



Programm für lebenslanges Lernen

Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess – Gefahr eines wachsenden Ungleichgewichts?

Zum Zusammenwirken gegenläufiger „Integrationsdynamiken“
im europäischen Mehrebenensystem in Zeiten der Krise

1. Thema

Thema der Tagung ist die Analyse des gleichzeitigen Zusammenwirkens zentrifugaler und zentripetaler Kräfte innerhalb des bestehenden Mehrebenensystems der EU. Insbesondere seit Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 macht sich in der EU eine immer stärker wahrnehmbare Rückbesinnung auf das Nationale bzw. die Nationalstaaten bemerkbar. So lassen sich in unterschiedlichen Politikbereichen einerseits Entwicklungen beobachten, die sich gegen Harmonisierungsbestrebungen und von der Union angestoßene Reformprojekte richten. Andererseits vollzieht die EU teilweise in denselben Politikfeldern Vertiefungsschritte.¹

Fortschreitende Integration (Zugkräfte) und verstärkte Rückbesinnung auf das Nationale (Gegenkräfte) werden als synchrone Prozesse innerhalb des bestehenden Mehrebenensystems verstanden, die – im Sinne einer klassischen machtpolitischen Gleichgewichtsvorstellung – permanenter Ausgleichsbemühungen bedürfen. Ist ein Ausgleich zwischen diesen widerstreitenden Kräften (in einzelnen Politikfeldern) nicht möglich, lassen sich nicht selten Ausweichmechanismen beobachten. Zentrifugale Gegenkräfte werden hier als *eine* prägende Einflussvariable auf die Dynamik des politischen Systems der EU verstanden, die die Existenz des Integrationsprozesses als Ganzes zwar (noch) nicht in Frage stellen, gleichwohl aber die Notwendigkeit begründen, nach Möglichkeiten einer theoretischen Einordnung dieser „negativen Integrationsdynamiken“ zu suchen. Wie lassen sich also die Gegenkräfte, die sich in jüngster Zeit gegen die Europäische Union formieren, erfassen und bewerten? Handelt es sich um substantielle Integrationsrückschritte – im politischen und gar europarechtlichen Sinn? Oder handelt es sich vielmehr um eine „typische“ Re-Lokalisierung von Verantwort-

¹ Zum gesamten Fragenkomplex: Auer, Stefan 2010: 'New Europe': Between Cosmopolitan Dreams and Nationalist Nightmares; in: Journal of Common Market Studies, Vol 48, No 5, S. 1163-1184; vgl. auch Kuhnen, Jan Drees 2009: Die Zukunft der Nationen in Europa: ist das Zeitalter der Nationen und Nationalstaaten in Europa vorüber?; Berlin; Leißle, Olaf 2009: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, Wiesbaden; Suszycki, Andrej Marcin/Karolewski, Ireneusz Pawl 2007: Nationalism and European Integration. The Need for New Theoretical and Empirical Insights, New York.

lichkeiten, die charakteristisch für dynamische Mehrebenensysteme ist? Zu prüfen wäre auch, ob integrationsresistente Gegenkräfte womöglich „nur“ Ausdruck einer sich wandelnden öffentlichen Meinung in Europa sind, die jedoch kaum Niederschlag in konkreten Dezentralisierungsmaßnahmen findet? Auch ein derart begründetes Auseinanderdriften von Zug und Gegenkräften in Form einer wachsenden Diskrepanz zwischen Harmonisierungsbestrebungen einerseits und ablehnender öffentlicher Meinung andererseits würde auf ein manifestes Akzeptanz- und Legitimationsproblem der EU verweisen. Aus diesen zu prüfenden Erklärungsmöglichkeiten lassen sich zwei übergeordnete Forschungsfragen ableiten:

1. Wie lässt sich die im europäischen Integrationsprozess wirksam werdende Gleichzeitigkeit von Zug- und Gegenkräften integrationstheoretisch erfassen?
2. Inwieweit kann das vertiefte Wissen über die Funktionsweise dieser „negativen Integrationsdynamiken“ einen Beitrag zu einem umfassenderen (theoretischen) Verständnis des europäischen Integrationsprozesses leisten?

Zwar sah sich die europäische Integrationstheorie spätestens seit der sogenannten „Politik des leeren Stuhls“ in den 1960er Jahren mit der Notwendigkeit konfrontiert, Stagnationsphasen, das Scheitern bestimmter Integrationsprojekte und Integrationsrückschritte zu erklären. Allerdings deuten derzeit verschiedene Indizien darauf hin, dass die seit vier Jahren schwellende Finanz- und Wirtschaftskrise keine originäre Krise der EU darstellt. Vielmehr sieht sich die EU gezwungen, oft kurzfristig gemeinschaftlich auf globale Entwicklungen zu reagieren und sich mit abgestimmten Reformmaßnahmen zu positionieren. Dies bringt es zwangsläufig mit sich, dass die EU und ihre Institutionen zunehmend zur Projektionsfläche für Kritik an ihrem politischen Krisenmanagement werden, die – jenseits des politischen Elitendiskurses – nicht selten zentrifugale Konnotationen aufweist.

In den letzten beiden Jahrzehnten galt das wissenschaftliche Interesse vor allem den Merkmalen des sich kontinuierlich weiter entwickelnden politischen Systems der EU („Integration als Zustand“) und weniger den Integrationsdynamiken („Integration als Prozess. Durch eine politikfeldspezifische Analyse der Zug- und Gegenkräfte des Integrationsprozesses soll deshalb in der geplanten Tagung von dem Ansatz „Integration als Zustand“ bewusst abstrahiert werden. So gilt es zu fragen, ob das in der derzeitigen Situation möglicherweise aus dem Lot geratene Gleichgewicht zentripetaler und zentrifugaler Tendenzen als ein Prozess des „Vorwärts“ und „Rückwärts“ zu erfassen ist, oder ob es sich dabei „nur“ um eine besonders tiefgreifende Krise der EU handelt, die in absehbarer Zeit zu einem weiteren Integrationsschritt führt und damit in herkömmlicher Weise als „Integration als Zustand“ zu interpretieren ist.

In diesem Kontext könnte möglicherweise eine Analyse der Gleichzeitigkeiten zentrifugaler Gegenkräfte und zentripetaler Zugkräfte unter Zuhilfenahme föderalismustheoretischer Ansätze fruchtbar sein. Denn nach Benz (1985) werden föderale Ordnungssysteme durch eine beständige Dynamik von zentralisierenden und dezentralisierenden Entwicklungen geprägt. Legt man diese Grundüberlegung einer fortzuentwickelnden Integrationstheorie zugrunde, dann wäre ein Gleichgewicht zwischen Zug- und Gegenkräften als eine Form der „Integration als Zustand“ zu interpretieren. Eine Dominanz an Zugkräften könnte demgegenüber als ein Fortschreiten des Integrationsprozesses, ein „Überschuss“ an Gegenkräften als Integrationsrückschritt gedeutet werden. Hier könnte man doch wieder Riker bringen:

Zugkräfte

Als Zugkräfte des europäischen Integrationsprozesses werden alle politischen Maßnahmen (Outputs, Outcomes und Impacts) verstanden, die eine wie auch immer geartete Stärkung der EU oder der auf zwischenstaatlicher Koordination basierenden Formen europäischer Politikgestaltung zur Folge haben. Dies kann von einer horizontalen Selbstverpflichtungen und der Harmonisierung von Governanceprozessen und Rechtsvorschriften über eine Übertragung von Souveränitätsrechten bis hin zu einer Bündelung bzw. Zentralisierung von Kompetenzen auf EU-Ebene reichen und sowohl top-down als auch bottom-up erfolgen. Die Integrationsintensität einzelner Maßnahmen variiert dabei beträchtlich in qualitativer, zeitlicher und legitimatorischer Hinsicht.

Der am 01.12.2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon, der die Kompetenzen der EU in vielen Politikfeldern erweitert und den supranationalen Organen der Union weitere Einflussmöglichkeiten einräumt, gilt weithin als unabdingbarer Reformschritt, um die interne Handlungsfähigkeit der EU nach den Erweiterungsrounds von 2004 und 2007 auf nun 27 Mitgliedstaaten sicher zu stellen. Neben diesen formalen Vertiefungs- und Erweiterungsschritten ist es aber auch (zum Teil en passant) zu einem Ausbau der Handlungsbefugnisse der EU gekommen, ohne dass dazu entsprechende Änderungen des europäischen Primärrechts vorgenommen worden wären. Dabei handelt es sich nicht selten um sachpolitisch getriebene Reaktionen auf globale Herausforderungen. Denn die Mitgliedstaaten der EU stehen mehr als je zuvor Herausforderungen gegenüber, die sie jeweils allein nicht bewältigen könnten. Die weltweite Finanzkrise, klima- und energiepolitische Entwicklungen, außenpolitische/geostrategische Überlegungen etc. machen eine Zusammenarbeit etwa in Vorbereitung der Klimakonferenzen von Kopenhagen und Cancún, dem Rettungsschirm für den Euro etc. nötig. Diese Entwicklungen fördern in vielen Bereichen die (intergouvernementale) Selbstkoordination der EU-Mitgliedstaaten. Zu den Zugkräften des europäischen Integrationsprozesses zählen aber auch die je eigene Umsetzung von EU-Primär- und Sekundärrecht in den Mitgliedstaaten und ihrer subnationalen Gebietskörperschaften sowie die Rechtsfortentwicklung durch den EuGH.

Gegenkräfte

Als Gegenkräfte des europäischen Integrationsprozesses werden alle politischen Maßnahmen (Outputs, Outcomes und Impacts) verstanden, die die Notwendigkeit einer weiteren Integration (in einzelnen Politikbereichen) verneinen und eine wie auch immer geartete Stärkung der Nationalstaaten bzw. eine Schwächung der EU zur Folge haben. Dies kann von nationalstaatsfreundlichen Meinungsäußerungen und entsprechenden politischen Forderungen über eine formale Stärkung von Mitsprache- und Kontrollrechten der Nationalstaaten und ihrer nachgeordneten Gebietskörperschaften bis hin zu einer vertragsrechtlich wirksamen Rückübertragung von Entscheidungsbefugnissen von der EU auf die Nationalstaaten reichen. Auch integrationshemmende Gegenkräfte weisen eine starke Variationsbreite der einzelnen Maßnahmen in qualitativer, zeitlicher und legitimatorischer Hinsicht auf.

Bereits in den Verhandlungen des Europäischen Konvents zur Erarbeitung des EU-Verfassungsvertrages ließen sich integrationsresistente Gegenkräfte beobachten, da – parallel zur Stärkung der europäischen Ebene – auch Forderungen hinsichtlich einer Aufwertung der

nationalen und subnationalen Ebenen laut wurden.² Dazu zählten der Ruf nach Einführung eines Kompetenzkatalogs und die partielle Rückverlagerung bestimmter Kompetenzen auf die nationale Ebene. Auch der Lissabon-Vertrag sieht in Teilen eine Stärkung und Einbeziehung der Mitgliedstaaten vor. Unübersehbarer Ausdruck der zentrifugalen Tendenzen in der Union waren die diversen Hürden, die der neue EU-Vertrag vor seinem Inkrafttreten von nationaler Seite nehmen musste. Dabei handelte es sich nicht nur um entsprechende Volksabstimmungen, sondern auch um die Rechtsprechung einzelner Oberster Gerichte (wie z. B. das „Lissabon-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts) sowie das Taktieren einzelner Regierungen (wie z. B. in der Tschechischen Republik).³ Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise agierten selbst nationale Regierungen, die ansonsten zu den Befürwortern der Vertiefung zählen, mit einer ungewohnten Distanz gegenüber der EU und ihren politischen Initiativen (teilweise sogar um De-facto-Protektionismus der nationalen Volkswirtschaften).⁴

Die „Rückbesinnung auf das Nationale“ manifestiert sich besonders stark in der öffentlichen Meinungsbildung sowie der medialen Berichterstattung über bestimmte EU-Politiken. Die Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien im Europäischen Parlament und in einigen nationalen Parlamenten stellen „mehr als nur eine Akzentverschiebung in der demokratischen Grundverfassung Europas“ dar (Steinmeier 2011).⁵ Die EU-Finanz- und Währungspolitik sowie der Bologna-Prozess⁶ standen derart in der Kritik, dass selbst der vielfach zitierte „permissive consensus“ in Frage gestellt zu sein schien.

Ausgleichsbemühungen

Als Ausgleichsbemühungen werden im vorliegenden Kontext alle politischen Maßnahmen sowohl der EU als auch der Nationalstaaten verstanden, mit denen versucht wird, das Verhältnis zwischen integrationsfreundlichen Maßnahmen und integrationshemmenden Gegenkräften in eine Balance zu bringen. Dabei ist von besonderem Interesse, wie passgenau die politischen Maßnahmen zum Ausgleich der unterschiedlichen Kräfte sind. Dabei stellen sich folgende Fragen:

- Welchen Beitrag leisten entsprechende „Ausgleichs“-Outputs, -Outcomes und -Impacts zur weiteren Integration der Union?
- Wird dem Integrationsziel (noch) Rechnung getragen oder lässt sich die Wirkung aufgrund von Unbestimmtheit und/oder Komplexität der Regelung kaum bestimmen?

² Leiß, Olaf 2009: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, Wiesbaden. Bauer, Michael W. 2004: Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 453-475.

³ Höpner, Martin/Leibfried, Stephan/Höreth, Marcus/Scharpf, Fritz W./Zürn, Michael 2010: Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Politische Vierteljahresschrift (2010) 51, S. 323-355; Murkens, Jo Eric Klausal (2010): Bundesverfassungsgericht (2 BvE 2/08): „We want our identity back“ – the revival of national sovereignty in the German federal constitutional court’s decision on the Lisbon treaty; in: *Public Law*, 530-550.

⁴ Naß, Matthias 2010: Zu Europa stehen, in: Die ZEIT 50/2010 vom 08.12.2010, S. 1; Fräsch, Jutta 2009: Gefahr für den Binnenmarkt : der Trend zur Renationalisierung und zum Protektionismus stellt die Grundlagen der EU in Frage; Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=5980 (zuletzt abgerufen am 25.11.2010); Brändle, Stefan 2010: Renaissance des ökonomischen Patriotismus. Frankreich stellt sich zunehmend schützend vor seine Firmen und weist ausländische Bieter ab, in: Frankfurter Rundschau, 28.12.2010, S. 14.

⁵ Steinmeier, Frank-Walter 2011: Freiheit braucht den Mut, zu sagen, was ist, in: Zeit online <http://www.zeit.de/politik/2011-01/steinmeier-interview> (zuletzt abgerufen am 09.01.2011).

⁶ Nicht EU und doch EU.

- Durch welche Maßnahmen wird ein Ausgleich zwischen Zug- und Gegenkräften hergestellt? Durch institutionelle oder prozessuale Anpassungen, durch Normsetzung oder Soft-Law, durch Finanzzuweisungen oder ideelle Anreizstrukturen?
- Welche Akteure bzw. welche Ebenen im europäischen Mehrebenensystem erzielen den Ausgleich zwischen Zug- und Gegenkräften? Finden entsprechende Prozesse – im Sinne gängiger Europäisierungstheorien – „top-down“ und/oder „bottom-up“ statt?

Das wohl prominenteste Beispiel für einen Ausgleich zwischen Zug- und Gegenkräften stellt das vertragsrechtlich verankerte Subsidiaritätsprinzip dar. Mit dem Vertrag von Lissabon und der dort verankerten Subsidiaritätsklage ist inzwischen auch die Anwendung dieses Grundsatzes konkretisiert worden: Durch eine Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene hat damit keine direkte Rückverlagerung von Verantwortlichkeiten, aber eine Einbeziehung von Akteuren stattgefunden.

Ausweichbemühungen

Ein Ausgleich zwischen integrationsfreundlichen Zugkräften und integrationshemmenden Gegenkräften ist politisch nicht immer realisierbar. Die Gründe dafür können ganz unterschiedlicher Natur sein: nationale Eigeninteressen, spezifische Mehrheitsregeln, fehlende formalrechtliche Kompetenzen einzelner Akteure, unzureichende Koordination, parteipolitische Mandate etc. Deswegen kommt es nicht selten zur Schaffung von neuen Institutionen oder der Ergreifung von unkonventionellen Governanceformen, die die Souveränitätsrechte einzelner Akteure nicht unmittelbar verletzen. Dabei stellen sich folgende Fragen:

- Zu welchen politischen Ausweichreaktionen kommt es in einzelnen Politikfeldern? Handelt es sich um institutionelle oder prozessuale Maßnahmen, um Normsetzung, Soft-Law oder sonstige Maßnahmen?
- Was sind die Gründe dafür, dass es zu solchen Ausweichreaktionen kommt?
- Welche Akteure bzw. welche Ebenen im europäischen Mehrebenensystem forcieren solche Ausweichreaktionen und verhindern damit den Ausgleich zwischen Zug- und Gegenkräften?
- Wie sind die Ausweichreaktionen unter legitimatorischen Gesichtspunkten zu bewerten?

Beispiele für politische Ausweichbemühungen sind die Offene Methode der Koordinierung, die auf die Freiwilligkeit und die Selbstverpflichtung der involvierten Partner setzt. Auch Monitorings, Benchmarking und Peer Reviews sind gängige Ansätze der gemeinsamen Koordinierung. Ein Beispiel aus der jüngsten Zeit stellt die Politik der EZB dar, Staatsanleihen von Staaten der Eurozone aufzukaufen, die in besonderer Weise von der Finanz- und Wirtschaftskrise betroffen sind. Durch diese (verdeckten) Stützungsmaßnahmen konnte die politische Entscheidung des Ecofin und des Europäischen Rates hinsichtlich eines Schuldenschnittes für Griechenland hinausgezögert werden. Auch Formen der flexiblen Integration werden hier als Ausweichbemühungen verstanden.

Zusammenwirken und Gleichzeitigkeiten

Nachstehend werden *mögliche* Zug- und Gegenkräfte des europäischen Integrationsprozesses sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zusammengefasst. Als weitere Dimension der Differenzierung wird jeweils zwischen formalen und informellen Ansätzen

unterschieden. Eine eindeutige und spiegelbildliche Zuordnung einzelner politischer Maßnahmen zu den Kategorien „Zugkräfte“ bzw. „Gegenkräfte“ ist nicht immer möglich. Vielmehr sind viele Maßnahmen janusköpfiger Natur. Die nachstehende Kategorisierung ist zudem nicht abschließend und erschöpfend. Vielmehr bedarf es einer politikfeldspezifischen Einzelprüfung.

	Zugkräfte	Gegenkräfte
	Formale Ansätze	
Europäische Ebene	Vertragsrevision/Primärrechtsänderung einschließlich Erweiterung und Vertiefung	Exit-Option Vertragsrechtliche Rückübertragung von Kompetenzen
	Schaffung und Änderung von Sekundärrecht	Sekundärrechtliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wahrnehmung einzelner Kompetenzen
	Formulierung von Leitbildern Anwendung von Soft Law (wie z. B. „Offene Methode der Koordinierung“ oder „flexible Integration“), Vorlage von Weiß- und Grünbüchern	
	Rechtsfortentwicklung durch den EuGH	Vertragsverletzungsklage der Kommission bei Nicht-Umsetzung von EU-Rechtsakten durch einzelne Mitgliedstaaten
	Institutionelle Einbeziehung der subnationalen Gebietskörperschaften (z. B. im AdR)	
	Informelle Ansätze	
	Ausreizung bzw. kalkulierte Kompetenzüberschreitung durch EU-Organen	Unklare und/oder unkoordinierte Kompetenzwahrnehmung durch die verschiedenen EU-Institutionen (kalkulierte) Missachtung nationaler/subnationaler Kompetenzen
	Agenda-Setting und Vorgaben zum Zeitplan von Verhandlungen sowie Umsetzung von EU-Rechtsakten	bilaterale/intergouvernementale Abstimmungsprozesse
	Ebenenübergreifende/direkte Kooperation im Mehrebenensystem Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren, Verbänden	Lobbying intransparente Entscheidungsfindung (im Vorfeld parlamentarischer Prozesse)
	Öffentlichkeitsarbeit der EU-Institutionen	
Regionalpolitik → Schärfung der Wahrnehmung der EU auf kommunaler Ebene durch Finanzausweisungen		
Nationale Ebene	Formale Ansätze	
	Ratifizierung von Verträgen (einschließlich Volksabstimmung) → Umsetzung von Primärrecht einschließlich Übertragung von Souveränitätsrechten an die EU	Nicht-Ratifizierung von Verträgen Veto gegen Souveränitätsübertragungen Vertragsverletzung

	Umsetzung von Sekundärrecht einschließlich Übertragung von Kompetenzen sowohl von Mitgliedstaaten als auch subnationalen Einheiten („bottom-up“)	Nicht-Umsetzung bzw. zeitliche Verzögerungen bei der Implementierung von Sekundärrecht
	Selbstverpflichtung und Selbstbindung durch Soft Law, Aktive Begleitung von Diskussionsprozessen über Weiß- und Grünbücher der EU	Verzicht auf aktive Einbringung in informelle Diskussionsprozesse der EU
	Rechtsfortentwicklung durch nationale Verfassungsgerichte	Vetopositionen und/oder Reklamation spezifischer Prüfrechte durch nationale Verfassungsgerichte
		Vetopositionen und/oder Reklamation spezifischer Mitspracherechte durch subnationale Gebietskörperschaften (z. B. im AdR)
	Informelle Ansätze	
	Kommunikation europapolitischer Themen Formulierung nationaler Handlungsnotwendigkeiten mit Verweis auf EU-Vorgaben	Blaming and Shaming der EU
	Selbstvertretung der subnationalen Einheiten auf europäischer Ebene	
	Adaption und Angleichung von nationalen/subnationalen Verfahren und Institutionen („Policy-Learning“)	Stärkung der Autonomie subnationaler Einheiten
	Inanspruchnahme und Kofinanzierung von Regionalpolitik	Stärkung der der subnationalen Ebene durch Dezentralisierung →

Öffentliche Meinung	Formale Ebene	
	Öffentliche Anhörungsverfahren durch die EU-Organen	Europäische Bürgerinitiative gegen Regulierungsvorhaben der EU
	Einbeziehung der Zivilgesellschaft	(Online-)Petitionen gegen Regulierungsvorhaben der EU

	Informelle Ebene	
	Positive öffentliche Berichterstattung über europapolitische Themen in den Medien	Negative öffentliche Berichterstattung über europapolitische Themen in den Medien <ul style="list-style-type: none"> • auf überregionaler Ebene • auf nationaler Ebene
	Kommunikation über europapolitische Themen im Web 2.0	Negative Kommunikation über europapolitische Themen im Web 2.0 <ul style="list-style-type: none"> • „negative Aufschaukelungseffekte“ • „kreisende Erregung“

2. Theoretische Einordnung

Die Fokussierung auf die Gleichzeitigkeit von Zug- und Gegenkräften im politischen System der EU soll zu einer integrationstheoretischen Weiterentwicklung beitragen. Denn mit den bisherigen Ansätzen der Integrationstheorie können zwar einige Merkmale der gegenwärtigen Situation erklärt werden, der Prozess der parallel verlaufenden europäischen Vertiefung einerseits und der Renationalisierung andererseits stand bisher jedoch nicht im Vordergrund integrationstheoretischer Überlegungen.

Die Gleichzeitigkeit zentrifugaler und -petaler Entwicklungstendenzen ist ein typisches Phänomen föderaler Systeme, die allgemein hin als „dynamische Systeme“⁷ mit einer jeweils spezifischen Kombination aus „self rule“ und „shared rule“⁸ verstanden werden. Insofern verwundert es nicht, dass diese zentrifugalen und zentripetalen Dynamiken auch im „verflochtenen Mehrebenensystem“⁹ der EU zunehmend auftreten.

Insofern könnten gerade föderalismustheoretische Ansätze Erklärungen für die gleichzeitig wirkenden Zug- und Gegenkräften im europäischen Mehrebenensystem liefern. Analysen zur zyklischen Wiederkehr sowie zur Gleichzeitigkeit von Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen¹⁰ oder das Kontinuum, das Riker 1975 für Mehrebenensysteme entworfen hat¹¹, stellen in diesem Zusammenhang nur zwei hilfreiche theoretische Ansatzpunkte dar. Daneben kann auch auf Erkenntnisse der staats- und verfassungsrechtlichen sowie der ökonomischen „Föderalismustheorie“ zurückgegriffen werden.

Bei einer Übertragung von Erkenntnissen der verschiedenen föderalismustheoretischen Ansätze auf den Untersuchungsgegenstand der geplanten Tagung ergäben sich daraus folgende übergeordnete Fragen:

- Wie lässt sich das Zusammenwirken von Zug- und Gegenkräften in der europäischen Politikgestaltung theoretisch (neu) kontextualisieren und begründen?
- Was bedeutet die Gleichzeitigkeit von Zug- und Gegenkräften für die europäische Politikgestaltung in einzelnen Politikfeldern?
- Welche Herausforderungen ergeben sich aus diesem Zusammenwirken für die europäischen Institutionen und Akteure?
- Welche Muster der in der europäischen Politikgestaltung wirkenden Zug- und Gegenkräfte lassen sich erkennen?

3. Zielsetzung, methodischer Ansatz und interdisziplinärer Fragenkatalog

3.1 Zielsetzung

- Erstes Ziel der Tagung ist es, die in der europäischen Politikgestaltung gleichzeitig wirkenden Zug- und Gegenkräfte empirisch zu erfassen und zu analysieren.

⁷ Benz, Arthur 1985: Föderalismus als dynamisches System, Opladen.

⁸ Elazar, Daniel J. 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa/London, S. 5.

⁹ Benz, Arthur, 2000: Entflechtung als Folge von Verflechtung, in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU?, Baden-Baden, 141-164.

¹⁰ Benz, Arthur 1985: Föderalismus als dynamisches System, Opladen.

¹¹ Riker 1975: Federalism, in Handbook of Political Science. In Handbook of Political Science, eds. Fred Greenstein and Nelson Polsby, Vol 5., pp 93-172.

- Zweites Ziel der Tagung ist es, die empirische Untersuchung der Zug- und Gegenkräfte im europäischen Mehrebenensystem in einen integrationstheoretischen Kontext einzubetten.

3.2 Methodischer Ansatz

Bei der geplanten Tagung handelt es sich um eine explizit interdisziplinär angelegte Konferenz, die Experten unterschiedlicher Disziplinen (Politikwissenschaft, Europarecht, Kommunikationswissenschaft, Ökonomie, Soziologie u. a.) zusammenbringt. Zur Sicherstellung eines wissenschaftlich innovativen Mehrwerts wird den Referentinnen und Referenten ein detailliertes, theoriegeleitetes Analyseraster vorab zur Verfügung gestellt, das die Grundlage für alle Vorträge sowie Aufsätze des geplanten Sammelbandes bilden soll.

Die Tagung kombiniert einen politikfeldorientierten Ansatz mit einer Analyse ausgewählter Aspekte der Polity- und Politics-Dimension, um so besser die Rolle einzelner Akteure, wie des Bundesverfassungsgerichts und der Medien, sowie anderer wichtiger Einflussfaktoren, wie der öffentlichen Meinung und der politischen Kultur, in ihrer Bedeutung für einzelne Politikfelder beleuchten zu können. Diesem Ansatz soll durch die Einladung von Experten aus der Verwaltungspraxis als „Discussants“ in besonderer Weise Rechnung getragen werden.

Der Analysefokus der Tagung, der der Gleichzeitigkeit von Vergemeinschaftungs- und Autonomisierungstendenzen im europäischen Integrationsprozess gilt, beschränkt sich explizit auf das Wechselverhältnis zwischen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland. Ein europäischer Vergleich, der zweifelsohne wichtig wäre, soll in einem zweiten Schritt im Rahmen eines Folgeprojekts vorgenommen werden.

3.3 Interdisziplinärer Fragenkatalog

Der Erarbeitung sämtlicher Tagungs- und Sammelbandbeiträge soll ein einheitliches Analyseraster zu Grunde gelegt werden. Dabei sind folgende Fragen für die einzelnen Politikfelder anseleitend:

Kompetenzrechtliche Dimension

- Welche vertragsrechtlichen/sekundärrechtlichen Reformen im untersuchten Politikfeld sind integrationsfreundlich und sprechen für eine Stärkung der EU und ihrer Organe bzw. eine intergouvernementale Zusammenarbeit?
- Welche vertragsrechtlichen/sekundärrechtlichen Reformen im untersuchten Politikfeld sind integrationshemmend und sprechen für eine Stärkung der Mitgliedstaaten und ihrer subnationalen Einheiten?
- Welche konkreten Veränderungen hat es mit Blick auf die Verteilung der Gesetzgebungs-, Umsetzungs- und Verwaltungs- sowie Finanzierungskompetenzen im Politikfeld zwischen den Ebenen des europäischen Mehrebenensystems gegeben?

Akteurs-Dimension

- Welche (hoheitlichen und zivilgesellschaftlichen) Akteure bestimmen das Politikfeld? Haben sich in den letzten Jahren Veränderungen in der der Akteurskonstellation ergeben, die für Vertiefung und Erweiterung des europäischen Integrationsprozesses

bzw. für eine Stärkung der Mitgliedstaaten und ihrer subnationalen Einheiten sprechen?

- Sind neue Akteure hinzu gekommen? Hat sich die Zusammenarbeit verändert, gab es einen Einstellungswandel zu spezifischen Sachverhalten der Akteure? Wenn ja, warum?
- Welche nationalen und europäischen Vetospieler bestimmen die Prozesse im Politikfeld?
- Inwieweit werden „unabhängige“ Akteure mit der Umsetzung hoheitlicher Aufgaben betraut (→ „Ausweichmechanismen“)? Was sind die Gründe dafür?
- Welche Ausgleichsbemühungen zwischen den verschiedenen Interessen der Akteure der einzelnen Ebenen werden von der EU und den Mitgliedsstaaten verfolgt?
- Welche Rolle spielen insbesondere die Parlamente auf den verschiedenen Ebenen?

Governance-Dimension

- Welche institutionalisierten Formen der ebenenübergreifenden Koordination und Kooperation sind im jeweiligen Politikfeld formalisiert worden bzw. werden informell praktiziert?
- Welche Leitbilder sind dabei für entsprechende Maßnahmen und Reformen in dem betreffenden Politikfeld auf europäischer Ebene bzw. auf nationaler Ebene handlungsleitend und haben eine zentrale (symbolpolitische) Bedeutung erlangt?
- Inwieweit besteht eine Diskrepanz zwischen diesen Leitbildern und der Umsetzung entsprechender Maßnahmen und welche Folgen resultieren daraus mit Blick auf potentielle integrationshemmende Gegenkräfte?
- Inwieweit wird in dem betreffenden Politikfeld auf eine formale Rechtsetzung von europäischem Primär- oder Sekundärrecht verzichtet und stattdessen auf Formen von „Soft Law“ zurückgegriffen (→ „Ausweichmechanismen“)? Was sind die Gründe dafür? Welche Akteure/Ebenen haben welche Interessen?
- Auf welche Akzeptanz stoßen „alternative“ Governanceformen und -mechanismen und wie ist ihr Integrationspotenzial zu bewerten?
- Welche Rolle spielt der Faktor Zeit bei der Politikgestaltung im jeweiligen Politikfeld?

Öffentlichkeits- und mediale Dimension

- Welche Veränderungskräfte wirken jenseits von europäischen Zug- und nationalen Gegenkräften und sorgen damit möglicherweise für eine zusätzliche Dynamik in der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem? Was sind die Gründe dafür?
- Welche Rolle spielen in diesem Kontext vor allem Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft und Medien in dem Politikfeld?
- Welche Veränderungen sind möglicherweise in der öffentlichen Wahrnehmung von einzelnen Maßnahmen des betreffenden Politikfelds zu konstatieren? Welcher Ebene werden die meisten Kompetenzen zugeschrieben?
- Welche Rolle spielt die politische Kommunikation der verschiedenen Ebenen für die öffentliche Wahrnehmung des Politikfeldes?
- Ist dabei ein Unterschied zwischen „klassischen“ Offline-Medien und der Online-Kommunikation im Internet sowie im Web 2.0 zu konstatieren?
- Welche Rolle spielen globale Einflüsse und Krisen für die Dynamik und öffentliche Wahrnehmung des Politikfelds?

- Wie entwickeln sich dabei insbesondere „negative Integrationsdynamiken“, also integrationshemmende und –feindliche, im betreffenden Politikfeld?
- Wie gehen die politischen Akteure sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten mit „negativen Integrationsdynamiken“ um (→ Krisenmanagement und -kommunikation).

Zeitplan

16./17. Februar 2012	Konferenz auf Schloss Genshagen
15. April 2012	Abgabe der Manuskripte
bis 30. April 2012	Feedback durch die Herausgeber
bis 25. Mai 2012	Überarbeitung durch die Autoren
bis 15. Juni 2012	Freigabe der Druckfahnen
19. September 2012	Buchvorstellung im Rahmen eines halbtägigen Workshops auf Schloss Genshagen oder in Berlin

Tagungsleitung

Dr. Annegret Eppler, Universität Tübingen, Arbeitsbereich Vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration (annegret.eppler@uni-tuebingen.de)

Dr. Henrik Scheller, Universität Potsdam, Lehrstuhl „Politik und Regieren in Deutschland und Europa“ (henrik.scheller@universität-potsdam.de)