

Von der kommissarischen Verwaltung zur politischen Gestaltung Europas?

**Eröffnungsvorlesung des Distinguished-Lectures Programme
am Salzburg Centre of European Union Studies**

25. März 2009

Beate Kohler-Koch, Universität Mannheim und Bremen

Einleitung

Für Eingeweihte ist es offenkundig, dass mein Vortragstitel eine geistige Anleihe an ein prominentes Buch ist, nämlich an das von Sonja Puntscher Riekmann, das den Titel trägt: „Die kommissarische Neuordnung Europas“ (1998).

Selbstverständlich ist nicht die Aussage des Buches noch dieses Vortrages, dass die europäische Integration zu irgendeiner Zeit nur eine Verwaltungsangelegenheit gewesen wäre. Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaften, über die einzelnen Stufen der Vertiefung und Erweiterung bis zur heutigen EU ging es stets um Politik; es wurden bewusst Ziele gesetzt und Maßnahmen ergriffen, mit denen Interessen verfolgt und machtvoll durchgesetzt wurden.

Trotzdem gilt auch für die Politik der europäischen Integration das Diktum von Marx, nämlich dass Geschichte zwar von Individuen gemacht wird aber sich gleichzeitig hinter ihrem Rücken vollzieht. Mit anderen Worten, es geht darum, hinter den Entscheidungen der „hohen Politik“ jene Dynamiken aufzudecken, die das Tempo und die Richtung der Entwicklung vorantreiben.

Erklärungsangebote

Die inzwischen lange Geschichte der europäischen Gemeinschaftsbildung hat uns viele Erklärungsangebote geliefert, aber der wissenschaftliche Wettbewerbs- und damit Verdrängungsprozess hat bewirkt, dass zwei Theorieangebote die Rolle des Marktführers übernommen haben:

1. *Der liberale Intergouvernementalismus* interessiert sich wenig für die verborgene Dynamik der Integration, denn nach dieser Theorie sind es eindeutig benennbare

Akteure, die in Verfolgung ihrer Interessen und ausgestattet mit unterschiedlicher Macht über den Fortgang und die substantielle Ausgestaltung der Integration entscheiden. Staaten, vertreten durch ihre Regierungen, treffen die politischen Entscheidungen; es handelt sich – im neu-modischen Jargon gesprochen – um eine principle-agent Beziehung, in der die jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen Interessen jene Präferenzen vorgeben, die dann als nationale Anliegen in die europäische Verhandlungsarena eingebracht werden. So lässt sich über alle Phasen von der Gründung der EWG bis zum Vertrag von Lissabon der Integrationsverlauf durch die Präferenzen der Mitgliedstaaten, die Verhandlungskonstellation zwischen den Akteuren und das Interesse aller Beteiligten an wirkungsmächtigen Institutionen zur verlässlichen Absicherung einmal getroffener Entscheidungen erklären. Supranationale Institutionen widersprechen zwar dem Prinzip der Aufrechterhaltung staatlicher Souveränität, aber sie sind die beste Antwort auf das von „unvollständigen Verträgen („incomplete contracts“) aufgeworfene Dilemma, gleichzeitig die getreue Achtung der getroffenen Vereinbarungen und eine Offenheit für neue Absprachen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Selbstverständlich gibt es auch in diesem theoretischen Konstrukt eine verborgene Dynamik; sie spiegelt sich in den historischen Veränderungen aus denen heraus sich die Interessenlage der gesellschaftlichen und staatlichen Akteure definieren. Globalisierung, tektonische Verschiebungen in den internationalen Konfliktkonstellationen, die technische Moderne mit all ihren Folgen, etc. werden angesprochen, liegen aber außerhalb des theoretischen Fokus und auch der empirischen Beobachtung.

2. *Der Neo-Funktionalismus* geht von einem ganz anderen Politikverständnis aus und bietet folglich auch eine andere Integrationserklärung an. Politik ist in weiten Bereichen des Lebens das Ringen um angemessene Problemlösungen zur Sicherung gesellschaftlicher Wohlfahrt und somit ist die Erfahrung, dass über die Schaffung eines Binnenmarktes wirtschaftliche Effizienz und Wachstum sichergestellt werden kann, Dreh- und Angelpunkt der europäischen Integration. Der gemeinsame Gewinn aus der wirtschaftlichen Kooperation schafft eine gemeinsame Interessenbasis; dies erleichtert auch die Regelung politischer Konflikte und schafft die Grundlage für gemeinsames Handeln soweit es zur Bewältigung von Interdependenzproblemen angemessen erscheint. Die Dynamik der Integration ergibt sich aus den funktionalen Verschränkungen der Politikbereiche, die nach und nach in den Sog der Vergemeinschaftung einbezogen werden. Selbstverständlich wirken solche

Sachzusammenhänge nicht „an und für sich“, sondern der integrationspolitische „spill-over“ Prozess wird dadurch in Gang gesetzt, dass die positiven Erfahrungen von gesellschaftlichen, vor allem den tonangebenden wirtschaftlichen Akteuren in politisches Handeln umgesetzt werden. Die Rolle der Institutionen wird im interdisziplinären Geist der damaligen Epoche mit dem architektonischen Prinzip von „form follows function“ umschrieben: Die supranationalen Gemeinschaftsinstitutionen dienen der Optimierung funktionaler Politik und je nach Gelingen richtet sich auf sie die Erwartung und politische Unterstützung der gesellschaftlichen Kräfte.

3. Reichen diese Erklärungen aber aus, um zu begreifen, dass die Europäische Union sich über die Zeit zur „strukturierenden Macht des europäischen Kontinents“ (Puntscher Riekmann:) entwickelt konnte?

Kann nach der Logik des liberalen Intergouvernementalismus eine Integration so weit voranschreiten, dass sie in den Mitgliedstaaten zu einer „Transformation von Staatlichkeit“ führt? Und wie kann aus neo-funktionalistischer Sicht das von Mancur Olson so überzeugend beschriebene Dilemma kollektiven Handelns überwunden werden? Selbst wenn der seltene Fall eintreten sollte, dass alle Beteiligten zu einer einheitlichen Einschätzung der anstehenden Probleme kommen sollten und damit die Bereitschaft zum gemeinschaftlichen Handeln gegeben ist, so ist Kooperation noch nicht gesichert. Es bedarf eines Katalysators, um die Felder eines möglichen Konsenses abzustecken und konkurrierende Interessen in Ausgleich zu bringen. Dies ist eine Frage der Macht, doch die Machtfrage wird von den Neo-Funktionalisten nicht gestellt. Es geht um Macht, aber ganz offensichtlich nicht um Macht im Sinne der realistischen Schule, wie sie von Moravcsik verstanden wird, der Macht konkreten Akteuren zuschreibt und als entscheidenden Einflussfaktor in den zwischenstaatlichen Verhandlungen sieht.

Die Frage der Macht steht im Zentrum des Erklärungsangebots von Puntscher Riekmann. Mit ihrem Buch beansprucht sie, „eine Machtheorie der europäischen Integration“ (Puntscher Riekmann: 3) zu liefern, doch sie orientiert sich nicht am Machtbegriff der realistischen Schule sondern verweist auf den Machtbegriff von Foucault. Politik begreift sie als „Organisation von Macht“, deren Ziel „die Stabilität einer Ordnung“ ist (Puntscher Riekmann: 27). Aus diesem Blickwinkel betrachtet ist die Kernfrage der europäischen Integration, welche Instanzen und welche Techniken es vermögen, „den Verwandlungsprozess alter Ordnungen in eine neue zu

organisieren“ (Puntscher Riekmann: 6). Sie findet im historischen Prozess der französischen Staatsbildung ab dem 17. Jahrhundert überraschende Parallelen und entkleidet damit die europäische Integration vom Mythos der Einmaligkeit (Puntscher Riekmann: 58f, 68). Damals wie heute hat das Institut der „kommissarischen Verwaltung“ das Integrationsprojekt vorangetrieben, d. h. es wurde Bürokraten eines neuen Typs und mit einer besonderen Rollenzuschreibung als „politische Unternehmer“ eingesetzt. Damals wie heute waren es „Funktionäre der neuen Einheitsidee“, die außerhalb der exekutiven Verwaltungsstrukturen standen, die mit „relativ großen und im Detail nicht definierten Kompetenzen“ ausgestattet den Auftrag, d. h. die *Commission* hatten, „die Zentralisierung voranzutreiben und zu moderieren“ (Puntscher Riekmann: 6). Ich habe nicht die Zeit und würde es auch lieber Puntscher Riekmann überlassen, die theoretischen Facetten und historischen Dimensionen der „kommissarischen Verwaltung“ auszuleuchten. In ihrem Buch zeichnet Puntscher Riekmann den faszinierenden Prozess der Machtverschiebung von der Peripherie zum Zentrum nach, der so erfolgreich verlief, weil er eben kein Akt der Unterwerfung war, sondern am besten als eine „Metamorphose von Macht durch die Verschmelzung von zentralen und peripheren Interessen“ zu begreifen ist (Puntscher Riekmann: 73). Diese Machtverschiebung ist nicht ohne einen Willen zur Neuorientierung in der Peripherie möglich, aber da dieser Wille diffus und widersprüchlich ist, bedarf es im Zentrum eines *Dispositivs*, einer Vorkehrung, „die diesen Willen lockt, empfängt und handlungsfähig macht, seine Erwartungen lebendig hält und befriedigt, seine Differenzen moderiert und ausgleicht.“ (Puntscher Riekmann: 74) Die Techniken und Praktiken, die diese machtpolitische Zentralisierung vorantreiben, sind uns aus den Beschreibungen der heutigen EU Politik nur allzu vertraut: die auf die Zentrale ausgerichtete Sammlung und Produktion von Wissen und die Schaffung eines „communicative universe“ wie es von Bogdandy einmal genannt hat; die Fragmentierung von Entscheidungsgewalt, die dann zwangsläufig den Bedarf an Koordination erhöht; die Informalität der Entscheidungsprozesse, deren Abläufe durch immer neue Verfahren und die Hereinnahme weiterer Akteure verwischt werden; die irreguläre aber im Zeitverlauf kontinuierliche Überdehnung von Kompetenzen und die Fixierung des Bestandes; nicht zuletzt die Schaffung einer neuen Rechtsordnung durch Überlagerung und Verdrängung der alten (Puntscher Riekmann: 83). Dies alles entfaltet sich nicht als

teleologischer geplanter Prozess, sondern quasi „im Experiment“ (Puntscher Riekmann: 157).

Wo liegen die Grenzen dieses Prozesses? Wo produziert er Krisen, die nicht mit den Praktiken der kommissarischen Verwaltung eingefangen werden können? Puntscher Riekmann hat in ihrem Buch die Defizite bereits genannt, nämlich die Vernachlässigung der „kulturellen Integration und der symbolischen Identitätsstiftung“ (Puntscher Riekmann: 83), die „Vielzahl von Grauzonen“ (Puntscher Riekmann: 158), die zu einer Verschleierung von politischer Verantwortlichkeit führen und nicht zuletzt der politische „Unwillen, die Möglichkeit von Demokratie unter den gegebenen Umständen neu zu analysieren und neu zu denken.“ (Puntscher Riekmann: 203) Damit verweist sie auf die Achillesferse der kommissarischen Verwaltung der Integration, nämlich den Mangel an demokratischer Legitimität. Legitimität kann zum einen als normatives Konzept verstanden werden und zum anderen als „empirische Legitimität“ (wie David Easton es genannt hat), nämlich als Glaube der Bürger an die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft, was dann in der tatsächlichen Unterstützung der EU durch die Öffentlichkeit abzulesen ist.

Seit der Veröffentlichung des Buches von Puntscher Riekmann ist dieses Thema zunehmend in den Mittelpunkt der politischen und wissenschaftlichen Debatte gerückt. Es gibt eine breite Palette von Analysen des Demokratiedefizits der EU und vielfältige Strategien zu seiner politischen Behebung, die von gesteigerten Anstrengungen im Bereich der politischen Bildung bis hin zu institutionellen Reformen reichen, mit denen die repräsentative und auch die „partizipative Demokratie“ (Verfassungsvertrag Art. 47) im Verfassungssystem der EU gestärkt werden soll. Zwei Fragen drängen sich auf:

- i. Mit welchen neuen Kontextbedingungen haben wir es zu tun?
- ii. Ist die kommissarische Verwaltung unter diesen neuen Kontextbedingungen obsolet oder tritt sie nur in verändertem Gewand auf?

Neue Kontextbedingungen?

Ich möchte hier den jüngsten Beitrag von Liesbet Hooghe und Gary Marks (veröffentlicht im British Journal of Political Science 2009) zum Ausgangspunkt nehmen, dessen Kernthese

bereits im Titel treffend auf den Punkt gebracht wird: „From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“.

Die Autoren bieten darin zunächst die bekannte Erzählung der Geschichte der europäischen Integration und ihrer theoretischen Deutung. Dabei verweisen sie darauf, dass sowohl die Neo-Funktionalisten als auch die Intergouvernementalisten eines gemeinsam haben, nämlich die Konzentration auf wirtschaftliche Interessenunterschiede. Dementsprechend wird mehr oder weniger explizit davon ausgegangen, dass das Handeln der politischen Eliten von den Wirtschaftsinteressen ihrer Klientel bestimmt ist und somit Konflikte über wirtschaftliche Ordnungspolitik und Verteilungsfragen dominierten. Konkret gesagt: Euroskeptizismus war und ist unter Sozialdemokraten und Sozialisten verbreitet, weil die EU zu sehr auf die Freiheit des Marktes ausgerichtet ist und die soziale Schutzfunktion der öffentlichen Hand vernachlässigt, während die EU von Seiten der Konservativen und Liberalen nachhaltige Zustimmung findet, weil diese Wettbewerb und freien Handel als Garant für Wachstum und Wohlfahrt sehen.

Der Integrationsverlauf von Maastricht zu Amsterdam fügt sich reibungslos in diese Diagnose ein: Die breite Öffentlichkeit reagierte kritisch auf die im Vertrag von Maastricht (1993) vereinbarte Vertiefung der Integration durch den Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion, was in den negativen bzw. knappen Referenden in Dänemark und Frankreich zum Ausdruck kam. Die politische Reaktion auf die Demonstration des öffentlichen Unmuts war, dass die damals mehrheitlich sozialdemokratischen Regierungen die Vertiefung der negativen Integration durch den Vertrag von Maastricht durch eine Ausdehnung der „positiven Integration“ im Vertrag von Amsterdam korrigierten. Sie verstärkten die Möglichkeiten zur Marktsteuerung durch Ausweitung der Regulierungskompetenzen der EU auf den Gebieten Beschäftigung, Soziales, Gleichberechtigung, Bürgerrechte und Umwelt.

L. Hooghe und G. Marks stellen nun die These auf, dass die Interpretation der Haltung der Öffentlichkeit sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft durch die vorherrschenden parteipolitischen cleavage Strukturen verengt wurde. Quer durch die europäischen Mitgliedstaaten bis hinein in das Europäische Parlament dominiert der politische rechts/links Gegensatz. Aber sowohl das rechte als auch das linke politische Lager wird vertreten durch regierungstragende Volksparteien und wenn deren Einstellung zur EU auch unterschiedlich ist, so treten sie doch alle für die europäische Integration ein. Keine dieser Parteien bietet sich als Kristallisationspunkt für eine radikale Ablehnung der EU an. So lange wir nur den rechts/links Gegensatz im Auge haben, so Hooghe und Marks, übersehen wir, dass die

Gegnerschaft zur EU immer schon latent vorhanden war. Sie wurde nicht wahrgenommen, weil sie sich aus einer ganz anderen Quelle speist, nämlich aus dem Gefühl der Bedrohung der (nationalen) Identität. Diese Identitätsbedrohung entzündet sich sowohl grundsätzlich am Ausbau der EU als auch an bestimmten Politiken der heutigen EU. Die daraus resultierende kritische bis negative Haltung zur EU wird aber nur politisch virulent, wenn sie durch politische Akteure öffentlich aktiviert wird. Dies geschieht nun nicht durch die Volksparteien, sondern durch die Parteien am Rande des etablierten (linken und rechten) Parteienspektrums. Die Mechanismen der Aktivierung sind uns wohl bekannt: im politikwissenschaftlichen Jargon geht es um „priming“ (bestimmten Haltungen und Tatbeständen wird im politischen Diskurs Bedeutung zugewiesen), „framing“ (ein bestimmter Sachverhalt wie konkrete EU Maßnahmen wird in Verbindung mit eben solchen Grundhaltungen und Tatbeständen gebracht) und „cueing“ (das Ganze wird mit negativen Konnotationen besetzt). (Hooghe/Marks: 13)

Wann aber gelingt es den bislang eher randständigen Parteien meinungsbildend zu wirken und unter welchen Bedingungen werden ihre Bemühungen politisch virulent? Grundlage ist zum einen eine Veränderung in der politischen Meinung zu Europa und in den Strukturen der nationalen politischen Parteiensysteme. Hooghe und Marks verweisen darauf, dass im Unterschied zu der Zeit vor Maastricht sich (1) in der Öffentlichkeit stabile Einstellungen zur EU herausgebildet haben, (2) diese Einstellungen das nationale Wahlverhalten beeinflussen und (3) diese vorhandene politische Konflikte aktivieren. (Hooghe/Marks: 7) Folglich wird die öffentliche Meinung zu europäischen Fragen für den politischen Parteienwettbewerb bedeutsam obwohl die allgemeine Unterstützung für die EU langfristig betrachtet sich nicht wesentlich verändert hat. Die Identitätsfrage spielt eine zunehmende Rolle, zum einen weil sie durch die Verfassungsdebatte und die Kontroverse um die Erweiterung der EU unter Einschluss der Türkei aktualisiert wurde; zum anderen weil redistributive Politiken der EU in der öffentlichen Wahrnehmung überwiegend als eine Umverteilung nicht nach sozialen, sondern nach territorialen Kriterien gesehen wird. Selbst die deregulierenden Politiken der EU nicht lediglich als Sieg des marktliberalen Gedankengutes über soziale Fürsorge eingestuft werden, sondern als Eingriffe in die Autonomie des nationalen Wohlfahrtsstaates und damit als Verletzung von historisch gewachsener Identität. Die Neu-Etikettierung wirtschaftlicher und sozialer Konflikte als Identitätskonflikte ist deshalb virulent, weil in der Gegenwart die Politiken der EU tiefer in das tägliche Leben der Bürger eingreifen als je zuvor und weil die Debatte um Identität in der breiten öffentlichen Meinung eine viel stärkere Resonanz findet als unter politischen und wirtschaftlichen Eliten. Mit anderen Worten, in dem Moment, in

dem Europapolitik relevant für Identität wird, ist zu erwarten, dass sie in viel höherem Maße politisiert wird.

Die Politisierung wird vor allem von den rechten Parteien vorangetrieben, die geschickt auf der Klaviatur der Angst vor kultureller Überfremdung und vor Verlust nationaler Eigenständigkeit spielen. Je wahrscheinlicher es ist, dass diese Parteien das Kräfteverhältnis zwischen den regierungstragenden Volksparteien verschieben, desto weniger kann diese Konfliktdimension aus der öffentlichen Debatte verbannt werden. In Deutschland wird die von den rechten und linken Randparteien initiierte anti-EU Debatte als Verstoß gegen die „political correctness“ stigmatisiert und so aus dem politischen Diskurs weitgehend ausgeklammert; in Österreich ist man seit langem nicht mehr in dieser komfortablen Situation. Wenn auch die Relevanz der Identitätsdebatte in den Mitgliedstaaten der EU sehr unterschiedlich ist, so gilt doch allgemein, dass die Europapolitik politischer geworden ist. Sie ist eindeutig in der Innenpolitik angekommen; sie wird von einer kritischeren Öffentlichkeit verfolgt und zwingt die nationalen Politiker zur Vorsicht. Insofern stimme ich der Aussage von Hooghe und Marks zu, dass wir von einer Zeit des „permissive consensus“ in eine Zeit des „constraining dissensus“ gewechselt haben. Damit ist allerdings noch nichts darüber ausgesagt, wie wirkungsvoll diese Handlungsbeschränkungen sind und wann sie greifen. Nur um ein Beispiel herauszunehmen: Nach den gescheiterten Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden war keine Regierung mehr bereit, freiwillig dieses Instrument einzusetzen. Wie wir aber wissen, wurde dadurch die parlamentarische Ratifizierung nicht behindert.

Endstation der kommissarischen Verwaltung Europas?

Bemerkenswert bei der Analyse von Hooghe und Marks ist, dass sie lediglich die mitgliedstaatliche Ebene ins Auge fassen. Um ein umfassenderes Bild der Chancen einer weitergehenden Integration zu gewinnen, müsste aber die sich aus dem nationalen Parteienwettbewerb ergebenden Handlungsbeschränkungen gegen die Sogwirkungen Brüsseler Politik abgewogen werden. Zwei voneinander unabhängige Dynamiken sind hier zu betrachten: Zum einen das Zusammenwachsen eines europäischen Verwaltungsraums, zum anderen die Auffüllung des intermediären politischen Raumes durch eine transnationale Zivilgesellschaft.

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat sich in jüngster Zeit intensiv mit beiden Phänomenen auseinandergesetzt. Die Bevölkerung der EU mit einer Unzahl von Beratungs-,

Experten- und Verwaltungsausschüssen ist unübersehbar. Es hat sich ein verflochtenes Komitologie-System entwickelt und zentrale Steuerungs- und Verwaltungsaufgaben sind auf eine Vielzahl von Agenturen übertragen worden. In all diese Ausschüsse und EU Behörden sind nationale Verwaltungsbeamte engstens eingebunden und haben sich inzwischen - zwar nicht formal, doch de facto – zu „Doppelagenten“ entwickelt. Unbeschadet ihrer ministeriellen Weisungsgebundenheit agieren sie immer auch als Vertreter des europäischen Interesses, d. h. sie stehen für den Erfolg der gemeinschaftlichen Politik und engagieren sich für den Fortgang der europäischen Kooperation. Puntcher Riekmann könnte ihnen sehr viel sachkundiger als ich diese Entwicklung zu einem „European administrative space“ darlegen, da sie in einem internationalen Forschungsverbund (CONNEX, RG 1) just zu dieser Frage gearbeitet hat. Ich denke, sie stimmt mir zu, dass es kaum zu erwarten ist, dass die innerstaatliche Politisierung eine direkte Auswirkung auf die Kooperationsdynamik des europäischen „Verwaltungsverbundes“ (Schmidt-Aßmann) haben wird.

Mit dem Phänomen der Bevölkerung des europäischen intermediären Raumes durch eine transnationale Zivilgesellschaft habe ich mich in meiner eigenen Forschung intensiv befasst. Seit Mitte der 1990er Jahre können wir beobachten, wie im politischen aber auch im akademischen Diskurs die Zivilgesellschaft zum Hoffnungsträger für die europäische Demokratie hochstilisiert wurde. Wurden in der Vergangenheit die gesellschaftlichen Gruppen, die Zugang zur europäischen Politik suchten, unter den Verdacht der Verfolgung eigennütziger Interessen gestellt, so wurden nun die Gemeinwohl stiftenden Effekte pluralistischer Interessenvertretung herausgestrichen. Die Einbindung der Zivilgesellschaft versprach eine bessere Einschätzung der Bedürfnisse der Politikbetroffenen und eine breitere Nutzung ihres Wissens. Sie ermöglichte so eine bedarfsgerechte und effiziente Politik, was unweigerlich der output-Legitimität der EU zu Gute kommen musste. Gleichzeitig wurde an die aktive Einbindung der Zivilgesellschaft die Erwartung erhöhter input-Legitimität geknüpft. Sei es über den „zivilen Dialog“ zu Zukunftsfragen der EU, sei es durch die Mitwirkung in den offen gestalteten Konsultationsprozessen oder durch das Engagement in europäischen Bürgerprojekten soll die EU mehr Bürgernähe gewinnen. Der empirische Befund ist ernüchternd. Das liegt nicht nur daran, dass die von der EU Kommission als „Zivilgesellschaft“ apostrophierten Verbände - nach der Definition in ihrem Weißbuch zum europäischen Regieren (Kommission 2001) jede staatlich unabhängige und nicht Gewinn orientierte Organisation – ihre jeweiligen Interessen in den Vordergrund stellen, sondern es liegt an den strukturellen Bedingungen der europäischen Politik. Sie verlangt Professionalität, die nur mit beträchtlichem Ressourcenaufwand zu erreichen ist, und sie entwickelt sich in

langwierigen Verhandlungen zwischen einer Vielzahl von Akteuren in komplex verschachtelten Gremien. Folglich steht es schlecht um die für Demokratie unerlässlichen Prinzipien der gleichberechtigten Repräsentation und der politischen Verantwortlichkeit, d. h. der wirksamen Kontrolle von Politik durch die Bürger.

Wie fügt sich aber die Einbindung der Zivilgesellschaft in die kommissarische Verwaltung Europas ein? Ein nicht intendierter Nebenbefund unserer Forschung war, dass die im Weißbuch und im Verfassungsvertrag versprochene Umsetzung von „partizipativem Regieren“ zwar wenig zur demokratischen Legitimität der EU beigetragen hat, aber in vielerlei Hinsicht der Vertiefung der europäischen Integration dient. Die Kommission und auch das Europäische Parlament fördern die europäische Organisation gesellschaftlicher Interessen und pflegen den aktiven Umgang mit den diversen Gruppen. So unterschiedlich diese auch sein mögen, mit ganz wenigen Ausnahmen haben sie alle eines gemeinsam: Sie treten nachdrücklich für die Stärkung des europäischen Systems ein. (Kohler-Koch 2008: 180) Die oft geäußerte Unterstellung, dass dies der finanziellen Abhängigkeit der entsprechenden Organisationen geschuldet sei, ist wenig stichhaltig. Zum einen trifft diese Abhängigkeit nur auf eine bestimmte Gruppe der Organisationen zu, während unserer Beobachtung nach eben alle Verbände ähnliche Verhaltensweisen aufzeigen. Eindeutig abhängig von EU Geldern ist die Mehrzahl der für allgemeine Interessen eintretenden europäischen Assoziationen. Vor allem die in den letzten Jahren gegründeten „Plattformen“ und „Netzwerke“, welche die fast unüberschaubare Vielzahl von Einzelverbänden zusammengeführt haben, sind oft bis zu 90 % von der finanziellen Unterstützung der EU abhängig (Greenwood 2007). Das Interesse der Kommission ist eindeutig: Es erleichtert die Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Gruppen, wenn diese bereits im Vorfeld einer Konsultation ihre Interessen auf einen gemeinsamen Nenner bringen und so mit „einer Stimme“ sprechen können. Die einseitige Unterstützung der Verbände, die sich die Vertretung der Interessen breiter Bevölkerungsgruppen (Verbraucher, Umwelt, Kultur, öffentliche Gesundheit, Menschenrechte, etc.) zur Aufgabe gemacht haben, kann sich die Kommission nicht nur als Positiva auf ihr Konto der Demokratieförderung verbuchen, sondern gewährt ihr auch einen größeren Handlungsspielraum für die Austarierung widerstreitender Interessen. Die finanzierten Gruppe agieren aber keineswegs als „his master’s voice“, sondern nehmen eher die Rolle der loyalen Opposition ein: Sie plädieren grundsätzlich für eine europäische Lösung, aber nicht unbedingt für den von der Kommission vorgeschlagenen Kurs. Die Übernahme pro-europäischer Einstellungen ist eher Folge verbandlicher Rekrutierungspolitik und ein Sozialisationseffekt. Viele Organisationen (z. B. bei den Mitgliedsorganisationen der

Civil Society Contact Group) rekrutieren ihr Mitarbeiter aus dem Brüsseler Umfeld, d. h. aus den EU Institutionen oder den in und mit Brüssel assoziierten Einrichtungen (Verbände, aber auch Think Tanks und akademische Einrichtungen) und für sie ist Brüssel ihre Lebenswelt.

Eine über die pro-europäische Einstellung hinausgehende Identifikation mit den integrationspolitischen Zielen der Kommission ist dagegen zu beobachten, wenn Verbände sich stark über EU Projekte finanzieren und im Auftrag der Kommission Öffentlichkeitsarbeit bzw. politische Bildung betreiben.

Für die grundsätzlich positive Integrationsorientierung der Brüsseler Verbände gibt es eine Reihe von guten Gründen. Bei den europäischen Verbänden ist es Bestandteil ihrer Gründungslogik und entspricht ihrem institutionellen Eigeninteresse. Mit jeder Ausweitung der gemeinschaftlichen Kompetenzen steigt auch ihre Bedeutung als Vertreter betroffener Interessen, seien diese nun real oder imaginiert. Dementsprechend betrachtet die Kommission die Brüsseler Organisationen als „natürliche Verbündete“ wenn den Mitgliedstaaten eine Ausweitung der EU Zuständigkeit für Gesundheitsfragen oder die Bereitstellung öffentlicher Gelder für europäische Armutsprogramme abgerungen werden soll. In beiden Fällen überließ die Kommission die öffentliche Geißelung der widerstrebenden Mitgliedstaaten den Nicht-Regierungsorganisationen. Die nationalen Vorbehalte wurden als zynische Missachtung des Armutsproblems gebrandmarkt und waren schließlich nicht mehr aufrecht zu erhalten (Bauer 2002).

Doch nicht nur Brüsseler Verbände agieren im Sinne der Ausweitung von EU Zuständigkeiten. Gerade die wettbewerbsfähigen Wirtschaftsakteure drängen auf europäische Regelungen, sei es um von der Einheitlichkeit der Regulierungen zu profitieren, sei es, weil sie erwarten, dass ihr Vorpreschen ihnen auch den ihnen genehmen Regulierungsmodus sichert („advantage of the first move“, Heritier). Aber nicht nur die ressourcenstarken und organisatorisch leistungsfähigen nationalen Verbände wissen die Vorteile des europäischen Mehrebenensystems zu nutzen. Empirische Untersuchungen der Verbände in den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas zeigen, dass viele mit Erfolg den Umweg über Brüssel gehen, um ihre Interessen bei der eigenen Regierung durchzusetzen und folglich Integration als Gewinn erleben (Pleines 2008).

Fazit: kommissarische Verwaltung in neuer Gestalt

Wägt man nun die Thesen von Puntcher Riekmann und von Hooghe und Marks im Lichte unserer empirischen Ergebnisse gegeneinander ab, so scheint sich ein neues „dynamisches

Ungleichgewicht“ (Puntscher Riekmann: 223) zwischen Integration fördernden und hemmenden Kräften abzuzeichnen. Der die nationalen Parteien und Regierungen hemmende „constraining dissensus“ scheint mir durch eine neue Praxis und neue Bündnispartner der kommissarischen Verwaltung aufgehoben zu werden. Mein Fazit – um auf den Titel des Vortrags zurückzukommen – ist dementsprechend: Die kommissarische Verwaltung ist und bleibt eine wesentliche Kraft der politischen Gestaltung Europas.