

# Semi-permeable Verwaltung im postdemokratischen europäischen Mehrebenensystem<sup>1</sup>

*Michèle Knodt*

## Semi-permeable Administration in the post-democratic European Multi-Level System

**Abstract:** The contribution reconstructs and shows empirical evidence for the phenomenon Colin Crouch describes as postdemocratic constellations within the European Multi-Level System. The argument is put forward that postdemocracy in the EU has to be looked at as a semi-permeable administrative structure, which enhances the power of global enterprises by its excluding character. The EU offers links for Maus' conception of decentral and functional jurisdiction. The analysis shows that the question of the addressees, the necessary symmetry and scale of such institutions will be problematic. The latter derives from the imperative of small bodies for consensus oriented communication structure which are still neglected.

**Keywords:** Democracy, post-democracy, social democracy, European multi-level system

**Schlagwörter:** Demokratie, Postdemokratie, soziale Demokratie, europäisches Mehrebenensystem, Interessenvermittlung

## 1. Einleitung

Colin Crouchs Erörterungen einer Postdemokratie (2008) haben in der Literatur eine breite und kritische Würdigung (vgl. u. a. Buchstein u. Nullmeier 2006; Richter 2006; Henning 2010; Mouffe 2011) wie auch eine sich zum Teil verselbstständigende Weiterentwicklung (u. a. Rancière 1997, 2002) erfahren. Die einleitenden Ausführungen zu diesem Schwerpunktheft haben dies deutlich gemacht und zugleich aufgezeigt, dass es das Anliegen des Heftes ist, sich mit dem Begriff der Postdemokratie auseinanderzusetzen und ihn im Lichte sozialer Demokratie zu rekonstruieren. Dieser Beitrag wird dabei den Versuch unternehmen in diesem Sinn zum einen das Konzept von Crouch vor der Kulisse der Europäischen Union (EU) zu rekonstruieren und empirisch zu füllen sowie im Anschluss unter Rekurs auf Maus Wege hin zu einer sozialen Demokratie in der EU zu skizzieren.<sup>2</sup>

In der resümierenden Suche nach Wegen aus der postdemokratischen Konstellation stellen Eberl und Salomon in der Einleitung zu diesem Heft fest, dass die Pluralität von sozialen Lagen, divergierende gesellschaftliche Rollen und Interes-

1 Die Einladung durch die Gastherausgeber, einen Beitrag zu diesem Schwerpunkt beizusteuern, erfolgte vor der Wahl der Autorin in die PVS-Redaktion. Die Autorin war danach zu keinem Zeitpunkt an den Begutachtungsverfahren und Entscheidungen über die Beiträge für das Schwerpunktheft beteiligt.

2 Ich danke den anonymen Gutachtern der PVS sowie Oliver Eberl, David Salomon, Jörg Kemmerzell, Ulrich Brinkmann, Dirk Jörke und Rainer Schmalz-Bruns für wertvolle Hinweise.

sen in demokratischen Verfahren doch ein äußerst komplexes und auch revidierbares System der Institutionalisierung von Repräsentationsformen, Gestaltungs- und Vetorechten erfordere, das zwangsläufig zu einer Überforderung eines auf Bundes- oder Länderebene angesiedelten Systems führen werde. Das Schielen auf das regionale Integrationsprojekt der EU als mögliches Laboratorium für neue Formen der sozialen Demokratie scheint dabei einem Reflex gleichzukommen, dem auch Demokratietheoretiker während der deliberativen Hochkonjunktur der 2000er-Jahre nur zu gerne erlegen sind. Doch bereits das Anliegen, im Fall der EU einen postdemokratischen Zustand zu diagnostizieren, stellt sich als zutiefst an- und widerspruchsvoll heraus, scheint es doch schier unmöglich in diesem System „sui generis“ Spuren einer Überwindung der demokratischer Konstellation zu entdecken, ohne das „institutionelle Gehäuse einer vollwertigen Demokratie“ (Ritzi u. Schaal 2010, S. 10), im Sinne der Befriedigung der Indikatoren eines liberaldemokratischen Minimalkonsenses, jemals erreicht zu haben. Macht es somit überhaupt Sinn, nach der Postdemokratie EU zu suchen, um von dort aus den Blick auf zukünftige Ansatzpunkte für eine soziale Demokratie zu richten? Nun, ich denke schon. Zumindest, wenn in den Mittelpunkt der Analyse die Phänomene der postdemokratischen Konstellation gestellt werden, ohne von der Annahme einer Vergangenheit der EU als demokratischer Konstellation auszugehen und wenn anerkannt wird, dass es ein Danach im Sinne der Crouch'schen Phänomene auch ohne demokratische Momente im Davor geben kann. Diese Annahme scheint deshalb plausibel, da Colin Crouchs Postdemokratie (2008) in ihrem Kern davon ausgeht, dass wir Zeuge einer Entwicklung sind, die formaldemokratische Verfahren durch den massiven Einfluss starker Wirtschaftsakteure, einen unübersichtlichen Wandel innerhalb der Klassenstruktur und in der Funktionslogik der Parteien, den Verfall der politischen Kommunikation sowie das damit einhergehende Erstarken eines neuen Elitenkartells bis zur Funktionslosigkeit aushöhlt. Es geht somit um die Ausübung sozialer Macht durch private Wirtschaftsakteure. Können diese von Crouch genannten Phänomene einer Postdemokratie auch in der EU diagnostiziert werden? Dem wird sich dieser Artikel im ersten Teil widmen. Dabei wird exemplarisch gezeigt, inwieweit die Kritik Crouchs an den westlichen Nationalstaaten auch auf das politische System der EU zutrifft. Es sei bereits an dieser Stelle angemerkt, dass dies hier nicht anhand einer breit angelegten und alle Politikfelder umspannenden vergleichenden Analyse geschehen kann, sondern nur durch schlaglichtartig angebrachte empirische Evidenz. Die Krisenerscheinung der Postdemokratie ist eng verknüpft mit der sozialen Krise, deren Ausweg die Herausgeber dieses Heftes in der sozialen Demokratie sehen. Daher wird es in einem zweiten Schritt darum gehen herauszuarbeiten, ob in der Europäischen Union Ansatzpunkte für Elemente einer sozialen Demokratie zu finden sind und welche Schwierigkeiten sich dabei ergeben. Dabei wird sich der Beitrag, anknüpfend an die Ausführungen von Eberl und Salomon in der Einleitung dieses Schwerpunkts, vor allem mit den Ideen von Ingeborg Maus und deren Übertragung auf die EU auseinandersetzen und die Umsetzbarkeit der Vorschläge von Maus am empirischen Beispiel der europäischen Sozialpolitik analysieren.

## 2. Phänomene der postdemokratischen Konstellation in der Europäischen Union?

Colin Crouch hat mit seinem Beitrag zur Postdemokratie weniger ein ausgefeiltes Modell postdemokratischer Konstellation (Blühdorn 2012) als eine essayistische Krisendiagnostik westlicher Demokratien geliefert. Mit der EU beschäftigt sich Crouch nur marginal (2008, S. 137). Er missinterpretiert diese dabei bis heute als lediglich unvollendete parlamentarische Demokratie, deren Vollendung von nationalen postdemokratischen Eliten verhindert werde (Crouch 2013, S. 214), und verkennet dabei die Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems, wie dieser Beitrag zeigen wird. Um festzustellen, inwieweit in der EU Phänomene der Crouch'schen postdemokratischen Konstellation zu finden sind, sollen diese zuerst kurz in den Blick genommen<sup>3</sup> und sodann auf das europäische Mehrebenensystem übertragen werden.

Postdemokratie, wie Crouch sie konzipiert, lässt sich an vier Phänomenen festmachen: (1) Allen voran stellt Crouch die Beeinträchtigung formaldemokratischer Verfahren durch den massiven Einfluss starker Wirtschaftsakteure, insbesondere starker globaler Unternehmen (2008, S. 45-46) und in Folge das Erstarken eines neuen Elitenkartells zwischen politischer und ökonomischer Führung. (2) Die Folge eines unübersichtlichen Wandels innerhalb der Klassenstruktur sieht Crouch in der Verschleierung von Privilegien hoher sozialer Schichten wie auch in der sozialen Hierarchie selbst, die zu einer verzerrten Wahrnehmung vor allem der unteren Schichten und einem Ungleichgewicht führt (2008, S. 71-72). (3) Damit einhergehen Veränderungen innerhalb der Funktionslogik und Organisation der Parteien. Die in Demokratien klassische Anordnung der Parteistrukturen von der Führung über Aktivisten bis zum Wähler in konzentrischen Kreisen hat sich in der postdemokratischen Struktur verändert (2008, S. 91-92). Crouch sieht dabei die politische Debatte zwischen Führung und Wählern von PR-Experten und spin doctors in ihrer Themenfindung und Ausgestaltung so stark strukturiert, dass dem Bürger nur eine passive Rolle zukommt und wir uns hier einem Verfall der politischen Kommunikation gegenüber sehen. (4) Zuletzt sieht Crouch ein Problem in der Kommodifizierung und Kommerzialisierung öffentlicher Leistungen, wie sie vor allem im Bereich des New Public Management und den Private-Public-Partnerships zu sehen sind (2008, S. 114-129). Es wird nun Aufgabe dieses Abschnitts sein, die Phänomene von Crouch an der EU abzuarbeiten.<sup>4</sup>

Werfen wir zuerst einen kurzen Blick auf die europäische Kulisse, der das demokratische Gehäuse doch zu fehlen scheint, um den Kontext des europäischen Mehrebenensystems zu skizzieren. Je stärker die europäische Politik im Laufe der Zeit in die Freiheitsrechte des Einzelnen eingegriffen hat, desto lauter wurden die Klagen über eine mangelnde demokratische Legitimation des europäischen Herr-

3 Für eine ausführliche Darstellung sei auf die Einleitung dieses Schwerpunktheftes verwiesen.

4 Dabei wird das zweite Phänomen nicht debattiert werden, da die gesellschaftliche Ebene und damit Klassenstruktur nur auf nationalstaatlicher Ebene, nicht jedoch auf europäischer Ebene zu analysieren ist. Der eingehenden Analyse der mittlerweile 28 nationalen Klassenstrukturen als Teil eines europäischen Mehrebenensystems stehen jedoch die Kapazitäten dieses Beitrages und seine Zielrichtung entgegen.

schaftssysteme und die Rufe nach Lösungen dieses Defizits (Knodt u. Corcaci 2012, S. 207-208). Solange die Europäische Gemeinschaft überwiegend als reiner „Zweckverband funktioneller Integration“ (Ipsen 1972) oder als „Wirtschaftsverfassung“ (Mestmäcker 1994) interpretiert wurde, die sachbezogen ihr übertragene, klar abgegrenzte Aufgaben erledigte, bestand keinerlei Notwendigkeit einer über die Ermächtigung durch die demokratisch legitimierten Regierungen der Mitgliedstaaten hinausgehenden Legitimation (vgl. ausführlich dazu Kohler-Koch et al. 2004, Kap.10). Mit zunehmender Integration und einem schwindenden „permissive consensus“ (Lindberg u. Scheingold 1970) ließ sich Politik nicht länger aus sich selbst heraus legitimieren (vgl. Abromeit 2002, S. 18-19). Die damit beginnenden Diskussionen um das Demokratiedefizit der EU kreisten um folgende zentrale Elemente: Zum Ersten ist dies die Dominanz der Exekutiven im europäischen Entscheidungsgefüge und damit eine weitgehende Entkopplung von der Kontrolle nationaler Parlamente (Follesdal u. Hix 2006, S. 534-535). Zum Zweiten fokussiert eine Mehrzahl der Beiträge um die Konstruktion des Europäischen Parlaments (EP). Ihm wurden in allen Funktionsleistungen Defizite bescheinigt: (1) Eine eingeschränkte Repräsentativfunktion durch unterschiedliche Wahlverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten und die nicht proportionale Berücksichtigung der einzelnen Mitgliedstaaten im Parlament. Zudem wird das Fehlen europäischer Themen in den Wahlen zum EP, und deren Charakter als „second-order-elections“ (Reif u. Schmitt 1980; Marsh 1998; Hix u. Marsh 2005; Knodt u. Stoiber 2013) verwiesen. (2) Weiterhin wird auf das nicht uniform angewandte Mitentscheidungsverfahren für die in den Primärverträgen verankerten Politikbereiche hingewiesen, auch wenn es hier mit jeder Vertragsrevision eine mittlerweile fast flächendeckende Ausweitung in Form des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Lissabonner Vertrags gegeben hat; (3) Defizite in den Kontrollrechten des EP; (4) bis zum Vertrag von Lissabon eine eingeschränkte Budgethoheit durch das Aussparen „obligatorischer Ausgaben“, deren Ausweitung das EP in den gerade gelaufenen Verhandlungen um den Haushalt 2014-2020 durch dessen Ablehnung im ersten Anlauf lautstark demonstriert hat sowie (5) die stark eingegrenzte Wahlfunktion des Parlamentes bei der Auswahl des politischen Personals. Dieser Kritik am EP liegt allerdings die implizite starke Annahme zugrunde, dass der Kommission eine Rolle als politisch verantwortliche Regierung der EU zukomme oder künftig zukommen solle (vgl. Abromeit 1998, S. 27-28), was zumindest im Moment nicht der Fall ist. Diese am Vorbild parlamentarischer Systeme orientierte Kritik ließ jedoch drei Aspekte aus den Augen, die für die demokratische Verfasstheit der EU noch entscheidender sind. Zum Ersten reflektiert die Kritik wenig über die Bedingungen zur faktischen Wahrnehmung der Rechte des EP im Kontext des europäischen Mehrebenensystems, das über eine ausgeprägte Prozesslogik verfügt und das EP erst spät im Entscheidungsprozess einbindet, es somit seiner Gestaltungsmacht beraubt. Interinstitutionelle Vereinbarungen haben dem Parlament zwar mittlerweile faktisch ein Initiativrecht zugesprochen und dieses Argument zumindest ein Stück weit entschärft, wirkliche Gestaltungsmacht hat es dadurch jedoch nicht erhalten. Zum Zweiten liegt die eingeschränkte Gestaltungsfähigkeit des EP darin begründet, dass für die Abänderung oder die endgültige Ablehnung von Regelungsvorschlägen, die im Ministerrat positiv beschieden

sind, die absolute Mehrheit der Stimmen notwendig ist, was faktisch zur Verständigung zwischen den beiden großen ideologischen Blöcken im EP nötigt und dementsprechende politische Verhandlungen notwendig macht, die einem Parteienwettbewerb entgegenstehen. Zum Dritten legt eine Vielzahl der europäischen Regelungsvorschläge nur noch bestimmte Rahmengrundsätze fest. Die konkrete Ausgestaltung und Ausführung obliegt dem Komitologie-Verfahren, an dem Vertreter der Kommission, der Bürokratie der Mitgliedstaaten und funktionale Interessen beteiligt sind, während den Vertretern des EP nur eine beratende Stimme zukommt (Knodt 2005). Letzteres Argument entspricht dem Phänomen der Re-Feudalisierung bei Maus, die eine ähnliche Entleerung des Rechts auf nationalstaatlicher Ebene beklagt (Maus 1986, S. 279), wie später noch zu zeigen sein wird. Crouch, das sei an dieser Stelle kurz erwähnt, ignoriert diese Charakteristika des europäischen Regierens und bleibt einer zu kurz greifenden Forderung nach der Ausweitung des Rechts des EP in Form eines Wahlrechts für die Kommission verhaftet (Crouch 2013, S. 214).

Dieser kurze Exkurs über das demokratische Defizit der EU hat gezeigt, dass angebrachte Kritik an der demokratischen Legitimation der EU sich somit vor allem auf die Gleichheits- und Kontrollrechte, weniger auf die Freiheitsrechte in der Europäischen Union bezieht. Geht man davon aus, den demokratischen Maßstab nationalstaatlicher Demokratie auch an das europäische System „ganz eigener Art“, legen zu können, dann muss man in der Summe das Fehlen eines „liberaldemokratischen Gehäuses“ konstatieren.

Trotz dieser Ausgangsposition ist es möglich den Phänomenen einer postdemokratischen Konstellation wie Crouch sie skizziert hat in der EU nachzuspüren. Dies scheint zunächst ein zutiefst irritierender Vorgang, stellt er doch die Periodisierung im Crouch'schen Denken in Frage und plädiert in seiner Konsequenz für einen anderen Zugang zu den Phänomenen der postdemokratischen Konstellation, wie gleich zu zeigen sein wird. Schauen wir uns die Phänomene nun empirisch im europäischen Mehrebenensystem an.

Crouch bemängelt den Verfall der politischen Kommunikation vor allem durch die Professionalisierung und Ausrichtung auf stark durch parteipolitische PR-Strategen strukturierte Wahlkämpfe. Diese Kritik trifft die EU sowohl über die bereits von Crouch dargelegte Entwicklung auf nationaler Ebene als auch auf europäischer Ebene durch das Fehlen wirklicher Parteistrukturen. Eines der demokratiepolitischen Probleme der EU besteht ja gerade darin, dass die Organisation von europäischen Parteien nur schwer möglich zu sein scheint und wir es hier mit Parteibünden und damit Zusammenschlüssen nationaler Parteien zu tun haben. Diese sind weit weniger personalisiert – zumindest nicht auf der europäischen Ebene. Sie führen keine europäischen Wahlkämpfe, sodass die Kommunikation bereits an dieser Stelle Schwächen aufweist. Doch auch auf nationaler Ebene kann ein Auseinanderfallen der konzentrischen Kreise durch den Mehrebenencharakter der Wahlen bei gleichzeitiger Nationalisierung des Wahlkampfes und keiner starken Personalisierung bedingt für die EU nachvollzogen werden. Politische Kommunikation wird zudem in der EU erschwert, da es an wichtigen „vorpolitischen“ Voraussetzungen, wie einem intakten politischen Gemeinschaftsgefühl und funktionierenden europäisch-politischen Diskursen fehlt, welche sich

u. a. in den Debatten des EP spiegeln könnten und überhaupt den Aufbau parteipolitischer konzentrischer Kreise erst ermöglichen. Dieses Argument bezieht sich auf die Argumentation der Stärkung der „gesellschaftlichen Infrastruktur“ (Graf Kielmansegg 2003), auf die sich funktionsfähige demokratische Institutionen in der EU stützen können müssen (vgl. Finke u. Knodt 2005, S. 12).

Als ein weiteres Phänomen kritisiert Crouch die Kommerzialisierung öffentlicher Leistungen, wie sie sich in Public-Private-Partnerships besonders ausdrückt. In der EU kommt der Förderung dieser Partnerschaft eine besondere Bedeutung zu, die zumindest auf den ersten Blick nicht auf die Kommerzialisierung öffentlicher Leistungen gerichtet war. Public-Private-Partnerships waren eines der Kernprinzipien der regionalen Strukturfondsförderung, in der das Regieren im Mehrebenensystem besonders deutlich zum Ausdruck kommt. Anfangs in den 1970er-Jahren als klassische Ausgleichspolitik gestartet, entwickelte sich die Strukturfondspolitik mit der Reform Ende der 1980er-Jahre zu einer europäischen Politik, die weit in die Gestaltung der mitgliedstaatlichen Regionalpolitiken eingriff. Eines ihrer zentralen Strukturprinzipien neben dem Programmansatz der Subsidiarität und Additionalität war das Prinzip der Partnerschaft, das zuerst als vertikale Partnerschaft zwischen Europäischer Kommission und regionaler Regierung und dann als horizontale Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in der Formulierung und späteren Implementation der Förderanträge seinen Ausdruck fand (vgl. Knodt 1998). Die Propagierung von Public-Private-Partnerships wurde zu einem Paradigma, das in der EU wie auch in den Mitgliedstaaten mit den 1990er-Jahren seinen Siegeszug antrat. Es wird von der EU bis heute stark unterstützt und auf nationalstaatlicher Ebene mit den von Crouch formulierten Defiziten implementiert. Somit trifft die Kritik von Crouch hier zu. Gleiches gilt für die Kommerzialisierung öffentlicher Dienstleistungen, die ebenfalls vor allem durch die Kommission aktiv vorangetrieben wird, wie etwa an den aktuellen Diskussionen zur Bereitstellung von Trinkwasser gezeigt werden kann. Hier zog die Kommission auf Druck einer Bürgerinitiative ihre Vorstellung zur Privatisierung vorerst zurück. Insofern findet sich dieser Aspekt der postdemokratischen Konstellation durchaus auch auf europäischer Ebene und gleichzeitig auf nationalstaatlicher Ebene wieder.

Einer der Hauptkritikpunkte von Colin Crouch liegt jedoch in der massiven Einflussnahme starker Unternehmen auf politische Entscheidungen. Dieses Phänomen kann gerade in der EU beobachtet werden. Die Europäische Union und hier insbesondere die Kommission und in zunehmendem Maße auch das Europäische Parlament sind Ziel der Interessenvermittlung einer Vielzahl von Verbänden und Unternehmen (vgl. u. a. Eising 2007; Beyers 2008). Jeweils in der Antizipation eines Bedeutungsgewinns der EG/EU wurden neue Dachverbände wie Niederlassungen nationaler Verbände und Unternehmen gegründet (Kohler-Koch et al. 2004, S. 230-235). Strukturell ist ein Ungleichgewicht in Bezug auf die Organisationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit (Offe 1973) der Interessenvertretung dieser beiden Seiten feststellbar, die die übliche Benachteiligung eher diffuser Interessen aufweist (Kohler-Koch et al. 2004, S. 230-235). Diese Problematik ist in allen pluralistisch organisierten Interessenvermittlungssystemen feststellbar und stellt die bekannte Diskriminierung ressourcenschwacher und weniger organisierbarer sowie konflikt-



fähiger Gruppierungen dar. Allerdings verschärft sich hier die Situation durch den Mehrebenencharakter der EU. Die erfolgreiche Vertretung eines Interesses im europäischen Mehrebenensystem verlangt ein Vielfaches an Ressourcen, muss der Verband oder das Unternehmen doch in die unterschiedlichen Kanäle der Interessenvermittlung auf allen zur Verfügung stehenden Ebenen des Systems investieren. Es kommt zu einer potenzierten Benachteiligung ressourcenschwacher Akteure und diffuser Interessen. Gerade Unternehmen gelingt es durch eigene Repräsentanzen in Brüssel sowie die massive Lobbyarbeit auf allen Ebenen und Zugängen zum Entscheidungssystem der EU ihre Interessen durchzusetzen (Coen 2007; Beyer u. Kerremans 2007). Dieses Phänomen wurde vielfach in der Literatur festgestellt (vgl. Coen 1998, 2007; Beyer 2002, 2004; Knodt et al. 2011).

In der Crouch'schen Argumentation zeigt sich diese Benachteiligung diffuser Interessen in den erfolgreicheren Lobbyingstrategien von Unternehmen als Schlüsselinstitutionen der postdemokratischen Welt (2008, S. 45), die neue Elitenkartelle von Regierung und Wirtschaft entstehen lassen. Diese Konzentration auf die politische Führung als Angriffsziel von wirtschaftlichem Lobbying sowie deren Agieren zusammen mit der Wirtschaft hinter verschlossenen Türen versperrt den Blick auf eine Arena dieser Kooperation: die Verwaltung. Sie taucht zwar andeutungsweise bei Crouch auf, jedoch meist nur in Verbindung mit Lobbyinginitiativen der Unternehmen oder aber in ihrer Funktion als Implementierer der oben erwähnten Public-Private-Partnerships. Damit übersieht Crouch einen Punkt der Durchdringung des politischen Systems und der Verwaltung mit Wirtschaftsinteressen, der in der EU wie auch in der Bundesrepublik eine wichtige Rolle spielt. Denn Crouchs Schlussfolgerung, dass „politics and government are increasingly slipping back into the control of privileged elites in the manner characteristic of pre-democratic times“ (2008, S. 6) zeigt, dass er politischen Akteuren wie Verwaltungen eine passive Rolle und eine Überwältigung durch ökonomische Akteure zuschreibt. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, wie gleich an einem Beispiel etwas ausführlicher gezeigt werden soll. Ähnlich dem Bild von Rosenau, der politische Systeme als „penetrierte Systeme“ bezeichnet hat (Rosenau 1969a, 1969b), werden sie durchlässig für wirtschaftliche Akteure. Das Konzept besagt ursprünglich, dass Nichtmitglieder einer nationalen Gesellschaft direkt und bindend an der Zuteilung von Werten und bei der Mobilisierung von Unterstützung für die Verwirklichung von Zielen in dieser Gesellschaft teilnehmen. Wenn Rosenau dieses Konzept auch für von außen an nationale Gesellschaften herantretende Akteure wie die Besatzungsmächte im Nachkriegsdeutschland konzipiert hat, so scheint doch das Bild übertragbar auf die Staat-Wirtschaftsbeziehungen. Penetrierte Systeme sind durchlässig für externe Akteure, so auch politische Systeme und Verwaltungen im Speziellen für Wirtschaftsakteure, seien es Verbände oder Unternehmen und ihre Entstehung resultiert aus einem intendierten und aktiv betriebenen Prozess, der formalrechtlich fixiert ist, wie gleich zu zeigen sein wird.

Auf der hier interessierenden europäischen Ebene findet sich diese Durchlässigkeit unter dem Begriff des Secondment geführt, wird bisher von der politikwissenschaftlichen Literatur zur Interessenvermittlung jedoch fast gänzlich ignoriert

(vgl. Knodt 2011).<sup>5</sup> Da es bisher keine flächendeckenden politikfeldübergreifenden vergleichenden wissenschaftlichen Analysen über dieses Secondment gibt, kann hier nur schlaglichtartig empirische Evidenz vorgelegt werden. Allerdings zwingt die bisherige Ignoranz in der Literatur zu einer unvermeidlichen Präsentation empirischer Details, um das Phänomen zu verdeutlichen. Zu unterscheiden ist zwischen den „seconded national experts“ (SNEs) (abgeordnete nationale Sachverständige – ANS) einerseits und den „special advisers“ (Sonderberater) andererseits. Als Rechtsgrundlage für die ANS dient eine Kommissionsentscheidung aus dem Jahr 1998 (European Commission 1998)<sup>6</sup>. In Artikel 1 heißt es darin: “1. The present Rules are applicable to national experts on detachment to the Commission and to national and international civil servants and private-sector employees serving with the institution under the staff exchange scheme” (European Commission 1998). Die Dauer des Secondment kann bis zu vier Jahre betragen. Damit legt die Kommission die Grundlage für eine Mitarbeit von Repräsentanten von privaten Unternehmen direkt in der Kommission, die weiterhin ihr Gehalt von ihrem Unternehmen beziehen und somit diesem auch verpflichtet sind. Die Frage stellt sich, mit welchen Aufgaben in solcher Art „ausgeliehene“ Mitarbeiter betraut werden. In Artikel 3 zum Thema „Duties“ heißt es: “2. Unless special instructions to the contrary are given, under the authority of the appropriate Member of the Commission [...] detached national experts shall be excluded from any official act whereby the Commission exercises its public law prerogatives. Nor shall they enter into a commitment on the Commission’s behalf” (European Commission 1998). „Spezielle Instruktionen“ stellen damit jedoch eine Möglichkeit dar, an Gesetzgebung beteiligt zu werden, die auch genutzt wurde. Nachdem Secondment Mitte der 2000er-Jahre in der Öffentlichkeit, vor allem in Deutschland, kritisch diskutiert wurde, veränderte die Kommission ihre Beschlusslage 2008 dahingehend, dass ausgeschlossen wurde, Beschäftigte privater Unternehmen als ANS in der Kommission anzustellen: „Um die Unabhängigkeit der Kommission gegenüber privaten Interessen zu wahren, sollten ANS nur aus einer kommunalen, regionalen oder nationalen Verwaltung oder aus einer zwischenstaatlichen Organisation entsandt werden dürfen“ (Europäische Kommission 2008). Doch diese zunächst strikte Formulierung wurde einige Seiten weiter wieder eingeschränkt: „In Ausnahmefällen und wenn das dienstliche Interesse dies rechtfertigt, kann das für Personalfragen zuständige Kommissionsmitglied die Abordnung eines ANS seitens eines Arbeitgebers, der eines oder mehrere der oben genannten Kriterien nicht erfüllt, genehmigen. Er informiert das Kollegium regelmäßig über die Anwendung dieses Verfahrens“ (Europäische Kommission 2008). ANS-Ausschreibungen spiegeln diesen „Ausnahmecharakter“ weniger wider, sondern lassen eher auf eine regelmäßige Anwendung schließen. In einer am 9.6.2009 veröffentlichten Stellenausschreibung für Seconded National Experts der Euro-

5 Lediglich in der Literatur über regionale Interessenvermittlung in der EU im Hinblick auf den Austausch von Verwaltungsbeamten wird zum Teil auf diese Strategie verwiesen (vgl. Knodt 1998, 2002).

6 Der Beschluss der Kommission zum Secondment wurde mehrmals verändert, die zentralen Punkte waren davon bis 2008 kaum berührt.



pean Union Agency for Fundamental Rights mit explizitem Bezug zur Kommissionsentscheidung von 2008 heißt es: “Candidates MUST have current employment in a national, regional or local public sector, in an international civil service, in *private sector* [Hervorhebung MK] or in non-profit making or voluntary sector” (European Union Agency for Fundamental Rights 2009). Eine 2010 aktualisierte Internetseite von Eurostat definiert ANS ebenfalls unter Einbezug privater Akteure wie folgt: “Seconded national experts [...] are national or international civil servants or persons employed in the private sector who are working temporarily for the Commission” (Eurostat 2010). Diverse Anfragen aus dem EP lassen den Schluss zu, dass die Zahl der ANS in den Jahren 1994 bis 2010 meist zwischen 550 - 650 schwankte, davon 30-40 aus privaten Unternehmen, die sich auf unterschiedliche Generaldirektionen und damit Politikfelder verteilen.<sup>7</sup>

Die Sonderbeauftragten (special adviser) sind bereits eine alte Einrichtung und werden im Gegensatz zu den ANS von der Kommission bezahlt (Council of the European Economic Community/Council of the European Atomic Energy Community 1962). Unter ihnen finden sich Sonderberater, bei denen durchaus Interessenkonflikte bei ihrer Tätigkeit gesehen werden können. Ein aktueller Blick auf die Seiten der Kommissare zeigt folgende Fälle: Das Kabinett Oettinger (Generaldirektion Energie) hat laut Liste einen Sonderbeauftragten, Prof. Dr. Kurt J. Lauk.<sup>8</sup> Der hinterlegte CV zeigt dabei nicht alle wichtigen Details zur Person. Recherchiert man im Netz, so stellt sich schnell heraus, dass Lauk Vorstandsmitglied der VEBA AG (heute EON AG) und bei Daimler-Chrysler, ebenso in hochrangigen Positionen bei Audi war. Im August 2010 positionierte sich Lauk als einer von 40 Unterzeichnern des Energiepolitischen Appells, einer Lobbyinitiative der vier großen Stromkonzerne um die Laufzeitverlängerung deutscher Kernkraftwerke voranzubringen.<sup>9</sup> Deutlich erkennbar war ein Interessenkonflikt auch bei Ralf Linkohr, einem ehemaligen Sonderberater des damaligen Energiekommissars Andris Piebalgs. Dieser war zu dem damaligen Zeitpunkt für die Energieversorgungsunternehmen EnBW und Vattenfall tätig (Bounds 2007) und wurde einem Bericht zufolge von seiner Tätigkeit entlassen, „after failing to clarify there was no conflict of interest between the roles“ (Bounds 2007). Im Gegensatz zum Secondment sind dabei zumindest die Rolle der Sonderbeauftragten von außen klar erkennbar und deren Interessenkonflikte zumindest erahnbar. Die Schwierigkeiten des Secondment dagegen besteht darin, dass von außen betrachtet die Zugehörigkeit zu einem Unternehmen für alle am politischen Prozess beteiligten nicht sichtbar ist. Die Mitarbeiter treten unter dem Namen der Generaldirektion der Kommission und ausgestattet mit deren Visitenkarten auf. Dies kann nicht mehr als Lobbying bezeichnet werden.

Das von Crouch auf nationaler Ebene festgestellte Phänomen der Durchsetzung sozialer Macht, vor allem durch potente Unternehmen, zeichnet sich im europäischen Mehrebenensystem zusätzlich dadurch aus, dass Unternehmen strategisch durch geschickten Ebenenwechsel Erfolge in der Durchsetzung ihrer

7 European Commission 1994; 2001/C163E/116; European Parliament 2000.

8 [http://ec.europa.eu/civil\\_service/about/who/sa\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/sa_en.htm).

9 Letztere Information ist dem eingestellten CV nicht zu entnehmen.

Interessen erzielen können. Auch hierzu ein empirisches Beispiel, damit das in der Literatur als „venue shopping“ (Beyers u. Kerremans 2012) bezeichnete Phänomen auch im Bereich des Secondment deutlich wird: In der Formulierung und Entscheidung über die Chemikalienrichtlinie REACH, da ist man sich in der Literatur einig und in diese Richtung wird auch in der Literatur argumentiert, fanden Lobbyingtätigkeit in einem bis dahin kaum bekannten Ausmaß statt (Eckley u. Selin 2004; Fischer 2008; Lindgren u. Persson 2008). Nicht beachtet wird dabei wieder die Durchdringung der Administration auf den unterschiedlichen Ebenen. In der Formulierungsphase durch die Kommission (GD Unternehmen und Industrie) auf europäischer Ebene war ein Mitarbeiter der Firma BASF<sup>10</sup> mit der Ausarbeitung von REACH befasst und trat auch als REACH Experte der Kommission in der Öffentlichkeit auf (Adamek u. Otto 2008, S. 172-180). Als der Richtlinienentwurf das Initiativstadium der Kommission verlassen hatte und zur Verabschiedung in den Rat gegeben wurde, wechselte eben dieser Mitarbeiter in das deutsche Bundeswirtschaftsministerium<sup>11</sup>, nachdem die Zuständigkeit auf europäischer Ebene von ursprünglich dem Rat der Umweltminister auf den Wettbewerbsrat verlagert worden war (Adamek u. Otto 2008, S. 180-184). Hier arbeitete er an einem Standpunkt der Bundesregierung, der den ohnehin bereits verwässerten Richtlinienentwurf der Kommission weiter entschärfte und damit dem deutschen Umweltministerium, das sich für eine Verschärfung der Richtlinie einsetzte, entgegenwirkte. Zudem trat der Mitarbeiter als Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums im Europäischen Parlament bei einem gemeinsamen Seminar u. a. zu REACH auf (Adamek u. Otto 2008, S. 172-184). Ein solch strategisches Agieren ist nur möglich, wenn das von Crouch beschriebene Phänomen der Dominanz der ökonomischen Akteure sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene auffindbar ist. Einseitige Soziale Macht wird dadurch im europäischen Mehrebenensystem potenziert.

Zusammenfassend zeigt sich somit, dass sich auch im europäischen Mehrebenensystem der EU die von Crouch beschriebenen Phänomene auf allen Ebenen ausmachen lassen. Wenn es also stark ähnliche Phänomene in der EU und damit in einem Kontext, der keine parlamentarische oder präsidentielle Demokratie darstellt, zu beobachten gibt, dann liegt die Vermutung nahe, dass wir es hier *nicht* mit einer postdemokratischen Konstellation zu tun haben, sondern mit einer Entwicklung ganz anderer Art. Es scheint so zu sein, dass die von Crouch beschriebenen Phänomene einen Zustand beschreiben, der unabhängig von einem Verfall einer zuvor bestehenden demokratischen Ordnung entstehen kann. Crouchs Beobachtungen in den westlichen Nationalstaaten, die hier auch im europäischen Mehrebenensystem aufgespürt werden konnten, scheinen doch vielmehr auf das formelle und informelle Verhältnis von Wirtschaftsmacht und politischer Macht und dessen Schieflage zu zielen. Eine Schieflage, deren Entstehen eben gerade

10 Mit lediglich für seine Kommissionszeit ausgesetztem Vertrag. Der Name des Mitarbeiters wird in der Literatur zum Schutz der Persönlichkeitsrechte nicht genannt und soll auch hier nicht interessieren. Aus den Informationen von Adamek und Otto (2008) kann er jedoch heute noch im Netz nachvollzogen werden.

11 Jetzt bezahlt durch BASF, aber nicht als solcher erkennbar.

nicht auf den Zyklus des Aufstiegs und Falls der Demokratie angewiesen zu sein scheint.

Wie könnte man nun diese Phänomene, die Crouch demokratietheoretisch hat deuten wollen, konzeptuell einfangen, insbesondere das Vordringen von ökonomischen Interessen in die Verwaltung? Hilft dabei ein Blick auf die Theorien der Interessenvermittlung? Sieht man sich diese in ihrer Anwendung auf die EU an, kann man zwei Feststellungen treffen: Zum einen werden in der Literatur zur Interessenvermittlung fast ausschließlich Fragen zum Zugang und Einfluss vor allem im Sinne von Ressourcentauschmodellen gestellt (Bouwen 2002; Eising 2009; Beyer et al. 2008; Dürr 2008). Für Fragen der sozialen Macht ist die bisherige Forschung blind. Zum anderen gibt es bisher keine Theorie, die die Durchlässigkeit der politischen Institutionen und das somit mögliche Secondment erklären könnten – am naheliegendsten wäre hier noch die Theorie des Capture. Diese Regulationstheorie befasst sich mit der Interaktion zwischen ökonomischen Akteuren und staatlichen Einheiten. Dabei wird davon ausgegangen, dass staatliche Regulierungsbehörden durch die zu regulierenden Akteure „gefangen genommen“ werden und damit eher eine Politik im Dienste der ökonomischen Akteure als der gesamten Gesellschaft betreiben. Die immer wieder kritisierte passive Rolle der staatlichen Akteure (vgl. Dabscheck 1989, S. 172) passt auch nicht zu dem hier beschriebenen, von staatlicher Seite gewollten, Eindringen privater Akteure in öffentliche Entscheidungssysteme. Hier geht es um die Mitgestaltung der Regulierung durch private Akteure. Diese Art des Einflusses wird durch den Capturebegriff nicht erfasst. Zudem beruht die Capture Theorie auf der Annahme, dass die Regulatoren Capture nur zulassen, da sie im Gegenzug zur Berücksichtigung der Interessen der zu Regulierenden auf Unterstützung im politischen Wettbewerb zählen können. So setzen auch die meisten Gegenstrategien, wenn sie nicht auf Deregulierung zielen, auf eine Reduzierung der Notwendigkeit von Wahlkampfunterstützung (Etzioni 2009). Eine Erklärung des Funktionierens von Capture, die in dem hier untersuchten EU Fall von Secondment nicht greift und hier höchstens partiell durch persönliche Interessen von Kommissionsmitgliedern an einem lukrativen Wechsel in die Privatwirtschaft ersetzt werden könnte.

Es scheint so zu sein, dass Phänomene wie Secondment und einseitige Einflussnahme eher aus einem institutionalistischen Blickwinkel heraus betrachtet werden können. Dabei wird hier von einem breiten Verständnis von Institutionen ausgegangen, das über die Annahme von Institutionen als formale Organisation von Politik hinausgeht. Somit werden Institutionen nicht nur als rechtliche Regelungen und kodifizierte Verfahren zum Treffen verbindlicher Entscheidungen im Sinne von Regelungsaspekten konzipiert (Mayntz u. Scharpf 1996, S. 45-46), sondern basieren darüber hinaus auf einer breiten Anerkennung von grundsätzlichen Überzeugungen dessen, was als angemessen, legitim und effektiv zu gelten hat, sowie auf bewährten Routinen und Interaktionsmustern der Problembearbeitung und Konfliktregelung (vgl. Kohler-Koch u. Knodt 1999, S. 171). Damit werden Institutionen auch als Träger von paradigmatischen Handlungsorientierungen und Rationalitätskriterien (Lepsius 1995, S. 395) gesehen. Institutionen sind folglich soziale Gefüge, die auf formalen Regeln sowie gesellschaftlichen Prinzipien und Normen beruhen. Innerhalb von Institutionen finden sich geteilte Überzeu-

gungen von „vorbildlicher“ und „verbindlicher Ordnung“ (Weber 1980, S. 6) und dessen, was als „gutes Regieren“ verstanden werden kann. Nach außen sichtbar werden diese geteilten Überzeugungen durch Routinen, Verfahrensweisen und Stile sozialer Interaktion, die als angemessen gesehen werden. In diesem Sinne definiert Olsen Institutionen als “[...] a collection of practices and rules defining exemplary or appropriate behaviour for groups of actors in specific situations” (Olsen 1995, S. 5). Somit stellen sich hier die europäischen Institutionen wie folgt dar: Formal werden gesellschaftliche Akteure durch den vertraglich geregelten freien Zugang zu Informationen der und Interessenvermittlung in die EU Organe sowie ein sekundärrechtlich geregeltes Secondment in die Entscheidungsfindung eingebunden. Denn politische Institutionen, insbesondere die Administration, sind mittlerweile permeabel geworden und lassen auch neue Formen der Interessenvermittlung zu. Die hier rudimentär durchgeführte Analyse der Routinen hat jedoch gezeigt, dass sich politische Institutionen allerdings als „semi“-permeabel darstellen, da gemeinwohlorientierte Interessen im Secondment kaum Zugang finden sowie in der pluralistischen Interessenvermittlung im Mehrebenensystem durch fehlende Ressourcen stark benachteiligt sind. Dadurch ist es Verbänden und vor allem Unternehmen gelungen, Verbands- bzw. Firmenangehörige mit eigenem Schreibtisch in den Behörden zu platzieren, die nicht nur in der Implementation von Politiken Expertise einbringen, sondern zum Teil sogar in die eng an die Firmeninteressen gekoppelte Entscheidungsfindung eingebunden sind, wie gerade holzschnittartig gezeigt. Diese starke Integration der Verbände/Unternehmen durch eine höhere Semi-Permeabilität steigert die Macht dieser Verbände/Unternehmen ungemein. Andere Interessen, die eher dem Gemeinwohl verpflichtet sind, werden gleichzeitig exkludiert. Diese Durchdringung betrifft alle Ebenen des europäischen Mehrebenensystems, die regionale (Landesbehörden), nationale und europäische Ebene. Der – zum Teil der von Crouch auch angesprochenen Verschlankung der Verwaltungen im Zuge der New Public Management Reformen geschuldeten – fehlenden Expertise in der Verwaltung versucht die Politik mit einer verstärkten Durchlässigkeit für Partikularinteressen entgegen zu wirken. Somit stellt sich die starke Durchlässigkeit als anerkannt angemessene und sachgemäße Problemlösung normativ akzeptiert dar.

Nun gibt es zwei Arten, auf diese Semipermeabilität penetrierter politischer Systeme auf europäischer Ebene zu reagieren, sofern davon ausgegangen werden soll, dass sie Ergebnisse produzieren, denen meist eine Gemeinwohlorientierung abgesprochen werden kann und die wenig zum Gelingen des reformistischen Projekts einer „gerechten“ oder ‚wohlgeordneten‘ Gesellschaft“ (Habermas 1998, S. 93) beitragen, wie es in der Nachkriegszeit der Aufbau des Sozialstaates als „sozialdemokratisches Projekt“ geleistet hat (Habermas 1998, S. 93). Wie könnte nun der einseitigen Durchlässigkeit der politischen Systeme entgegengewirkt werden? Colin Crouch hat dabei deutlich gemacht, dass der „Niedergang der traditionellen Arbeiterklasse“ (Crouch 2008, S. 71) die Hoffnung auf die Arbeiterbewegung als traditionellem Gegenpart in der Bändigung der Macht des Kapitals hat schwinden lassen. Damit, so machen die Herausgeber dieses Schwerpunkthefts deutlich, „korrespondiert der relative Machtverlust gerade jener sozialen Akteure, die programmatisch [...] für die Erweiterung der politischen zur sozialen

Demokratie standen“ (Eberl u. Salomon i. d. Heft). Es stellt sich die Frage nach einer neuen Gegenmacht, die sich wieder in der Pflicht sehen würde, den Gleichheitsinteressen subalternen Gruppen Zugeständnisse machen zu müssen (Eberl u. Salomon i.d. Heft). Im Zuge ihrer Argumentation richten Eberl und Salomon ihren Blick auf prozedurale Alternativen dieses Dilemmas und hier speziell auf die Vorschläge dezentraler Rechtsetzung bei Ingeborg Maus. Im Folgenden soll diese Alternative für die EU in den Blick genommen werden.

### 3. Dezentrale und funktionale Rechtsetzung als Ansatzpunkte sozialer Demokratie in der EU?

Die Herausgeber dieses Heftes haben in der Einleitung deutlich gemacht, dass die Diagnose der postdemokratischen Konstellation die enge Verknüpfung der Legitimationskrise der Demokratie mit der sozialen Krise augenfällig macht. In ihrem Bestreben dem entgegen zu wirken diskutieren sie unterschiedliche Optionen sozialer Demokratie und greifen dabei auf die Arbeiten von Maus zurück.

Ingeborg Maus hat in ihrer Rekonstruktion des Phänomens der Volkssouveränität eine radikale Version der Demokratie wieder belebt, in dem sie Volkssouveränität und Rechtsstaat in Kantscher aufklärerischer Weise wieder verknüpft (Maus 2011). Volkssouveränität zielt damit sowohl auf die radikale Inklusion aller Gesetzesunterworfenen in die gesetzgebende Souveränität als auch die Unterordnung aller exekutiven Apparate. Denn Volkssouveränität ist vielmehr „in jeder ihrer Aktivierungen der genaue Gegenspieler der gewalthabenden Staatsapparate“ (Maus 2011, S. 9), die sich nach ihrer Meinung vom Recht entkoppelt haben. Dieser Prozess der Entkoppelung, bei Maus als Transformationsprozess der „Refeudalisierung“ beschrieben (Maus 2011), führt in ihren Augen zu eben jener Passivierung des Volks, die auch Crouch beschreibt. Dem will Maus entgegenwirken und setzt dabei auf prozeduraldemokratische Verfahren einer „bereichsspezifischen“ Rechtsetzung (Maus 1986, S. 298). Sie konstruiert damit in Auseinandersetzung mit und Abgrenzung zu Heller „autonome diskursive Normbildungsprozesse“, die als dezentrale gesellschaftliche Rechtsetzungsverfahren unter der Beteiligung der jeweils Betroffenen, die in klassischen Rechtsetzungsverfahren keine Stimme hätten, ausbuchstabiert werden sollen (Maus 1986, S. 197). Sie wendet sich somit gegen eine politische Zentralisierung des Begriffs der Volkssouveränität, wie sie ihn noch bei Heller ausmacht. Maus sieht Hellers propagierte „Herrschaft des Volkes als Einheit über das Volk als Vielheit“ [...als] spätestens dann prekär, wenn unter den Bedingungen hochgradiger Ausdifferenzierung der Rechtsinteressen Gesetzgebung längst nicht mehr als ein Vorgang verstanden werden kann, in dem „alle über alle das Gleiche beschließen“ (Maus 1986, S. 196). Somit führt ihre Rekonstruktion der Heller'schen Voraussetzungen unter gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen unweigerlich zu dezentralisierten Prozessen der Rechtsetzung. Maus' Konstruktion bereichsspezifischer Rechtsetzung erinnert stark an Abromeits Kontrollrechte für sektorale und funktionale Demoi, wie sie sie für die Europäische Union konzipiert hat (1997). Der Kern des Vorschlags ist ein „System von Vetorechten“ (Abromeit 1997, S. 116-119), durch das

funktional oder regional zugeschnittene Öffentlichkeiten (Demoi) eine Regelung auf europäischer Ebene blockieren und zur Entscheidung an die Mitgliedstaaten zurück verweisen können. Gegenüber Abromeit betont Maus jedoch nicht die nachträgliche Kontrolle in Form von Vetorechten, sondern die Möglichkeiten einer Beteiligungsgesetzgebung. Gestaltungskompetenzen sind in Abromeits Modell gerade nicht enthalten, auch wenn die Vetodrohung durch sektorale und regionale Öffentlichkeiten zu einer Berücksichtigung von Anliegen bereits in der Beratungsphase von Politik führen kann. Prozedural kann Maus bei ihrer Form der demokratisierten Normsetzung nicht auf direktdemokratische Verfahren zurückgreifen, wie sie für Abromeits Vetorechte so passend sind. Sie muss dagegen auf diskursive Normsetzung durch eine noch zu bestimmende dezentrale Grundgesamtheit von Betroffenen bauen. Dieser Vorschlag der Dezentralisierung der Gesetzgebung entspricht damit der Dezentralisierung der Politik, so Maus (2011, S. 12).

„Angesichts einer Interessendiversifizierung auch an der gesellschaftlichen Basis, die im klassischen Parteiensystem nicht einmal mehr ‚repräsentiert‘ werden kann, ist eine Arbeitsteilung zwischen parlamentarischer und basisdemokratischer Gesetzgebung konzipiert: Rechtsnormen, die nur noch eine begrenzte Anzahl von ‚Adressaten‘ betreffen, können in dezentralen Rechtsetzungsarrangements beraten und verabschiedet werden, in denen die betroffenen Konfliktparteien einander direkt konfrontiert und mit symmetrischen Verhandlungspositionen ausgestattet werden, die die Asymmetrien gesellschaftlicher Macht rechtlich kompensieren“ (Maus 2011, S. 12).

Die parlamentarische Gesetzgebung ist dabei für die Verfahrensnormen, nach denen die basisdemokratische Gesetzgebung Inhalte festlegt, zuständig. Die zentral zu beantwortende Frage wird dabei sein, wer über den Zuschnitt dieser dezentralen und funktionalen Adressatenkreise zu bestimmen hat und wie die unbedingt notwendige Symmetrie der Interessen hergestellt werden soll. Will man dieses Modell auf die Europäische Union übertragen, sind dies fürwahr keine trivialen Fragen.

Der Vorschlag von Maus weist eine gewisse Passfähigkeit zur Form des Regierens in der EU auf. Die Charakteristika des europäischen Mehrebenensystems, die das Zusammenwirken von supranationalen Institutionen und Mitgliedstaaten einschließen, bereiten den Boden für andere Arten des Regierens, wie es der Maus'sche Ansatz sein könnte. Mitglied der EU zu sein, hat für politische Institutionen die Konsequenz des Verlusts des exklusiven Privilegs autoritativer Allokation. Sie sind vielmehr in ein komplexes trans- und supranationales Mehrebenensystem eingebunden. In der ebenen- und damit auch territorienübergreifenden Politikgestaltung setzen die unterschiedlichen Akteure des europäischen Mehrebenensystems autoritativ Normen und Regeln des europäischen politischen Raums. Dementsprechend wurde für das europäische Mehrebenensystem auch der Begriff des „interpenetrated system of action“ (Grote et al. 1996) kreiert, um damit die Analyse der Verbindungen ansonsten formal getrennter Ebenen zu erleichtern. Dabei erweist sich die EU als ein polyzentrisches System, in dem unterschiedliche Entscheidungszentren existieren, die formal von einander unabhängig sind (Ostrom 1999). Das hierarchische Zentrum eines solchen Systems ist durch funk-



tionale Netzwerke ersetzt (Kohler-Koch 1999) und teilt sich in multiple, überlappende Arenen (Frey u. Eichenberg 1999). Diese vernetzten Arenen umfassen unterschiedliche Akteure mit zum Teil divergierenden Interessen. Das Organisationsprinzip der Entscheidungsfindung im europäischen Mehrebenensystem basiert auf Konsens, um die Heterogenität des Systems managen zu können. In der konsensorientierten Politikgestaltung werden Problemlösungsstrategien harten Verhandlungen vorgezogen (Knodt 2005). Nimmt man die Konstruktion der EU als ein mehrere Ebenen überspannendes System mit sich überlappenden dezentralen und funktional konstruierten Netzwerken und Arenen ernst, so fügt sich die Idee einer dezentralen und funktional angelegten demokratischen Rechtsetzung gut in dieses Gebilde ein, sehen wir von den angesprochenen Probleme der Abgrenzung des Adressatenkreises zuerst einmal ab. Es stellt sich nunmehr die Frage nach ganz konkreten empirischen Ansatzpunkten in der EU.

In einem Bereich existiert bereits dezentrale und funktionale Rechtsetzung in der EU, wenn auch nicht ganz in der von Maus erarbeiteten Form. Dies ist die Rechtsetzung im Bereich der Sozialpolitik, die im Rahmen des Sozialen Dialogs stattfinden kann. Dabei muss hervorgehoben werden, dass die EU im Bereich der Sozialpolitik nur über sehr eingeschränkte Kompetenzen verfügt und keine umverteilungswirksame Sozialpolitik betreiben kann. Trotzdem kann hier in einem Teilbereich die Anlage zur funktionalen Rechtsetzung beobachtet werden.

Die Anfänge der Einbindung der Sozialpartner, im Sinne der Vertreter sowohl der Arbeitgeber und der Industrie als auch der Arbeitnehmer, geht auf eine Initiative in den siebziger Jahren zurück. Der Werner Report zur Wirtschafts- und Währungsunion schlug 1970 eine Beteiligung der Sozialpartner vor, wurde jedoch durch das Scheitern der Wirtschafts- und Währungsunion nicht realisiert. In dem Ratsbeschluss der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 sowie dem von der Kommission vorgelegten sozialpolitischen Aktionsprogramm aus dem Jahre 1974 wurde anerkannt, dass die wirtschaftliche Expansion der Gemeinschaft keinem Selbstzweck dienen soll, sondern die Lebensqualität und den Lebensstandard der Bevölkerung heben sollte. Eines der Hauptziele bildete eine weitgehende Beteiligung der Sozialpartner.<sup>12</sup>

Vor dem Hintergrund eines Einbruchs der wirtschaftlichen Entwicklung und eines paradigmatischen Wandels der Wirtschafts- und Sozialpolitiken vieler EG-Mitgliedstaaten hin zu einem neoliberalen Kurs stockte jedoch die Umsetzung des Aktionsprogramms. Mit dem Amtsantritt von Kommissionspräsident Jacques Delors 1985 wurde der soziale Dialog wiederbelebt. In Folge der Initiative Delors wurde der Kommission in Art. 118b der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 die Aufgabe übertragen, den Dialog zwischen Kapital und Arbeit auf europäischer

12 Parallel dazu hatte seit den Sechzigerjahren bereits ein sozialer Dialog vor allem im Wirtschafts- und Sozialausschuss und auf sektoraler Ebene stattgefunden. Letzteres geschah in zwei Formen: In Sektoren mit Gemeinschaftspolitik, wie etwa der Agrarpolitik, wurden hochgradig formalisierte (insgesamt zehn) „Paritätische Ausschüsse“ durch formalen Beschluss der Kommission gebildet. Insgesamt zehn „Informelle Arbeitsgruppen“ hatten die Sozialpartner auf rein freiwilliger Grundlage gegründet. Beide Formen erfüllten vor allem Konsultationsaufgaben und stellten der Kommission notwendige Informationen zur Verfügung. Diese Art des „alten Sozialdialogs“ findet weiterhin statt (Keller u. Sörries 1999, S. 230; Keller 2003).

Ebene zu entwickeln. In der Ausführung wurde deutlich, dass es damals um inhaltliche Zuarbeit ging, nicht jedoch um eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die Sozialpartner. Dies änderte sich erst mit dem Maastrichter Vertrag 1992, der die Sozialpolitik zurück auf die europäische Agenda brachte. Der Maastrichter Vertrag ergänzte das Primärrecht um das Abkommen über die Sozialpolitik, das zwischen den Mitgliedstaaten der EG mit Ausnahme Großbritanniens abgeschlossen wurde.<sup>13</sup> Die Kommission spielte in der Durchsetzung des neuen Abkommens eine zentrale Rolle. Sie setzte dabei das Leitbild der „Sozialpartnerschaft“ durch, das sie als erstrebenswerte Praxis konstant propagierte und dadurch schlussendlich die Regierungen im Rat (mit Ausnahme Großbritanniens) überzeugte (Falkner 1998). Innerhalb des Abkommens wurde der Sozialdialog formalisiert und kann auf intersektoraler, zentraler wie auch auf sektoraler Ebene praktiziert werden (Keller 2003).

Im Entscheidungsprozess des Sozialabkommens wird die Regelungskompetenz der Sozialpartner offiziell anerkannt und es wurde ein verpflichtendes Verfahren für ihre frühzeitige Einbindung formuliert und primärrechtlich fixiert.<sup>14</sup> Dabei muss die Kommission die Sozialpartner anhören: Erstens, in allgemeiner Form vor der Formulierung eines Vorschlags zur möglichen Ausrichtung einer Gemeinschaftsaktion (Art. 154, 2 AEUV) sowie zweitens, in spezifischer Form zum Inhalt des vorgesehenen Vorschlags. Die erste Anhörung kommt einer Beratung gleich, da die Vorschläge nicht von der Kommission angenommen werden müssen, sondern eher dem Austausch von Informationen dienen. Die Kommission entscheidet allein über die Initiierung des Verfahrens. In der zweiten Phase des Konsultationsverfahrens sollen die Sozialpartner eine Stellungnahme oder Empfehlung zum Vorschlag der Kommission übermitteln (Artikel 154, 3 AEUV). Die Sozialpartner können nach Artikel 154, 4 und 155 (AEUV) auch entscheiden, die inhaltliche Ausgestaltung einer Gemeinschaftsaktion selbst zu übernehmen, was einen Ansatzpunkt im Sinne von Maus darstellen würde. Danach wird ein sozialer Dialog auf Gemeinschaftsebene zwischen den Sozialpartnern geführt. Er kann mit einer gemeinsamen Vereinbarung abschließen, die als vertragliche Beziehung gewertet wird. Im Vertrag heißt es dazu: „Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder [...] auf gemeinsamen Antrag der Unterzeichnerparteien durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission. Das Europäische Parlament wird unterrichtet“ (Art. 155,2 AEUV). Somit sind die Sozialpartner zur Politikformulierung und Entscheidung ermächtigt. Diese Selbstregulierungsfunktion ist jedoch de facto eingeschränkt: Erst wenn die Kommission nach der ersten Anhörung der Sozialpartner eine Gemeinschaftsmaßnahme für zweckmäßig hält und die Initiative ergriffen

13 Das sog. „opting-out“ Großbritanniens fand nach den Parlamentswahlen im Mai 1997 sein Ende.

14 Mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 wurde das Sozialprotokoll und damit diese Verfahrensweise in das Gemeinschaftsrecht integriert. Der Vertrag von Nizza übernimmt die Regelungen über den sozialen Dialog fast unverändert mit nur sprachlichen Änderungen (Artikel 138 und 139 EGV-Nizza) und der Änderung des Übergangs zur qualifizierten Mehrheit. Auch in den Lissabonner Vertrag wurden diese beiden Artikel über den sozialen Dialog fast wortgleich übernommen (Artikel 154 und 155 AEUV).

hat, können sich die Sozialpartner in der zweiten Anhörungsphase für eine Selbstregulierung entscheiden. Somit kommt ihnen keine Agenda-Setting Funktion zu. Zudem wird meist der Weg über den Rat zur Gesetzgebung gewählt. Dabei beschließt der Rat auf Antrag der Sozialpartner, die die geschlossenen Vereinbarungen unterzeichnet haben, und auf Vorschlag der Kommission in den Bereichen der vertraglich geregelten sozialen Vorschriften mit qualifizierter Mehrheit (Art. 155 AEUV). Erst dann kann die Vereinbarung als verbindliches EG-Recht implementiert werden (vgl. Falkner 1998, S. 150 und 2000, S. 286; Keller 2008, S. 227-228). Somit liegt die Überführung der Vereinbarungen in eine verbindliche Entscheidung weiterhin beim Rat. Eine Implementation kann auf diesem Weg nicht allein durch die Sozialpartner erreicht werden. Die zweite in Artikel 155 AEUV festgelegte Möglichkeit, die die Durchführung der auf Gemeinschaftsebene geschlossenen Vereinbarungen direkt nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten vorsieht, wurde jedoch bisher noch nicht beschritten. Zudem ist die Regelung exklusiv auf die Sozialpartner sowie bestimmte Bereiche des Politikfelds der Sozialpolitik beschränkt (Keller 2011).

Dieser Ansatzpunkt für eine funktionale Rechtsetzung stellt eine Koppelung hoheitlicher und gesellschaftlicher Steuerung dar, die Elemente von funktionaler Selbstregulierung erkennen lässt. Jedoch sind dem enge Grenzen gesetzt und sie erfüllt nur ansatzweise die Bedingungen von Maus: Wenn die Sozialpartner einen Einfluss ausüben wollen, so können sie dies nur, wenn sie sich einig sind. Somit ist der soziale Dialog nur für unstrittige Themen geeignet. Das wiederum zeigt, dass es weniger um den Austausch guter Gründe zu durchaus strittigen Themen geht, als vielmehr um eine Zuarbeit der Sozialpartner in nicht kontroversen Fragen. Denn die bisherigen Vereinbarungen der Sozialpartner beruhten meist nur auf einem Teil der von der Kommission vorgelegten Vorschläge. D. h., konsensfähige Teilbereiche des Kommissionspakets werden herausgenommen und als gemeinsamer Vorschlag eingebracht, wohingegen strittige Themen und damit kontroverse Komponenten, bei denen der Austausch von guten Gründen von Nöten ist, nicht zur Abstimmung gelangen.

Einen weiteren Punkt des Vorschlages von Maus sieht man hier nicht erfüllt: die Einbindung aller Betroffenen. Der soziale Dialog ist durch exklusiven Zugang ausgezeichnet, der als neo-korporatistisches Arrangement angelegt ist. Bis jetzt nehmen als korporative Akteure am sozialen Dialog (1) BUSINESSEUROPE (früher UNICE [Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände]) für die Privatwirtschaft und CEEP (Europäische Zentrale der öffentlichen Wirtschaft) für öffentliche Unternehmen auf der Arbeitgeberseite, (2) der EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) auf der Arbeitnehmerseite und (3) die Kommission als wichtigster europäischer Partner sowie ggf. der Ministerrat als endgültiger Entscheider teil. Von unterschiedlichen Verbänden wird die Teilnahme allein von BUSINESS-EUROPE für die private Arbeitgeberseite angegriffen. Die derzeitige Bezeichnung des Sozialdialogs als „closed shop“ und die Forderungen nach eigenständiger Beteiligung zusätzlicher zivilgesellschaftlicher Akteure (Keller u. Sörries 1998, S. 721; Keller 2008, S. 211-212) zeigen klar, dass damit der Beteiligung der Betroffenen, wie von Maus gefordert, nicht Rechnung getragen wird.

#### 4. Semipermeable Entscheidungsstrukturen und die Chancen dezentraler funktionaler Rechtsetzung

Dieser Beitrag ging der Frage nach, ob sich Phänomene einer postdemokratischen Konstellation auch in der Europäischen Union finden lassen. Dieser Fall ist gerade deshalb für die Frage nach der Postdemokratie so spannend, da das Haus Europa als Ausgangspunkt zu keinem Zeitpunkt den Tatbestand der „vollwertigen Demokratie“ erreicht hatte. Wie zu erwarten hat der erste Teil des Beitrags deutlich gemacht, dass sich Phänomene wie sie Colin Crouch in den europäischen Nationalstaaten ausgemacht hat, auch im europäischen Mehrebenensystem finden lassen und zwar auf allen Ebenen und im Zusammenspiel derselben. Dabei wurde das Augenmerk auf das Phänomen des Secondment gelenkt, das in besonderer Weise den massiven Einfluss starker Wirtschaftsakteure, insbesondere starker globaler Unternehmen, unterstreicht. Lassen sich Spuren solcher Phänomene finden, so liegt die Vermutung nahe, dass die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen nicht an einem Verfall der Demokratie ansetzen sollten. Vielmehr hat dieser Beitrag den Vorschlag unterbreitet, dieses Phänomen aus Sicht der politischen Institutionen zu betrachten. Hier wurde die Problematik der semi-permeablen Verwaltung eingeführt, die fehlende Expertise in der Verwaltung und Politik mit einer verstärkten Semi-Permeabilität für Partikularinteressen auszugleichen sucht. Ihr exkludierender Charakter erhöht die Macht der Verbände und vor allem der globalen Unternehmen und schottet große Teile des Politikzyklus vom Agenda-Setting bis zur Implementation von einer Vielzahl gesellschaftlicher Interessen ab. Eine solche Sichtweise würde es erlauben, die Kopplung des Crouch'schen Phänomens an den demokratischen Zustand eines politischen Systems aufzuheben und einen vergleichenden Blick auf die EU ebenso zu gestatten wie etwa auf autoritäre Systeme. In den Mittelpunkt würde somit das Verhältnis zwischen ökonomischer und politischer Macht in politischen Systemen gestellt.

Der Beitrag hat auch deutlich gemacht, dass zu der von Maus dargestellten Problematik, dass die stärksten privaten Akteure eine Befreiung von formalem Recht und die privatvertragliche Hervorbringung von Recht vorantreiben, noch eine weitere Entwicklung hinzukommt, die eine Aushöhlung des formalen Rechts nicht unbedingt nötig macht. Durch Interessenvermittlung in der Art des Secondment wird bereits die Formulierung des formalen Rechts unter Mitwirkung der stärksten privaten Akteure geleistet. Die Regelungsadressaten sitzen somit bereits bei der Formulierung an den Tischen der Verwaltung, ohne dass sie von außen als solche zu erkennen sind. Somit ist die Notwendigkeit eines seiner Inhalte beraubten Rechts bereits von Seiten der Unternehmen vielfach nicht mehr gegeben. Es wäre für weitere Forschung überaus spannend, vergleichend zu analysieren, ob es in Fällen der Rechtsetzung unter Einbezug von Secondment weiterhin zu dieser von Maus beschriebenen Form der Entleerung kommt – die Vermutung liegt nahe, dass dies nicht der Fall sein wird.

Mit der Hinwendung zu Maus hat dieser Beitrag überprüft, ob es in der Europäischen Union Ansatzpunkte für Elemente einer sozialen Demokratie herauszufiltern gibt, die sich an die Maus'sche Konzeption der bereichsspezifischen Rechtsetzung anlehnen und dem Phänomen der Semi-Permeabilität entgegenwirken

könnten. Der Beitrag hat dabei deutlich gemacht, dass die Orientierung an dezentralen und funktionalen Arenen der Rechtsetzung zum einen dem Organisationsprinzip der Europäischen Union entgegenkommt und zum anderen bereits in einem Teilbereich im Ansatz existiert. In der Beschreibung der Rechtsetzung durch die europäischen Sozialpartner in Teilbereichen der europäischen Sozialpolitik wurde jedoch schnell deutlich, dass auch dieser Ansatzpunkt noch weit von den Vorstellungen von Maus entfernt ist und ihm doch ein exkludierender Charakter der Beteiligten eigen ist. Dieses empirische Beispiel offenbart jedoch zwei weitere grundlegende Schwierigkeiten, die eine Umsetzung des Maus'schen Vorschlags in der EU hätte:

Zum einen ist es die Frage nach dem Zuschnitt bereichsspezifischer Adressatenkreise. Wer bestimmt diese und wie genau soll die unbedingt notwendige Symmetrie hergestellt werden? Die bisherigen Vorstöße der EU zur Alimentierung ressourcenschwacher Interessenvertreter vor allem aus dem NGO Bereich haben sich als wenig wirksam erwiesen und können in keiner Weise die vorhandenen Ungleichgewichte ausgleichen (Finke u. Knodt 2005).

Zum Zweiten wird vor allem ein Tatbestand bei der Transferierung eines solchen Gedankens auf die europäische Ebene von Bedeutung sein, an dem bereits die Übertragung partizipativer und deliberativer Demokratiemodelle gescheitert ist und dies ist die Größe der Gremien. Die von Maus vorgeschlagene dezentrale Rechtsetzung durch die Betroffenen bedarf einer konsensorientierten Problemlösung durch kooperative Kommunikationsstrukturen, die denen der „diskursiven“ (Dyrek 1990), „partizipativen“ (Heinelt et al. 2002) oder „deliberativen“ (Habermas 1992) Verfahren nicht unähnlich sind, wird es doch auch bei Maus auf einen sachlichen Austausch verallgemeinerungsfähiger Argumente und nicht auf die Durchsetzung von Machtpositionen ankommen, will sie die Refeudalisierung im Sinne einer Machtaufteilung zwischen staatlichen und bestimmten gesellschaftlichen Eliten überwinden helfen. Doch diese konsensorientierten Kommunikationsstrukturen haben von der Anzahl her beschränkte Adressatenkreise zur Voraussetzung (Benz 1998, S. 206).

„Kommunikation in großen Gremien muss formalisiert werden, sie wird dadurch schwerfällig, die Unmittelbarkeit von Rede und Gegenrede geht verloren, der Zeitaufwand für den Argumentationsprozess steigt. Ebenso sind Einigungen über Paketlösungen nur wahrscheinlich, wenn die Zahl der betroffenen Interessen gering ist. Je größer der Kreis der Beteiligten, desto schwieriger wird das Auffinden tauschfähiger Güter und die Festlegung akzeptierbarer Tauschverhältnisse (Transaktionskostenproblem)“ (Benz 1998, S 206).

Doch die Abgrenzung von funktionalen Betroffenenengruppen in der EU, wenn sie denn möglich ist, wird gerade in der ebenenüberspannenden Anlage der EU eine große Anzahl von Berechtigten für den Rechtsdiskurs versammeln. Mit ebendiesem Problem hat die EU und hier vor allem die Kommission zu kämpfen, wenn sie versucht, ihre eigenen Ansprüche einer partizipativen und deliberativen Kommunikationsstruktur in der Entscheidungsfindung umzusetzen. Was sich zeigt ist, dass sie aufgrund der hohen Zahl an Betroffenen auf die aggregierte Form der Interessenvermittlung in Form von europäischen Dachverbänden sowie Netzwer-

ken dieser Dachverbände zurückgreift. Damit verletzt sie massiv die deliberativ-demokratischen Standards, die sie für eine Erhöhung ihrer Legitimität notwendigerweise zu erbringen in der Lage sein müsste (Knodt 2012). Ganz deutlich kann man dies an Konstruktionen wie der Kontaktgruppe in der DG Handel der Europäischen Kommission beobachten, die eine Art Scharnier und auch Filter zwischen Kommission und Zivilgesellschaft darstellt. Die Konstruktion der Kontaktgruppe entspricht der Präferenz der Kommission, nur mit zentralen Ansprechpartnern für ein Thema zu kommunizieren, wie es etwa das, in der Kontaktgruppe präsente, Netzwerk sozialer NRO „Platform of European Social NGOs“ klassisch repräsentiert (Knodt 2005). Mit diesen Problemen würde eine Implementation der Vorschläge von Maus in der EU massiv zu kämpfen haben.

## Literatur:

- Abromeit, Heidrun. 1997. Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union. In *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Hrsg. Klaus-Dieter Wolf, 109-123. Baden-Baden: Nomos.
- Abromeit, Heidrun. 2002. *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Adamek, Sascha, und Kim Otto. 2008. *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*. Köln: Kiepenheuer + Witsch.
- Benz, Arthur. 1998. Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staate. In *Demokratie – eine Kultur des Westens*, Hrsg. Michael Greven, 201-222. Opladen: Leske + Budrich.
- Beyers, Jan. 2002. Gaining and Seeking Access: the European Adaptation of Domestic Interest Associations. *European Journal of Political Research* 41: 585-612.
- Beyers, Jan. 2004. Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics* 5: 211-240.
- Beyers, Jan. 2008. Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations. *West European Politics* 31: 1188-1211.
- Beyers, Jan, und Bart Kerremans. 2007. Critical Resource Dependencies and Europeanization of Domestic Interest Groups. *Journal of European Public Policy* 14: 460-481.
- Beyers, Jan, und Bart Kerremans. 2012. Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multilevel Venue Shopping in Four EU Member States. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25: 263-290.
- Beyers, Jan, Rainer Eising und William Maloney. 2008. Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much we Study, Little we Know. *West European Politics* 31: 1103-1128.
- Blühdorn, Ingolfur. 2012. Die postdemokratische Konstellation. In *Demokratie! Welche Demokratie?: Postdemokratie kritisch hinterfragt*, Hrsg. Jürgen Nordmann, Katrin Hirte und Walter Otto Ötsch, 69-91. Marburg: Metropolis.
- Buchstein, Hubertus, und Frank Nullmeier. 2006. Einleitung. Die Postdemokratie-Debatte. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 19: 16-22.
- Bounds, Andrew. 2007. Brussels special advisers to be named. *Financial Times* 18.02.2007.
- Bouwen, Peter. 2002. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access. *Journal of European Public Policy* 9: 365-390.



- Coen, David. 1998. The European Business Interest and the Nation State: Large-Firm Lobbying in the European Union and Member States. *Journal of Public Policy* 18: 75-100.
- Coen, David. (Hrsg.). 2007. Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying. *Journal of European Public Policy* 14(3) (Special Issue).
- Council of the European Economic Community/Council of the European Atomic Energy Community. 1962. *Regulation No 31* (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, 14.06.1962. REGULATION No 31 (EEC). 11 (EAEC).
- Crouch, Colin. 2008. *Postdemokratie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Crouch, Colin. 2013. *Jenseits des Neoliberalismus. Ein Plädoyer für soziale Gerechtigkeit*. Wien: Passagen Verlag.
- Dabschek, Braham. 1989. A Survey of Theories of Industrial Relations. In *Theories and Concepts in Comparative Industrial Relations*, Hrsg. Jack Barbash und Kate Barbash, 155-183. Columbia: University of South Carolina Press.
- Dryzek, John S. 1990. *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dür, Andreas. 2008. Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They? *West European Politics* 31: 1212-1230.
- Eckley, Noelle, und Henrik Selin. 2004. All talk, little action: precaution and European chemicals regulation. *Journal of European Public Policy* 11: 78-105.
- Eising, Rainer. 2009. *The political economy of state-business relations in Europe. Interest mediation, capitalism, and EU policy-making*. London: Routledge.
- Eising, Rainer. 2007. Institutional context, Organizational Resources, and Strategic Choices: Explaining Interest Group Access in the European Union. *European Union Politics* 11: 329-369.
- Etzioni, Amitai. 2009. The Capture Theory of Regulations—Revisited. *Society* 46: 319-323.
- Europäische Kommission. 2008. *Beschluss der Kommission vom 12.11.2008 über die Regelung für zur Kommission abgeordnete oder sich zu Zwecken der beruflichen Weiterbildung bei der Kommission aufhaltende nationale Sachverständige*, 12.11.2008, C(2008) 6866 final.
- Europäisches Parlament. 2007. *Mündliche Anfrage für die Fragestunde während der Oktober-Tagung 2007 gemäß Artikel 109 der Geschäftsordnung von Ingeborg Gräßle an die Kommission*. Betrifft: Rolle des Sonderberaters von Kommissar Kallas für Gebäudede- polititk, Richard Boomer, 04.10.2007, H-0747/07.
- European Commission. 1998. *Rules Applicable to National Experts on Detachment to the Commission*, 07.01.1998, C(97) 3402.
- European Commission. 2009. *Special Advisers to the President and Members of the European Commission*, Internet: [http://ec.europa.eu/civil\\_service/about/who/sa\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civil_service/about/who/sa_en.htm); Zugriff am 13.04.2010.
- European Parliament. 2000. *WRITTEN QUESTION E-3403/00* by Monica Frassoni (Verts/ALE) to the Commission, 07.11.2000, 2001/C 163 E/116.
- European Union Agency for Fundamental Rights. 2009. *Detail Vacancy*, Internet: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/recruitment/workopportunityassecondednationalexpert%28sne%29\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/recruitment/workopportunityassecondednationalexpert%28sne%29_en.htm); Zugriff am 25.03.2010.

- Eurostat. 2010. *Seconded National Experts*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp\\_ess/partners/european\\_union/eurostat/tab\\_staff#5](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/pgp_ess/partners/european_union/eurostat/tab_staff#5); Zugriff am 15.03.2013.
- Falkner, Gerda. 1998. *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Falkner, Gerda. 2000. EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. *Politische Vierteljahresschrift* 41: 279-301.
- Finke, Barbara, und Michèle Knodt. 2005. Einleitung: Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Akteure in der Europäischen Union. In *Europäisierung der Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*, Hrsg. Michèle Knodt und Barbara Finke, 11-28. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fischer, Elizabeth. 2008. The 'perfect storm' of REACH: charting regulatory controversy in the age of information, sustainable development, and globalization. *Journal of Risk Research* 11: 541-563.
- Frey, Bruno, und Reiner Eichenberger. 1999. *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Follesdal, Andreas, und Simon Hix. 2006. Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44: 533-562.
- Graf Kielmansegg, Peter. 2003. Integration und Demokratie. In *Europäische Integration*, Hrsg. Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch, 49-84, 2. Aufl. Opladen: UTB.
- Grote, Jürgen R., Michèle Knodt und Fabrice Larat. 1996. *Convergence et variation des styles régionaux de politique dans le cadre des politiques communautaires*. Mannheim, Arbeitspapier des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES). AB III, 17.
- Habermas, Jürgen. 1992. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen. 1998. *Die Postnationale Konstellation, Politische Essays*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heinelt, Hubert, Panagiotis Getimis, Grigoris Kafkalas, Randall Smith und Erik Swynge-douw (Hrsg.). 2002. *Participatory Governance in Multi-level Context*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hennig, Eike. 2010. Totgesagte leben lange. Zum Aussagewert postdemokratischer Theorien. *Vorgänge* 49: 26-34.
- Hix, Simon, und Michael Marsh. 2005. *Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections*. Beitrag präsentiert auf der "Biennial Conference of the European Union Studies Association", Austin, Texas, 31. März - 2. April 2005.
- Ipsen, Hans P. 1972. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Keller, Berndt. 2003. Social dialogues at Sectoral Level: The Neglected Ingredient of European Industrial Relations. In *Industrial Relations and European Integration: Trans- and Supranational Developments and Prospects*, Hrsg. Berndt Keller und Hans-Worfgang Platzer. 30-57. Alderhot: Ashgate.
- Keller, Berndt. 2008. Arbeits- und Beschäftigungspolitik. In *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens*, Hrsg. Hubert Heinelt und Michèle Knodt. 213-234. Baden-Baden: Nomos.

- Keller, Berndt. 2011. Labour and Employment Policy. In *Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*, Hrsg. Hubert Heinelt und Michèle Knodt. 231-260. Baden-Baden: Nomos.
- Keller, Berndt, und Bernd Sörries. 1998. Der neue Sozialdialog auf europäischer Ebene: Erfahrungen und Perspektiven. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31: 715-725.
- Keller, Berndt, und Bernd Sörries. 1999. Sektorale Sozialdialoge. Zur empirischen Analyse einer vernachlässigten Ebene der Integration. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 20: 221-243.
- Knodt, Michèle. 1998. *Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?* Baden-Baden: Nomos.
- Knodt, Michèle. 2002. Europäisierung regionalen Regierens: Mit Sinatra zum 'autonomieorientierten Systemwechsel' im deutschen Bundesstaat. *Politische Vierteljahresschrift* 43: 211-234.
- Knodt, Michèle. 2005. *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem – die internationale Einbettung der EU*. Baden-Baden: Nomos.
- Knodt, Michèle. 2011. Strategies of Territorial and Functional Interests: Towards a model of European interest intermediation? *Journal of European Integration*. Special Issue, Hrsg. Michèle Knodt, Christine Quittkat und Justin Greenwood. 33: 419-435.
- Knodt, Michèle. 2012. „Viel Lärm um nichts“: Zivilgesellschaftliche Einbindungsstrategien der Europäischen Kommission. In *Regieren. Festschrift für Hubert Heinelt*, Hrsg. Björn Egner, Michael Haus und Georgios Terizakis, 399-418. Wiesbaden: Springer VS.
- Knodt, Michèle, und Andreas Corcaci. 2012. *Europäische Integration. Anleitung zur theoriegeleiteten Analyse*. Konstanz/München: UTB.
- Knodt, Michèle, Christine Quittkat und Justin Greenwood. 2011. Territorial and Functional Interest Representation in EU-Governance. *Journal of European Integration*, Special Issue 33: 349-367.
- Knodt, Michèle, und Michael Stoiber. 2013. European Elections in Germany: Legitimacy for the European Union? *German Politics*, Special Issue: Voting, Elections and Legitimacy in Multi-Level Systems; i.E.
- Kohler-Koch, Beate. 1999. Evolution and Transformation. In *The Transformation of Governance in the European Union*, Hrsg. Beate Kohler-Koch und Rainer Eising, 14-35. London: Routledge.
- Kohler-Koch, Beate, und Michèle Knodt. 1999. Regionales Regieren in der EU: Befunde eines empirisch vergleichenden Projekts. In *Die Europäische Union der Regionen. Subpolity und Politiken der dritten Ebene*, Hrsg. Peter Nitschke, 167-194. Opladen: Leske + Budrich.
- Kohler-Koch, Beate, Thomas Conzelmann und Michèle Knodt. 2004. *Europäische Integration – Europäisches Regieren*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lindberg, Leon N., und Stuart A. Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lindgren, Karl-Oskar, und Thomas Persson. 2008. The Structure of Conflict over EU Chemicals Policy. *European Union Politics* 9: 31-58.
- Marsh, Michael. 1998. Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections. *British Journal of Political Science* 28: 591-607.

- Maus, Ingeborg. 1986. *Rechtstheorie und Politische Theorie im Industriekapitalismus*. München: Fink.
- Maus, Ingeborg. 2011. *Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie*. Berlin: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate, und Fritz W. Scharpf. 1996. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Hrsg. dies., 39-72. Frankfurt a. M./New York: Campus Verlag.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim. 1994. On the Legitimacy of European Law. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 58: 615-635.
- Mouffe, Chantal. 2011. „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung. *APuZ*, 1-2: 3-5.
- Offe, Claus. 1973. Das pluralistische System von organisierten Interessen In *Interessenverbände in Deutschland*, Hrsg. Heinz Josef Varain, 368-371. Köln: Kiepenheuer und Witsch.
- Ostrom, Vincent. 1999. Polycentricity (Part I and II). In *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Hrsg. Michael McGinnis, 52-74. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Olsen, Johan P. 1995. Europeanization and Nation-State Dynamics. *ARENA Working Paper 95/9*. Oslo.
- Rancière, Jacques. 2002. *Das Unvernehmen. Politik und Philosophie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rancière, Jacques. 1997. Demokratie und Postdemokratie. In *Politik der Wahrheit*, Hrsg. Alain Badiou, Jacques Rancière, Rado Riha und Jelica Sumic, 94-122. Wien: Turia + Kant.
- Reif, Karlheinz, und Hermann Schmitt. 1980. 'Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results'. *European Journal of Political Research* 8: 3-45.
- Richter, Emanuel. 2006. Das Analysemuster der „Postdemokratie“. Konzeptionelle Probleme und strategische Funktionen. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 19: 23-37.
- Ritzi, Claudia, und Gary Schaal. 2010. Politische Führung in der „Postdemokratie“. *APuZ* 2-3/2010, 9-15.
- Rosenau, James N. 1969a. Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. In *Approaches to comparative and international Politics*, Hrsg. Robert B. Farrell, 27-92. 2. Auflage. Evanston: Northwestern University Press.
- Rosenau, James N. 1969b. Toward the Study of National-International Linkages. In *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*, Hrsg. James Rosenau, 44-63. New York: Free Press.
- Weber, Max. 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Verstehenden Soziologie*. Nachdruck der 5. Aufl. von 1972. Tübingen: Mohr Siebeck.

## Autorinnenangaben:

Prof. Dr. Michèle Knodt,  
Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft, Residenzschloss,  
64283 Darmstadt,  
knodt@pg.tu-darmstadt.de