

**Symposium:
Responses to the European Commission's
White Paper on Governance**

Philipp Steinberg

*Governance und Parteien – Politisierung als Möglichkeit größerer bürgerschaftlicher
Identifikation*

ein Kommentar zum Weißbuch Europäisches Regieren

Christian Joerges, Yves Meny & J.H.H.Weiler (eds.)
2001

European University Institute



The Robert Schuman Centre for Advanced Studies



&

Harvard Law School



The Jean Monnet Program

GOVERNANCE UND PARTEIEN – POLITISIERUNG ALS MÖGLICHKEIT GRÖßERER BÜRGERSCHAFTLICHER IDENTIFIKATION

EIN KOMMENTAR ZUM WEIßBUCH EUROPÄISCHES REGIEREN

*Philipp Steinberg**

I. Notwendige Politisierung der Gemeinschaftsmethode

Ein Mitglied des Europäischen Parlaments soll bei einer Aussprache zum Weißbuch der Kommission "Europäisches Regieren" gesagt haben, er bedaure es, dass für dieses Machwerk Bäume sterben müssten. Dies erscheint zu weit gegriffen. Das Weißbuch hat einen – notwendigen – Diskussionsprozess in Gang setzt. Stellungnahmen bringen es jedoch mit sich, dass sie sich - auch wegen des begrenzten Platzes - im wesentlichen mit Verbesserungsvorschlägen beschäftigen und nicht das Positive hervorheben. Somit zur Kritik, die sich hier im wesentlichen auf einen Punkt, der mit "Notwendiger Politisierung" der Gemeinschaftsmethode überschrieben werden soll, konzentriert. Damit versteht sich dieser Beitrag nicht nur als analytische Feststellung eines Problems, sondern möchte auch einen Weg aufzeigen, wie größere öffentliche Anteilnahme am Prozess des Regierens erreicht werden könnte.

Dazu wird zunächst die Einbindung der Zivilgesellschaft, wie sie im Weißbuch beschrieben ist, analysiert (II.). Danach wird das Fehlen der Einbeziehung von politischen Parteien als Teil der Zivilgesellschaft thematisiert (III), um anschließend eine Diskursorientierung der Gemeinschaftsmethode vorzuschlagen (IV). Schlussendlich wird nahegelegt, dies als notwendige Voraussetzung einer europäischen Mehrebenendemokratie zu verstehen (V.).

II. Regieren durch Zivilgesellschaft?

Governance, ein Begriff, der nur schwerlich ins Deutsche zu übersetzen ist, kann in vielerlei Hinsicht gedeutet werden¹. Einigkeit besteht aber dahingehend, dass die Zivilgesellschaft in

* Licence en droit (Paris II), Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin. Beitrag zur Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration über "Das Governance-Weißbuch der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001", Berlin, 18.-19. Oktober 2001.

¹ Zu den verschiedenen Arten, wie governance verstanden werden kann vgl. *Philipp Steinberg*, Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung, WHI-Paper 6/99, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/papers/whipapers699/index.htm>. Vgl. auch für die Gegenüberstellung von politikwissenschaftlichen und von der Theorie der internationalen Beziehungen kommenden governance-Konzepten *Barbara Holland-Cunz*, Perspektiven der Verhandlungsdemokratie –

irgendeiner Art und Weise verstärkt am "Regieren" beteiligt werden soll. So bemüht sich auch die Kommission, die Zivilgesellschaft verstärkt einzubeziehen (S. 19 ff). Hier fällt jedoch auf, dass trotz der Beteuerungen, die Erwartungen der "Bürger" bzw. "Europäer" zu erfüllen (S. 9) Europa besser mit den Bürgern zu verbinden (S. 3) und die Frage zu stellen, wie die EU die Kompetenzen nutzt, die ihr von den Bürgern übertragen worden sind (S. 10), die konkreten Vorschläge doch wieder dahingehen, organisierte Interessenvertreter einzubeziehen. So werden Kirchen und Religionsgemeinschaften, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände explizit benannt (S. 19). Ansonsten wird - wohl auf Grund der Schwierigkeit, näher darzulegen, wie mit der gesamten Zivilgesellschaft regiert werden soll - auf eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses² verwiesen. Hier droht die Gefahr, wieder nur die gebildeten, aktiven, bewussten einzubeziehen – eben die Elite. Diejenigen, die sich auch jetzt schon einbringen und organisieren, und über starke finanzielle und/oder konzeptuelle Ressourcen verfügen³. Damit wird eine Kritik aufgenommen, die dem governance-Konzept oftmals entgegengehalten wird: trotz der vordergründigen Dynamik der Theorie würde der Status quo zementiert, da versteckte Probleme nicht auf die Tagesordnung kämen - die Unterprivilegierten oder Ungebildeten blieben ungehört⁴. Deswegen, und auf Grund der Individualisierung und Ökonomisierung, die die Gesellschaft mehr und mehr durchformen, nennt *Franz Walter* das "kühne Versprechen der Bürgergesellschaft eine wunderschöne große Erzählung", an die im Zeitalter des zunehmenden Hedonismus zu große Erwartungen gestellt würden⁵. Allerdings denkt die Kommission gar nicht an "governance without government"⁶, um die durch *Rosenau* bekannt gewordene Formulierung aufzunehmen. Sie möchte die Akteure konsultieren, bis auf den engen Bereich der Koregulierung behält sie sich jedoch weiterhin exklusiv die Formulierung von Vorschlägen vor.

Governance-Prozesse aus frauenpolitischer Sicht, in: *Leggewie/Münch*, Politik im 21. Jahrhundert, 2001, S. 281 (283 ff.)

² Abl. C 329 vom 17. 11. 1999.

³ *Beate Kohler-Koch*, Organized Interests in European Integration; The Evolution of a New Type of Governance?" in H. Wallace et A. R. Young, Participation und Policy-Making in the European Union, 1997, S. 42 ff. *Hans Joas*, Ungleichheit in der Bürgergesellschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte Juni 2001, S. 15 ff. Vgl. aber auch *James N. Rosenau*, Changing Capacities of Citizenship, 1945 – 1995, in: Issues in Global Governance, 1995, S. 1 ff. Differenzierend *Skadi Krause/Herfried Münkler*, Der aktive Bürger – Eine Gestalt der politischen Theorie im Wandel, in: *Leggewie/Münch* (oben FN 1), S. 299 ff.

⁴ *Renate Mayntz*, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *Dies; Scharpf*, Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1995, S. 263 (272); ähnlich für die Theorie der Regime *Susan Strange*, Cave! hic dragones; a critique of regime analysis, in: *Stephen Krasner*, International Regimes, 1983, S. 337 (338).

⁵ *Franz Walter*, Die Bürgergesellschaft – eine süße Utopie, Berliner Republik4/2001, S. 44 (47).

⁶ So der Titel des Sammelbands von *James N. Rosenau; Ernst-Otto Czempel*, Governance without government?,

III. Das Fehlen von Parteien als Teil der Zivilgesellschaft

Somit wird verstärkt auf *organisierte* Interessenvertretung gesetzt – aber: was sind die Alternativen? Es ist schwerlich möglich, 350 Millionen Europäer zu befragen und einzubeziehen. Deswegen ist Interessenbündelung sicherlich notwendig. Doch gerade wenn man dies so sieht und die EU wie den "Staat" als Zweckverband, als komplementäres Instrument politischer (Selbst-)Steuerung einer sich bildenden europäischen Gesellschaft betrachtet, welche ihre Legitimation durch die Bürger bezieht⁷ - das legt auch das Weißbuch zu Recht nahe (S. 10)⁸ -, erstaunt doch eine gewichtige Auslassung. Das völlige Fehlen der Art und Weise einer Einbeziehung (europäischer) Parteien. Dies ist nur dann erklärlich, wenn man entweder die Bürger- oder Zivilgesellschaft als strukturellen Ersatz parteienstaatlicher Institutionen versteht. Dies könnte mit der in den letzten Jahren zu beobachtenden stärker werdenden "Parteienverdrossenheit" erklärt werden⁹. Oder man rechnet Parteien mit *Leibholz* dem öffentlichen Sektor, nicht der Zivilgesellschaft zu. Aber auch als Teil des "Parteienstaates" - man müsste auf europäischer Ebene wohl von einer "Parteiengemeinschaft" reden - werden Parteien noch nicht einmal erwähnt. Und selbst wenn man die Trennung von Staat und Gesellschaft – zutreffend – als überholt ansieht¹⁰, müssten Parteien zumindest als Zusammenschluss der Einzelnen, die dann Sachwalter einer Öffentlichen Ordnung sind, die alle Lebensbereiche durchdringt, Erwähnung finden.

Damit verspielt das Weißbuch eine große Chance: die Politisierung der Europäischen Union¹¹. Hier soll nicht die oftmals beschworene Krise der Parteien¹² beschönigt werden. Dennoch sind Parteien – immer noch – unabdingbar für die Verwirklichung des Demokratieprinzips, hier vor allem für die Willensbildung der Bürger sowie umgekehrt den Transport von den Bürgern

1992.

⁷ *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 149 (164); *Ders.*, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, S. 866 (871 f.); *Jo Shaw*, Postnational constitutionalism in the European Union, Journal of European Public Policy, 1999, S. 579, 587 ff.

⁸ Anders allerdings *Fritz Scharpf*, European Governance: Common concerns vs. The challenge of diversity, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010701.html>, S.7, der davon ausgeht, dass "the powers the Union is able to exercise were either delegated by the governments of Member States or they were usurped by the Commission and the Court ...".

⁹ So interpretiert *Franz Walter*, (oben FN 5), S. 45 die Bürgergesellschaft.

¹⁰ *Horst Ehmke*, Wirtschaft und Verfassung, 1961, S. 5 f; *ders.*, Staat, und Gesellschaft als verfassungstheoretisches Problem, in: Festgabe für R. Smend, 1962, S. 24 f. *Stephan Wernicke*, Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 2002 (i.E.), 7. Kapitel insb. unter V. 2).

¹¹ Ähnlich *J. H. H. Weiler*, To be a European Citizen: Eros and civilisation, in: The Constitution of Europe, 1999, S. 324 (329 ff.). *Paul Maignette*, Can the European Union be politicised?, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010901.html> ., insbesondere S. 6 ff.

zu den Entscheidungsträgern¹³. Dies wird auch durch Art. 191 EGV auf europäischer Ebene anerkannt. Ebenso wie Art. 21 GG enthält Art. 191 EGV keine Funktionszuweisung an Europäische Parteien. Europäische Parteien sind vielmehr eine Voraussetzung dafür, das Demokratieprinzip - es ist mittlerweile in Art. 6 Abs. 1 EUV niedergeschrieben - in der Praxis zur Bewährung zu verhelfen¹⁴. Parteien können ihre Funktionen lediglich aus einem Vermittlungsmechanismus zwischen Unionsbürgern und Hoheitsorganen der Europäischen Gemeinschaften herleiten. Dieser Vermittlungsmechanismus kann jedoch nur sinnvoll funktionieren, wenn eine – möglichst mitgliedstaatenübergreifende – politische Auseinandersetzung erfolgt. Diese wiederum funktioniert, das hat die Politikwissenschaft nachgewiesen, am besten durch Polarisierung¹⁵. Und wer, wenn nicht europäische Parteien, könnte diese Aufgabe am besten lösen? Damit schließt sich der Kreis. Allerdings muss für diese Sichtweise in drei Punkten Einigkeit erzielt werden:

- Simplifizierungen und Polarisierungen dürfen nicht, wie oftmals vertreten¹⁶, als demokratietheoretisch problematisch angesehen werden.
- Zweitens: man begreift governance nicht, wie manche¹⁷, als keinerlei Steuerung zugängliches, somit lediglich sich selbststeuerndes System. Hiervon geht die Kommission aber ersichtlich nicht aus. Im Gegenteil. Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist fast durchweg nur als Konsultation geplant, auch die "Koregulierung" soll nur in Bereichen erfolgen, in denen die gefundene Regelung nicht in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewandt werden soll und keine "hochpolitischen" Entscheidungen betroffen sind (S. 28). Dies zeigt deutlich, dass die Kommission, anders als manche Vertreter der Wissenschaft, den Gedanken einer *demokratischen* Selbststeuerung komplexer Gesellschaften nicht

¹² Vgl. z. B. *Hans Herbert von Arnim*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000, S. 144 ff., der von "Kartellparteien" spricht.

¹³ *Rainer Stentzel*, Der normative Gehalt des Art. 138 a EGV – Rechtlicher Rahmen eines europäischen Parteiensystems?, *EuR* 1997, S. 174 (179); *Dimitris Tsatsos/Gerold Deinzer*, Keine Europäische Integration ohne Europäische Politische Parteien, in: *dies.*, Europäische Politische Parteien, 1998, S. 13 (21). A. A. *Marc Reichel*, Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der Parteien, 1996, S. 32 ff.

¹⁴ *Rainer Stentzel*, (oben FN 13) S. 180; auch für *Dieter Grimm* kann die "Verortung der Parteien nur vom ... Demokratieprinzip ausgehen", Politische Parteien, in: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Auflage 1995, S. 599 (616.); *Martin Morlok*, Europa vor der Wahl: Rechtlicher Status und politische Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der EU, <http://www.rewi-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fce499/index.htm>, Rn. 39.

¹⁵ *Paul Magnette* (oben FN 11), S. 6 f. *Nona Mayer; Pascal Perrineau*, Les comportements politiques, 1992.

¹⁶ *Karl-Albrecht Schachtschneider*, Res publica res populi, 1994, S. 662 ff.

¹⁷ *Niklas Luhmann*, Politische Steuerung: ein Diskussionsbeitrag, *PVS* 30 (1989) S. 4 (7); *Rosenau*, Governance, order and change in world politics, in: *ders.*; *Czempiel*, Governance without government: order and change in world politics, S. 5; vgl. auch *Kenis/Schneider*, Verteilte Kontrolle, Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: *dies.*, Organisation und Netzwerk, Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, 1996, S. 9 (18).

aufgegeben hat¹⁸. Sie zieht daraus jedoch nicht die notwendigen Konsequenzen wie die Rückbindung der "hochpolitischen" Entscheidungen an die Bürger erfolgen sollte - Demokratie braucht Parteien!

- Und drittens, direkt auf das Weißbuch bezogen: es ist notwendig, die konsensbezogene "Gemeinschaftsmethode" hin zu einer mehr auf offenen Diskurs bezogenen Methode weiterzuentwickeln. Zwar implizieren die Vorschläge der Kommission einen verstärkten Diskurs mit den von ihr identifizierten Akteuren der Zivilgesellschaft. Allerdings ist unklar, wo der qualitativ neue Ansatz liegen soll - auch jetzt werden Interessenvertreter bereits einbezogen. Neu wäre ein Ansatz, sich herausbildende Europäische Parteien zu stärken¹⁹. Dies könnte und sollte dazu führen, das in Brüssel bis heute zwischen den Institutionen - Parlament, Rat, Kommission - vorherrschende Konkurrenzverhältnis zu Gunsten einer Konkurrenz der Ideen - nicht der Institutionen - weiterzuentwickeln. Ideen können viel einfacher als institutionelle Konstellationen auch zum Bürger - und vom Bürger zu den Institutionen - transportiert werden. Damit wäre der heute übermächtige pädagogische Ansatz "verstehen die Bürger die Institutionen, verstehen sie Europa" weniger zwingend. Dieser führt zu einem geschlossenen Auftreten der einen Institution gegenüber der anderen, inhaltliche Unterschiede werden zu Gunsten eines institutionenspezifischen Konsenses nivelliert. Und Konsens *vor* der Entscheidungsfindung behindert den öffentlichen Diskurs, somit die Einbeziehung der Gemeinschaftsbürger²⁰. Um ein konkretes Beispiel zu nennen: zwar ist der Streit um die geplante Übernahmerichtlinie weit in den nationalen Medien rezipiert worden. Er ist aber weniger inhaltlich als vor allem als Streit Parlament gegen Kommission und unentschiedenem Rat dargestellt worden²¹. Auch das Weißbuch geht diesen Weg, indem es die Funktion des jeweiligen Organs als einheitliches Ganzes darstellt. Zwar soll das EP "öffentliche Debatten über die Zukunft der Union veranstalten" (S. 39). Das geschieht allerdings schon, nur leider unbemerkt.

IV. Politischen Diskurs initiieren

Was ist somit zu tun? Die Kommission sollte Vorschläge nicht nur mit den im Weißbuch

¹⁸ So der Vorwurf von *Jürgen Habermas*, *Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*, in: *Beck*, *Politik der Globalisierung*, 1998, S. 67 (83).

¹⁹ Zum Begriff der europäischen Parteien vgl. *Martin Morlok*, (oben 14), Rnrn. 54 ff.

²⁰ *Paul Maignette*, (oben FN 11), S. 7. *Martin Morlok* (oben FN 14), Rnrn. 28, 42.

²¹ Auch die Kommission geht von einem Disput mit "dem Europäischen Parlament" aus, so Kommissar *Fritz Bolkestein*, zitiert in EU-Nachrichten Nr. 25 2001, S. 1.

benannten Akteuren der Zivilgesellschaft beraten, sondern auch – und vor allem – mit den sich bald durch das geplante ”Europäische Parteienstatut²²” konsolidierenden Europäischen Parteien und den Fraktionen in einen Dialog treten. Parteien nehmen sich, anders als andere Akteure der Zivilgesellschaft, einer Vielzahl von Problemfeldern an. Sie verfolgen nicht nur - auch noch so legitime - Partikularinteressen. Auch repräsentieren sie besser als lediglich Partikularinteressen artikulierende NGO’s die gesellschaftliche Stimmungslage und stellen sich - wenn bisher auf europäischer Ebene auch auf Grund des Art. 190 EGV in eingeschränktem Maße- auf Grund politischer Programme zur Wahl. Somit sind Parteien auch nur eine Art von Zwischengliedern, jedoch haben sie - wenn sie denn auch auf europäischer Ebene anfangen würden, sich so zu begreifen - die Möglichkeit, durch parteiliche Fraktionen über das EP - leider noch ohne Initiativrecht - und eine von ihnen angestoßene Diskussion Politik rechtsverbindlich zu gestalten²³. Vor allem: sie tragen dazu bei, Öffentlichkeit herzustellen.

Im folgenden sollen einige im Weißbuch genannte Punkte im Hinblick auf ihren politisierenden oder entpolitisierenden Effekt untersucht werden.

1. Politisierung: Verlassen des Majoritarian approach

Im Vorfeld von Initiativen sollte der ”majoritarian approach” zu Gunsten einer öffentlichen Diskussion möglicher Politikoptionen verlassen werden. Durch Einbeziehung von Parteien würde die Diskussion die für eine öffentliche Wahrnehmung nötige Schärfe und Polarisierung gewinnen. Mehr Bürger würden sich in die Diskussion einbringen, da das Gefühl vermittelt würde, ”ihre” Interessen seien betroffen – nicht ”lediglich” die der Kommission oder des Parlaments, welches sich gerade gegenüber dem anderen Organ durchgesetzt hat.. Hierzu gehört auch, entgegen kritischen Stimmen aus Wissenschaft und Praxis, das Mehrheitsprinzip auszuweiten. Trotz der hiermit verbundenen Gefahren wie der Düpierung kleinerer Staaten bietet nur das die Gewähr dafür, politische Debatten öffentlich und nicht in Hinterzimmern bei der Konsenssuche auszutragen.

2. Rolle der offenen Koordinierung für eine Politisierung

Um diese Politisierung auch auf europäischer Ebene voranzubringen, ist die offene Koordinierung zu begrüßen. Allerdings ist sie, wie sie im Weißbuch dargestellt wird, widersprüchlich. Einerseits wird gesagt, dieses Mittel sollte nicht benutzt werden, wenn ”legislative action under the Community method” möglich ist, andererseits wird dann dargelegt, die Methode sollte dazu dienen, auszuloten, ob ”legislative or programme-based action” notwendig ist. Dieser Widerspruch müsste behoben werden. Dabei erscheint die

²² Vgl. hierzu die Mitteilung der Kommission – Ergänzender Beitrag der Kommission zur Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen – Statut der europäischen Parteien KOM 2000/0444.

²³ Rainer Stentzel (oben FN 13), S. 176.

offene Koordinierung in all den Bereichen sinnvoll, zu denen die Gemeinschaft einen Beitrag leisten will/soll - nicht nur dort, wo keine Kompetenznormen vorhanden sind. Sie sollte nicht nur in weiten Teilen des Sozial- und Arbeitsrechts, der Bildung und Teilweise sogar der Sicherheitspolitik eingesetzt werden, sondern könnte auch zur Überwachung von nationalen Maßnahmen - im Schatten des Gerichtshofes - eingesetzt werden²⁴. Dies hätte den Vorteil, auch hier eine Politisierung durch Anbindung an die Mitgliedstaaten zu erreichen. Es gilt vor allem zu unterstreichen, dass die offene Koordinierung **nicht** eine Kompetenzausweitung nach sich zieht. Vielmehr eröffnet sie eine Möglichkeit, von anderen Mitgliedstaaten zu lernen und Erfahrungen auszutauschen. Möglicherweise führt sie dann dazu, dass ein Konsens dahingehend erreicht wird, dass neue Kompetenzgrundlagen notwendig sind, somit positive Integration erfolgt²⁵. So verstanden ist das Instrument der offenen Koordinierung eine sinnvolle Ergänzung der Gemeinschaftspolitiken²⁶. Vor allem wird durch sie problembezogen-, und nicht institutionenbezogen gearbeitet. Diesen Ansatz gilt es weiterzuentwickeln.

3. Keine Abschaffung der Komitologie ohne Kompensation

Auch bei der Durchführung der sekundärrechtlichen Politiken im Rahmen der Komitologie²⁷ würde die vorgeschlagenen Weiterentwicklungen der Gemeinschaftsmethode eine Technokratisierung bewirken. Die Abschaffung von Regelungs- und Verwaltungsausschussverfahren führt zu einem noch konsensualeren, damit leiseren und noch weniger diskursorientiertem Arbeiten der Kommission, da sogar die indirekte Rückbindung an die nationalen Regierungen entfallen würde²⁸. Dies wäre nur begrüßenswert, wenn im Vorfeld eine größere öffentliche Debatte stattfinden würde, somit die seit der Reform der Komitologie nach Amsterdam mögliche Kontrolle effektiver ausgeübt werden könnte.²⁹

²⁴ Fritz Scharpf, (oben FN 8) , S. 9.

²⁵ Dermot Hodson/Imelda Maher, The Open Method as a new mode of governance: The case of soft economic policy co-ordination, in: Wallace, The Changing Politics of the Europeann Union, special edition of the Journal of Common Market Studies, November 2001 (i.E.).

²⁶ Vorsichtig optimistisch für eine bestimmte Form ohne Ausschluss des Parlaments auch der Entwurf eines Berichts über das Weissbuch der Kommission "Europäisches Regieren" vom 3. 10. 2001, Ausschuss für konstitutionelle Fragen (Berichterstatterin: Sylvia-Yvonne Kaufmann), KOM (2001) 428 - C5-INC 01/COS, Rn. 16.

²⁷ Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. 1999 L 184, 23 ff.

²⁸ Fritz Scharpf, (oben FN 8), S. 6 ff. Für eine positive Einschätzung der Komitologie als netzwerkförmiges Verhandlungssystem s. auch Christian Joerges, "Good Governance" Through Comitology?, in: ders/Vos, EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, 1999, S. 311 (318 ff.).

²⁹ Kritisch hinsichtlich der praktischen Möglichkeit einer Kontrolle durch EP und Öffentlichkeit Christoph Sobotta, Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union, 2001, S. 236.

4. Regulierungsagenturen als problematische Technokratisierung

Problematisch ist in diesem Zusammenhang der Ausbau der Regulierungsagenturen. Es ist zu hinterfragen, ob die zu schaffenden Behörden wirklich eine größere Sichtbarkeit und Relevanz für die betroffenen Bereiche nach sich ziehen werden. Schon die vorhandenen Agenturen sind in der Öffentlichkeit nur wenig bekannt. Zentraler dürfte jedoch sein, dass es in den genannten spezialisierten Bereichen nicht immer notwendig ist, dass die Regeln einer größeren Öffentlichkeit bekannt sind. Eine zu große Erhöhung der Anzahl der Behörden führte zu einer zu großen Zerfaserung und noch größeren Unübersichtlichkeit der EU-Politiken. Ferner würde damit einer Entpolitisierung Vorschub geleistet³⁰, der sich die Kommission aber sehr wohl bewusst ist (S. 31). Neben den vorgeschlagenen Behörden sollten weitere nur mit großer Zurückhaltung gegründet werden.

5. Warum die Kommission?

Vielfach wird argumentiert, die hier vorgeschlagene Politisierung (auch) durch Parteien sei nicht Aufgabe der Kommission. Diese Rolle müssten die Parteien selber übernehmen. Dies ist sicher richtig. Ohne eine stärkere Anstrengung aller beteiligten Akteure, zuvorderst der Parteien, ist der hier vorgeschlagene Ansatz nicht zu verwirklichen. Allerdings sollen dieser Sichtweise zwei Gegenargumente gegenübergestellt werden.

- Solange die Kommission noch das alleinige Initiativrecht hat, können sich Fraktionen im Parlament nicht über die Einbringung von Gesetzesvorlagen profilieren. Dies ist eine wichtige Art, Öffentlichkeit herzustellen. Diese wird auch im mitgliedstaatlichen Kontext selten bei den Lesungen, sondern bei und durch die Initiative erreicht. Auch die Mitglieder von Parteien sind motivierter wenn sie die Möglichkeit haben, Vorschläge für und Änderungen an geplanten Gesetzentwürfen zu beschließen, ist die Verwirklichungschance auch noch so gering.
- Das Weißbuch erweckt den Anschein, als ginge es der Kommission eher um die Stärkung der eigenen Macht³¹, als um modernes Regieren. Die Kommission soll jedoch “zum Wohl

³⁰ Kritisch zum Regieren durch Expertensysteme und die dadurch entstehenden Probleme der funktionalen Koordinierung *Jürgen Habermas*, Faktizität und Geltung, 2. Auflage 1992, S. 426 ff.; diese im Bereich des Umweltrechts besonders häufig anzutreffende Konstellation beschreibt *Rudolf Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, 1998, S. 387 ff. als ”Ersetzung der rechtsstaatlich-demokratischen Verfassung durch die Technostruktur”. Kritisch auch der Entwurf eines Berichts über das Weissbuch der Kommission “Europäisches Regieren” vom 3. 10. 2001, Ausschuss für konstitutionelle Fragen (Berichterstatteerin: Sylvia-Yvonne Kaufmann), KOM (2001) 428 - C5-INC 01/COS, Rnrn. 8 ff.

³¹ *Fritz Scharpf*, (oben FN 8), S 7: “The Heroic Commission” ?; *Christian Joerges*, “Ökonomisches Gesetz” – “Technische Realisation” – “Stunde der Exekutive”: Rechtshistorische Anmerkungen zum Weißbuch der

der Gemeinschaft“ (Art. 213 Abs. 2 EGV) handeln. Auch wenn der Begriff unbestimmt ist - die Entwicklung eines funktionsfähigen politischen Systems, angepasst an die Besonderheiten des gemeinschaftlichen Mehrebenensystems, liegt im Interesse der Gemeinschaft.

V. Regieren in Europa durch politisierte Netzwerke

Politiktheoretisch ist somit festzuhalten, dass das Weißbuch nicht einen "idealtypischen" governance-Ansatz verfolgt, wobei unterschiedlichste gesellschaftliche Akteure weitgehend gleichberechtigt miteinander interagieren und dadurch Politik gestalten. Vielmehr ist sich die Kommission durchaus bewusst, dass öffentliche Steuerung durch klare Rahmensetzung notwendig ist und parastaatliche Verhandlungssysteme ohne effektive Anbindung an den – in der EU ohnehin noch nicht voll entwickelten parlamentarischen Komplex – *noch* eine Öffentlichkeit Legitimationsprobleme hervorrufen³². Damit bekennt sich das Papier eher zu den Policy-Netzwerktheorien³³ als dem klassischen governance-Ansatz, wie er am deutlichsten in der Theorie der Internationalen Beziehungen entwickelt wurde. Allerdings übersieht das Weißbuch, dass die Kommission, zumindest, solange sie das ausschließliche Initiativrecht hat, durch Instrumentalisierung von politischen Parteien eine Schlüsselrolle für eine notwendige Politisierung der EU spielt. Wird sie dieser Aufgabe nicht gerecht, handelt sie zum Wohl einer Technokratisierung der Gemeinschaftsmethode, nicht "zum Wohl der Gemeinschaft" (Art. 213 Abs. 2 EGV). Parteien sind somit in diesem Zusammenhang ein Vehikel zur Herstellung eines europäischen Diskurses durch Politisierung und Polarisierung. Hierdurch könnte eine europäische Öffentlichkeit geschaffen werden als Voraussetzung einer funktionierenden Mehrebenendemokratie³⁴. Auch ohne Volk, zumindest in seinem klassischen, staatszentrierten Verständnis,³⁵ aber als Öffentlichkeit der Unionsbürger. Öffentlichkeit aber ist, das ist weithin anerkannt, Voraussetzung für jedwede Verfassung.

Kommission, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/011701.html>, S. 10: "Die Stunde der Exekutive", freilich bezogen auf historische Versuche der Rechtfertigung transnationalen Regierens.

³² Jürgen Habermas, (oben FN 30) S. 427.

³³ Renate Mayntz, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: *Dies; Scharpf*, Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1995, S. 263 ff.; *dies.*, Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: *Kenis/Schneider*, (oben FN 17), S. 471 ff. *Rainer Pitschas*, Europäische Integration als Netzwerkkoordination komplexer Staatsaufgaben, Staatswissenschaften und Staatspraxis 1994, S. 503 (531 f.)

³⁴ Zu diesem Konzept *Gunnar Folke Schuppert*, Demokratische Legitimation jenseits des Nationalstaates. Einige Bemerkungen zum Legitimationsproblem der Europäischen Union, in: *Heyde/Schaber*, Demokratisches Regieren in Europa ? Zur Legitimation einer europäischen Rechtsordnung, 2000, S. 65, (76 ff.); Vgl. auch *Udo Di Fabio*, Eine europäische Charta, JZ 2000, S. 737 (739).

³⁵ Das Fehlen eines solchen sowie einer gemeinsamen Sprache macht für *Dieter Grimm*, JZ 1995, S. 581 (587) Braucht Europa eine Verfassung? eine solche unmöglich.

Diese wird, wie *Jürgen Habermas* es ausdrückt, "erst dann funktionieren, wenn es den durch sie ... angebahnten demokratischen Prozess tatsächlich geben wird"³⁶. Infolgedessen ist Politisierung, die Öffentlichkeit herstellt, eine Voraussetzung für einen funktionierenden europäischen Verfassungsverbund.³⁷ - somit für den Post-Nizza-Prozess und damit für zukünftiges Regieren in Europa.

³⁶ *Jürgen Habermas*, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: *ders.*, Die postnationale Konstellation, 1998, S. 91 (154).

³⁷ Zu diesem Konzept *Pernice*,(oben FN 7), S. 164 ff; *ders.*, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, EuR 1996, S. 27 ff.; *Pernice/Mayer*, De la constitution composée de l'Europe, RTDeur. 2000, S. 631 ff. = WHI-Paper 1/01, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/papers/whipapers101/paper101.pdf>.