

„Governance“ und Demokratie.

Eine kritische Analyse von „Multi Level Governance“ anhand des Entscheidungsprozesses zur EU-Arbeitszeitrichtlinie 2008.

Eine der grundlegenden Fragen in den Sozialwissenschaften war und ist die Frage, wie Menschen ihr Zusammenleben gemeinsam gestalten und regeln. Wie werden Entscheidungen getroffen, die die gesamte oder nur Teile der Gesellschaft betreffen? Wie stark sind die Mitglieder einer Gruppe bzw. der gesamten Gesellschaft in den Prozess der Entscheidungsfindung einbezogen? Wie nachhaltig sind daher die Ergebnisse dieser Entscheidungen?

Eine Entwicklung einer gesellschaftlichen Entscheidungsfindung war die Organisation in Nationalstaaten. Immer öfter wird jedoch durch eine starke internationale Verflechtung von einer „Marginalisierung“ der Nationalstaaten gesprochen oder auch davon, ob denn eine (nationale) Politik noch jene alleinigen Möglichkeiten besitzt, diese Entwicklungen zu lenken oder zu bestimmen kann. Oder gibt es nicht bereits AkteurInnen, die mit ihren Machtstrukturen abseits der staatlichen und politischen Machtstrukturen bereits mehr gesellschaftliche Macht besitzen?

Im 20. Jahrhundert haben sich für Entscheidungen von überregionaler und internationaler Bedeutung viele internationale Zusammenschlüsse gebildet, die es sich zum Ziel gesetzt haben, Entscheidungen von internationaler und/oder überregionaler Bedeutung zu treffen. Im Zusammenhang mit der Lösung von globalen Problemen sind in den letzten Jahren die so genannten „Governance“-Ansätze entstanden. „Governance“ zeichnet ein Bild von politischen Entscheidungsprozessen, die abseits von bisherigen Strukturen arbeiten sollen und staatliche Institutionen mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen zusammenbringen und Aushandlungsprozesse starten. „Aushandeln“ impliziert bereits, dass damit klassische hierarchische Strukturen in den Hintergrund treten. Damit soll gesichert werden, dass sich alle an einer Lösung beteiligen, die von allen Beteiligten nicht nur gleichberechtigt ausgehandelt, sondern dann im Sinne eines „großen Ganzen“ gemeinsam getragen werden.

In meiner Diplomarbeit mit dem Titel „Interessen(-politik) in Brüssel. Wie politische Interessen auf die Reform der EU-Arbeitszeitrichtlinie einwirken. Eine Analyse des Entscheidungsprozesses zur EU Arbeitszeitrichtlinie anhand der Multi Level Governance Theorie“ habe ich anhand des praktischen Beispiels zum „policy making“ Prozess zur Revision der „EU Arbeitszeitrichtlinie“ das Modell der „multi level governance“ (MLG) kritisch

überprüft: *Was wird mit MLG sehr gut erfasst? Welche Schwächen besitzt MLG?* In der Europäischen Union treffen sehr viele unterschiedliche Ebenen auf einander, für die und mit denen Politik gemacht wird (Europäischen Ebene, nationale Ebenen, regionale und lokale Ebenen). Aus den Konzepten von „governance“ hat sich für diese Situation der „multi level governance“ (MLG) als Theoriezweig herausgebildet

Für meine Analyse von MLG habe ich drei zentrale Forschungsfragen formuliert:

- *War der Vorschlag zur Neufassung der EU Arbeitszeitrichtlinie ein Ergebnis informeller Einflüsse?*

Durch das Initiativrecht besitzt die EU Kommission das Vorschlagsrecht für politische Themenfelder. Sie ist dadurch die wichtigste Anlaufstelle für Interessensgruppen und deren Lobbying-Tätigkeiten. Bestand also auch bei der Erarbeitung des Vorschlags zur Arbeitszeitrichtlinie ein informelles Netzwerk der Kommission mit ExpertInnen, InteressensvertreterInnen und Lobbying-Tätigkeiten?

- *Gab es beim Gesetzgebungsverfahren zur Arbeitszeitrichtlinie eine Bevorzugung von Interessenslagen einzelner Interessensgruppen auf europäischer Ebene?*

Die Europäische Union ist durch ihre Systemstruktur sehr offen für die Einbeziehung von nicht-staatlichen AkteurInnen in Entscheidungsprozessen. Der Annahme von Governance-Konzepten folgend werden Entscheidungsprozesse und Angelegenheiten von privaten und öffentlichen AkteurInnen gemeinsam geregelt, es fehlt eine eindeutige Hierarchie. Anhand des Beispiels der Arbeitszeitrichtlinie soll überprüft werden, ob beide Interessensgruppen – also ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen – die gleichen formellen und informellen Möglichkeiten hatten, ihre Interessen einzubringen. Weiters untersuche ich, ob die Form des formellen oder informellen Entscheidungsprozesses die Anliegen einer Interessensgruppe bevorzugt.

- *Begünstigt die Systemstruktur der Europäischen Union bestimmte Interessensgruppen?*

Die Beantwortung dieser Frage soll einen Überblick darüber geben, welche Interessensgruppen im „policy making“ Prozess welche Einflussmöglichkeiten nutzten. Anhand des Verlaufs des Entscheidungsprozesses soll beurteilt werden, ob die informellen Möglichkeiten einen gleichwertigen Einfluss auf den Entscheidungsprozess haben. Reflektiert wird dabei auch die Stellung der einzelnen Institutionen im Gesetzgebungsverfahren und das gesetzgeberische Gewicht, das jede Institution im Entscheidungsverfahren hat. Also: gibt es EU Institutionen, die eine größere politische und rechtliche Bedeutung für die Gesetzgebung der EU besitzen und haben bestimmte

Interessensgruppen einen besseren Zugang zu diesen als andere und aufgrund welcher Faktoren? Und hat das auch eine Auswirkung auf das Ergebnis des „policy making“?

Anhand dieser drei Forschungsfragen gelange ich zu einem Resümee zur „Multi Level Governance“ Theorie. Bedeutet „Governance“ bzw. MLG durch eine theoretisch angenommene „Gleichberechtigung“ aller AkteurInnen auch mehr Demokratie und Mitsprachemöglichkeit? Geschieht dies unabhängig von (materiellen) Ressourcen von AkteurInnen? Sind dadurch Entscheidungen „ausgewogener“ und werden damit von allen AkteurInnen mitgetragen?

Michael Lindner

März 2012