Macht, Politik und Demokratie im neuen EU-Imperium

Von *Hans-Jürgen Bieling*

Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling lehrt als Juniorprofessor für Europäische Integration am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. Er leitet dort unter anderem die Forschungsgruppe „Europäische Gemeinschaft". Zur Zeit vertritt er eine Professur für Politische Ökonomie an der Universität Hamburg.

1. Einleitung

In der aktuellen Krise scheint sich vordergründig eine Renaissance des Nationalstaats zu vollziehen. Gleichzeitig ist jedoch allen Beteiligten – Politikern, Journalisten und Wissenschaftlern – bewusst, dass sich in den letzten Jahrzehnten die Reichweite und innere Dynamik unterschiedlicher Funktionsräume und damit auch die Beziehungen zwischen Ökonomie, Politik und Gesellschaft grundlegend gewandelt haben. Dies gilt nicht zuletzt für die Europäischen Union und ihre Mitgliedstaaten. Deren strategische Prioritäten, Organisationsformen und Kompetenzen haben sich seit den 1980er Jahren zum Teil gravierend verändert: erstens in der Folge immer neuer Integrationsinitiativen vom EG-Binnenmarkt über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bis hin zur Lissabon-Strategie; zweitens durch die wiederholte Revision der vertraglichen Grundlagen, d.h. die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza sowie absehbar des Reformvertrags von Lissabon; und drittens schließlich durch mehrere Erweiterungsrunden – die Süderweiterung in den 1980er Jahren, die Norderweiterung in den 1990er Jahren und die Osterweiterung im letzten Jahrzehnt –, infolge derer die EU inzwischen 27 Mitgliedstaaten umfasst.

In der wissenschaftlichen Diskussion wurde der vielfältige Funktions- und Gestaltwandel der Europäischen Union begrifflich sehr unterschiedlich gefasst. Im Spannungsfeld der herkömmlichen Kategorien Staatenbund und Bundesstaat wurden in den 1990er Jahren viele neue Begriffe – z.B. „Staatenverbund", „fusionierter Föderalstaat" oder „Kondominium" – kreiert, bevor sich die Auffassung verallgemeinerte, dass die EU am besten als ein dynamisches, durch multiple Netzwerke und Politikarenen verflochtenes Mehrebenensystem begreifen lässt (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). Nachfolgend wird dargelegt, dass die jüngere Diskussion über das EU-Imperium an diese Perspektive insofern anschließt, als mit ihr in Erweiterung der internen politikfeldspezifischen Kompetenzüberlappungen auch die äußeren, oftmals unscharfen Beziehungen zu den angrenzenden Nachbarstaaten in den Blick genommen werden. Die Konzeption des Imperiums ist demzufolge durchaus instruktiv, um einige Merkmale der EU genauer zu fokussieren. Zugleich wird im Folgenden aber auch gefragt, ob diese Konzeption nicht zu formalistisch angelegt ist, um die internen und externen Machtbeziehungen sowie den sozialen und zum Teil nichtdemokratischen Charakter des EU-Systems hinreichend zu erfassen.

2. Merkmale des neuen EU-Imperiums

Die Renaissance, die die Konzeption des Imperiums seit den 1990er Jahren erfuhr, war zunächst vor allem der globalen Kontroll- und Interventionsmachtstrategie der USA geschuldet. Erst in den letzten Jahren wurde darauf aufmerksam gemacht, dass der Begriff des Imperiums oder Empires möglicherweise sehr viel besser für die Beschreibung der politisch-institutionellen Formen und Handlungslogiken der EU geeignet ist. Schließlich haben sich mit dieser neuartige politische Organisationsmuster herausgebildet, die sich von denen des Nationalstaats deutlich unterscheiden und in mehrfacher Hinsicht an imperiale Gebilde erinnern (vgl. Münkler 2005: 16ff.). Dies gilt zumindest dann, wenn man davon ausgeht, dass wichtige Merkmale des Nationalstaats wie z.B. ein klar abgegrenztes Territorialgebiet, eine umfassende, allgemein gültige und einheitliche Rechts- und Sozialordnung, ein gewisses Mindestmaß an soziokultureller Homogenität, ein zentralisierter Gewaltapparat und Souveränitätsanspruch oder – nach außen – die Akzeptanz von formal gleichberechtigten und souveränen Nachbarstaaten die EU allenfalls sehr bedingt charakterisieren. Wie Imperien ist die EU vielmehr durch politikfeldspezifisch unscharfe, fließende und variable Außengrenzen gekennzeichnet. Zudem gibt es anstelle der übergreifenden und einheitlichen Rechts- und Sozialordnung des Nationalstaats ein deutlich erkennbares Macht- und Integrationsgefälle und zum Teil sehr ausgeprägte soziokulturelle Unterschiede. Von europäischen Gewaltapparaten und einem gemeinsamen Souveränitätsanspruch kann zumeist nur in Ansätzen die Rede sein. Zumindest unterliegen sie einem fortwährenden, unabgeschlossenen Aushandlungsprozess, sind also flexibel und wandelbar. Und schließlich dokumentiert auch der bisherige Verlauf der EU-Erweiterung, dass sich die Beziehungen zu den angrenzenden Nachbarstaaten wohl kaum als gleichberechtigt bezeichnen lassen.

Die aufgeführten politisch-institutionellen und operativen Funktionsmechanismen gelten allgemein als Definitionsmerkmale von Imperien. Im Unterschied zu anderen Imperien weist das EU-Imperium allerdings einige Besonderheiten auf, von denen vor allem zwei erwähnenswert sind:

Lissabon, 13.12.2007: Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier (SPD) unterzeichnen den Vertrag von Lissabon.
(c) Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

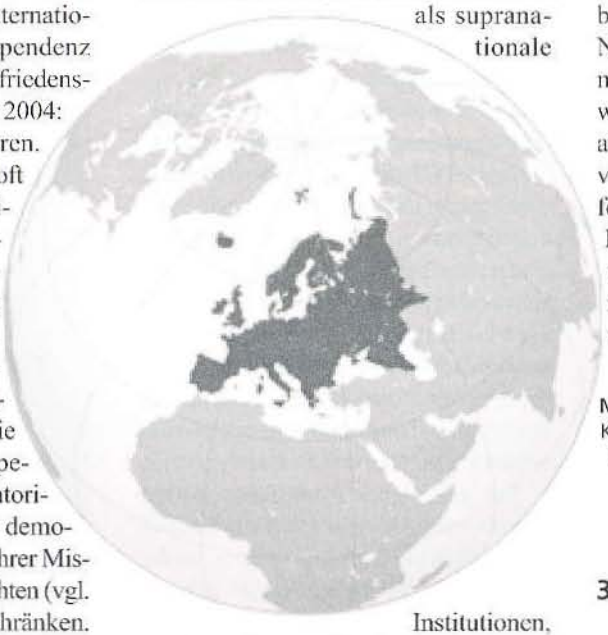
- Erstens werden mit der Herausbildung des EU-Imperiums die tradierten nationalstaatlichen Ordnungsstrukturen nicht einfach hinfällig (vgl. Beck/Grande 2004: 98ff.; Münkler 2005: 18). Zwischen der EU und den Nationalstaaten besteht vielmehr ein Ergänzungs- und Überlappungsverhältnis. Das heißt, die EU stützt sich selbst maßgeblich auf die nationalstaatlichen Verwaltungs- und Machtapparate, um diese zugleich zu überlagern und zu transformieren, also auf die Anforderungen des EU-Imperiums auszurichten.
- Die spezifische nationalstaatliche Unterfütterung des EU-Imperiums weist zweitens darauf hin, dass sich dieses auch klar von den Groß- und Weltreichen der Antike, des Mittelalters und der jüngeren Neuzeit – etwa dem britischen, US-amerikanischen oder russischen Imperium – unterscheidet. So wird der imperiale Expansionsprozess der EU nicht zentralistisch, sondern „nur" durch eine supranational koordinierte und transnational vernetzte Mehrzahl formal gleichberechtigter, faktisch jedoch zum Teil sehr ungleicher Mitgliedstaaten organisiert. Die EU wird in diesem Sinne als ein als „postmodernes" (Cooper 2002), „posthegemoniales" (Beck/ Grande 2004: 85f.) oder „post-westfälisches" (Schneckener 2005) Imperium charakterisiert, das durch die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten, also die Verallgemeinerung kosmopolitischer Prinzipien, die europäische und globale Politik zu stabilisieren bestrebt ist.

Wie dieser Prozess durch die EU organisiert wird bzw. organisiert werden sollte, ist unter den Vertretern der Imperium-These allerdings umstritten. Auf der einen Seite stehen diejenigen Beobachter und Politikberater, die im Selbstbild der Union als kosmopolitisch orientierte, kooperative Zivilmacht nicht nur ein anzustrebendes Ideal, sondern bereits eine weitgehend realisierte Praxis sehen (vgl. Cooper 2002; Beck/Grande 2004). Im Unterschied hierzu werden auf der anderen Seite auch die geopolitischen Ziele und militärischen Instrumente, mithin die Ambivalenzen der europäischen Außenpolitik thematisiert. Einige Beobachter argumentieren sehr offensiv, dass die EU nach dem Ende des Kalten Kriegs endlich ihre imperiale Ordnungsfunktion aktiv ausfüllen muss. Die hehren kosmopolitischen Prinzipien sind demzufolge nicht nur normativ einzufordern, sondern ihre Realisierung auch machtpolitisch notfalls zu erzwingen (vgl. Münkler 2005: 245ff.; Posener 2007).

Die machtpolitisch-realistische Sichtweise macht darauf aufmerksam, dass sich die Entgegensetzung von Imperium und Imperialismus, die von den Theoretikern des EU-Imperiums postuliert wird, letztlich nicht aufrechterhalten lässt. Die zentralen Argumentationselemente,

auf die sich die Entgegensetzung stützt, sind zumindest fragwürdig: Erstens ist die externe Macht- und Kontrollstrategie der EU nicht nur als Reaktion auf die Krisenprozesse und Instabilitäten angrenzender oder entlegener Regionen (vgl. Münkler 2005: 39ff.), sondern auch als das Ergebnis innergesellschaftlicher Prozesse unter Einschluss der ökonomischen Expansionsinteressen transnationaler Unternehmen zu sehen. Zweitens ist damit auch die Annahme, dass die internationale wirtschaftliche Interdependenz grundsätzlich zivilisierend und friedensfördernd ist (vgl. Beck/Grande 2004: 125ff.), zumindest zu relativieren. Schließlich entstehen hierdurch oft neue wirtschaftliche und politische Abhängigkeiten; und im Zuge der Liberalisierung, Deregulierung und Außenverschuldung peripherer Gesellschaften werden auch vielfach sozioökonomische und soziokulturelle Krisen generiert. Drittens ist auch die These, gemäß der sich die imperialen Akteure durch die zivilisatorische, menschenrechtliche oder demokratiefördernde Rechtfertigung ihrer Missionen binden und selbst verpflichten (vgl. Münkler 2005: 127ff.), einzuschränken. Angesichts der zumeist nur sehr schwachen demokratischen Kontrolle außenpolitischer Aktivitäten dominieren im Zweifelsfall die wirtschafts- und geopolitischen Ziele gegenüber den im öffentlichen Diskurs proklamierten zivili- satorischen Motiven.

Die verschiedenen Einwände weisen darauf hin, dass sich die EU nicht nur zu einer neuen Art von Imperium entwickelt hat, sondern grundsätzlich auch zu einer imperialistischen Machtpolitik befähigt ist (vgl. Altvater/Mahnkopf 2007: 50ff.). Warum und inwiefern dies so ist, ist durch die etablierten Konzeptionen, die europäische Prozesse entweder als Ausdruck intergovernementaler Kooperationsstrukturen oder aber eines Multi-Level-Governance Systems bzw. EU-Imperiums zu fassen versuchen, nur unzureichend zu bestimmen. Die meisten Interpretationsraster stoßen vor allem aufgrund ihres institutionalistischen Formalismus und der impliziten Gleichsetzung von Staat und Nationalstaat an analytische Grenzen. Letzteres hat zur Folge, dass eine imperialistische Machtpolitik der EU – jenseits des nationalen Staates – überhaupt nicht gedacht werden kann. Genau dies könnte aber durchaus der Fall sein. Um derartigen Fragen nachgehen zu können, bedarf es mithin Konzeptionen, mit Hilfe derer sich zum einen die Europäische Kommission, das Europäische Parlament (EP), Europäische Zentralbank (EZB), der Europäische Gerichtshof (EuGH) und die diversen Regulierungsausschüsse nicht nur als supranationale Institutionen, sondern als spezifische europäische Staatsapparate begreifen lassen; und die zum anderen den Blick darauf lenken, dass sich in den europäischen Staatsapparaten und den hierauf bezogenen Kooperations- und Regulierungsnetzwerken die gesellschaftlichen und globalen Machtbeziehungen in besonderer Form verdichten.



Mit dieser grafischen Abgrenzung unseres Kontinents illustriert die Internet-Enzyklopädie Wikipedia ihren Artikel zu Europa.

(c) Wikimedia Commons. GNU – Free Documentation License

Beiden Anforderungen scheint nicht zuletzt die heuristische Konzeption des europäischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes zu genügen. Diese Konzeption entspricht in etwa dem von Antonio Gramsci (1991ff: 783ff.) entwickelten Begriff es „integralen" oder „erweiterten" Staates, der die enge Interaktion von Staat und Zivilgesellschaft, mithin die gesellschaftliche Bedingtheit und Fokussierung staatlichen Handelns, hervorhebt. Im Unterschied zum Nationalstaat kann im EU-Kontext freilich von keinem voll ausgebildeten Gesamtstaat die Rede sein, sondern allenfalls von Staatlichkeitselementen, die durch zivilgesellschaftliche Netzwerke umrahmt und eingebettet werden. Dies gilt nicht zuletzt für zentrale Machtfelder wie die externen Handels-, Währungs- und Finanz- sowie der Sicherheitsbeziehungen (vgl. Bieling 2009). In all diesen Bereichen hat sich ein europäischer Staats-Zivilgesellschafts-Komplex herausbildet, dessen Operationsweise strukturell durch die grenzüberschreitende Reorganisation der Produktions- und Wirtschaftsbeziehungen sowie die globalen und regionalen wirtschafts- und ordnungspolitischen Umbrüche, d.h. die Globalisierungsdynamik und die politischen Neuordnungsprozesse nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus, geprägt wird. Zugleich reflektieren sich in ihm aber auch vielfältige nationale, intergouvernementale und transnationale Kämpfe, die im Kontext sozioökonomischer Krisenprozesse zum Teil auch die Entwicklung einer imperialistischen, also nach außen gerichteten Strategie der Gewaltanwendung begünstigen können.

3. Staatlichkeit und Demokratie im Wandel

Doch nicht nur staatstheoretisch und machtsoziologisch, auch demokratietheoretisch lassen sich die formalistischen Perspektiven der Imperium- und Multi-Level-Governance-Diskussion durch die Konzeption des europäischen Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes erweitern und substanzialisieren. Schließlich wird mit ihr nicht nur die staatliche Qualität der EU explizit thematisiert. Die Konzeption des Staats-Zivilgesellschafts-Komplexes legt es auch nahe, die europäischen Kommunikations- und Entscheidungsmechanismen als Felder der Innenpolitik zu begreifen und sie damit anspruchsvollen demokratischen Bewertungskriterien zu unterwerfen. So betrachtet ist es ungeachtet aller Vertragsreformen und partiell erweiterter Kompetenzen des EP um die demokratische Qualität des EU-Systems nach wie vor schlecht bestellt (vgl. Bieling 2008). Als Institutionalisierung einer begrenzten Rechtsstaatlichkeit beschränkt sich die EU bislang vornehmlich darauf, mit Abstrichen verlässliche, gleiche und die staatlichen Apparate bindende Geset-

ze zu gewähren und von einer unabhängigen Rechtssprechung zu kontrollieren. Die Möglichkeiten der demokratischen Steuerung und Kontrolle des politischen Prozesses bleiben hinter der rechtsstaatlichen Qualität der EU deutlich zurück. Unter demokratischen Gesichtspunkten problematisch sind vor allem Exekutivlastigkeit des EU-Systems, also die starke Rolle der Kommission und des Ministerrates, aber auch die vielfältigen Konsens- und Kompromisszwänge, die ihrerseits Intransparenz und Kungelei begünstigen und eine offene Debatte über politische Alternativen zumindest erschweren. Auch die Politik der aktiven, zum Teil „übergriffigen" Rechtsfortentwicklung des EuGH trägt mit dazu bei, dass sich wichtige Demokratieprinzipien in der EU nur rudimentär realisieren lassen:

- Dies gilt erstens für das Prinzip der Volkssouveränität, d.h. die Legitimation der staatlichen Machtausübung durch den Volkswillen, da das Europäische Parlament nur über begrenzte Gestaltungskompetenzen verfügt und die konkurrierenden gesellschaftlichen Interessenlagen nicht nach dem Muster von Regierung und Opposition zum Ausdruck bringen kann.
- Zweitens ist auch das Prinzip der Gewaltenteilung, d.h. die funktionale Trennung von Legislative, Exekutive und Judikative, in der EU insofern unterentwickelt, als z.B. die Rechtssetzung weitgehend in den Händen des Rates und spezifischer Regulierungsbehörden liegt, indessen die Möglichkeiten, die supranationalen Exekutivorgane parlamentarisch zu kontrollieren, recht bescheiden sind.
- Und drittens fungieren die Akteure der europäischen Zivilgesellschaft – transnationale (Wirtschafts-)Verbände, wissenschaftliche Netzwerke, Medien und Journalisten, NGOs und einige soziale Bewegungen – bislang nur sehr selektiv als öffentlicher Resonanzboden, über den drängende Probleme und Bedürfnisse der Bevölkerung ins EU-System eingespeist werden.

Das „demokratische Defizit" ist auf der supranationalen Ebene sicherlich besonders ausgeprägt. Es bleibt aber auch für die nationalen politischen Entscheidungsprozesse keineswegs folgenlos. In dem Maße, wie Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert, d.h. an partiell verselbstständigte, technokratisch-entpolitisierte Staatsapparate delegiert werden, erodiert nicht nur die demokratische Gestaltungs-, sondern auch die Kontrollmacht der nationalen Parlamente. Die Beschneidung der nationalen Volkssouveränität korrespondiert dabei mit Verschiebungen im System der Gewaltenteilung. So wird die Exekutive grundsätzlich, also auch auf der nationalen Ebene, dadurch gestärkt, dass sie im Mehrebenensystem politische Entscheidungen oftmals monopolisiert, d.h. sich mit Verweis auf zuvor selbst ausgehandelte europäische Vereinbarungen der Kontrolle durch die Parlamente und zivilgesellschaftliche Akteure tendenziell entzieht. Letztere haben auf den veränderten europäischen Handlungskontext zum Teil zwar reagiert und sich selbst europäisiert, oft aber um den Preis, dass die Strukturen der innerorganisatorischen Demokratie – dies gilt insbesondere für Massenorganisationen wie Parteien, Verbände und Gewerkschaften – weiter geschwächt wurden.

Die hier angedeuteten Tendenzen legen insgesamt die Vermutung nahe, dass durch die europäische Integration der Übergang zur „Postdemokratie" (Crouch 2008), d.h. die Verselbstständigung eines exekutivlastigen, durch eine privilegierte Rolle der Wirtschaftseliten geprägten staatlichen Entscheidungskartells, zumindest verstärkt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die politökonomische Transformation des europäischen Machtgefüges, die durch die zentralen Integrationsprojekte – den EG-Binnenmarkt, die WWU, die Finanzmarktintegration und die Osterweiterung – beschleunigt wurde (vgl. hierzu Bieling/Steinhilber 2000; Cafruny/Ryner 2003), in die Betrachtung mit einbezogen wird. Was sich abzeichnet, ist letztlich eine „democracy without a demos" (Mair 2006: 25), in der die demokratisch-repräsentativen Prozesse der politischen Kontrolle und Entscheidungsfindung nach Maßgabe konzernfreundlicher Wettbewerbsimperative inhaltlich eingeschränkt, verfahrenstechnisch beschnitten und partizipatorisch „entleert" werden. Die skizzierten Prozesse folgen freilich keiner eindimensionalen Entwicklungslogik. Im Gegenteil, sie treffen auf vielfältige Widerstände und alternative politische Konzeptionen. Die gescheiterten Referenden über den EU-Verfassungs- und EU-Reformvertrag wie auch die wiederholten Protestaktionen von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen – etwa gegen die EU-Dienstleistungsrichtlinie – sind Indizien dafür, dass die Prioritäten und konkreten Institutionalisierungsformen der europäischen Integration nicht nur zwischenstaatlich, sondern auch gesellschaftlich umkämpft bleiben.

Literatur

Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (2007): Konkurrenz für das Empire. Die Zukunft der Europäischen Union in der globalisierten Welt, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Beck, Ulrich/Grande, Edgar (2004): Das kosmopolitische Europa, FfM: Suhrkamp.

Bieling, Hans-Jürgen (2008): (Ent-)Demokratisierungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem; in: Brodocz, André/Llanque, Marcus/Schaal, Gary (Hrsg.): Bedrohungen der Demokratie, Wiesbaden: VS-Verlag, 119-135.

Bieling, Hans-Jürgen (2009): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union, Wiesbaden: VS-Verlag (i.E.).

Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.) (2000): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Cooper, Robert (2002): The new liberal imperialism; in: The Observer (Online Version), 7. April.

Cafruny, Alan/Ryner, Magnus (Hrsg.) (2003): A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe, Lanham et al.: Rowman & Littlefield Publishers.

Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, FfM: Suhrkamp.

Gramsci, Antonio (1991ff): Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe, Hamburg: Argument Verlag.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996): Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, 15-44.

Mair, Peter (2006): Ruling the void? The Hollowing of Western Democracy; in: New Left Review 42, 25-51.

Münkler, Herfried (2005): Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin: Rowohlt.

Posener, Alan (2007): Imperium der Zukunft. Warum Europa Weltmacht werden muss, München: Pantheon.

Schneckener, Ulrich (2005): Die Zivilmacht Europa und die prä-westfälische Herausforderung, SWP Diskussionspapier FG 8, Berlin: SWP.