

Europäisiertes Regieren: Erklärungsmuster der Auswirkungen der europäischen Integration auf das politische System Deutschlands

Roland Sturm/Heinrich Pehle

Moderne Gesellschaften sind territorial organisiert; staatliche Gesetze und Anordnungen gelten innerhalb des durch Grenzen markierten Staatsgebiets, und die Tätigkeit staatlicher Organe – seien es Polizeibehörden oder Gerichte – ist prinzipiell ebenfalls auf das Staatsgebiet beschränkt. Staatsgrenzen trennen also langfristig gewachsene Rechtssysteme voneinander (Gehring 1998: 45). Traditionell setzten deshalb die deutschen Staatsgrenzen auch eine Art Grenzlinie für die Beschäftigung mit den Bedingungen und Möglichkeiten des Regierens in Deutschland. Im öffentlichen Bewußtsein war und ist der Nationalstaat der genuine Ort von Politik.

Immer häufiger wird in Wissenschaft und Politik mittlerweile jedoch die Frage gestellt, ob dem Nationalstaat nicht seine politisch zentrale Stellung entgleitet. In der siebten Auflage ihres Standardwerkes zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland bemerkten Joachim Jens Hesse und Thomas Ellwein (1992: 11) schon Anfang der neunziger Jahre einleitend: „Es ist zu fragen, ob der Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte bereits ein Ausmaß erreicht hat, das das Regierungssystem nicht mehr in nationalstaatlichen Kategorien fassen und darstellen läßt.“ Kaum eine Analyse des deutschen politischen Systems verzichtet heute auf den Hinweis, daß „in steigendem Maße umkämpfte Entscheidungen nicht mehr auf nationaler, sondern übernationaler Ebene fallen“ (Rudzio 2000: 33). Die Konsequenzen, die in den gängigen Lehrbüchern zum politischen System Deutschlands bislang aus der „Durchlöcherung staatlicher Souveränität“ (ebenda: 35) durch die Europäische Integration gezogen wurden, bestehen jedoch allenfalls in einer Anreicherung der jeweiligen Darstellung mit einem Exkurs zu den Institutionen der Europäischen Union. Dies bleibt angesichts der strukturell-systematischen Wirkungen, die von den Europäisierungsprozessen ausgehen, aber eine unbefriedigende Lösung.

Kern der Einsicht in den begrenzten Nutzen einer traditionellen Darstellung des deutschen Regierungssystems ist die Feststellung, daß sich Regieren in Deutschland wie auch in allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union in zunehmendem Maße „europäisiert“. Das bedeutet jedoch nicht, daß das europäische Re-

gieren einfach dasjenige auf nationaler Ebene ersetzt, wie Di Fabio (1993: 197) re-stümiert: „Im Ergebnis deutet sich ein Entwicklungsprozeß an, in dem die europäische Ebene die entscheidende staatliche Rechtsmacht an sich zieht, aus formalen oder institutionellen Gründen dieser die Staatsqualität jedoch noch abgesprochen wird. Bei den Mitgliedstaaten verläuft der Prozeß andersherum. Bei ihnen verbleiben die Insignien der souveränen Staatlichkeit, indes sie ihre rechtsförmliche Entscheidungsgewalt bis in den Kernbereich staatlicher Handlungsfähigkeit verlieren.“

Wäre dies so, so würde es genügen, sich nur mit dem „europäischen politischen System“ statt mit dem deutschen zu beschäftigen. Bei dem heutigen deutschen Regierungssystem handelt es sich jedoch um ein penetriertes politisches System, in dem die europäische „Einmischung“ vertraglich verankert und legitimiert ist und das eingebunden ist in das Ziel „einer immer engeren Union der Völker Europas“ (EU-Vertrag, Artikel 1). Die deutsche Politik verändert sich institutionell und in ihren Inhalten inkremental. Politisches Handeln folgt in vielen Teilbereichen in zunehmendem Maße der europäischen Logik der Entscheidungsfindung und der Bewertung von Entscheidungsalternativen.

Der Frage, welche Veränderungen das deutsche Regierungssystem in Folge der fortschreitenden europäischen Integration durchlaufen hat und durchläuft, gehen wir in einem in Kürze erscheinenden Buch nach¹. In dem hier vorliegenden Beitrag beschränken wir uns darauf, gleichsam als Einstieg in die Thematik in einem knappen Überblick die wichtigsten theoretischen Vorschläge zur Erfassung und Erklärung der „Europäisierung“ des deutschen Regierungssystems zur Diskussion zu stellen und damit auch einführende Hinweise auf den sozialwissenschaftlichen Forschungsstand zu geben. Die Forschung, das sei vorab angemerkt, steckt noch in den Kinderschuhen. Weil die verschiedenen Ansätze einander nicht ausschließen, sondern sich durch die Thematisierung unterschiedlicher Aspekte gegenseitig ergänzen, scheint eine Zusammenführung derselben zwar möglich, ist allerdings noch nicht geleistet.

Europäisierung als Mehrebenendominanzspiel

Dieser Ansatz ist spieltheoretisch orientiert. Er fragt danach, welche politische Ebene – die europäische, die nationale oder die regionale – in Zukunft die entscheidende Ebene politischen Handelns sein wird (Eser 1991). Wer diese Frage zu beantworten sucht, muß sich allerdings damit bescheiden, Trends zusammenzufassen, denn die Europäisierung unterschiedlicher Politikfelder entwickelt sich nicht gleichmäßig und gleichgerichtet. Gleichwohl ermitteln die entsprechenden Ansätze durchgängig zwei Merkmale der Europäisierung. Erstens finden sich keine Indizien für eine Abkoppelung der nationalen von der europäischen Entwicklung. Zweitens bestätigt sich grundsätzlich die Prämisse der Durchsetzungsfähigkeit der EU. Es bleiben daher nur noch die Fragen offen, wie diese Dominanz ausgestaltet wird, und ob der Nationalstaat zwischen regionalen und supranationalem Machtzentrum zur Restgröße schrumpft (die sogenannte „sandwich“-These) oder aber zusammen mit den Regionen an Bedeutung verliert (Zentralisierungsthese).

Zur Illustration der „sandwich“-These wird häufig die Bemerkung des amerikanischen Soziologen Daniel Bell zitiert, daß die Nationen in Zukunft zu klein sein werden, um die großen Probleme eines Landes zu bewältigen und zu groß, um sich effizient deren kleiner Probleme anzunehmen. Weitergehende Visionen sehen einen „Prozeß in Gang gesetzt, der die mächtigen Wesenseinheiten ‚Frankreich‘, ‚Deutschland‘, ‚Italien‘ entleert, vergeistigt, wohltuend schwächt.“ Aber auch die Totengräber des Nationalstaats müssen, wenngleich mit Widerwillen, einräumen: „Für jeden Realisten ist klar, daß diese Wesenseinheiten noch für viele Jahrzehnte ihr Leben fristen werden.“ (Glotz 1990: 114)

Spieltheoretisch gefaßt bedeutet dies, daß wir es mit „nested games“ zu tun haben, also einem Netzwerk von Spielsituationen, das die europäische Politik mit der nationalen verbindet und umgekehrt. Tsebelis (1990) identifiziert „nested games“ im Hinblick auf die Europäisierung nationaler Politik in zwei Varianten: Die Entscheidungsfindung in mehreren politischen Arenen und die Verbindung von Entscheidungen über politische Inhalte mit denen über Regeln („institutional design“). Dies erklärt nach Tsebelis die scheinbare Ineffizienz der Europäisierung. Die rationale Entscheidung der Akteure in einem Netzwerk von Spielsituationen erscheint dem Betrachter, der sich nur auf eine Entscheidung bzw. eine Institution oder eine Politikebene – die europäische oder die nationale – konzentriert, als suboptimal. Er übersieht dabei aber sowohl die Komplexität der Entscheidungsprozesse als auch die Tatsache, daß sich diese inhaltlich und institutionell permanent weiterentwickeln. Was beispielsweise auf einem europäischen Gipfel als „fauler Kompromiß“ erscheint, mag langfristig durchaus der Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit dienen.

Vertreter des Ansatzes des liberalen Intergouvernementalismus (Moravcsik 1993) haben argumentiert, daß die nationalen Akteure bemüht seien, ihre heimischen, optimalen Kooperationsvoraussetzungen (ihr „win-set“) gegenüber der EU zu manipulieren, also auf europäischer Ebene zu argumentieren, daß ihnen nationale Interessenkonstellationen die Hände binden und EU-Politik nur unter Beachtung der von den nationalen Regierungen definierten Restriktionen formuliert werden könne. Damit versuchen sie, auf europäischer Ebene von ihnen gewünschte Entscheidungen für die anderen europäischen Staaten plausibler zu machen und somit den von der EU-Ebene ausgehenden Druck zu steuern. Ein aktuelles Beispiel hierfür ist die Haltung der französischen Regierung, die sich unter Hinweis auf die Gewerkschaftsmacht in diesem Sektor und politisch-kulturelle Traditionen Frankreichs weigerte, den Strommarkt sofort zu liberalisieren. Umgekehrt gelte aber auch, daß sich die nationalen Akteure an der Manipulation der europäischen Spielsituation beteiligten, um die Ergebnisse europäischer Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene vermitteln zu können. Montpetit (2000: 579) erwähnt in diesem Zusammenhang die französische Strategie, den einheimischen Landwirten ihre ökonomischen Verluste, die durch Reformen der europäischen Agrarpolitik eingetreten waren, mit Hinweis auf die (tatsächlich fiktive) schlimmere Alternative eines totalen Scheiterns jeglicher Reformbemühungen zu vermitteln. Der Intergouvernementalismus sieht im Europäisierungsprozeß letztendlich also eine Ausweitung des Handlungsspielraums für die mitgliedstaatlichen Regierungen (Moravcsik 1997).

Die Fusionsthese

Diese These füllt die Erkenntnis mit Leben, daß der Nationalstaat die Europäisierung zwar überlebt, sich aber ständig formal und substantiell wandelt. Mit Fusion ist der Verschmelzungsprozeß von Handlungs- und Steuerungsinstrumenten gemeint, die teils in der Verfügungsgewalt der EU-Mitgliedstaaten (oder auch ihrer Regionen) und teils in derjenigen der EU-Organe liegen. „Demnach sind staatliche Akteure mehrerer Ebenen gemeinsam, aber in variierenden Formen, an der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemein verbindlicher Entscheidungen zum Einsatz legislativer und budgetärer Handlungs- und Steuerungsinstrumente der EU beteiligt.“ (Wessels 1997: 35)

Die Fusionsthese behauptet damit nicht den Ausschluß nationaler Entscheidungsträger durch Prozesse der Europäisierung, sondern deren Mitwirkung an Entscheidungen im institutionellen Kontext der EU, dort aber unter den neuen Bedingungen europäischen Entscheidens. Nationales Regieren unter diesen Kontextbedingungen ist in zunehmendem Maße ausgerichtet auf das Management der Interdependenzbeziehungen, die sich aus der gemeinsamen Nutzung der Instrumente politischer Steuerung durch die unterschiedlichen politischen Ebenen ergeben. Ein zentrales Instrument hierfür ist das Schnüren von Paketlösungen, durch die Verluste bei der Wahrnehmung nationaler Interessen durch entsprechende Zugewinne an Entscheidungskompetenzen auf europäischer Ebene ausglich werden können. Hinsichtlich des sich daraus ergebenden institutionellen Wandels des deutschen Regierungssystems wird unter anderem vermutet, daß Bundestag und Landesparlamente geschwächt werden und daß der Nationalstaat bei abnehmender Effizienz seines politischen Handelns verstärkt um die Zuschreibung politischer Legitimität kämpfen muß (u.a. Weßels 2000: 339).

Die Politikverflechtungsthese

Die Politikverflechtungsthese konkretisiert die Fusionsthese durch die Vermutung, daß der deutsche Nationalstaat in Europa in eine Art föderale Ordnung eingebunden ist, die nach den Spielregeln des kooperativen Föderalismus in seiner besonderen Variante der Politikverflechtung funktioniert. Das heißt konkret, daß politische Entscheidungen durch Kompromisse der Regierungen aller politischen Ebenen gefunden werden (Beteiligungsföderalismus) und daß die aus solchen Entscheidungen hervorgehenden Programme ein dichtes Mehrebenengeflecht von Finanzierung, Implementation und Evaluation bilden. Die Konzentration der Entscheidungsfindung auf die Exekutiven wird gefördert vom Eigeninteresse der Ministerialbürokratie an eigenständiger Gestaltungsmacht und möglichst kontrollfreien Räumen. „Zugespitzt läßt sich die Kompetenzverteilung in Europa so zusammenfassen: „Je wichtiger eine Aufgabe ist, desto geringer ist die parlamentarische Beteiligung daran.“ (Gusy 2000: 139) Die Vertreter der Politikverflechtungsthese verweisen häufig auf die Analogie zum deutschen Bundesstaat, zum einen wegen „der dem deutschen Bundesrat vergleichbaren Zusammensetzung des Rates (der EU, d.V.) aus Regierungsvertretern“ und zum anderen wegen der „funktionalen Kompetenzverteilung

zwischen Rechtsetzungszuständigkeiten der supranationalen Ebene und dem weitestgehenden Verbleib der Verwaltungszuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten und ihren Regionen“ (Fischer/Schley 1999: 33).

Diese Art der Europäisierung der deutschen Politik wirft neben Legitimitätsproblemen auch gravierende Effizienzprobleme auf. Dort wo auf europäischer Ebene mehr oder minder uneingeschränkt das Einstimmigkeitsprinzip galt oder gilt, besteht die Gefahr von Entscheidungsblockaden, die auch nationales politisches Handeln beeinträchtigen. Kompromißentscheidungen fallen langsam, sind im Sinne von Innovationskraft inhaltlich „konservativ“ und wenig flexibel. Die Politikverflechtungsthese definiert eine deutliche Schranke des Europäisierungsprozesses, die sie mit der Unfähigkeit begründet, einzelne nationale Interessen zugunsten einer europäischen Problemlösung hintan zu stellen. Die Entscheidungsstrukturen geraten in die „Politikverflechtungsfalle“: „Das eingespielte System der nationalstaatlichen Kontrolle über die europäische Politik ist institutionell unfähig zur Selbsttransformation in Richtung auf eine effektive Europäisierung europäischer Entscheidungen“ (Scharpf 1994: 42). Für das deutsche Regierungssystem impliziert die Politikverflechtungsthese eine Verstärkung der im deutschen Föderalismus ohnehin bereits angelegten Tendenzen des Entscheidungssystems im Sinne einer „doppelten Politikverflechtung“ (Hrbek 1986) zu Lasten der Effizienz und der demokratischen Legitimität des Regierens.

Die Politiknetzwerkthese

Ihr Ausgangspunkt ist die Analyse von Entscheidungsprozessen auf Politikfeldern, die schon immer mehr Akteure einbezogen als nur Vertreter von Regierungsinstitutionen. Anders als die Politikverflechtungsthese betrachtet die Politiknetzwerkthese auch das Wirken gesellschaftlicher Akteure bzw. die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren. Damit werden deutsche Politiknetzwerke in den Kontext europäischer Netzwerke gestellt bzw. verbinden sich mit diesen bei entsprechend fortgeschrittener Integration einzelner Politikfelder in einem Mehrebenenentscheidungssystem. Chris Ansell (2000) spricht im Hinblick auf die Regionalpolitik in Europa sogar von einer harmonisch zusammen wirkenden „networked polity“, einem vernetzten Gemeinwesen. Gerda Falkner (2001) hat demgegenüber zu Recht darauf hingewiesen, daß es zu einfach sei zu behaupten, nationale Politiknetzwerke würden durch ihre Europäisierung schlicht geographisch erweitert. Europäische und nationale Netzwerke müssen nicht zwangsläufig gleichgerichtet agieren. Nationale Netzwerke können ebenso effizienten Widerstand gegen die Europäisierung von Politikfeldern leisten, wie sie andererseits auch den „Durchgriff“ europäisch vorgedachter Regelungskulturen beschleunigen können.

Theoretischer Hintergrund der Politiknetzwerkthese sind systemtheoretische Überlegungen zur funktionalen Ausdifferenzierung der heutigen Gesellschaft (Luhmann 1988, Willke 1992). Sie nehmen Abschied von der dem Regieren traditionell innewohnenden Idee eines „Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen“. Staatlichkeit hat ihre Bedeutung als Grenzlinie politischen Handelns verloren. Stattdessen verläuft die gesellschaftliche Koordination von Entscheidungen in transna-

tionalen Netzwerken ohne den Zwang der Hierarchie, interessengeleitet durch die Kosten-Nutzen-Kalküle gesellschaftlicher und staatlicher Akteure und insofern effizient, als der Entscheidungsraum nicht durch institutionelle Gegebenheiten, sondern nur durch die Relevanz der Akteursinteressen begrenzt wird.

Da Netzwerke nicht hierarchisch aufgebaut werden können, ist das Regieren in Netzwerken auf Koordination durch Verhandlungsprozesse und den Interessenausgleich durch Tausch unterschiedlicher politischer Ressourcen (von Macht über Geld bis hin zur Information) angewiesen. Innerhalb der Netzwerke sind weitere Ausdifferenzierungen möglich, wie beispielsweise Koalitionen von Beamten, Parlamentariern, Politikern, Interessengruppen, Wissenschaftlern und Medien, die ein gemeinsames Wertesystem verteidigen und daran ihre politischen Interventionen orientieren („advocacy coalitions“, Sabatier 1993; „transnational coalitions“, Johansson 1999). Das deutsche Regierungssystem löst sich aus dieser Sicht in politikfeldspezifische Handlungskontexte auf, innerhalb derer die Regierungsinstitutionen nur noch einen Ort für Knotenpunkte des Netzwerkes bilden.

Institutioneller Isomorphismus

Die aus der Organisationstheorie entlehnte These des institutionellen Isomorphismus (der Tendenz zur institutionellen Angleichung) geht davon aus, daß die EU ihr Institutionengefüge an nationalen Vorbildern orientiert. Ein in diesem Zusammenhang häufig zitiertes, wenn auch nicht unbedingt völlig stimmiges Beispiel ist das der „Modellierung“ der Europäischen Zentralbank nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank. Aber auch zahlreiche weitere Beispiele wurden angeführt, wie die deutsche Erfahrung mit Mehrebenenregierungssystemen, die deutschen Traditionen des Regierens im Konsens und des Korporatismus, der deutsche Rechtsstaat und die Ordnungspolitik im Wettbewerbsrecht (Bulmer 1997).

Für solch formellen oder informellen Institutionentransfer können sich aus Eigeninteresse Nationalstaaten oder in Netzwerken organisierte Interessenkoalitionen einsetzen. Für Deutschland wurde in Anknüpfung an die traditionellen britischen Sorgen vor einem „deutschen Europa“ behauptet, daß der Institutionentransfer eine Vorherrschaft Deutschlands in Europa begründe (Bulmer u.a. 2000). Ob solche Behauptungen einen wahren Kern haben, mag hier dahin gestellt bleiben. Wichtig ist, daß dieser Ansatz primär den Einfluß nationaler und regionaler Lösungen auf das europäische Institutionengefüge zu erklären versucht und den Einfluß von Europäisierungsprozessen auf die Gestaltung nationaler Institutionen in den Hintergrund stellt.

Die These des institutionellen Isomorphismus kann aber durchaus auch auf letzteren Zusammenhang bezogen werden (Olsen 1997: 161). In diesem Fall wird argumentiert, daß auf europäischer Ebene, z.B. durch die Kommission, institutionelle und prozedurale Lösungsmodelle für Probleme auf bestimmten Politikfeldern entwickelt und dem nationalen Gesetzgeber mit Erfolg angeboten werden können, falls dieser nicht auf einen Traditionsbestand eigener Lösungen zurückgreifen kann. Akzeptieren nationale Regierungen solche Lösungen und machen sie zur Grundlage ihrer Gesetzgebung, ist die legitimatorische Voraussetzung gegeben, diese als

isomorphen Institutionenbestand auf die europäische Ebene zurück zu übertragen. Als Beispiel hierfür nennt Radaelli (2000) die Nutzung der Einschaltquoten zur Messung der relativen Machtposition von Medienkonzernen bei der Definition von Wettbewerb auf dem Medienmarkt.

Policy-Learning

Das Rückwirken europäischer Vorbilder kann auch außerhalb des engeren Rahmens von Institutionen und Gesetzgebung durchaus weitreichende Folgen haben. Der für den Bereich der internationalen Beziehungen entwickelte Ansatz des Konstruktivismus geht davon aus, daß Präferenzen nationaler Akteure sich in der Regel nur dann an international anerkannten Normen orientieren, wenn diese mit dem Normenhaushalt kompatibel sind, der sich in nationalem Rahmen historisch entwickelt hat. Daraus wurde der Schluß gezogen, daß dieses Modell der „weichen“ Anpassung von Staaten an international anerkannte Normen auch auf die EU übertragbar sei, die EU-Mitgliedstaaten sich also gleichsam automatisch in jenen Bereichen „europäisieren“ würden, in denen die europäischen Standards mit dem eigenen Normenhaushalt kompatibel seien (Montpetit 2000: 578). Am ehesten und zuerst sind solche Anpassungsprozesse im Bereich der Ausgestaltung einzelner Politikfelder zu erwarten. Wesentlich schwerer fällt hingegen die Anpassung der im nationalen Konsens weit fester und grundsätzlicher verankerten Institutionen.

Das deutlichste Beispiel hierfür ist die Akzeptanz, welche die europäische Sozialpolitik als innenpolitische Alternative zur Regierungspolitik Margaret Thatchers bei den britischen Gewerkschaften und der Labour Party fand. „Das Politikfeld fungierte als zentraler Orientierungspunkt für die ‚Sozialdemokratisierung‘ Labours. Es stellte somit nicht nur ein wichtiges Instrument zur innenpolitischen Profilierung und Abgrenzung gegenüber dem politischen Gegner dar. Es diente auch der innerparteilichen Absicherung eingeleiteter Reformprozesse.“ (Weinmann 1999: 194) Im deutschen Falle ist eine solche europäisch induzierte Neuordnung der politischen Landschaft durch eine Umorientierung entscheidender politischer Kräfte im Lande zwar nicht zu beobachten. Aber in einzelnen Politikfeldern, wie etwa der Regionalpolitik (Nägele 1996: 296), wurden europäische Verfahren für das Erreichen politischer Ziele auch im nationalen Rahmen verbindlich. Für die Umweltpolitik läßt sich zeigen, daß europäische Normen mitunter für nationale Regelungen zum Vorbild werden, die (noch) nicht der Regelungskompetenz der EU unterliegen (Pehle 1998: 220ff.).

Die Regulierungsthese

Die Regulierungsthese sieht als Kern der Europäisierung das Binnenmarktprojekt, das einen Bestand von Regeln bzw. den Zwang zur Liberalisierung der Märkte entwickelt, denen sich EU-Mitgliedstaaten nicht entziehen können. Effizientes nationalstaatliches Handeln auf dem Binnenmarkt ist nur noch vermittelt über die europäischen Institutionen möglich. Das heißt aber nicht nur, daß es keine nationalen

Marktkorrekturen zur Sicherung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit mehr gibt. Es bedeutet auch, daß die Instrumente und Formen der politischen Interventionen in den Binnenmarkt feststehen und nationalstaatlicher Politik vorgegeben sind. Zentrales Interventionsinstrument ist der regulierende Eingriff europäischer Institutionen, weil er kostengünstig und flexibel einsetzbar ist (Majone 1996: 230). Damit steht der Nationalstaat vor dem Dilemma, entweder seine Ineffizienz in der Wirtschaftspolitik einzugestehen bzw. zu verbrämen, oder aber – mit ungewissem Ausgang und anders geartetem, aber nicht minder großen legitimatorischen Risiko –, sich an der Durchsetzung von Gemeinschaftsregeln zu beteiligen, die im nationalen Rahmen jedoch Besitzstände berühren und Widerstand mobilisieren können. Man denke beispielsweise an eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik oder an die Kontrolle von Subventionszahlungen an Investoren.

Eine weitergehende Argumentation sieht den Binnenmarkt als neoliberales Projekt, das eng mit konservativer Politik und politischem Nationalismus verbunden sei (Streeck 1996: 302; Hooghe/Marks 1999: 82ff.). Stagnation der institutionellen und gesellschaftlichen Europäisierung bei gleichzeitig rasch fortschreitender ökonomischer Integration und als Konsequenz großer Schaden für legitimes und effizientes Regieren national und in der EU wären zu erwarten, würde man diese Interpretation zu Ende denken. Im Hinblick auf diese These ist der regulatorische supranationale „Staat EU“ der sozialdemokratische Gegenentwurf, welcher durch sozialregulatorische Eingriffe den Wohlfahrtsstaat, den die neoliberal ausgerichteten Nationalstaaten beenden wollen, in gewandelter Form auf europäischer Ebene und durch die Europäisierung nationaler Politik zu retten trachtet.

Die „politische Kultur“-These

Dieser Ansatz knüpft an historische Arbeiten zur deutschen Europapolitik an, die immer wieder deutlich gemacht haben, daß es zur europäischen Option für die deutsche Nachkriegspolitik keine Alternative gab. Die Folge dieser Rahmenbedingungen deutscher Politik war die Herausbildung eines „permissiven Konsenses“, der erfolgreiche nationale Politik und die „Europäisierung“ von Politik zum großen Teil gleichsetzte. Der Europa-Konsens wurde und wird vor allem von der politischen Elite getragen.

Die Entscheidungsträger in der deutschen Politik werden in ihrer Haltung von den Milieueinflüssen der historisch gewachsenen, politisch-kulturellen Europäisierung der nationalen Institutionen nicht nur geprägt, sondern auch immer wieder bei der Auswahl pro-europäischer Optionen bestätigt. Europa ist aus der Perspektive der „politischen Kultur“-These ein Baustein des genetischen Codes deutscher Institutionen. Die europäische Orientierung ist in Deutschland eine eigenständige Norm für politisches und Verwaltungshandeln, die institutionelle Präferenzen als generell geltende programmatische Vorgabe prägt. Sie wirkt als informelles stilbildendes Selektionsmuster politisch-kultureller Art (Sturm 1987: 426f.) auf politisches Entscheidungs- und Verwaltungshandeln ein, vor allem durch die Begrenzung auf den diesem Selektionsmuster entsprechenden Erkenntnis- und Entscheidungshorizont und die daraus folgende Politik von Nichtentscheidungen.

Ausblick

Europäisierung ist ein dynamischer Prozeß, der – auch wenn er als Trend unumkehrbar erscheint – in den Einzelheiten seiner Ausgestaltung nicht für alle Zeiten feststeht. „Charakteristisch für den integrationspolitischen Langzeittrend stetig wachsender Kompetenzbestände auf supranationaler Ebene ist“, so Fischer/Schley (1999: 23) daß er „– ausgehend von rein binnenmarktbezogenen Maßnahmen ‚negativer Integration‘ der Deregulierung über Maßnahmen ‚positiver Integration‘ in Gestalt europäischer Reregulierung“ – immer weiter auch klassische Gebiete nationalstaatlicher Politik erfaßt. „Die Geschwindigkeit und der Umfang, in denen der Europäischen Union Handlungsmöglichkeiten auf solchen souveränitätssensiblen Gebieten eingeräumt werden, sind allerdings selbst primär Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten, die dort nach wie vor sehr unterschiedliche Vorstellungen bezüglich des gemeinsamen Handlungsbedarfs vertreten.“ Wo hier Schranken für die Europäisierung der Mitgliedstaaten zu erwarten sind und ob zunehmende Europäisierung nicht ein politisches „Schönwetterphänomen“ ist, das sich in Krisenzeiten erst noch bewähren muß (Sturm 1998a: 268), ist nach wie vor ungeklärt.

Der Wille zur Integration und die institutionellen Möglichkeiten der Integration sind in den Mitgliedstaaten der EU unterschiedlich entwickelt. Effizienzgesichtspunkte und integrationspolitische Überlegungen – v.a. im Hinblick auf das Beachten des Subsidiaritätsprinzips und die Nutzung seiner legitimatorischen Potentiale – können zudem in bestimmten Fällen auch zur (Rück-)verlagerung einzelner Aufgaben von der europäischen zur nationalen oder regionalen Ebene führen. Prinzipiell bleibt das Gewicht der Europäisierung abhängig von der Zustimmung nationaler Regierungen. Sie sind es, die darüber entscheiden, ob es weitere Europäisierungsschübe geben wird. Sie könnten ausgehen von einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat der Europäischen Union, von einer Stärkung der Kommission und des Europaparlamentes oder gar von einem Prozeß der europäischen Verfassungsgebung (Sturm 1998: 50f.).

Die vorliegenden Erklärungsmuster der Auswirkungen der europäischen Integration auf das politische System Deutschlands weisen auf Tendenzen hin, sind dabei aber nicht neutral, sondern höchst voraussetzungsvoll. Grundannahmen über die Entwicklung Europas und des deutschen politischen Systems fließen stets ein. Die Perspektivenvielfalt verhindert bisher zwar noch unzweideutige Aussagen zur Zukunft des deutschen politischen Systems, sie bietet aber auch eine Chance. Es eröffnen sich alternative Zugänge zum Verständnis dessen, womit sich Bürger und Politiker bisher immer noch schwertun, nämlich des kontinuierlichen Formenwandels des demokratischen Gemeinwesens, in dem sie leben, innerhalb seiner europäischen Grenzen.

Anmerkungen

- 1 Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem, Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern, Opladen (Leske + Budrich/UTB); erscheint im Herbst 2001.

Literatur

- Ansell, Chris 2000: The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, in: *Governance* 13 (3), S. 303-333.
- Bulmer, Simon/Jeffery, Charlie/Paterson, William E. 2000: *Germany's European Diplomacy. Shaping the Regional Milieu*, Manchester/New York.
- Bulmer, Simon J. 1997: *Shaping the Rules?. The Constitutive Politics of the EU and German Power*, in: Katzenstein, Peter (Hrsg.): *Tamed Power. Germany in Europe*, Ithaca, S. 49-79.
- Di Fabio, Udo 1993: Der neue Art. 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung?, in: *Der Staat* 32 (2), S. 191-217.
- Eser, Thimo W. 1991: *Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik*, Trier 1991 (= Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Studien, Band 1).
- Falkner, Gerda 2001: Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity?, in: *West European Politics* 23(4), S. 94-120.
- Fischer, Thomas/Schley, Nicole 1999: *Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union*, Bonn.
- Gehring, Thomas 1998: Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5 (1), S. 43 – 78.
- Glötz, Peter 1990: *Der Irrweg des Nationalstaats*, Stuttgart.
- Gusy, Christoph 2000: Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Europäischen Union, in: Brunkhorst, Hauke/Kettner, Matthias (Hrsg.): *Globalisierung und Demokratie. Wirtschaft, Recht, Medien*, Frankfurt am Main, S. 131-150.
- Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas 1992: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Hooghe, Lisbet/Marks, Gary 1999: The Making of a Polity. The Struggle over European Integration, in: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D. (Hrsg.): *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, S. 70-97.
- Hrbek, Rudolf 1986: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration, in: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.): *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden, S. 17-36.
- Johansson, Karl Magnus 1999: Tracing the Employment Title in the Amsterdam Treaty: Uncovering Transnational Coalitions, in: *Journal of European Public Policy* 6(1), S. 85-101.
- Luhmann, Niklas 1988: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt am Main.
- Majone, Giandomenico 1996: Redistributive und sozialregulatorische Politik, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, S. 225-247.
- Montpetit, Éric 2000: Europeanization and domestic politics: Europe and the development of a French environmental policy for the agricultural sector, in: *Journal of European Public Policy* 7(4), S. 576-592.
- Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31, S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Staat und Demokratie in der Europäischen Union*, Baden-Baden, S. 211-269.
- Nägele, Frank 1996: Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat, Opladen.
- Olsen, Johan P. 1997: European Challenges to the Nation State, in: Steunenberg, Bernard/Vught, Frans van (Hrsg.): *Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision-Making*, Dordrecht etc., S. 157-188.
- Pehle, Heinrich 1998: *Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?*, Wiesbaden.
- Radaelli, Claudio M. 2000: Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, in: *Governance* 13(1), S. 25-43.

- Rudzio, Wolfgang ⁵2000: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Opladen (= PVS-Sonderheft 24), S. 116-148.
- Scharpf, Fritz W. 1994: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt am Main/New York.
- Streeck, Wolfgang 1996: Public Power Beyond the Nation-State. The Case of the European Community, in: Boyer, Robert/Drache, Daniel (Hrsg.): States Against Markets. The Limits of Globalization, London/New York, S. 299-315.
- Sturm, Roland 1987: Verwaltungskultur, in: Berg-Schlosser, Dirk/Schissler, Jakob (Hrsg.): Politische Kultur in Deutschland, Opladen (= PVS-Sonderheft 18), S. 422-428.
- Sturm, Roland 1998: Herrschaftspluralismus und Konvergenz der Gestaltungsziele. Zum arbeitsteiligen Regieren in der Europäischen Union, in: Hilpert, Ulrich/Holtmann, Everhard (Hrsg.): Regieren und intergouvernementale Beziehungen, Opladen, S. 49-64.
- Sturm, Roland 1998a: Die Wahrnehmung von Staatsaufgaben zwischen Europäisierung und nationaler Verantwortung, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Der neue Nationalstaat, Baden-Baden, S. 257-272.
- Tsebelis, George 1990: Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, Oxford 1990.
- Weinmann, Georg 1999: Britische Wege nach Europa. Der integrationspolitische Wandel der Labour Party und Gewerkschaften Großbritanniens, Baden-Baden.
- Weßels, Bernhard 2000: Politische Repräsentation und politische Integration in der EU: Ist die Quadratur des Kreises möglich?, in: Jan W. van Deth/Thomas König (Hrsg.): Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt, Frankfurt am Main/New York, S. 337-372.
- Wessels, Wolfgang 1997: Die Europäische Union der Zukunft – immer enger, weiter und ... komplexer? Die Fusionsthese, in: Jäger, Thomas/Piepenschneider, Melanie (Hrsg.): Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklungen, Opladen 1997, S. 45-79.
- Willke, Helmut 1992: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt am Main.

