

EU-STAATLICHKEIT – WIE VIEL UND WOZU?

Tanja A. Börzel

März 2013

Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr. 16
Berlin Working Paper on European Integration No. 16

Inhaltsverzeichnis / Content

1. Einleitung	3
2. Staat und Staatlichkeit	4
3. Varianten von Staatlichkeit	7
4. Staatlichkeit in der Europäischen Union	8
4.1 <i>Kooption staatlicher und nicht-staatlicher Akteure</i>	9
4.2 <i>Kooperation mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren</i>	10
4.3 <i>Delegation an staatliche und nicht-staatliche Akteure</i>	11
5. EU-Staatlichkeit – geteilt und verflochten	13
5.1 <i>Zu viel EU-Staatlichkeit?</i>	13
5.2 <i>Oder zu wenig EU-Staatlichkeit?</i>	15
6. Literatur	18

Die Autorin / The Author

Tanja A. Börzel ist Professorin für Politikwissenschaft und leitet seit Dezember 2004 die Arbeitsstelle für Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften der Freien Universität Berlin. Seit September 2006 ist sie Inhaberin des Jean Monnet Lehrstuhls für Europäische Integration.

Die Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Arbeitspapiere sind auf der gemeinsamen Internetseite von Jean Monnet Lehrstuhl und Arbeitsstelle verfügbar: <http://www.fu-berlin.de/europa>

The Berlin Working Papers on European Integration are published by Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Chair for European Integration and Director of the Centre for European Integration of the Otto Suhr Institute for Political Science at the Freie Universität Berlin. The Working Papers are available on the joint website of the Jean Monnet Chair and the Centre: <http://www.fu-berlin.de/europa>

1. Einleitung

Die Europäische Union (EU) erweist sich als äußerst sperrig, wenn es darum geht, sie in ihrem Wesen zu erfassen. Es gibt heute kaum einen Bereich klassischer Staatstätigkeit, in dem sie nicht tätig werden kann. Die Eingriffstiefe variiert allerdings erheblich. Durchdringt das Europäische Recht in weiten Teilen die regulative Politik der Mitgliedstaaten, sind die Kompetenzen der EU in der redistributiven Politik und auch der äußeren Sicherheit stark eingeschränkt. Und selbst in den vergemeinschafteten Bereichen fehlt der EU die Fähigkeit, ihre Gesetze ggf. per Zwang durchzusetzen. Die gegenwärtige Finanzkrise zeigt deutlich, wie sehr Europäische Politik letztendlich auf die freiwillige Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen ist, um effektiv zu sein. Deshalb werden Forderungen immer lauter, endlich den entscheidenden Schritt hin zu den Vereinigten Staaten von Europa zu unternehmen, welcher der EU das gibt, was ihr bisher fehlt – echte Staatlichkeit, also die Fähigkeit, kollektiv verbindliche Regeln nicht nur zu setzen, sondern auch ggf. gegen den Widerstand der Mitgliedstaaten durchzusetzen. Ob es in naher Zukunft zu einem solchen Integrationssprung kommt, bleibt abzuwarten. Bis dahin gilt jedoch die Feststellung des englischen Politikwissenschaftlers und Mitglied des Britischen Oberhauses, Lord William Wallace, von 1983, dass die EU mehr als ein zwischenstaatlicher Zusammenschluss, aber weniger als ein Staat ist (Wallace 1983). Weil sich die EU von Anfang an nicht durch existierende Kategorien fassen ließ, haben Politik- wie Rechtswissenschaftler mit bemerkenswerter Kreativität neue Konzepte entworfen, um das eigene Wesen der EU zu erfassen: „funktionaler Zweckverband“ (Ipsen 1972), „neue post-Hobbesianische Ordnung“ (Schmitter 1991), „ein Netzwerk, in dem Souveränität gepoolt und geteilt wird“ (Keohane/Hoffmann 1991), ein „Staatenverbund“ (BVerfGE 1993) oder ein „Verfassungsverbund“ (Pernice 2001) sind nur einige Beispiele.

Es besteht kein Zweifel, dass die EU ein staatsähnliches Gebilde ist, ohne jedoch selbst ein Staat zu sein. Dennoch ist sie weniger einzigartig als uns die wissenschaftliche Auseinandersetzung häufig glauben machen will. Dieser Beitrag argumentiert, dass sich das Konzept der Staatlichkeit in hervorragender Weise eignet, das Wesen der EU als Herrschaftsordnung freizulegen, ohne sie zum Wesen eigener Art zu erklären. Diese Perspektive erlaubt nicht nur, die EU mit anderen Herrschaftssystemen jenseits wie diesseits des Staates zu vergleichen, sondern lenkt den Blick auch auf

Governance-Probleme, die in der Literatur oft übersehen werden bzw. unterbelichtet bleiben.

Der erste Teil führt zunächst Staatlichkeit als analytisches Konzept ein und grenzt es gegenüber dem Staat ab. Es folgt eine Typologie unterschiedlicher Formen von Staatlichkeit, mit Hilfe derer dann EU-Staatlichkeit erfasst werden soll. Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung der EU im Spannungsfeld zwischen nationaler und europäischer Staatlichkeit.

2. Staat und Staatlichkeit

Die Rechts- und die Politikwissenschaft sind gleichermaßen staatszentriert. Dies drückt sich auch in Unterscheidung zwischen internationalem Recht bzw. internationaler Politik einerseits und nationalem Recht bzw. Innenpolitik andererseits aus. Konstitutiv für diese Trennung zwischen „außen“ und „innen“ ist die sanktionsbewährte Zentralgewalt, die nicht nur verbindliche Regeln für ein Gemeinwesen setzen, sondern diese auch ggf. per Zwang durchsetzen kann. Diese Zwangsgewalt wird in der Moderne ausschließlich dem Staat zugeschrieben – das Gewaltmonopol ist neben Gebiet und Volk eines der drei Kernelemente des Staates (Jellinek 1914: 394-434). In der Governance-Literatur ist es Max Weber folgend vor allem die Fähigkeit zur hierarchischen Setzung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, welche den Staat von anderen Herrschaftsverbänden unterscheidet (Weber 1980: 822). Nun mag diese Fähigkeit ein Definitionsmerkmal des Staates sein. Historisch hat er diese Fähigkeit jedoch weder vollständig noch ausschließlich besessen. So genannte „Räume begrenzter Staatlichkeit“, in denen der Staat zu schwach zur Setzung und Durchsetzung von Regeln ist, finden sich nicht nur in weiten Teilen unserer heutigen Welt, sondern kennzeichnen die Entwicklung von Recht und Politik seit der Antike (Risse/Lehmkuhl 2007a). Was Staaten vielmehr auszeichnet, ist ihr öffentliches Mandat, also der institutionell abgelagerte Auftrag, die Zwangsgewalt ausschließlich zur Wahrung des Gemeinwohls, etwa zur Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern einzusetzen (Scharpf 1991). Dafür tragen seine Entscheidungsträger im demokratischen Rechtsstaat politische Verantwortung und werden bei Missbrauch auch rechtlich zur Verantwortung gezogen.

Während der Staat eine Herrschaftsstruktur darstellt, handelt es sich bei Staatlichkeit also um eine Eigenschaft von Herrschaftsakteuren, die in der Fähigkeit zur hierarchischen Setzung und Durchsetzung von kollektiv verbindlichen Regeln begründet liegt

und institutionell an das Gemeinwohl gebunden ist. Diese Fähigkeit zur hierarchischen Regulierung der Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern speist sich aus dem Gewaltmonopol, welches die Anwendung von Zwangsgewalt zur Durchsetzung verbindlicher Entscheidungen ermöglicht (Risse/Lehmkuhl 2007a). In der Governance-Forschung wird heftig debattiert, wie viel Staatlichkeit für die effektive und legitime Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern notwendig ist und welche Funktion sie dabei erfüllt.¹ Dabei wird nicht immer zwischen Staat und Staatlichkeit unterschieden und deshalb oft übersehen, dass der Staat ja auch die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern verhandeln oder anreizen kann. Während es unstrittig ist, dass der Staat sein Herrschafts- oder Governance-Monopol längst eingebüßt hat, wenn er es denn je besessen haben sollte (Genschel/Zangl 2008; Leibfried/Zürn 2006), stellt sich immer noch die Frage, wie viel hierarchische Koordination für die gemeinsame Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern mit anderen staatlichen sowie nicht-staatlichen Akteure notwendig ist. Inwieweit kommt Regieren ohne Staat tatsächlich gänzlich ohne Staatlichkeit aus? Die Literatur zum Regieren im modernen Staat verweist auf den sog. *Schatten der Hierarchie*, der durch die Androhung staatlicher Regulierung Anreize für nicht-staatliche Akteure setzt, über nicht-hierarchische Formen der Selbst-Regulierung oder der Ko-Regulierung zum Schutz der Umwelt, dem Gesundheitswesen oder der Finanzsicherheit beizutragen, und ggf. über die Möglichkeit der „Ersatzvornahme“ sicherstellt, dass nicht-staatliche Leistungen sich am Gemeinwohl orientieren (Mayntz/Scharpf 1995). Die Letztverantwortung für die Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern verbleibt also beim Staat. Sowohl die glaubwürdige Drohung mit einseitiger Regulierung sowie die Rück- bzw. Ersatzvornahme durch den Staat setzt aber die Fähigkeit voraus, kollektiv verbindliche Regeln zu setzen und durchzusetzen. Staatlichkeit ist damit eine wesentliche Voraussetzung für die Effektivität und Legitimität nicht-staatlichen Regierens (Börzel 2007b). Wenn das so ist, ergibt sich daraus ein Dilemma für das Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit, die ja genau dadurch definiert sind, dass dem Staat die Fähigkeit zum hierarchischen Regieren fehlt. Nun gibt es sog. funktionale Äquivalente zumindest für die Anreizfunktion von Staatlichkeit (Börzel/Risse 2010). Zum einen kann der Schatten der Hierarchie extern erzeugt werden, z.B. durch Übergangsverwaltungen wie sie die internationale Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo errichtet hat. Zum anderen stellen durch den Markt und die (trans)nationale Zivilgesellschaft gebildete Reputationsgewinne und -verluste wichtige Anreize vor allem für Unternehmen dar,

¹ *Inter alia* Deitelhoff/Steffek (2009); Schuppert (2010); Beisheim/Börzel/Genschel/Zangl (2011).

die negativen Effekte ihrer Produktion auf Gemeinschaftsgüter wie saubere Luft oder sauberes Wasser zu reduzieren bzw. sich direkt an der Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern, z.B. öffentliche Sicherheit oder Gesundheitsversorgung zu beteiligen (Börzel/Thauer 2013; Deitelhoff/Wolf 2010). Schließlich ist es gerade die Abwesenheit staatlichen Regierens, die häufig wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure dazu bewegt, in die Governance-Lücke zu stoßen. Während es zum öffentlichen Auftrag von (trans)nationalen Nichtregierungsorganisationen gehört, zur Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern beizutragen, streben Unternehmen nach Profit- und Wachstum, sind dafür aber auf bestimmte basale Leistungen wie Sicherheit für ihre Produktionsstätten oder Infrastruktur angewiesen. Ist der Staat nicht fähig oder willens, zumindest eine Grundversorgung zu leisten, übernehmen Unternehmen diese Funktion (Börzel/Thauer 2013; Deitelhoff/Wolf 2010). Das Problem der Gewährleistung für das Gemeinwohl bleibt dabei bestehen. Der Staat in Räumen begrenzter Staatlichkeit mit seinen häufig nur rudimentär vorhandenen rechtsstaatlichen und demokratischen Institutionen erhebt häufig nicht einmal formal einen „gemeinwohlbezogenen Steuerungsanspruch“ (Nettesheim 2007: 146). Er ist kein Gewährleistungsstaat (Schuppert 2005a); im Gegenteil, lokale Machthaber missbrauchen gerne ihre staatliche Autorität, um Renten abzuschöpfen und persönlichen Profit aus den Governance-Leistungen zwischen- und nicht-staatlicher Akteure zu schlagen (Hönke 2010). Nicht-staatliche Akteure sind nur eingeschränkt in der Lage, staatliche wie nicht-staatliche Governance-Akteure zur Verantwortung zu ziehen.

Inwiefern die funktionalen Äquivalente zum durch Staatlichkeit erzeugten Schatten der Hierarchie letztlich nicht doch auf rechtlich und demokratisch gebundene Staatlichkeit angewiesen sind, ist nicht nur eine Frage, die sich für Räume begrenzter Staatlichkeit stellt. Sie stellt sich auch für die Europäische Union, die beträchtliche Ansätze von Staatlichkeit herausgebildet hat, deren Ausübung an rechtliche und demokratische Institutionen gebunden ist. Welche Form diese Staatlichkeit annimmt und welche Herausforderungen sich daraus für das effektive und legitime Regieren im europäischen Mehrebenensystem ergeben, soll nun in den verbleibenden Abschnitten dieses Beitrags erörtert werden.

3. Varianten von Staatlichkeit

In der Literatur wird zwischen klassischer und moderner Staatlichkeit unterschieden. Während der klassische Staat das Monopol über die Setzung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Regeln hält, „zerfasert“ im modernen Staat die Staatlichkeit durch Prozesse der Internationalisierung und Privatisierung. Der Staat teilt sich die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben mit zwischen-staatlichen Akteuren, z.B. internationale Organisationen, einerseits und (trans)nationalen wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren (Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen) andererseits. Es wird dadurch nur noch einer von mehreren Herrschaftsträgern und wandelt sich immer mehr zum Herrschaftsmanager, der das Regieren anderer Akteure initiiert, koordiniert und komplementiert (Genschel/Zangl 2007: 10). Moderne Staatlichkeit ist arbeitsteilig und kooperativ organisiert (Genschel/Zangl 2008; Scharpf 1991; Schuppert 2008). Dabei geht es nicht um die gemeinsame Bereitstellung von Gemeinschaftsgütern durch staatliche und nicht-staatliche Akteure per se. Die „Co-Performance of Governance“ (Schuppert 2008) ist zwar auch ein Merkmal des modernen Staates, das als modernes, kooperatives oder neues Regieren beschrieben wurde und im wesentlichen Formen nicht-hierarchischer Koordination zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren umfasst.²

Bei der „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ (Schuppert 2008) geht es vielmehr um gemeinsame Herrschaftsausübung, also um den Bereich der Sicherheitsgewährleistung einerseits und die Setzung und Durchsetzung kollektiv verbindlicher Regeln andererseits.³ Diese beiden hoheitlichen Aufgaben fallen unter das klassische Staatsmonopol, und ihre Erfüllung beinhaltet die Ausübung rechtlichen und physischen Zwangs. Das Zusammenwirken staatlicher, zwischen-staatlicher und nicht-staatlicher Akteure kann vier verschiedene Formen annehmen:⁴

- 1) Die Kooption von Ressourcen nicht-staatlicher und zwischen-staatlicher Akteure für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch staatliche Akteure. Als „Partner für Staatlichkeit“ stellen Unternehmen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen oder internationale Regime ihr Wissen, ihre Erfahrung und finan-

² Vgl. die verschiedenen Beiträge in Schuppert (2005b).

³ Die Wahrnehmung von Dienstleistungen im Bereich der Infrastruktur (Errichtung und Erhaltung von Straßen, Schulen und Krankenhäusern; Abfallbeseitigung) oder die Übertragung von Konzessionen für wirtschaftliche Aktivitäten (z.B. Rohstoffabbau) zählen hingegen nicht dazu.

⁴ Vgl. ausführlich Börzel (2007a); Beisheim/Börzel/Genschel/Zangl (2012).

zielle Mittel bereit und erhalten im Gegenzug Einflussmöglichkeit (aber keine Mitspracherechte) auf die Setzung und Umsetzung rechtlich verbindlicher Regeln bzw. die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols.

- 2) Die Kooperation staatlicher, zwischen- und nicht-staatlicher Akteure bei der gemeinsamen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch z.B. tripartistische Verhandlungssysteme, in denen Vertreter des Staates, von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften rechtlich verbindliche wirtschaftliche und sozialpolitische Maßnahmen untereinander aushandeln.
- 3) Die Delegation an oder Beleihung von zwischen- und nicht-staatlichen Akteuren mit hoheitlichen Aufgaben, z.B. private Militär- und Sicherheitsunternehmer oder (trans)nationale technische Normungsinstanzen.
- 4) Die Aneignung hoheitlicher Aufgaben durch zwischen- und nicht-staatliche Akteure gegen den Widerstand von oder unter Duldung durch den Staat, z.B. lokale Warlords oder internationale Übergangsverwaltungen.

4. Staatlichkeit in der Europäischen Union

Die Europäische Union wird in der Politik- und in der Rechtswissenschaft gleichermaßen als politisches Gebilde eigener Art verstanden, das sich nicht mit herkömmlichen, in der einen oder anderen Weise an Staatlichkeit gebundenen Kategorien erfassen lässt – sie weist Elemente staatlicher wie zwischen-staatlicher Organisationen auf, ohne das eine oder das andere zu sein.⁵ Der sog. „Governance Turn“ (Kohler-Koch/Rittberger 2006) in den Europawissenschaften scheint einen Ausweg aus dem Dilemma zu weisen, da das Governance-Konzept die Möglichkeit bietet, Recht und Politik ohne Staat zu fassen. Governance bezeichnet

„institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, die auf die Herstellung und Implementierung verbindlicher Regelungen bzw. auf die Bereitstellung kollektiver Güter abzielen“ (Risse/Lehmkuhl 2007b: 13).

Die Handlungskoordination schließt nicht notwendigerweise den Staat aus – staatliche Akteure monopolisieren nicht die Ausübung hoheitlicher Aufgaben, aber sie sind in den

⁵ Für einen Überblick über die Debatte vgl. die Beiträge zu Schuppert/Pernice/Halter (2005).

meisten Fällen immer noch maßgeblich daran beteiligt (Beisheim et al. 2011). Governance impliziert auch nicht, dass die Handlungskoordination immer nicht-hierarchisch, also ohne Staatlichkeit erfolgt. Die EU wird gerne als eine neue Herrschaftsstruktur (*new governance system*) bezeichnet, die sich als „a unique set of multi-level, non-hierarchical and regulatory institutions, and a hybrid mix of state and non-state actors“ (Hix 1998: 39) beschreiben lässt und sich damit signifikant von klassischen Formen politischer Herrschaft unterscheidet, die auf die Anwendung rechtlichen und physischen Zwangs rekurren kann. In der EU wird jedoch häufig über traditionelle hierarchische Steuerung regiert. Außerdem funktionieren „neue“ oder „weiche“ (nicht-hierarchische) Steuerungsformen nur im *Schatten der Hierarchie*, also in Antizipation einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung durch supranationale Institutionen (Héritier/Lehmkuhl 2008; Héritier/Rhodes 2010).

Staatlichkeit spielt in der EU somit eine zentrale Rolle. In den verschiedenen Politikfeldern, in denen die EU hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, finden sich drei der vier im vorherigen Abschnitt eingeführten Varianten von Staatlichkeit.⁶ Diese werden allerdings nicht vom Staat aus, sondern von der EU aus gedacht, die zwar nicht über ein Gewaltmonopol verfügt, aber aufgrund des Vorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit europarechtlicher Normen in den vergemeinschafteten Bereichen auf rechtlichen Zwang rekurren kann. Mit der zunehmenden Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie der schrittweisen Aufwertung des Europäischen Parlaments zu einem dem Rat nahezu gleichberechtigten Mitgesetzgeber kann die EU einzelne Mitgliedstaaten gegen deren Willen rechtlich binden. In der Währungspolitik und Teilen der Wettbewerbskontrolle unterliegen sie sogar den hoheitlichen Weisungen der Europäischen Zentralbank bzw. der Europäischen Kommission. In den meisten Fällen übt die EU ihre Staatlichkeit aber nicht ohne die Mitgliedstaaten aus. Die Rolle nicht-staatlicher Akteure fällt hingegen wesentlich schwächer aus.

4.1 Kooption staatlicher und nicht-staatlicher Akteure

Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind in den gesamten supranationalen Politikprozess maßgeblich eingebunden, z.B. über die Expertenausschüsse der Kommission zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen oder über die Komitologie zur Konkretisierung verabschiedeter Normen. Transgouvernementale Politiknetzwerke, die sich meist über

⁶ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Untersuchungsergebnisse in Börzel (2007a).

mehrere Regierungsebenen spannen, verschaffen den Mitgliedstaaten einschließlich ihrer regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Zugang zur Setzung und Durchsetzung Europäischen Rechts. In diesen Netzwerken koordinieren supranationale, nationale und sub-nationale Funktionsträger ihre Interessen über den Austausch von Ressourcen.

Auch nicht-staatliche Akteure sind auf vielfältige Weise in das Regieren im EU-Mehrebenensystem eingebunden. Vor allem die Kommission ist aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen auf die Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren angewiesen, die sie mit den für die Formulierung effektiver EU-Gesetze notwendigen Informationen und Sachverstand versorgen. Das Gleiche gilt für deren Konkretisierung in den Ausschüssen der Komitologie oder die Überwachung ihrer Einhaltung in den Mitgliedstaaten. Auch der Rat mit seinen Arbeitsgruppen und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie das Europäische Parlament eröffnen Experten und Interessengruppen Zugangsmöglichkeiten zum EU-Entscheidungsprozess. Bei den Kontakten zwischen europäischen Entscheidungsträgern und nicht-staatlichen Akteuren handelt es sich nicht nur um Lobbying, also um Versuche der einseitigen Einflussnahme seitens des Privatsektors und der Zivilgesellschaft auf politische Entscheidungen der EU. Es bilden sich informelle Beziehungen heraus, die nicht selten in die Entstehung von Politiknetzwerken münden, in denen EU- und nicht-staatliche Akteure Ressourcen (Informationen, Expertise, Legitimität) austauschen.

4.2 Kooperation mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren

Die EU kann nur sehr wenige ihrer hoheitlichen Aufgaben ohne die maßgebliche Mitwirkung der Mitgliedstaaten ausüben. Bei der Rechtsetzung sind die nationalen Regierungen über den Rat immer beteiligt. Auch geben sie über den Europäischen Rat die Leitlinien für die EU-Politik vor. Die Durchsetzung ist schließlich weitgehend an die Mitgliedstaaten delegiert (siehe unten).

Im Bereich der Sicherheit dominiert die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten. Das gilt auch für Teile der Sozial-, Beschäftigungs-, Bildungs- und Kulturpolitik sowie für die Fiskalpolitik. In diesen Bereichen hat die EU, wenn überhaupt, nur ergänzende Kompetenzen, und der formale Einfluss des „supranationalen Dreigestirns“ (Kommission, Parlament, Gerichtshof) ist äußerst begrenzt. Gemeinsame Maßnahmen beruhen auf der freiwilligen Zusammenarbeit staatlicher Akteure, münden aber durchaus in rechtlich bindende Entscheidungen.

Während nicht-staatliche Akteure in die Setzung und Durchsetzung Europäischen Rechts vor allen in den vergemeinschafteten Bereichen involviert sind, finden sich auf europäischer Ebene kaum gleichberechtigte Partnerschaften, in der EU oder staatliche Akteure verbindliche Regeln nicht qua Mehrheitsbeschluss oder hoheitliche Weisung hierarchisch gegen die Interessen privater Akteure setzen bzw. durchsetzen können. Es gibt keine tripartistischen Verhandlungssysteme, die politische Parteien, Interessengruppen, Regierungen der Mitgliedstaaten und die Kommission zur Setzung und Durchsetzung Europäischer Regeln zusammenbringen. Ansätze lassen sich lediglich im Bereich der Sozialpolitik erkennen. Im Rahmen des mit dem Maastrichter Vertrag eingeführten Sozialdialogs können Arbeitgeber und Arbeitnehmer verbindliche Abkommen schließen und auf ihren Wunsch in EU-Recht überführen lassen, eine Möglichkeit, die bisher kaum genutzt worden ist und die sich wohl eher unter die Delegation von hoheitlichen Aufgaben an nicht-staatliche Akteure fassen lässt (siehe unten).

Das Partnerschaftsprinzip in der Strukturpolitik schreibt die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure an der Setzung und Umsetzung von EU-Entscheidungen rechtlich vor. Trotzdem dominieren und kontrollieren die Mitgliedstaaten nach wie vor den Politikprozess, so dass von einer gemeinsamen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben nicht gesprochen werden kann. Die sog. neuen Formen des Regierens sehen ebenfalls die gleichberechtigte Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure in den EU-Politikprozess auch jenseits der Strukturpolitik vor. Wachsende Effektivitäts- und Legitimitätsprobleme der EU haben den Ruf nach Alternativen zur traditionellen Gemeinschaftsmethode mit ihrer hierarchischen Regulierung durch verbindliche Vorschriften laut werden lassen. Das prominenteste Beispiel ist die Offene Methode der Koordinierung, die mittlerweile in zahlreichen Politikbereichen Anwendung findet. An die Stelle einheitlicher, rechtlich sanktionierter Regelungen treten mit den wichtigsten *Stakeholdern* gemeinsam festgelegte Ziele, deren Erreichung freiwillig ist und über Lernprozesse erfolgen soll. Abgesehen davon, dass von einer systematischen Einbeziehung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure im Sinne einer gleichberechtigten Teilhabe am Entscheidungsprozess bisher kaum die Rede sein kann, sind die neuen Formen des Regierens gerade dadurch definiert, dass sie keinen hoheitlichen Charakter tragen (Héritier 2002).

4.3 Delegation an staatliche und nicht-staatliche Akteure

Die EU kann in den vergemeinschafteten Bereichen Mitgliedstaaten gegen ihren Willen rechtlich binden. Sie hat aber keine Möglichkeit, ihre Entscheidungen gegen deren

Widerstand durchzusetzen. Die Durchsetzung Europäischen Rechts ist vielmehr an die Mitgliedstaaten bzw. ihre Gerichte delegiert. Allerdings wacht die Kommission als Hüterin der Verträge über die effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts und kann jeden Mitgliedsstaat vor den Europäischen Gerichtshof bringen, der gegen EU-Gesetze verstößt. Aber auch bei der Durchsetzung der Urteile ihres Gerichts muss die EU letztlich die Zwangsgewalt der Mitgliedstaaten „beleihen“.

Eine indirekte Form der Delegation findet sich im Bereich des Binnenmarkts, v.a. in der Wettbewerbs- und Industriepolitik. In Folge der EU-induzierten Öffnung nationaler Märkte haben sich Netzwerke europäischer Regulierungseinrichtungen und nationaler Regulierungsbehörden herausgebildet, die auf der Basis freiwilliger Zusammenarbeit EU- und nationale Re-Regulierung aufeinander abzustimmen suchen. Da es sich oft um relativ unabhängige Regulierungsbehörden handelt, scheint es angezeigt, von Delegation statt Kooperation zu sprechen. Dabei ist der häufig verwendete Begriff „regulatory networks“ (Eberlein/Grande 2005) allerdings etwas irreführend, weil diese Netzwerke meist keine rechtsetzenden Kompetenzen haben. Nicht-staatliche Akteure werden zwar konsultiert, aber nicht immer gleichberechtigt in Entscheidungen einbezogen.

Während sich auf EU-Ebene kaum Formen der gemeinsamen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch staatliche und nicht-staatliche Akteure finden, beinhaltet die Risikoregulierung im Binnenmarkt ein starkes Element der Delegation. Der im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes als Alternative zur Vollharmonisierung eingeführte „Neue Ansatz“ definiert auf EU-Ebene nur noch allgemeine Gesundheits- und Sicherheitsanforderungen für große Produktbereiche. Die technische Spezifizierung dieser Anforderungen delegiert der EU-Gesetzgeber an private Normungsorganisationen. Die von der CEN, CENELEC und ETSI gesetzten technischen Normen sind rechtlich nicht verbindlich. Sie werden allerdings von der Kommission in Konsultation mit den Mitgliedstaaten geprüft und im Amtsblatt veröffentlicht. Vor allem erhalten die Normen rechtliche Bedeutung, weil die Mitgliedstaaten im Rahmen des Neuen Ansatzes für Produkte, welche den Normen genügen, davon ausgehen, dass sie den allgemeinen Anforderungen betreffender Richtlinien entsprechen (Konformitätsvermutung).

5. EU-Staatlichkeit – geteilt und verflochten

Die EU verfügt in beachtlichem Maße über Staatlichkeit, die sie zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben einsetzt. Allerdings ist sie dabei vor allem bei der Durchsetzung Europäischen Rechts auf die Kooperation mit staatlichen Akteuren angewiesen. Kooperation von staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren kommt bei der Setzung und der Durchsetzung gleichermaßen eine zentrale Rolle zu. Delegation an nicht-staatliche Akteure ist hingegen nachrangig und kommt nur bei der Rechtsdurchsetzung durch die Mitgliedstaaten voll zum Tragen.

Über Kooperation und Delegation ist EU-Staatlichkeit mit den Mitgliedstaaten geteilt und verflochten. Diese Mehrebenenstaatlichkeit ist keinesfalls einzigartig, sondern dem kooperativen Föderalismus, wie wir ihn im deutschen Bundesstaat finden, vergleichbar (Scharpf 1985). Während der Bund Gesetze formuliert und beschließt, setzen die Länder sie um und durch. Eine solche funktionale Arbeitsteilung erfordert umfangreiche Mitwirkungsrechte der dezentralen Einheit in der zentralen Rechtsetzung, wie der Bundesrat bzw. der Rat der EU sie haben. Dadurch wird nicht nur die effektive Um- und Durchsetzung gewährleistet, sondern auch verhindert, dass die Mitglieds-/Länder zu reinen Verwaltungseinheiten verkommen. Gleichzeitig ergibt sich aus dieser Verflechtung ein Spannungsverhältnis zwischen europäischer, nationaler und regionaler Staatlichkeit, das immer mehr zur Herausforderung für das effektive und legitime Regieren in der EU wird.

5.1 Zu viel EU-Staatlichkeit?

Der Ausgleich des Verlusts von Selbstbestimmungsrechten durch Mitwirkungsrechte, wie er für die Entwicklung der EU und der Bundesrepublik Deutschland gleichermaßen charakteristisch ist, führt nicht nur zu einer Exekutivlastigkeit von Entscheidungsverfahren, weil Mitglieds-/Ländern über ihre Regierungen an der zentralen Rechtsetzung mitwirken (Dann 2009). Während die Dominanz von Exekutivinteressen im deutschen Föderalismus über den Parteienwettbewerb und das Verbändewesen ausgeglichen wird, fehlt es in der EU an einem vertikal integrierten Parteien- und Interessenvermittlungssystem. Die Mehrebenenverflechtung erschwert außerdem die Zurechenbarkeit von politischen Entscheidungen. Dies ist nicht nur ein Problem für die demokratische Legitimität der EU-Staatlichkeit (Habermas 2011). Sie gefährdet auch die demokrati-

sche Staatlichkeit föderal organisierter Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland (vgl. hierzu ausführlich Börzel 2001).

Weil die Gliedstaaten in den föderativen Mitgliedstaaten der EU über umfangreiche legislative und administrative Kompetenzen verfügen, führte der Ausbau der EU-Staatlichkeit zu einer doppelten Kompetenzverschiebung zugunsten des Zentralstaates. Erstens verlieren die Gliedstaaten jegliche Entscheidungsrechte, wenn ihre ausschließlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen werden. Der Zentralstaat hingegen, der anders als die Gliedstaaten mit seiner Regierung an den entsprechenden europäischen Entscheidungsprozessen beteiligt ist, erhält Zugriff auf regionale Kompetenzen, die ihm auf der innerstaatlichen Ebene verfassungsrechtlich entzogen sind. Zweitens reduziert sich der formale Einfluss der Gliedstaaten von Mitentscheidungsrechten in der Rechtsetzung auf eine Mitwirkung an der Durchsetzung, wenn gemeinsame Kompetenzen von Zentralstaat und Gliedstaaten vergemeinschaftet wurden. Der Zentralstaat hingegen, der zwar ebenfalls Einbußen seiner Rechtsetzungskompetenzen hinnehmen muss, hat immerhin noch ein umfassendes Mitentscheidungsrecht über Kooperation und Delegation auf EU-Ebene. Dies stellt nicht nur ein Problem für die Staatsqualität der Bundesländer dar, sondern auch für die Demokratie im deutschen Bundesstaat. Die Exekutivlastigkeit europäischer Politikprozesse führt zu einer Entparlamentarisierung. Die nationalen und regionalen Parlamente gehören zu den Verlierern der Europäischen Integration (Maurer/Wessels 2001). Dann stellt zu Recht fest:

„Ein System [...] wie die EU wird ineffektiver, je politischer und offener die Diskussion ist. [...] Ein gewisses Politik-Defizit sichert das Funktionieren der Organe im Exekutivföderalismus, es ist der berühmte Tropfen Öl im Getriebe der exekutivföderalen Organverfassung“ (Dann 2009: 370).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu den Verträgen von Maastricht und Lissabon klargemacht, dass Bund und Ländern ein Kern von „souveräner Staatlichkeit“ erhalten bleiben muss, sie also ein Maß hoheitlicher Aufgaben unabhängig von der EU ausüben (BVerfGE 1993; BVerfGE 2009). Während Versuche einer Rückverlagerung hoheitlicher Aufgaben von der EU auf die nationale Ebene bisher als gescheitert gelten können, hat das Bundesverfassungsgericht einem weiteren Ausbau der EU-Staatlichkeit klare verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. Dabei gilt es allerdings zu beachten, dass die Grenzen des Rechts politisch überwunden werden kön-

nen. Eine Diskussion darüber, ob sich dazu die Deutschen nach Artikel 146 GG eine neue Verfassung geben müssen, würde an dieser Stelle zu weit führen. Es muss der Hinweis genügen, dass das Grundgesetz der europäischen Staatlichkeit nicht nur Grenzen setzt, sondern diese überhaupt erst ermöglicht hat. Es gibt kein objektives Kriterium, wann die durch Artikel 79 III GG geschützten Verfassungsprinzipien als verletzt gelten. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst hat die Grenzen des Artikel 79 immer wieder verschoben und muss bei deren zukünftiger Festlegung die gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in einer globalisierten Welt berücksichtigen.

5.2 Oder zu wenig EU-Staatlichkeit?

Die (verfassungsrechtliche) Begrenzung von EU-Staatlichkeit stellt in der gegenwärtigen Finanzkrise eine besondere Herausforderung dar. Während die EU für die Schaffung des Binnenmarktes über ausreichende Staatlichkeit verfügt, reicht diese in vielen Bereichen nicht aus, um die politisch ungewollten Konsequenzen der Marktintegration zu regulieren (Scharpf 1996). Die Mitgliedstaaten haben der EU in der Sozial-, Beschäftigungs- und Steuerpolitik nur sehr eingeschränkte Rechtsetzungskompetenzen übertragen. Die weiche Koordination nationaler Staatlichkeit auf EU-Ebene im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung und der Euro-Gruppe hat sich weitgehend als ineffektiv erwiesen. Gleichzeitig ist in den Mitgliedstaaten für solche marktkorrigierenden Politiken nicht mehr genug Staatlichkeit vorhanden. Der Euro nimmt den Mitgliedstaaten ihr zentrales Instrument der makroökonomischen Stabilisierung, während die Maastricht-Kriterien und der Stabilitäts- und Wachstumspakt die Möglichkeiten staatlicher Konjunkturpolitik stark begrenzt haben. Die Staatsausgaben und Investitionen von Banken soweit zu kontrollieren, um die gegenwärtige Schulden- und Bankenkrise zu verhindern, ist ihnen aber nicht gelungen.

Vielfach wird das Problem in einem Mangel an EU-Staatlichkeit im Bereich der Fiskalpolitik gesehen. Das sogenannte „Six Pack“ von Richtlinien und Verordnungen zur wirtschaftspolitischen Steuerung von 2011 und der 2012 verabschiedete Fiskalpakt sind der Versuch, die Durchsetzungsfähigkeit der EU im Bereich der Konvergenzkriterien zu stärken. Das Problem der fehlenden Rechtsetzungsfähigkeit in der Fiskalpolitik ist damit aber nicht gelöst, weil es sich vor allem um eine Stärkung der haushaltspolitischen Überwachung auf EU-Ebene handelt, die zwar eine Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte vorsieht. Eine echte Koordination nationaler Steuer- und Aus-

gabenpolitik zum Ausgleich regionaler und konjunktureller Schwankungen erlauben die bisher gefassten Maßnahmen nicht. Um diesen Geburtsfehler von Maastricht zu beheben, hat die Bundeskanzlerin nun die Einberufung eines Europäischen Konvents gefordert, der das rechtliche Fundament für eine Fiskal- und Bankenunion ausarbeiten soll.⁷ Das würde eine einschneidende Stärkung der EU-Staatlichkeit bedeuten, die sicherlich nicht von allen 27 Mitgliedstaaten mitgetragen würde. Selbst wenn sie mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, ist fraglich, ob ein solcher Integrationsschub auf breite Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern stoßen würde.

Um einen Ausweg aus der Krise zu finden, muss das Gleichgewicht zwischen EU- und nationaler Staatlichkeit neu austariert werden, ohne dass es zu einer grundlegenden Verschiebung zu Gunsten der einen oder anderen Ebene kommt. Staatlichkeit in der EU ist nicht nur geteilt, sondern verflochten, weshalb die Stärkung der einen Ebene nicht notwendigerweise zu einer Schwächung der anderen führt. Mit anderen Worten, ein Mehr an Europa muss nicht einen drastischen Verlust nationaler Staatlichkeit bedeuten. Die gemeinsame Ausübung nationaler Staatlichkeit im Bereich der Fiskalpolitik sollte vielmehr von der freiwilligen Koordination zur rechtlich verbindlichen Kooperation ausgebaut werden. Dabei würden auch die Kommission und ggf. der Europäische Gerichtshof eine stärkere Rolle spielen. Das verfassungsrechtliche Problem ist dann nicht, ob der Bundesrepublik Deutschland genügend Reststaatlichkeit bleibt, sondern ob der europäische „Staatlichkeitsverbund“ aufgrund seiner Exekutivlastigkeit über genügend demokratische Legitimität verfügt. Letztere kann nicht alleine durch das Europäische Parlament erzeugt werden, sondern muss auf die nationalen Parlamente rekurrieren, die allerdings ihre Mitwirkungsrechte auch wahrnehmen müssen (Sprungk 2010). Eine EU-Wirtschaftsregierung, selbst mit einem durch die Unionsbürgerinnen und -bürger direkt oder durch das Europäische Parlament gewählten Kommissionspräsidenten, wird weder von den Mitgliedstaaten mit genügend Staatlichkeit ausgestattet werden noch über hinreichend demokratische Legitimation verfügen, um das Funktionieren der Währungsunion in Zukunft zu gewährleisten. Dies ist nicht eine Frage des europäischen Demos, sondern eine Notwendigkeit, die sich aus der Dominanz exekutiver Interessen im EU-Mehrebenensystem ergibt. Mehrebenenstaatlichkeit erfordert Mehrebenendemokratie.

⁷ Spiegel Online, 25.8.2012, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kanzlerin-merkel-fordert-neuen-eu-vertrag-a-852054.html>, letzter Zugriff, 28.8.2012.

6. Literatur

- Beisheim, M./Börzel, T. A./Genschel, P./Zangl, B.* (Hrsg.) 2011: Wozu Staat? Governance in Räumen begrenzter und konsolidierter Staatlichkeit, Baden-Baden.
- Beisheim, M./Börzel, T. A./Genschel, P./Zangl, B.* 2012: Governance jenseits des Staates. Das Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Governance, in: Beisheim, M./Börzel, T. A./Genschel, P./Zangl, B. (Hrsg.): Governance jenseits des Staates. Das Zusammenspiel staatlicher und nicht-staatlicher Governance, Baden-Baden, 251-265.
- Börzel, T. A.* 2001: Föderative Staaten in einer entgrenzten Welt: Regionaler Standortwettbewerb oder gemeinsames Regieren jenseits des Nationalstaates?, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hrsg.): Föderative Staaten in einer entgrenzten Welt: Regionaler Standortwettbewerb oder gemeinsames Regieren jenseits des Nationalstaates?, Opladen, 363-388.
- Börzel, T. A.* 2007a: European Governance - Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten von Hierarchie, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft "Die Europäische Union. Governance und Policy-Making" 40, 61-91.
- Börzel, T. A.* 2007b: Regieren ohne den Schatten der Hierarchie. Ein modernisierungstheoretischer Fehlschluss?, in: Risse, T./Lehmkuhl, U. (Hrsg.): Regieren ohne den Schatten der Hierarchie. Ein modernisierungstheoretischer Fehlschluss?, Baden-Baden, 41-63.
- Börzel, T. A./Risse, T.* 2010: Governance without a State - Can it Work?, in: Regulation and Governance 4: 2, 1-22.
- Börzel, T. A./Thauer, C.* (Hrsg.) 2013: Racing to the Top? Business and Governance in South Africa, Houndmills.
- BVerfGE* 1993: 2 BvR 2134/92; 2 BvR 2159/92, vom 12.10.1993, in: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html>; 07.03.2013.
- BVerfGE* 2009: 2 BvE 2/08, vom 30.06.2009, in: http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html; 07.03.2013.
- Dann, P.* 2009: Die europäischen Organe, in: Bogdandy, A./v.Bast, J. (Hrsg.): Die europäischen Organe, Berlin, 385-388.
- Deitelhoff, N./Steffek, J.* (Hrsg.) 2009: Was bleibt vom Staat? Demokratie, Recht und Verfassung im globalen Zeitalter, Frankfurt a/M.
- Deitelhoff, N./Wolf, K.-D.* (Hrsg.) 2010: Corporate Security Responsibility? Corporate Governance Contributions to Peace and Security in Zones of Conflict, Houndmills Palgrave.
- Eberlein, B./Grande, E.* 2005: Reconstituting Political Authority in Europe: Transnational Regulatory Networks and the Informalization of Governance in the European Union, in: Grande, E./Pauly, L. W. (Hrsg.): Reconstituting Political Authority in Europe: Transnational Regulatory Networks and the Informalization of Governance in the European Union, Toronto, 146-167.
- Genschel, P./Zangl, B.* 2007: Die Zersplitterung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates. in: Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21, 10-16.
- Genschel, P./Zangl, B.* 2008: Metarmophosen des Staates - vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager, in: Leviathan 36: 3, 430-454.

- Habermas, J.* 2011: Zur Verfassung Europas: Ein Essay, Berlin.
- Héritier, A.* 2002: New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?, in: Héritier, A. (Hrsg.): New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?, Langham, 185-206.
- Héritier, A./Lehmkuhl, D.* (Hrsg.) 2008: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. Special Issue Journal of Public Policy 2008: 1.
- Héritier, A./Rhodes, M.* (Hrsg.) 2010: New Modes of Governance in Europe. Governing in the Shadow of Hierarchy, Houndmills.
- Hix, S.* 1998: The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and its Revival, in: Journal of European Public Policy 5:1, 38-65.
- Hönke, J.* 2010: New political topographies. Mining companies and indirect discharge in Southern Katanga (DRC), in: Politique Africaine 120.
- Ipsen, H. P.* 1972: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen.
- Jellinek, G.* 1914: Allgemeine Staatslehre, Berlin.
- Keohane, R. O./Hoffmann, S.* 1991: Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Keohane, R. O./Hoffmann, S. (Hrsg.): Institutional Change in Europe in the 1980s, Oxford/Boulder, 1-39.
- Kohler-Koch, B./Rittberger, B.* 2006: The 'Governance Turn' in EU Studies, in: Journal of Common Market Studies 44:1, 27-49.
- Leibfried, S./Zürn, M.* 2006: Transformation des Staates?, Frankfurt a.M.
- Maurer, A./Wessels, W.* (Hrsg.) 2001: National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W.* 1995: Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (Hrsg.): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, Frankfurt a.M., 39-72.
- Nettesheim, M.* 2007: Die Dienstleistungskonzession. Privates Unternehmertum in Gemeinwohlverantwortung. in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 2007:4, 145-154.
- Pernice, I.* 2001: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 148-193.
- Risse, T./Lehmkuhl, U.* (Hrsg.) 2007a: Regieren ohne Staat? Governance in den Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden.
- Risse, T./Lehmkuhl, U.* 2007b: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Risse, T./Lehmkuhl, U. (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Baden-Baden, 13-40.
- Scharpf, F. W.* 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26:4, 323-370.
- Scharpf, F. W.* 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32:4, 621-634.
- Scharpf, F. W.* 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, Opladen, 109-140.
- Schmitter, P. C.* 1991: The European Community as an Emergent and Novel Form of Political Domination. Working Paper No. 26, Madrid.
- Schuppert, G. F.* (Hrsg.) 2005a: Der Gewährleistungsstaat - Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden.

- Schuppert, G. F.* 2005b: Governance Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden.
- Schuppert, G. F.* 2008: Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance of Governance, in: SFB Working Papers 12; Sonderforschungsbereich 700, Freie Universität Berlin 2008.
- Schuppert, G. F.* 2010: Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen, Frankfurt a/M.
- Schuppert, G. F./Pernice, I./Halter, U.* (Hrsg.) 2005: Europawissenschaft, Baden-Baden.
- Sprungk, C.* 2010: Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs, in: European Integration Online Papers 2010: 1-25.
- Wallace, W.* 1983: Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System, in: Wallace, H./Wallace, W./Webb, C. (Hrsg.): Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System, Chichester, 43-80.
- Weber, M.* 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5. Auflage, Tübingen.

Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration

Berlin Working Paper on European Integration

- 1** Tanja A. Börzel: European Governance. Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, April 2007
- 2** Franziska Süllke: Young People and Active European Citizenship. Strengthening Opportunities for Citizenship Education on a Local Level. Examples from Practice under Difficult Conditions, Mai 2007
- 3** Sabine von Oppeln: Das Europäische Sozialmodell. Bilanz und Perspektiven, September 2007
- 4** Diana Panke: Why the ECJ Restores Compliance Faster in Some Cases Than in Others. Comparing Germany and the UK, Oktober 2007
- 5** Osvaldo Saldías: Supranational Courts as Engines of Disintegration. The Case of the Andean Community, November 2007
- 6** Jana Katharina Grabowsky: Mehr als Wirtschaft. Der Beitrag des Airbusprojekts zur europäischen Identität, November 2007
- 7** Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn: Good Governance in the European Union, Januar 2008
- 8** Martin Humburg: The Open Method of Coordination and Integration. The Example of European Education Policy, Juni 2008
- 9** Vera van Hüllen: Transnationalising Euro-Mediterranean Relations. The Euro-Mediterranean Human Rights Network as an Intermediary Actor, November 2008
- 10** Claudio Franzius: Warum Governance?, Februar 2009
- 11** Tanja A. Börzel and Thomas Risse: Venus Approaching Mars? The European Union as an Emerging Civilian World Power, April 2009
- 12** Julian Schwartzkopff: Splendid Isolation? The Influence of Interest Groups on EU Trade Policy, August 2009
- 13** Tanja A. Börzel, Tobias Hofmann, Diana Panke: Opinions, Referrals, and Judgments: Analyzing Longitudinal Patterns of Non-Compliance, September 2009

- 14 Avram, Andrei: Promoting Good Governance in the Republic of Moldova: The Approach of the European Union, March 2010
- 15 Avram, Andrei: Promoting Good Governance in the Republic of Moldova: The Approach of the European Union, March 2010
- 16 Tanja A. Börzel: EU-Staatlichkeit – wie viel und wozu?, März 2013