

um Hegemonie in Form des Staatsprojekts der Staatlichkeit eine Art Telos einschreibt. An diesen Versuch, die Staatlichkeit der Europäischen Union theoretisch zu fundieren, schließt sich in einem weiteren Schritt die Darstellung eines theoriebasierten Krisenverständnisses an, das es ermöglicht, die Euro-Krise in ihrem Kern als eine politische Krise zu begreifen und sie somit in einen direkten (Re-)Produktionszusammenhang zur EU-Staatlichkeit zu stellen (Kapitel 2.6).

2.1 Über die Staatlichkeitspraxis des EU-»Staatsapparate-Ensembles«

Die Europäische Union ist mehr als ein Staatenbund oder eine internationale Organisation, aber doch auch kein Staat nach klassischem Vorbild ihrer Mitgliedstaaten. Sie konzeptionell zu fassen, ist seit Jahren Ausgangspunkt für verschiedene Begriffsbestimmungen und mündet oft in der Zuschreibung, dass die EU ein »System ‚besonderer Art‘« (Kohler-Koch, Conzelmann & Knodt 2004, 130) sei. Eine solche Chiffre offenbart allerdings lediglich, dass es vielen schwerfällt die EU begrifflich zu fassen, denn »wo die vertrauten Begriffe versagen, hilft sich der Jurist mit der Qualifikation als Sache *sui generis*«, wie Isensee (2009, 255, Herv. i. O.) es trefflich fasst. Der *sui-generis*-Begriff beschreibt demnach lediglich »den Charme des Unfertigen« (ebd.) und bleibt dabei so vage, dass er alles und nichts definiert (vgl. Puntscher Riekmann 2004, 12). Zugleich verengt er durch den Schleier der angeblichen Einzigartigkeit die analytische Auseinandersetzung mit der EU und dem europäischen Integrationsprozess, welche bei genauer Betrachtung durchaus mit vorhandenen Begrifflichkeiten beschreibbar gemacht werden können oder mit anderweitigen historischen Entwicklungen vergleichbar sind (vgl. bspw. Mann 2009; Schönberger 2010; Lequesne 2016) und somit nicht zwangsläufig eine gänzlich »eigene Art« – soweit politische Prozesse aufgrund ihrer historischen Situiertheit immer Eigenartigkeiten aufweisen – besitzt:

»Being a hybrid polity does not mean that this polity cannot be compared to other existing models. There is a huge difference between underlying this hybridisation and stressing the so-called *sui generis* nature of the EU. The latter does not make sense, as all polities can be regarded as *sui generis*.« (Lequesne 2016, 45)

Die *sui-generis*-Chiffre ist also nicht mehr als eine »begriffliche Bankrotterklärung« (Möllers 2008, 88) oder eine »Verlegenheitslösung« (Bieling & Große Hüttmann 2016, 13). »Words like ‚*sui generis*‘, ‚unique‘, ‚unprecedented‘, and ‚unfinished‘ serve to mystify the EU rather than enabling serious analysis.« (Shore 2006, 717; Herv. i. O.). Denn schließlich seien die »*sui-generis* Formeln [...] hauptsächlich damit beschäftigt, die Europäische Union durch das zu definieren, was sie nicht ist: eben kein Staat.« (Schönberger 2010, 88) Dass die EU nicht als Staat zu bezeichnen ist, bleibt eine richtige Erkenntnis, die es aber zugleich mit den Mechanismen staatlicher Herrschaftsausübung zu kontrastieren gilt. Tut man dies, kommt man schnell zu der Einsicht, dass keine Zweifel bestehen, »dass die EU ein staatsähnliches Gebilde ist.« (Börzel 2013, 3) Börzel führt weiter aus, dass die EU weniger einzigartig sei, als es die wissenschaftliche Auseinandersetzung häufig glauben machen wolle, und schlägt daher vor, »dass sich das Konzept der Staatlichkeit in hervorragender Weise eignet, das Wesen der EU als

Herrschtsordnung freizulegen, ohne sie zum Wesen eigener Art zu erklären.« (Ebd.) Sie argumentiert, dass die EU in den Bereichen, in denen sie hoheitliche Aufgaben wahrnimmt, diese hierarchisch organisiert und trotz fehlenden (physischen) Gewaltmonopols »aufgrund des Vorrangs und der unmittelbaren Anwendbarkeit europarechtlicher Normen in den vergemeinschafteten Bereichen auf rechtlichen Zwang rekurren kann.« (Ebd., 9) Eine ähnliche Diagnose lässt sich bereits in den 90er Jahren bei Wessels (1992, 36) finden, der »eine beträchtliche Ausdehnung bei der Wahrnehmung traditioneller und neuer staatlicher Aufgaben« durch die EU konstatiert, »die sich in der sektoriellen Breite [...] denen der westeuropäischen Staaten annähert.« Das Zusammendenken von Staat, Staatlichkeit und europäischer Integration ist daher keine neue Herangehensweise, weist aber im Besonderen auf das Herrschaftsmoment (vgl. u.a. van Apeldorn, Overbeeck & Ryner 2003, 17) – die Ausübung von Herrschaft durch die und im Rahmen der suprastatalische(n) EU (vgl. bspw. auch Zürn 2011, 618) – hin, die insbesondere mit Rückgriff auf Ansätze kritischer Staatstheorie unter dem Label ›Europäische Staatlichkeit‹ (vgl. u.a. Bieling 2018) oder konkreter als *EU-Staatlichkeit* gefasst und der politikwissenschaftlichen Analyse zugänglich gemacht werden kann.

Seit Mitte der 80er Jahre kann dabei von einer sukzessiven Herausbildung einer supranationalen Staatlichkeit auf europäischer Ebene gesprochen werden (vgl. Bieling 2001a, 27). So hat Ziltener (1999, 198) den Integrationsschub der 80er und 90er Jahre als »Staatsbildung« im Sinne der weiteren Ausdifferenzierung eines europäischen politischen Mehrebenensystems interpretiert, bei der »die Bedeutung europäischer Instanzen und Verfahren [...] zu[nahm]« und Genschel & Jachtenfuchs (2015, 1) sprechen von einer ›Integration in Kernbereichen staatlicher Hoheitsaufgaben‹: »By this we mean the increasing involvement of EU institutions in key functions of sovereign government including money and fiscal affairs, defense and foreign policy, migration, citizenship, and internal security.« (Ebd.; vgl. dies. 2014, 2018) Ergebnis ist, dass der Europäischen Union heute eine Reihe vertraglich fixierter Kompetenzen zufällt, die man zugleich als »staatliche Kernaufgaben« oder »klassische Staatsaufgaben« kennzeichnen kann (Bieling & Große Hüttmann 2016, 12; vgl. auch Benz 2001, 277; Bieling & Lerch 2012, 9). Die Reichweite und Intensität der EU-Staatlichkeit und die Rolle ihrer Institutionen bei der Rechtsetzung und dem Exekutieren des gesetzten Rechts (vgl. Curtin 2014, 1) lassen die Beschreibung zu, nach der sich jenseits des (National-)Staates zentrale Elemente von Staatlichkeit etabliert haben (vgl. Nullmeier 2013, 39). Dies kann als Ausdruck einer transformierten und sich weiter transformierenden Nationalstaatlichkeit im Sinne Leibfrieds & Zürns (2006, 41) interpretiert werden, die von einer »Zerfaserung klassischer Staatlichkeit« sprechen. Wie der ›klassische Staat‹ muss dabei auch Staatlichkeit – im allgemeinen Sinne – als »autonome *Sphäre der Praxis* in einem integralen Ganzen, der kapitalistischen Produktionsweise« (Demirović, Hirsch & Jessop 2002, 8; Herv. J. G.), begriffen werden. Dabei gilt für die EU: Auch wenn sie zur Durchsetzung der von ihr herbeigeführten Entscheidungen und Regelungen in einem hohen Maße auf die Mitgliedstaaten mit ihren Apparaten angewiesen ist, die ihre Staatlichkeit absichern (vgl. Börzel 2013, 9; Bieling 2006, 236; Ziltener 1999, 22ff.), werden doch beispielsweise Legislativmaßnahmen auf Unionsebene beschlossen, die entweder direkte Wirkungsmacht entfalten (Verordnungen) oder ziemlich geräuschlos in mitgliedstaatliches Recht überführt werden (Richtlinien) und teilweise sogar zu einer Erweiterung

europeischer Regulierungskompetenzen (*ultra-vires-Rechtsakte*) führen. Weiterhin liegen beispielsweise mitgliedstaatliche Gerichte dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) Rechtssprechungsakte zur Entscheidung vor, die anschließend in die mitgliedstaatliche Rechtsprechung übernommen werden. Eine ganze integrationstheoretische Schule befasst sich mit dieser juristischen Seite der europäischen Integration (vgl. Haltern 2012). In der EU hat sich eine »spezifische transnationale Teilrechtsordnung« (Bieling 2006, 236 in Rückgriff auf Buckel 2003a & 2003b) herausgebildet, die sogar den Rechtsvorrang des Unions- vor mitgliedstaatlichem Recht anerkennt (vgl. auch Buckel 2013, 29ff.). Dabei habe sich eine »kooperative Rechtspraxis« zwischen EuGH und mitgliedstaatlichen Gerichten entwickelt und »derart verfestigt, dass die Frage des fehlenden Gewaltmonopols de facto suspendiert ist«, so Buckel (2003a, 188). Das Europarecht ist zu einem »eigenständige[n] Ort rechtsförmiger Hegemonieproduktion« (Oberndorfer 2010, 108; Herv. i. O.) geworden. Puntscher Riekmann (2004, 13; Übers. J. G.) kommt zu der zutreffenden Diagnose, dass »der Vorrang des Europarechts und die Macht des Europäischen Gerichtshofs die vielleicht sichtbarsten Kennzeichen einer Europäischen Staatlichkeit sind.« Mit Schuppert (2015, 41; vgl. 2014) kann man vor diesem Hintergrund demgemäß bei der EU von einem Anwendungsfall »verflochtener Staatlichkeit« sprechen. Es scheint geradezu geboten, will man die politischen Prozesse innerhalb der Europäischen Union analysieren und die europäischen Herrschaftspraxen verstehen, die EU als eine Form von Staatlichkeit zu begreifen, deren Staatsapparate mit denen der mitgliedstaatlichen Ebene aufs Engste verwoben sind, und die sich durch »[d]ie permanente Wiederholung und Reproduktion routinierter Praxis« (Buckel et al. 2014, 33) zu einer gesellschaftlichen Struktur verstetigt. Eine solche – im Moment noch – diffus-anmutende Form von Supra-Staatlichkeit, die zudem in einigen Bereichen durch informelle Züge geprägt ist (vgl. Altvater & Mahnkopf 2007, 87f.), bleibt schwer zu greifen, weshalb sie von einigen eher negiert wird, statt sie als solche zu benennen.

Die EU als eine Form von Staatlichkeit aufzufassen, führt zu einer Reihe von Auseinandersetzungen mit den tradierten Staatstheorien. Sie sind zwar einerseits notwendigerweise heranzuziehen, um ein umfassendes Verständnis der Staatlichkeits- und Herrschaftspraxen der EU zu gewinnen, andererseits versperren sie sich aber häufig durch ihren bisweilen starren Fokus auf eine »nationale[n] Konfiguration von Staatlichkeit im Goldenen Zeitalter« (Leibfried & Zürn 2006, 23) den Blick für Prozesse der Exekutierung institutionalisierter Macht- und Herrschaftsverhältnisse jenseits des selbst-referentiellen Referenzpunktes des Nationalstaates. So wies bereits 1975 Gerda Zellentin (1975, 215; Herv. J. G.) darauf hin, dass

»[j]e mehr der europäische Integrationsprozeß [...] fortschreitet und die Interessen verschiedener nationaler und transnationaler Produzentengruppen berührt, desto größer wird das Bedürfnis, die Kriterien und Mechanismen der Steuerung dieses Vorgangs, die dabei auftretenden Veränderungen des Staatsapparats und seiner Funktionen sowie die Beziehungen zwischen den staatlichen und überstaatlichen Bürokratien und privaten Unternehmen zu erkennen.«

Entsprechend braucht es die Weitung des Verständnisses, nach dem sich Staatlichkeit lediglich in festen und tradierten Ordnungsmustern – also dem historischen Anwendungsfall des Nationalstaates – denken ließe (aus globalgeschichtlicher Perspektive vgl.

bspw. Plaßmann 2017). Anders formuliert lässt sich sagen, dass der Nationalstaat des 20. Jahrhunderts lediglich ein historischer, wenn auch bis heute prägender, Kulminationspunkt der Institutionalisierung von Staatlichkeit und der mit ihr verbundenen Herrschaftsfunktionen darstellte. Dieses Bild, verstärkt durch die gängigen Staatsdefinitionen, die sich größtenteils vor knapp hundert Jahren herausgebildet haben (vgl. Nullmeier 2009, 37), prägt allerdings weiterhin die staatswissenschaftliche Diskussion. Schuppert (2010, 128) spricht insofern zurecht von einer »theoretischen Verengung« und Ellwein (1992) von einer »Verständnisbarriere«, die durch den klassischen Staatsbegriff entstehe. Schuppert (2010, 128) schlägt daher vor,

»dass man Staat und Staatlichkeit nicht synonym verwenden sollte, sondern dass mit der Verwendung des Begriffs der Staatlichkeit auch Gebilde erfasst werden können [...], die im Rechtssinne keine Staaten sind oder aber nur teilweise oder defizitär das erfüllen, was wir normalerweise mit dem Staatsbegriff verbinden«.

Wird bei der EU in diesem Sinne von Staatlichkeit gesprochen, impliziert dies nicht zwangsläufig die Existenz eines ›europäischen (Bundes-)Staates‹. Bezugnehmend auf Kategorien klassischer Staatstheorien, wie beispielsweise von Max Webers (2008, 39), kann die EU für sich genommen eben nicht das »Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch« nehmen und stellt damit auch in Jellineks (1905) Drei-Elemente-Lehre (Trias Staatsvolk – Staatsgebiet – Staatsgewalt) keinen Staat dar. Auch wenn Hennis (1965, 431) bereits zu Beginn der staatswissenschaftlichen Diskussion der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft in den 60er Jahren darauf verwies, dass »eine realistische Regierungslehre [...] mit dem autoritären Wahn aufzuräumen [hätte], mit der Vorstellung nämlich, man könne den Staat vom Monopol der legitimen Gewaltsamkeit her verstehen« (vgl. auch Shore 2006, 713), stellt doch gerade das staatliche Gewaltmonopol (im Sinne physischer Gewaltsamkeit) als eine Art Letztbegründung bis heute einen dominanten Bezugsrahmen dar und definiert aus sich heraus, was als Staat(lichkeit) zu gelten habe.

Internationalisierung des Staates und das staatliche Gewaltmonopol

Laut Joachim Hirsch (2005), der aus Perspektive materialistischer Staatstheorie argumentiert, sieht sich der Nationalstaat bereits seit geraumer Zeit mit der Herausforderung seiner Internationalisierung konfrontiert. Er extrahiert diese aus einer politökonomischen Betrachtung ökonomischer Globalisierungsprozesse, die sich unter anderem in einer verstärkten Abhängigkeit nationaler Staatsapparate von internationalen Finanz- und Kapitalmärkten widerspiegeln (vgl. ebd., 145ff.). Hirsch verweist auf zwei grundsätzliche Überlegungen, die die Internationalisierung des Nationalstaates beschreiben: So lasse sich eine räumlich-soziale Diversifizierung staatlicher Ebenen und Funktionen beobachten, die allerdings rückgebunden bleibe an die Zentralität des Nationalstaates für die Herausbildung von Staat und Staatlichkeit (vgl. ebd., 145). Nach Hirsch (2005, 151; 153) bilde sich dabei im Prozess der Internationalisierung eine neue Raummatrix des Politischen heraus. Mit Wissel (2007, 15) kann man argumentieren, dass hierbei mittlerweile auch ein »transnationales Feld entstanden [ist], das mehr ist als die Summe der Nationalstaaten, die auf internationaler Ebene agieren.« Von Transnationalisierung lässt sich dann sprechen, wenn damit »gesellschaftliche Phänomene

als Ganzes gemeint sind, d.h. ökonomische, politische, soziale, kulturelle, technische und ökologische Aspekte des sozialen Lebens insgesamt.« (Pries 2010, 16) Wird demnach von Transnationalisierung gesprochen, impliziert dies zugleich auch die Herausbildung spezifischer sozialer Akteurs- und Interessenkonstellationen, die als Triebkräfte innerhalb der von Hirsch beschriebenen ›neuen Raummatrix des Politischen‹ wirken. Die Raummatrix sei dabei durch ein komplexes, wenngleich relativ inkohärentes Regulationsnetzwerk gekennzeichnet, was Hirsch (2005, 153) insbesondere mit dem Fehlen eines zentralisierten Gewaltapparats auf globaler Ebene begründet. Dass sich ein solcher Gewaltapparat international nicht herausbilde, liege wiederum in der strukturellen Logik kapitalistischer Staatlichkeit begründet, so jedenfalls Hirsch (2002, 133; Herv. J. G.): »Das staatliche ›Gewaltmonopol verschwindet [...] keinesfalls allgemein und kann dies auch nicht, solange die Reproduktion und Regulation der kapitalistischen Klassenbeziehungen darauf beruht.«

Ob die theoretische Herleitung von Staat und Staatlichkeit auf Grundlage des staatlichen Gewaltmonopols allerdings aufrechterhalten werden kann, ist, wie Colliot-Thélène (2016, 47) sagt, unter den Bedingungen der Internationalisierung, Transnationalisierung und Europäisierung »einer neuen Prüfung bedürftig«. Grundsätzlich bleibt dabei zu konstatieren, dass »das Kapitalverhältnis als Herrschaftsverhältnis immer auch der Absicherung durch Gewalt [bedarf] – was die Staatsgewalt in einzigartiger ›Legitimität‹ auch zu leisten vermag.« (Wolf 2012, 373) Zugleich weist Wolf aber mit seiner weiterführenden Frage »nach der Art und Weise« des auf der Staatsgewalt basierenden Interventionismus konkret auf das »Verhältnis von repressiven, d.h. Unterwerfung erzwingenden, zu ideologischen, d.h. zur Unterwerfung überzeugenden, Momenten« (ebd.) hin. Er beschreibt damit eine Wirkungszusammenhang von Staatlichkeit und Gewaltmonopol, der bereits auf den später noch genauer darzulegenden Hegemoniebegriff Gramscis abzielt. Wolfs Hinweis verdeutlicht, dass die Gewaltsamkeit des Staates sich nicht ausschließlich auf die repressive Anwendung von Gewalt beschränken lässt, sondern vielmehr auch durch andere Formen (Ideologie & Hegemonie) wirkt und nah an dem ist, was Bourdieu (2017) schließlich als Komplementär zum *repressiven Gewaltmonopol* als *Monopol symbolischer Gewalt* bezeichnen würde (s.u.). Bleiben wir aber zunächst bei der Bestimmung der repressiven Gewaltsamkeit von Staatlichkeit, die im allgemeinen Sinne oder jedenfalls im Anschluss an Weber (2008), der in diesem Zusammenhang von »physischer Gewalt« spricht, unter »Gewaltmonopol« verstanden wird. In der deutschen Politikwissenschaft wird wie bei Hirsch vorrangig die Auffassung vertreten, dass es außerhalb des einzelnen Staates kein Gewaltmonopol gebe (vgl. Jachtenfuchs 2006, 70), zumal in absehbarer Zeit eine umfangreichere Internationalisierung oder Europäisierung der beiden Kernbereiche repressiver Gewaltsamkeit (Militär und Polizei) als unrealistisch abgetan werden.¹ »Daraus zu schließen, daß sich Staatlichkeit zwar generell wandelt, beim Gewaltmonopol – und damit beim Kern des Staates – aber alles beim alten bleibt, wäre jedoch voreilig«, so Jachtenfuchs (2006, 71). Grundproblem stellt für ihn die kategoriale Verengung des Gewaltmonopols auf ein

¹ Für aktuelle Bemühungen in der EU siehe PESCO (Permanent Structured Cooperation), mit der eine Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit forciert wird.

vollständiges Vorhandensein oder einer vollständigen Abwesenheit im Staate dar. Hierdurch könnten wichtige Veränderungen nicht wahrgenommen werden: »Diese geraten nur in den Blick, wenn man Zwischenstufen annimmt, bei denen das Gewaltmonopol in internationale Institutionen eingebettet, aber nicht vollständig an sie übergegangen ist.« (Ebd., 81) Als Beispiele für solche Zwischenstufen benennt er auf militärischer Ebene die Strukturen der NATO (vgl. auch Brand 2009b, 233) und im polizeilichen Bereich die Kooperationsformen innerhalb der EU (Europol, Europäischer Haftbefehl usw.). Allerdings

»[g]ehen d[ie] von den europäischen Institutionen in Anspruch genommenen Befugnisse und Kompetenzen [...] nicht automatisch den Mitgliedstaaten verloren. Vielmehr bettet die EU das mitgliedstaatliche Gewaltmonopol in ein immer dichteres und verpflichtenderes Geflecht von Institutionen ein.« (Jachtenfuchs 2006, 86)

So kommt Jachtenfuchs (2006, 89) zu zwei zentralen Schlussfolgerungen: Zum einen werde das Gewaltmonopol zwar nicht an internationale/europäische Institutionen delegiert, zum anderen werde es aber soweit in ein Institutionengeflecht eingebettet, in dessen Folge innerhalb der EU »das Gewaltmonopol teilweise von den Staaten gemeinsam [...] und nicht mehr wie früher vollständig in alleiniger staatlicher Autonomie [ausgeübt wird].« (Vgl. u.a. auch Wissel 2007, 143) Unklar bleibt bei einer solchen Beschreibung jedoch die genaue Funktionsweise, obwohl Jachtenfuchs (2006, 71) zu Beginn seiner Ausführungen eine interessante Unterscheidung vornimmt, indem er zwischen dem faktischen Gebrauch der Gewaltmittel und der Legitimation ihres Einsatzes unterscheidet. Wenn man diesen Gedanken fortführt, lässt sich das Gewaltmonopol definieren als die Verfügung über die spezifischen Mittel der Gewaltsamkeit einerseits und der legitimen Anwendung dieser Mittel durch staatliche Apparate andererseits. In Bezug auf die EU lässt sich vor diesem Hintergrund festhalten, dass die Mitgliedstaaten weiterhin über das Monopol der Gewaltmittel verfügen, da die genuinen EU-Staatsapparate (EUSA) ihrerseits davon abhängig sind, dass sie ihnen entsprechende Ressourcen für bestimmte Zwecke überlassen (s. FRONTEX im Bereich der Grenzsicherung). Die EU selbst verfügt über keine eigenen Gewaltmittel, auch wenn europäische Akteur*innen seit geraumer Zeit darauf bedacht sind, diesen Zustand zu überwinden (vgl. Buckel 2018).

Anders gestaltet es sich hingegen bei der Ausübung von Gewalt. Durch die Einbettung der mitgliedstaatlichen Apparate in die europäischen Netzwerkstrukturen aus Apparaten und Institutionen wird die Anwendbarkeit von Gewalt zum Teil gemeinsam definiert und somit im Rahmen der EU-Staatlichkeit ausgeübt. Diese Unterscheidung verdeutlicht, dass der Begriff des Monopols für die Zuschreibung staatlicher Gewaltsamkeit irreführend sein kann. Allenfalls kann es sich auf ein Monopol der *Gewaltmittel* beziehen, aber nicht auf ein Monopol der *Gewaltanwendung*, welche im Falle der EU durch rechtliche und justizierbare Normsetzungen auch durch die suprastaatliche Ebene ausgeübt wird. So urteilt beispielsweise McNamara (2018, 1516): »[P]olitical Authority in the EU has become transnational.« Übersehen werden darf hierbei gewiss nicht – und so soll der oben angeführte Einwand von Hirsch verstanden werden –, dass die Mitgliedstaaten weiterhin Möglichkeiten haben, auch die Bereiche der vergemeinschafteten Gewaltausübung wieder an sich zu ziehen, indem sie sich zum Beispiel

Opt-Out-Klauseln sichern oder, wie im Falle des Vereinigten Königreichs, den Weg eines EU-Austritts wählen. Die EU (in diesem Falle als rein suprastaatliche Ebene betrachtet) kann ihrerseits solche Maßnahmen nicht durch den Einsatz von Gewaltmitteln verhindern. Insofern bleibt die Gewaltsamkeit der Europäischen Union (im Ganzen) prekär und das mitgliedstaatliche »Gewaltmonopol« (im engen Weberschen Sinne der physischen Gewaltksamkeit) als *Letztbegründung* auch für die EU-Staatlichkeit bestehen, wenngleich es, wie deutlich werden sollte, Transformationsprozessen ausgesetzt ist, die den Monopolcharakter fortwährend in Frage stellen.

Verdichtung zweiter Ordnung und das EU-Staatsapparate-Ensemble

Wie die Auseinandersetzung mit dem Gewaltmonopol zeigt, bleiben die Ebenen der Mitglieds- und ihrer Teilstaaten praktisch wie staatstheoretisch nicht unberührt, wenn die Ausbildung einer EU-Staatlichkeit konstatiert wird. Hierauf wies bereits der Terminus der »verflochtenen« oder »verwobenen« Staatlichkeit hin. Brand, Görg & Wissen (2007, 228f.) haben vor dem Hintergrund der Internationalisierung des Nationalstaates das Konzept der *Verdichtung zweiter Ordnung* entwickelt, das auch für die Analyse von EU-Staatlichkeit nützlich erscheint:

»Weit davon entfernt, ein notwendigerweise lineares bzw. hierarchisches Verhältnis zwischen verschiedenen räumlichen Maßstabsebenen zu bezeichnen, steht der Begriff der Verdichtung zweiter Ordnung [...] für ein komplexes Verhältnis von Verdichtungen über mehrere Maßstabsebenen hinweg. Die starre Dichotomie zwischen nationalen und internationalen Prozessen (wie auch subnationalen) wird dadurch überwunden, ohne dabei [...] Gefahr zu laufen, die Zentralität des Nationalstaates [...] für die Bearbeitung gesellschaftlicher Widersprüche aus den Augen zu verlieren.«

Hieraus ergibt sich, dass es voreilig wäre, davon auszugehen, die Mitgliedstaaten müssten durch die Ausbildung der EU-Staatlichkeit lediglich eigene politische Handlungsmöglichkeiten einbüßen. Vielmehr bleibt die EU-Staatlichkeit an die Mitgliedstaaten rückgebunden (vgl. Müller 2009). Nach Bieling (2007, 147) sei »die Annahme, gemäß derer die nationalen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexe durch die ökonomische Globalisierung und internationale Regulierungsvorgaben pauschal geschwächt und beeinträchtigt werden« mit Vorsicht zu betrachten. Vielmehr verhielten sich »die (civil-)gesellschaftlichen Reorganisationsprozesse, (national-)staatlichen Regulationsformen und internationalen Arrangements [...] vielfach komplementär zueinander, stützen sich also [...] durchaus wechselseitig ab.« (Ebd.) Durch die verflochene und multiskalar verdichtete EU-Staatlichkeit entsteht aber zugleich auch eine neue Unübersichtlichkeit, die bei den Suchprozessen nach den Triebkräften der Staatlichkeitspraxen und die hiermit verbundene Herrschaftsausübung auf den unterschiedlichen Maßstabsebenen (»scales«) von Staatlichkeit und zwischen verschiedenen Räumen beziehungsweise Settings der politischen Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung (»forums«) in der EU einzubeziehen ist. Dabei können die »scales« und »forums« im Sinne eines »forum-shiftings« oder »scale-jumpings« (vgl. u.a. Brand, Görg & Wissen 2007, 41) selbst wiederum zum strategischen Gegenstand von Metagovernanceprozessen (s.u.) politischer Akteur*innen werden.

Für die zuvor angedeuteten Verdichtungsleistungen im Kontext der EU-Staatlichkeit lässt sich im Anschluss an die ›Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa‹ der eingängige Begriff des »multiskalaren Staatsapparate-Ensembles« (u.a. Buckel 2017, 36) heranziehen. Zu einem solchen Ensemble von Staatsapparaten, verstanden als ein »politisch apparatives Netzwerk« (Wissel 2015, 11), zählen genuine EU-Staatsapparate, wie die Kommission oder die EZB, zugleich sind in das Ensemble aber auch mitgliedstaatliche Staatsapparate eingeflochten und weiterhin können – je nach Politikfeld – internationale (wie der Internationale Währungsfonds (IWF) im Fall der Euro-Krise) oder transnationale Apparate (wie bspw. der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)) Bestandteil des Ensembles sein (vgl. ebd., 27). Innerhalb eines solchen Ensembles bildet sich eine neue Hierarchie zwischen unterschiedlichen Apparaten und Institutionen heraus (vgl. Buckel et al. 2012, 14), die eine skalare Staatlichkeitsstruktur beschreibt, dabei aber je nach Politikfeld gewisse Variationen aufweisen kann. Die Übersetzung der EU-Staatlichkeit in ein multiskalares Ensemble von Staatsapparaten weist dabei gewisse Ähnlichkeiten zum in der Politikwissenschaft mittlerweile stark vertretenen Multi-Level-Governance-Ansatz (MLG) (vgl. u.a. Marks, Hooghe & Blank 1996; Knodt & Große Hüttmann 2012) auf, der seit den 90er Jahren einen wichtigen Qualitätssprung im Feld der europäischen Integrationstheorien markiert: weg von der Beschreibung der »Integration als Prozess«, hin zur Beschreibung der »Integration als Zustand« (Bieling & Lerch 2012, 12). Allerdings wird durch die Beschreibung als Staatsapparate-Ensemble – im Unterschied zum häufig normativ geprägten Governance-Begriff (ausführlich s.u.) – die Herrschaftsausübung stärker in den Mittelpunkt gestellt. Das Ensemble stützt sich hierbei auf die bereits angeführte »spezifische transnationale Teilrechtsordnung« (Bieling 2006; vgl. Buckel 2003a; 2003b). Dabei besteht

»die rechtliche Gesamtverfassung dieses Ensembles [...] in Form einer Verfahrensordnung sowie einer rechtlichen Programmierung der Apparate, das heißt ihrer Bindung an die Gesetze, die gerichtlich auf der Grundlage subjektiver Rechte der ihnen Unterworfenen überprüft und erzwungen werden kann.« (Buckel 2013, 41)

Das *EU-Staatsapparate-Ensemble* stellt insofern eine konkrete Ausdrucks- und Erscheinungsform materialisierter EU-Staatlichkeit dar, durch die sie wirkt und durch die in der Praxis Herrschaft exekutiert wird. Staatlichkeit umschreibt in diesem Sinne folglich einen institutionalisierten Modus der Herrschaftsausübung, der durch vertraglich-justizierbare (oder: verfassungsrechtliche) Rahmen abgesteckt ist und über diesen legalisiert beziehungsweise legitimiert wird. Das Ensemble lässt sich demnach als Verobjektivierung der EU-Staatlichkeit verstehen, dessen innere Wirkungszusammenhänge es in den weiteren Schritten noch eingehender zu extrahieren gilt. Hierzu wird später mit Rückgriff auf Ansätze der materialistischen Staatstheorie die EU-Staatlichkeit und das EU-Staatsapparate-Ensemble in die gesellschaftlichen Bedingungen eingebettet, in denen sie sich (re-)produzieren (Staatlichkeit als Verhältnis). Zuvor soll allerdings noch ein Blick auf die Herrschaftsausübung geworfen werden, die sich zentral an einem Begriff mit ausgesprochen hoher Konjunktur in der Politikwissenschaft (vgl. Grande 2012) ausrichtet.

Vom nationalstaatlichen Government zur suprastaatlichen Governance?

Im Zusammenhang mit der sich transformierenden Nationalstaatlichkeit und der Beschreibung neuer Formen von Staatlichkeit jenseits des Nationalstaates hat sich eine prominente Diagnose Raum gebahnt. Unter dem Schlagwort des »Wandels von Government zu Governance« werden hierbei neue Steuerungsmodelle diskutiert, die der angeblich bis dato vorherrschenden hierarchischen und staatszentrierten Steuerung (Government) ›neuartige‹ politische Gestaltungsformen (Governance) zur Seite stellt. Ein solcher Wandel

»beinhaltet eine Bewegung weg von der zentralen Rolle offizieller Staatsapparate bei der Sicherung staatlich geförderter ökonomischer und sozialer Projekte sowie der politischen Hegemonie hin zur Betonung verschiedener Formen der Partnerschaft zwischen gubernementalen, paragouvernementalen und nichtgouvernementalen Organisationen, in denen die Staatsapparate bestenfalls als primus inter pares zu betrachteten sind.« (Jessop 1997, 53)

Durch die breite Rezeption, die dem Governanceparadigma zuteil wurde (vgl. bspw. Benz & Dose 2010), scheint es, »als ob ›Governance‹ derzeit die Allzweckwaffe der Politikwissenschaft für jede Art von gesellschaftlichem Regelungsproblem ist« (Grande 2012, 53f.). Dies spiegelt auch die Konjunktur des Begriffes im Rahmen der Europafor schung und die offizielle Verwendung selbst in deutschsprachigen EU-Dokumenten wider. Nicht nur die Theorieschule der MLG greift den Governance-Terminus prominent auf, vielmehr wird Governance im Kontext europäischer Integrationsprozesse selber zu einer Art neuem Leitbild, mit dem zugleich normative Fragen nach einer Steigerung von Legitimität europäischen Regierens aufgegriffen werden (vgl. u.a. Schmitter 2006; kritisch Demirović & Walk 2011, 13). Nicht zuletzt unter dem Eindruck der schwelenden Legitimationsdiskussion antizipierte die Europäische Kommission ([KOM] 2001) die Governance-Debatte und schlug in einem Weißbuch zum ›europäischen Regieren‹ Maßnahmen vor, welche die Staatlichkeits- und Herrschaftspraxen der EU stärker an den Grundsätzen ›guten Regierens‹ verorten sollte. Für die Kommission zählen zu diesen Grundsätzen Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz (vgl. ebd., 7). Sie entwickelt im Weißbuch somit ihr eigenes Bild einer ›Good Governance‹, also von normativen Zielerfordernissen, welche es im Prozess der europäischen Politikgestaltung zu beachten gelte. Diese normativ-geprägte Diskussion über gutes Regieren spiegelt einen Teilaspekt des politikwissenschaftlichen Diskurses über den Governance-Begriff wider (vgl. u.a. Rhodes 1996, 653), den es im Sinne einer umfassenden Darstellung der Theoriediskussion um weitere Aspekte zu erweitern gilt.

Wurde Governance laut Mayntz (2010, 37) in ihrem ursprünglichen Kontext meist sprachlich mit »Regieren« über- beziehungsweise gleichgesetzt, begann sich die Wortbedeutung schrittweise zu erweitern. So führten die politikwissenschaftlichen Diskussionen dazu, dass der Begriff der Governance zusehends »schillernd« und »mehrdeutig« und somit schwieriger zu fassen wurde (vgl. ebd.). Oder um es mit Demirović (2011a, 73) zu sagen: Die Governance-Forschung »weiß nicht genau, was genau eigentlich der Begriff der Governance meint.« (Vgl. auch Offe 2008) Mayntz (2010, 38) selber versteht ihn »als Oberbegriff aller Formen sozialer Handlungskoordination, als Gegenbegriff zu hierarchischer Steuerung und zur Bezeichnung der Gesamtheit aller in einem Gemein-

wesen bestehenden und miteinander verschränkten Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte«. Dabei lässt sich der Governance-Begriff je nach fachlicher Domäne beziehungsweise je nach Zugriff auf die Steuerungsthematik in jeweils spezifischen Diskurssträngen der Governance-Debatte einbetten (vgl. Sack 2011). Grande (2012, 566) versucht hingegen generelle Merkmale zu benennen, die den »konzeptionellen Kern des Governance-Konzepts in der Politikwissenschaft« abzubilden versucht. Für ihn stellt das wichtigste Merkmal die Betonung nicht-hierarchischer Formen der Produktion öffentlicher Güter dar, mit der im Weiteren eine Kritik am Staat verbunden sei:

»Für die Governance-Konzepte charakteristisch ist – sei es als normatives Postulat, sei es als empirische Beobachtung –, dass nicht-staatliche Akteure und Organisationen und das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in verschiedensten Formen der ›Public-Private-Partnership‹ an Bedeutung gewinnen.« (Ebd.)

Dabei könne ein solcher Einbezug privater Akteure als eine »notwendige Folge von Interdependenzen interpretiert« (ebd., 567) werden, die sich unter anderem aus der fortschreitenden Globalisierung herleiten lasse. Infolgedessen und aufgrund des Bedeutungsverlusts territorialer und funktionaler Handlungsgrenzen sei somit die Komplexität des politischen Handelns erheblich gestiegen (vgl. ebd.). Zusammengenommen folge hieraus schließlich, »dass die Notwendigkeit und die Bedeutung von Kooperation und Koordination zwischen verschiedenen Akteuren erheblich zunehmen« (ebd.) würden. Hieran wird deutlich, dass Governance je nach Konnotation mal weniger, mal stärker mit normativen Parametern operiert, welche einer staatszentrierten Steuerung neue – ›nicht-hierarchische‹ – Formen des Regierens gegenüberstellt, die wiederum der scheinbaren Komplexitäten moderner Gesellschaften besser gerecht und somit zu einer effektiveren Politikgestaltung beitragen würden. Gerade aus materialistischer Perspektive gilt es, notwendigerweise darauf hinzuweisen, dass ein solcher Ansatz Gefahr laufen kann, den der Governance inhärenten Herrschaftsstrukturen zu wenig Aufmerksamkeit zu schenken. Dass aber Governance-Ansätze nicht zwangsläufig mit einem herrschaftstheoretischen Defizit ausgestattet sein müssen, zeigt der ›historisch-materialistische Governance-Strang‹ (vgl. Sack 2011, 25), der an Governance grundsätzlichere Fragen adressiert und sie somit in einen ideologie- und herrschaftskritischen Zusammenhang stellt (vgl. Jessop 2011, 43; vgl. van Apeldoorn, Overbeek & Ryner 2003).

Im später genauer einzuführenden integralen Verständnis von Staat und Staatlichkeit ist gerade die Perspektivenweitung auf die Rolle der Zivilgesellschaft bei der (Re-)Produktion von Herrschafts- und Ideologiestrukturen ein entscheidendes Analysemoment. Pointiert gefasst lässt sich deshalb sagen, dass »bereits in den 1920er Jahren [...] Gramsci sozusagen den Übergang von ›Government zu Governance‹ vollzogen [hatte].« (Buckel et al. 2014, 31) Jessop (2011, 54) geht gar noch einen Schritt weiter:

»In Analogie zu Gramscis Definition vertrete ich die These, dass ›der Staat im integralen Sinn‹ auch als ›Regierung + Governance im Schatten der Hierarchie‹ definiert werden könnte. So verstanden umfasst staatliche Macht nicht nur die Ausübung von Kompetenzen, die spezifisch zum Staat gehören [...], sondern greift auch auf Praktiken der

Kollibration zurück, also auf ein Ausbalancieren von verschiedenen Formen der Governance innerhalb und jenseits des Staates im Schatten der Hierarchie.«

Der Governance-Diskurs offenbart insofern für eine materialistische Betrachtung von Staatlichkeit und Herrschaft die Einsicht, dass die unter Governance subsumierten Phänomene nicht gänzlich neu sind, sondern vielmehr kritische Ansätze in den Mainstream der Politikwissenschaft übernommen wurden. Oder mit Demirović (2011a, 102) gesagt: »Aus dem Blickwinkel der materialistischen Staatstheorie bestätigt Governance eine ihrer wesentlichen Einsichten nachdrücklich, daß der Staat ein gesellschaftliches Kräfteverhältnis ist und die Trennlinie zwischen Staat und Gesellschaft nur ein strategischer Einsatz.« Dabei werden in materialistischen Governance-Analysen »die Grundlagen verschiedener Koordinationsweisen und die Zusammensetzung unterschiedlicher Governanceziele zum Gegenstand der Untersuchung« (Jessop 2014). Entsprechend spielt in der materialistischen Diskussion zur Erfassung der grundlegenden strukturellen Bedingungen von Governance die Thematik der Meta-Governance eine besondere Rolle. Dem Sinn nach umschreibt diese »die Governance von Governance« (Jessop 2011, 44) und verdeutlicht damit, dass Governanceprozesse durch strukturelle und strategische Kontexte determiniert sind und nicht aus einer positivistischen Betrachtung eines überhöhten »Steuerungsoptimismus« (vgl. u.a. Deitelhoff & Steffek 2009, 12) herzuleiten sind. Vielmehr gilt es, die materialistischen Grundlagen von Governance als solche beschreibbar zu machen und diese explizit zu benennen.

Im Rahmen der Meta-Governance bleiben auch klassische Staatsapparate zentral, so Bell & Hindemoor (2009, 1f.): »In particular, states have not been hollowed out and the exercise of state authority remains central to most governance strategies.« Unter der Überschrift »Rethinking Governance« erarbeiten sie dabei einen staatszentrierten, relationalen Governance-Ansatz, den sie dem Ansatz gesellschaftszentrierter Governance gegenüberstellen:

»One of our key arguments [...] is that governance through hierarchical control imposed by the state is alive and well. In some arenas [...] policies continue to be made and implemented hierarchically by the state and consultation is non-existent or extremely limited. And when governments have chosen to govern in alternative ways, we argue that the state usually retains a pre-eminent position. On this basis we argue that states and governments remain critical players in governance and that governance is also about state-society relationships, whatever the governance arrangements in place.« (Ebd., 10; Herv. i. O.)

Übertragen auf die EU-Staatlichkeit lautet der Kerngedanke einer solchen Überlegung, dass mitgliedstaatliche ebenso wie genuine EU-Staatsapparate zentral für die Ausgestaltung und Legitimierung etablierter Governance-Prozesse bleiben. Sie fungieren dabei, mit Genschel & Zangel (2008, 431) gesprochen, als eine Art »Herrschungsmanager«, die »die Herrschaftsakte nicht-staatlicher Akteure aktivier[en], komplementier[en] und synchronisier[en]«. Entsprechend ist auch die positivistische Interpretation des Governance-Begriffs im Sinne erhöhter Output-Legitimation zurückzuweisen. Stattdessen wäre besser davon auszugehen, dass »wenn er von überstaatlichen Verwaltungen benutzt wird, dazu dient, deren Demokratiedefizit als Ausdruck einer notwen-

digen ›Neuheit‹ der Strukturen zu verdecken« (Möllers 2008, 95f.). In einem solchen Verständnis von Governance sind entsprechend jene Tätigkeiten, die in ihrem Namen stattfinden oder in ihren Schleier gehüllt werden, letztlich als das zu bezeichnen, was sie eigentlich sind: *Staatlichkeitspraxen* im Sinne klassischer Herrschaftsakte, die rückgebunden sind an staatliche Akteur*innen und Apparate. Analog zu Governance ist deshalb auch weiterhin besser von »Regieren« zu sprechen.

2.2 Über die »Konzentration und Monopolisierung symbolischer Macht« im Prozess der EU-Staatlichkeitsgenese

In seinen Vorlesungen über den Staat, die er in den Jahren 1989 bis 1992 am Collège de France hielt, unternimmt Pierre Bourdieu (2017, 126) den Versuch, die Genese des modernen Staates nachzuzeichnen, die er als langwierigen *Konzentrationsprozess von Machtressourcen* versteht. Für ihn sei »Konzentration = Universalisierung + Monopolisierung.« (Ebd., 350) Als Machtressourcen sind dabei im Bourdieu'schen Vokabular die verschiedenen Kapitalsorten zu betrachten (vgl. grundsätzlich: Bourdieu 1983), deren Konzentration im Zentrum der Genese steht: »Der Staat ist das Produkt der fortschreitenden Akkumulation unterschiedlicher Kapitalsorten, von ökonomischem Kapital, physischer Gewalt, symbolischem, kulturellem oder Informationskapital« (Bourdieu 2017, 329), wobei »[d]ie Akkumulation der verschiedenen Kapitalsorten durch dieselbe Zentralmacht [...] eine Art von Metakapital [erzeugt], das heißt ein Kapital, das die besondere Eigenschaft hat, Macht über das Kapital auszuüben.« (Ebd., 347) Den Prozess der Konzentration beim dynastischen Staat beginnend, beschreibt Bourdieu einen langwierigen Transformationsprozess, der die private Kapital-Konzentration (in Gestalt eines personifizierten Herrschers) im modernen Staat in eine öffentliche Konzentration überführt (vgl. ebd., 329ff.) oder anders ausgedrückt: aus dem privaten ein öffentliches Monopol werden lässt (vgl. ebd., 231). Bourdieus Staatsdefinition greift hier diejenige Max Webers auf, der gesagt habe, »der Staat sei das Monopol der legitimen Gewalt. Und ich korrigiere und sage: Er ist das *Monopol der legitimen physischen und symbolischen Gewalt*« (ebd., 601; Herv. J. G.). Der Staat ist demnach eine »symbolische Macht«, die

»Zentralbank des symbolischen Kapitals«, dieser Ort, an dem all das Zeichengeld, das in der sozialen Welt umläuft, und all die Realitäten, die man als Fetische bezeichnen kann, generiert und garantiert werden, handele es sich um einen Schulabschluß, um die legitime Kultur oder Bildung, die Nation, den Begriff der Grenze oder die Orthographie.« (Ebd., 222.)²

»Dreh- und Angelpunkt« sind für ihn »sowohl die Prozesse symbolischer Gewalt als auch die Kämpfe um symbolische Herrschaft.« (Bozay 2016, 49) Bourdieu (2016, 10), der den sozialen Raum als Kräftefeld, »das heißt als ein Ensemble objektiver Kräfteverhältnisse« begreift, weist entsprechend darauf hin, dass symbolische Systeme

² Es sei darauf hingewiesen, dass Bourdieu die Termini ›symbolische Macht‹, ›symbolisches Kapital‹, ›symbolische Gewalt‹ und ›symbolische Herrschaft‹ nicht trennscharf voneinander abgegrenzt (vgl. Martin 2019, 150).