

## 1. Prolog

Im Rahmen meiner Europa-Vorlesungen als „Lecturer“ über „Europäische Wirtschaftspolitik“ und „Europäische Sozialpolitik“ an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover fragten mich wiederholt zahlreiche Haupt- und Nebenfach-Studierende respektive neuigertiger Seniorenstudenten in den vergangenen Jahren nach geeigneter und im Volumen moderater Literatur, um am Semesterende anstehende Klausuren oder mündliche Examina vorzubereiten und erfolgreich abschließen zu können. Auch sozialwissenschaftliche Studenten der Georg August Universität Göttingen bemühten sich, ihr teils besorgniserregend großes Defizit ökonomischer Zusammenhänge zu beheben. Um *hic et nunc* keinen Irritationen unbewußt Vorschub zu leisten: Zu beiden europäischen Themenbereichen, die in ihrer facettenreichen Komplexität keineswegs unterschätzt werden sollen, besteht ein sehr großes, kaum zu bewältigendes literarisches Angebot. Gelassene Ruhe tritt bei Studierenden angesichts des enormen Literaturbestandes allerdings nicht auf. Die schwierige Entscheidung nach einer angemessenen Auswahl entsprechend informativer Aufsätze, die nicht nur den gesamten Vorlesungsstoff abbilden, sondern zudem effiziente Examensvorbereitungen angesichts der viel zu umfangreichen Monographien ermöglichen, läßt auch motivierte Studenten verzweifeln.

Die selektive Wahrnehmung und mentale Aufnahme einschlägiger wissenschaftlicher Quellen korreliert im allgemeinen mit der Zugehörigkeit zur Fakultät. So greifen Studierende der Wirtschaftswissenschaft auf ökonomische Zeitschriften oder Lehrbücher zurück, Studierende der Rechtswissenschaft beschäftigen sich primär mit juristischen Fachzeitschriften oder mit populären, namhaften Kommentaren, politikwissenschaftliche Studierende finden ihre Inspiration in ihrem fachspezifischen Sortiment. Jede Fakultät als beinahe „geschlossenes System“ erforscht mit eigenen Methoden, normativen Präferenzen und „autistischer“ Terminologie stark ausdifferenzierte und hochkomplexe Fragestellungen. Auf diese Weise werden *nolens volens* spannende Quellen anderer, wissenschaftlicher Systeme „kaum zur Kenntnis genommen. In diesem vorliegenden Buch mit seinen ausgewählten Schwerpunkten werden spezielle, interdisziplinäre Erkenntnisse aus wirtschafts-, rechts- und politikwissenschaftlichen Zusammenhängen verdeutlicht und zu einer fakultätsübergreifenden Einheit „Europäische Integration“ zusammengeführt. Die Inhalte einzelner Kapitel konzentrieren sich in der Regel auf wesentliche integrationspolitische Zusammenhänge, die in Vorlesungen oft aufgrund der kaum zu

„adaptierenden“ Fülle neuer Informationen nicht oder nur sehr marginal wahrgenommen werden.

Die Kapitel sind konzeptionell so angelegt, daß sie ohne nähere Vorkenntnisse separat gelesen werden können. Folglich sind inhaltliche Wiederholungen in Kauf genommen und nicht ausgeschlossen worden. Darüber hinaus werden etliche interessante, teils maligne anmutende Zusatzinformationen geliefert, die trotzdem zum Thema „Europa“ gehören und latente zwischenstaatliche Animositäten entlarven. Eine zentrale Intention dieses Buches besteht darin, daß Interessierte aus unterschiedlichen Milieus ohne mühsame Hinzuziehung einschlägiger Wörterbücher den komplexen und teils kompliziert wirkenden Text aufnehmen und verarbeiten können. Am Ende des Buches ist ein nach den einzelnen Kapiteln sortiertes Literaturverzeichnis aufgelistet. Interessierte verfügen einen schnellen Zugriff auf weiterführende Literatur.

Für die engagierte und stetige Unterstützung dieses Buches zu danken habe ich ganz besonders meinem Bruder und Informatiker Manfred Zapka (MIT, Ludwig Maximilians Universität München) und meinem Freund, dem Steuerberater sowie Wirtschaftsprüfer Diplom-Kaufmann Henning Schütter (Hannover), die mich aufgrund ihrer unermüdlich penetranten Nachfragen zum zügigen Abschluß des Buches bewegten.

## 2. Kooperativer Staat: Government und Governance im Nationalstaat

Die Implementierung eines demokratischen Rechtsstaates, in dem die Volksvertretung den Willen der Bevölkerung zu erfüllen hat, galt als zentrales Ziel bundesdeutscher Politik nach Beendigung des Zweites Weltkrieges angesichts der nationalsozialistischen und sowjetisch gelenkten Diktaturen in Deutschland. Um einen demokratischen Aufbau des jungen bundesrepublikanischen Staates nicht zu gefährden, verzichteten die Entscheidungsträger sogar auf Formen direkter Demokratie. Wegen des Kalten Krieges wurde 1948/49 der Volksentscheid abgelehnt. Es war zu dieser Zeit zu befürchten, daß die ostzonale SED und die westdeutsche KPD zur Einführung der „Diktatur des Proletariats“ sich dieses demokratischen Instrumentes erfolgreich bedienen könne. Deshalb ist sozusagen eine „plebiszitäre Quarantäne“ über die Bundesrepublik Deutschland verhängt worden (Klein/Schmalz-Bruns 1997, 18f).

Vielleicht mag auch deshalb die Forderung verschiedener Institutionen (Lösche 2000) befremdend klingen, daß „die Politik“ des 21. Jahrhunderts qualifizierte Beratung benötigt. Die Gestaltung von Politik gilt in der Regel als sehr komplexe Aufgabe, selten ist ihr Inhalt eindeutig festzulegen, eine riesige Phalanx von oftmals widersprüchlichen Einzelinteressen gesellschaftlicher Akteure möchte gleichzeitig befriedet werden, Wissenschaftler unterschiedlicher Provenienz streiten über den richtigen Weg und Inhalt, Verteilung und Gerechtigkeit in „der Politik“ erweisen sich als diffuse Begriffe. Vielfach wird deshalb von „der Politik“ externer, außerparlamentarischer Sachverständ zur Bildung gesellschaftlicher Wohlfahrt benötigt und sodann per Gesetz dem Bürger präsentiert. In diesem Kontext werden Kommissionen gebildet wie in jüngerer Zeit die nach der Leiterin und ehemaligen Bundestagspräsidentin Rita Süßmuth bezeichnete „Süßmuth-Kommission“ (Zuwanderungs-kommission), die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission), als deren Vorsitzender der Ökonom Bert Rürup fungierte und deren 20 Mitglieder aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft und Gewerkschaften stammen (Sesselmeier 2006). Genannt sei noch die für die Arbeitsmarktreform „Agenda 2010“ verantwortliche Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, die unter dem pejorativen Etikett der Hartz-Kommission in Erscheinung

trat. Der Vorsitzende dieser Kommission, Peter Hartz, war bis zu seiner fristlosen Entlassung im Jahr 2005 Vorstand des Personalwesens beim Wolfsburger Volkswagen-Konzern.

Der Präsident des BVerfG, Hans-Jürgen Papier (Papier 2003), nahm diesen anschwelenden Tatbestand der externen Beratung in einem schriftlichen Statement deshalb als Anlaß zu einer Warnung, weil politische Entscheidungen „von großer Bedeutung“ heute von außerparlamentarischen Kommissionen, von einer kleinen Schar Eliten getroffen werden. Verbunden damit ist eine massive Zentralisation von Entscheidungsgewalt und Macht. Politische Entscheidungen und die damit einhergehende materielle Verlagerung wesentlicher Entscheidungen auf außerparlamentarische Institutionen in Form einer Kooperation politischer Akteure mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren besitzen eine äußerst fragwürdige Legitimität. Solche Entscheidungsstrukturen laufen unstreitig Gefahr, das verfassungsmaßige Gefüge politischer Willensbildung zu überlagern oder gar zu verdrängen. Aufgrund dieser Entwicklung spricht der amerikanische Kultursoziologe Richard Sennett von einer „weichen Spielart des Faschismus“, der amerikanischen Linguist Noam Chomsky mokiert sich über die „moderne Form des Totalitarismus“, der deutsch-amerikanische Philosoph Fritjof Bergmann verwendet den Begriff „Tyrannei“, der an der „London School of Economics“ lehrende deutsche Sozialwissenschaftler Sir Ralf Dahrendorf beklagt den „Diebstahl von Teilhaberechten“ und der Politikwissenschaftler und Demokratietheoretiker Peter Graf Kielmannsegg sorgt sich über den „schwerwiegenden Substanzverlust des demokratischen Modells des Regierens“ (Walter 2006).

Dem Deutschen Bundestag, die definitive Legislative der Bundesrepublik Deutschland, bleibt seine Letztentscheidung nur noch in formaler Hinsicht erhalten. Der nationale Parlamentarismus läuft Gefahr zu einem Vollzugsparlamentarismus zu degenerieren (Grande 1996, 343). Über den Staat fällt der Bann in Gestalt einer postparlamentarischen Demokratie (Benz 1998, 348). Materieil nimmt das Parlament lediglich die amputierte Rolle als Ratifikationsinstanz an, das die mühsam erzielten Verhandlungsergebnisse zumeist mit verfassungsrechtlich fragwürdiger Routine bejaht. So wird zum allgemeinverbindlichen Gesetz, ohne daß die Allgemeinheit selbst bzw. ihre Volksvertreter materieil an der Entscheidungsfindung beteiligt gewesen sind. Damit entfallen auch solche demokratischen Beiträge, die gerade der parlamentarische Prozeß vermitteln soll, nämlich Öffentlichkeit, Transparenz und Partizipation. Auf diese Weise verliert das Staatsvolk seine dezidiert gewünschte Vertretung und der demokratische Wahlakt wird entwertet. Darüber hinaus seien nach Hans-Jürgen Papier Effizienzgewinne bei der politischen Entscheidung nicht zwingend

gegeben. Oft ist auch das Gegenteil der Fall: Neokorporatistische und exekutiv-konsensuale Formen der politischen Ergebnisse verhindern vielfach notwendige Sachentscheidungen. Ergebnis sei deshalb in vielen Fällen eine Besitzstandswahrung durch viele Veto-Akteure.

Hans-Jürgen Papier prangert als personalifizierter Hüter verfassungsrechtlicher Normen zweifellos zu Recht die Entmachtung des Deutschen Bundestages und damit die verfassungswidrige Entdemokratisierung von Politik an. Zugleich thematisiert er ein zentrales Problem des demokratischen Rechtsstaates, nämlich das einer defizitären Demokratie. Die Parlamentarier im Deutschen Bundestag als gewählte und hochdotierte Repräsentanten des Volkes, des Demos, entscheiden nur noch begrenzt über gesetzliche Maßnahmen. Statt dessen „nicken“ Parlamentarier extern getroffene politische Entscheidungen im Deutschen Bundestag nur noch ab. In diesem Kontext ist die Frage durchaus legitim und dringend notwendig, ob der Bürger angesichts dieser legislativen Ignoranz überhaupt noch bei Wahlen sein Votum abgeben sollte. Gelten Wahlen nur noch als formaler Prolog von politischen Entscheidungen, während der inhaltliche Epilog wie wichtige politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen von nicht legitimierten Experten bzw. außerparlamentarischen, mandatslosen Eliten oder kleinen Minoritäten (Grande 1996b, 339) gestaltet wird? Findet ein verfassungswidriges Regieren jenseits des Parlamentes statt? Diese keineswegs rhetorisch formulierte Frage ist spontan und grundlegend zu bejahen. Zugleich wird bei Hans-Jürgen Papier jedoch ein konservatives Staatsverständnis evident. Und eben dieses Staatsverständnis soll im folgenden von weiterem Interesse sein.

## 2.1. Begriff des Regierens und des Staates

Was ist unter Regieren im parlamentarischen Zusammenhang zu verstehen? Regieren steht als Synonym für die gestaltende Tätigkeit einer dafür legitimierten Regierung. Regieren ist das Geschäft der politischen Lenkung, der Führung und Koordination eines Gemeinwesens (Hennis 2000, 15), Regieren ist die bewußte Steuerung einer Gesellschaft durch die Herausforderungen von Wirtschaft und Gesellschaft (Kohler-Koch 2000, 30). Regieren bezieht sich auf die gesellschaftliche Verwirklichung von vier zentralen Aufgaben (Zürn 1998):