

MANNHEIMER
ZENTRUM FÜR
EUROPÄISCHE
SOZIALFORSCHUNG



Regieren im dynamischen Mehrebenensystem

Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch
AB III / Nr. 12
Mannheim 1995

ISSN 0948-0099

Arbeitspapiere

Working papers

Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch

Regieren im dynamischen Mehrebenensystem

Markus Jachtenfuchs, Beate Kohler-Koch:
Regieren im dynamischen Mehrebenensystem.
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
Mannheim, 1995.
(Arbeitspapiere Arbeitsbereich III / 12)
ISSN 0948-0099

Deckblattlayout: Uwe Freund

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,--

Bezug:

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

Redaktionelle Notiz:

Dr. Markus Jachtenfuchs ist Mitarbeiter des DFG-geförderten Projektes „Regieren in der EU“, das im Arbeitsbereich III des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung angesiedelt ist. Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II der Universität Mannheim, ist Leiterin des Arbeitsbereiches III des MZES. Ihre gegenwärtigen Schwerpunkte liegen im Bereich der Interessengruppenforschung und der Rolle von Regionen in der EU. Weiterhin arbeitet sie zur Theorie und Empirie im Bereich der Internationalen Politik.

Der Aufsatz erscheint in: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch: "Europäische Integration", Leske und Budrich, Opladen 1995.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Einleitung | 1 |
| 1. Politische Ordnung und Regieren | 2 |
| 2. Politik in neuer Gestalt | 8 |
| 3. Regieren jenseits des Staates | 15 |
| 4. Legitimes Regieren in Europa | 19 |
| Literatur | 25 |

Regieren im dynamischen Mehrebenensystem

Wenn der Bürger gefragt wird, so gibt es seiner Meinung nach eine Fülle politischer Aufgaben, die am besten von der EU übernommen werden sollten. Dies zeigen die regelmäßigen Umfragen des EUROBAROMETER. Ein Blick in das Vertragswerk zeigt zudem, daß bereits heute die EU in einem Umfang zu gemeinschaftlichem Handeln befugt ist, der über die Vorstellungskraft manchen Bürgers hinausgeht. In der EU findet eine kollektive Problembearbeitung durch zielgerichtetes öffentliches Handeln statt, durch das allgemein verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Dies nun entspricht einem allgemeinen Begriff von Regieren, dessen Übernahme für das System der EU allerdings ungewöhnlich erscheinen mag, weil der Begriff des Regierens üblicherweise nur bezogen auf den Staat verwendet und dabei ohne weitere Präzisierung mit der Tätigkeit der Regierung verbunden wird. Die politische Integration Westeuropas hat dazu geführt, daß die Bedingungen, unter denen Regierungen tätig werden und ihre Fähigkeit, im Interesse ihrer Bürger zu regieren“, sich qualitativ gewandelt haben. Gleichzeitig ist mit der EU – konkreter gesagt, mit ihrer supranational ausgestalteten Säule EG – ein politisches Ordnungssystem mit eigener, auch rechtlich anerkannter Handlungsfähigkeit entstanden. Die Verlagerung von Handlungskompetenzen vollzieht sich in kleinen Schritten durch die tägliche politische Praxis und Rechtsprechung, deren Ergebnisse in großen zeitlichen Abschnitten vertraglich kodifiziert werden. Somit erscheint es wissenschaftlich fruchtbar, die Problematik des Regierens im Bezug auf das Gesamtsystem der Gemeinschaft als „Regieren im dynamisches Mehrebenensystem“ zu analysieren.

Im folgenden Beitrag wird zunächst die politik- und rechtswissenschaftliche Kontroverse über die Natur der politische Ordnung der Gemeinschaft und damit die Berechtigung, bezogen auf deren Handeln von „Regieren“ zu sprechen, in Erinnerung gerufen. Relativ unbeeindruckt von dieser Diskussion um die Qualifizierung der politischen Ordnung der EU und deren mögliche bzw. verfassungsgerichtlich erlaubte Entwicklung findet die Frage nach den durch die Integration bewirkten Veränderungen für verantwortliches und effizientes Regieren zunehmend Aufmerksamkeit. Sie fügt sich ein in die allgemeine Reflexion über die Probleme des Regierens unter den Bedingungen zunehmender Internationalisierung, die sich in der grenzüberschreitenden Expansion von funktionalen Handlungsbereichen, zunehmender Interdependenz und der Globalisierung von Problemlagen ausdrückt. Überdies hat die

Policy-Forschung den Blick für die konkreten Veränderungen institutioneller Strukturen und politischer Prozesse erschlossen, die mit der Europäisierung von Politik verbunden sind. Mit der Politik in neuer Gestalt“ und deren möglichen Folgen für die Qualität von Politikinhalt befaßt sich der zweite Abschnitt dieses Beitrages. Der dritte Abschnitt geht der Frage nach, ob es überhaupt möglich und sinnvoll ist, von legitimem und effizientem Regieren jenseits der staatlichen Ordnung zu sprechen. Im vierten Abschnitt werden unterschiedliche Realmodelle des Umgangs mit der aus der Integrationsdynamik resultierenden Problematik des Regierens in einem dynamischen Mehrebenensystem diskutiert. Diese Abschnitte stützen sich ganz wesentlich auf die Beiträge zu diesem Sammelband.

1. Politische Ordnung und Regieren

Mit der Entwicklung des Integrationsprozesses haben sich auch die leitenden Fragestellungen der Integrationsforschung gewandelt. In den sechziger Jahren wurde die Integration Europas vor allem von den Neofunktionalisten unter der Perspektive einer möglichen Transformation des internationalen Systems untersucht. Dabei stand die Frage im Vordergrund, ob die Institutionalisierung der Zusammenarbeit in Europa eine dauerhafte Überwindung des Sicherheitsdilemmas und eine stabile Veränderung der Logik internationaler Politik hin zu friedlicher und effektiver Problemlösung bewirke. Diese Fragestellung war nie rein analytisch, sondern immer auch normativ geprägt, vor allem gegen Ende der sechziger Jahre, als regionale Integration“ (Nye 1971; Lindberg/Scheingold 1971) explizit als friedenspolitischer Gegenentwurf (Haas 1971: 4) zur Politik des Gleichgewichts der Mächte gesehen wurde, wie sie von den Vertretern der realistischen Theorie zum Zwecke der Stabilisierung des internationalen Systems propagiert wurde.

Mit diesen unterschiedlichen normativen Zielen und Erkenntnisinteressen gingen auch unterschiedliche Einschätzungen der Natur des neuentstehenden Gebildes EG einher, die letztlich auf einem unterschiedlichen Politikverständnis beruhen. Die Neofunktionalisten sahen die sich entwickelnden europäischen Institutionen als Keimzelle einer neuen politischen Autorität jenseits des Nationalstaates an, deren überlegene Problemlösungsfähigkeit zu einer langsamen Umorientierung der Erwartungen gesellschaftlicher Akteure (vor allem von politischen Eliten und Verbänden) hin zu diesem neuentstehenden Zentrum führen sollte, von dem sie erwarteten, daß es ihre Interessen besser befriedigen könnte als nationalstaatliche Regierungen. Damit war die Voraussetzung für eine schrittweise Übertragung von

Handlungskompetenzen geschaffen. Die Leistungen europäischer Politik sollten zunehmend dem Handeln der EG Legitimität verleihen, eine breite diffuse Unterstützung (im Sinne Eastons) dieser "Would-be Polity" (Lindberg/Scheingold 1970) entstehen lassen und somit die Verwandlung der damaligen Europäischen Gemeinschaften in ein politisches System eigener Art voranbringen. Die Verwendung der neofunktionalistischen Integrations*theorie* als Integrations*ideologie* vor allem durch die Kommission macht es im Nachhinein schwierig zu beurteilen, ob der Neofunktionalismus tatsächlich, wie ihm immer wieder vorgeworfen wurde, einen Automatismus in Richtung eines europäischen Bundesstaates zumindest implizit vertreten hat oder sich zumindest allzusehr auf die Prozeßdimension konzentriert und dabei die Reflexion über mögliche stabile Endergebnisse des Integrationsprozesses vernachlässigt hat.¹ Die expliziten Äußerungen hierüber sehen allerdings neben der Entwicklung hin zum regionalen Staat" auch die fortdauernde asymmetrische Überlappung" gemeinschaftlicher und nationalstaatlicher Regelungsbereiche als möglich an (Haas 1971: 31). Auch bei diesem letzten Szenario handelt es sich um eine überstaatliche Institutionalisierung, die nicht auf die rückrufbare Übertragung von genau begrenzten Handlungskompetenzen auf eine regionale Organisation, die die Souveränität und Autonomie der Staaten unberührt läßt, reduziert werden kann.

Aus der Gegenposition betrachtet war jedoch genau dies der Fall. Stärker realistisch geprägte Autoren kritisierten die teleologische Schlagseite des Neofunktionalismus, der die aus seiner Sicht wünschenswerte Überwindung des Nationalstaates bereits als Realität ausbebe. In der realistischen Sichtweise stellte die Europäische Gemeinschaft der sechziger und siebziger Jahre lediglich eine internationale Organisation zur Koordination von Staateninteressen dar, in der die Souveränität der Nationalstaaten nicht überwunden, sondern gemeinsam ausgeübt wurde. Nach wie vor blieben die Mitgliedstaaten die entscheidenden Akteure im Integrationsprozeß und behielten die Kontrolle über die institutionelle Entwicklung (Hoffmann 1966, 1982). Deshalb könne auch von einer die Nationalstaaten übergreifenden oder sie gar ersetzenden politischen Ordnung keine Rede sein.

Eine zu dieser politikwissenschaftlichen Kontroverse parallel verlaufende Debatte findet sich in der Rechtswissenschaft, in der es um die konzeptionelle Erfassung und normative Einordnung des Europarechts ging. Während zunächst die Charakterisierung der EG als Zweckverband funktioneller Integration" (Ipsen 1972) einen breiten Konsens fand, wurde später zunehmend die Ansicht vertreten, daß das

¹ So die Selbstkritik von Schmitter 1992.

Europarecht eine supranationale Rechtsordnung eigener Qualität darstelle, die eine Verfassungsordnung der beteiligten Staaten bilde (Mancini 1991). Ebenso wie die Neofunktionalisten in der Politikwissenschaft haben auch die rechtswissenschaftlichen Vertreter der These, daß im Laufe des Integrationsprozesses eine qualitativ neue Form der politischen und rechtlichen Ordnung entstanden sei, mit der begrifflichen Fassung dieser neuen Ordnung zu kämpfen. Ihre Qualifizierung als eine Ordnung *sui generis*“ ist lediglich eine Benennung, die das Eigentümliche dieser Ordnung in Abgrenzung von staatlicher und internationaler Organisation hervorhebt, nicht jedoch das Phänomen selbst zu erfassen vermag (vgl. auch Joerges, in diesem Band).

Die Kontroverse um die Natur der EG/EU und um die für ihre Weiterentwicklung maßgeblichen Prozesse und Akteure setzt sich bis heute sowohl in der Politik- als auch in der Rechtswissenschaft fort. Wiederum finden sich in der Politikwissenschaft neofunktionalistisch inspirierte Ansätze (Burley/Mattli 1993; Busch, in diesem Band; Sandholtz/Zysman 1989; Sandholtz 1993), die die Dynamik des Integrationsprozesses nicht zuletzt aus dem Wandel der Präferenzen gesellschaftlicher Akteure erklären, die durch eben diesen Prozeß bewirkt werden. Gleichzeitig wird weiterhin die konkurrierende Position vertreten, daß sich der Integrationsprozeß auf der Basis zwischenstaatlicher Vereinbarungen entwickle und die Europäische Union eine Institution zur Koordinierung von Staateninteressen sei (Keohane/Hoffmann 1991; Moravcsik 1991, 1993). Bei der politikwissenschaftlichen Kontroverse um die Natur der europäischen Institutionen und die Triebkräfte des Integrationsprozesses geht es jedoch nicht nur um konkurrierende Erklärungsversuche, sondern auch um ein unterschiedliches Verständnis von Politik. Die auch heute noch hohe Attraktivität des Neofunktionalismus rührt vor allem daher, daß er nicht nur eine Theorie mittlerer Reichweite darstellt, sondern auch ein Politikmodell enthält, das durch Pluralismus, Gradualismus und durch die Betonung von Präferenzänderungen und Lernprozessen gekennzeichnet ist. Auch wenn sich zentrale Erwartungen des Neofunktionalismus nicht bestätigt haben, so stellt sein Analysemodell nach wie vor eine Alternative zu Ansätzen dar, die den Integrationsprozeß ausschließlich als Ergebnis bewußter Aushandlungsprozesse von Staaten auf der Basis feststehender Präferenzordnungen verstehen.

In der Rechtswissenschaft hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht (BVerfG 1994) die Debatte darum, ob es sich bei der Europäischen Union um einen auf der unversehrten Staatlichkeit ihrer Mitglieder beruhenden Staaten(ver)bund oder um eine neue Form der Rechtsordnung handele (von Bogdandy

1993), wieder neu entfacht². Die pointierte Gegenüberstellung beider Ansätze und die fortdauernden Versuche, sie den Theorieschulen von Neofunktionalismus“ und Intergouvernementalismus“ zuzuordnen, verdecken jedoch Gemeinsamkeiten in der Weiterführung der Debatte. Die neuen Ansätze erkennen die zentrale Rolle von Staatenverhandlungen für den Integrationsprozeß an und verzichten auf teleologische Entwürfe. Sie betonen, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht, die Bedeutung gesellschaftlicher Akteure, veränderter Akteurskonstellationen und erkennen die besondere Rolle von Institutionen für die Gestaltung zwischenstaatlicher Politik an. Jedenfalls schließt eine Perspektive, die die hervorgehobene Bedeutung zwischenstaatlicher Vereinbarungen betont, nicht aus, daß die Präferenzen der Mitgliedstaaten direkt oder vermittelt über gesellschaftliche Akteure durch den Integrationsprozeß und die europäischen Institutionen geprägt werden (Gehring 1994; Olsen 1995).

Für die Forschung der letzten Jahre blieb die Entwicklungsdynamik der EU weiterhin ein wichtiges Untersuchungsfeld. Zusätzlich gewann eine zweite Fragestellung an Bedeutung, die in der ersten Phase der Integrationsforschung noch weitgehend vernachlässigt wurde. Die durch die Integration bewirkten Veränderungen staatlichen Handelns sind ein zunehmend beachtetes Untersuchungsfeld sowohl in der vergleichenden Untersuchung politischer Systeme als auch in der Policy-Forschung geworden. Die Eigentümlichkeit politischer Institutionen, politischer Prozesse und Politikinhalt und deren Veränderungen läßt sich weder bezogen auf einzelne Mitgliedstaaten noch in international vergleichender Perspektive ohne Reflexion des EU-Kontextes untersuchen. Dabei geht es nicht nur darum, die mittlerweile vielfältigen und weitgehenden Auswirkungen des Gemeinschaftssystems auf die Politikgestaltung in den Mitgliedstaaten aufzudecken, sondern auch darum, die gewandelten Bedingungen zur Sicherstellung von verantwortlichem und effizientem Regieren grundsätzlich zu analysieren.

Diese Forschung entwickelt sich losgelöst von den Kontroversen über die Entwicklungsperspektive der Vergemeinschaftung. Vielmehr geht sie von der empirisch erfaßbaren Realität des EU-Systems aus. Dieser Gegenwartsbezug (der allerdings nicht grundsätzlich eine diachrone Betrachtung ausschließt, sondern eine solche nur de facto gegenwärtig noch vernachlässigt) mag zunächst als wenig wünschenswerte Verkürzung der Reichweite verallgemeinerbarer Aussagen erscheinen. Eine solche Sichtweise widerspricht auch der weitverbreiteten

2 Vgl. dazu von Bogdandy/Nettesheim (1995), die auch zahlreiche Hinweise auf die einzelnen Positionen in der Debatte geben sowie den Beitrag von Joerges in diesem Band.

Einschätzung, daß die EU vor wichtigen Weichenstellungen ihrer Entwicklung stehe. Die konkurrierenden Szenarien prognostizieren entweder eine rasche Erweiterung nach Osten, gekoppelt mit Formen der abgestuften Integration im Innern der Gemeinschaft, oder die Konsolidierung des bestehenden Integrationsverbundes und dessen weitere Vertiefung, verbunden mit besonderen Assoziationsverhältnissen zu Dritten unterhalb der Schwelle des Beitritts. Die Kombinationsformen beider Alternativen in einer Politik des Durchlaviens sind vielfältig und werden höchstwahrscheinlich zu einschneidenden Veränderungen führen. Selbst die kürzlich erfolgte Norderweiterung wird sicherlich Anpassungen des *acquis communautaire* nach sich ziehen. Schließlich würde auch das Inkrafttreten der in Maastricht verabredeten dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion eine wesentliche Veränderung der EU bedeuten.

Trotzdem tut dies der Verallgemeinerbarkeit einer politikwissenschaftlichen Gegenwartsanalyse keinen Abbruch, weil davon auszugehen ist, daß ebenso wie die zurückliegenden Vertragsrevisionen und Erweiterungen auch die absehbaren Veränderungen keine grundlegenden Änderungen des Charakters der EU bezogen auf die Natur ihrer politischen Ordnung mit sich bringen werden. Für die 1996 stattfindende Konferenz zur Überprüfung des Maastrichter Vertrages haben die Regierungen der Mitgliedstaaten bei allen Unterschieden im Detail ihre Verhandlungspositionen bereits derartig eindeutig festgelegt, daß der in der normativen Integrationsliteratur immer wieder beschworene *qualitative Sprung* hin zu einem europäischen Bundesstaat schon von daher kaum zu erwarten ist³. Es ist daher sinnvoll, von einem Szenario auszugehen, das mit Maastricht als *Dauerzustand* umschrieben werden könnte. Mit dieser Kennzeichnung soll zum Ausdruck gebracht werden, daß die Besonderheit des EU-Systems sich nicht durch eine *Staatswerdung* auflösen, sondern trotz der Veränderungen im institutionellen Gefüge und in der Aufgabenstellung fortbestehen wird. Dies ist auch das gemeinsame Grundverständnis der in diesem Band versammelten Beiträge.

Die Beschäftigung mit der Realität dieses Mehrebenensystems erscheint umso lohnenswerter, als die damit einhergehenden Veränderungen von Regieren nur ein – wenn auch besonderer – Teil der Problematik der Organisation von Politik unter den Bedingungen zunehmender Internationalisierung sind (Voruba 1993; Zürn 1995). Die Lösung wichtiger Akteursgruppen von territorialen Bindungen, die Entstofflichung weltwirtschaftlicher Transaktionen und die Entgrenzung der Problemhaushalte haben

3 Die einschlägigen Dokumente sind abgedruckt in: Europa-Archiv 49 (1994), Folge 18, S. D525-D552.

zur Folge, daß eine erfolgversprechende politische Problemverarbeitung ebenfalls grenzüberschreitend organisiert sein muß oder aber zu einem Rückzug staatlicher Verantwortung zugunsten alternativer Allokationsmechanismen wie dem des Marktes oder der privaten Selbstregulierung führen wird. Wie unter den Bedingungen zunehmender Internationalisierung und der damit verbundenen Interdependenz optimale kollektive Entscheidungen zustandekommen können, wurde in der Theorie der Internationalen Beziehungen durch die Regimeanalyse (Kohler-Koch 1989; Rittberger 1993) und die Debatte über „governance without government“ (Rosenau/Czempiel 1992; Kohler-Koch 1993; Gehring 1995) aufgearbeitet. Gemeinsames Merkmal dieser Diskussion ist die Frage nach den Bedingungen und Möglichkeiten von Regieren unabhängig von der Existenz einer zentralen Instanz und jenseits der (territorialen) Übereinstimmung von Herrschaftsbetroffenen und Herrschaftsbeteiligten. „Regieren“ erfolgt in diesem Zusammenhang immer durch mehrere formal autonome, faktisch aber voneinander abhängige Akteure. Die Entgrenzung von Politik wirkt somit als Triebkraft der Entstehung neuer, nicht mehr territorial gebundener Formen von Herrschaft, deren Umrisse allerdings zunächst noch unscharf bleiben (Ruggie 1993).

Die Veränderung von Regieren in der Europäischen Union bezieht sich auf drei Aspekte, nämlich auf (1.) Handlungsfähigkeit und Verantwortlichkeit von Politik, (2.) Veränderung politischer Strukturen und Prozesse sowie (3.) Veränderung von Staatlichkeit. Entgrenzung geht mit der Verringerung politischer Steuerungsfähigkeit des Staates einher, weil die Reichweite seines Handelns territorial begrenzt, die Adressaten seiner Politik aber transnational beweglich oder gar ex-territorial verankert sind. Die gemeinsame Ausübung von Souveränität in der EU erweitert den Handlungsrahmen, bindet die Mitgliedstaaten der EU jedoch in komplexe Entscheidungsprozesse ein, die mit den Problemen der horizontalen Koordination in Verhandlungssystemen belastet sind. Auch wenn abstrakt nachgewiesen werden kann, daß diese prinzipiell der hierarchischen Steuerung an Effektivität nicht nachstehen muß (Scharpf 1991), sind zum einen die Probleme der Umsetzung und Kontrolle einmal getroffener Entscheidungen (Majone, in diesem Band) und zum anderen die möglichen Pathologien verflochtener Politik (Scharpf 1985) zu bedenken. Außerdem ist das Problem der Organisation demokratischer Verantwortlichkeit ungelöst. Zunächst ist unklar, wie ein Gemeinwesen dieser Größe und Heterogenität demokratisch organisiert werden kann (Kielmansegg, in diesem Band), darüber hinaus erscheint die grundsätzliche Anwendbarkeit des Konzepts territorial organisierter und demokratisch verantwortlicher Politik nicht mit Sicherheit als gewährleistet.

Gleichzeitig verändern sich durch europäische Politik institutionelle Strukturen und

politische Prozesse in den Mitgliedstaaten. Die Überformung nationaler durch europäische Politik, die zwangsläufig nicht auf die jeweils spezifischen Verhältnisse der Mitgliedstaaten ausgerichtet sein kann, verändert die in den Mitgliedstaaten gewachsenen Strukturen und Prozeßabläufe, zerstört sie eventuell gar und schafft neue. Hierdurch werden Machtgleichgewichte zwischen unterschiedlichen Akteuren, die sich im Laufe einer längeren Entwicklung herausgebildet haben, mitunter recht plötzlich aufgebrochen, und es können neue Zugangschancen zum politischen Prozeß für diejenigen Akteure entstehen, die hierüber bisher nicht oder nur in geringem Maße verfügten. Andere Dimensionen dieser möglichen Veränderungen betreffen die Zentralisierung bzw. Dezentralisierung politisch-administrativer Kompetenzen, einen Wandel in den bisher verwendeten staatlichen Steuerungsinstrumenten, eine Veränderung dominierender Problemlösungsansätze oder die Veränderung des Verhältnisses zwischen Staat und Interessengruppen bzw. politischen Parteien (Héritier u.a. 1994: 20).

Die dritte Dimension der Veränderungen, denen Regieren in der Europäischen Union möglicherweise unterworfen ist, besteht in der möglichen Veränderung von Staatlichkeit, verstanden als Grundprinzip der Organisation des Allgemeinen. Dies ist von der als zweitem Punkt genannten Veränderung in der polity-, politics- und policy-Dimension zu unterscheiden. Von Veränderung von Staatlichkeit soll hier nur die Rede sein, wenn das Prinzip territorial organisierter und verantworteter Politik selbst zur Disposition steht. Als zweite Bedingung kommt hinzu, daß solche Veränderungen zwingend sein müssen und nicht lediglich das Ergebnis einer bewußten politischen Präferenzentscheidung sind. Die Verlagerung von Allokationszuständigkeit vom demokratisch verfaßten Staat auf den Markt kann eine politische gewollte Strategie sein, in der eine Änderung der dominanten Problemlösungsphilosophie zum Ausdruck kommt, die auf eine Rückentwicklung vom Wohlfahrtsstaat hin zum Nachtwächterstaat zielt. Erst wenn diese Verschiebung notwendig aus der Internationalisierung funktionaler Teilsysteme folgt, weil es nicht gelingt, entsprechende politisch verantwortliche Steuerungsinstanzen aufzubauen, handelt es sich um Veränderung von Staatlichkeit.

2. Politik in neuer Gestalt

Die Herausbildung funktionaler Teilsysteme und die zunehmende internationale Interdependenz gehen in den jeweiligen Subsystemen einher mit der Herausbildung korporativer Akteure, die über eine eigene Handlungsfähigkeit verfügen. Mit der

geringer werdenden hierarchischen Steuerungsfähigkeit des Staates ist dieser zunehmend auf partnerschaftliche Zusammenarbeit mit solchen Akteuren angewiesen, die je nach Politikfeld unterschiedlich stark vertreten sind. Da in der EU kein Entscheidungszentrum existiert, das auf Hierarchie als Steuerungsprinzip zurückgreifen kann, und sich die einzelnen Bereiche staatlicher Steuerung nicht mehr voneinander abschotten lassen, bilden sich Netzwerke (Mayntz 1993; Jansen/Schubert 1995) heraus, in denen Akteure aus den unterschiedlichen Teilsystemen gemeinsam versuchen, verbindliche Entscheidungen zu treffen.

Durch den Integrationsprozeß werden Akteure zusammengebracht, die ein besonderes Interesse an kollektiver Entscheidungsfindung im Netzwerk anstelle unilateraler staatlicher Regelung haben. Dies läßt sich nicht einfach auf das Interesse egoistischer Akteure am Zugang zu finanziellen Ressourcen reduzieren. Die Literatur zur Forschungs- und Technologiepolitik wie auch zur regionalen Strukturpolitik zeigt, daß europäische Netzwerke den beteiligten Akteuren neben finanziellen Ressourcen auch gemeinsame Problemlösungsphilosophien bieten und ihrem Handeln Legitimität verleihen. In den europäischen Netzwerken werden die beteiligten Akteure, seien es nun Verbände, Unternehmen, Regionen oder Forschungsinstitute, von den Adressaten staatlicher Regelung zu Partnern im Prozeß gemeinschaftlicher Problemlösung. Die europäische Strukturpolitik etwa läßt sich nicht darauf reduzieren, daß Regionen durch Zuwendungen aus den Strukturfonds zu Lasten der Mitgliedstaaten aufgewertet wurden (Marks, in diesem Band). Stattdessen bietet sie den Regionen die *Möglichkeit*, die angebotenen Ressourcen, nämlich finanzielle Unterstützung, strategische Konzepte und Legitimität, zu nutzen und damit neue Handlungsspielräume und eine neue Identität zu gewinnen.

Ähnliches gilt auch für den Bereich der Forschungs- und Technologiepolitik. Hier wurde schon auf nationaler Ebene der Anspruch auf Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Akteuren erhoben. Dies beruhte auf der Annahme, daß die Natur des Problemfelds durch hohe Unsicherheit über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge gekennzeichnet sei. Um Erfolge zu erzielen, seien beträchtliche finanzielle Mittel notwendig, wobei allerdings meist eine lange Zeit bis zum Eintreten dieser erhofften Wirkungen vergehe. Auf der Basis dieser gemeinsamen Problemsicht entstand der an der Politikformulierung maßgeblich beteiligte "European Information Technology Industry Roundtable" führender Industrieunternehmen, der sich weder auf eine Koalition der informationstechnischen Großindustrie zur Erlangung neuer Subventionsprogramme noch auf einen von der Kommission geschaffenen Lobbyistenverband zur Unterstützung ihrer einschlägigen Forderungen gegenüber dem Rat reduzieren läßt. Vielmehr handelt es sich wie auch in anderen Politikbereichen

darum, daß erst durch eine gemeinsame Problemsicht überhaupt solche Koalitionen möglich wurden (vgl. Kohler-Koch und bezogen auf die Umweltpolitik Jachtenfuchs, in diesem Band).

Die zunehmende Wichtigkeit von Politiknetzwerken sollte jedoch nicht in dem Sinne interpretiert werden, daß der Staat lediglich immer mehr Macht an eine Vielzahl anderer Akteure verliere. Zum einen sind Netzwerke immer in einen institutionellen Kontext eingebettet, der die Rolle der einzelnen Akteure bestimmt, während Netzwerke selbst wenig institutionalisiert und im europäischen Bereich durch höhere Fluktuation der Teilnehmer als im nationalen Rahmen gekennzeichnet sind (Héritier u.a. 1994: 9). Zudem verfügen die staatlichen Akteure und die Verwaltungen aufgrund der Besonderheiten des europäischen Verhandlungssystems in der europäischen Politik paradoxerweise wieder über einen größeren Grad an Autonomie (Grande, in diesem Band).

Die Komplexität dieses Verhandlungssystems ist weniger als Antwort auf die Spezifika der zu behandelnden Materie zu sehen, denn als Widerspiegelung der Tatsache, daß bei den zu treffenden Entscheidungen die jeweiligen politischen, rechtlichen und/oder ökonomischen Kontexte und Verteilungswirkungen auf die unterschiedlichsten Akteure zu berücksichtigen sind. Dies gilt bereits für die mitgliedstaatliche Politik, erst recht aber für eine Union mit fünfzehn Mitgliedstaaten und einer entsprechenden Vielfalt von politischen Konfliktlinien und daraus erwachsenden Präferenzen, rechtlichen Regelungssystemen und wirtschaftlichen Lagen. In dieser Situation ist die Kommission zur Einschätzung der inneren Schlüssigkeit und der Akzeptabilität eines Vorschlages auf Rat und Unterstützung von außen angewiesen.

Man könnte nun annehmen, daß die Kommission in dieser Situation in eine Abhängigkeit von privaten Akteuren gerät, die ein Ausmaß erreichen könnte, welches die Verfolgung des „Gemeinschaftsinteresses“ bzw. einer gemeinwohlorientierten Politik erschwert, wenn nicht gar unmöglich macht. Entsprechendes gilt auch für die Mitgliedstaaten, allerdings mit der Einschränkung, daß sie im Gegensatz zur Kommission nicht die politische, rechtliche und wirtschaftliche Situation der anderen Mitgliedstaaten berücksichtigen müssen. Gerade die Tatsache, daß es sich beim gemeinschaftlichen Entscheidungssystem um ein Mehrebenensystem handelt, erlaubt es jedoch der gemeinschaftlichen wie auch der mitgliedstaatlichen Verwaltung, wieder eine gewisse Autonomie gegenüber fremden Einflüssen zu gewinnen. In diesem Mehrebenensystem wechselt abhängig vom Stadium des Entscheidungsprozesses die Wichtigkeit der nationalen und der europäischen Ebene. Bemerkenswert ist jedoch, in

welch umfangreichem Maße auf der europäischen Ebene sowohl bei der Vorbereitung eines Kommissionsvorschlages als auch während des Entscheidungsprozesses im Rat die Vertreter der Mitgliedstaaten präsent und eng mit den Vertretern der Kommission verflochten sind (Wessels, in diesem Band).

Für private Akteure wird es so schwieriger und aufwendiger, ihre Position in den Entscheidungsprozeß einzubringen, da durch die Multiplikation von Entscheidungsgremien kein zentraler Zugangspunkt für effektive Lobbyarbeit mehr existiert. Stattdessen sind Interessengruppen auf eine höchst aufwendige Arbeit in mehreren Gremien auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene angewiesen. Für europäische Dachverbände, die als Verbandsverbände organisiert sind, kommt erschwerend hinzu, daß sie aufgrund ihrer inneren Heterogenität und Unternehmensferne meist nur mit Mühe eine gemeinsame Position formulieren und kaum als korporative Akteure agieren können. Zur Stärkung der Handlungsfähigkeit und des politischen Gewichts verbandlicher Interessenvertretung kam es deshalb im ökonomischen Bereich in den letzten Jahren zu einer deutlichen Ausdifferenzierung von Branchen- und Fachverbänden mit größerer innerer Homogenität und der direkten Konzertierung europäischer Großunternehmen teils durch entsprechende Strukturreformen innerhalb der Euro-Verbände, teils durch informelle Allianzen (Kohler-Koch, in diesem Band). Damit sollte nicht zuletzt eine Positionsverbesserung gegenüber der Kommission erreicht werden, die sehr wohl in den letzten Jahrzehnten eine eindeutige Identität als korporativer Akteur erlangt hat. Die Kommission verfügt zudem noch über den Vorteil der Prozeßführerschaft (Eichener, in diesem Band). Auch die nationalen Verwaltungen können sich der Kompromißzwänge der europäischen Ebene und der zeitweiligen Geschlossenheit der zwischenstaatlichen Entscheidungsprozesse für alle anderen Akteure bedienen, um wiederum mehr Autonomie gegenüber Interessengruppen zu gewinnen.

Die hervorgehobene Rolle regulativer Politik bildet ein weiteres Charakteristikum europäischer Politik. Der Grund hierfür liegt zunächst darin, daß die EU trotz beträchtlicher Steigerungsraten in den letzten Jahren nur über relativ geringe Haushaltsmittel verfügt, die zudem noch immer zu einem großen Teil durch die Landwirtschaftspolitik gebunden sind. Hinzu kommt, daß der Löwenanteil des EU-Haushaltes trotz des irreführenden Titels "Eigenmittel" aus Beiträgen der Mitgliedstaaten besteht. Distributive Politiken wie die Verteilung der Gelder der Strukturfonds sind daher keineswegs von Konsens, sondern meist von massiven Verteilungskonflikten zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet (vgl. Marks, in diesem Band). Regulative Politik dagegen bürdet zwar den Adressaten der Politik zum Teil beträchtliche Kosten auf (im Fall der Luftreinhaltepolitik ging es um mehrstellige

Milliardenbeträge), während die direkten Kosten der Umsetzung dieser Politik für die politischen Entscheidungsträger in der Regel gering sind. Regulative Politik ist somit nicht nur kostengünstig für den EU-Haushalt, sondern vermeidet vor allem massive Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten. Dies gilt allerdings nur für wettbewerbsneutrale Maßnahmen. Wenn eine europäische Vorschrift die Industrien in unterschiedlichem Maße belastet, wird auch regulative Politik zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Während die Verteilung von Geldern relativ leicht politisiert werden kann, da Kosten-Nutzen-Bilanzen einfach zu erstellen sind, ist die regulative Politik meist nur durch komplizierte Bewertungs- und Einschätzungsfragen zu erschließen, die sich einer die Politisierung fördernden einfachen Dichotomisierung leichter entziehen. Regulative Politik ist die Domäne der Experten und paßt deshalb zum Selbstverständnis der Kommission als einer unpolitischen Institution, die konzeptionell durchdachte und wissenschaftlich abgesicherte Vorschläge zur Lösung konkreter Probleme vorlegt (vgl. Wallace, in diesem Band). Allerdings überfordert die häufig notwendige Menge an technischen und wissenschaftlichen Informationen wiederum die Expertise und die Informationsbeschaffungsfähigkeiten der Kommission, so daß diese sich auf ein ausgedehntes Netz von beratenden Ausschüssen stützt. Die steuerungs- wie die demokratietheoretischen Aspekte dieser „Komitologie“ sind insgesamt noch sehr wenig erforscht. In einigen Bereichen (so in der Umweltpolitik und im Arzneimittelbereich) ist der technische Charakter derart ausgeprägt, daß die Einrichtung von spezialisierten Regulierungsbehörden beschlossen oder geplant ist. Diese am US-amerikanischen Vorbild orientierte Verfahrensweise wird sicher weiter dazu beitragen, die zu entscheidenden Optionen als scheinbar technisch und verteilungsneutral aus der politischen Debatte herauszuhalten. Sie wird weiterhin die Verbreitung transnationaler „Fachbruderschaften“ und deren Beitrag zur technisch-wissenschaftlichen Problemlösung fördern. Es ist unabweisbar, daß der regulativen Politik und der damit einhergehenden Verbreitung „nicht-mehrheitsgebundener Institutionen“ (Majone 1993) eine gewisse Tendenz zur Zurückdrängung parlamentarischer Mitbestimmung innewohnt. Wie dies letztlich zu bewerten ist, hängt davon ab, welchen Legitimationsbeitrag man dem Europäischen Parlament zumißt und ob man sich beispielsweise von einer Stärkung des Europäischen Parlaments auch eine Stärkung der Legitimationsbasis der EU erwartet oder nicht.

Trifft das Argument zu, daß in der EU politisierungsfähige redistributive Politik nur unter Schwierigkeiten möglich und unter normativen Gesichtspunkten auch gar nicht wünschbar ist, während gleichzeitig eine strukturelle Bevorzugung regulativer Politik durch nicht-mehrheitsgebundene Institutionen existiert (Majone, in diesem Band),

dann handelt es sich dabei um Veränderung von Staatlichkeit. Die Überstellung größerer Bereiche von Politik an unabhängige Regulierungsbehörden ist normativ nur akzeptabel, wenn diese Behörden in irgendeiner Form letztlich doch parlamentarisch verantwortlich sind. Wenn es aber gleichzeitig strukturelle Probleme der Parlamentarisierung der EU gibt, so findet bedingt durch den Integrationsprozeß eine systematische Unterhöhlung von parlamentarisch verantwortlicher Politik statt.

Eine Zusammenschau politikfeldspezifischer Studien ergibt ein zunächst widersprüchliches Bild der Veränderung von Politik im Integrationsprozeß. Zunächst ist festzuhalten, daß die Vorhersagen, die aufgrund der im Rat meist herrschenden Einstimmigkeitsregel eine Politik niedriger Standards, der Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner oder gar das Fehlen jeglicher politischer Maßnahmen in bestimmten Bereichen prognostiziert hatten, zumindest nicht pauschal bestätigt worden sind. Es liegen im Gegensatz dazu Studien vor, die zeigen, daß es in der EU trotz widriger Ausgangsbedingungen sehr wohl zu effizienter Problembewältigung und einer Regulierung auf hohem Niveau kommt (Eichener, in diesem Band). Hier besteht allerdings noch ein großer Bedarf an methodisch reflektierter und systematisch vergleichender Forschung, wenn nicht allzu weitgehende Schlüsse auf der Basis einzelner, eng begrenzter Fallstudien gezogen werden sollen. Die empirische Forschung zeigt allerdings auch, daß der in der politischen wie in der wissenschaftlichen Diskussion wichtige Begriff des hohen Standards“ von Regulierung angesichts der Komplexität vieler Maßnahmen und der häufigen Überschneidung mit schon existierenden nationalen Regelungen äußerst problematisch ist. Wenn europäische Regelungen zu den in den Mitgliedstaaten existierenden komplexen Regelungssystemen hinzutreten, diese teilweise ersetzen, teilweise ergänzen oder durch völlig neue Regelungstechniken und -ziele verändern, oder wenn eine Regulierung in bisher überhaupt nicht geregelten Bereichen eingeführt wird, ist es ein zumindest sehr schwieriges, wenn nicht gar fragwürdiges Unterfangen, die neuen EG-Regelungen mit den alten nationalen Vorschriften unter dem Kriterium der Höhe der verabschiedeten Standards zu vergleichen.

Eine weitere Folgewirkung der Europäischen Union ist die Veränderung etablierter nationaler Strukturen, politischer Prozesse und Politikmuster. Unter dem Einfluß europäischer Politik und durch den Versuch, europäische Politik zu beeinflussen, finden Veränderungen statt, die sich allerdings entlang national vorgegebener Pfade bewegen. Die jeweiligen Strukturen, Prozesse und Politikmuster werden von der europäischen Politik nicht einfach verdrängt oder in die gleiche Richtung gelenkt, weil sich historisch im Nationalstaat gewachsene Institutionen und politikfeldspezifische Strukturen durch einen beträchtlichen Eigensinn auszeichnen, auf den durch

europäische Politik nur begrenzt Einfluß ausgeübt werden kann. Deswegen kann von einer zunehmenden Einheitlichkeit der nationalen Systeme als Folge der Europäisierung von Politik nicht die Rede sein. Insgesamt kann man feststellen, daß die Vergemeinschaftung die politische Landschaft in den Mitgliedstaaten vielgestaltiger werden läßt und gerade in den Staaten, die über ausgeprägte nationale Regelungstraditionen verfügen, zu einer erhöhten Komplexität führt. Allerdings ist zu prüfen, ob diese augenscheinlich immer größer werdende Vielfalt politischer Formen nicht Trends, die auf eine gleichzeitige Vereinheitlichung der Politikentwicklung in der EU hinweisen, verdeckt. So wird die These vertreten, daß der Integrationsprozeß dazu führt, daß zunehmend öffentliche rechtsgebundene Intervention durch die Regulierung über Märkte oder die Selbstkoordination der eigentlichen Adressaten von Politik ersetzt wird, mit anderen Worten, daß es zu einer Zurückdrängung des Staates zugunsten des Marktes und privater Akteure kommt (Streeck 1994).

Europäische Politik präsentiert sich als Reaktion auf die Entgrenzung von Problemlagen und führt gleichzeitig zur Entgrenzung von Politik. Die Europäische Union stellt den Versuch dar, die ungleiche Expansion funktionaler Subsysteme durch supranationale Politik auf der politischen Ebene wieder einzuholen. Diese Expansion ist aber kein rein naturwüchsiger Prozeß, sondern wird von der Europäischen Union zu einem wesentlichen Teil selbst angeregt. Zum einen expandieren durch die Existenz eines institutionellen Handlungssystems und eines europäischen Marktes politische Regelungen und ökonomische Prozesse über die Grenzen der einzelnen Staaten in den Gesamttraum der EU und teilweise auch in die durch Sonderabkommen einbezogenen Staaten (EWR, Assoziationen). Zum anderen treibt ihre Politik den Prozeß der Internationalisierung auch über den europäischen Raum hinaus voran. Während die Union somit einerseits eine Reaktion auf Internationalisierung und Interdependenz darstellt, ist sie gleichzeitig eine wesentliche Ursache hierfür und schafft so in gewisser Hinsicht die Bedingungen ihrer eigenen Existenz. Jedenfalls läßt sich europäische Politik nicht auf den Versuch der Mitgliedstaaten reduzieren, die Auswirkungen meist ökonomischer Interdependenz durch gemeinsame Ausübung von Souveränität wieder zu kontrollieren und damit die Autonomie des Nationalstaates durch institutionell abgesicherte Zusammenarbeit zu retten.

Der Versuch der Staaten, durch internationale Zusammenarbeit wieder Gestaltungsmöglichkeiten zu erschließen, hat als Preis vielfältige Konsenszwänge, die wiederum seine Autonomie reduzieren. Auch im Verhältnis zu gesellschaftlichen Akteuren übernimmt der Staat immer häufiger die Rolle eines Partners denn die einer zu autoritärer Setzung von Handlungsrichtlinien fähigen Institution. Dies ist aber nicht mit einem Abbau staatlicher Dominanz gleichzusetzen, denn gerade die auch durch

den Integrationsprozeß geförderte Verbreitung von transnationalen Netzwerken bewirkt ein noch weiteres Eindringen des Staates in die Gesellschaft, und zusätzlich gewinnt er paradoxerweise durch die Struktur des Politik-Prozesses der Union wieder an Autonomie (Kohler-Koch 1995).

Politik in der Europäischen Union führt somit zwar nicht notwendigerweise zu suboptimalen Ergebnissen, bewirkt aber eine Veränderung nationaler politischer Strukturen, Prozesse und Politikinhalte. Auch wenn hierüber noch keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen, so erscheint es doch zumindest plausibel, daß im politischen System der Europäischen Union aufgrund der Auflösung der territorialen Bindungen von Politik und der Verteilung von Regelungszuständigkeiten auf unterschiedliche institutionelle Ebenen sogar die grundsätzlichen Konstitutionalisierungsprinzipien staatlicher Herrschaft verändert werden. Dies betrifft die augenscheinlich systematische Verlagerung von Allokationszuständigkeiten vom Staat auf den Markt und die Unfähigkeit, eine neue politische Architektur zu entwickeln, die eine demokratischen Ansprüchen entsprechende politische Kontrolle und Partizipation ermöglicht (Kielmansegg, in diesem Band). Auch wenn Regierungshandeln durch diese Entwicklung sowohl gestärkt als auch geschwächt wird, ergeben sich grundsätzliche Fragen der Legitimierbarkeit dieser neuen Art politischer Herrschaft.

3. Regieren jenseits des Staates

Das eigentliche Defizit nicht nur der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung besteht darin, daß sie über politische Ordnung und die kollektive Organisation des Allgemeinen jenseits der vertrauten Ordnungssysteme „Staat“ und „Staatenwelt“ nicht nachzudenken vermag, weil die Denkmuster in den Sozialwissenschaften wie in der Rechtswissenschaft in diesen in der Neuzeit geprägten Ordnungsstrukturen der Moderne gefangen sind und ihnen deshalb schon die Begrifflichkeiten fehlen, ein Regieren jenseits der Staatlichkeit überhaupt zu konzeptualisieren.

Das Denken in den Kategorien von Staat und Staatensystem wird von den reflexiven und postmodernen Ansätzen der Theorie der internationalen Beziehungen⁴ immer wieder kritisiert. Sie verweisen darauf, daß das Staatensystem und die es konstituierenden Einheiten, die Staaten, keine konstanten Größen sind, sondern das

4 Einen Überblick über den Stand der Diskussion bieten Schaber/Ulbert (1994) und Albert (1994).

momentane Stadium eines historischen Entwicklungsprozesses darstellen, der mitnichten im System souveräner Staaten seine endgültige Form gefunden hat. Die postmoderne Denkrichtung fügt die Diagnose hinzu, daß diese von den Nationalstaaten Westeuropas ausgehende Entwicklung auch die Entwicklung einer dominanten Denkstruktur bewirkt hat, die Herrschaft über territorial abgegrenzte Einheiten rechtfertigt und als natürlich erscheinen läßt.

Während die Entstehung der modernen westeuropäischen Nationalstaaten Gegenstand großangelegter historisch-sozialwissenschaftlicher Studien war (Tilly 1975; Rokkan 1975), stehen zur konzeptionellen Erschließung der Erosionserscheinungen dieses Modells in der Postmoderne lediglich Metaphern wie die des neuen Mittelalters“ (Bull 1977) zur Verfügung, über die Analogien zu historischen Erscheinungsformen polyzentrischer und überlappender Herrschaftsorganisation gezogen werden. Auch wenn nicht geleugnet werden soll, daß die vergleichende Untersuchung von Herrschaftsformen in verschiedenen Zeitepochen und unterschiedlichen Kulturkreisen wertvolle Hinweise über die Funktionsbedingungen politischer Herrschaft liefern kann, indem sie die für selbstverständlich gehaltenen Voraussetzungen des westeuropäischen Modells problematisiert, so sind die jeweiligen Bedingungen gerade der vor-neuzeitlichen Herrschaftsformen doch allzu verschieden von denen der Gegenwart, die zur Erosion und Transformation von Staatlichkeit führen. Zum Verständnis des neuen Mittelalters taugt das alte Mittelalter nur wenig, denn die zentrale Rolle, die der Glaube und seine Institutionen wie katholische Kirche und Kalifat für die Integration der mittelalterlichen Gesellschaft und des mittelalterlichen Staatensystems gespielt hat (Schulze 1994), findet heute keine Entsprechung.

So steht die Metapher des neuen Mittelalters lediglich für einen Zustand von Unbestimmtheit und Unübersichtlichkeit, ohne die konkreten Konturen eines unter heutigen Bedingungen möglich oder wünschbar erscheinenden Ordnungsmodells erkennen zu lassen. Das Konstrukt mittelalterlicher Herrschaft bietet auch deshalb keine brauchbare Folie, weil im Zuge der Aufklärung das Volk zum Souverän erhoben wurde, das sein Selbstbestimmungsrecht zugunsten kollektiven Handelns nur in vorbestimmten Grenzen und abgesichert durch Verfahren einzuschränken bereit ist, die eine zeitliche Begrenzung und eine materielle Kontrolle der Herrschaftsausübung im Namen des Volkes gewährleisten. Das heißt aber, daß nach dem gegenwärtig anerkannten Modell von Demokratie politische Herrschaft nur legitim ist, wenn die Herrschaftsunterworfenen identisch sind mit denen, die verantwortlich sind für die Festlegung der Regeln, nach denen Macht erworben, ausgeübt und verloren wird. Legitime Herrschaft ist somit nur bezogen auf das Staatsvolk“ denkbar, das in einem einheitlichen Staatsgebiet zusammengefaßt ist und über die Herstellung eines

einheitlichen Willens“ sich selbst zu regieren strebt (Böckenförde 1992; Kielmansegg 1977).

Die Organisation des Allgemeinen“ kann nach diesem Verständnis legitim nur im Territorialstaat erfolgen. Grenzen kommt eine wichtige Abgrenzungsfunktion zu, denn sie dienen der Abwehr von äußeren Eingriffen und damit verbundenen Einwirkungen auf die territorial organisierte Willensgemeinschaft. Grenzziehung geht jedoch über Zweckmäßigkeitüberlegungen hinaus in den Bereich des Normativen. Die Funktion von Grenzen für das Innenverhältnis besteht darin, daß sie der gesellschaftlichen Integration dienen, indem sie Kommunikationsräume bestimmen und den Bereich der von jedem einzelnen geforderten Solidarität für die anderen in diesen Grenzen beheimateten Staatsbürger festlegen. Gesellschaftliche Integration ist zwar vornehmlich ein sozialer Prozeß, der seine Dynamik in hohem Maße aus den Veränderungen von Produktionsverhältnissen und der Entwicklung von Produktivkräften gewinnt, doch trägt auch der Staat zur normativen Integration bei. Er tut dies zum einen als Verfassungsstaat über die Garantie von Grundrechten, zum anderen als gesetzgebender Staat über die beständige und immer erneute Normierung sozialen Wandels. Er ist zum einen normkonservierend, weil jede Anpassung an veränderte soziale Normen an geltendes Recht zurückgebunden wird und weil die Veränderungen in das System positiv gültigen Rechts eingepaßt werden müssen. Zum anderen wohnt der Rechtsetzung auch ein dynamisches Element inne, weil sozialer Wandel über den politischen Prozeß der Gesetzgebung zum Ausdruck kommt und so die Politisierung von sozialen Lagen und Forderungen wiederum als treibende Kraft für Veränderungen wirken kann.

Dieses Modell legitimer Herrschaft ist logisch an den Staat gebunden. Es funktioniert nur solange, wie Gesetzgebung heißt, daß die von der Gesellschaft aufgeworfenen und zum kollektiven Problem erklärten Aufgaben von den Beauftragten eben dieser Gesellschaft auch gelöst werden können. Es gerät jedoch unter Druck, wenn im Prozeß der Internationalisierung die Verflechtung der Wirtschaft zunimmt, Kommunikation sich intensiviert und die Penetrationsfähigkeit moderner Waffensysteme sich steigert, und zwar in einem Ausmaß, daß der Anspruch *staatlicher* Politik, im eigenen Handlungsbereich Probleme effektiv und effizient bearbeiten zu können, nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.

Die pragmatische Lösung dieses Problems besteht in der Organisation zwischenstaatlicher Kooperation, die unterschiedliche Formen annehmen kann. Nur im Ausnahmefall EU ist dieses Interdependenzmanagement“ supranational organisiert, meist finden sich internationale Organisationen oder internationale Regime

als weichere Formen institutionalisierter Zusammenarbeit zwischen Staaten. Diese Art kollektiver Problembearbeitung wird nicht als problematisch angesehen, solange sie lediglich Randbereiche der bürgerlichen Existenz betrifft oder als nur zwischenstaatlich zu lösende hohe Politik“ allgemein anerkannt ist oder als erfolgreiche Aufbesserung staatlichen Handelns begriffen wird. Die Tatsache, daß sich der Großteil dieser Zusammenarbeit unbeobachtet von der Mehrheit der Bürger vollzieht, verleiht gerade der internationalen Politik einen legitimierenden Schutzschleier. Es werden (und können) zwar auch im innenpolitischen Bereich nicht sämtliche politischen Maßnahmen zum Gegenstand des öffentlichen Diskurses erhoben werden. Das Kriterium demokratischer und damit kontrollierter Herrschaft erfordert aber, daß jedes beliebige Thema zumindest im Prinzip politisiert und die auf dieses Thema bezogenen Handlungs- und Bewertungsoptionen zum Gegenstand der öffentlichen Erörterung gemacht und darüberhinaus die Entscheidungsverantwortlichkeiten offengelegt und damit sanktionierbar gemacht werden können. Wenn es jedoch die Politisierung eines Themas weder vermag, die politische Diskussion in die heimische Arena zurückzuholen, noch die Entscheidung über Handlungsoptionen von solchen Akteuren treffen zu lassen, die für eben diese Entscheidung durch Wahlen politisch haftbar gemacht werden können, dann zerreißt der legitimierende Schutzschleier der internationalen Politik. Ihre Ergebnisse mögen zwar als zweckmäßig und nützlich gewertet werden, es handelt sich aber eindeutig und für den Bürger auch offenkundig nicht mehr um verantwortliche Politik (Kielmansegg, in diesem Band).

Internationale Kooperation zur gemeinschaftlichen Problembearbeitung – sei es in Form internationaler Regime oder internationaler bzw. supranationaler Organisationen – hat auch Folgen für die Fähigkeit des Staates, zur normativen Integration der ihn konstituierenden Gesellschaft beizutragen. Vor allem wenn diese Zusammenarbeit die Qualität einer supranationalen Institution angenommen hat wie im Fall der EG, führt dies zu einer schleichenden Aushöhlung des bislang unangefochtenen Monopols des Staates, Integration durch Recht betreiben zu können. Auf diese vor allem für die Politikwissenschaft bedeutsamen Zusammenhänge haben vornehmlich Rechtswissenschaftler hingewiesen (Weiler 1981, 1982; Joerges, in diesem Band). Das Kernstück des europäischen Integrationsprozesses, der nicht mehr durch nationale Grenzen zersplitterte Binnenmarkt, wurde vor allem durch das Richterrecht des Europäischen Gerichtshofes und durch zum Teil höchst spezialisierte Maßnahmen der negativen Integration (Scharpf, in diesem Band) vorangetrieben. Die Einschätzung der Europäischen Union als einer bloßen“ Wirtschaftsgemeinschaft und die Qualifizierung des stetig wachsenden Korpus’ europäischen Wirtschaftsrechts als einer Angelegenheit spezialisierter Juristen mag zusammen mit der scheinbar technischen

Natur der zugrundeliegenden Einzelprobleme dazu beigetragen haben, daß diese Zusammenhänge von der Politikwissenschaft ebenso wie von den an Verfassungsfragen interessierten Rechtswissenschaften systematisch vernachlässigt wurden.

In den letzten Jahren wurde zunehmend versucht, die einseitige funktionale Bindung des europäischen Rechts an die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes dadurch zu lockern, daß das Gemeinschaftsrecht zur legitimen Grundordnung ähnlich den Verfassungsordnungen der Mitgliedstaaten umgebaut werden sollte (Cassese 1991a, 1991b; Clapham 1991; Mancini 1991). Der Verweis auf die Gemeinsamkeiten der europäischen Verfassungstraditionen, der Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention oder die vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Einfügung eines Grundrechtskatalogs sind sicher notwendige, wahrscheinlich aber keine hinreichenden Bedingungen für die Entstehung einer legitimitätsstiftenden Verfassung. Diese erfordert die Existenz einer europäischen Gesellschaft, die sich jedoch auch politisch artikulieren müßte (Habermas 1992; Lepsius 1991).

Ob diese Möglichkeit überhaupt besteht, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht die Position vertreten, daß demokratische Prozesse letztlich nur in einer Gesellschaft stattfinden können, in der um unterschiedliche politische Positionen im Parteienwettbewerb und im medienvermittelten öffentlichen Diskurs gestritten wird. Europäische Parteien und einen europäischen politischen Diskurs gibt es jedoch nicht. Dieses Urteil zeigt in exemplarischer Weise, wie schwer es fällt, eine legitime politische Ordnung in anderen Kategorien als den vom Modell des hoch integrierten Nationalstaates angebotenen zu denken. Das sich daraus ergebende politische Dilemma ist offenkundig: Europäische Staatlichkeit ist nicht möglich, aber dem kann nicht mit dem Rückzug auf nationale Staatlichkeit begegnet werden.

4. Legitimes Regieren in Europa

Die Problemdiagnose veränderter Staatlichkeit ist relativ einfach: Die – historisch zumindest annäherungsweise gegebene – territoriale Kongruenz von politischer Herrschaft, Wirtschaftsorganisation, rechtlicher Verfassung und gesellschaftlicher Selbstdefinition, die das Modell des Nationalstaates ausmacht, löst sich langsam auf. Die Diagnose bietet jedoch keine Antwort auf die Frage, wie unter diesen Bedingungen das normative Modell legitimer demokratischer Herrschaft noch aufrecht erhalten werden kann. Die Unfähigkeit, die Gegenwart der Europäischen Union

angemessen zu erfassen und über ihre Zukunftsentwicklung empirische prognostische oder teleologische normative Aussagen zu machen, spiegelt die konzeptionelle Unfähigkeit wider, Demokratie und Herrschaft über den Staat hinaus zu denken.

Nicht zufällig führt die Diskussion über die zukünftige Entwicklung der EU immer wieder zu der Frage, ob eine Staatswerdung“ (Wildenmann 1991) der EU möglich oder wünschenswert ist und wie weit diese gehen wird bzw. gehen sollte. Mit anderen Worten: die Debatte über die Zukunft der EU stellt meist nicht das Modell Staat“ in Frage. Vielmehr wird vornehmlich darüber nachgedacht, ob dieses eine derartige Ausdehnung seines Einzugsbereiches verkraften kann und welche Verfassungsstrukturen ihm angemessen wären. Konsens besteht, daß ein solches Gebilde starker föderaler Elemente im Sinne von Sbragia (1992) oder Scharpf (1994) bedarf. Aber auch in dieser Diskussion wird das Grundmodell territorialer Herrschaft nicht in Frage gestellt, sondern die EU lediglich auf einem Kontinuum zwischen Staatenbund und Bundesstaat verortet. Das Nachdenken über eine mögliche Legitimation der EU als eigenständiger Organisationsform von Politik neben Bundesstaat und Staatenbund hat erst begonnen (von Bogdandy 1993; Schmitter 1992).

Die politische wie die wissenschaftliche Debatte wird immer noch von Ordnungsmodellen bestimmt, die dem des Nationalstaates entsprechen. Legitimierung und Demokratisierung wird gleichgesetzt mit Parlamentarisierung. Die angebotenen institutionellen Entwürfe kreisen bei aller als Ergebnis der Maastricht-Debatte neuerdings zu beobachtenden Vorsicht um die Frage, wie in einem Zwei-Kammer-System die richtige Balance zwischen der Repräsentation territorialer Einheiten (der Mitgliedstaaten) und der direkten Repräsentation der Bürger gefunden werden könnte (exemplarisch Weidenfeld 1995: 40). Schon seit etlichen Jahren wird allerdings in der Literatur bestritten, daß Demokratie so voraussetzungslos durch einen konstitutiven Akt hergestellt werden kann (Kohler 1978).

Dies gilt nicht nur für die Anhänger jener Denkschule, in der der Nationalstaat zur höchsten Form der politischen Herrschaft schlechthin erhoben wird (Isensee u.a. 1985), weil grundsätzlich von der normativen Prämisse ausgegangen wird, daß die Gemeinschaft der Herrschaftsunterworfenen mit dem völkisch definierten ethnos“ gleichzusetzen sei. Auch wenn vom Konzept des demos“⁵ als einer sich selbst als politische Einheit konstituierenden Gemeinschaft ausgegangen wird, so wird doch nachdrücklich auf notwendige Voraussetzungen für das Funktionieren eines

⁵ Zu dieser Unterscheidung vgl. Lepsius (1990).

politischen Gemeinwesens hingewiesen. Auch wenn in funktional differenzierten Gesellschaften nicht mehr ohne weiteres von der Existenz eines gemeinsamen normativen Grundkonsenses ausgegangen werden kann, so gehört doch zu einem solchen Gemeinwesen ein Mindestmaß an gemeinsamer politischer Kultur, das sich nicht durch einen konstitutiven Akt schaffen läßt. Zumindest müßten sich gemeinsam anerkannte Regeln herausbilden, wie mit den durch das Zusammentreffen solcher politischer Kulturen entstehenden Konflikten umgegangen wird. Hier geht es nicht um formale Konfliktlösungsmechanismen, sondern um die Anerkennung der legitimen Interessen anderer Teilgemeinschaften. Selbst wenn man der Ansicht ist, daß die Unterschiede in der politischen Kultur der EU-Mitgliedstaaten lediglich Variationen eines gemeinsamen europäischen Kulturerbes sind, die durch die Globalisierung westlicher Lebensstile weiter nivelliert werden und folglich nicht überbewertet werden sollten, so bleibt doch das Problem der Sprache. Die Beherrschung von Sprache verleiht soziale Kompetenz und bestimmt damit die Verteilung von Lebenschancen; der Umgang mit Sprachenvielfalt innerhalb eines Gemeinwesens ist folglich ein äußerst heikles politisches Problem. Gleichzeitig hängt von der Sprachbeherrschung auch die politische Sprachfähigkeit ab. So wird überwiegend eine gemeinsame Sprache, in der über unterschiedliche politische Alternativen gestritten werden kann, als Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie betrachtet. In dieser Perspektive ist bestenfalls die Entwicklung der EU zu einem europäischen Nationalitätenstaat“ (Lepsius 1991) möglich und wünschbar.

Von diesen grundsätzlichen Überlegungen ausgehend ist die Forderung überzeugend, daß der Integrationsdynamik dort, wo sie das Prinzip demokratischer Herrschaftsausübung zu untergraben droht, Grenzen gesetzt werden müssen. Es geht dabei nicht darum, demokratiethoretisch begründet die Rückkehr zum Nationalstaat zu betreiben. Vielmehr wird argumentiert, daß der Integrationsprozeß bereits heute eine Breite und eine Wirkungstiefe erreicht hat, die danach verlangt, Politik in der EU autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich“ (Scharpf 1994; vgl. auch Scharpf, in diesem Band) zu machen.

Hierfür gibt es unterschiedliche Ansatzpunkte, die an den in der EU konkret vorhandenen oder aus der Praxis der Mitgliedstaaten übertragbaren Legitimationsmechanismen staatlicher Herrschaft anknüpfen (Jachtenfuchs 1995). Diese können zu drei Realtypen“ alternativer Legitimationsmodelle suprastaatlichen Regierens zusammengefaßt werden. Ein recht geläufiges Modell, insbesondere propagiert von Ökonomen, ist das der neoliberalen europäischen Wirtschaftsverfassung“ (Behrens 1994; Petersmann 1994; Streit/Mussler 1995). Wenn es gelänge, seitens der Bürger die Erwartungen an den Staat auf die Gewährleistung

bürgerlicher Freiheiten und die Erwartungen an europäische Institutionen auf die Sicherstellung eines funktionierenden Marktes zu reduzieren, dagegen Forderungen nach marktkorrigierenden Eingriffen, der Übernahme individueller Daseinsfürsorge und der Herstellung einer gerechteren Gesellschaft abzuwehren, so wäre ein stabiles Miteinander einer europäischen und einer nationalstaatlichen Herrschaftsordnung durchaus vorstellbar. Eine solche Wirtschaftsverfassung sollte ihrer Konzeption nach dem Zugriff der Parlamente, seien sie national oder europäisch, sogar ausdrücklich entzogen sein. Sie böte eine durchaus realistische Möglichkeit, eine auf ein Minimum reduzierte politische Herrschaft und einen freien Markt ohne fundamentale Legitimationsprobleme miteinander zu vereinbaren. Diese Konzeption setzt sich allerdings dem Vorwurf aus, ein Modell zu propagieren, das lediglich Mittel zum Zweck der endgültigen Abschaffung nationaler Wohlfahrtsstaaten über den europäischen Umweg sei. Daß genau dies der eigentliche Zweck oder zumindest das Ergebnis des Integrationsprozesses sei, wird von Kritikern immer wieder betont (Bieling/Deppe, in diesem Band).

Das zweite Realmodell europäischer Legitimation kommt nicht von einem ökonomistischen, sondern von einem politisch-regulativen Vorverständnis aus zu ähnlichen Ergebnissen. Ausgehend von Überlegungen, die die Unmöglichkeit einer Staatswerdung Europas nahelegen, wird hier die Europäische Union vor allem durch ihre höhere Problemlösungskompetenz in bestimmten Bereichen legitimiert. Die These einer technokratisch möglichen Legitimation der Europäischen Union (Majone 1993, in diesem Band) beruht auf der Trennung zwischen effizienzorientierter regulativer Politik, die am besten von spezialisierten regulativen Agenturen entworfen und durchgeführt werde und redistributiver Politik, über die nach dem klassischen demokratischen Mehrheitsprinzip entschieden werden solle. Wenn sich die EU auf effizienzorientierte Politik beschränke, so diese These, sei sie weniger auf ihre ohnehin problematische parlamentarische Legitimation angewiesen. Diese dient in diesem Konzept vor allem dazu, den autoritären Schrecken der Legitimation durch Expertise zu mildern, denn die legitimatorische Basis des Europäischen Parlaments reiche zur Debatte der grundlegenden Orientierungen politisch kritischer und deshalb in die politische Arena zurückgeholter Entscheidungen regulativer Agenturen sehr wohl aus. Sowohl die europäische Wirtschaftsverfassung“ als auch die regulativen Behörden“ sind plausible Modelle zur Legitimierung europäischer Politik, die nur in geringem Maß auf parlamentarische Legitimation angewiesen sind und damit auch zum Entwurf legitimer politischer Ordnungen außerhalb des Nationalstaats taugen.

Eine dritte Möglichkeit bietet die umfassendere Konzeption des verhandelnden Staates (Scharpf 1991), mit der sich sowohl die Transformation nationaler Staatlichkeit als

auch die Entstehung eines übergeordneten politischen Systems begrifflich erfassen läßt. Ebenso wie das Konzept der Wirtschaftsverfassung läßt sie sich mit dem Befund der Eigengesetzlichkeit funktionaler Subsysteme der Gesellschaft in Einklang bringen. Während allerdings die der Allokationsrationalität verpflichtete Konzeption des Marktes ohne Staat⁶ die Absicherung der Eigendynamik der Ökonomie sogar zum normativen Postulat erhebt, geht die eher vom Primat der Politik ausgehende Theorie des verhandelnden Staates vom empirischen Befund der losen Kopplung funktionaler Subsysteme aus (Willke 1992). Die politische Beeinflussung gesellschaftlicher Subsysteme wird weder für unerwünscht erklärt noch als unmöglich angesehen. Sie erscheint in dieser Perspektive möglich, wenn die politische Theorie Abschied nimmt vom Idealtyp des hierarchischen Staates und von der Vorstellung der einseitigen Steuerung anderer gesellschaftlicher Teilsysteme durch das politische System. Gesellschaftliche Teilsysteme gewinnen, so die empirische These, zunehmend kollektive Handlungsfähigkeit durch die Entstehung von sektoralen (Groß-)Organisationen (Mayntz 1993). Die Schwächen der hierarchischen Steuerung, die im politischen Alltag vor unüberwindlichen Komplexitäts- und Informationsproblemen und der Eigenlogik funktionaler Subsysteme längst vielfach kapituliert hat, lassen sich zumindest im Prinzip durch die horizontale Koordination in Verhandlungssystemen wettmachen, indem die politischen Akteure die eigene Handlungsfähigkeit korporativer Akteure in anderen Teilsystemen anerkennen. Zumindest theoretisch sind deshalb solche Formen der politischen Steuerung dem Idealtyp der hierarchischen staatlichen Steuerung unter Effizienzgesichtspunkten gleichwertig, ohne daß beim Versagen der Hierarchie sogleich auf die Selbstorganisationsfähigkeit des Marktes zurückgegriffen werden muß.

Mit dem Begriff des Netzwerks als gesellschaftlicher Organisationsform zwischen Markt und Staat ist ein Konzept verbunden, das die Transformation nationaler Staatlichkeit gleichermaßen zu erfassen vermag wie die Entstehung neuer politischer Organisationsformen jenseits der Staatlichkeit in der Europäischen Union. In der gegenwärtigen politischen und wissenschaftlichen Diskussion werden Netzwerke überwiegend mit Innovation dank Flexibilität und Mobilisierungskraft endogener Ressourcen gleichgesetzt. Ihre Problemlösungseffizienz ist in etlichen empirischen Studien analysiert und bestätigt worden. Weitgehend ungeklärt sind dagegen noch die demokratiethoretischen Implikationen der Politikgestaltung in Netzwerken.⁷

⁶ Der Begriff wurde von Joerges (1991) übernommen.

⁷ Einen optimistischen Blick auf das demokratisch-partizipative Potential von Netzwerken werfen die Autoren des Bandes von Burmeister u.a. 1991.

Unstrittig ist, daß durch den Ausbau von Verhandlungssystemen Politik am Parlament vorbei gemacht wird. Ungeklärt ist, ob die Einengung parlamentarischer Gestaltungschancen einem demokratischen Defizit gleichzusetzen ist oder angesichts der Möglichkeit einer prinzipiellen Politisierbarkeit aller Probleme zumindest in nationalen politischen Systemen unter normativen Gesichtspunkten akzeptabel ist (Scharpf 1993). Eine ganz andere Perspektive eröffnet sich, wenn man Netzwerke als Instrument der Selbstorganisation begreift, die unter bestimmten Kontextbedingungen nicht nur effektive Problemlösung ermöglichen, sondern auch Partizipation steigern (Burmeister u.a. 1991). Die Untersuchung solcher legitimatorischen Aspekte ist noch völlig unterentwickelt.

Die mit den hier vorgestellten Modellen eröffneten Perspektiven mögen unbefriedigend erscheinen. Die Prognose von Zukunftsentwicklungen und die Entwicklung alternativer Modelle einer normativ wünschbaren Ordnung sind allemal schwieriger als die Gegenwartsdiagnose. Diese ergibt, daß der Prozeß der europäischen Integration Kristallisationspunkt eines breiteren politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungsprozesses ist, der zu einer realen Veränderung von Regieren in einem solchen Ausmaß führt, daß die analytischen wie auch die normativen Kategorien zur Beurteilung verantwortlichen Regierens zumindest überdacht werden müssen. Dabei geht es um die Frage, ob die Rückbindung des Regierens an die Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen stets und ausschließlich über die Parlamente erfolgen muß, oder ob nicht auch andere Rückbindungs- und Partizipationsmöglichkeiten denkbar sind. Desweiteren ist offenkundig, daß eine einfache Rekonstitution von Staatlichkeit auf supranationaler Ebene unter heutigen Bedingungen nicht möglich ist. Wie jedoch verantwortliches Regieren in einem dynamischen Mehrebenensystem erreicht werden kann, ist eine Zukunftsfrage nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für ihre Mitgliedstaaten.

Literatur

- Albert, Mathias (1994): Postmoderne“ und Theorie der internationalen Beziehungen; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1, S.45-63.
- Beck, Ulrich (1993): Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung (Frankfurt am Main).
- Behrens, Peter (1994): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft; in: Brüggemeier, Gert (Hg.), Verfassungen für ein ziviles Europa (Baden-Baden), S. 73-90.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1992): Demokratie als Verfassungsprinzip; in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht (Frankfurt am Main), S. 289-378.
- von Bogdandy, Armin (1993): Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatsrechtlicher Perspektive; in: Integration 16, S. 210-214.
- von Bogdandy, Armin; Nettesheim, Martin (1995): Kommentar zu Artikel 1 EGV; in: Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard (Hg.), Kommentar zur Europäischen Union (München).
- Bull, Hedley (1977): The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics (New York, London).
- Burley, Anne-Marie; Mattli, Walter (1993): Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration; in: International Organisation 47, S. 41-76.
- Burmeister, Klaus u.a. (Hg.) (1991): Netzwerke. Vernetzungen und Zukunftsgestaltung (Weinheim).
- BVerfGE (1994): Urteil zum Maastricht-Vertrag; in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 85, S. 155-213.
- Cassese, Antonio (1991a) (Hg.): Human Rights and the European Community: Methods of Protection (Baden-Baden).
- Cassese, Antonio (1991b) (Hg.): Human Rights and the European Community: the Substantive Law (Baden-Baden).
- Clapham, Andrew (1991): Human Rights and the European Community: a Critical Overview (Baden-Baden).
- Gehring, Thomas (1994): Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit. Lehren aus der institutionellen Struktur der Europäischen Gemeinschaft; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1, S. 211-242.
- Gehring, Thomas (1995): Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime; in: Politische Vierteljahresschrift (im Erscheinen).
- von der Groeben, Hans (1980): Die Europäische Union als Prozeß (Baden-Baden).
- Haas, Ernst B. (1971): The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing; in: Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (Hg.), Regional Integration. Theory and Research (Cambridge, MA), S. 3-42.
- Habermas, Jürgen (1992): Staatsbürgerschaft und nationale Identität; in: ders.: Faktizität und Geltung (Frankfurt am Main), S. 632-659.
- Held, David (1991): Democracy, the Nation-State and the Global System; in: Economy and Society 20, S. 138-172.
- Héritier, Adrienne u.a. (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer

- Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich (Opladen).
- Hoffmann, Stanley G. (1966): *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State in the Case of Western Europe*; in: *Daedalus* 95, S. 862-915.
- Hoffmann, Stanley G. (1982): *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*; in: *Journal of Common Market Studies* 21, S. 21-37.
- Ipsen, Hans-Peter (1972): *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Tübingen).
- Isensee, Josef (1985): *Staat*; in: *Görres-Gesellschaft (Hg.), Staatslexikon (Freiburg etc.)*, S. 133-170.
- Jachtenfuchs, Markus (1995): *Theoretical Perspectives on European Governance*; in: *European Law Journal* 1, S. 115-133.
- Jansen, Dorothea; Schubert, Klaus (1995): *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven* (Marburg).
- Keohane, Robert O.; Hoffmann, Stanley (1991): *Institutional Change in Europe in the 1980s*; in: dies. (Hg.): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change* (Boulder, CO etc.), S. 1-39.
- Kirchhof, Paul (1992): *Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration*; in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 7 (Heidelberg), S. 855-878.
- Kohler, Beate (1978): *Der Abgeordnete als Vertreter des europäischen Volkes? Die Demokratietheorie vor der Bewährungsprobe*; in: *Europarecht* 13, S. 333-350.
- Kohler-Koch, Beate (1993): *Die Welt regieren ohne Weltregierung*; in: Böhret, Carl; Wewer, Göttrik (Hg.), *Regieren im 21. Jahrhundert - zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag* (Opladen), S. 109-141.
- Kohler-Koch, Beate (1995): *The Strength of the Weakness: The Transformation of Governance in the EU*; in: Gustavsson, Sverker; Lewin, Leif (Hg.), *The Future of the Nation-State* (im Erscheinen, Stockholm).
- Lepsius, M. Rainer (1991): *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*; in: Wildenmann, Rudolf (Hg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union* (Baden-Baden), S. 19-40.
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (1970): *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community* (Englewood Cliffs, NJ).
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (Hg.) (1971): *Regional Integration. Theory and Research* (Cambridge, MA).
- Lindberg, Leon N. (1971): *Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement*; in: Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart S. (Hg.), *Regional Integration. Theory and Research* (Cambridge, MA), S. 45-127.
- Luhmann, Niklas (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* (München, Wien).
- Luhmann, Niklas (1987): *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*; in: ders., *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft* (Opladen), S. 74-103.
- Majone, Giandomenico (1993): *Wann ist Policy-Deliberation wichtig?*, in: Héritier, Adrienne (Hg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24* (Opladen), S. 97-115.
- Mancini, G. Federico (1991): *The Making of a Constitution for Europe*; in: Keohane, Robert O.; Hoffmann, Stanley (Hg.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change* (Boulder, CO etc.), S. 177-194.

- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen; in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24 (Opladen), S. 39-56.
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act. National Interests and Conventional Statecraft in the European Community; in: *International Organization* 45, S. 19-56.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach; in: *Journal of Common Market Studies* 31, S. 473-524.
- Nye, Joseph (1971): *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organization* (Boston).
- Olsen, Johann P. (1995): *Europeanization and Nation-State Dynamics*; ARENA working paper 95/9 (Oslo).
- Petersmann, Ernst Ulrich (1994): Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG; in: *Außenwirtschaft* 48, S. 389-414.
- Puchala, Donald (1971): Of Blind Men, Elephants, and International Integration; in: *Journal of Common Market Studies* 10, S. 267-284.
- Rittberger, Volker (Hg.) (1993): *Regime Theory and International Relations* (Oxford).
- Rokkan, Stein (1975): Dimensions of State Formation and Nation Building. A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe; in: Tilly, Charles (Hg.), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton), S. 562-600.
- Rosenau, James N.; Czempel, Ernst-Otto (1992): *Governance without Government. Order and Change in World Politics* (Cambridge).
- Ruggie, John Gerald (1993): Territoriality and Beyond. Problematizing Modernity in International Relations; in: *International Organization* 47, S. 139-174.
- Sandholtz, Wayne; Zysman, John (1992): Recasting the European Bargain; in: *World Politics* 42, S. 95-128.
- Sandholtz, Wayne (1993): Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht; in: *International Organization* 47, S. 1-39.
- Sbragia, Alberta M. (1992): Thinking About the European Future: The Uses of Comparison; in: dies. (Hg.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the New European Community* (Washington), S. 257-291.
- Schaber, Thomas; Ulbert, Cornelia (1994): Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, S. 139-169.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich; in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts; in: *Politische Vierteljahresschrift* 32, S. 621-634.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat; in: Roland Czada; Manfred G. Schmitt (Hg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch* (Opladen), S. 25-50.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik; in: ders., *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa* (Frankfurt am Main, New York), S. 131-155.
- Schmitter, Philippe C. (1992): Representation and the Future Euro-Polity; in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3, S. 379-405.
- Schulze, Hagen (1994): *Staat und Nation in der europäischen Geschichte* (München).

- Streeck, Wolfgang (1994): *Public Power Beyond the Nation State? The Case of the European Community*; in: Boyer, Robert; Drache, Daniel (Hg.), *The Future of Nations and the Limits of Markets* (im Erscheinen, Toronto).
- Streit, Manfred E.; Mussler, Werner (1995): *The Economic Constitution of the European Community - From Rome“ to Maastricht“*; in: *European Law Journal* 1, S. 5-30.
- Tilly, Charles (Hg.) (1975): *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton).
- Voruba, Georg (1993): *Bedeutungsverluste von Staatsgrenzen*; in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, S. 85-92.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1995): *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996* (Gütersloh).
- Weiler, Joseph H. H. (1981): *The Community System. The Dual Character of Supranationalism*; in: *Yearbook of European Law* 1, S. 267-306.
- Weiler, Joseph H. H. (1982): *Community, Member States and European Integration. Is the Law Relevant?*; in: *Journal of Common Market Studies* 21, S. 39-56.
- Wildenmann, Rudolf (Hg.) (1991): *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union* (Baden-Baden).
- Willke, Helmut (1992): *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft* (Frankfurt am Main).
- Zürn, Michael (1995): *The Challenge of Globalization and Individualization: A View from Europe*; in: Holm, Hans-Henrik; Sørensen, Georg (Hg.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War* (Boulder, CO etc.), S. 137-163.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung | 1 |
| 1. Politische Ordnung und Regieren | 2 |
| 2. Politik in neuer Gestalt | 8 |
| 3. Regieren jenseits des Staates | 15 |
| 4. Legitimes Regieren in Europa | 19 |
| Literatur | 25 |

