeller Legitimation im Mittelpunkt¹²⁸. Nicht zuletzt angesichts der Kritik an dieser Rechtsprechung ist jedoch keineswegs geklärt, worin der „demokratische Fundamentalbegriff“ (*Armin von Bogdandy*) besteht, ob in der Gleichheit der Aktivbürger, ihrer tendenziellen Selbstregierung, ihrer qualifizierten Mitwirkung oder im

¹²⁴ Mitteilung der Kommission zur besseren Anwendung der Kontrolle des Gemeinschaftsrechts, Dok. KOM(2002) 725 endgültig; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten über die Beziehungen zum Beschwerdeführer bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht, Dok. KOM(2002) 141 endgültig.

¹²⁵ Im Ausgangspunkt sollte durch *governance* die Demokratie in Europa gefördert werden: „Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“, Arbeitsprogramm, Dok. SEK (2000) 1547/7 endgültig.

¹²⁶ Zu dieser *Wolfram Hertel*, Supranationalität als Verfassungsprinzip, Berlin 1999, S. 165 ff.

¹²⁷ Grundlegend *Giandomenico Majone*, Regulatory legitimacy, in: ders. (Anm. 98), S. 284. Instruktiv dazu *Christian Heitsch*, Die Verordnung über den Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane im Lichte des Transparenzprinzips, Berlin 2003, S. 52 ff., sowie *Renaud Dehousse*, European Institutional Architecture After Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure, in: CMLRev. 35 (1998), S. 595 (599 ff.); *Fritz W. Scharpf*, Demokratie in der transnationalen Politik, in: Ulrich Beck (Hrsg.), Politik der Globalisierung, Frankfurt/Main 1998, S. 228 (233 ff.).

„Elitenwettbewerb mit bürgerschaftlicher Sanktionsgewalt“¹²⁹. Dennoch müssen die aufgeworfenen Fragen nicht unbeantwortet bleiben. Man mag ein Demokratiedefizit der Union postulieren, doch wird ihre im Sinne des Grundgesetzes hinreichende demokratische Legitimation nicht einmal vom Bundesverfassungsgericht bestritten, das dem über das Europäische Parlament führenden Legitimationsstrang im Verhältnis zur Legitimation, die durch die nationalen Parlamente vermittelt wird, ein aus verfassungs- wie gemeinschaftsrechtlicher Sicht zu geringes Gewicht beimißt¹³⁰. Umgekehrt wird die Notwendigkeit eines Mindestmaßes an parlamentarisch vermittelter demokratischer Legitimation nicht in Frage gestellt, so daß auch *governance*-Mechanismen auf dieses Mindestmaß angewiesen bleiben.

2. Stärkung der repräsentativen Demokratie durch Governance?

Daher ist es nicht erstaunlich, wenn Teile des *governance*-Konzepts der Kommission problemlos in den Rahmen der zweigleisigen repräsentativ-demokratischen Legitimation der Union integriert werden können¹³¹ (obwohl die Repräsentation unter den Grundsätzen des guten Regierens nicht genannt wird¹³²). Erhöhte Transparenz organisatorischer Strukturen und politischer Entscheidungsabläufe – als Grundsatz guten Regierens – legt politische Verantwortlichkeit der Repräsentanten gegenüber dem Legitimationssubjekt offen und ermöglicht diesem eine informierte und damit an Selbstbestimmung reichere Entscheidung¹³³. Mittelbar können die umfangreichen Bemühungen um Vereinfachung und Systematisierung des Gemeinschaftsrechts zu ähnlichen Ergebnissen führen. Des weiteren lassen sowohl die offene Koordinierungsmethode als auch das avisierte System dreiseitiger Verträge die Organkompetenzen der Parlamente beteiligter Herrschaftsverbände im Grundsatz unberührt, sofern sie – wie vorgesehen – in Koordinierung und Vertragsabschluß bzw. deren Kontrolle eingebunden werden¹³⁴. Allerdings besteht hier die Gefahr einer Gewichtsverschiebung zu Lasten des Europäischen Parlaments, soweit

128 BVerfGE 83, S. 60 (71 ff.); 93, S. 37 (66 ff.). Deutlich BVerfG, DVBl. 2003, S. 923 (924).

129 von Bogdandy, Europäische Prinzipienlehre, in: ders. (Anm. 99), S. 149 (181 Anm. 134)

130 BVerfGE 89, S. 155 (182 ff.).

131 A.A. Eriksen, Democratic or Technocratic Governance, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), S. 64, der von einem grundsätzlichen Widerspruch von *governance* und Demokratie ausgeht.

132 Cygan, in: MLR 65 (2002), S. 231.

133 Deutlich Gertrude Lübbe-Wolff, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), S. 246 (276 f.).

134 Für die offene Koordinierung explizit Bodewig/Voß, in: EuR 2003, S. 310 (325).

Koordinierungsmethode und Kontraktmanagement an die Stelle vertraglich vorgesehener Verfahren mit eindeutig fixierter Parlamentsbeteiligung treten. Ähnlich bestünde eine Gefährdung für Befugnisse des Europäischen Parlaments, wenn die Erledigung von Verwaltungsaufgaben aus der Kommission ausgegliedert und den geplanten Agenturen übertragen würde¹³⁵. Die Gefahr droht seinen Kontrollkompetenzen, wenn parlamentarische Kontrolle der Agenturen und Kommissionsaufsicht über die Agenturen, deren Ausübung wiederum parlamentarisch kontrolliert werden kann, nicht wirksam ausgestaltet wird, sowie seinen Kurationskompetenzen, wenn – wie geplant – mit dem wenig überzeugenden Argument der verbesserten Kontrollmöglichkeiten kein führendes Mitglied der Agenturen vom Parlament benannt werden soll¹³⁶. Dieses Gefahrenpotential für das Europäische Parlament ist höher als jenes, das den Agenturen bezogen auf den Zuständigkeitsbereich mitgliedstaatlicher Verwaltungen zugeschrieben werden mag, denn bei sämtlichen Vorgängen, die das Europäische Parlament zugunsten autonomer (Agenturen) oder intergouvernementaler (Koordinierung, Vereinbarungen) Politikverwirklichung schwächen, muß seine unmittelbare Repräsentation der Völker der Mitgliedstaaten gegenüber dem zweiten, durch die mitgliedstaatlichen Regierungen weitgehend mediatisierten Legitimationsstrang im Vordergrund stehen; zudem verfehlt – was die Agenturen betrifft – die Annahme politisch wertungsfreier (oder auch nur -armer) Verwaltungsaufgaben in erstaunlicher Weise den allgemeinen Erkenntnisstand¹³⁷. Die Gefahr für das Europäische Parlament als Repräsentativorgan der Völker Europas wird vollends offenkundig, wenn man sich jenseits des Weißbuchs vergegenwärtigt, daß *governance* in der Theorie zum Teil als Gegenkonstruktion zum „Westminster-Modell“ verstanden wird, die anderer Legitimationsstrukturen als der demokratischen Repräsentation bedarf¹³⁸.

135 S. auch *Cygan*, in: MLR 65 (2002), S. 236.

136 S.o. III. 3.

137 Plakativ *Weiler*, *The Commission as Euro-Sceptic: A Task-Oriented Commission for a Project-Based Union*, in: *Joerges/Mény/Weiler* (Anm. 5), S. 211: „... breathtaking in its naiveté“. Ähnlich kritisch *Scott/Trubek*, in: ELJ 8 (2002), S. 1 (16).

138 Hier treffen sich *governance* und Regulierungsmodell in auffälliger Weise; s. hierzu *Dehousse*, in: CMLRev. 35 (1998), S. 595 (601).

3. Demokratie durch Governance: Strategien der Ergänzung

a) Demokratie durch Partizipation

An der Spitze dieser neuen Strukturen steht die Betroffenenpartizipation. Sie ist nicht nur einer der fünf „Grundsätze guten Regierens“ und Bezugspunkt eines weiteren, nämlich der Offenheit bzw. Transparenz¹³⁹, sondern scheint unter dem Leitmotiv „Einbindung der Zivilgesellschaft“ in der Grundausrichtung sowie in zentralen Maßnahmen des Weißbuches auf. Zivilgesellschaftliche Akteure haben über Konsultationen bis hin zur Koregulierung oder über das Verflochtensein in Netzwerken am *governance*-Prozeß teil und diese Art der Aktivierung und Integration nichtstaatlicher Akteure steht auch im Zentrum der *governance*-Theorie.

Selbst wo man in Konsequenz daraus, daß sich das überkommene Modell der Volksherrschaft im Mehrebenenmodell nicht in seiner reinen Form verwirklichen läßt, das europarechtliche Demokratieprinzip auf den Brennpunkt der Partizipationschancen des einzelnen richtet¹⁴⁰, neigt niemand auch nur annähernd dazu, das Grundkonzept parlamentarischer Repräsentation zu verabschieden. Auch im Weißbuch der Kommission wird die parlamentarische Letztverantwortung betont¹⁴¹. Das Bewußtsein um die Defizite des Repräsentationsmodells in Europa führt aber zur Suche nach ergänzenden, nicht alternativen Legitimationsmustern¹⁴². Insoweit besteht eine Parallele zur neuesten Rechtsprechung des

¹³⁹ Insofern ist es zutreffend, das Öffentlichkeitsprinzip als „quasi-plebiszitär“ zu kennzeichnen; so *Wolfgang Kahl*, Das Transparenzdefizit im Rechtsetzungsprozeß der EU, in: ZG 1996, S. 224 (233), dagegen *Lübbe-Wolff*, in: VVDStRL 60 (2001), S. 246 (277) mit Fn. 86. Zur legitimierenden Wirkung von Transparenz instruktiv *Heitsch*, Verordnung über den Zugang zu Dokumenten (Anm. 127), S. 56 ff. Selbst im Kontext von *global governance* wird der Transparenz legitimierende Wirkung zugeschrieben: *Keohane/Nye*, Introduction, in: Nye/Donahue (Anm. 13), S. 35.

¹⁴⁰ *Peter M. Huber*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker? Zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, in: Josef Drexler/Karl F. Kreuzer/Dieter H. Scheuing/Ulrich Siebert (Hrsg.), Europäische Demokratie, Baden-Baden 1999, S. 27 ff. (34 und 55); ihm (differenzierend) folgend *von Bogdandy* (Anm. 99), S. 173 f. (ähnlich schon *ders.*, Demokratisch, demokratischer, am demokratischsten?, in: Joachim Bohnert/Christof Gramm/Urs Kindhäuser/Joachim Lege/Alfred Rinke/Gerhard Robbers (Hrsg.), Verfassung – Philosophie – Kirche, Festschrift für Alexander Hollerbach zum 70. Geburtstag, Berlin 2001, S. 363 ff. (370 ff.)).

¹⁴¹ Weißbuch (Anm. 2), S. 18.

¹⁴² Vgl. *Philippe C. Schmitter*, What is there to Legitimise in the European Union ... and How Might this be Accomplished?, in: Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5), S. 79 (91); vgl. auch *Paul Craig*, Democracy and rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment, in: *ders./Harlow* (Anm. 46), S. 33 (54 ff.). Die Kommission selbst ist indes skeptisch: Bericht (Anm. 2), S. 41, sowie *Adrienne Héitier*, Elements of democratic legitimation in Europe, in: *Journal of European Public Policy* 6 (1999), S. 269 (277): „European policy-making reflects a patchwork of democratic practices of different backgrounds.“

Bundesverfassungsgerichts, das im Wasserverbandsbeschuß vom 5. Dezember 2002 die demokratieergänzende und -verstärkende Funktion der funktionalen Selbstverwaltung hervorhebt: „Gelingt es, die eigenverantwortliche Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe mit privater Interessenwahrung zu verbinden, so steigert dies die Wirksamkeit des parlamentarischen Gesetzes.“¹⁴³ Partizipation ist jedoch vielschichtig und läßt sich gerade in bezug auf jene Ergänzungsfunktion – und damit ohne Anspruch auf Vollständigkeit – näher ausdifferenzieren.

b) Demokratie durch Assoziation

Die Einbindung der Bürger¹⁴⁴ vollzieht sich sowohl nach dem theoretischen *governance*-Modell – jedenfalls nach einer seiner Hauptströmungen – als auch nach dem Weißbuch, das dieses Modell rezipiert hat, über Gruppen unterschiedlicher organisatorischer Verdichtung. Während die Theorie auf organisierte Akteure in Netzwerken abstellt, benennt die Kommission im Weißbuch solche Akteure als organisierte Elemente der Zivilgesellschaft und bindet sie in Konsultationsprozessen, Koregulierungsverfahren und durch Selbstverpflichtungsvereinbarungen in den *governance*-Prozeß ein. Hinzu tritt die Kooperation mit Netzwerken unterschiedlichen Verdichtungsgrades zur Politikverwirklichung.

Die Aufwertung von Interessengruppen in derartigen Verfahren und damit der (neo-)korporatistische Zug von *governance* – ob theoretisch oder praktisch – ist offenkundig, zumal politische Parteien als Organisationen der gemeinwohlorientierten Interessenaggregation nicht angesprochen werden¹⁴⁵. Dadurch öffnet sich *governance* allen Gefahren, die mit der Herrschaft von Interessengruppen verbunden sind, von der Ausgrenzung einzelner Unionsbürger bzw. einzelner Gruppen von Unionsbürgern aus der „Zivilgesellschaft“¹⁴⁶ über die Vereinnahmung gemeinschaftlicher und staatlicher Instanzen

¹⁴³ Deutlich BVerfG, DVBl. 2003, S. 923 (926).

¹⁴⁴ Zu *governance* und Unionsbürgerschaft s. *Richard Bellamy/Alex Warleigh (Hrsg.), Citizenship and governance in the European Union*, London 2001.

¹⁴⁵ In diesem Sinne kritisch *Steinberg Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher Identifikation*, in: *Joerges/Mény/Weiler (Anm. 5). Zur Rolle der Parteien in diesem Kontext* auch *Rainer Wahl, Internationalisierung des Staates*, in: *Bohnert/Gramm/Kindhäuser/Lege/Rinken/Robbers (Anm. 140)*, S. 193 (215, Anm. 77).

¹⁴⁶ *Hilp*, in: *ZG 2003*, S. 119 (123).

bis hin zum Stillstand durch festgefahrene Verhandlungen in Konsensgremien¹⁴⁷. Gerade hier darf die Vorrangstellung des Europäischen Parlaments als Repräsentationsorgan nicht zu gering veranschlagt werden.

Andererseits birgt die Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und die Aktivierung von Netzwerken der Zivilgesellschaft auch Chancen. Die Bedeutung freier Vereinigungen für eine Kultur demokratischen Regierens läßt sich nicht leugnen. Zwischen Bürger und Staat tragen Vereinigungen als „intermediäres Polster“ oder „Unterfutter“ dazu bei, den demokratischen Prozeß diesseits der periodischen Wahlakte und der parlamentarischen Abläufe am Leben zu halten¹⁴⁸. Der Vereinigungsfreiheit kommt so eine der Meinungsfreiheit ähnliche Funktion zu¹⁴⁹. In der Theorie wird der Versuch unternommen, die freie Assoziation vom Korporatismus abzugrenzen, die Gesellschaft nicht als Konglomerat von Interessengruppen, sondern als Assoziationsgesellschaft zu begreifen und die repräsentative Demokratie auf der Voraussetzungsseite durch die solchermaßen entstehende assoziative Demokratie zu stärken¹⁵⁰. Insbesondere das Ziel der Aktivierung von Netzwerken, darüber hinaus jedoch die Grundanlage des Weißbuchs insgesamt läßt sich als Ausfluß dieses Demokratiekonzepts verstehen. Weil die Grenzen zum Korporatismus fließend sind – eine interessenlose Assoziation scheint kaum denkbar – müssen dessen Gefahren stets im Blick behalten werden. Die Kommission begegnet dem durch die geschilderten Grundprinzipien und Mindeststandards für die Konsultation sowie durch die inhaltliche Begrenzung der Koregulierung¹⁵¹. Gelingt die Einhaltung dieser Prinzipien, Standards und Grenzen in der praktischen Durchführung des *governance*-Programms, können Demokratiegewinne erzielt werden, die Folgen von Demokratiedefiziten zu mildern geeignet sind.

¹⁴⁷ S. Herdegen, in: VVDStRL 62 (2003), S. 7 (31); Cygan, in: MLR 65 (2002), S. 234 f.; Joseph H. H. Weiler, European models: Polity, people and system, in: Craig/Harlow (Anm. 46), S. 3 (22).

¹⁴⁸ Gunnar Folke Schuppert, Assoziative Demokratie – zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratietheorie, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden 1997, S. 114 (117 und 125).

¹⁴⁹ S. Schuppert, Assoziative Demokratie – zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratietheorie, in: Klein/Schmalz-Bruns (Anm. 148), S. 120 ff.

¹⁵⁰ Grundlegend Joshua Cohen/Joel Rogers, Secondary Association and Democratic Governance, in: Politics and Society 20 (1992), S. 391. S. auch Schuppert, Assoziative Demokratie – zum Platz des organisierten Menschen in der Demokratietheorie, in: Klein/Schmalz-Bruns (Anm. 148), insbesondere S. 125 ff. Philippe C. Schmitter, Interests, Associations and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25/1994, S. 160; Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt/Main 1992, S. 443 f.

¹⁵¹ S.o. III. 2. c.

c) *Demokratie durch Deliberation*

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt man, wenn sich die Perspektive von der Organisation der partizipierenden Akteure und den Partizipationsverfahren zu den Inhalten und Formen der Partizipation verschiebt. In der politikwissenschaftlichen, von der Rechtswissenschaft bislang nur spurenweise rezipierten¹⁵² Theorie setzt eine beachtliche Argumentationsrichtung auf die Beratung im Vorfeld der Entscheidungsfindung¹⁵³. Diese „Deliberation“ – ideengeschichtlich wurzelnd in einer Interpretation des Begriffs *délibération* bei *Jean-Jacques Rousseau* – wird als vernünftiger Prozeß verstanden, der nicht auf verhandelnden Ausgleich, sondern auf argumentative Überzeugung ausgerichtet ist und sowohl bei der Formulierung normativer Entscheidungen als auch in ihrem Vollzug stattfinden kann und soll¹⁵⁴. Die Kommission versucht die in der Deliberativität liegende Partizipationschance durch das Postulat einer verbesserten Konsultations- und Dialogkultur bei der Normvorbereitung fruchtbar zu machen¹⁵⁵. Auch hier gilt: Je intensiver und anspruchsvoller die entscheidungsvorbereitende oder auch nur orientierende Vorfeldberatung, um so dicker das „Unterfutter“ der repräsentativen Demokratie. Dabei darf allerdings nicht von der utopischen Vorstellung eines interessenlosen Diskurses ohne Ideengegensätze ausgegangen werden¹⁵⁶. Verfahrensregeln und andere Mechanismen zur Sicherung der Offenheit des Diskurses sind infolgedessen zur Abwehr des Korporatismusverdachts und der Korporatismusgefahr unabdingbar.

-
- 152 Ein Rezeptionsansatz ist der „deliberative Supranationalismus“, der von *Christian Joerges/Jürgen Neyer*, Vom intergouvernementalen Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, PVS-Sonderheft 29/1998, S. 207 (224 ff.), im Komitologieverfahren nachgewiesen wird. S. auch *Christian Joerges*, ‚Deliberative Supranationalism‘ – Two Defences, in: *ELJ* 8 (2002), S. 133 (138). – Skeptisch zur deliberativen Demokratie aus rechtswissenschaftlicher Sicht *Karl-Heinz Ladeur*, ‚Deliberative Demokratie‘ und ‚Dritter Weg‘ – Eine neue Sackgasse?, in: *Der Staat* 41 (2002), S. 3 (8 ff.).
- 153 *Joseph M. Bessette*, *The Mild Voice of Reason*, Chicago 1994; *James Bohman*, *Public Deliberation*, 1996; *ders./William Rehg* (Hrsg.), *Deliberative Democracy*, Cambridge/Mass. 1997; *Jon Elster*, *Deliberative Democracy*, Cambridge 1998; *Rainer Schmalz-Bruns*, *Deliberativer Supranationalismus*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6 (1999), S. 185 (204 ff.); *Stephen Macedo* (Hrsg.), *Deliberative Politics*, New York 1999.
- 154 *Bernard Manin*, On Legitimacy and Political Deliberation, in: *Political Theory* 3 (1987), S. 338 (344 ff.).
- 155 S.o. III. 2. c. Skeptisch *Möllers*, Policy, Politics or Political Theory, in: *Joerges/Mény/Weiler* (Anm. 5), sub. 3.
- 156 Vgl. *Christoph Engel*, Offene Gemeinwohldefinitionen, in: *Rechtstheorie* 32 (2001), S. 23 (34).

V. Ausblick

Ohne dass man in *governance* ein Allheilmittel sehen müßte, ist mit dem Rückgriff auf dieses Konzept mehr gewonnen, als die – über weite Strecken berechnete! – erste Kritik am Weißbuch vermuten ließe. *Governance* ist nicht nur mit dem demokratischen Prinzip kompatibel, sondern der demokratischen Entwicklung sogar förderlich, wenn man die legitimationsergänzenden Elemente des Konzepts in den Mittelpunkt stellt und in der Praxis eine weitere Schwächung des eher zu verstärkenden Legitimationsstrangs über das Europäische Parlament vermeidet¹⁵⁷. Dies kann nur erreicht werden, wenn einerseits Transparenz sowie assoziative oder deliberative Partizipation rechtswissenschaftlich aufgearbeitet werden, andererseits den Gefahren, die mit einzelnen Elementen des *governance*-Konzepts für die repräsentative Demokratie verbunden sind, durch entsprechende Kautelen in der Praxis begegnet wird, wie dies die Kommission im *Governance*-Weißbuch sowie dem „Follow-up“-Prozeß versucht. Auch der Verfassungsentwurf des Konvents vom 20. Juni 2003¹⁵⁸ integriert partizipatorische Elemente (s. Art. I-46), stellt aber die Letztverantwortung des Parlaments in den Mittelpunkt (Art. I-45).

Governance kann schließlich die europarechtliche Theorie – wie die Theorie des gesamten Öffentlichen Rechts – um eine interessante Perspektive bereichern. Die Wahrnehmung gesellschaftlicher Akteure sowie neuer, netzwerkartiger Kooperationsformen innerhalb der Gesellschaft und mit dem Staat ist in hohem Maße realitätsnah. *Governance* liefert damit das faktische Substrat für neue rechtswissenschaftliche Fragestellungen. Zu diesen zählt an erster Stelle die Neuorientierung des Demokratieprinzips angesichts der strukturellen Grenzen parlamentarischer Legitimation in Mehrebenensystemen¹⁵⁹ – ohne zwingend den Weg in die „postparlamentarische Demokratie“ zu ebnet¹⁶⁰. Das Beharren auf überkommenen Legitimationsmustern, die sich in der Realität nicht mehr verwirklichen lassen, führt in die Sackgasse. Dabei ist das *governance*-Konzept nicht frei von Defiziten – vor allem der korporatistische Zug weckt auch theoretische Bedenken –, doch befindet sich die

¹⁵⁷ In diesem Sinne auch die Entschließung des EP vom 29.11.2001 zum Weißbuch der Kommission „Europäisches Regieren“ (KOM(2001) 428 – C5-0454/2001 – 2001/2181 (COS), A5 0399/2001 29.11.2001).

¹⁵⁸ Dok. CONV 820/03 vom 20.6.2003.

¹⁵⁹ S. nur *Heitsch* (Anm. 127), S. 56.

¹⁶⁰ So aber *Ulrich Beck*, in: ders. (Hrsg.), *Politik der Globalisierung*, Frankfurt/Main 1998, S. 7 (34).

verfassungsrechtswissenschaftliche Demokratiedebatte nicht in einer Situation der Übersättigung in bezug auf Problemlösungen, so daß zumindest erwogen werden muß, inwieweit *governance* ein Kompensationspotential für Demokratiedefizite enthält und alternative Konzepte nicht vorschnell verworfen werden sollten. Ziel muß es sein, die Leistungen der tradierten Inhalte des Demokratieprinzips in einem neuen rechtstatsächlich-politischen Umfeld zu bewahren und durch das theoretische Erschließen von Ergänzungen abzusichern. Der Beitrag des *governance*-Konzepts besteht zumindest in einem besseren Verständnis der neuen Wirkungsbedingungen für die Demokratie.