

»Staat, Zivilgesellschaft und New Governance in der Europäischen Union«

Hans-Jürgen Bieling

1. Zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft

Die Integrationsforschung beantwortet die Frage, ob man bereits von einer europäischen Zivilgesellschaft sprechen kann, zumeist negativ. Das vorgebrachte Standard-Argument lautet dabei, dass sich die Europäische Union weder auf eine klar konturierte europäische Identität noch auf hinreichend entwickelte demokratische Partizipationsformen stützen kann. Die grenzüberschreitende Vernetzung der Bevölkerung, der politischen Akteure und sozialen Bewegungen ist bislang allenfalls schwach entwickelt, weshalb auch nicht zu erkennen ist, wie eine europäische Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft als Voraussetzung und kontrollierendes Gegengewicht von supra- und transnationalen politischen Prozessen fungieren kann. In der Konsequenz sieht sich die Europäische Union demzufolge mit einem Legitimationsdilemma konfrontiert: Solange sie als Kommunikations-, Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft kaum präsent ist, bleibt sie in ihren demokratischen Entwicklungspotentialen strukturell begrenzt, was im Umkehrschluss wiederum die Herausbildung einer europäischen Identität erschwert oder sogar verhindert. Die Begründungen, die hierfür vorgebracht werden, variieren nun freilich ebenso wie die mit ihnen verbundenen politischen Perspektiven. Vereinfachend lassen sich in diesem Kontext zwei analytische Konzeptionen unterscheiden.

In der konservativ-republikanischen Konzeption (vgl. Kielmansegg 1996) geht es nicht zuletzt um die Ausbildung einer kollektiven Identität, die zwar immer auch historisch und damit »künstlich«, d.h. über zivilgesellschaftliche und öffentliche Arenen diskursiv erzeugt wird, grundsätzlich jedoch ein »vorpolisches« Phänomen darstellt. So ist das Demos der Genese staatlicher Institutionen und Beteiligungsformen nicht nur vorgelagert, sondern auch durch eine spezifische, auf ethnischen, kulturellen oder auch sprachlichen Bindungen beruhende Gemeinschaftlichkeit geprägt. Diese Bindungen sollen zugleich jenen Grad an sozialer Homogenität gewähren, der für die Errichtung und Stabilisierung demokratischer Strukturen als unabdinglich betrachtet wird. Die Homogenitätsprämisse ist weit verbreitet und gemeinhin akzeptiert. Letztlich impliziert sie jedoch die Gefahr, dass die sozialen Identitäten und Abgrenzungen – wie vermittelt auch immer – zu einer »zweiten Natur« gerinnen und sie als Produkt einer historischen, durch politische Entscheidungen herbei geführten Entwicklung aus dem Blick geraten.

Auch in der sozial-liberalen Konzeption (vgl. Offe 2001) gehen die Gesellschaften ihrer staatlichen Organisationsform voran. Es ist die nationale Gesellschaft, die den Nationalstaat hervorbringt. Der Prozess der Staatswerdung wird im Bestreben, ein fragmentiertes Sozialgebilde zusammenzufügen, dabei entweder von einem »Einigungsmythos« getragen oder aber von einem »Befreiungsmythos«, d.h. der Ablösung und Unabhängigkeit von »äußeren«, imperialen Mächten. Als Referenzpunkte einer gemeinsamen Identität reproduzieren sich solche Mythen oft selbst noch nach Jahrhunderten, vor allem dann, wenn auf ihrer Grundlage soziale Anrechte und demokratische Partizipationsformen erkämpft und durchgesetzt wurden. Zuweilen wird in diesem Zusammenhang zwar darauf hingewiesen, dass der Staat nicht nur einseitig durch die Gesellschaft definiert wird, sondern auch selbst über seine konkreten Operationen auf die gesellschaftlichen Entwicklung einwirkt. Sobald sich die sozial-liberale Konzeption jedoch spezifischer dem Komplex der Zivilgesellschaft zuwendet, kommt diese in erster Linie als ein – öffentlich-demokratischer – Gegenpol zum Staat, nicht jedoch als dessen komplementäre Ergänzung in den Blick.

Genau eine solche Perspektive scheint analytisch, vor allem dann, wenn man den Staat mit Nicos Poulantzas (1978: 114ff) als Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse mit einer spezifischen institutionellen Materialität begreift, jedoch dringend geboten; und zwar sowohl mit Blick auf die Geschichte als auch in Bezug auf das heutige Europa (vgl. Demirovic 2000). Historisch sind bereits die Kommunikationsstrukturen und Identitäten der modernen (Zivil-)Gesellschaften durch den Staat grundlegend konstituiert worden. Erst infolge der Operationsweise staatlicher Organisationen konnte sich eine auf kapitalistischen Eigentumsformen und entsprechenden Markt- und Austauschverhältnissen basierende Form der Gesellschaftlichkeit entfalten. Im Prinzip charakterisiert diese Konstitutionsdynamik auch den Prozess der europäischen Integration. Obgleich zentrale Kompetenzbereiche wie die Außen- und Sicherheitspolitik oder die Innen- und Justizpolitik noch immer strikt intergouvernemental geregelt sind, ist die Vergemeinschaftung wichtiger Staatsaufgaben im Kontext der Markt- und Währungsintegration weit fortgeschritten. Entgegen des zuweilen propagierten Leitbildes eines sich selbst regulierenden Marktes vollzieht sich die europäische Integration dabei keineswegs als ein rein ökonomischer Prozess, sondern umschließt auch die politische, institutionelle und regulative Organisation eines transnationalen Wirtschaftsraumes. Mittlerweile wird kaum mehr bestritten, dass dessen politische, rechtliche und administrative Vorgaben – von den vertraglichen Grundlagen über Verordnungen, Richtlinien und EuGH-Urteilen bis hin zu den »weichen« Steuerungsformen und intergouvernementalen Koordinationsanstrengungen – in Gestalt kollektiv bindender Entscheidungen die nationalen Regulationsgefüge und Entscheidungsprozesse mehr und mehr durchdringen.

2. Konstitutionelle Weichenstellungen und Europäisierungsimpulse

Von der Herausbildung einer supranationalen Staatlichkeit und europäischen Zivilgesellschaft kann in einem umfassenderen Sinne allerdings erst ab Mitte der 80er Jahre gesprochen werden (vgl. Bornschiefer 2000). Zuvor repräsentierten die vertraglichen Arrangements zur Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die

Kompetenzen der supranationalen Institutionen – EuGH, Kommission und Versammlung bzw. später dann das Parlament – noch eine Verlängerung und unmittelbare Kontrolle der nationalen Staats- und Regierungsinteressen. Die Europäische Gemeinschaft förderte über die Marktintegration und die sektorale Vergemeinschaftung der Energie- und Agrarpolitik zwar schon damals die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der nationalen Wohlfahrtskapitalismen, deren konkrete Ausgestaltung und die spezifischen wirtschafts-, finanz-, geld- und sozialpolitischen Strategien blieben im Kern jedoch national determiniert (vgl. Bieling/Deppe 1996: 488ff). Kurzum, ungeachtet des europäischen Institutionensystems und der zunehmenden ökonomischen Verflechtung kam die EG – die Krisen und Konflikte der späten 60er und 70er Jahre bringen dies recht deutlich zum Ausdruck – nicht über den Status eines fast ausschließlich intergouvernemental getragenen und daher stets prekär organisierten »Zweckverbandes« hinaus.

Dies änderte sich dann jedoch infolge des Integrationsschubes ab Mitte der 80er Jahre (vgl. Bieling/Steinhilber 2000). Nachdem zuvor bereits das Europäische Währungssystem (EWS) aufgrund seiner asymmetrischen Operationsweise – Stichworte: D-Mark Hegemonie und Diktat der deutschen Bundesbank – dazu beigetragen hatte, dass in der EG die Regierungen auf eine restriktive Geld- und Finanzpolitik in Kombination mit einer angebotspolitischen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umschwenkten, rückte mit dem Binnenmarkt '92 ein Projekt auf die Agenda, das über die Beseitigung aller sog. nicht-tarifären – technischen, administrativen und politischen – Handelshemmnisse die nationalen Strategien einer markt- und wettbewerbsgetriebenen Modernisierung europäisierte. Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), mit der dieser Prozess gleichsam auf Dauer gestellt wurde, ermöglichte qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in Fragen der Binnenmarktgestaltung und verankerte das Grundprinzip der wechselseitigen Anerkennung der nationalen Bestimmungen. Zugleich stimulierte der intra-industrielle Handel wie auch die Liberalisierung der Kapitalmärkte und die wachsende Bedeutung der Direktinvestitionen einen regulativen Wettbewerb (vgl. Scharpf 1999), der sich über die Produktregulierung hinaus indirekt auch auf die Formen der Produktionsregulierung erstreckte, also auch auf die Tarif-, Arbeits-, Sozial- und Steuerpolitik.

Durch die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und die jüngsten Pläne zur Errichtung eines nicht nur liberalisierten, sondern wirklich integrierten europäischen Finanzmarktes – anvisiert in dem Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (vgl. Europäische Kommission 1998) – wird dieser, im wesentlichen monetaristisch und neoliberal ausgerichtete europäische Entwicklungspfad weiter vorangetrieben. Auch diese Projekte stützen sich, wie schon das EWS und der EG-Binnenmarkt, auf eine vertragliche bzw. institutionelle Transformation der europäischen und nationalen Regulationsformen. Was die WWU anbetrifft, so werden im EU-Vertrag nicht nur die Kompetenzen, Ziele und Instrumente der Europäischen Zentralbank definiert. Über die Konvergenzkriterien, den Stabilitätspakt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik wird auch deutlich auf die nationale Fiskal- und Finanzpolitik sowie – eher indirekt – auf die nationale Tarif- und Sozialpolitik Einfluss genommen. In Bezug auf die Finanzmarktintegration sind die supranationalen Veränderungen zwar weniger weitreichend, doch auch hier laufen die Vorschläge eines Expertengremiums (vgl. Europäische Kommission 2001) darauf hinaus, durch die Einrichtung zweier Ausschüsse – eines EU-Wertpapierausschusses

und eines Ausschusses der EU-Wertpapierregulierungsbehörden – gleichsam im Rahmen eines erweiterten Komitologieverfahrens die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten des EU Parlaments zu umgehen.

Die verschiedenen Projekte zur vertraglichen Definition und Institutionalisierung einer europäischen Wirtschaftsverfassung, deren Funktionsweise – Regeln, Kriterien und Effekte – der politischen Verantwortung und demokratischen Kontrolle tendenziell entzogen ist, bilden die Kernelemente eines »neuen Konstitutionalismus« (Gill 1992; 1998), dessen regulative Imperative im Sinne kollektiv bindender Entscheidungen die markt- und wettbewerbsorientierte Restrukturierung absichern und vorantreiben. Der »neue Konstitutionalismus« reicht dabei freilich über eine formelle Rahmensetzung zur Stabilisierung der markt- und geldpolitischen Integration hinaus. Er umschließt ebenso die Etablierung eines »komplex institutionalisierten Gefüges autonomisierter Regierungstätigkeit« (Hueglin 1997: 95), das zugleich allerdings darauf angewiesen bleibt, durch spezifische Netzwerkstrukturen und Informationskanäle mit (Experten-)Wissen und einer hieraus abgeleiteten Legitimation versorgt zu werden. Obgleich dies – im Rahmen von bürokratischen, intransparenten, selektiven und wenig demokratischen Strukturen und Entscheidungsverfahren – nicht immer gelingt, kristallisieren sich inzwischen in Gestalt diverser Diskurse, Kommunikationsforen und Handlungsarenen, die sich allesamt mehr oder minder explizit auf das EU-System beziehen, zumindest die Umrisse einer sich entfaltenden europäischen Zivilgesellschaft heraus.

Ungeachtet der – je nach Gegenstand, Politikfeld und Problembezug – noch sehr starken nationalen Interessenslagen, ist es durchaus möglich, einige Dimensionen und Kernelemente einer genuin europäischen zivilgesellschaftlichen Infrastruktur und Öffentlichkeit zu benennen. Deren Genese und Fortentwicklung stützt sich *erstens* auf gemeinschaftliche identitätsstiftende Diskurse und Symbole. Exemplarisch sind hierfür EU-Dokumente, medial inszenierte europäische Gipfeltreffen, EuGH-Entscheidungen, die Aufhebung von Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen oder europäische Sportveranstaltungen – Championsleague oder diverse Europameisterschaften – wie auch EU-Karten bzw. EU-Fahnen. Über die Bedeutung und Reichweite der hierüber vermittelten Identitätsbildung sind die Meinungen sicherlich geteilt. Mit der gemeinsamen Währung »Euro« entsteht nun jedoch ein Referenzpunkt, dessen symbolischer Gehalt sich über die kommerziellen Tagesgeschäfte schon bald auf das Alltagsbewusstsein im Sinne eines »Europäisierungsschubes« auswirken dürfte. Zudem sind die zentralen Vergemeinschaftungsprozesse – insbesondere der EG-Binnenmarkt und die WWU – auch immer dadurch legitimiert worden, dass sie als Ausdruck eines gemeinschaftlichen Kraftaktes das wirtschaftliche und politische Potential der EU gegenüber Nordamerika (USA) und Südostasien (Japan) zu steigern vermögen.

Die identitätsbildende Kraft dieser gemeinschaftlichen Diskurse und Symbole wird *zweitens* durch die Ausdifferenzierung einer europäischen zivilgesellschaftlichen Infrastruktur noch verstärkt. Dies geschieht z.B. durch die europaweite Zirkulation von Nachrichten im Fernsehen und den Printmedien – in der Tagespresse wie in Fachzeitschriften und wissenschaftlichen Journals –, durch den Massentourismus, durch transnationale Think Tanks und Expertenzirkel, d.h. die Herausbildung sog. »epistemic communities«, durch europäische Tagungen und Fachverbände, universitäre Austauschprogramme (z.B. Erasmus) und wissenschaft-

liche Kooperationsverbände oder auch durch die Entstehung eines europäischen Arbeitsmarktes für hochqualifizierte Fach- und Führungskräfte. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Kontext die zunehmende Relevanz von europäischen Parteien und organisierten Interessen, die als repräsentative Assoziationen (z.B. EGB, UNICE, CEEP) zum Teil formell oder als spezifische Lobbying-Agenturen eher informell in die politischen Prozesse des EU-Systems mit einbezogen werden (vgl. Greenwood 1997). Schätzungen zufolge gibt es in Brüssel inzwischen 3.000 Interessengruppen – darunter etwa 500 europäische und internationale Verbände – bzw. etwa 10.000 mit Lobbying beauftragte Personen. Auf das EU-System beziehen sich auch viele NGOs, die vor allem im Bereich der Ökologiepolitik und des Verbraucherschutzes aktiv sind. Zusammen mit anderen sozialen Bewegungen und oppositionellen Netzwerken – u.a. den Euromärschen, dem Euro-Memo, Attac oder Raison d'Agir – sorgen sie dafür, dass in der primär wirtschafts- und wettbewerbspolitisch dominierten europäischen Zivilgesellschaft begrenzt auch soziale und ökologische Fragen artikuliert werden.

Mit dieser diskursiv-symbolischen und infrastrukturellen Entfaltung einer europäischen Zivilgesellschaft geht *drittens* schließlich noch eine Europäisierung der nationalen zivilgesellschaftlichen Strukturen einher (vgl. Cowles u. a. 2001). In dem Maße, wie auch die nationalen politischen Prozesse und öffentlichen Diskurse durch die supranationale Dimension zunehmend überdeterminiert werden, transformieren sich auch die nationalen staatlichen Regulationskomplexe und zivilgesellschaftlichen Verkehrsformen. Dies ist nicht im Sinne einer europäischen Vereinheitlichung zu verstehen. Unbestritten gibt es auf der nationalen Ebene – nicht zuletzt aufgrund der spezifischen nationalen Institutionen, Rechtssysteme, Kräfteverhältnisse oder auch der politischen Kulturen – noch immer vielfältige Spielräume und Besonderheiten. Immer weniger Fragestellungen und Themen können jedoch unabhängig vom europäischen Kontext behandelt werden. Schätzungen zufolge ist die Agenda der nationalen Parlamente schon heute, je nach Politikfeld, mit bis zu 80 Prozent durch die Umsetzung europäischer Vorgaben, zumeist Richtlinien, bestimmt.

3. Die diskursive Vermachtung europäischer Kommunikationsräume

Dieser kursorischen Skizze liegt ein Konzept der europäischen Zivilgesellschaft zugrunde, das weniger normativ ausgerichtet ist, sondern sich in erster Linie analytisch versteht. Es beschreibt nicht so sehr – wie im liberalen und republikanischen Diskurs – einen Gegenpol zur staatlichen Macht, d.h. einen offenen Diskursraum zur demokratischen Kontrolle von politischen Machtzentren und Entscheidungsstrukturen, als vielmehr – im gramscianischen Sinne – ein institutionell und diskursiv vermachtetes Terrain der gesellschaftlichen Konsensgenerierung. Als Moment eines »integralen« europäischen Staates ist die europäische Zivilgesellschaft dabei grundsätzlich doppelt bzw. ambivalent bestimmt: Einerseits trägt sie mit dazu bei, die vorherrschenden, primär neoliberalen Reorganisationsstrategien legitimatorisch abzusichern. Da diese Absicherung jedoch nie vollkommen ist, sondern zumeist prekär bleibt, eröffnet die Zivilgesellschaft für emanzipatorische Kräfte andererseits aber auch immer wieder Möglichkeiten, alternative Diskurse und politische Projekte in die Diskussion einzubringen. Die europäische

Zivilgesellschaft repräsentiert demzufolge beides zugleich: eine hegemonial vermachte Arena zur Absicherung von Herrschaftsstrukturen, aber auch ein Kampffeld, von dem aus sich die Mechanismen der ökonomischen Disziplinierung und staatlichen Kontrolle kritisieren und prinzipiell verändern lassen.

Die Aussichten auf eine demokratisch-emanzipatorische Transformation sind mit Blick auf die sozialen Kräfteverhältnisse derzeit allerdings wenig ermutigend, dominieren seit Anfang der 80er Jahre doch unverkennbar die Konzepte einer neoliberalen Wettbewerbsregulierung. In der Delors-Ära wurden mit der europäischen Industrie- und Infrastrukturpolitik und den sozialpolitischen Initiativen – von der Sozialcharta über das sozialpolitische Aktionsprogramm bis hin zum Sozialprotokoll im Maastrichter Vertrag – zwar zunächst noch einige (sozial-)regulative Gegenakzente gesetzt, in den 90er Jahren schoben sich mit dem Wettbewerbsfähigkeits-Diskurs dann jedoch mehr und mehr neoliberale Reorganisationsstrategien in den Vordergrund. Gefördert wurde diese Entwicklung zum einen durch die Perspektive der WWU, die vor allem auf die Umsetzung einer restriktiven Geld- und Finanzpolitik in Kombination mit einer zurückhaltenden Lohn- und Tarifpolitik hinwirkte. Zum anderen begünstigte aber auch die neue europäische Beschäftigungsstrategie die Verallgemeinerung einer neoliberal ausgerichteten institutionellen und regulativen Transformation. Durch die Unterordnung unter den Wettbewerbsfähigkeits-Diskurs und die Anwendung eines politischen Benchmarking-Verfahrens – die Festlegung von Leitlinien und den »best practice«-Vergleich der nationalen Aktionsprogramme – verengte sich die Beschäftigungspolitik fortan nicht nur auf einen einfachen arbeitsmarktpolitischen Deregulierungs-Ansatz. Sie ist mittlerweile auch für alle angrenzenden Fragen der arbeits- und sozialpolitischen Regulation insofern paradigmatisch, als diese in der EU fast nur noch prozedural – d. h. durch Leitlinien und Rahmenabkommen –, kaum mehr jedoch substantiell und allgemein verbindlich geregelt werden (vgl. Falkner 2000).

Für die EU ist mithin ein Grundprinzip konstitutiv, wonach die Kriterien der Markt- und Währungsintegration im Rahmen eines »neuen Konstitutionalismus« äußerst verbindlich, die Bedingungen der arbeits-, sozial- wie auch der ökologischen Regulation hingegen eher vage, prozedural und flexibel definiert werden. Die Gründe hierfür sind nicht nur in den zum Teil sehr unterschiedlichen nationalen Traditionen und Ausgangsbedingungen zu suchen. Kaum minder wichtig ist die Tatsache, dass es der Allianz aus TNKs, Wirtschaftsverbänden und politischen Entscheidungsträgern immer wieder gelingt, diese ungleichgewichtige Entwicklung diskursiv zu verankern und zu bestätigen. Im Zentrum steht dabei zweifelsohne die zivilgesellschaftliche Definitionsmacht der »big business troika«, bestehend aus dem European Round Table of Industrialists (ERT), dem europäischen Arbeitgeberverband (UNICE) bzw. der UNICE Advisory and Support Group (UASG) und dem EU Committee der American Chamber of Commerce bzw. dem European American Industrial Council (EAIC) (vgl. Cowles 1997). Vor allem der ERT (1991; 1996) und nachfolgend auch UNICE (1997) haben maßgeblich darauf hingewirkt, dass der neoliberale Wettbewerbsfähigkeits-Diskurs und das politische Benchmarking-Verfahren die europäische Agenda grundlegend strukturieren (vgl. van Apeldoorn 2000). Konzeptiv mitgetragen und weiterentwickelt wird dieses Politik-Modell zudem durch einige europäische Think Tanks wie das European Policy Centre (EPC), das Centre for European Policy Studies (CEPS)

und das Centre for the New Europe (CNE), aber auch durch globale Kommunikationsforen wie den Transatlantic Business Dialog (TABD) oder das Weltwirtschaftsforum in Davos. Die lockere Vernetzung zwischen all diesen Organisationen ist vor allem deswegen sehr effektiv, weil die transnationalen Wirtschaftsverbände über einen privilegierten Zugang zur EU Kommission, zur Ratspräsidentschaft und zu den nationalen Regierungen verfügen. Nicht selten werden ihre Ideen und Vorstellungen politisch unmittelbar umgesetzt. Angesichts dieses – auch personell – sehr engen, geradezu symbiotischen Verhältnisses zwischen den ökonomischen und politischen Eliten sprechen Belén Balanya u.a. (2000) von der Entstehung eines »Corporate Europe«.

Diese Beschreibung ist im Kern sicherlich zutreffend. Sie erfasst allerdings nur eine, wenngleich die zentrale Dimension einer asymmetrischen europäischen Kompromissstruktur, in die – wenn auch nur in subalterner Position – letztlich auch viele andere Akteure wie Gewerkschaften, Verbraucher- und Sozialverbände, öffentliche Institutionen oder auch die politische Parteien eingebunden sind. Deren Interessen und Machtpotentiale haben mit dazu beigetragen, dass sich »harte« neoliberale Reorganisationsstrategien in der EU bislang nicht verallgemeinern konnten. Grundsätzlich wird die europäische Integration denn auch eher von einem Modus der »kooperativen Wettbewerbsmodernisierung« getragen. Dieser stützt sich einerseits zwar auf einen relativ weitreichenden ökonomischen Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungskonsens, er versucht darüber hinaus andererseits aber auch – unter anderem durch die Propagierung eines »Partnerschafts«-Ansatzes und über die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren – die Krisen- und Instabilitätsmomente sowie die sozial und ökologisch unerwünschten Konsequenzen einer entfesselten Marktgesellschaft regulativ zu begrenzen. Derartige Initiativen sind bislang allerdings nicht besonders weitreichend und erfolgreich gewesen. Sie können kaum darüber hinwegtäuschen, dass sich die entstehende europäische Zivilgesellschaft als ein primär wirtschafts- und wettbewerbspolitisch motiviertes Elitenprojekt entfaltet. Auch die partielle Öffnung und Rückbindung des EU-Systems an eine relativ enge und sehr selektiv operierende europäische Öffentlichkeit ändert hieran nur wenig. Der eingeschlagene Integrationspfad wird hierdurch legitimatorisch allenfalls vordergründig abgesichert. Die Referenden über den EU-Vertrag – Maastricht, Amsterdam und Nizza – bzw. über den Beitritt einiger EFTA-Staaten (Schweiz und Norwegen) wie auch die Daten des Euro-Barometers haben die anhaltende Europa-Skepsis großer Bevölkerungsteile mitunter sehr deutlich zum Ausdruck gebracht (vgl. Deppe/Felder 1993; Obradovic 1996). Auffällig ist dabei nicht zuletzt, dass vor allem die sozial eher unterprivilegierten Gruppen – gering Qualifizierte, Erwerbstätige in absteigenden Branchen, ein Großteil der Frauen oder auch die ländliche Bevölkerung – dem Integrationsprozess sehr kritisch bis ablehnend gegenüberstehen.

4. European Governance und das Problem der Legitimation

Die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen haben diese schwebende Legitimationskrise mit einigen Initiativen zu beheben versucht. Hierzu zählt – als Antwort auf die in vielen Ländern anhaltend hohe Erwerbslosigkeit – unter anderem die Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie, die Kompe-

tenzerweiterung des EU Parlaments im Rahmen des Zusammenarbeits- und des Mitbestimmungsverfahrens oder die stärkere Gewichtung des Subsidiaritäts-Prinzips zur Verhinderung einer sukzessiven Aushöhlung nationaler Regulierungsbefugnisse. In diesem Kontext sind auch die einigen Ländern eingeräumten Opting-Out-Klauseln anzudeuten sowie die Diskussionen über einen europäischen Kompetenz-Katalog oder die in Lissabon vereinbarte Ausweitung der Methode einer »offenen Koordination«. Gleichsam paradigmatisch ist hierfür das Verfahren der beschäftigungspolitischen Koordination, in dem zunächst allgemeine Leitlinien festgelegt, dann spezifische Indikatoren definiert und nationale Aktionsprogramme ausgearbeitet werden, um schließlich durch die Überwachung und Bewertung dieses Prozesses sog. »best practices« zu identifizieren. Die Lissabon-Strategie will diese Art der Koordination nun einerseits auf weitere Politikfelder übertragen – die Modernisierung des Sozialschutzes, die Bekämpfung der sozialen Exklusion, den Übergang in die Informationsgesellschaft, die Bildungs-, Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie auf die Unternehmenspolitik und Wirtschaftsreformen (vgl. Europäischer Rat 2000) –, andererseits aber auch »offener« anlegen und eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteure in den Prozess mit einbeziehen. Ob durch diese Öffnung des politischen Systems wie auch durch die zuvor erwähnten – insgesamt eher geringfügigen – Modifikationen die Legitimationsbasis europäischer Entscheidungsprozesse grundlegend gestärkt wird, ist nicht sehr wahrscheinlich. Für die meisten Beobachter ist es daher wenig überraschend, dass die im Vorfeld der Ost-Erweiterung eingeleitete institutionelle Reorganisation des EU-Systems – von der primär machtpolitisch motivierten Veränderung der Stimmengewichte im Rat und EU-Parlament einmal abgesehen – weiterhin ganz im Zeichen eines Legitimations-Diskurses steht, der zunehmend durch die Schlagworte »Partizipation«, »Zurechenbarkeit«, »Verantwortung«, »Transparenz« und »Effektivität« bestimmt ist.

Oft verknüpft sich der Partizipationsgedanke mit der Idee eines »Citizen Europe« und der Etablierung einer europäischen Staatsbürgerschaft. Die vertraglichen Bestimmungen zur »Unionsbürgerschaft« – z.B. die Verankerung eines kommunalen Wahlrechts – wie auch die feierlicher Erklärung einer »Charta europäischer Grundrechte« oder der Diskurs über eine zukünftige europäische Verfassung weisen in diese Richtung. Darüber hinaus umschließt der Partizipationsgedanke aber auch eine prozedurale organisationspolitische Dimension, d.h. eine möglichst enge Abstimmung und umfassende Einbeziehung von organisierten Interessen, wissenschaftlichen Experten und diversen Think Tanks. Diese nochmalige Aufwertung von öffentlich-privaten Netzwerkstrukturen soll im Prinzip auf ein erweitertes, zivilgesellschaftlich geöffnetes Komitologie-Verfahren hinauslaufen – d.h. die Abtretung von regulativen Kompetenzen an spezifische Experten-Ausschüsse, die an die Kommission und das EU-Parlament angegliedert sind –, ohne jedoch die Probleme einer intransparenten Kommunikationsstruktur weiter zu verschärfen. Wie dies genau geschehen soll, wird in den Vorüberlegungen zu einem Governance-Weißbuch der Europäischen Kommission (2000) nicht klar. Im Prinzip sind hier nur einige vage Hinweise und Absichtsbekundungen zu finden, dass über entsprechende Verfahren nicht nur die Partizipation, sondern zugleich auch die Zurechenbarkeit, Verantwortung, Transparenz und Effektivität von politischen Entscheidungsprozessen zu verbessern sei.

Die anvisierte Reorganisation europäischer Governance-Mechanismen, die sich gleichsam parallel zur institutionellen Reform wie zur Reform der administrativen Prozesse vollziehen soll, gibt sich somit zwar ambitioniert. Letztlich bleibt sie jedoch sehr widersprüchlich und politisch begrenzt. Bislang ist jedenfalls nicht erkennbar, dass die neuen Verfahren und Kommunikationstechniken über ein technokratisches Regulierungsmodell hinausweisen (vgl. Felder/Grünow 2001). Die wenig gehaltvolle Konzeption von Demokratie als einem deliberativen Prozess der Experten-Konsultation vermag ebenso wenig neue Akzente zu setzen wie die schrittweise Privatisierung politischer Entscheidungsprozesse durch die privilegierte Beteiligung von Wissenschaftlern und Wirtschaftsverbänden. Im Kern dürfte daher der eingeschlagene Integrationspfad und dessen konstitutionelle Absicherung durch die angestrebten Modifikationen im EU-System unverändert bleiben, möglicherweise sogar noch gestärkt werden. Kurzum, die aktuelle Diskussion über »European Governance« ist wenig hilfreich und greift viel zu kurz, da sie die politische Autorität der europäischen Eliten- und Expertennetzwerke eher bekräftigt, anstatt sie unter demokratischen Gesichtspunkten zu kritisieren. Wie immer ein solcher kritischer Ansatz im Detail auch auszusehen hätte, er müsste im Sinne eines »progressiven Konstitutionalismus« zumindest zweierlei implizieren: zum einen die Überzeugung, dass eine substantielle Demokratisierung der Europäischen Union ihre Kraft auch aus den Widerstands- und Protestpotentialen der sozial benachteiligten und organisatorisch nicht hinreichend repräsentierten Bevölkerungsgruppen schöpfen sollte; und zum anderen die Option, die politische, institutionelle und regulative Organisationsform der neuen europäischen Ökonomie in den Diskurs über eine demokratische Transformation von Staat und Zivilgesellschaft mit einzubeziehen.

Literatur

- Balanyá, Belen u.a. (2000): *Europe Inc. Regional & Global Restructuring and the Rise of Corporate Power* (London).
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (1996): Internationalisierung, Integration und politische Regulierung; in: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Europäische Integration* (Opladen), 481-511.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration; in: dies. (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (Münster), 102-130.
- Bornschieer, Volker (Hrsg.) (2000): *State-building in Europe. The Revitalization of Western European Integration* (Cambridge).
- Cowles, Maria Green (1997): *Organizing Industrial Coalitions: A Challenge for the Future?*; in: Wallace, Helen/Young, Alasdair. R. (Hrsg.), *Participation and Policy-Making in the European Union* (Oxford), 116-140.
- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hrsg.) (2001): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* (Ithaca and London).
- Demirovic, Alex (2000): Erweiterter Staat und europäische Integration. Skizzenhafte Überlegungen zur Frage, ob der Begriff der Zivilgesellschaft zur Analyse der Veränderung von Staatlichkeit beitragen kann?; in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie* (Münster), 51-72.
- Deppe, Frank/Michael Felder (1993): *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG)*, FEG-Arbeitspapier Nr. 10 (Marburg).
- ERT (1991): *Reshaping Europe* (Brüssel).

- ERT (1996): Benchmarking For Policy Makers. The Way to Competitiveness, Growth and Job Creation (Brüssel).
- Europäische Kommission (1998): Finanzdienstleistungen: Abstecken eines Aktionsrahmens, KOM(98), 625 endg. (Brüssel).
- Europäische Kommission (2000): Ein Weißbuch zur »Governance« für die Europäische Union. »Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen«. Arbeitsprogramm, SEK(00), 1547/7 endg. (Brüssel).
- Europäische Kommission (2001): Schlussbericht des Ausschusses der Weisen über die Regulierung der europäischen Wertpapiermärkte (Brüssel).
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat vom 23. und 24. März (Lissabon).
- Falkner, Gerda (2000): EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfälle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends; in: PVS, 41(2), 279-391.
- Felder, Michael/Grunow, Dieter (2001): Wie weiter mit Europa? Zwischen »Kompetenzkatalog« und »New Governance«; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 1, 52-60.
- Greenwood, Justin (1997): Representing Interests in the European Union (Houndmills and London).
- Gill, Stephen (1992): The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union; in: Miliband, Ralph/Panitch, Leo (Hrsg.), New World Order? Socialist Register 1992 (London), 157-196.
- Gill, Stephen (1998): European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe; in: New Political Economy, 3(1), 5-26.
- Hueglin, Thomas O. (1997): Regieren in Europa als universalistisches Projekt; in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union (Baden-Baden), 91-107.
- Kielmannsegg, Peter Graf (1996): Integration und Demokratie; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration (Opladen), 47-71.
- Obradovic, Daniela (1996): Policy Legitimacy and the European Union; in: Journal of Common Market Studies, 34(2), 191-221.
- Offe, Claus (2001): Gibt es eine europäische Gesellschaft? Kann es sie geben?; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 4, 423-435.
- Poulantzas, Nicos (1978): Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Sozialistische Demokratie (Hamburg).
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? (Frankfurt a.M.; New York).
- UNICE (1997): Benchmarking Europe's Competitiveness: From Analysis to Action (Brüssel).
- van Apeldoorn, Bastiaan (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists; in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.), Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie (Münster), 189-221.

Arbeitsplatzsicherung
w w w . G B I . a t