

# **TRAUM ODER ALPTRAUM?**

## **POLITIKGESTALTUNG IM SPANNUNGSFELD VON NATIONALSTAAT UND EUROPÄISCHER UNION\***

von

*Prof. Dr. Klaus Gretschmann  
Berlin/Brüssel*

*Gliederung:*

- 1. Interessenpolitik und Gemeinschaftsinteresse*
- 2. Verlust oder Rückgewinnung politischer Souveränität*
- 3. Schnittstellenpolitik: Nationalstaatliche Ministerialverwaltung vor europäischen Herausforderungen*
- 4. Gremienpolitik und Allianzen: die Bedeutung von Arbeitsgruppen und Komitees und darüber hinaus*
- 5. Perspektiven: von der Lösung zum Problem?*

- *Der Verfasser vertritt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönliche Sicht als Wissenschaftlicher.*

„Nur wenn das, was ist, zu verändern ist,  
ist das, was ist, nicht alles“  
Theodor W. Adorno

## 1. INTERESSENPOLITIK ODER GEMEINSCHAFTSINTERESSE

Das Faktum ist weit bekannt, aber wenig bewußt: die europäische Integration ist von Anbeginn an immer ein historisch einzigartiges Experiment gewesen. Integration, d.h. Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen Nationalstaaten auf der Basis gemeinsamer Institutionen und Organisationen, eines gemeinsamen Regelwerks und gemeinsamer Politikgestaltung, eine immer engere Verschränkung und Verzahnung zwischen jahrhundertlang verfeindeten Mächten und Nationen mit friedlichen Mitteln, in der Absicht den Wohlstand und die Wohlfahrt aller Beteiligten zu erhöhen, Kriege zu verbannen und ein gewichtiger Akteur im globalen Kräftespiel zu werden, so lautet die Zauberformel. Auch wenn Joseph Weiler (1999) Recht zu geben ist, daß die EU als eine unvollendete Gemeinschaft auf dem Weg zu einem unbekanntem Ziel anzusehen ist, so gilt gleichermaßen Johan Olsens (1999) Diktum, nach welchem in den letzten fünf Dekaden weitreichende und dauerhafte Veränderungen, ja tektonische Verschiebungen im politischen Gefüge Europas geschaffen worden sind, die einen hohen Grad an Irreversibilität enthalten.

Solche tektonischen Verlagerungen gehen – wie wir aus der Geographie wissen - natürlich auch oftmals mit Verkantungen und Spannungen einher, bevor neue tragfähige Gleichgewichte gefunden werden. Solche zu erarbeiten, bedeutet nationale Machtinteressen und europäisches Gemeinschaftsinteresse zum Ausgleich zu bringen. Wie uns nicht zuletzt die Ereignisse und die Ergebnisse der Regierungskonferenz und des Europäischen Rats von Nizza im Dezember 2000 vor Augen geführt haben, ist dies kein leichtes Unterfangen. Aber neu ist die Bedeutung der nationalstaatlichen Macht- und Interessenperspektive keineswegs: Europas Integration bewegte sich immer schon zwischen einem europäischen „ideal“ und einer Reihe von zwischenstaatlichen „deals“ .

Erinnern wir uns: Auch am Beginn der europäischen Integrationsidee am Ende des zweiten Weltkriegs stand ein Machtkalkül – die Einbindung Deutschlands über die Vergemeinschaftung des das Rüstungspotential und damit die Drohkapazität bestimmenden Kohle- und Stahlsektors sowie der Atomindustrie (Unwin 1995). Als Instrument dazu diente die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie die Europäische Atomgemeinschaft. Erst auf deren Basis wurde die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft möglich, und auch diese enthielt im Kern ein machtpolitisches Kalkül: Deutschland, dessen Produktionsapparat weit weniger zerstört worden war, als oftmals angenommen (Milward 1993), war während der 50er Jahre sehr schnell wieder zu einem führenden Industriestandort und zu einer bedeutenden Exportnation herangereift. In einer EWG konnten die damaligen Partner Deutschlands - Frankreich, Italien und Benelux - von den positiven Effekten dieser rasanten Wirtschaftsentwicklung profitieren und gleichzeitig über die Definition gemeinsamer Spielregeln dieselbe mitkontrollieren. Daß über die Umverteilungswirkungen einer europäischen Agrarmarktordnung ein weiterer – wirtschaftlicher – Machtausgleich insbesondere zwischen dem industriestarken Deutschland einerseits und einem stark agrarisch geprägten Frankreich andererseits angestrebt war, sei an dieser Stelle nur angemerkt.

Offensichtlich verhalten sich Nationalstaaten - aller Schwächen einer (neo-) rationalistischen Integrationsinterpretation zum Trotz - wie rationalistisch agierende „nutzenmaximierende Akteure“ der ökonomischen Theorie. Nur innerhalb dieses Handlungsrahmens konnte die (neo-) funktionalistische Integrationstheorie ihrer Sichtweise zur Geltung verhelfen: Jede Vergemeinschaftungs- bzw. Koordinationsmaßnahme, die mit einem Teilverlust nationalstaatlicher Souveränität verbunden ist, erzeugt - gleichsam als (un- ?) beabsichtigte Nebenwirkung - die Notwendigkeit weiterer Integrationsschritte.

Diese lassen sich in folgender Integrationssequenz abbilden: Die *handelsgetriebene Integration* (1) war die treibende Kraft der ersten Dekade. Während noch 1960 der Binnenhandelsanteil zwischen den (ursprünglich sechs) EU Mitgliedsländern ca. 30% ihres gesamten Außenhandels nicht überschritt, waren es 1970 bereits 50% und heute sind es knapp 70%. Die Integrationskraft Handel wurde abgelöst durch die *faktorgetriebene Integration* (2) - die Rede ist von den Produktionsfaktoren Arbeit

und Kapital sowie der Entgrenzung ihrer beschränkten zwischenstaatlichen Mobilität. Dieses Integrationsmoment wurde nötig, um weitere Wohlfahrtsgewinne zu erzielen, sobald sich die Handelsgewinne erschöpft hatten. Insbesondere das Delors'sche Programm der „Vollendung des gemeinsamen Markts“ sollte erhebliche Nutzen für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand abwerfen, wie vor allem im berühmten Cecchini Report (1995) nachzuweisen versucht wurde. Die *geldgetriebene Integration* (3) baut auf der Erkenntnis auf, daß ökonomische Liberalisierung und Binnenmarktprogramm ohne eine einheitliche Währung, das heißt bei Fortbestehen von Wechselkursrisiken und Währungssumtauschkosten, ihre Wirksamkeit nur unzureichend entfalten könnten. Insbesondere die Kapitalmarktliberalisierung bedurfte nach Aussage der Theoretiker der Währungsunion einer gemeinsamen Währung (Euro), einer gemeinsamen währungspolitischen Instanz (EZB) sowie einer gemeinsamen europäischen Geldpolitik nach innen und außen. Obgleich die Währungsunion noch nicht vollendet ist, erleben wir gegenwärtig die Phase der *innovationsgetriebenen Integration* (4). Diese basiert auf zwei Säulen: zum einen geht es um die europäische Förderung von Innovation in Technik, Wissenschaft, Bildung, Unternehmen und Medien, Elemente, die als Triebfedern der *New Economy* identifiziert worden sind und welche die Union nutzbar machen will, um die USA in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2010 einzuholen. Darauf haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon im Frühjahr diesen Jahres geeinigt. Zum anderen und darüber hinaus geht es um die institutionell-politischen Innovationen, die eingefordert werden, um (a) Europa steuerbar und entwicklungsfähig zu halten (insbesondere angesichts von Erweiterungsabsichten auf bis zu 30 Mitglieder) und (b) bei den Bürgern Europas die politische Legitimation einzuwerben, die die EU braucht, um sich zu stabilisieren und demokratisch zu funktionieren.

## 2. VERLUST ODER RÜCKGEWINNUNG POLITISCHER SOUVERÄNITÄT?

In der Tat, Europa ist auf Institutionen gebaut. Dies hatte schon Jean Monnet, der ideelle Gründer der EU erkannt, als er sagte „nichts bewegt sich ohne Menschen, aber nichts überdauert ohne Institutionen“. Die Schaffung und Weiterentwicklung von gemeinschaftlich anerkannten Regeln (in den Europäischen Verträgen niedergelegt) bindet die Unterzeichner, verhindert einseitige willkürliche politische Entscheidungen und generiert Erwartungssicherheit bei den Partnerländern. Insbesondere weil – wie Philippe Schmitter (1999) schreibt – die EU ein Nicht-Staat und eine Nicht-Nation ist, gilt es institutionelle Substitute und Surrogate zu schaffen: ein europäisches Parlament, welches neben den nationalen Parlamenten mit immer noch sehr beschränkten Kompetenzen agiert, einen europäischen Gerichtshof, der zwar Schlichter, aber keine „*pouvoir neutre*“, sondern eher Integrationsagent ist, eine Kommission, die eine Zwitterfunktion zwischen Ministerialverwaltung und politischem *Leader* und *Initiator* ist, eine Europäische Zentralbank, die versuchen muß, vielfältige geldpolitische Traditionen zu assimilieren und einen Ministerrat, der mehr Aushandlungsinstanz als europäischer Regierungersatz ist. Was fehlt ist eine kollektive europäische politische Identität (Scharpf 1999) und Identität braucht bekanntlich Identi-Täter.

Daß mit diesen institutionellen Arrangements ein stetiger Verlust von nationaler politischer Souveränität einhergeht, darf als Gemeinplatz gelten. Dabei ist aber durchaus fraglich, ob der Zusammenhang nicht eher ein umgekehrter ist: der Nationalstaat hat aufgrund ihm vorgegebener Prozesse wie Globalisierung, technischem Fortschritt, externen Effekten und Interdependenzen schon große Teile seiner materiellen Politikgestaltungsfähigkeit eingebüßt. Dieselbe ist nur auf einer Ebene oberhalb des Nationalstaats rückgewinnbar.

Dabei tritt ein doppelter Effekt zutage: diese – europäische – Ebene der Politikgestaltung entsteht zum einen aus einer bewußten und absichtsvollen Auslagerung (Schubeffekt) von nationalstaatlichen Funktionen und Verantwortlichkeiten „nach Brüssel“, zum anderen aufgrund eines Machtkalküls der

„Brüsseler“, deren institutionelles Eigeninteresse eine effizienzunterfütterte Übertragung (Sogeffekt) von Politikkompetenzen begründet. In dem Maße wie Spielräume und Machbarkeit nationalstaatlicher Politik sich verengen, das Ausmaß an „*interconnectedness*“ zwischen Staaten und die Auswirkungen der Entscheidungen anderer auf die eigene Politikdomäne drastisch zunimmt, in dem Maße steigt die „Verwundbarkeit“ (Keohane and Nye 1989) nationaler politischer Akteure. Damit wird (a) eine gemeinschaftliche Politik zur Vermeidung unbeabsichtigter Nebeneffekte und zur Steigerung der politischer Wirkungseffizienz wünschbar und (b) eine Verschiebung der Verantwortung auf andere Akteure – „die in Brüssel“ – legitimationstheoretisch schlüssig. In der Tat ermöglicht es die Existenz eines internationalen Akteurs wie der EU, auf nationaler Ebene unpopuläre und riskante politische Entscheidungen durchzusetzen, die zu Hause als unvermeidlich („wir sind überstimmt worden“) oder aus übergeordneten Gründen sinnvoll („Zugeständnisse waren nötig, um in anderen Bereichen Zustimmung zu erreichen“) dargestellt werden können. Entsprechend dem englischen Wort für Sündenbock wird diese Art von Politik in der theoretischen Literatur als „scapegoating“ bezeichnet. Unter Verweis auf die intransparenten und unbeeinflussbaren Prozesse in Brüssel gelingt es häufig, die Legitimationskosten politischer Maßnahmen zu Hause zu reduzieren (Moravcsik 1993).

Nicht zuletzt auch zur Abwehr derartiger nationaler Strategien sah sich insbesondere die EU Kommission veranlaßt, drei wesentliche Reformvorhaben zu konzipieren und realisieren: eine Reform der europäischen Institutionen, ihres Zusammenspiels und ihrer Entscheidungsprozesse, sodann eine Verwaltungsreform ihres eigenen Apparats und schließlich eine Festlegung mittelfristiger europapolitischer Prioritäten und strategischer Ziele (Lebessis und Paterson 2000). Während die erste Dimension einer steigenden Unpopularität der EU entgegenwirken sollte – ist doch der Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene komplex, verwirrend und für den Laien unverständlich – und den Eindruck beseitigen sollte, das Leben der Bürger in Europa sei dunklen Kräften (Experten, Bürokraten und Lobbyisten) ausgeliefert und entziehe sich der Kontrolle gewählter und legitimer politischer Akteure, ist die geplante Verwaltungsreform eine Reaktion auf den vorzeitigen Rücktritt der letzten Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Santer im Jahre 1999 wegen Vorwürfen der Unregelmäßigkeiten und Ineffizienz des Apparats. Das Weißbuch zur

Verwaltungsreform der Kommission ebenso wie der nach dem ehemaligen Generalsekretär des Rates benannte Trumpf-Report zur Reform des Ministerrats konzentrieren sich in wesentlichen Teile auf Ressourcenmanagement, Personalpolitik, Organisationsstrukturen und Kosteneffizienz. Hier werden konkrete Vorschläge gemacht, die handwerklich durchdacht und implementierbar sind. Demhingegen bleiben die Überlegungen die im Kommissionspapier zu den „Strategischen Zielen für die nächsten fünf Jahre“, dem dritten Reformprojekt, niedergelegt sind, äußerst vage. Die Verbesserung der europäischen Politiksteuerung – im Sinne des „governance“ steht als wesentliches Element zur Debatte.

Dabei verstehen wir „governance“ in Abgrenzung zu Streeck (1996) einerseits sowie in Abwandlung der Definition von Calame und Talmant (1997) andererseits als (Selbst-) Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften und politischen Systemen, deren Leistungsfähigkeit abhängig ist von ihren Institutionen und Verfahrensregeln, von Entscheidungsprozeduren, von Legitimation und politischem *support* durch die Bürger. Die jeweilige *governance* Konstellation erlaubt es, sich unterschiedlich aktiv und erfolgreich an Veränderungen anzupassen (*management of change*). Im Zusammenspiel und im Gegeneinander von nationalen und europäischen *governance* Strukturen ergeben sich Möglichkeiten, aber auch Friktionen und Grenzen.

### **3. SCHNITTSTELLENPOLITIK: NATIONALSTAATLICHE MINISTERIALVERWALTUNG VOR EUROPÄISCHEN HERAUSFORDERUNGEN**

Um die Schnittstellen und Einflußkanäle zwischen EU und nationaler Politikgestaltung zu verstehen, muß man sich zunächst die bestehenden wichtigsten Entscheidungsstrukturen vergegenwärtigen. Die letztverantwortlichen Entscheidungsträger europäischer Politik sind der Ministerrat sowie der Europäische Rat: Der erstere setzt sich aus den jeweiligen Fachministern der 15 Mitgliedstaaten zusammen, deren wichtigste Gruppierung der Allgemeine Rat der Außenminister sowie der Ecofin, der Rat der Finanzminister, ist. Daneben agieren, weniger sichtbar, Räte wie etwa die der Umwelt-, Verkehrs-, Binnenmarkt- und Arbeitsminister und anderer. Nicht immer erscheinen die Minister selbst zu den Ratssitzungen; in Abhängigkeit von Terminlage und Wichtigkeit der anstehenden Entscheidung

werden sie auch durch Staatssekretäre vertreten. Während sich Allgemeiner Rat und Ecofin in der Regel alle 4 Wochen treffen, finden andere Ministerratstreffen zwischen 2 und 4 Mal pro Jahr statt.

Anders der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs: diese treffen sich turnusmäßig einmal pro Halbjahr meist zum Ende der jeweiligen halbjährig routierenden Ratspräsidentschaften in dem Mitgliedsland, welches jeweils die Präsidentschaft innehat. Zudem findet meist in jeder Präsidentschaft ein zusätzlichen „Rat“ zu speziellen Problemen statt: So wurde die Agenda 2000, die mittelfristige Finanzplanung der Union bis zum Jahr 2006, während des Berliner Rats im Frühjahr 1999 verhandelt und beschlossen; das New Economy Programm der Union zur Stärkung von Beschäftigung, Wirtschaftsreform und Sozialer Kohäsion wurde anlässlich des Europäischen Rats von Lissabon im März 2000 ins Leben gerufen.

Die Vorbereitung der politischen Entscheidungsvorlagen, über die die Räte verhandeln und zu befinden haben, erfolgt zum einen über die EU Kommission, der das Initiativrecht für europäische Politikgestaltung und Rechtsetzung im Rahmen der europäischen Verträge zusteht und die zwischen 70 und 80% der Vorarbeiten mit einem Apparat von 20 Kommissaren sowie ca 18000 Bediensteten (davon ca 5000 im Sprachendienst) erledigt. Dementsprechend hoch ist ihre politische Gestaltungs- und Determinationskraft. Die Kommissionsvorlagen werden sodann – und dies ist die zweite Ebene der Entscheidungsvorbereitung – dem Ausschuß der ständigen Vertreter der Mitgliedsländer (je nach Sachgebiet untergliedert in AstV I und AstV II) zugeleitet. Ca 70% der Entscheidungsvorlagen werden auf AstV Ebene verhandelt und entschieden und dann den Räten als sogenannte A-Punkte, die nur noch formal abzunicken sind, zugeführt. Etwa 30% bleiben auf AstV Ebene strittig und müssen als B-Punkte durch die Minister selbst entschieden werden. Dabei gilt es zu beachten, daß formale Abstimmung die Ausnahme und Konkordanz als Entscheidungsprinzip die Regel ist.

Ebenfalls wichtig ist die Tatsache, daß die ständigen Vertreter im Botschafterrang keineswegs nach Gutdünken verhandeln können, sondern Weisungen aus ihren jeweiligen Herkunftsländern erhalten, an die sie gebunden sind. Eine präzise



Weisung erfordert aber eine gründliche Ressortabstimmung in den nationalen Regierungen und eine dementsprechend fundierte Vorbereitung in den nationalen Ministerialverwaltungen.

Vor diesem knapp skizzierten und notwendigerweise verkürzten Hintergrund besteht die Aufgabe nationaler Europapolitik darin,

- (a) frühzeitig über Vorhaben, Vorschläge, Richtlinienentwürfe etc., die in Brüssel diskutiert und vorangetrieben werden, informiert zu sein;
- (b) eine Koordination und Abstimmung zwischen den mit Europapolitik befaßten Fachministerien zu erreichen, die es erlauben, eine national geschlossene und konsistente Position in Brüssel zu vertreten;
- (c) Interventions- und Einflußkanäle zu schaffen und zu nutzen, über welche jeweils national akzeptable Kompromißlinien ausgelotet, vorgelegt und implementiert werden können;
- (d) Allianzen zu schmieden und Verbündete zu finden, die es ermöglichen, Interessen zu bündeln und durchsetzungsfähig zu machen.

Es versteht sich von selbst, daß Punkte (a) und (c) sehr stark von der jeweiligen Vernetzung und der geschickten Positionierung von Informatoren und Kommunikatoren in europäischen Institutionen und Entscheidungsgeflecht abhängen. Ein wichtiger Teil dieser Aufgabe wird von den jeweiligen Ständigen Vertretungen erfüllt. Einen wesentlichen Beitrag liefern auch die Ländervertretungen sowie nationale Verbandslobbyisten, die meist über einen großen Informationspool verfügen. Ständige Kontakte und kontinuierlicher Austausch zwischen nationalen Beamten und ihren europäischen Gegenüber sind hier ebenso von Vorteil wie die geschickte Positionierung von nationalem (in unserem Falle: deutschem) Personal in Schlüsselpositionen europäischer Institutionen. Zwar sind nach europäischem Beamtenstatut die in EU Institutionen und Organisationen Tätigen auf strikte Unabhängigkeit und zu „nationaler Desinteressiertheit“ verpflichtet, in der politischen Wirklichkeit läuft die Kommunikation zwischen nationalstaatlichen Ressorts und Brüssel jedoch primär - formell und informell - über Beamte der eigenen Nationalität.

Vor diesem Hintergrund kommt der Entwicklung von Frühwarnsystemen zu europäischen Vorhaben sowie einer strategischen ressortübergreifenden Personalpolitik für Internationale Organisationen herausragende Bedeutung zu. Wie aus der Tagespresse hinlänglich bekannt, ist eine solche Personalsrunde auf Staatssekretärs- und Abteilungsleitererebene im Kanzleramt unter Leitung des sog. ChefBK angesiedelt. Diese ist mit einer dreifachen Aufgabe konfrontiert: Identifizierung von für Deutschland strategisch wichtigen Positionen und Vakanzen, Förderung deutscher Mitarbeiter bei der Besetzung von Positionen innerhalb europäischer Organisationen und Überwindung von personalpolitischen Partikularinteressen einzelner Ministerien.

Freilich gibt es verschiedene - große - Mitgliedstaaten, die ihre Personalpolitik mit dem Ziel höchstmöglicher Effizienz und im Sinne eines „fast stream“ zentral vorbereiten und steuern oder die selbst für nachgelagerte Verwaltungspositionen in Brüssel häufig ihre Staats- und Regierungschefs aktiv werden lassen. Diese Länder sind denn auch entsprechend erfolgreich, nimmt man die statistischen Ergebnisse zum Maßstab.

Was (b) angeht, so gibt es im Bereich der Bundesregierung eine sogenannte Staatssekretärsrunde „Europafragen“, die unter Vorsitz des jeweils für Europa zuständigen Staatsministers im Auswärtigen Amt regelmäßig tagt und Abstimmungsarbeit leistet. Hier werden aktuelle Themen wie das Wachstum des Europäischen Haushalts, das Lissabon Programm, die Auswirkungen der Osterweiterung, die Gewährträgerhaftung für Landesbanken, die Kohle- oder Werftbeihilfeprogramme unter europäischer Wettbewerbsperspektive etc. diskutiert und zu einer einheitlichen Position der Bundesregierung verschmolzen. Daß auch hier unterschiedliche Sichtweisen vereinheitlicht und manches Ressortinteresse zurecht geschnitten werden muß, versteht sich von selbst. Darüber hinaus wird im Bundeskanzleramt diese Arbeit begleitet und wenn nötig im übergeordneten Interesse korrigiert. Dafür sind im wesentlichen die Abteilung 2, unter Leitung des außenpolitischen Beraters des Bundeskanzlers, sowie die Abteilung 4, Wirtschaft und Finanzen, zuständig. Beide Abteilungen verfügen über spezielle Fachreferate zu Europafragen, die auch dem Bundeskanzler für seine Aufgabe im Europäischen Rat zuarbeiten.

#### 4. GREMIENPOLITIK UND ALLIANZEN: DIE BEDEUTUNG VON ARBEITSGRUPPEN, KOMMITTEES UND DARÜBER HINAUS

Was schließlich den obigen Punkt (d), das Schmieden von Allianzen und die konkrete Gremienpolitik, angeht, so müssen wir an dieser Stelle noch einmal auf den Prozess der Entscheidungsvorbereitung in der EU zurückkommen:

Komitees sind ein essentieller Bestandteil des europäischen *governance* Prozesses. Manche tragen offiziellen Charakter, manche arbeiten eher informell oder ad-hoc. Sie liefern das Fachwissen und die Expertise für die Arbeitsebene des europäischen Politik- und Entscheidungsprozesses, sie sind das Bindeglied zwischen den nationalen Regierungen und den europäischen Institutionen, sie unterstützen die Gesetzgebungsarbeit im Rat und kontrollieren die Implementation von EU Recht durch die Kommission. Die Komitees und Arbeitsgruppen, die etwa beim Rat oder der Kommission angesiedelt sind, setzen sich neben Mitarbeitern des Ratssekretariats und der Kommission sowie des Parlaments aus Experten und Fachbeamten aus den Verwaltungen der Mitgliedsländer und aus Diplomaten aus den Ständigen Vertretungen zusammen. Sie bereiten inhaltlich die Kommissionsarbeit oder die Treffen des AstV vor und versuchen gleichermaßen politisch akzeptable und sachlich tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Die Bedeutung dieser häufig unsichtbar agierenden Fachgruppen sei an folgendem Zahlenvergleich demonstriert: in 1996 fanden 125 Ministerrat-Sitzungen, 117 AstV Treffen, aber ca. 2500 (!) Treffen von Ratsarbeitsgruppen statt.

Sofern die Mitglieder von Arbeitsgruppen und Komitees nationalen Beamtenstatus tragen, sollte man erwarten, daß bei ihren Orientierungen und ihrem Verhalten nationale institutionelle Bindungen und politische Identifikationen sowie eine einseitig nationale Problemsicht dominieren. Wie jedoch Schäfer et. al. (2000) in einer empirischen Untersuchung belegen, nehmen sie schon nach kurzer Zeit unter dem Eindruck neuer Akteure und neuer Argumente sowie auf der Suche nach gemeinsamen europäischen Lösungen eine Art unparteiischer Expertenhaltung an. Freilich sind

nationalstaatliche Bindungen und Loyalitäten stets prioritär und supranationale Loyalitäten sekundär.

Auf allen Gremienebenen, von den Arbeitsgruppen und Komitees angefangen über den AstV bis hin zu den Ministerräten, gilt das Allianzen bauen und der Stimmentausch als Schmiermittel der Kompromißsuche, dort wo gemeinsame Problemdefinition und Lösungskonvergenz im Sinne einer unpolitischen Sachlösung nicht hinreichend ist. Da es sich dabei um Zug-um-Zug Modelle handelt, ist Vertrauen in das Einhalten von gegebenen Zusagen essentiell. Insbesondere da, wo blockierende Minderheiten einen Richtlinienentwurf zu Fall bringen können, geht es darum möglichst eine ausreichende Zahl an Allianzpartnern zusammenzubringen. Diesen muß für ihr Abstimmungsverhalten eine Gegenleistung geboten werden. Wie die Erfahrung zeigt – etwa der Versuch, so unterschiedliche Themen wie Altautorichtlinie und Folgerechtsrichtlinie für Kunstgegenstände, oder die Postliberalisierung und eine Garantie für das Sparkassenwesens zu verkoppeln – taugen solche Gegengeschäfte meist nur zu Entscheidungsverzögerungen nicht aber zu kompletten und endgültigen Blockaden. Auch sind Allianzen meistens fragil, da Länder in manchen Fragen Interessenpartner und in anderen Interessengegner sind.

Häufig führen „deals“ also zu nicht unerheblichen Reibungsverlusten der Entscheidungsfindung. Damit wird ein eh bestehendes objektives Problem verschärft: So hat die letzte Erweiterungsrunde um die früheren Efta Mitglieder Österreich, Schweden und Finnland und die zeitgleiche Einführung des Mitentscheidungsverfahrens durch das Europäische Parlament zu einer erheblichen Verzögerung von Ratsentscheiden geführt. Eine „tour de table“ im Rat, bei Ausführungen von ca 5 Minuten Länge pro Mitgliedsland dauerte bei den sechs Gründungsmitgliedern in der Regel ca. 30 Minuten, bei den jetzigen 15 darf von knapp eineinhalb Stunden ausgegangen werden und bei angenommenen 30 Mitgliedern sind mehrere Runden in der gegenwärtigen Form schon aus Zeitgründen gar nicht mehr vorstellbar. Die Konsequenz wird sein, daß mehr und mehr Diskussionen und Aushandel-Prozesse in den informellen Raum verlagert werden. Kaffeepausen, bilaterale Mittagessen, Empfänge etc. werden förmliche Treffen zunehmend ersetzen und die Rattreffen selbst werden dann nur noch zu Sanktionsritualen für bereits informell Entschiedenenes fungieren. In einem solchen

informellen Rahmen könnten nationale Verwaltungskulturen dominant werden, die immer schon stärker informell und weniger „regel- als vielmehr mauschelgerecht“ operierten.

## 5. PERSPEKTIVEN: VON DER LÖSUNG ZUM PROBLEM?

Daß angesichts der oben skizzierten Probleme die institutionelle Reform der EU – im wesentlichen die Frage der Stimmgewichtung, der Mehrheitsentscheide bzw. der Vetorechte, des institutionellen Gleichgewichts und der Stärkung der Kommission – von enormer Bedeutung für den Fortgang der europäischen Integration sind, ist völlig unstrittig. Daß die Ergebnisse der Regierungskonferenz und des Gipfels von Nizza weit hinter den Erwartungen zurückbleiben und – natürlich – nicht dem entsprechen, was die Theoretiker am Reißbrett als „first-best“ Lösungen entworfen hatten, ist für den politischen Praktiker nicht überraschend: nicht nur, aber besonders in der europäischen Politik ist angesichts von Hindernissen die kürzeste Verbindung zwischen zwei Punkten eben gerade keine Gerade, vielmehr ist sie ein Auf und Ab, ein Vor und Zurück, eine kurvilineare Zufallsfunktion. Politik ist die Kunst des Möglichen, so heißt es, und mehr war nicht möglich. Freilich kann man Politik auch anders denken: als die Kunst das Notwendige möglich zu machen. Dies erfordert gemeinsamen Zielen den Vorrang vor nationalen Interessen zu geben, erfordert die Erarbeitung einer gemeinsamen Problemsicht und darauf aufbauend die Entwicklung konsensfähiger Lösungen. Dabei mag es hilfreich sein, daß sowohl die europäischen Nationalstaaten wie auch die Europäischen Institutionen von folgenden Veränderungen gleichermaßen betroffen sind:

1. Agieren unter *Internationalisierungsdruck*: angesichts der Globalisierung und der zunehmenden Mobilität von Investition und Kapital sind einzelstaatliche Lösungen im Sinne eines Wettbewerbs um die mobilen Ressourcen – mittels Steuerwettbewerb, Subventionen, Standortbedingungen - nur noch bedingt leistungsfähig. Politische Koordination wird zum Wesenselement moderner Regierungsfähigkeit

2. Agieren unter *Konsensdruck*: das Widerstandspotential verschiedener sozialer und politischer Gruppen ist so hoch, daß ohne eine (Teil-) Berücksichtigung vieler Gruppeninteressen und deren Vermittlung hin zu einer gemeinschaftstauglichen Lösung Politik zunehmend riskant und ineffizient wird. Die Einbindung aller Betroffenen und Beteiligten und die Rolle der Zivilgesellschaften wird essentiell.
3. Agieren unter *Kostendruck*: angesichts anhaltenden Steuerwiderstands und knapper staatlicher Kassen tritt die Effizienz des Regierungs- und Verwaltungshandelns sowie die Organisationsreform immer stärker in den Vordergrund. Öffentliche Verschwendung wird zunehmend weniger toleriert.
4. Agieren unter Aufgaben- und *Arbeitsteilungsdruck*: welche politischen Akteure und politischen Entscheidungsebenen sollen welche Aufgaben übernehmen, welche Zuständigkeiten erhalten und über welche Ressourcen an Macht und Geld verfügen dürfen. Hier bedarf es der Klärung und es ist ein großes Verdienst des Nizza Gipfels, daß man sich unter deutschem Druck auf eine Nachfolgekonzferenz zur Kompetenzabgrenzung im Jahre 2004 verständigt hat.

Zur Bearbeitung dieser vier Problemlagen taugt weder das Konzept des „Interventionstaats“ der 70er Jahre noch das des „Enthaltsamkeitstaats“ der 80er und 90er Jahre. Eine neue Konzeption von Staatlichkeit muß national und europäisch Platz greifen, soll Politik wieder attraktiv werden:

- (A) Der *aktivierende Staat* soll Hilfe zur Selbsthilfe leisten, wo immer möglich und soll damit eigenverantwortliches Handeln fördern, ohne sich seiner Fürsorgepflicht für die, die sich nicht selbst helfen können, zu entziehen.
- (B) Der *modernisierende Staat* soll die institutionelle Verkalkung in Politik und Gesellschaft aufbrechen, soll versuchen Neues zu initiieren, soll per benchmarking und best practice Leistungsmaßstäbe von anderen übernehmen, da wo sich diese bewährt haben und soll unternehmerische Initiative in allen Bereichen fördern.
- (C) Der *moderierende Staat* soll zwischen gegenläufigen gesellschaftlichen Interessen und Akteuren vermitteln und versuchen, auf der Basis gemeinsamer Problemdeutung auch konsensfähige Lösungen anzubieten.
- (D) Der *flankierende Staat* soll die Existenz jener Bereiche sichern, die öffentliche Güter bereitstellen und die für die Politik und Kultur eines Landes oder einer

Region über Jahrhunderte gewachsen Funktionsvoraussetzungen darstellen (Daseinsvorsorge).

(E) Der *Rahmen setzende Staat* schließlich soll stabile Rahmenbedingungen, Rechtssicherheit, Infrastruktur garantieren, damit die Nutzungskosten für Kapital senken und gleichzeitig die Möglichkeiten für public-private partnership erweitern.

Betrachtet man diese Elemente einer neuen Staatlichkeit in ihrer Gesamtheit so könnten sie eine neue Etappe einer verbesserten einzelstaatlichen politischen Steuerungsfähigkeit *und* eine neue Stufe des europäischen Integrationsprozesses einläuten.

Freilich birgt ein derartiges Paradigma zugegebenermaßen nicht nur eine Lösung, sondern verleiht einem verschwommenen Problem scharfe Konturen - der nie wirklich beantwortete Grundfrage der „finalité“ des europäischen Einigungsprozesses: wollen wir die „Vereinigten Staaten von Europa“ (Churchill) oder das „Vereinigte Europa der Staaten“ (Chirac)? Wollen wir Intergouvernementalismus oder Supranationalität? Wollen wir Politikverflechtung (Scharpf 1985) oder Politikentflechtung für ein vereintes Europa?

Diese Fragen wurden deshalb nie substantiell beantwortet, weil die Möglichkeit, sich nicht festzulegen und im Zustand der Mehrdeutigkeit zu verharren, eine Vielzahl von politischen Kompromissen erst möglich gemacht hat: die Freiheit der Interpretation der Zielsetzung des Integrationsprozesses machte die produktive Ambivalenz der Integration aus.

Die oben diskutierte Frage des „*wie?*“ der Politikgestaltung, der institutionellen Arrangements und der Entscheidungsstrukturen und -prozeduren läßt die Frage nach dem „*wohin?*“, dem „*quo vadis Europa?*“ gleichermaßen unbeantwortet wie vordringlich erscheinen. Wollen wir von der „governance“ Lösung über das Problem der finalité zu einer Antwort schreiten, so muß eine lebendige Diskussion über Ziele, Prinzipien und Teilhabe am Integrationsprozess auf allen gesellschaftlichen Ebenen und in allen Ländern Europas begonnen werden, muß der Eindruck einer Brüsseler Trutzburg von hypertrophen und bürgerfernen Eurokraten korrigiert werden, muß das

Prinzip der Souveränitätsteilung im Politikprozess an die Stelle der Politikfragmentierung entlang nationalstaatlicher Machtinteressen treten. Schließlich muß damit einhergehend ein Grundproblem der europäischen Konstruktion gelöst werden, welches Kanzler Schröder in die Formel von der „Differenz zwischen dem Entscheidenkönnen und dem Verantwortenmüssen“ gegossen hat: daß nämlich die, die europäische Politik maßgeblich (mit-) gestalten, insbes. die Kommission, sich nicht dem Votum der Wähler stellen und mithin Verantwortung für ihre Entscheidungen übernehmen müssen, sondern umgekehrt jene nationalen Politiker die Abmahnung bei Wahlen fürchten müssen, die Entscheidungen der europäischen Institutionen nur marginal beeinflussen können.

Mit diesen und ähnlichen Fragen muß sich die Runde des Europäischen Rats der Regierungschefs künftig verstärkt beschäftigen, soll die Frage der europäischen Politikfähigkeit nicht auf Kurzfristkalküle und Pragmatikrezepte reduziert werden. Nicht zuletzt Bundesaußenminister Fischer hat erkannt und dieser Erkenntnis in seiner berühmten Rede an der Humboldt Universität in Berlin Ausdruck gegeben, daß die Entwicklung von Visionen, die Frage der letztendlichen Zielbestimmung, die Bereitstellung von intellektuellen und politischen Leitmotiven zur Diskussion steht – soll es nicht wie bei Mark Twain heißen: „und als wir unser Ziel aus den Augen verloren hatten, verdoppelten wir unsere Anstrengungen“.

Berlin Dezember 2000

#### **LITERATUR:**

*Calame, Pierre und Talmant, André (1997), L'Etat au Coeur: le Mecanno de la Gouvernance, Paris.*

*Cecchini, Paolo (1995), The Costs of Non-Europe, Brussels*

*Keohane, Robert O. und Nye, Joseph .S. (1989), Power and Independence, New York*

*Lebessis, Notis und Paterson, John (2000), Developing New Modes of Governance, European Commission/Forward Studies Unit, Working Paper.*



Milward, Alan (1993), The Rescue of the Nation State, Berkley.

*Moravcsik, Andrew (1993),*

*Olsen, Johan (1999), Organizing European Institutions of Governance, mimeo: University of Oslo.*

*Scharpf, Fritz (1985), Die Politikverflechtungsfalle, PVS, Vol. 26.*

*Scharpf, Fritz (1999), Governing in Europe: Effective and Democratic?, Oxford*

*Schäfer, Günther u.a. (2000), The Experience of Member State Officials in EU Committees, in: Eipascope, no 3, S. 29-35.*

*Schmitter, Philippe (1999), Euro-Democracy, mimeo: Europäisches Hochschulinstitut Florenz.*

*Streeck, Wolfgang (1996), Governance in the European Union, London.*

*Unwin, Derek (1995), The Community of Europe: A History of European Integration since 1945, London*

*Weiler, Joseph (1999), The Constitution of Europe, Cambridge*

### ***Biographische Daten zum Autor:***

Professor Dr. Klaus Gretschmann lehrte bis 1998 Volkswirtschaft, Finanzwissenschaft und Internationale Politische Ökonomie an der Universität zu Köln, am European Institute of Public Administration in Maastricht (NL) und an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen. Längere Forschungsaufenthalte führten ihn an das Europäische Hochschul-Institut in Florenz (I), an die Johns-Hopkins Universität und das Brookings Institut in Washington (USA) sowie an das Zentrum für Interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld. Er arbeitete als Consultant u.a. für die OECD, Weltbank und die World Intellectual Property Organisation. Seit 1998 ist Professor Gretschmann im Bundeskanzleramt als Ministerialdirektor für Wirtschaft und Finanzen sowie als persönlicher Beauftragter des Bundeskanzlers zur Vorbereitung der Weltwirtschaftsgipfel tätig. Ab Januar 2001 ist er Generaldirektor im Sekretariat des Ministerrats in Brüssel mit Zuständigkeiten für Binnenmarkt, Industriepolitik Telekommunikation, Zölle, Energie, Forschung und Verkehr.

Der Beitrag thematisiert das Spannungsfeld von nationalstaatlichem Eigeninteresse und europäischem Gesamtinteresse, welches den Rahmen darstellt, innerhalb dessen sich Verschiebungen der nationalen Politikgestaltungsfähigkeit vollziehen. Dies geschieht unter dem Einfluss sowohl eines Schubeffekts – nationale Politik verlagert unpopuläre Politikentscheide nach Brüssel – als auch eines Sogeffekts – europäische Institutionen versuchen, zur Stärkung ihrer Machtpositionen immer mehr Politikkompetenzen an sich zu ziehen. Unter dem Stichwort governance werden die

dabei bedeutsamen institutionellen Arrangements mit Blick auf eine größere Bürgerakzeptanz sowie eine erhöhte Steuerungsfähigkeit beleuchtet. Der Beitrag beschäftigt sich vor allem mit den europapolitischen Herausforderungen für die nationale Ministerialverwaltung, die identifiziert werden als frühzeitige Informationsbeschaffung über Brüsseler Vorhaben, Ressortabstimmung zwischen den betroffenen und beteiligten Ministerien, der Schaffung von Einflusskanälen nach Brüssel sowie einer geschickten Personal- und Allianzenpolitik. Angesichts der Tatsache, dass Europa zunehmend unter dem Druck von Internationalisierung, Kostenreduktion, Aufgabenteilung und Konsenssicherung steht, fordert der Beitrag eine Neubestimmung im Sinne aktivierender, modernisierender, moderierender, modellierender und flankierender Politik.