

Tallinn University of Technology Doctoral Theses
Series I: Social Sciences, No. 13

**Transformations in European R&D and Regional Policies
within the Multi-Level Governance Framework:
The Changing Nature of the European Union Ten Years after
the Launch of the Lisbon Strategy**

SIMON LANG

TUT
PRESS

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
Faculty of Social Sciences
Department of Public Administration
Chair of Governance

The thesis was accepted for the defence of the degree of Doctor of Philosophy in Public Administration on 25 March 2010.

Supervisor: Professor Dr. Wolfgang Drechsler, Tallinn University of Technology, Estonia

Opponents: Professor Dr. Ilona Pálné Kovács, University of Pecs, Hungary

Dr. Michael Kull, MTT Agrifood Research, Finland

Defence of the thesis: 28 April 2010

Declaration: Hereby I declare that this doctoral thesis, my original investigation and achievement, submitted for the doctoral degree at Tallinn University of Technology has not been submitted for any other degree or examination.

Copyright: Simon Lang, 2010
ISSN 1406-4790
ISBN 978-9985-59-979-2

CONTENTS

LIST OF ORIGINAL PUBLICATIONS	4
INTRODUCTION	5
1. Scope and aim	5
1.1 <i>The Lisbon Strategy</i>	5
1.2 <i>Conceptual framework</i>	8
1.3 <i>Structure and scientific interest</i>	11
2. Multi-level governance in Europe and the “normative turn” in research about the EU	12
3. Transformations in European R&D and regional policies	15
3.1 <i>The emergence of the EU’s fifth internal freedom: the free circulation of researchers, knowledge and technology</i>	15
3.2 <i>EU Regional policy between solidarity and fostering innovation</i>	23
4. The merger of European R&D and regional policies	30
4.1 <i>The regional dimension of the European Research Area</i>	30
4.2 <i>The R&D dimension of European regional policy</i>	33
5. From Lisbon to Lisbon: Changes in multi-level governance in the EU	36
5.1 <i>The EU on the eve of the “Europe 2020” Strategy</i>	36
5.2 <i>Persisting “democratic challenges” after the Lisbon Treaty</i>	39
6. Findings and Conclusion	42
References	44
SUMMARY	57
SUMMARY IN ESTONIAN.....	58
ACKNOWLEDGEMENTS	7;
ORIGINAL PUBLICATIONS (Articles I – III).....	63
CURRICULUM VITAE.....	141
ELULOOKIRJELDUS	146

LIST OF ORIGINAL PUBLICATIONS

This dissertation is based on the following original publications:

I **Lang, Simon.** 2007. “The Role of the European Research Area within the System of European Multi-Level Governance.” *RDEGNT – Rivista di Diritto, Economia e Gestione delle Nuove Tecnologie* 3 (3), 317-338.

II **Lang, Simon.** 2009. “Ouvrir le ‘black box’: Approche de la notion d’acteur de la coopération transfrontalière.” In B. Wassenberg (ed.). *Vivre et penser la Coopération Transfrontalière (Volume 1): Les Régions Frontalières Françaises*. Stuttgart: Franz Steiner, 169-189.

III **Lang, Simon.** 2010. “Kein Integrationsfortschritt ohne Kritik: Die Funktion Europakritischer Positionen für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration.” In F. Clavert, P. Hamman and B. Wassenberg (eds). *Contre l’Europe? Anti-européisme, Euroscepticisme et Alter-européisme dans la Construction Européenne (Volume 1): Les Concepts*. Stuttgart: Franz Steiner, in press.

INTRODUCTION

1. Scope and aim

1.1 The Lisbon Strategy

In light of the global financial crisis and the looming threat of Greece's national bankruptcy, the fact that the European Union (EU) and its member states are facing some serious, indeed fundamental, challenges today were brought back more than harshly to the public agenda and into public awareness. Among these challenges are not only reinforced global economic competition and rapid technological shifts but also climate change and environmental issues, the need for secure and sustainable energy supply as well as the demographic challenge.

Internationally, the EU is forced to compete with other world regions, traditionally particularly with the United States of America and, although this may have slightly receded to the background of the discussion as of recently, Japan (Bellemin 2005, 4). Comparatively poor in natural resources, the member states of the European Union need to base their economies on value-added sectors to stimulate economic growth and job creation in order to ensure the survival of the European social system in the future, which is a particular challenge considering the fact that between 1995 and 2005 alone, Brazil, India and in particular China – three of the so-called “BRIC-countries”¹ which form a potential threat to Europe's economic position in the globalised economic world – have improved their relative position in innovation performance to that of the EU (Pro Inno Europe[©] 2010, 26) (See figure 2).

The scope of the present dissertation consists broadly of the activities of the European Union trying to face these challenges throughout the last ten years by exploring some key elements of mutations in the system of European multi-level governance that came along with the development and implementation of an integrated economic strategy adopted by heads of state or government of the EU member states in the year 2000 – the Lisbon Strategy.

The overall goal of the Lisbon Strategy was to enable the EU to face external challenges such as globalisation and technological progress in light of the competition mentioned above. The EU cannot react to global economic competition from economic regions with low labour costs, low social standards and high growth, such as the BRIC countries, by reducing salaries or by a “race to the bottom” in social standards, because that would defeat its very purpose. Although EU member states play

¹ BRIC stands for Brazil, Russia, India and China. The perception of EU's “main competitors” has changed since the 1980s. Until the mid-1990s, only the USA and Japan were considered to belong to this group (Weidenfeld and Turek 1993, 10-11; Elera 2006, 561).

a leading global role in terms of top-level scientific output, it is often argued that – in comparison with the “classical competitors” USA and Japan – they still lag behind in the ability of converting this strength into wealth-generating innovations, the so-called “innovation gap”, while at least China seems to be in the process of catching up as well. (See figures 1 and 2)

Figure 1: *Innovation gap between the EU and the USA and Japan (2005-2009)* (source: Pro Inno Europe[©] 2010, 7).²

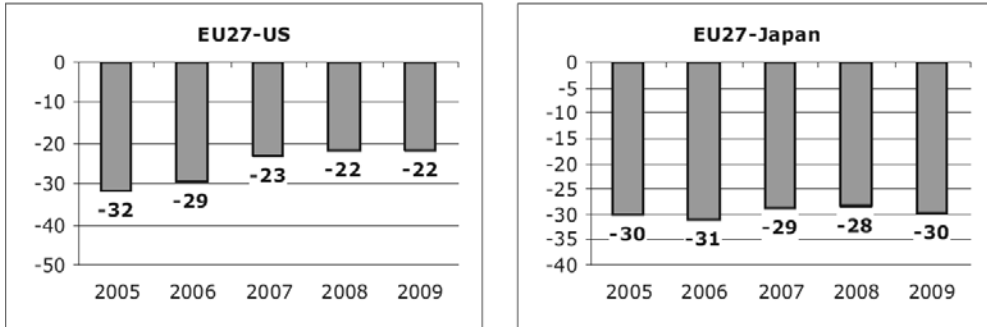
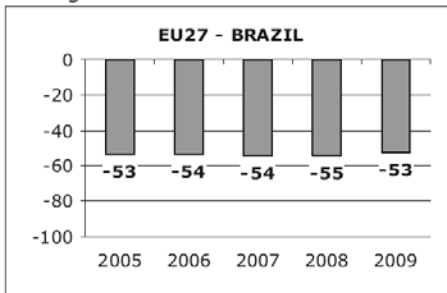
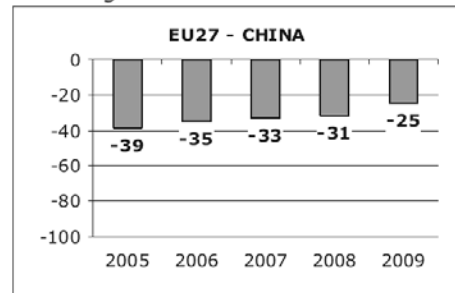


Figure 2: *EU Innovation lead towards the BRIC-countries (2005-2009)* (source: Pro Inno Europe[©] 2010, 8).

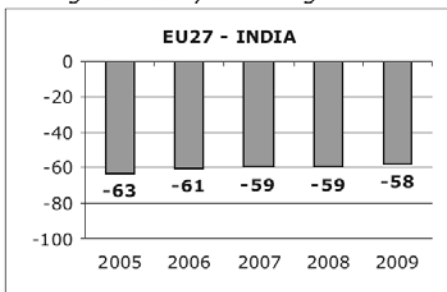
Strong and stable lead to Brazil



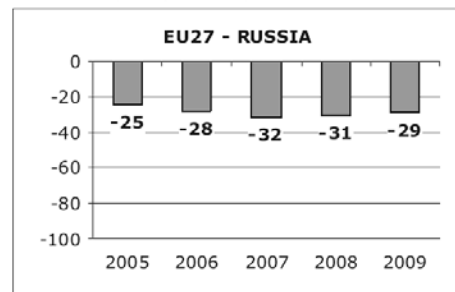
Declining lead to China



Strong but slowly declining lead to India



Stable lead to Russia



² The European Innovation Index (EIS) is based on 28 indicators. The performance for each reference year is measured using, on average, data with a two-year lag. (See Pro Inno Europe[©] 2010, 67-70).

The Lisbon Strategy was adopted at the extraordinary European Council in Lisbon in March 2000 (Lisbon Extraordinary European Council 2000). Facing the particular challenge of increasing unemployment rates in EU member states, heads of state or government agreed in Lisbon on the will to achieve a very ambitious goal, i.e. developing an action plan to turn the EU into “the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion” by 2010 (Lisbon Extraordinary European Council 2000, 1). Several concrete objectives were defined, namely, the employment rate in the EU should reach 70% by 2010 and investments in research and technological development should increase to 3% of the average GNPs of the EU member States by 2010 (European Commission 2000b, 5). The Lisbon Strategy was initially based on economic and social renewal; it was principally founded on the economic concept of innovation as the engine for economic growth and creating jobs (Rodrigues 2005). The European Council in Gothenburg added an environmental dimension to the Lisbon Strategy in June 2001 and introduced sustainable development as a cross-cutting issue to all goals (Gothenburg European Council 2001, 6).

In 2004, a mid-term evaluation of the Lisbon Strategy was started (European Commission 2004).³ Accordingly a high-level expert group led by former Dutch Prime Minister Wim Kok was installed. The report published by this group in November 2004 came to the conclusion that not only most of the objectives had not been or would not be reached, but that the EU had even lost ground to the main competitors USA and Japan (Kok 2004). These reports led to a revised Lisbon Strategy which was agreed upon at the European Council in March 2005 (Council of the European Union 2005a, 2).⁴ The Kok Report explicitly recommended, amongst other things, a broader involvement of the regional and local levels to implement the strategy (Kok 2004, 10-11). The revised Lisbon Strategy covered many cross-cutting issues, including economic development and competitiveness, sustainable development, employment, social inclusion, information and communications technologies (ICT), regional and local innovation clusters and lifelong learning. In a nutshell, the three major political priorities of the revised Lisbon Strategy were “Knowledge and innovation – engines of sustainable growth”, “Making Europe a more attractive place to invest in and to work” and “More and better jobs”. All three priorities are related to one cross-cutting issue: increasing innovation in the EU (see Drechsler 2009a, 14-15). The three political priorities were specified by the Council in a short list of 24 guidelines (Council of the European Union 2005b). The revision of the Lisbon-Strategy-oriented European R&D and regional policies, especially their principal

³ The Commission report comes to the conclusion that in the first four years of the Lisbon Strategy, progress had been made, but major obstacles for a bigger growth in the EU still persisted.

⁴ “Five years after the launch of the Lisbon Strategy, the results are mixed. Alongside undeniable progress, there are shortcomings and obvious delays. Given the challenges to be met, there is a high price to pay for delayed or incomplete reforms, as is borne out by the gulf between Europe’s growth potential and that of its economic partners. Urgent action is therefore called for. To that end, it is essential to re-launch the Lisbon Strategy without delay and re-focus priorities on growth and employment. Europe must renew the basis of its competitiveness, increase its growth potential and its productivity and strengthen social cohesion, placing the main emphasis on knowledge, innovation and the optimisation of human capital.” (Council of the European Union 2005b, 2).

funding instruments, the Framework Programmes for Research and Technological Development (FP) as well as the Structural Funds (SF), notably the European Fund for Regional Development (EFRD), more directly towards its overall goals: growth, jobs and competitiveness (Rodrigues 2005).

In this context, innovation and innovation policy as core elements of the Lisbon Strategy have become the focus of statements and ever iterated commitments of politicians, policy-makers and scholars at all European levels (European Commission 2003; Soete 2007, 275; Lundvall 2009, 56; Kalvet 2009, 6). In these statements, fostering innovation is portrayed as the key to economic growth and social well-being (European Commission 2000b, 2005d, 2006; Council of the European Union 2008), although the conceptions of both innovation and innovation policy are subject to a huge variety of definitions, especially in the general (also policy) discourse.

1.2 Conceptual framework

The present dissertation reflects upon the diffusion of the “Lisbon goal” of fostering innovation in two distinct policy areas that have presumably been affected by it to large degrees: R&D and regional policies. The theoretical framework of the dissertation consists of European integration theory and governance, more precisely the theoretical premises of Multi-level Governance (MLG) (Benz 2003a, 2003b, 2007; Grande 2000; Marks 1993; Marks and Hooghe 2003; Hooghe and Marks 2001a, 2001b) and Neo-functionalism (Haas 1958; Lindberg and Scheingold 1970; Schmitter 1971, 1996), respectively “Dialectical functionalism” “Neo-Neo-functionalism”, or “Post-functionalism” (Corbey 1995; Mattli and Slaughter 1998; Schmitter 2003; Hooghe and Marks 2009) (III). Both theoretical strands are seen as complementary and interactive, *a fortiori* as MLG does not present an integration theory in the narrow sense, but rather an integrated analytical approach for describing the overall context of polity, politics and policy in the EU. Within the scope of this dissertation, MLG and Neo-functionalism are complemented with new or alternative research strands: Integration Through Law (ITL) (Cappelletti, Seccombe and Weiler 1986; Weiler 1993; Stone Sweet 2001; Haltern 2002), a research strand that stresses – just as Mattli and Slaughter do – the role of the European Court of Justice and the European Court of First Instance for advancing European integration, and Neo-Gramscianism (Cox 1981; Overbeek 2000; Gill 2000), a theory that puts the interests of European citizens at the centre of examination, in an adapted, non-Marxian form (III).

This enlargement of the theoretical “tool box” seems to be necessary because a further concern of this dissertation is to explore some of the relations between the paradox of deepening European integration during the last ten years and a growing disaccord with this project in public opinion. When the Lisbon Treaty came into effect on 1 December 2009, the EU made another major jump ahead, concurrently, a rising discord expressed by the larger public can be observed (III). Although a

certain discord of societal and political groups with the ongoing process of European integration always existed since the beginnings of European integration in the second half of the 1940s, a quantitative and qualitative change can be noticed as shown by the dismissive referenda on the European Constitutional Treaty in France and the Netherlands in May and June 2005 or the first dismissive referendum on the Lisbon Treaty in Ireland in June 2008.

Finally, as innovation policy plays a central role in the European policies to be examined, this dissertation refers to innovation theories, especially to Joseph A. Schumpeter's pioneering works (Schumpeter 1934, 1987) and to Carlota Perez' theory of techno-economic paradigms (TEPs) (Perez 2002, 2004; Drechsler 2009b, 95 [with further references]; Drechsler, Kattel and Reinert 2009) – a neo-Schumpeterian theory of innovation that is based on works of Nicolai D. Kondratieff and Christopher Freeman (Kondratieff 1926, 1935; Freeman and Louçã 2001). The evolutions within the two European policies to be examined are hence reflected against the background of this concept.

The frontiers between the concepts of innovation, technology, research and experimental development are quite fluent in general discourse. Following the standard strict OECD definition (since arguably only such innovations lead to the positive macro-economic effects which are so desirable), that refers to Joseph Schumpeter's definition from 1934, innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service) or the implementation of a new or significantly improved process or a new marketing method or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations (Schumpeter 1934, 66, 1939, 84; OECD 2005, 46). Hence, four different types of innovation can be identified: product innovation, process innovation, marketing innovation and organisational innovation (OECD 2005, 29-33). Following Schumpeter's concept, innovation consists only in the successful introduction of such a new product, process or organisational method into the market, no matter if these are primarily based on an invention or not (Schumpeter 1939, 84, 1987, 59). Innovation is thus always related to the market; what matters are not the circumstances, in which an innovation is created, but the ability and willingness of consumers to adopt and use the innovative products or services (Amendola and Bruno 1990, 423).

The Schumpeterian model is not a linear “technology-push” model – a very common but simplistic approach to innovation (a good overview for linear innovation models is Godin 2006) based on the presumption that innovation is essentially invention-driven. Inventions again depend on research and development; hence research and experimental development (R&D) would play the central role in the innovation process. According to this model, more R&D would generate more innovation. The market is seen as a receptacle for the output of R&D. Therefore an increase in basic and applied R&D would directly lead to an increase in innovation (see Lundvall 2009, 56).

Nor is the Schumpeterian model a simple linear “market-pull” model that suggests that the stimulus for innovation comes from the needs of the market (Schmookler

1976; Douthwaite 2002). Finally it is not even a coupling model that stresses the importance of the coupling and permanent interaction between R&D and the market needs at every stage of the innovation process (Rothwell 1982). The triple-helix model again goes beyond the former – linear or coupling but in any case two-dimensional – models and refers instead to a spiral model of innovation that captures multiple reciprocal relationships among public, private and academic actors at different stages of the innovation process (Leydesdorff 2005, 3).

All these different approaches to modelling the innovation process are not fully suitable as a reference framework for analysing developments in EU R&D and regional policies. What is crucial, in contrast, is the difference between an incremental and a strategic understanding of innovation. The incremental model perceives innovation as the result of a continuous process of small changes in the products, processes and management practices in enterprises or through the adoption or adaptation of technologies that already exist in other sector firms.

This dissertation, rather, follows the Schumpeterian concept of strategic or “break-through” innovation that is based on the process of “creative destruction” of established products, services or organisations through a radical new idea for producing or cutting productions costs or marketing (Schumpeter 1939, 84, 1950, 83). This idea is based on the presumption that entrepreneurship is the prime cause of innovation and thus economic development (Schumpeter 1934, 93; 1939, 58-61 and 101-107), which proceeds in a cyclic fashion along several time scales, adopted from the Kondratieff waves (Kondratieff 1926, 1935).

Innovation policy emerged as a successor to industrial policy during the 1970s and 1980s, when industrial policy changed its focus from low to high technology (Soete 2007, 275-277). In the 1990s, the shaping of innovation policy was very much related to the emergence of scientific models of innovation systems (Freeman 1987; Lundvall 1992; Freeman and Soete 1997; Porter 1998) based on the above-mentioned interactive aspects of innovation theory and aiming at systemising the relevant “environmental” factors for innovation (Soete 2007, 278-281; Karo and Kattel 2009, 32; Lundvall 2009, 57). The innovation-systems approach was developed for better understanding the transfer processes of scientific knowledge into marketable products (Albert and Laberge 2007, 222).

The production of scientific knowledge is based on research and experimental development. This has been defined as follows: “Research and experimental development (R&D) comprise creative work undertaken on a systematic basis in order to increase the stock of knowledge, including knowledge of man, culture and society, and the use of this stock of knowledge to devise new applications” (OECD 2002). The term “research and experimental development” is used as synonymous with the term “research and development”, and both are abbreviated to the expression “R&D”.

For analysing public policies in general, it is conducive to analyse the historical context in which they are embedded. As far as the policy aims of growth and com-

petitiveness through innovation are concerned, it might be useful in particular to analyse what their driving forces might actually be in the respective historical periods. Carlota Perez' theory of techno-economic paradigms (TEP) is most useful for achieving this goal. The theory is based on the idea that economic evolution is based on technological evolution and underlies a system of great surges in technological development (Perez 2002). These surges – each of them lasting about 40 to 60 years – overlap with each other, and each great surge is divided into two different periods, the installation and the deployment period.

According to Perez, the answers of states to the challenges of the current period within a TEP are far from being irrelevant for the future development of societies. It is hence important that states or similar public authorities fulfilling the functions of a state, like the European Union, sets right the course to prepare for the next big surge, which most probably is not to be expected before between 2025 and 2030 (Drechsler 2009b, 96). Regarding the Lisbon goals – growth and jobs while preserving the European social model –, it is crucial that decisions in perspective to an emerging new paradigm are taken at the right time.

1.3 Structure and scientific interest

The three original articles of the thesis focus on three different aspects of the “Lisbonisation” of the European Union. The **first article** explores changes in policy, polity and politics that came along with the further improvement of the European Research Area (ERA) through the 7th Framework Programme for Research and Technological Development (FP-7) and the installation of fascinating new institutions like the European Research Council (ERC) and the European Institute of Technology (EIT) (**I**). The **second article** describes mutations in a specific field of European regional policy: cross-border cooperation. Social, economic and territorial cohesion are core objectives of the Lisbon and Gothenburg agendas, and the various cohesion policy instruments contribute, directly or indirectly, to the Lisbon Strategy. Among these instruments, the Structural Funds (SF) and the former Community initiative INTERREG – now included in the third priority objective of the EU cohesion policy, territorial cohesion – play a leading role. Hence, this article intends to look at the characteristics of the actors of this cooperation from both the public and private spheres in order to get a clearer view of the dynamics and governance-structures of policy-making in regions that are becoming increasingly important within the system of multi-level governance in Europe: border-regions. An actor-centred approach might draw a more coherent image of the complexity of the EU governance system in general (**II**). The **third article** aims at introducing public opinion as a relevant factor to the theories of European integration. More precisely: the paradox of deepening European integration by loosening people's “permissive consensus” with this project is examined against the background of the evolution of European integration since the Maastricht Treaty – the so-called “Post-Maastricht Blues” (Eichenberg and Dalton 2007). By discussing some of the major criticisms of the European Union's new governance architecture, especially in the light of so-

called “new modes of governance”, a contribution for shaping European integration in the future is presented (III).

The scientific interest of this dissertation focuses on four questions:

1. Have there been relevant changes or even fundamental “turns” in EU R&D and regional policies during the last ten years?
2. If yes, did these changes lead to a merger of the two policy fields?
3. How are these assumed changes related to the Lisbon Strategy?
4. Finally: did the policy mutations transform the governance framework of the European Union in general, and if so, how, and what is the impact on the European citizen?

The structure of this introduction reflects the scientific interest and is divided into six parts, including this **scope and aim**. In setting a theoretical framework for the following sections, the **second part** presents both the concept of MLG and the changing patterns of research about the EU. Based on these findings, the **third part** draws the main conclusions regarding the application of the system of MLG to the changes in European R&D and regional policies with a focus on their principal policy-implementation instruments, FP-7 and the SF. The **fourth part** describes the tendency of a fusion of these two policy areas. In the **fifth part**, the accent will be laid on the implications of these trends and developments for the advancement of European integration after the coming-into-effect of the Lisbon Treaty. An emphasis is placed on the discussion about democratic legitimacy as well as the efficiency and effectiveness of decision-making within the MLG framework. These findings will then be evaluated together with the “revised revised” Lisbon Strategy, namely with the recently published “EU 2020” Strategy. In the final **conclusion**, the overall findings will be presented.

2. Multi-level governance in Europe and the “normative turn” in research about the EU

The notion of Multi-level Governance emerged in the early 1990s and is one dimension of the changing patterns in research about the political system of the EC/EU⁵ (Marks 1993, 407).⁶ As a result of overcoming the so-called “eurosclero-

⁵ The abbreviation EC was used for European Community and European Communities until the coming-into-effect of the Treaty on the European Union (Maastricht Treaty) on 1 November 1993. EU is used synonymously for both the European Community and the two former “pillars” of intergovernmental cooperation. This model formerly known as the “three pillar-model” of the EU consisted of the first pillar or Community pillar, corresponding to the three Communities: the European Community, the European Atomic Energy Community (Euratom) and the former European Coal and Steel Community (ECSC); the second pillar devoted to a common foreign and security policy, which came under the former Title V of the Treaty on European Union (TEU) and the third pillar devoted to police and

sis” with the Single European Act (SEA) in 1986/1987 and the Treaty of Maastricht in 1992/1993, the core areas of research about the EC/EU turned from theorising about European integration and analysing the driving forces, rationales and finalities of the integration process to studies about the nature of the political system of the EC/EU itself (Stone Sweet 2001). New research strands have been introduced to European studies, like Europeanisation, more precisely the influence of EU policies on changes within EU member states’ governance systems (Pálné Kóvacs 2009a, 40; Auel 2005, 297-301), comparative government studies, policy-analysis (Schumann 1993, 394) or democratic theory (Huget 2007, 219-226).

These changing patterns in research about the EU as results of the major treaty reforms in the 1980s and 1990s have been summarised by the term “governance turn” (Hooghe and Marks 2001b; Jachtenfuchs 2001; Kungla 2007, 7). After the Treaty of Maastricht came into force, another phenomenon attracted researchers’ interests: the paradox of loosening European citizens’ “permissive consensus” with the ongoing integration, the so-called “Post-Maastricht-Blues”. Hence, researchers began analysing the EU from another angle, taking into account questions of good governance (Petzold 2006, 205; Huget 2007, 219; Drechsler 2004, 388-390)⁷, democratic legitimacy, efficiency and effectiveness of EU polity, politics and policies (European Commission 2003, 8)⁸ – the so-called “normative” turn in research about the EU (Bieling and Lerch 2005, 10-11).

“The process of European integration has breathtakingly accelerated over the last two decades and its political system today has a special nature, having State-like functions in the regulation of the economy” (Borrás 2003, 5). Nation states started to loose more and more parts of their policy-making monopoly since the SEA came into effect in 1987 and even more with the Maastricht Treaty in 1993. A new system of decision-making and policy implementation arose, the European Multi-level Governance system. This system can be described as a highly complex, integrated and interdependent negotiation system that is incorporating heterogeneous actors on different interconnected levels (Marks 1993, 392; Benz 2003b, 328; Grande 2000, 14). It can be characterised by three principal elements (Grande 2000, 16; Hooghe and Marks 2001a, 7; Kaiser and Prange 2002, 2):

1. Decision-making competencies are both distributed “vertically” between several territorial levels, i.e. the supranational, national, regional and local levels, as well as “horizontally” between different sorts of policy-makers and policy-

judicial cooperation in criminal matters (former Title VI of the TEU). With the coming-into-effect of the Treaty of Lisbon and the changes that it brought to the TEU, this differentiation became obsolete as the EU was endowed with legal personality, and the pillar model was abandoned.

⁶ Already in 1985, however, Fritz W. Scharpf had transferred his analysis of “*Politikverflechtung*” in the German federal system to the EC.

⁷ Wolfgang Drechsler draws a critical image of the notion of “good governance” as the concept implicitly tries to adopt neo-liberal principles of the economic sphere to the public sector.

⁸ “‘Governance’ means rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at the European level, particularly as regards openness, participation, accountability and coherence.” (European Commission 2003, 8).

- implementers such as classical administrations, autonomous agencies or non-public actors (Hooghe and Marks 2001a, 9; Kaiser and Prange 2002, 4).
2. These different actors are not ordered in a hierarchical way (Grande 1999, 90; Scharpf 1994, 223), thus they compete for political competencies. This enables sub-national actors to directly pursue their interests on the European level by “by-passing” the national level (Kaiser and Prange 2002, 3; Wallace 2000, 31).
 3. Finally the European multi-level governance system can be described as a flexible negotiation system that is highly dynamic due to constant changes in European primary and secondary law (Grande 1996, 384 and 1999, 92; Marks 1993, 392).

The territorial organisation of the 27 EU member states is very diverse, encompassing approximately 92,500 infra-national entities, organised in one, two or three administrative levels. However, local and regional authorities in the EU member states are far from being uniform in terms of size, (legislative) competencies and autonomy as well as financial and personnel resources (Kahn 2009, 21; Hooghe, Marks and Schakel 2010, 75-76). The political system of the European Union with now 27 member states can be characterised not only by the increasing competition for policy-making competences between different levels, arenas and actors but also by a more and more differentiated and very variable territorial organisation.

Since the late 1970s and especially during the 1980s, decentralisation of powers by transferring responsibilities and financial resources from central governments to sub-national communities affected almost all member states of the “old” European Community (Pálné Kovács 2009a, 42).⁹ From the end of the 1990s until now, these movements continued in the former candidate countries and now new member states of the EU and paved the way for a change in the apportionment of powers to the regional or local actors in all 27 member states of the EU.¹⁰

Unlike traditional forms of state organisation, such as federal or unitary states, it is difficult within the unique multi-level governance system of the EU to clearly assign decisions to certain levels or institutions. The governance system in both European R&D and regional policies is characterised by a high level of complexity, not only as far as the involvement of the regional level in negotiations and policy-implementation is concerned, but also with regards to the involvement of private

⁹ The first major decentralisation laws were adopted in Spain in 1978, in France in 1982-1983, and in Italy in 1990; devolution in the United Kingdom started from 1997 on. Belgium, meanwhile, has seen a progressive transformation of its formerly unitarian state organisation from 1970 on, before the 1993 federalist reform made a more radical change, introducing three regions (Flanders, Wallonia, Brussels-Capital) and three linguistic communities. (Hooghe, Marks and Schakel 2010, 102-106, 159, 162-163, 169-170, 172).

¹⁰ Nevertheless, the organisation of most of the new member States of the EU can still be described as centralised (Pálné Kovács 2009b, 50), even though regional levels have been created, most recently in Hungary (1996), the Czech Republic (1997), Slovakia (2002) and Slovenia (2006). Further territorial reforms in Western Europe have been taking place in Spain and Italy and with the “Acte II of decentralization”, the Art. 1 of the Constitution of the French Republic was changed in 2003, appointing the decentralised organisation of the French State. (Hooghe, Marks and Schakel 2010, 112, 121; 140-141; Marcou 2004, 15-18).

actors, in particular cooperative actors such as sectoral associations, research funding organisations, “pressure groups” or even multi-national firms (I). Direct ways of communication with the European level are not only open to sub-national public entities but also to private actors, or as Hooghe and Marks formulate: “With its dispersed competencies, contending but interlocked institutions and shifting agendas, multilevel governance opens multiple points of access for interests. In this process of mobilization and counter-mobilization, national governments no longer serve as exclusive nexus between domestic politics and international relations.” (2001b, 28).

Hence, the MLG concept does not present a cohesive or exclusive theory, but has much more of a practical approach to better understand recent dynamics in the ever changing EU system (Kull 2009, 11; Kohler-Koch and Rittberger 2006, 28). The “governance turn” in research about the EU in the 1990s that discovered the local and regional levels as preferred objects of analysis led to the rediscovery of normative questions as was already the case in the “early” theories about European integration such as federalism and neo-functionalism (Hooghe and Marks 2009, 3-6) (III).

However, research questions from the perspective of political sciences slightly turned from how to best ensure peace and prosperity in Europe to having a look at the long-term existing European institutions and asking how they could best fulfill their assignments against the background of normative demands such as legitimacy and accountability (Weiler 1998; Hix 2008) and the discussion about a missing “European general public” (Gerhards 2000, 2002; Eder 2003). In this context, research about European integration recently started to take into account the rise of opposition in public opinion and certain groups of society since the early 1990s against the project of European integration (Kopecký and Mudde 2002; Taggart and Szczerbiak 2003; Krouwel and Abts 2007; Hooghe and Marks 2007, 2009; Weßels 2009) (III).

3. Transformations in European R&D and regional policies

3.1 The emergence of the EU's fifth internal freedom: the free circulation of researchers, knowledge and technology

As has been mentioned, Europe is comparatively poor in natural resources. Therefore innovation and fostering it through public policies is seen by the mainstream of politicians, policy-makers and scholars as the central competitive advantage on which to play in competition with other world regions at the background of economic globalisation and competition between world economic regions. The roles of states and the public authority that is exercising nearly all functions of a state – the European Union – are more and more perceived by both scholars and policy-makers (in fact, they are interacting and thus influencing each other) to be the warrantors

for growth by means of stimulating innovation (Weidenfeld and Turek 1996, 26; Borrás 2003, 25; Nowotny 2005, 14, Soete 2008, 279-281;).

Although there are some critical voices about the perception of growth as the only – and feasible – way to save the “European way of living” (Douthwaite 1993; Miegel 2007, 105-108, 2010), these voices are drowned out by the political and scholarly mainstream believing in growth as the only possible way to ensure just that. This mainstream in interpreting the role of innovation for the future of European societies has penetrated European policies at least since the adoption of the Lisbon Strategy in 2000 and the related introduction of the concept of a European Research Area. According to the concept of the European Union – both Council and Commission – and in spite of the Schumpeterian insights mentioned *supra*, 9-10, innovation is essentially based on research (European Commission 2000a, 2000b, 2005c). Hence, the massive support of research through public policies and funding schemes for the sake of innovation has been firmly attached to the centre of efforts of EU policy-makers, and usually the connection between the two is not questioned.

Art. 179 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)¹¹ states that “the Union shall have the objective of strengthening its scientific and technological bases by achieving a European research area in which researchers, scientific knowledge and technology circulate freely, and encouraging it to become more competitive, including in its industry, while promoting all the research activities deemed necessary by virtue of other Chapters of the Treaties.”

Alongside the emergence and evolution of EU research policy, various European research organisations were founded on intergovernmental bases, such as the European Centre for Nuclear Research (CERN), the European Fusion Development Agreement (EFDA-Jet), the European Molecular Biology Laboratory (EMBL), the European Space Agency (ESA), the European Organisation for Astronomical Research in the Southern Hemisphere (ESO), the European Synchrotron Radiation Facility (ESRF) or the Institute Laue-Langevin (ILL).¹² A multitude of co-operations between these organisations and the EU have already been established,

¹¹ The TFEU came into force together with the amended Treaty on European Union (TEU) on 1 December 2009 after ratification of the Treaty of Lisbon by all 27 member States of the EU. (Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, Official Journal of the European Union C 306/50, 17 December 2007.)

¹² These organisations are allied within the European Intergovernmental Research Organisations Forum (EIROforum). CERN is based in Geneva and was already established in 1953, EMBL was established in 1974, its headquarters is located in Heidelberg. ESA was founded in 1975, the headquarters is in Paris. ESO with its headquarters in Garching near Munich was established in 1962. ILL is an organisation for research with neutron beams, originally established by a bi-lateral agreement between Germany and France in 1967 and based in Grenoble. ESRF is also based in Grenoble and was established in 1988. EFDA-Jet is an agreement between the European Commission and European fusion research institutions to strengthen their coordination and collaboration and to participate in collective activities, such as the International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER); a joint international research project that aims to demonstrate the scientific and technical feasibility of nuclear fusion power. (Available at <http://www.eiroforum.org/about/organisations/index.php> [with further references]).

especially between the EU and ESA as regards the space policy, a policy field that was integrated into European primary law with the Treaty of Lisbon.¹³ First attempts to create structures for co-ordinating European research activities under the roof of the EC had been made in the 1970s with the creation of COST in 1971, an intergovernmental agreement between initially 19 European states for coordinating national research funding programmes.¹⁴ A second intergovernmental agreement between 17 States in 1985 aimed at European cooperation in common large-scale research projects, EUREKA.¹⁵ Although, the European Union is a member in both programmes, they are structures that are run outside the EU structure. In 1973, the European Commission appointed a first advisory body, composed of experts, the European Committee for Research and Development (CERD). In 1974, the Council installed the Scientific and Technical Research Committee (CREST) as an advisory body to both the Council and the Commission.¹⁶ In 2001, the European Commission established a further advisory body under its auspices, the European Research Advisory Board (EURAB).¹⁷

Although there have been isolated provisions about research in the Paris and Rome Treaties¹⁸, it took until 1986 for the SEA to introduce an explicit legal basis for research and technological development policy, based on multi-annual Framework Programmes.¹⁹ The Maastricht Treaty launched the co-decision procedure in adopting the Framework Programmes by the Council and the European Parliament and amended the central goal of EU research policy: contributing to industrial competitiveness by adding the phrase “while promoting all the research activities deemed necessary by virtue of other Chapters of this Treaty” to the according provision in the Treaty on the European Community (TEC).²⁰ The Amsterdam Treaty (1999) replaced the unanimity requirement for the Council on the adoption of the Framework Programme with a qualified majority.

Principally concerned about a technological gap of Europe towards the USA and Japan in the beginning of the 1980s, the aim of promoting industrial competitiveness in the EC was essential to the first (1984-1987), second (1987-1990) and third (1991-1994) Framework Programmes (Elera 2006, 561). The 2nd Framework Pro-

¹³ Art. 189 TFEU.

¹⁴ COST stands for “Cooperation in the field of Scientific and Technical Research”.

¹⁵ EUREKA now has 39 members including the EU. Cf. <http://www.eurekanetwork.org/about/history>.

¹⁶ CREST still exists today and consists of high-level officials from all member States of the EU and EFTA; a representative of the European Commission is chairing this committee (Council of the European Communities 1974).

¹⁷ EURAB consists of 45 high-level scientific experts who have been nominated due to their personal capacities. They have academic, industrial and civil-society backgrounds.

¹⁸ Art. 55 of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community (TECSC), Art. 4-11 of Treaty establishing the European Atomic Energy Community (TEAEC) and Art. 35 of the Treaty establishing the European Economic Community (TEEC). Although just within EURATOM, considerable research activities have been started, like the establishment of the Joint Research Centre (JRC) in 1958. In 1967, a Directorate-General for Science, Research and Development within the then united Commission of the European Communities was established.

¹⁹ Even though the first Framework Programme already started two years before the SEA came into effect.

²⁰ Former Art. 130f, later Art. 163 TEC.

gramme (FP-2) focussed on the promotion of information technology and electronics with the specific programme ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technologies) and its successor RACE (Research and development in Advanced Communication Technologies), materials with the specific programme EURAM (European Research in Advanced Materials) and industrial technologies with the specific programme BRITE (Basic Research in Industrial Technology for Europe). The 3rd Framework Programme (FP-3) followed broadly the same lines as its predecessors, but introduced life sciences as a further thematic priority (Pfeiffer 2003, 20).

The 4th Framework Programme (FP-4) (1994-1998) contained again several important innovations, such as a new programme on socio-economic research. It strengthened again the whole field of ICT research (Grande 1999, 93; Pfeiffer 2003, 21). The 5th Framework Programme (FP-5) (1998-2002) marked a significant break with the previous Framework Programmes, as it was divided into three thematic programmes and three horizontal programmes: international cooperation, dissemination and exploitation of results and training and mobility of researchers. The thematic and horizontal programmes were both complementary and interrelated. FP-5 marked a first step towards a new strategic orientation of the European research policy. The first four Framework Programmes were completely project-oriented and did not contribute to the co-ordination of national research policies.

With the 6th Framework Programme (FP-6) (2002-2006), the concept of the European Research Area has been introduced. ERA can be seen as the EU's "fifth fundamental freedom" in the sense of free circulation of researchers, knowledge and technology. Although the concept of ERA has been introduced by former European Commissioner for Research Philippe Bousquin in the Prodi-Commission, the idea to establish such a "free internal market for research" was already mentioned by then European Commissioner for Science and Education Ralf Dahrendorf in the 1970s (Sturm 2006, 294). After first attempts and some research promotion projects in the 1970s, the European Parliament put the claim for establishing a "common market" for research in Europe back on the political agenda in 1982 (European Parliament 1982).²¹

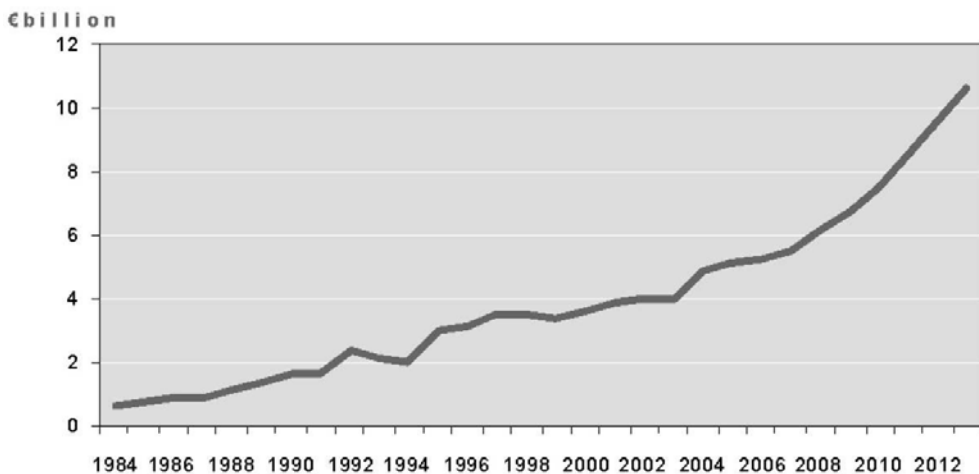
But it took nearly another 20 years until this idea could be put into practice. In January 2000 Philippe Busquin outlined his vision of ERA throughout the Commission's communication "Towards a European Research Area" (European Commission 2000a). Shortly after this communication, the concept of ERA had been approved by heads of state or government at the well-known extraordinary European Council in Lisbon in March 2000 as an integral part of the Lisbon Strategy. Since FP-6 came into effect, the focus of European R&D policy was turned on stronger co-ordination activities that are supposed to network existing centres of excellence in research and to co-finance networked programmes instead of just supplementing them on the EC/EU level (Kaiser and Prange 2002, 6). ERA is not only the idea of free circulation of researchers and knowledge within the EU, but also an integrated

²¹ In this resolution, the EP also claimed to institutionalise R&D policy in the EEC Treaty.

approach to stimulate European innovation capacities and thus its competitiveness. At the same time, ERA is an integrated approach to overcome the sectoral and territorial fragmentation of research in the EU (European Commission 2000a, 7). With ERA, the best allocation of resources for researchers and research shall be assured, instead of “reinventing the wheel” a hundred times. In the context of MLG, the ERA approach implies that actions should be adopted most effectively at different administrative layers at European, national and regional levels, involving both public and private actors from Small and Medium Sized Enterprises (SMEs) to large-scale research infrastructures (I).

The 7th Framework Programme (FP-7) is again much more policy- and strategy-oriented than its predecessors and will run two years longer than FP-6. Directly oriented towards the Lisbon goals and pursuing the ambitious goal of overcoming national fragmentation in European research policies, FP-7 has a much larger budget than FP-6 although the EU now has 27 member States compared to 15 member States under FP-6 (Elera 2006, 562-563). The budget increased from € 17.5 billion in FP-6 to € 53.27 billion in FP-7. Since the beginning of the Framework Programmes in 1984, there has been a constant budget increase (see figure 3), from € 3.3 billion for FP-1 to now € 53.27 billion for FP-7.²²

Figure 3: *Evolution of the Annual Budgets of the EU Framework Programmes in billion €* (Source: European Commission GD Research)²³



New revolutionary institutions and funding instruments have been established by FP-7, like the European Research Council (ERC) and Joint Technology Initiatives (JTI). The objectives of FP-7 have been grouped into the four Specific Programmes (SP) “Cooperation”, “Ideas”, “People” and “Capacities” (see figure 4).²⁴ For the

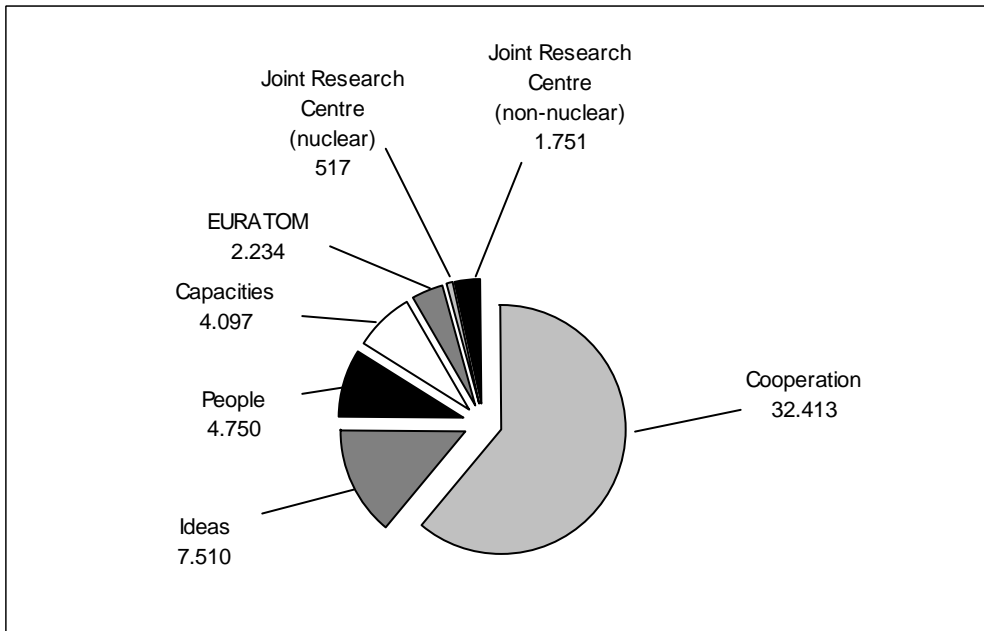
²² FP-2: € 4.4 billion; FP-3: € 6.6 billion; FP-4: € 13.2 billion; FP-5: € 15.0 billion (BMBF 2007, 6).

²³ http://ec.europa.eu/research/fp7/pdf/fp7_press_launch.pdf.

²⁴ The SP “Cooperation” is endowed with € 32.4 billion for funding collaborative research projects in 10 priority areas. The SP “Ideas” consists primarily of the ERC in order to fund top-level basic research. The SP “People” is for funding Human Potential, most prominently by the Marie Curie Ac-

first time in the history of the Framework Programmes, a huge part of the funds (about € 1 billion per year) is allocated to basic research. For the purpose of allocating these funds, the ERC as an independent institution has been installed. The ERC is endowed with a budget of € 7.5 billion for the financial period 2007-2013. His task is to fund basic, or – in its own terminology – “frontier”, research. Its governance structure is twofold: The Scientific Council, deciding on the strategic direction of the ERC, compounded of 22 high-level scientists, and an Executive Agency for its implementation. The purpose of the ERC is to reinforce scientific excellence and creativity by financially supporting basic research. To pursue its goals, the ERC follows a bottom-up approach to revert to the sole criteria of scientific excellence (I).

Figure 4: *Indicative breakdown of FP-7 (in million €). Total: € 53.272 million (own illustration following BMBF 2007, 7).*



Another very interesting new EU structure for the promotion of research and innovation has been established on 29 April 2008, the European Institute of Innovation and Technology (EIT). The idea of the EIT was first brought up by the President of the European Commission, José Manuel Barroso in 2005 in the context of the mid-term review of the Lisbon Strategy.

This initiative was largely supported by the European Parliament, precisely by its ITRE-Committee (European Parliament 2007).²⁵ On 25 June 2007, the Competi-

tions (budget: € 4.75 billion). The SP “Capacities”, finally, is for financing high quality and accessible infrastructures, stimulating SMEs participating in research projects and for establishing a better regional environment for research and better links between science and society (budget: € 4.1 billion).

²⁵ Committee on Industry, Research and Energy.

tiveness Council agreed on founding an EIT by 2009. The EIT is situated in Budapest; like the ERC, the EIT contains a two-fold governance structure consisting of a Governing Board with 15 high-level members from industry, research, universities and 4 members representing personnel and students from the so-called Knowledge and Innovation Communities (KICs). KICs are the main instrument to implement EIT's policy; it is about pan-European public-private partnerships (PPP) between universities, research institutions and industry. The Governing Board of the EIT designated the first three KICs on 16 December 2009: "Sustainable energy (KIC InnoEnergy)", "Climate change mitigation and adaptation (Climate-KIC)" and "Future information and communication society (EIT ICT Labs)".²⁶

EIT's own mission statements very much bring to mind the Lisbon goals and illustrate a direct link of its existence to the Lisbon Strategy: "The European Institute of Innovation and Technology (EIT) is to be a key driver of sustainable European growth and competitiveness through the stimulation of world-leading innovations with a positive impact on economy and society. The mission of the EIT is to grow and capitalise on the innovation capacity and capability of actors from higher education, research, business and entrepreneurship from the EU and beyond through the creation of highly integrated Knowledge and Innovation Communities (KICs)."²⁷ Hence, the EIT is based on the concept of the so-called "knowledge triangle" that knowledge – the fuel of a knowledge-based economy – consists of the cross-linking and interaction between education, research and innovation (**I**).

As far as a better coordination of public and private actors' research activities is concerned, FP-7 introduced various new instruments, Joint Technology Initiatives (JTI) being one of them. Actually, JTIs are a kind of enhancement of FP-6's European Technology Platforms, more precisely, of long-term public-private partnerships aiming at accelerating the development of technologies that have been identified to be strategically important. An initial set of JTIs in such prospective technology areas had been identified within FP-7's SP "Cooperation".²⁸ JTIs may be subject to an organisational structure following "joint undertakings", as laid down in former Art. 171 TEC – now Art. 187 TFEU or may be organised on the basis of a joint decision by the Council and the European Parliament about Specific Programmes according to former art. 166 TEC – now Art. 182 TFEU.

Besides JTI activities, measures according to former Art. 169 TEC – now Art. 185 TFEU – present another instrument for enhancing co-operation between research

²⁶ <http://eit.europa.eu/press/news-archive/single-view/article/the-european-institute-of-innovation-and-technology-eit-launches-its-first-three-knowledge-and-inn.html>.

²⁷ <http://eit.europa.eu/about-eit/at-a-glance/eit-mission.html>.

²⁸ In the fields of innovative medicines: "Innovative Medicines Initiative (IMI)", http://imi.europa.eu/index_en.html; nanoelectronics: "Nanoelectronics Technologies 2020 (ENIAC)", http://www.eniac.eu/web/JU/local_index.php; embedded computing systems: ARTEMIS <https://www.artemis-ju.eu/>; hydrogen and fuel cells: "Hydrogen and Fuel Cells Initiative (FCH)", http://ec.europa.eu/research/fch/index_en.cfm; aeronautics and air traffic management: "Aeronautics and Air Transport (Clean Sky)", <http://www.cleansky.eu>; and "Global Monitoring for Environment and Security (GMES)", <http://www.gmes.info/>. (Although GMES will finally be implemented not as a JTI but through an agreement between the EU and ESA).

institutions, i.e. between national research and research funding institutions. National ministries or other public authorities that are assigned with research funding may be potential project partners. By means of the “Art. 169/Art. 185 instrument”, a long-lasting participation of the EU in national programmes shall be assured. This implies that several EU member states may decide on jointly starting research funding programmes in which the European Commission financially joins in. One such programme already was launched according to former Art. 169 TEC within FP-6.²⁹ FP-7 again introduced four new “Art. 169/Art. 185 actions”.³⁰

In 2007, the European Commission’s Green Paper on the future of the European Research Area was the starting point for a debate within the European scientific community about the future of the ERA and European research policy (European Commission 2007b). The debate resulted in what was later called the “Ljubljana Process”. EU ministers for research agreed at their informal ministerial meeting in Ljubljana, Slovenia, on 14-15 April 2008 to enhance governance of the ERA. The Council then adopted a referring conclusion on 30 May 2008. On its Competitiveness Council of 2 December 2008, the Council of the European Union adopted the “2020 Vision for the European Research Area” (Council of the European Union 2008).³¹

The “2020 Vision” aims at strengthening different aspects of the ERA that have been identified of being not yet realised. Among these are initiatives to enhance researchers’ mobility and the compatibility of career paths, the so-called “European Partnership for Researchers” (European Commission 2008a). By means of this partnership, the mobility of researchers and career prospects for researchers shall be enhanced. Hence, the human dimension of the ERA is at the centre of efforts of this plan in order to promote a European single labour market for researchers.

Another major objective of the “2020 Vision” is an initiative to fund large-scale pan-European research infrastructures that are too big to be financed by single member states alone and the development of a new legal framework for these structures (European Commission 2008e). This refers to another remarkable development in the context of European research policy that already started in 2002, the turn towards the agenda-setting of future research infrastructures. In 2002, the European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI) was established. Comprised of representatives of the EU ministers for research, ESFRI’s tasks is to support pan-European decision-making on research infrastructures. Until ESFRI,

²⁹ The “European and Developing Countries Clinical Trial Programme (EDCTP)”.

³⁰ These are “Ambient Assisted Living (AAL)”; the “Joint Baltic Sea Research Programme (Bonus-169)”; “EMRP”, a research programme in the field of Metrology and “Eurostars”, a joint research programme for research-performing SMEs.

³¹ “By 2020, all players will fully benefit from the ‘fifth freedom’ across the ERA: free circulation of researchers, knowledge and technology. The ERA provides attractive conditions and effective and efficient governance for carrying out research and investing in R&D intensive sectors in Europe. It creates significant added value by fostering healthy Europe-wide scientific competition whilst ensuring the appropriate level of cooperation and coordination. It is responsive to the needs and ambitions of citizens and contributes effectively to the sustainable development and competitiveness of Europe.” (European Commission 2008e).

activities of the EU mainly concentrated on financially facilitating researchers' access to already existing research facilities or on enhancing existing infrastructures (ESFRI 2005). Together with FP-7's SP "Capacities", a huge step towards a unique competence of the EU in the field of building new pan-European research facilities has been made (I).

ESFRI initially prepared a "list of opportunities" of research infrastructures, which accumulated in 2006 in a "roadmap" for building new large-scale research infrastructures (ESFRI 2006). Hence, ESFRI served as agenda-setter for strategic decisions on investments of Europe-wide importance as it is likely that projects mentioned in the roadmap may primarily be chosen as subject to co-funding under the FP-7 SP "Capacities" (ESFRI 2006, 10). In 2008, the "roadmap" was updated (ESFRI 2008). As mentioned within the "2020 Vision", the activities of the European Commission as regards the coordination of EU member states' plans on common large-scale research infrastructures will continue.

Alongside the emergence of the "fifth internal freedom" of the EU, the free circulation of researchers, knowledge and technology with the ERA concept, European research policy dramatically changed during the last ten years both in a quantitative and a qualitative way. It changed to be an integrated strategy that encompasses a huge variety of aspects – from funding basic research to deciding on large-scale research infrastructures. The following section investigates into the question whether this has been the case for EU regional policy, too.

3.2 EU Regional policy between solidarity and fostering innovation

Although the Single European Act of 1986 is widely regarded as the birth of European regional cohesion policy, the Commission started first attempts in this field in the 1960s in order "to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities." (Commission of the European Communities 1965). However, it took until 1975 when the European Regional Development Fund (ERDF) was created for the EC to directly intervene in reducing economic disparities between regions by distributing grants for infrastructure and industrial development. This was necessary due to the first enlargement of the EC in 1973 with the new member states UK, Ireland and Denmark. Since the beginning of the ERDF, its budget constantly increased. Until 1988, a quota system guaranteed each member state a certain percentage of the ERDF funds. This concept proved to be not very effective in the sense that it marked a classical example of the "juste retour" system of member states trying to maximise their own benefits (Wozniak 1999, 1).

This system was radically changed with the coming-into-effect of the SEA on 1 July 1987. With the SEA, for the first time, the Treaties establishing the European Communities were fundamentally reformed. Major changes consisted in the introduction of the principle of qualified majority voting within the Council, the extension of decision-making powers of the European Parliament, the emergence of

European Political Cooperation (EPC) and the formal institutionalisation of the European Councils. But the SEA also introduced the principles of economic and social cohesion as common cross-cutting objectives of the European Community and put an end to national quotas in distributing ERDF funds. European regional policy became to a certain degree cohesion policy.

In 1988, this new cohesion policy really came into effect with the adoption of the first regulations on cohesion policy in order to implement the new strategic objectives of the Community (Council of the European Community 1988). This marked not only the beginning of a new and more holistic European strategy for regional policy, it also describes a top-down boost for the increasingly prominent role regions have played as political and economic actors in Europe ever since. Hence, regions turned more and more into the centre of interest of policy-makers at European, national and regional levels for defining and shaping economic policies, involving actors from both public and private spheres. In 1988, regional and local authorities started to be systematically involved in the European Commission's policy-making as the Commission installed the Consultative Council of Regional and Local Authorities (Commission of the European Communities 1988).

The reform of European regional policy in 1988 has considerably contributed to the evolution of the system of multi-level governance in Europe as it is today. The reform included the future requirement for the Commission to work closely with national, regional and local actors as regards the implementation process of cohesion policy – from programming to implementation. Ever since, regional and local authorities have more and more directly been involved in the implementation of Structural Funds. Before that time, sub-national actors had only marginal policy-making influence on the European scale (Olsson 2003, 286). ERDF funds have been concentrated under objectives and regions, and the partnership principle in planning, implementing and monitoring the funds has been installed, involving the European Commission, the member states and the regional authorities. The negotiations in all stages of policy-making was been opened to sub-national actors in order to establish a decision-making system based on the principle of partnership (Petzold 2006, 203). But probably the most important “turn” in European regional policy consisted in the emergence of the integrated strategic approach to all Structural Funds in 1988. Besides that, a quantitative turn in the amount of available SF took place.³²

When the Maastricht Treaty came into force in 1993, the principles of economic and social cohesion were declared to be one of the main objectives of the then established European Union³³ by reducing disparities between the levels of develop-

³² The so-called “Delors I” and “Delors II packages” doubled the budget for the Structural Funds until 1993 and again increased by 41% in the following financial period (1994-1999). In 2000, the part of structural policy represented already a third of the EU budget (Becker 2009, 7-8).

³³ See Art. B of the Treaty on European Union of 7 February 1992: “The Union shall set itself the following objectives: to promote economic and social progress which is balanced and sustainable, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and social cohesion and through the establishment of economic and monetary union, ultimately including a single currency in accordance with the provisions of this Treaty ...” Official Journal C 191, 29 July 1992.

ment of the regions and the backwardness of the least-favoured regions.³⁴ Economic and social cohesion have thus been defined to be essential for the EU's overall harmonious, balanced and sustainable development.³⁵ In 1990, the INTERREG initiative was started as one of several Community initiatives³⁶ and aimed at facilitating cross-border cooperation between local, regional and national authorities.

In March 1994, the Committee of the Regions (CoR) as an advisory board representing elected members of regional and local authorities held its first meeting. Regional authorities all over the EU obtained again a bigger role in the management of the SF. The division of tasks has been as follows: the Commission underwrites the strategic priorities; the programme management is assigned to regional and local authorities and economic and social partners. The ERDF was oriented on four objectives for the financial period 1994-1999. Objective 1 aimed at the development and structural adjustment of regions whose economic development was lagging behind; Objective 2 intended to redevelop regions that were strongly affected by industrial decline. Objective 5b aimed at the development of rural regions and Objective 6 at fostering the Arctic regions.³⁷ In any case, 80% of the funds went to Objective 1. The role of the CoR did not, however, reflect the increase of competences of regional authorities in formulating and implementing the Structural Funds. Over 15 years after its foundation, the Committee of the Regions is still a purely consultative body and still lives in the shadow of the principle institutions of the EU, Council, Commission and Parliament. The only significant increase of power of the CoR after the Lisbon Treaty came into effect, consists in its current right to go to the European Court of Justice in case of a potential violation of the subsidiary principle (Art. 263 TEU) (see *infra* 5.2).

In March 1994, another major change happened to European regional policy as the Cohesion Fund was started as a new funding instrument to help EU member states reduce economic and social disparities and stabilise economies (Council of the

³⁴ Former Art. 130a of the TEEC, later Art. 158 of the TEC.

³⁵ The five Structural Funds that were operational at that time, the ERDF, the ESF, the Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG) as well as the Cohesion Fund followed six objectives. Objective 1: structural adjustment of regions whose development is lagging behind; objective 2: converting regions seriously affected by industrial decline; objective 3: combating long-term unemployment, contributing to the occupational integration of young people and of those threatened with exclusion from the labour market; objective 4: facilitating workers' adaptation to industrial changes, objective 5 (a): speeding up the adjustment of agricultural and fisheries structures; objective 5 (b): development of rural areas; objective 6: development of areas with low population density.

³⁶ The main Community initiatives in relation to regional policy have been: INTERREG, which co-financed cross-border cooperation projects between regions at the Community's internal and external borders; URBAN, which applied to problematic urban areas with high unemployment rates, poor housing and inadequate social networks and LEADER, which helped implementing integrated strategies for sustainable development in rural regions. The community initiative EQUAL was and still is financed by means of the European Social Fund (ESF) and wants to promote a "better model for working life by fighting discrimination and exclusion on the basis of gender, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation".

See http://ec.europa.eu/employment_social/equal/index_en.cfm.

³⁷ This objective was included after the 1995 enlargement, when – besides Austria – Sweden and Finland joined the EU.

European Community 1993a, 1994). The Cohesion Fund was designed to supplement the SF and operated at national level to help member states with a GNP per capita of less than 90% of the Community average. Since its beginning, the Cohesion Fund helped to finance environmental and transport-infrastructure projects. Hence, the cohesion policy was concentrated on the two major targets to fight unemployment and to help the least favoured regions to close the gap on average regions. The Structural Funds amounted at that time already to almost one third of the EU budget (Council of the European Community 1993b). In addition to that, a system was installed of granting individual loans for economically underdeveloped regions or regions in structural difficulties by the European Investment Bank that completes the SF.

In July 1997 and March 1998 the European Commission proposed in its two “Agenda 2000” drafts guidelines to make regional policy more effective by concentrating funds on priority objectives. The first objective was to help regions with a GDP per capita of less than 75% of the EU. The second objective was to help regions to overcome unemployment. The third objective consisted in co-funding measures already taken by the member States to combat unemployment. Heads of state or government approved these guidelines during the Berlin Council in March 1999 and again reformed the SF. This reform aimed at a further concentration of funds at simplifying and even more decentralising the management of the funds by stressing the partnership principle and at increasing the efficiency in the allocation of the funds through better evaluation and monitoring (Council of the European Community 1999).

The Berlin Council approved the allocation of € 213 billion to structural measures for the 2000-2006 financial period, 7 billion of which was provided for the new “Instrument for Structural Policies for Pre-Accession” (ISPA), which the Council had already approved in December 1997 in Luxembourg. This instrument aimed at helping Central and Eastern European applicant countries to adapt to the requirements of EU membership. In the 2000-2006 financial period, the EFRD’s objectives were limited to two: Objective 1, which remained unchanged and contributed to the development and structural adjustment of regions whose development was lagging behind, but then included also those areas which were formerly eligible under objective 6 and the very remote regions; and Objective 2, which aimed at the economic redevelopment and development of areas with structural problems. Therefore this objective covered the former Objectives 2 and 5b and extended those to urban areas in difficulty, crisis-hit areas dependent on fisheries and areas heavily dependent on services.³⁸

Based on the finding in the mid-term review of the Lisbon Strategy in 2005 that its goals have not been reached, the European Council decided in 2006 to concentrate on fighting unemployment in the EU member states and to adjust the SF to growth

³⁸ The eligible areas under Objective 1 were those, whose GNP was less than 75% of the Community average, the very remote regions (French overseas territories, Azores, Madeira and the Canary Islands) and areas covered by Objective 6. All these areas represented about 20% of the EU population. The Objective 2 areas covered about 18% of the EU population.

and jobs (Council of the European Union 2006c, 2-4). Therefore, major parts of the SF should be invested in research and innovation and the European Commission should be endowed with more competencies in co-ordinating national policies via the Open Method of Coordination (OMC) (see *infra* 5.2), thus an extension of the application of the OMC to regional policy – an ambitious goal indeed that has only partly been realised until now. Although the heads of state or government of the EU member states agreed during the European Council in March to strengthen the European Commission’s competencies in the area of the OMC, this did not happen in practice as the EU member states did not want to fully assign the Commission with the competence for establishing annual “naming and shaming reports” about progress in the member States in relation to the strategic guidelines agreed by the Council (Tömmel 2006, 192, 194-195; Council of the European Union 2006a).

With the enlargement of the EU on 1 May 2004 and 1 January 2007, the economic disparities between European regions drastically increased (Becker 2009, 13).³⁹ These enormous disparities in economic development between old and new member states presented a serious danger for the economic and social cohesion of the EU and the competitiveness of its industry. The European Union reacted with two distinct strategic decisions. Firstly, the poorest regions should receive more funds (Becker 2009, 13)⁴⁰; secondly, the SF should directly be oriented towards the goals that were formulated in the revised Lisbon Strategy. This twofold strategy had been adopted during the Brussels European Council on 15 and 16 December 2005 and was cast in legal form by the Council of the European Union and the European Parliament in July 2006 (Council of the European Union 2006a).

€ 347.4 billion are designated for cohesion policy within the financial period 2007-2013; the number of funds has been limited to three: ERDF, ESF and the Cohesion Fund. The former Community initiatives have been completely integrated within the three new priority objectives of European cohesion policy: “Convergence”, “Regional Competitiveness and Employment” and “European Territorial Cooperation”. The Convergence objective aims at speeding up the convergence by promoting growth-enhancing conditions within the least-developed member states and regions. These regions are those which have a GDP per capita of less than 75% of the EU average.⁴¹ The Regional Competitiveness and Employment objective

³⁹ On 1 May 2004, with the accession of Estonia, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia, the Czech Republic, Hungary and Cyprus, the biggest enlargement in the history of the EU took place. The number of EU member States increased from 15 to 25 and the EU population from 380 to 454 million people. With this enlargement, the number of people living in objective 1 and 2 regions increased from 155 to 224 million, representing 49.9% of the European population. 64 regions, covering more than one quarter of the EU’s population, had a GDP of 75% or less of the average of all regions in the EU (European Commission 2005a, 4). With the accession of Bulgaria and Romania on 1 January 2007, these disparities even increased. The overall GDP per capita in the EU decreased about 12% and the disparities between the richest (Inner London) and the poorest region (North-East Romania) expanded dramatically (Becker 2009, 13).

⁴⁰ The new member States should receive 52% of all aids within the scope of the Structural Funds (Becker 2009, 13).

⁴¹ This objective concerns 84 regions within 18 member states. All in all, these regions have a total population of 154 million people. On a “phasing-out” basis, another 16 regions with a total of 16.4 million inhabitants and a GDP per capita only slightly above the threshold, due to the statistical effect

covers all other EU regions with the aim of strengthening regions' competitiveness and attractiveness for potential investors as well as employment (European Commission 2008d, 24).⁴² The objective "European Territorial Cooperation" is based on the former Community initiative INTERREG and provides support for cross-border, transnational and interregional cooperation (European Commission 2008d, 24).⁴³ Although various projects have been launched in over 150 border regions in Europe since the beginning of the INTERREG initiative in 1990, the projects mostly involved public actors, more precisely regional and local authorities in border regions. The participation of private actors was and still is very difficult in the current financial period due to the rules of participation – a fact that complicates the promotion of projects aiming at fostering innovation in border regions (II).

Regions that are eligible under the Regional Competitiveness and Employment objective, thus the EU-15 states, have to earmark 75% of all aids out of the SF for programmes and measures with a direct link to the Lisbon goals: growth, competitiveness, jobs, higher social inclusion and protection of the environment. Regions that are eligible under the Convergence objective still have to earmark 60% of all funds for those aims (Council of the European Union 2006a). Hence, European cohesion policy became one of the most important tools to implement the Lisbon goals – although this was not the initial intention of the Lisbon Strategy. Accordingly the Council formulated the fundamental goals of the cohesion policy with new strategic guidelines for cohesion policy (Council of the European Union 2006b). Besides the aims of social and economic cohesion, the third fundamental aim of this policy consists in contributing to the Lisbon goals. This third aim will be realised by the concentration on three priorities (European Commission 2005c):

- "Improving the attractiveness of Member States, regions and cities by improving accessibility, ensuring adequate quality and level of services, and preserving the environment;
- encouraging innovation, entrepreneurship and the growth of the knowledge economy by research and innovation capacities, including new information and communication technologies; and

of EU enlargement, receive funding under this objective as well. The amount available under the Convergence objective is € 282.8 billion, representing 81.5% of the total budget for cohesion policy. € 199.3 billion go to the convergence regions, while € 14 billion are reserved for the "phasing-out" regions, and € 69.5 billion for the Cohesion Fund (15 member states are eligible for funding). See http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_en.htm.

⁴² 168 regions in 19 member states are eligible under the "Regional Competitiveness and Employment" objective; this represents a total of 314 million citizens. € 54.9 billion are available under this objective; this represents a little fewer than 16% of the total allocation of structural funds. 13 of these 168 regions are so-called "phasing-in" regions which are subject to special financial allocations due to their former status as Objective 1 regions. (European Commission 2008d, 24)

⁴³ 37.5% of the total EU population lives in cross-border areas. All European citizens live in one of the 13 transnational cooperation areas. In the 2007-2013 financial period, € 8.7 billion are designated to the objective "European Territorial Cooperation". This is just 2.5% of the overall budget for cohesion policy. The largest part of this objective's funds is reserved for cross-border cooperation through joint local and regional initiatives (€ 6.44), € 1.83 billion go to transnational cooperation aiming at integrated territorial development, € 445 million go to interregional cooperation (European Commission 2008d, 24).

- creating more and better jobs by attracting more people into employment or entrepreneurial activity, improving adaptability of workers and enterprises and increasing investment in human capital.” (Council of the European Union 2006b).

Alongside the orientation of European cohesion policy towards the Lisbon goals, a major simplification for programming and implementing the policy took place. In the current period, only two programming steps instead of three are necessary, and the regional level got more competencies again in implementing the policy through the Operational Programmes (OPs) (Becker 2009, 17).

In the financial year 2008, EU cohesion policy presented for the first time the largest part of the EU budget with € 46.9 billion and 36.3% of the overall budget and came before the direct subventions paid to farmers within the framework of the common agricultural policy (Becker 2009, 7). During the complete financial period 2007-2013, € 308 billion go to cohesion policy, about a quarter of which goes to supporting research and innovation, another quarter goes to promoting employment and social inclusion, while just above 20% are reserved for transport infrastructure and 15% for environmental projects. Until the current financial period, most of the funding was invested to finance large-scale traffic infrastructures like streets, bridges, airports and harbours.

The initial Lisbon goal of the EU as a competitive economic world region based on knowledge and the pursuit of this goal through the stimulation of innovation turned to be the second important objective of European cohesion policy. A fundamental antagonism arose alongside this, which is the antagonism between solidarity and growth, hence between the traditional aims of European regional policy – convergence and cohesion –, and the Lisbon goals. The original rationale behind European regional policy has been to reduce disparities between European regions and to help the poorer regions to catch up with the richer regions. The “Lisbonisation” of EU regional policy led to a principal orientation towards growth, stimulated by innovation. (Héraud 2003). The EU Commissioner for Regional Policy, Johannes Hahn, speaks of a “paradigm shift” in EU cohesion policy:

“In this context cohesion policy has undergone a fundamental paradigm shift over the last few years. Cohesion Policy has as main objective to foster economic and social convergence through support to lagging regions. But this objective cannot be reached by charitable donations. Our financial support is coupled with the aim to improve the administrative and institutional capabilities of Member States to invest these funds in a way that they drive growth and competitiveness.” (Hahn 2010, 2). The part of cohesion policy that is spent for stimulating innovation has been tripled from € 26 billion in the financial period 2000-2006 to € 86 billion in the 2007-2013 financial period – a rate of 25% of all SF (Hahn 2010, 2).⁴⁴

⁴⁴ As a matter of fact, this evolution began already after the 1988 reform of the SF, but boomed in the current financial period: Between 1989 and 1993, approximately 4% for innovation were spent on innovation through former Community initiatives such as Science and Technology for Regional Development (STRIDE). During the 1994-1999 period, approximately 7% were spent on innovation,

The future development of regional policy in the EU will show which philosophy prevails, but against the background of the evolution during the last ten years a tendency towards “rewarding the regional champions” becomes apparent. The debate on the future of EU cohesion policy beyond 2013 started with the European Commission’s fourth report on economic and social cohesion published on 18 June 2006. Within this report, the Commission formulated four major challenges for cohesion policy: globalisation, climate change, security of energy supplies and demographic change (European Commission 2007a, xviii-xix). With the Commission’s fifth and sixth progression reports on economic and social cohesion (European Commission 2008b and 2009), published in 2008 and 2009 and with the report of Italian economist Fabrizio Barca, at the request of former European Commissioner for Regional Policy Danuta Hübner, published on 27 April 2009 (Barca 2009), this discussion continued and has not come to an end yet.

As has been shown by the example of European R&D and European regional policies, the EU has considerably changed during the last ten years in the course of the Lisbon Strategy and is now directly oriented towards growth and competitiveness, and innovation.

The following section will draw a more detailed look on complementary interactions and cross-links between EU R&D and regional policies.

4. The merger of European R&D and regional policies

4.1 The regional dimension of the European Research Area

Today, regions are regarded by both scholars and policy makers as an appropriate level for stimulating innovation (Lundvall 1992; Cooke 2001, 2003). Geographical proximity facilitates the acquisition, accumulation and use of knowledge. A regions’ performance depends not only on that of enterprises and research institutes but also on interactions between different stakeholders, enterprises and organisations, whose knowledge and know-how built up over time (OECD 2005, 39; Lundvall 1992; Cooke 2001, 2003; Cooke and Morgan 1994; Cooke and Schienstock 2000).⁴⁵

basically for pilot projects like RIS. During the 2000-2006 period, already approximately 11% were spent for innovation mainly for Regional Programmes of Innovative Actions (Landabaso 2010, 7).

⁴⁵ “The notion that regional factors can influence the innovative capacity of firms has led to increasing interest in analysing innovation at the regional level. Regional differences in levels of innovation activity can be substantial, and identifying the main characteristics and factors that promote innovation activity and the development of specific sectors at regional level can help in understanding innovation processes and be valuable for the elaboration of policy.” (OECD 2005, 39).

Through its support for cooperation at the sub-national level, with its structural policy, the EU takes into account the idea that economic processes take place and are best governed at the sub-national level in an economically integrated area. Already in the mid-1990s, the concept of a “Europe of regions” was introduced on the political agenda. The Treaties of Amsterdam and Nice even reaffirmed the importance of regional and especially cohesion policy as this principle and its scope were again even broadened by the introduction of a new territorial dimension to cohesion by the Treaty of Lisbon.⁴⁶ In academic discussion about European structural policy, the European Commission is often ascribed the role of a policy entrepreneur that is holding the position of an “information monopolist” within the “policy communities” that are incorporating actors from national and regional levels (Benz and Eberlein 1999; Petzold 2006, 208). The European Commission’s ability of “by-passing” the national level and directly negotiating with the regional level – and vice versa – led to the possibility of strategic alliances between the European Commission and the regions (Keating and Hooghe 2001). Referring to the policy-cycle model (Jann and Wegrich 2003), this is certainly true for policy-formulation. (II). Although the European Commission can predetermine decisions by this means for the sake of deepening European integration, decisions are finally taken by the Council and the Parliament (Huget 2007, 234; Petzold 2006, 209).

In the first four Framework Programmes, the regional dimension of research was not especially taken into account. It took until 2001, when the European Commission published a communication about the regional dimension of the European Research Area in which the crucial role of regional and local actors in research and innovation was stressed (European Commission 2001b). As a consequence, a number of concrete measures and instruments were introduced in FP-6, in particular the “Networks of Excellence (NoE)” initiative and the “Integrated Projects (IP)” scheme, that aimed at linking researchers in central and peripheral regions. A doubling of funding for human resource development was installed, with a potentially important effect on less favoured regions through technology transfer schemes; FP-6 also introduced an incentive system for researchers from Objective 1 regions, who could claim additional financing from the SF in case their proposal was admitted under FP-6. Ever since, the territorial dimension in EU R&D policy has been increasingly important within the Framework Programmes (Brunet 2009, 17).

Since the launch of the Lisbon Strategy, the EU intervened in more and more similar areas, pursuing complementary approaches for the sake of the common goal: improving competitiveness of the EU by boosting innovation. FP-7 includes a number of specific instruments with a particular regional impact. One of these instruments is the “Regions of Knowledge (RoK)” initiative which aims at strengthening the research and innovation potential of European regions by co-funding cross-border and trans-national innovation clusters (Brunet 2010). The overall budget for this initiative is € 126 million for the whole financial period 2007-2013.⁴⁷ Tying on

⁴⁶ Title XVIII TFEU: Economic, social and territorial Cohesion: Art. 174-178. Art. 174 TFEU: “In order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue interactions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion.”

⁴⁷ http://cordis.europa.eu/fp7/capacities/regions-knowledge_en.html.

the FP-6 pilot action “Knowledge Regions”, the EU wants employ this instrument to encourage regional public authorities, regional economic development agencies, but also universities, research institutions and business companies, esp. SMEs, to improve their share in enhancing competitiveness in their respective region. The pilot action has been very successful in strengthening clusters, tools for regional foresight and other analytical tools, exchanging best practises between regions and fostering public-private partnerships between universities and local businesses (BMBF 2007, 77-79).

With FP-6, the ERA-Net activities started that have been enhanced in FP-7 through the so-called ERA-Net+ activities, by which the European Commission might coordinate not only national but also regional research programmes. About 70 ERA-Net activities have been integrated into the thematic priorities of the Specific Programme “Cooperation”. With the ERA-Net+ scheme, the European Commission may endow national and regional research programmes with additional European funds and offers incentives for national and regional public authorities to establish new research programmes. Furthermore, FP-7 provides financial support to the amount of € 370 million for the 2007-2013 financial period for outermost and convergence regions via the “Research Potential” action, especially as regards the provision of research equipment and attracting researchers to act in these regions (European Commission 2007c; BMBF 2007, 80-81; Kayamanidou 2010).

Not only FP-7 encompasses considerably broader regional aspects than its predecessor FP-6, also the Competiveness and Innovation Framework Programme (CIP) partly aims at the regional level in its attempt to boost innovation in the EU. The decision to establish a CIP was finally taken by the European Parliament and the Council in late 2006.⁴⁸ It became operational on 1 January 2007 with the beginning of the new financial period. With SMEs as its main target, the CIP supports innovation activities in order to provide better access to finance and to deliver business support services in the regions. The CIP has a budget of € 3,621 billion for the 2007-2013 financial period. The general objectives of the CIP are described as follows: “to foster the competitiveness of enterprises, in particular of SMEs; to promote all forms of innovation including eco-innovation; to accelerate the development of a sustainable, competitive, innovative and inclusive information society; to promote energy efficiency and new and renewable energy sources in all sectors, including transport.”⁴⁹

The three specific programmes of the CIP have distinct regional dimensions within their own specific objectives: the Entrepreneurship and Innovation Programme (EIP) with a focus on promoting innovation within SMEs, the ICT Policy Support Programme (ICT-PSP) that aims “at stimulating a wider uptake of innovative ICT based services and the exploitation of digital content across Europe by citizens,

⁴⁸ According to Decision No 1639/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013). The first three Art. of this decision directly refer to the Lisbon Strategy.

⁴⁹ <http://ec.europa.eu/cip/>.

governments and businesses, in particular SMEs⁵⁰, and the Intelligent Energy Europe Programme (IEE), which supports projects in the field of renewable energies and energy efficiency. Research activities are not subject to funding under CIP but all other activities for promoting innovation. Contrary to FP-7, it is not DG Research that is responsible for the implementation of CIP, but DG Enterprises. Comparable to FP-7, the European Commission has set up an Executive Agency to manage the three specific programmes of CIP, the Executive Agency for Competitiveness and Innovation (EACI).⁵¹ Some of the activities foreseen in the CIP are complementary to measures carried out under the SF, especially as far as fostering clusters or innovation networks and supporting regional innovation programmes are concerned (Bellemin 2005, 10).

The regional dimension not only became a prominent role within EU R&D policy during the last ten years, also the R&D dimension of European regional policy has considerably been enhanced in this period as will be presented hereafter.

4.2 The R&D dimension of European regional policy

It has been seen that in today's EU multi-level governance system, regions are seen by policy-makers as increasingly relevant spaces or arenas for framing scientific trajectories and political choices (European Commission 2007c, 2). As actors, regional authorities play on different levels and with various partners to fulfil their own objectives; research and innovation policies being one of their possible instruments (II). Regional research and innovation policies are different from equivalent policies at the national level; regional policies are not national policies "writ small" but respond to different rationales and try to influence different processes (Héraud 2003). Regions are hence considered by both policy-makers and scholars as an appropriate level for stimulating innovation as geographical proximity facilitates the acquisition, accumulation and use of knowledge (European Commission 2003, 22-23).

Many regional governments in EU member states have important competences and budgets in the field of innovation, such as the German *Länder* who hold the original constitutional competence for science and education⁵² or even the *régions* in France after the Constitutional reform in 2003 and with the fifth generation of the policy instrument "contrat de projets Etat-Région" for the financial period 2007-2013 – an implementation instrument targeting directly at the EU Structural Funds (see *supra* 3.2).⁵³

⁵⁰ http://ec.europa.eu/cip/ict-psp/index_en.htm.

⁵¹ <http://ec.europa.eu/eaci/>.

⁵² Art. 30 of the German Constitution (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Bundesgesetzblatt 1949).

⁵³ http://www.datar.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_655/contrats_etat_regions_173/.

As has been shown (3.2), European regional policy increasingly aims at fostering regional innovation systems by contributing to improve their research capacities and their infrastructures. One of the central aspects of the EU cohesion policy within the financial period 2007-2013 is to reduce innovation gaps between European regions (European Commission 2007c, 6). Hence, innovation policy has become an important ingredient of European regional policy, not only in relation to industrial innovation and SME policies, but also in relation to science and research policies. Research is a condition for the development of regions and, at the same time, the regions themselves are a motor for research (Kahn 2009, 22). Already in the mid-1990s, the European Commission launched several initiatives designed to stimulate more innovative behaviour across Europe, one of them being the “Innovative Regions in Europe (IRE)” programme that has an emphasis on networks which should link the business to the surrounding environment (other firms, universities, research institutes, etc.).⁵⁴

It has been shown above (*supra* 3.2) that European regional policy primarily aimed at increasing social and economic cohesion in regions that are in arrears in their economic development. Today, economic activities are increasingly knowledge-based, and even science-based technologies and work environments are changing more rapidly than ever. The SF already provided support for research and innovation in the regions in former financial periods under Objectives 1 and 2 during the financial period 2002-2006. In the current financial period 2007-2013, this amount has been increased drastically.

The regional dimension of the EU in general was again reinforced by the coming-into-effect of the Treaty of Lisbon on 1 December 2009. Art. 174 TFEU states that “in order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion.” Thus, the principle of territorial cohesion is now part of the primary law of the EU and complements the already existing core objectives of the EU, social and economic cohesion (European Commission 2008c).⁵⁵

With the codification of the principle of territorial cohesion within the primary law of the EU, the territorial dimension and thus the regional dimension will play a bigger role in the design and implementation of all European policies, especially as far as a cross-cutting coordination between different funding instruments is concerned – not least the Framework Programmes and the Structural Funds. But also other EU policies might take the territorial dimensions into account more, such as employment, transport (e.g. Trans-European Networks – TENs), energy, agriculture, envi-

⁵⁴ <http://ec.europa.eu/enterprise/ire/Innovating-regions/www.innovating-regions.org/index.html>.

⁵⁵ The principle of territorial cohesion was introduced on the political agenda by the “Territorial Agenda” adopted by the EU ministers of spatial and regional planning at their informal meeting in Leipzig on 24 and 25 May 2007 (EU Ministers of Spatial and Regional Planning 2007). On 1 October 2008, the European Commission released a Green Paper on Territorial Cohesion (European Commission 2007b) which caused enormous resonance in EU member states and regions as the Commission received 391 responses from all member states, from more than 100 regional authorities, from more than 150 regional and local associations as well as from economic and social partners, civil society organisations, research institutions, and individual citizens (European Commission 2009, 11).

ronment and competition. Cross-border cooperation will play a bigger role with regards to territorial cohesion as well. The recently established European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC) presents a promising new legal tool that enables regional and local authorities from different countries to set up cooperation groupings as legal entities under European law. It might contribute to the strengthening of the regional level as well (European Commission 2008d, 24-25).

Already during the first phase of the Lisbon agenda – in 2003 – an action plan for promoting innovation in the EU was launched which explicitly aimed at strengthening the regional dimension of innovation policy (European Commission 2003). This plan encompassed a list of concrete measures to be implemented at EU, national and regional levels. This action plan was updated in 2005 in light of the revised Lisbon Strategy (European Commission 2005b). The update put an emphasis on bundling various EU policies towards the promotion of innovation. Hence, the Structural Funds were mentioned as a driving force for innovation. Until then, EU innovation policy took place mostly through the Framework Programmes. In 2006, the European Commission launched a roadmap of ten priority actions to promote innovation in the EU. Within this roadmap, the complementarities between innovation and cohesion policies have been stressed (European Commission 2006).

Although there are a lot of complementarities and cross-links between EU R&D and regional policies, the implementation instruments vary considerably. Both FP-7 and CIP use competitive calls for proposals whereas the programmes according to the SF are implemented on the basis of shared management between the EU, the member states and their regions (European Commission 2007c, 4). In its communication “Competitive Regions through Research and Innovation”, the European Commission presented its vision of the SF as a kind of “flow-type heater” for regions backwardly in their innovation capacities (European Commission 2007c, 6). Hence, SF turns into an instrument of capacity-building for “lagging-behind” regions in order to benefit from FP and CIP funds in the medium run (Brunet 2009, 17-18).

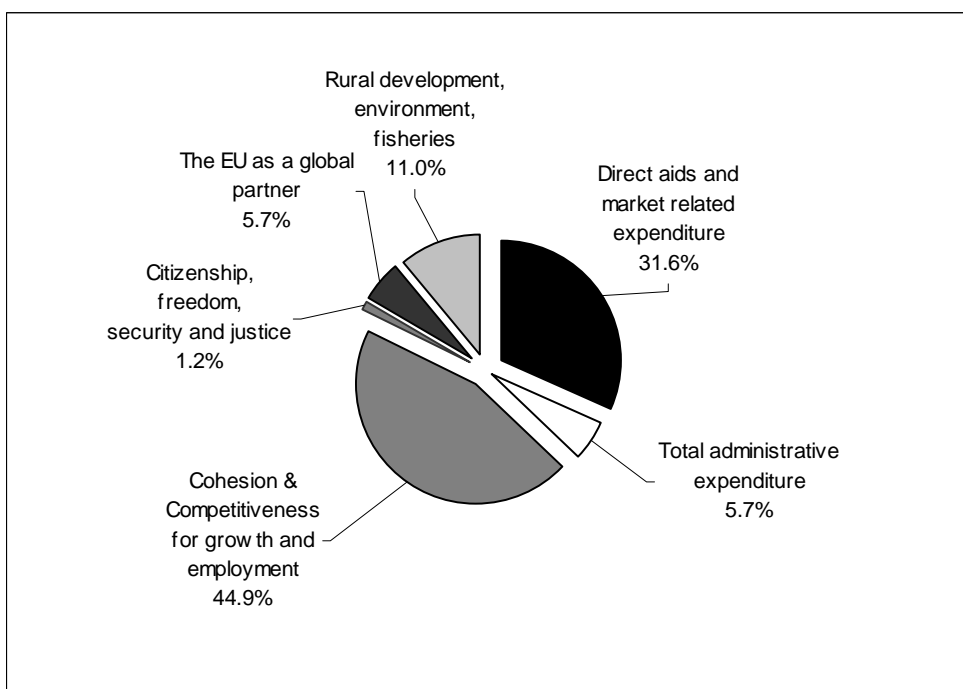
The following section will highlight recent developments related to the Lisbon Strategy against the background of critical positions towards European integration and discuss the impact of the described changes in EU policies in a multi-level governance context.

5. From Lisbon to Lisbon: Changes in multi-level governance in the EU

5.1 The EU on the eve of the “Europe 2020” Strategy

Throughout the last ten years, the EU changed from an “agrarian community” into a “growth promotion community”, a development that started already in the mid-1980s. The biggest part (44.9%) of the EU’s budget amounting to € 141.5 billion for 2010⁵⁶ will be spent on “sustainable growth”, the promotion of competitiveness and cohesion, thus growth and jobs (see figure 5) – the centre goals of the Lisbon Strategy.

Figure 5: *Share of spending in the general budget of the European Union 2008.* Figures by financial framework headings, in commitment appropriations (aggregate) (own illustration following Kallas 2009)



Putting an emphasis on competitiveness and cohesion, thus funding activities that are directly linked to the Lisbon goals of promoting growth and jobs, is also one of the central characteristics of the 2007-2013 financial perspectives (see figures 6 and 7).

⁵⁶ The European Parliament adopted the budget for 2010 during its plenary session on 17 December 2009

Figure 6: *Share of spending in the Financial Perspectives 2007-2013 of the European Union* (source: European Commission 2010b, 2).

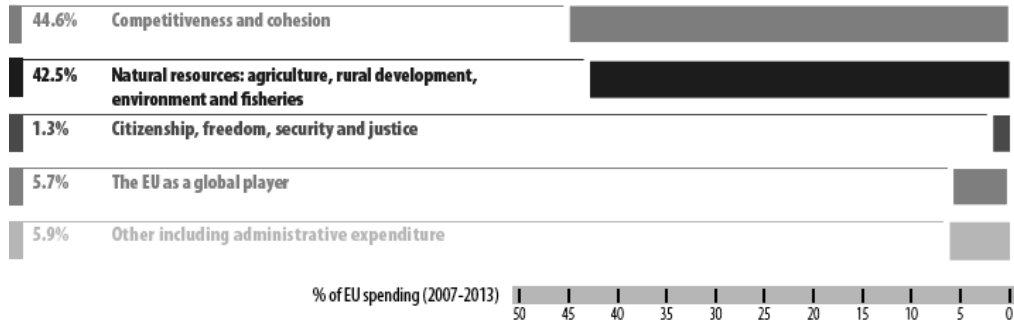
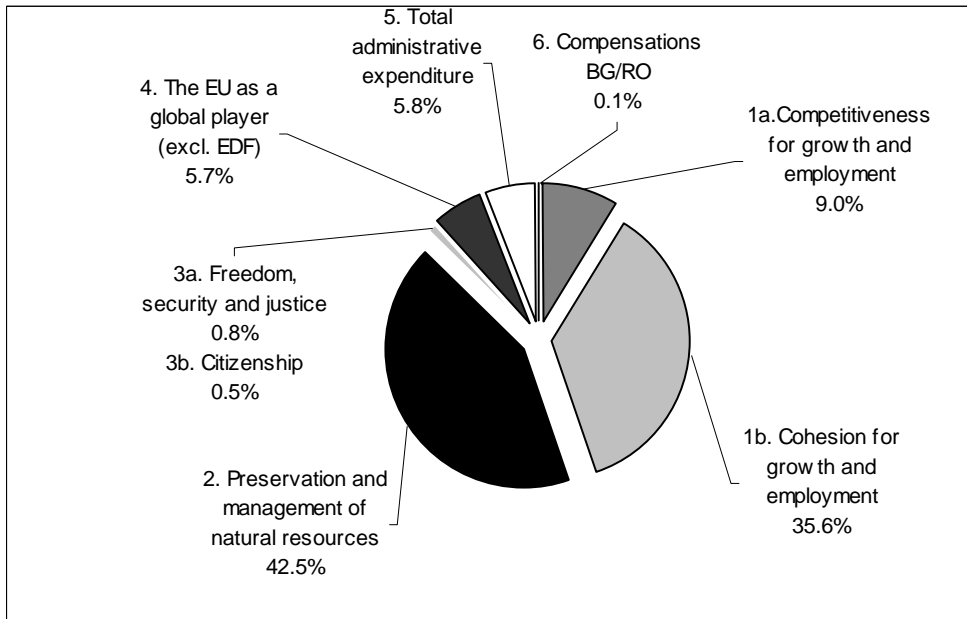


Figure 7: *Share of spending in the Financial Perspectives 2007-2013 of the European Union* (own illustration following the European Commission).⁵⁷



Far from having realised the ambitious goal of becoming the most dynamic and competitive knowledge-based society by 2010, the new economic strategy of the EU, “Europe 2020” sounds much more modest. On 3 March 2010, the European Commission proposed its plan for a new economic strategy that still puts an emphasis on growth but announces that is not aiming as high as ten years before.

Within the Commission’s plan, the central goal of growth is specified in three key areas: “smart growth” (fostering knowledge, innovation, education and digital soci-

⁵⁷ http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm.

ety), “sustainable growth” (making European production more resource efficient while boosting Europe’s competitiveness) and “inclusive growth” (raising participation in the labour market, the acquisition of skills and the fight against poverty) (European Commission 2010a, 8).

Hence, the three overall objectives to be achieved with the “Europe 2020” strategy are the following (European Commission 2010a, 3):

- Creating value by basing growth on knowledge.
- Empowering people in inclusive societies.
- Creating a competitive, connected and greener economy.

The Commission already presents a list of goals that have to be reached with this strategy (European Commission 2010a, 3):

- 75% of the population aged 20-64 should be employed.
- 3% of the EU’s GDP should be invested in R&D.
- The “20/20/20” climate/energy targets should be met (including an increase to 30% of emissions reduction if the conditions are right).
- The share of early school leavers should be under 10%, and at least 40% of the younger generation should have a tertiary degree.
- 20 million less people should be at risk of poverty.

At the moment, the proposal of the European Commission is the object of discussions in politics, academia, administration and the private sphere at all European levels (Lisbon Agenda Group 2010; Rybiński and Swieboda 2009). It is planned that the European Council adopts the new strategy during its meeting in June 2010.⁵⁸

The provisions of the Lisbon Treaty that considerably changed the governance architecture of the EU might contribute to a more successful “post-Lisbon Strategy” if they are used in a way that better involves the European Parliament, national parliaments and national and regional administration in implementing the new strategy.

One perspective that is still missing is the “what for” perspective, in more detail: which role do European citizens play in the setting of the ever changing EU stage. The provisions of the previous parts of this dissertation will now be examined against the background of some questions in the fields of legitimacy, accountability and transparency of decision-making (Sobotta 2001, 35-49).

⁵⁸ Europe 2020 timeline. Available at <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/annex3.pdf>.

5.2 Persisting “democratic challenges” after the Lisbon Treaty

Since the announcement of the Lisbon Strategy in 2000, many changes happened to the EU governance system, very often not even recognised in detail by a large public, but accompanied with a rising vague discord with the project of European integration in general. All efforts of public authorities, including the EU, should be in perspective of the well-being of citizens. As has been shown, the promotion of growth and jobs was and still is at the centre of the Lisbon Strategy and its successor.

This part of the dissertation focuses on the question as to what extent the governance architecture of the EU has been changed after the coming-into-effect of the Lisbon Treaty on whether citizens’ interests are appropriately represented. The growing discord of European citizens regarding the on-going integration found its voice in the dismissive referenda about the constitutional Treaty in the Netherlands and France and the initially dismissive referendum about the Lisbon Treaty in Ireland. But the discord of public opinion with the ongoing European integration already found its expression at earlier stages, for example with the dismissive referendum in Denmark on the Maastricht Treaty. The expression “Post-Maastricht-Blues” emerged, describing the phenomenon of loosening the “permissive consensus” of a large public with the deepening of European integration. The phenomenon of public discord with the “European project” in its variations of euro-scepticism has been reflected in the light of integration theories in **III**.

Answers to the question of why there is a growing discord with the project of deepening the integration and enlarging the EU to now 27 member states have been found in the ongoing use of so-called new modes of governance in more and more European policies. The application of these modes of governance, especially the OMC in EU research policy often leads to a situation that lacks transparency and accountability of political decisions. The core element of the OMC consists in structuring a process of mutual policy-learning between EU member states (Borrás and Jacobsson 2004, 187-189). This process is structured by a central authority, the European Commission. Although the application of the OMC started already earlier, in its final declaration, the Extraordinary European Council in Lisbon in 2000 identified this method to be one of the suitable means to bring the Lisbon Strategy into practice. Ever since, the OMC is used to coordinate policies in more and more areas, in which the EU has no original or no exclusive competences. The OMC is mostly used in policy areas “where national diversities and regional particularities have to be taken into account carefully” (Edler and Kuhlmann 2005, 4). The OMC, as it was introduced in the context of the Lisbon Strategy, can be characterised by four central elements (Lisbon Extraordinary European Council 2000):

1. the European Commission establishes guidelines for the member states with timetables for achieving particular objectives;
2. these guidelines are translated into national and regional policies;
3. the European Commission establishes performance indicators and benchmarks in comparison with “world champions”;

4. the European Commission is charged with periodic monitoring, evaluation and peer review to enable a mutual learning aspect.

Also the Lisbon Treaty refers to the OMC in several Articles, as in Art. 2 §3 TFEU: “the Member States shall coordinate their economic and employment policies within arrangements as determined by this Treaty, which the Union shall have competence to provide.” Art. 2 §5 s.1 refers to the OMC, too: “In certain areas and under the conditions laid down in the Treaties, the Union shall have competence to carry out actions to support, coordinate or supplement the actions of the Member States, without thereby superseding their competence in these areas.” However, this latter norm is not to be understood in the sense of a cross-cutting OMC norm. The “exceptional” and non-transparent nature of the OMC therefore persists (III).

Legitimacy means that citizens accept political decisions as good and appropriate. This can be realised through three different ways: success of policies (“output-legitimacy”) (Bellamy 2010, 7-10), participation of concerned citizens or their representatives (“input-legitimacy”) (Scharpf 1999, 7; Bellamy 2010, 3) or through institutionalisation of decision-making procedures (“procedural legitimacy”). (Huget 2007, 235-236) Even after the extensive institutional transformation of the EU through the Lisbon Treaty, the question of how to best design decision-making procedures still remains, using the criteria of transparency, effectiveness, efficiency and participation of as many stakeholders as possible. A “good” European governance system would directly apply interests of affected citizens throughout the policy development process. Indeed, the Lisbon Treaty contains a variety of schemes designed to improve democratic legitimacy as far as the input perspective is concerned. The role of the European Parliament as a veritable co-legislator together with the Council has been enforced as well as the role of national parliaments in the European legislative process (III).

The Lisbon Treaty also declared the majority principle to be the normal case of decision making within the Council. It also introduced direct democratic elements to the EU system such as the European citizens’ initiative (Art. 11 TEU). The monopoly on legislative initiatives remains, however, solely with the European Commission (Art. 24 § 1 TFEU). Besides the lack of competence in this field, the European Parliament still does not possess the right to directly elect the European Commission, but only has the right to agree or disagree with the Council proposal on the President of the Commission or the College of Commissioners as a whole (Art. 14 § 1 TFEU; BVerfG 2009, 295-297). Also the continued application of the principle of digressive proportionality in the allocation of seats in the European Parliament remains critical, seen from the perspective of input legitimacy, as an MEP from a thinly populated member State represents much fewer citizens than an MEP from a populous member State (Art. 14 § 2 TEU; BVerfG 2009, 284-288).

At the same time when the Treaty of Lisbon installed by means of the subsidiary protocol an “early warning system” for national parliaments to supervise the compliance of EU legislation projects. Art. 4 of the Subsidiary Protocol defines that legislative drafts have to be provided to the national parliaments in each section of the

European legislative process. This rule concerns the European Commission and the Council as well as the European Parliament. The national parliaments are now entitled, within eight weeks after receiving the respective drafts, to justify in a reasoned opinion why they consider the draft not to be compatible with the subsidiary principle (BVerfG 2009, 305). The future legislative practice will show to what extent the national parliaments make use of their new rights to participate in the European legislation process and if these possibilities will increase with the new rules for participation of national parliaments in the European legislative process, the acceptability of the arrangements made in the member States. However, it remains problematic that many policy areas are still coordinated at the European level solely between the European Commission and the national governments via the OMC without any involvement or even control of the European Parliament and national parliaments (Art. 2 § 5 TEU).

Notwithstanding the changes and simplifications in the European legislative procedure, some fundamental problems persist. The Treaty of Lisbon indeed contributed to a clearer division of powers between the EU and the member states. To this end, the competences of the EU have been categorised for the first time clearly in European primary law in Art. 2 TFEU in exclusive competencies of the EU (Art. 2 §1), shared competences with the member states (Art. 2 §2) and supporting, coordinating or complementary actions (Art. 2 §5).

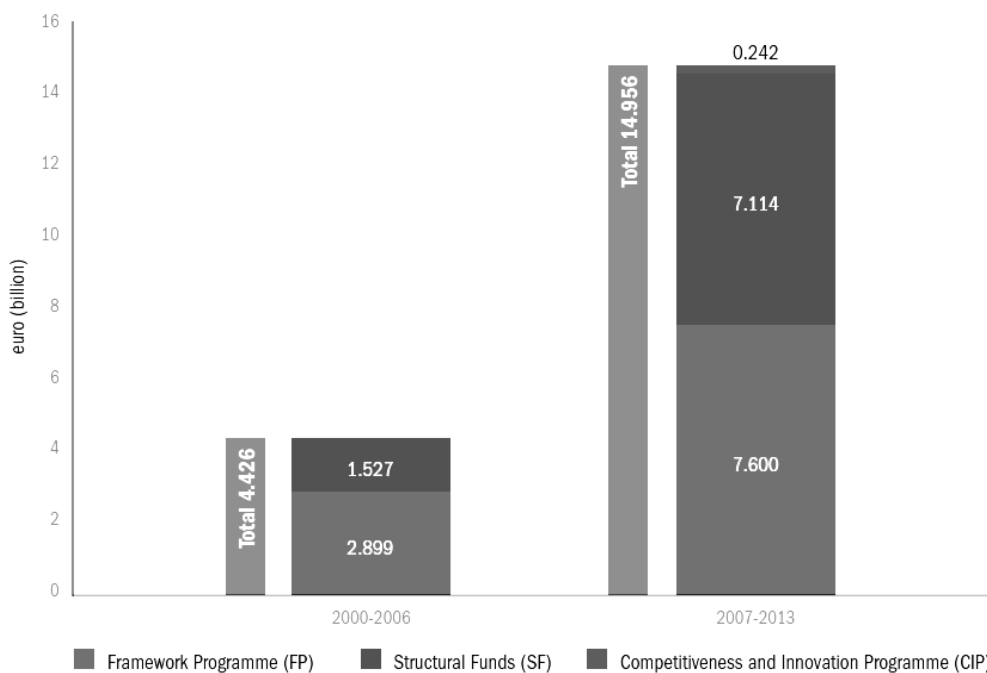
Nevertheless, the European Commission already criticised in its White Paper on Governance the fact that the content of European legislation is becoming increasingly complex and confusing and sometimes utterly incomprehensible. EU legislations are often overloaded with unnecessarily detailed regulations that make the national implementation laws of European framework laws unnecessarily long (European Commission 2001a).

As shown in **III**, in addition to ensuring clear responsibility and accountability throughout transparent procedures, overcoming the democratic deficit depends essentially on the question to what extent it is possible to solve the problem of lacking input-legitimacy in EU policy-making. The provisions of the Lisbon Treaty, declaring 95% of all EU legislative matters (Art. 48 and 223-226 TEU; Art. 294-297 TFEU) to be subject to the co-decision procedure is therefore a first step. Furthermore it will be necessary to find appropriate procedures for involving the largest possible number of stakeholders – that is, concerned citizens – in the decision-making process on the European level. It still remains to be clarified to what extent representative, deliberative and participatory forms of decision-making can be combined to create an optimal balance between process-transparency, possibilities of participation and the efficiency and effectiveness of decision-making.

6. Findings and Conclusion

This dissertation analyses transformations within the system of European multi-level governance in its structural, institutional and procedural dimensions. This has been investigated by looking at various examples in the fields of EU R&D and regional policies. How relevant this is can be seen from that fact that during the current financial period, the average annual amount of funds spent for research and innovation activities is more than three times as high as during the preceding financial period (Landabaso 2010, 26) (see figure 8).

Figure 8: Annual average EU funding for innovation (FP, SF and CIP), Financial period 2007-2013 compared to financial period 2002-2006 (source: European Commission 2008f:105).



The initially raised questions (see *supra*, 12) can, on the basis of this dissertation and the original articles contained therein, very briefly and summarily be answered as follows:

1. Both EU R&D and regional policies have been subject to dramatic changes during the last ten years.
2. A clear tendency of policy mergers between R&D and regional policy can be observed.

3. A constant reference to the Lisbon Strategy in the policy discourse can be observed, at least in rhetoric even though the policy changes have not in every case directly been induced by the strategy.
4. With the Treaty of Lisbon, the governance architecture of the European Union has profoundly been transformed, and democratic principles have been strengthened, even though substantial legitimacy and transparency problems, especially as regards the OMC, still persist.

It has been shown that fostering innovation – for the sake of economic growth – is today the overall goal of EU R&D policy and of large parts of the rationale behind regional policy. Major funding instruments of the EU, each of which are managed by different Directorates Generals of the European Commission, namely the 7th Framework Programme for Research, the Competitiveness and Innovation Framework Programme and the European Regional Development Fund, are gradually oriented and implemented in co-ordination with each other and with the aims of the Lisbon Strategy.

It has been seen that innovation is regarded by most scholars and policy-makers as an important precondition for economic growth and competitiveness. As has been presented in the “Europe2020” proposal of the European Commission, the need to strengthen the long-term objectives of the EU of research and innovation is regarded as a way to recover from the global economic crisis and for structural reforms. Although the initial overall goal of the Lisbon Strategy – making the European Union the most competitive knowledge-based economy in the world – is far from being realised, the strategy did not fail completely, and the character of the EU today is different, and arguably better, than it was ten years ago.

Beyond the rationales of an economic, legal, cultural, common-value-based or political community, a new legitimacy for deepening European integration arises: the EU as a research and innovation community that penetrates more and more areas of policies, formerly reserved to the nation states, by applying new forms of governance. Against the background of increased political awareness of policy-making in the EU and scepticism in public opinion towards the project of European integration, the resulting further developments of new forms of democratic participation and interest representation in political decision-making in the EU, most certainly also as regards R&D and regional policy, appears more than desirable.

References

All hyperlinks are valid as of 29 March 2009.

Bibliography

- Albert, Mathieu and Suzanne Laberge. 2007. "The Legitimation and Dissemination Processes of the Innovation System Approach: The Case of the Canadian and Québec Science and Technology Policy." *Science Technology Human Values* 32, 221-249.
- Amendola, Mario and Bruno Sergio. 1990. "The Behavior of the Innovative Firm: Relations to the Environment." *Research Policy* 19 (5), 419-433.
- Auel, Katrin. 2005. "Europäisierung nationaler Politik." In Hans-Jürgen Bieling and Marika Lerch (eds). *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 293-318.
- Barca, Fabrizio. 2009. *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Becker, Peter. 2009. *Die Europäische Kohäsionspolitik und ihre Modernisierung*. SWP Studie 5. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bellamy, Richard. 2010. "Democracy without Democracy? Can the EU's Democratic 'Outputs' Be Separated from the Democratic 'Inputs' Provided by Competitive Parties and Majority Rule?" *Journal of European Public Policy* 17 (1), 2-19.
- Bellemin, Louis. 2005. "Financing RTD in the Enlarged European Union." Conference *Financing Growth and Cohesion in the Enlarged EU*. Brussels, 24 November 2005 (ppt). Available at http://ec.europa.eu/regional_policy/events/ifi/doc/workshops/salle1/belleminsaragossi.ppt.
- Benz, Arthur. 2003a. "Compound Representation in EU Multi-Level Governance." In Beate Kohler-Koch (ed.). *Linking EU and National Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press, 82-110.
- Benz, Arthur. 2003b. "Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union." In Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch (eds). *Europäische Integration*. 2nd edn. Opladen: Leske und Budrich, 327-361.
- Benz, Arthur. 2007. "Governance in Connected Arenas: Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems." In Dorothea Jansen (ed.). *New Forms of Governance in Research Organizations*. Dordrecht: Springer, 3-22.
- Benz, Arthur and Burkhard Eberlein. 1999. "The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance." *Journal of European Public Policy* 6 (2), 329-348.
- Bieling, Hans-Jürgen and Marika Lerch. 2005. "Theorien der europäischen Integration: Ein Systematisierungsversuch." In Hans-Jürgen Bieling and Marika

- Lerch (eds). *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag, 9-37.
- Borrás, Susana. 2003. *The Innovation Policy of the European Union: From Government to Governance*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Borrás, Susana and Kerstin Jacobsson. 2004. "The Open Method of Co-Ordination and New Governance Patterns in the EU." *Journal of European Public Policy* 11 (2), 185-208.
- Brunet, Olivier. 2009. *Synergies between FP7, CIP and SF in the Fields of R&D and Innovation*. Presentation of practical examples of synergies. ERRIN meeting, Brussels, 18 November 2009 (ppt). Available at http://errin.eu/en/upload/Events/Nov09/AGM_Mind%20Forum_18Nov09/Mind%20Forum_Synergies%20FP7-CIP-SF_OlivierBrunet_DG_RTD.pdf.
- Brunet, Oliver. 2010. *The Regions of Knowledge Programme: State of the Art, Lessons Learned and Possible Ways forward*. Week of Innovative Regions in Europe Granada, 15-17 March 2010, 16 March 2010 (ppt). Available at <http://wire.fecyt.es/Resources/documentos/ppt/Olivier-Brunet.pdf>.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF]. 2007. *Das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm*. Bonn, Berlin.
- Bundesverfassungsgericht [BverfG]. 2009. Judgment of the Second Senate of 30 June 2009 "Lisbon Decision", §§ 1-421. Available at http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html.
- Cappelletti, Mauro, Monica Seccombe and Joseph H.H. Weiler (eds). 1986. *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*. Vol. 1: Methods, Tools and Institutions. Books 1-3. Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Commission of the European Communities. 1965. Première Communication de la Commission de la CEE sur la Politique Régionale dans la Communauté, 11 Sec. (65) 1170 (Fin.), June 1965. Proceedings of the Conference on Regional Economies. Vol. I & II. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1965.
- Commission of the European Communities. 1988. Commission Decision of 24 June 1988 setting up a Consultative Council of Regional and Local Authorities (88/487/EEC).
- Cooke, Philip. 2001. "Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy." *Industrial and Corporate Change* 10 (4), 945-974.
- Cooke, Philip. 2003. *Strategies for Regional Innovation Systems: Learning Transfer and Applications* (in cooperation with Olga Memedovic). United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Vienna 2003. Available at http://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/Strategies_for_regional_innovation_systems.pdf.
- Cooke, Philip and Kevin Morgan. 1994. *Crisis and Renewal: Corporate and Institutional change in German and Italian Regions*, Cardiff: Regional Industrial Research Report: Centre for Advanced Studies, UWCC 18.
- Cooke, Philip and Gerd Schienstock. 2000. "Structural Competitiveness and Learning Regions." *Enterprise and Innovation Management Studies* 1 (3), 265-280.

- Corbey, Dorette. 1995. "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration." *International Organization* 49 (2), 253-284.
- Council of the European Communities. 1974. Résolution du Conseil, du 14 janvier 1974, relative à la coordination des politiques nationales et à la définition des actions d'intérêt communautaire dans le domaine de la science et de la technologie, Journal officiel des Communautés Européennes, n°C 007 du 29 Janvier 1974, 0002-0004.
- Council of the European Community. 1988. Council Regulation (EEC) 2052/88 of 24 July 1988, and Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund, Official Journal of the European Communities (OJEC). 31 December 1988, No L 374, 15-20.
- Council of the European Community. 1993a. Regulation 792/93 (E.E.C.) of 1 April 1993.
- Council of the European Community. 1993b. Regulation 2081/93 (E.E.C.) of 20 July 1993 amending Regulation 2052/88 (E.E.C.) on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments and Regulation 2082/93 (E.E.C.) of 20 July 1993 amending Regulation (E.E.C.) 4053/88 for coordinating measures.
- Council of the European Community. 1994. Regulation 1164/94 (E.E.C.) of 16 May 1994.
- Council of the European Community. 1999. Regulation 1260/99 (E.E.C.) and Regulation 1261/99 of 21 June 1999.
- Council of the European Union. 2005a. European Council Brussels, 22 and 23 March 2005, Presidency Conclusions, 7619/1/05 REV 1, 2-14.
- Council of the European Union. 2005b. Integrated Guidelines: Broad Economic Policy Guidelines, Council of the European Union 10667/05, 28 June 2005.
- Council of the European Union. 2006a. Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, Official Journal of the European Union L 210/25, 31 July 2006.
- Council of the European Union. 2006b. Council Decision of 6 October on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC), Official Journal of the European Union L 291/11, 21 October 2006.
- Council of the European Union. 2006c. European Council Brussels, 23 and 24 March 2006, Presidency Conclusions, 7775/1/06 REV 1, Brussels 18 May 2006.
- Council of the European Union. 2008. 2020 Vision for the European Research Area, adopted at the European Council in Brussels on 11 and 12 December 2008. Available at http://ec.europa.eu/research/era/pdf/2020-vision-for-era_en.pdf.
- Cox, Robert W. 1981. "Social Forces, States and World Orders." *Millenium: Journal of International Studies* 10 (2), 126-155.

- Decision No. 1639/2006/EC Of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013), Official Journal of the European Union L 310/15, 9 November 2006.
- Douthwaite, Boru. 2002. *Enabling Innovation: A Practical Guide to Understanding and Fostering Technological Change*. London et.al.: Zed Books.
- Douthwaite, Richard. 1993. *The Growth Illusion: How Economic Growth Enriched the Few, Impoverished the Many and Endangered the Planet*. Dublin: Lilliput Press.
- Drechsler, Wolfgang. 2004. "Governance, Good Governance, and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity." *Trames* 8 (58/53), 388-396.
- Drechsler, Wolfgang. 2009a. "Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration." *Halduskultuur* 10, 6-21.
- Drechsler, Wolfgang. 2009b. "Governance in and of Techno-Economic Paradigm Shifts: Considerations for and from the Nanotechnology Surge." In Wolfgang Drechsler, Rainer Kattel and Erik S. Reinert (eds). *Techno-Economic Paradigms. Essays in Honour of Carlota Perez*. London and New York: Anthem Press.
- Drechsler, Wolfgang; Rainer Kattel and Erik S. Reinert (eds). 2009. *Techno-Economic Paradigms: Essays in Honour of Carlotta Perez*. London and New York: Anthem Press.
- Eder, Klaus. 2003. "Öffentlichkeit und Demokratie." In Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch (eds). *Europäische Integration*. 2nd edn, 85-120.
- Edler, Jakob and Stefan Kuhlmann. 2005. "Towards One System? The European Research Area Initiative, the Integration of Research Systems and the Changing Leeway of National Policies." *Technikfolgenabschätzung: Theorie und Praxis (TATuP)* 14 (1), 59-68.
- Eichenberg, David and Russel J. Dalton. 2007. "Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004." *Acta Politica* 42 (2-3), 128-152.
- Elera, Álvaro de. 2006. "The European Research Area: On the Way Towards a European Scientific Community?" *European Law Journal* 12 (5), 559-574.
- EU Ministers of Spatial and Regional Planning. 2007. Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion Leipzig, 24/25 May 2007.
- European Commission. 2000a. Towards a European Research Area (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions), COM(2000) 6, 18 January 2000.
- European Commission. 2000b. More Research for Europe. Towards 3% of GDP, COM(2002) 499 final, 11 September 2002.
- European Commission. 2001a. European Governance: A White Paper, COM(2001) 428 final, 25 July 2001.
- European Commission. 2001b. Communication from the Commission. The Regional Dimension of the European Research Area, COM(2001) 549 final, Brussels 3 October 2001.

- European Commission. 2003. Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions), COM(2003) 112 final, Brussels, 11 March 2003.
- European Commission. 2004. Commission Report to the European Spring Council – Achieving Lisbon: Reforms for an Enlarged Union, European Commission, COM(2004) 29 final/2, Brussels 2004.
- European Commission. 2005a. Third Progress Report on Cohesion: Towards a New Partnership for Growth, Jobs and Cohesion {SEC(2005)632}, COM(2005) 192 final, Brussels, 17 Mai 2005.
- European Commission. 2005b. Implementing the Community Lisbon Programme: More Research and Innovation: Investing for Growth and Employment: A Common Approach {SEC(2005) 1253}{SEC(2005) 1289} (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions), COM{SEC(2007) 412}(2005) 488 final, Brussels 12 October 2005.
- European Commission. 2005c. Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013 {SEC(2005) 904}, COM(2005) 299 final, Brussels, 5. July 2005.
- European Commission. 2006. Putting Knowledge into Practice: A Broad Based Innovation Strategy for the EU (Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions), COM(2006) 502 final, Brussels, 13 September 2006.
- European Commission. 2007a. *Growing Regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic and Social Cohesion*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 2007b. Green Paper: The European Research Area: New Perspectives {SEC(2007) 412}, COM(2007) 161 final, Brussels, 4 April 2007.
- European Commission. 2007c. Competitive European Regions through Research and Innovation. A Contribution to More Growth and More and Better jobs {SEC(2007) 1045}, COM(2007) 474 final, Brussels, 16 August 2007.
- European Commission. 2008a. Better Careers and More Mobility: A Partnership for Researchers {SEC(2008)1911} {SEC(2008)1912} (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament), COM(2008) 317 final, Brussels, 23 May 2008.
- European Commission. 2008b. Fifth Progress Report on Economic and Social Cohesion: Growing Regions, Growing Europe {SEC(2008)2047 final} (Report from the Commission to the European Parliament and the Council), COM(2008) 371 final, Brussels, 18 June 2008.
- European Commission. 2008c. Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength {SEC(2008) 2550}, COM(2008) 616 final, Brussels, 6 October 2008.

- European Commission. 2008d. *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's Future*, European Commission. Edited by Raphaël Goulet. Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 2008e. 2020 Vision for the European Research Area. Available at http://ec.europa.eu/research/era/pdf/2020-vision-for-era_en.pdf.
- European Commission. 2008f. A More Research-Intensive and Integrated European Research Area. Science, Technology and Competitiveness: Key Figures Report 2008/2009, Brussels 2008. Available at http://ec.europa.eu/research/era/pdf/key-figures-report2008-2009_en.pdf.
- European Commission. 2009. Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion {SEC(2009) 828 final} (Report from the Commission to the European Parliament and the Council), COM(2009) 295 final, Brussels, 25 June 2009.
- European Commission. 2010a. Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Brussels, 3 March 2010, COM(2010).
- European Commission. 2010b. The European Union budget at a glance. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Parliament. 1982. Resolution on the Common Research Policy: Problems and prospects, Official Journal C 334, 20 December 1982, 96.
- European Parliament. 2007. European Institute of Technology. Assessment of the Feasibility and Possible Impact of the Establishment of a European Institute of Technology, (IP/A/ITRE/IC/2006-157), Directorate-General for Internal Policies of the Union (Policy Department Economic and Scientific Policy), Strasbourg, Brussels, March 2007.
- European Strategy Forum on Research Infrastructures [ESFRI]. 2005. Towards New Research Infrastructures For Europe: The ESFRI "List of Opportunities." March 2005.
- European Strategy Forum on Research Infrastructures [ESFRI]. 2006. European Roadmap on Research Infrastructures. Report 2006, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Strategy Forum on Research Infrastructures [ESFRI]. 2008. European Roadmap on Research Infrastructures. Report 2008, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Freeman, Christopher. 1987. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*: London: Pinter.
- Freeman, Christopher and Francisco Louçã. 2001. *As Time Goes By: From the Industrial Revolutions to the Information Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, Christopher and Luc L. Soete. 1997. *The Economics of Industrial Innovation*. 3rd edn. London: Pinter.
- Gerhards, Jürgen. 2000. "Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit." *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 40 (special edition), 277-305.
- Gerhards, Jürgen. 2002. "Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien." In Hartmut Kaelble, Martin Kirsch and Alexander Schmidt-Gernig (eds). *Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert*. Frankfurt, New York: Campus, 135-158.

- Gill, Stephen. 2000. "Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration." In Hans-Jürgen Bieling and Jochen Steinhilber (eds.). *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 23-50.
- Godin, Benoît. 2006. "The Linear Model of Innovation. The Historical Construction of an Analytical Framework." *Science, Technology & Human Values* 31 (6), 639-667.
- Gothenburg European Council. 2001. European Council (Gothenburg), 15-16 June 2001, Presidency Conclusions. Available at http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf.
- Grande, Edgar. 1996. "Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflusslogik europäischer Politikverflechtung." In Markus Jachtenfuchs and Beate Kohler-Koch (eds). *Europäische Integration*. Opladen: Leske und Budrich, 373-400.
- Grande, Edgar. 1999. "Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem: Zur neuen Architektur des Staatlichen." In Klaus Grimmer, Stefan Kuhlmann and Frieder Meyer-Kramer (eds). *Innovationspolitik in globalisierten Arenen*. Opladen: Leske und Budrich, 87-103.
- Grande, Edgar. 2000. "Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems." In Edgar Grande and Markus Jachtenfuchs (eds). *Wie Problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden Baden: Springer 2000, 11-30.
- Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Hahn, Johannes. 2010. *Regions as Driving Forces for Innovation*. Conference Speech at the Week of the Innovative Regions of Europe, Granada, 15-17 March 2005, 15 March 2010. Available at <http://wire.fecyt.es/Resources/documentos/speech/Johannes-Hahn.pdf>.
- Halterm, Ulrich. 2002. "Europäische Verfassung und europäische Identität." In Ralf Elm (ed.). *Europäische Identität: Paradigmen und Methodenfragen*. Baden-Baden: Nomos.
- Héraud, Jean-Alain. 2003. "Regional Innovation Systems and European Research Policy: Convergence or Misunderstanding?" *European Planning Studies* 11 (1), 41-56.
- Hix, Simon. 2008. *What's Wrong with the European Union and how to Fix it*. Cambridge: Polity Press.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001a. "Types of Multi-Level Governance." *European Integration online Papers (EIoP)* 5 (11). Available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2001b. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2007. "Sources of Euroscepticism." *Acta Politica* 42 (2-3), 119-127.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. 2009. "A Postfunctionalist Theory of European Integration." *European Union Politics* 6, 421-445.

- Hooghe, Liesbet, Gary Marks and Arjan H. Schakel. 2010. *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950-2006)*. London: Routledge.
- Huget, Holger. 2007. *Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem*. Wiesbaden: VS Verlag (at the same time: University of Osnabrück, Doctoral Thesis, 2005).
- Jachtenfuchs, Markus. 2001. "The Governance Approach to European Integration." *Journal of Common Market Studies* 39 (2), 245-264.
- Jann, Werner and Kai Wegrich. 2003. "Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle." In Klaus Schubert and Nils C. Bandelow (eds). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. Munich, Vienna: Oldenbourg, 71-105.
- Kahn, René. 2009. "La place des territoires dans la nouvelle stratégie économique européenne." *Bulletin de l'Observatoire des Politiques Economique en Europe* 21, 20-23.
- Kaiser, Robert and Heiko Prange. 2002. "A New Concept for Deepening European Integration? The European Research Area and the Emerging Role of Policy Coordination in a Multi-Level Governance System." *European Integration online Papers (EIoP)* 6 (18). Available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm>.
- Kallas, Siim. 2009. *Preliminary Draft Budget: Working towards Economic Recovery, Stimulating Growth and Innovation*. Brussels, 29 April 2009 (ppt). Available at http://ec.europa.eu/budget/library/documents/annual_budgets_reports_accounts/2010/PDB_2010_slides_en.ppt.
- Kalvet, Tarmo. 2009. *Innovation Policy and Development in the ICT Paradigm: Regional and Theoretical Perspectives*. Tallinn: TUT Press (PhD Thesis, Tallinn University of Technology, 2009. Tallinn University of Technology Doctoral Theses Series I: Social Sciences, No. 9).
- Karo, Erkki and Rainer Kattel. 2009. "The Copying Paradox: Why Converging Policies but Diverging Capacities for Development in Eastern European Innovation Systems?" *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics* no. 24. Available at <http://tg.deca.ee/files/main//2009100110090101.pdf>.
- Kayamanidou, Marita. 2010. *Research Potential: Objectives and Results*, Week of Innovative Regions in Europe, Granada, 15-17 March 2010, 16 March 2010 (ppt). Available at <http://wire.fecyt.es/Resources/documentos/ppt/Marita-Kayamanidou.pdf>.
- Keating, Michael and Liesbet Hooghe. 2001. "By-Passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process." In Jeremy Richardson (eds). *European Union: Power and Policy-Making*. 2nd edn. London: Routledge, 239-255.
- Kohler-Koch, Beate and Bertold Rittberger. 2006. "Review Art.: The 'Governance Turn' in EU Studies." *Journal of Common Market Studies* 44 (Annual Review): 27-49.
- Kok, Wim. 2004. *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. (Report of the High Level Group, chaired by Wim Kok), Brussels.

- Kondratieff, Nicolai D. 1926. "Die langen Wellen der Konjunktur." *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 56 (3), 573-609.
- Kondratieff, Nicolai D. 1935. "The Long Waves in Economic Life." Translated by W.F. Stopler. *The Review of Economic Statistics* 17 (6), 105-115.
- Kopecký, Petr and Cas Mudde. 2002. "Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe." *European Union Politics* 3 (3), 297-325.
- Krouwel, André and Koen Abts. 2007. "Varieties of Euroscepticism and Populist Mobilization: Transforming Attitudes from Mild Euroscepticism to Harsh Eurocynism." *Acta Politica* 42, 252-270.
- Kull, Michael. 2009. "EU Multi-Level Governance in the Making: The Community Initiative LEADER+ in Finland and Germany." Paper presented at the EUSA Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, 23-25 April, 2009. Available at http://euce.org/eusa2009/papers/kull_03F.
- Kungla, Tarvo. 2007. *Patterns of Multi-Level Governance in Europe: The Challenge of the EU's Enlargement*. Tallinn: TUT Press (PhD Thesis, Tallinn University of Technology, 2007).
- Landabaso; Mikel. 2010. "The Promotion of Innovation in European Regional Development Policy." Conference Week of Innovative Regions in Europe, Granada, 15-17 March 2010 (ppt). Available at <http://wire.fecyt.es/Resources/documentos/ppt/Mikel-Landabaso.pdf>.
- Leydesdorff, Loet. 2005. "The Triple Helix Model and the Study of Knowledge-based Innovation Systems." *International Journal of Contemporary Sociology* 42 (1), 1-16.
- Lindberg, Leon N. and Stuart A. Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lisbon Agenda Group (ed.). 2010. *On the EU2020 Strategy. Contributions after the Lisbon Agenda Experience*. Available at http://www.mariajoaorodrigues.eu/files/EU202020_Contributions_100112_Final.pdf.
- Lisbon Extraordinary European Council. 2000. European Council (Lisbon), 23-24 March 2000, Presidency Conclusions. Available at http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm.
- Lundvall, Bengt-Åke (ed.). 1992. *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter.
- Lundvall, Bengt-Åke. 2009. "The Socio-Economic Impact of Innovation Research." In Standing Committee for the Social Sciences (ed.). *Vital Questions. The Contribution of European Social Science*, SCSS Science Position Paper 2009, Strasbourg: European Science Foundation, 56-58.
- Marcou, Gérard. 2004. "Décentralisation: approfondissement ou nouveau cycle?" *Cahiers Français* 318, 15-18.
- Marks, Gary. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In Alan Cafruny and Glenda Rosenthal (eds). *The State of the European Community*. Vol.2: *The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Rienner, 391-410.

- Marks, Gary and Liesbet Hooghe. 2003. "Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance." *American Political Science Review* 97 (2), 233-243.
- Mattli, Walter and Anne-Marie Slaughter. 1998. "The Role of National Courts in the Process of European Integration: Accounting for Judicial Preferences and Constraints." In Anne-Marie Slaughter, Alex Stone Sweet and Joseph H.H. Weiler (eds). *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in Its Social Context*. Oxford: Hart Publishing, 253-276.
- Miegel, Meinhard. 2007. *Epochenwende: Gewinnt der Westen die Zukunft?* Berlin: List.
- Miegel, Meinhard. 2010. *Exit: Wohlstand ohne Wachstum*. Berlin: Propyläen.
- Nowotny, Helga. 2005. *Unersättliche Neugier: Innovation in einer fragilen Zukunft*, Berlin: Kadmos.
- Olsson, Jan. 2003. "Democracy Paradoxes in Multilevel Governance: Theorizing on Structural Fund System Research." *Journal of European Public Policy* 10 (2), 283-300.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. 2002. *Frascati Manual: Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development*. 6th edn. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. 2005. *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*. 3rd edn. Paris: OECD and Eurostat.
- Overbeek, Henk. 2000. "Auf dem Weg zu einer neo-gramscianischen Theorie der europäischen Integration: Das Beispiel der Steuerharmonisierung." In Hans-Jürgen Bieling and Jochen Steinhilber (eds.). *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 162-189.
- Pálné Kóvacs, Ilona. 2009a. "Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries." *Halduskultuur* 10, 40-57.
- Pálné Kóvacs, Ilona. 2009b. "Regional Inequalities and the Role of Social Science." In Standing Committee for the Social Sciences (ed.). *Vital Questions. The Contribution of European Social Science*, SCSS Science Position Paper 2009, Strasbourg: European Science Foundation, 47-50.
- Perez, Carlota. 2002. *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar.
- Perez, Carlota. 2004. "Technological Revolutions, Paradigm Shifts, and Socio-Institutional Change." In Erik S. Reinert (ed.). *Globalization, Economic Development and Inequality: An Alternative Perspective*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, 217-256.
- Petzold, Wolfgang. 2006. "Welchen Beitrag leistet die EU Regionalpolitik zu Good Governance? Außer Spesen nichts gewesen?" In Ralf Kleinfeld, Harald Plamper and Andreas Huber (eds). *Regional Governance*. Vol. 2: *Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens*. Göttingen: V&R Unipress, 201-211.

- Pfeiffer, Annette. 2003. *Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft als Referenzgebiet für das europäische Verwaltungsrecht*. Berlin et.al.: Springer.
- Porter, Michael E. 1998. *The Competitive Advantage of Nations* [with a new introduction]. New York: Free Press.
- Pro Inno Europe[®]. 2010. *European Innovation Scoreboard (EIS) 2009*. Pro Inno Europe[®] Paper 15, Brussels 2010.
- Rodrigues, Maria João. 2005. "The Debate over Europe and the Lisbon Strategy for Growth and Jobs." In Maria João Rodrigues (ed. in collaboration with P. Cadeiras). *The Lisbon Strategy: A Follow-up for Researchers*. European Commission's Advisory Group on Social Sciences and Humanities, EU Sixth Framework Programme, SSHERA Project, Lisbon: Lisbon University Institute.
- Rothwell, Roy. 1982. *Innovation and the Small Medium Sized Firm: Their Role in Employment and Economic Change*. London: Pinter.
- Rybiński, Krzysztof and Paweł Swieboda. 2009. *The Cogs that Move the Wheel: Seven Key Messages from Central Europe on the Successor to the Lisbon Strategy*. Warsaw: demosEUROPA, Centre for European Strategy.
- Scharpf, Fritz W. 1985. "Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich." *Politische Vierteljahresschrift (PVS)* 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1994. "Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union." *Journal of European Public Policy* 1, 219-242.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C. 1971. "A Revised Theory of Regional Integration." In Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold (eds). *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 232-264.
- Schmitter, Philippe C. 1996. "Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories." In Gary Marks et al. (eds). *Governance in the European Union*. London: Saage, 1-14.
- Schmitter, Philippe C. 2003. "Neo-Neo-Functionalism." In Antje Wiener and Thomas Diez (eds). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 45-74.
- Schmookler, Jacob. 1976. *Invention and Economic Growth*. Cambridge, MA et al.: Harvard University Press.
- Schumann, Wolfgang. 1993. "Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung." In Adrienne Héritier (ed.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Leske und Budrich, 394-431.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1934. *Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1939. *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York, Toronto, London: McGraw-Hill.

- Schumpeter, Joseph Alois. 1950. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 3rd edn. New York: Harper.
- Schumpeter, Joseph Alois. 1987. *Beiträge zur Sozialökonomik*. Edited by Stephan Böhm. Graz, Vienna: Böhlau.
- Sobotta, Christoph. 2001. *Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union: Stand und Perspektiven des Gemeinschaftsrechts unter besonderer Berücksichtigung des Grundrechtes auf Zugang zu Informationen*. Baden-Baden: Nomos (at the same time: PhD thesis, University of Frankfurt, 2000).
- Soete, Luc L. 2007. "From Industrial to Innovation Policy." *Journal of Industry, Competition and Trade* 7 (3-4), 273-284.
- Soete, Luc L. 2008. "Innovation Policy in a post-Lisbon Europe: Some Reflections." In Claire Nauwelaers and René Wintjes (eds). *Innovation Policy in Europe. Measurement and Strategy*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar, 269-285.
- Stone Sweet, Alec. 2001. *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Sturm, Roland. 2006. "Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union." In Werner Weidenfeld (ed.). *Die Europäische Union: Politisches System und Politikbereiche*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 289-304.
- Taggart, Paul and Aleks Szczerbiak (eds). 2008. *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism*. Vol. 1: *Case Studies and Country Surveys*. Oxford: Oxford University Press.
- Tömmel, Ingeborg. 2006. "Die Reform der Strukturpolitik der EU: Eine Reform europäischer Governance." In Ralf Kleinfeld, Harald Plamper and Andreas Huber (eds). *Regional Governance*. Vol. 2: *Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens*. Göttingen: V&R Unipress, 181-200.
- Wallace, Helen. 2000. "The Institutional Setting: Five Variations on a Theme." In Helen Wallace and William Wallace (eds). *Policy-Making in the European Union*. 4th edn. Oxford: Oxford University Press, 3-37.
- Weidenfeld, Werner and Jürgen Turek. 1993. *Technopoly: Europa im globalen Wettbewerb. Strategien und Optionen für Europa*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Weiler, Joseph H.H. 1993. "Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration." *Journal of Common Market Studies* 31 (4), 417-446.
- Weiler, Joseph H.H. 1998. "Epilogue: The European Courts of Justice: Beyond 'Beyond Doctrine' or the Legitimacy Crisis of European Constitutionalism." In Anne-Marie Slaughter, Alec Stone Sweet and Joseph H.H. Weiler (eds). *The European Courts and National Courts: Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context*. Oxford: Har Publishing, 365-291.
- Weßels, Bernhard. 2009. "Spielarten des Euroskeptizismus." In Frank Decker and Marcus Höreth (eds). *Die Verfassung Europas: Perspektiven des Integrationsprojekts*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 50-68.

Wozniak, Jennifer R. 1999. "The Commission and the Member States: The Evolution of Regional Policy." Paper presented at the Sith Biennial Conference of the European Communities Studies Association, Pittsburg, PA, 2-5 June 1999. Available at http://aei.pitt.edu/2426/01/002884_1.PDF.

SUMMARY

Innovation policy has become the centre of efforts of the European Union to boost economic growth and to improve social well-being in Europe. Innovation depends on education, training as well as research and technological development.

The aim of the present dissertation is to show how the European Union tried to face these challenges throughout the last ten years by exploring some key elements of the transformations in the system of European multi-level governance that came along in succession to the famous Lisbon Strategy, which was presented in 2000 and was revised, expanded and adapted several times during the last ten years.

The focus is laid on European R&D and regional policies as these policy areas have been largely affected by transformations due to the Lisbon Strategy and have been attributed crucial roles for the promotion of innovation – one of the core objectives of the strategy. In this context, transformations and mutations within the two policy areas are investigated; also, interactions and cross-links between them are explored in order to open the scope for some considerations about the changing nature of governance in the EU and its policies.

The original articles that lay the foundation for this dissertation deal with the following topics: the role of the European Research Area within a system of multi-level governance, cross-border cooperation as one specific aspect of European regional policy and the fact that notwithstanding the deepening of European integration and the enhancing democratisation of both European institutions and their decision-making processes, sceptical, critical and even refusing positions towards this project do not disappear but can be heard more explicitly than ever.

The dissertation arrives at several results. First of all, the governance structure of the European Union and the rationales for its existence changed considerably during the last ten years, especially in R&D and regional policies. Secondly, stimulating sustainable growth by fostering innovation appears to be the most important task among all EU policies. Thirdly, critical positions on European integration have to be taken more seriously by both scholars and policy-makers in order to bring the project of European integration further, especially against the background of the “Europe2020” Strategy.

SUMMARY IN ESTONIAN

Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse ning regionaalpoliitika muutused mitmetasandilise valitsemise raamistikus. Euroopa Liidu muutuv olemus 10 aastat pärast Lissaboni strateegia käivitamist.

Innovatsioonipoliitika on muutunud Euroliidu esimuseks, kindlustamaks majanduslikku kasvu ja parendamaks sotsiaalset heaolekut Euroopas. Innovatsioon tugineb nii haridusele ja praktilisele ettevalmistumisele, kui ka teaduse ja tehnika arengule.

Käesoleva väitekirja eesmärgiks on näidata, kuidas Euroopa Liit on neid eesmärke käsitlenud viimase kümne aasta jooksul, uurides Euroliidu mitmetasemelise valitsemise arengute põhikomponente, mis tekkisid viimase kümne aasta jooksul kuulsa 2000. aasta esitatud, korduvalt revideeritud, laiendatud ja kohandatud Lissaboni strateegia tulemusena.

Põhirõhku on pandud Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevusele ning regionaalpoliitikale, kuna neid suundi on Lissaboni strateegia põhjal tehtud ümberkorraldused enim mõjutanud ja neile on omistatud võtmeroll innovatsiooni propageerimisel, mis on selle strateegia põhieesmärgiks. Sel taustal on uuritud nende kahe valdkonna teisenemisi, ümberkujundamist, vastastiku mõjutamist ning kattuvust eesmärgiga juurelda Euroliidu juhtimise ja poliitika muutuva iseloomu üle.

Antud väitekirja aluseks võetud artiklid käsitlevad järgmisi teemasid: Euroopa teadustegevuse roll mitmetasemelise valitsemise süsteemis, piiriülene koostöö kui Euroopa regionaalpoliitika iseärasus, ning tõsiasi, et vaatamata Euroopa üha süvenevale integratsioonile ning demokraatia põhimõtete üha suuremale rakendamisele nii Euroopa Liidu institutsioonides kui ka nende otsustamisprotsessides, ei ole skeptilised, kriitilised ja isegi eitavad suhtumised sellesse projekti kadunud, vaid aina süvenevad.

Väitekirjas jõudis autor mitmete järeldusteni. Esiteks: Euroopa Liidu juhtimisstruktuur ning selle põhjendused on viimase kümne aasta jooksul oluliselt muutunud, eriti teadus- ja arendustegevuse ning regionaalpoliitika valdkondades. Teiseks: jätkusuutliku arengu stimuleerimine innovatsiooni edendamise kaudu tundub olevat Euroopa Liidu poliitika üks tähtsamaid ülesandeid. Kolmandaks: nii teadlastel kui poliitikutel tuleks tõsisemalt suhtuda Euroopa integratsiooni kriitikasse, kindlustamaks Euroopa integratsiooni edaspidist arengut ning „Euroopa 2020“ strateegia elluviimist.

ACKNOWLEDGEMENTS

This thesis, after I had started undertaking to write it at the German Postgraduate University of Administrative Sciences (DHV) in Speyer, was written and completed, and will be defended, at the Department of Public Administration (DPA) at Tallinn University of Technology. Within its PhD programme in Public Administration, DPA offers the possibility to specialise in Technology Governance, a speciality that is unique among PA schools in Europe and matches another of DPA's specialities – European policies. This fit perfectly with the subject of my thesis, especially as I wanted to deepen my knowledge in the theoretical conceptions of innovation and innovation policy. As TUT and DHV are already partner universities within the EMPA-Programme (European Master of Public Administration) and cooperate closely in other respects as well, I took the chance to benefit from the existing network and to internationally align my PhD studies – a feature which has been augmented by a four month-research and teaching visit to the Institute of Higher European Studies (IHEE) and the Faculty of Economy at Strasbourg University in the fall term 2009. I am grateful to all institutions and people involved that such an arrangement has been possible and that it was actively supported and facilitated – something that, even in 2010, is by no means *selbstverständlich* yet.

First and foremost, I would like to thank my supervisor Professor Dr. Wolfgang Drechsler who fundamentally broadened my academic horizon and has been a permanent source of inspiration to me. I would never have been able to finish this dissertation without his help. I am especially grateful for his invaluable suggestions and critical comments, his positive disposition and his endless patience. Professor Drechsler introduced me to a thrilling new and interdisciplinary way of thinking about public policy and administration. I especially appreciate our fruitful conversations – not only about European policies and public administration, but also about philosophy, history of science and technology, societal impacts of information and communication technologies and very much more.

I would also like to thank the Director of the Department of Public Administration at Tallinn University of Technology, Professor Dr. Rainer Kattel, for his precious support throughout my PhD studies at TUT. And I would like to thank my colleagues from TUT, who continuously and patiently supported me in all kind of administrative matters, especially Piret Kähr and Egert Juuse. In addition, I would like to thank Ingbert Edenhofer for his disposition to do the language editing for this dissertation in the most professional way against high-pressure deadlines.

Furthermore, I would like to thank my professors and my colleagues from the DHV, notably Professor Dr. Karl-Peter Sommermann and Professor Dr. Stefan Fisch. Numerous professors and colleagues from the IHEE and the Faculty of Economy at the Strasbourg University provided me with a very good working environment and additional insights for writing this dissertation as well. My thanks also go to them, especially to Dr. Birte Wassenberg and Professor Dr. Jean-Alain Héraud.

Realising this dissertation, I had a lot of fruitful discussions with various actors from universities, research organisations and regional authorities about research, innovation and regional policies. I am very grateful to all of them.

In particular I would like to thank my colleagues Sonja Schmidt, Dr. Thomas Duve, Stephan Reichhard, Dr. Daniel Rölle, Dr. Joachim Wentzel and Ulrich Zehfuß for their continuous support, their critical comments and valuable suggestions during the work on this dissertation.

Finally, I would like to thank my dear parents Rita and Hans Lang who continuously supported me, not only during my academic career but during my whole life. This dissertation is dedicated to them.

ORIGINAL PUBLICATIONS (Articles I – III)

Article I

Lang, Simon. 2007. “The Role of the European Research Area within the System of European Multi-Level Governance.” *RDEGNT – Rivista di Diritto, Economia e Gestione delle Nuove Tecnologie* 3 (3), 317-338.

The role of the European Research Area within the system of European multi-level governance

Abstract:

This article intends to put a glance on the system of European multi-level governance to define the scope for some considerations about the evolution of the system of European RTD policy in the light of emerging institutional structures (polity), such as the recently established European Research Council (ERC) or the planned European Institute of Technology (EIT). Hence, the system of European multi-level governance will be clarified on the example of research policy in a descriptive and analytical way. Recent developments within the European Research Area and its central instrument for research funding, the 7th Framework Programme for Research and Technological Development will be presented. In conclusion, an outlook on desirable research questions will be provided; among these range normative questions of good governance, democratic legitimacy, efficiency and effectiveness of polity, politics and policies.

Introduction

*“New knowledge is the most valuable commodity on earth. The more truth we have to work with, the richer we become.”*⁵⁹

Alongside with the internationalisation of problems that cannot be solved by single States alone⁶⁰, world regions compete on global markets. Hence, the EU is forced to compete with other world regions, especially the USA and Japan as well as with emerging highly dynamic economies in Asia, like China and India. Poor on natural resources, the EU has a strong need to position its economies on high productivity and high added value sectors in order to promote growth, to create jobs and to secure Europe’s social and cultural system. These goals only can be achieved by the resolute transition of Europe’s economies towards knowledge-based ones.⁶¹

⁵⁹ Kurt Vonnegut.

⁶⁰ Especially in the fields of environment, trade, development, health or security. See amongst others: Hobe, S., “Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert.” In Archiv des Völkerrechts 37 (1999): 253-282 (263); Schorlemmer, S., “Verrechtlichung contra Entrechtlichung: Die internationalen Sicherheitsbeziehungen.” In Zangl, B./Zürn, M. (eds.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn 2004, p.76-98 (p.76); Kadelbach, S., “Ethik des Völkerrechts unter Bedingungen der Globalisierung.” In Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 64 (2004), pp.1-20 (p.7); Tomuschat, C., “The Law of the International Community.” In United Nations (ed.), International Law on the Eve of the Twenty-first Century. Views from the International Law Commission, New York 1997, pp. 37-50 (39); Zangl, B./Zürn, M., “Make Law, Not War: Internationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance” In Zangl, B./Zürn, M. (eds.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn 2004, pp. 12-45 (13).

⁶¹ See: Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands, Berlin 2007, p.27.

In science and technology based societies, knowledge as well as the procedures and infrastructures enabling the production of knowledge, turn to be the driving force for innovation. Innovation is seen as most important precondition for economic growth and competitiveness.⁶² But competitiveness comprises more than just economics; it has also political and societal aspects.⁶³ A State cannot create innovation by itself, just as little as can a public authority that is fulfilling certain functions of a State⁶⁴, such as the European Union. However, public authorities can aim at creating general frameworks, suitable to create an “innovation-friendly environment”.

Hence, innovation policy has turned into the centre of efforts of States and public authorities to boost economic growth and to improve social well-being. Innovation depends on education, training and – last but not least – investments in research and technological development. Innovation is much more than simple and linear transfer of research results into the market; it is a very complex and iterative process that needs interaction between actors from a large variety of societal subsystems, such as researchers, entrepreneurs, politicians and representatives of consumer associations.⁶⁵

Public funding for research, as well as the public promotion of framework requirements and measures for research, is not only a precondition for material welfare. Science, research and education are constituent parts of our culture.⁶⁶ That is why researchers and policy-makers have to enter into a permanent dialogue with society as research results, especially in the field of front-line research and cutting-edge technologies, raise fundamental questions of human self-conception and societal life.

Within the scope of this paper, the particularities of the system of European multi-level governance applied to the RTD policy of the EU will be lined out. In a second step, recent developments concerning the European Research Area after the commencement of the Seventh Framework Programme for Research and Technological Development (FP 7) will be presented.

Finally, the accent will be laid on the implications of these developments for the advancement of European integration. Within the scope of this paper the system of European multi-level governance shall be presented both in a descriptive and ana-

⁶² *Nowotny, H.*, *Unersättliche Neugier. Innovation in einer fragilen Zukunft*, Berlin 2005, p.14.

⁶³ *Weidenfeld, W./Turek, J.*, *Technopoly – Europa im globalen Wettbewerb. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh 1993, p.26.

⁶⁴ See: *Pernice, I.*, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution making revisited?” In *Common Market Law Review* 36 (1999): 703-750 (709).

⁶⁵ See: *Hoppe, H. C./Pfähler, W.*, “Ökonomie der Grundlagenforschung und Wissenschaftspolitik.” In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 2 (2001), tome 2, pp. 125-144 (129); *Huch, M.*, “Ausgestaltung des Europäischen Forschungsraums (EFR) – Forschung und Innovation.” In *Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (ed.)*, *Chance für Deutschland und Europa: Das 6. Forschungsrahmenprogramm*, Bonn 2002, pp. 66-69 (66).

⁶⁶ See: *Sommermann, K.-P.*, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen 1997, p. 234 (with further references, especially to *Oppermann, T.*, *Kulturverwaltungsrecht. Bildung – Wissenschaft – Kunst*, Tübingen 1969), p.8; *Niedobitek, M.*, *Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Berlin 1992, p. 43.

lytical way. As a conclusion some thoughts about desirable research questions will be lined out. These could consist in the normative examination of emerging structures, processes and policies by means of “good governance” criteria.

1. European Research Policy within the system of European Multilevel Governance

1.1 Governance

*“European integration is European multilevel constitutionalism in the making”*⁶⁷

The notion “governance” is quite common in the English-speaking world, as it traditionally describes “the act or manner of governing”, “the office or function of governing” or “sway, control”.⁶⁸ In social and political sciences, the use of the notion “governance” to describe different new forms of co-ordination and control by public and private actors in various correlations became quite prominent in recent years.⁶⁹ Based on roots in economics⁷⁰, in political sciences, the term firstly emerged in the branch of international relations to describe the forms of interaction and co-operation between governments, administrations and other trans-national actors in a system without clear hierarchical structures.⁷¹ The term was quickly adopted by other divisions of political sciences, such as policy analysis.⁷² The notion comprises besides procedural (politics) also structural (polity) and functional und instrumental (policy) aspects.⁷³ Primarily “governance” is an analytical approach, but especially within the European dimension and even more in the definition of the European Commission, it also has a normative aspect in the sense of “good governance”: “‘Governance’ means rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability and coherence.”⁷⁴

⁶⁷ Pernice, I., “Multilevel Constitutionalism”, l.c., p.729.

⁶⁸ *The Concise Oxford Dictionary* 1991 p.511.

⁶⁹ Benz, A., “Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems” In Jansen, D. (ed.), *New Forms of Governance in Research Organizations*, Dordrecht 2007, pp. 3-22 (3-5).

⁷⁰ See: Coase, R., “The Nature of the Firm” (originally 1937). In Williamson, Oliver E. / Winter, Sidney G. (eds.), *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*, New York 1991, pp.18-33.

⁷¹ Zürn, M., *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M. 1998, p.12: the definition of the international Commission on Global Governance: „Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.” *Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood*, New York 1995, p.2.

⁷² See: Mayntz, R., *New Challenges to Governance Theory*, European University Institute, the Robert Schuman Centre (ed.), Jean Monnet Chair Papers 50, Florence 1998.

⁷³ Mayntz, R./Scharpf, F. W., “Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren.” In: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (eds.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a. M., New York 1995, p.9.

⁷⁴ *European Commission, European Governance – A White Paper*, COM (2001) 428 final, 25 July 2001, p.8.

1.2 European multi-level governance

Simultaneously to the extension of policy-analysis to the level of the EC in the early 1990's⁷⁵, the notion "European multi-level governance" emerged.⁷⁶ Adopting the general considerations about governance to the structure of the EU, the European system of multi-level governance can be described as a highly complex, integrated and interdependent negotiation system that is incorporating heterogeneous actors on different interconnected levels.⁷⁷ This concept can be characterized by three principal elements⁷⁸:

1. Decision-making competencies are both distributed "vertically" between several territorial levels, thus the supranational, national, regional and local levels as well as "horizontally" between different sorts of implementers such as classical administrations, autonomous agencies or non-public implementation organisms.⁷⁹
2. These different actors are not ordered in a hierarchical way⁸⁰, thus they compete for political competencies.⁸¹
3. Finally, the European multi-level governance system can be described as a negotiation system that is highly dynamic.⁸²

⁷⁵ Schumann, W., "Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung." In Héritier, A. (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993, pp. 394-431 (394).

⁷⁶ The concept has been originally introduced by Gary Marks in 1993, see: Marks, G., "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In Cafruny, A./Roseenthal, G. (eds.), *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder 1993, pp. 391-410 (407). Already in 1985 Fritz W. Scharpf translated his analyses of "Politikverflechtung" in the German federal system to the EC, see: Scharpf, F. W., "Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich." In: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), pp. 232-356.

⁷⁷ Marks, G., "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", l.c., p.392: "A system of continuous negotiations among nested governments at several territorial tiers"; See also Benz, A., "Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union." In Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (eds.), *Linking EU and National Governance*, Oxford, New York 2003, pp. 327-361 (328); Grande, E., "Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems." In Grande, E./Jachtenfuchs, M. (eds.), *Wie Problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden Baden 2000, pp. 11-30 (14).

⁷⁸ See: Grande, E., "Multi-Level Governance", l.c., p.16; Hooghe, L./Marks, G., *Types of Multi-Level-Governance*, European Integration online Papers (EIoP) vol. 5, n°11 (2001), p. 7.

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [20 August 2007]; Kaiser, R./Prange H., *A new concept of deepening European integration? The European Research Area and the emerging role of policy coordination in a multi-level governance system*, European Integration online Papers (EIoP) vol. 6 n°18 (2002). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm> [17 August 2007], p.2.

⁷⁹ Hooghe, L./Marks, G., *Types of Multi-Level Governance*, l.c., p.9; Kaiser, R./Prange, H., *A new concept of deepening European integration? L.c.*, p.4.

⁸⁰ Grande, E., "Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem: Zur neuen Architektur des Staatlichen" In Grimmer, K./Kuhlmann, S./Meyer-Kramer, F. (eds.), *Innovationspolitik in globalisierten Arenen*, Opladen 1999, pp. 87-103 (90); Scharpf, F. W., "Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union." In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 1 (1994), pp. 219-242 (223).

⁸¹ Kaiser, R./Prange, H., *A new concept for deepening integration? L.c.*, p.3.

In some policy areas, such as environmental, innovation or research policy, complexity even increases by the high amount of possibilities for sub-national actors to directly pursue their interests on the supranational level.⁸³

Based on these findings on European multi-level governance, the following section draws the main conclusions regarding the application of the system of multi-level governance to the European RTD policy.

1.3. The role of RTD policy within the system of European multi-level-governance

*“Research and development policy is one of the European Union's priorities, at the heart of the Lisbon Strategy to boost employment and growth in Europe. Research, with education and innovation, forms the “knowledge triangle”, which it is hoped will allow Europe to maintain its economic dynamism and social model.”*⁸⁴

1.3.1 Research, Technology, Development and Innovation

The internationally recognized definition of research is as follows:

“Research and experimental development (R&D) comprise **creative work** undertaken on a systematic basis in order to **increase the stock of knowledge**, including knowledge of man, culture and society, and the **use of this stock of knowledge** to devise **new applications**.”⁸⁵

The frontiers between the notions ‘research’ ‘experimental development’, ‘technology’ and ‘innovation’ are quite fluent. Research, comprising both basic and applied research, is closely related to a number of other activities with a scientific and technological basis by the means of flows of information, operations, institutions and personnel. Technological innovation uses the research results to create and to implement new processes, services and products. Non-technological innovation uses already existing processes, services and products to market them in a different way. Research, Education and Innovation form the “knowledge triangle” to build the basis of a so-called “knowledge society”.⁸⁶

⁸² Grande, E., “Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflusslogik europäischer Politikverflechtung.” In Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (eds.), Europäische Integration, Opladen 1996, pp. 373-400 (382); Grande, E., “Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem”, l.c., p.91.

⁸³ Kaiser, R./Prange, H., A new concept for deepening European integration?, l.c., p.3: „By-passing the national level“.

⁸⁴ http://europa.eu/scadplus/glossary/research_and_development_en.htm [10 August 2007].

⁸⁵ OECD, Frascati Manual. Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development, 2002, p.30 [accentuations made by the author].

⁸⁶ Campell, D., “Nationale Forschungssysteme im Vergleich. Strukturen, Herausforderungen und Entwicklungsoptionen.” In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), Vol. 35 (2006): 25-44 (27).

1.3.2 European RTD policy

The prominent role of RTD policy among other European policy areas can be illustrated on the example of European Communities' expenses in this field. RTD policy meanwhile ranges on third place behind expenditures for agriculture and structural funds.⁸⁷

In the area of RTD policy, the highly complex negotiation system of European multi-level governance is even more complex than it is in other areas due to the enormous circle of heterogeneous actors on different interconnected levels. Even before the Treaties of Rome, and alongside the evolution of EC's framework programmes, pan-European organisations for scientific and technological co-operation were founded on an intergovernmental level, such as CERN, COST, EFDA, EMBL, ESA, ESO, ESRF, EUREKA, ILL or INTAS. A multitude of co-operations between these – among each other⁸⁸ and between the EC on the other side⁸⁹ – have been established. Besides classical bi- and multi-lateral co-operations, most of the intergovernmental research organisations can apply for EC funding via the framework programmes. Even European Commission's own Joint Research Centre can receive funding through the framework programmes as long as it is member of a bigger project consortium. Alike with this multitude of overlapping areas and interfaces, a broad arena for lobbying activities in the field of RTD policy has emerged. This arena is composed both of public and private interest groups as well as national, international or regional RTD and innovation related organisations.⁹⁰ Finally the organs of the EC themselves hold a huge variety of connections with Scientific advisory boards to develop its policies, such as EURAB or CREST.⁹¹

⁸⁷ http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm [11 August 2007].

⁸⁸ Especially between the European Intergovernmental Research Organisations (CERN, EMBL, EFDA, ESA, ESO, ESRF, ILL) within the EIROforum.

⁸⁹ Especially between the EU and ESA, ESF and COST. The EU is member of EUREKA; EFDA is an agreement between the European Commission and European fusion research institutions to strengthen their coordination and collaboration and to participate in collective activities, such as the International Thermonuclear Experimental Reactor (ITER) a joint international research project that aims to demonstrate the scientific and technical feasibility of nuclear fusion power.

⁹⁰ Amongst them a lot have established permanent representation offices in Brussels, some of them already since a long time ago. Besides the official national liaison offices, like CNR - EU Liaison Office (Consiglio Nazionale delle Ricerche), KoWi (Koordinierungsstelle der Wissenschaftsorganisationen), NEST (The Netherlands house for Science and Technology) or UKRO (United Kingdom Research Office) regrouped in the IGLO-network examples are: European Automobile Manufacturers Association (ACEA), European Chemical Industry Council (CEFIC), The European Association of Research Managers and Administrators (EARMA), European Diagnostic Manufacturers Association (EDMA), The European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA), European University Association (EUA), European Heads Of Research Councils (EUROHORCs), European Federation of National Engineering Associations (FEANI), Helmholtz Association of National Research Centers (HGF), League of European Research Universities (LERU), Max Planck Society for the Advancement of Sciences (MPG), The European Engineering Industries Association (ORGALIME), Union des Industries de la Communauté Européenne (UNICE), Consulting Engineer's Liaison-Office-Brussels (VBI), Association of German Engineers (VDI), Leibniz Association (WGL), etc.

⁹¹ The Scientific and Technical Research Committee (CREST) is an advisory body both to the Council of Ministers and the European Commission, consisting of high-level officials from all member States of the EU and EFTA; a representative of the European Commission is chairing this committee. The

1.3.3. Legal bases of European RTD policy

After years of “eurosclerosis”, with the Single European Act (SEA) in 1986, European integration has been “relaunched”.⁹² At the same time, the European Communities were endowed with competences to shape new policies in several areas, such as research and technology policy.⁹³ Ever since, the role of RTD as a policy of the European Community has constantly been extended.

With the Treaty of Maastricht in 1993, the role of RTD as cross-section policy was enhanced. Hence, the adoption of the framework programmes still was subject to unanimous decision within the Council. Thus the European Parliament held very little bargaining power, although the Framework Programmes were subject to co-decision procedure.⁹⁴ With the Treaty of Amsterdam, the unanimity clause for adopting the framework programmes finally was abandoned and the European Parliament became a real co-legislator in this field.⁹⁵

Art. 163 to 173 (chapter XVIII) of the TEC refer to all activities of the European community within the range of research and technological development. Main criteria for all related Community activities are lined out in Art. 163 (1): “*the Community shall have the objective of strengthening the scientific and technological bases of Community industry and encouraging it to become more competitive at international level, while promoting all the research activities deemed necessary by virtue of other chapters of this Treaty*”. The following Articles deal with operating measures as well as with the scope and accomplishment of the framework programmes. Art. 164 TEC enumerates the measures of the Community that are supposed to complement member States’ activities. As already mentioned, the EC does not hold exclusive competences in the field of RTD policy. Therefore Art. 165 TEC rules on the Community’s outstanding competence in policy co-ordinating.

Since the Treaty of Amsterdam, the framework programmes are jointly approved under the co-decision procedure according to Art. 251, 166 (1) TEC by the Council and the European Parliament. As far as the current Framework Programme is concerned, the Commission published a proposal in April 2005. Following readings in the European Parliament and the Council of Ministers, FP 7 came into effect in the second half of December 2006.

European Research Advisory board (EURAB) is an advisory committee to the European Commission, consisting of 45 high-level scientific experts who have been nominated due to their personal capacities. They have academic, industrial and civil-society backgrounds. EURAB was found in 2001.

⁹² E.g. as far as the (re-)introduction of the principle of majority vote in the Council of Ministers, the reinforcement of competences of the European Parliament and the adoption of measurements towards a single market are concerned.

⁹³ Art. 24 SEA, Art. 130 f-q TEEC.

⁹⁴ Pfeiffer, A., *Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft als Referenzgebiet für das europäische Verwaltungsrecht*, Berlin a.o. 2003, p.21.

⁹⁵ The Treaty of Nice didn’t any bring substantial changes for European RTD policy as far as legal conditions are concerned.

1.3.4 The revised Lisbon Strategy and its implications for European RTD policy

At the Lisbon European Council 2000, heads of State and government of the EU member States decided on the so-called Lisbon Strategy which aims at making the EU “*the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world*” by 2010. Therefore, RTD policy is in the centre of EU’s activities to bring the Lisbon Strategy into life. Together with measures in education and innovation, research shall form the “knowledge triangle” for growth and jobs in knowledge-based economy (as mentioned before). During the European Council in Barcelona in 2002, the strategy was concretised in the sense that investments in R&D shall be increased up to 3% of the average GDPs of the member States by 2010.⁹⁶

As the main instrument for realising this strategy, the “Open Method of Co-ordination” (OMC) has been chosen. This instrument of policy co-ordination is most convenient in policy areas “*where national diversities and regional particularities have to be taken into account carefully*”⁹⁷. The OMC can be characterised by four central elements⁹⁸:

- the EC establishes guidelines for the member States with timetables for achieving particular objectives,
- these guidelines are translated into national and regional policies,
- the EC establishes performance indicators and benchmarks in comparison with “world champions”,
- the European Commission is charged with periodic monitoring, evaluation and peer review to enable a mutual learning aspect.

As far as RTD policy on the EU level is concerned, an integrated monitoring, benchmarking and evaluation system has been built up throughout the instrument of ERAWATCH, a joint initiative (and meanwhile even a registered trademark!) of the European Commission's Directorate General for Research and the Joint Research Centre- Institute for Prospective Technological Studies (IPTS). “*The aim of this service is to support policy making in the research field in Europe, by facilitating a better knowledge and understanding of national research systems, policies and the environments in which they operate*”.⁹⁹

According to the Lisbon Strategy, European RTD policy complements other EU actions to implement the Lisbon objectives in fields such as structural funds, agriculture, education and training, competitiveness and innovation, industry, employ-

⁹⁶ *European Commission*, More Research for Europe. Towards 3% of GDP, COM (2002) 499 final, 11 September 2002, p.5.

⁹⁷ *Edler, J./Kuhlmann, S.*, “Towards one System? The European Research Area Initiative, the Integration of Research Systems and the Changing Leeway of National Policies.” In: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis (TATuP)*, n°1, Vol. 14 (March 2005): 59-68

⁹⁸ *Lisbon European Council*, Presidency Conclusions, point 37. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm [21 August, 2007].

⁹⁹ <http://cordis.europa.eu/erawatch/> [21 August 2007].

ment and environment. In this context, complementarities of FP 7 with the Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) seem to be most significant. The CIP is more market oriented as FP 7 and has 4 general objectives¹⁰⁰:

- to improve competitiveness of companies, in particular SMEs,
- to encourage innovation, including ecological innovation (eco-innovation),
- to promote a competitive, innovative and accessible Information Society,
- to promote efficient energy as well as new and renewable energy sources.

Beside these cross-cutting issues of the Lisbon Strategy, FP 7 is the major policy instrument for policy-coordination within the European Research Area and will be presented hereafter.

2. The European Research Area (ERA): A “common market” for research

Although the realisation of the European Research Area as a “single market for knowledge” is a revolutionary enterprise, the idea is not new. The plan to establish a European Research Area was first raised by then European Commissioner for Science and Education Ralf Dahrendorf in the 1970s.¹⁰¹ After first attempts and some research promotion projects in the 1970s, the European Parliament put the claim for establishing a European Research Area back on the European agenda in 1982.¹⁰² Finally it took until January 2000, when then European Commissioner for Research, Philippe Busquin, outlined his vision of ERA in the famous communication of the Commission “*Towards a European Research Area*”.¹⁰³ Shortly after this communication, the concept of ERA was approved by the heads of State and government on the European Council in Lisbon in March 2000. In this publication, Busquin developed his vision of a “common market” for research and researchers, in which infrastructures, funding programmes and research projects would be bundled. This concept followed the so-called “triple helix model” that stresses the prominent role of permanent and dynamic interaction between the State or other public authorities, universities and industry in order to create innovation.¹⁰⁴ In this sense, the central

¹⁰⁰ Decision N° 1639/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007 to 2013) Official Journal L 310/15, 09.11.2006.

¹⁰¹ See: *Sturm, R.*, “Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union.” In Weidenfeld, W. (ed.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn 2006, pp. 289-304 (294); *European Commission*, RTD Info Special Edition, June 2007. p. 9. http://ec.europa.eu/research/rtdinfo/pdf/rtdspecial_fp7_en.pdf [19 August 2007].

¹⁰² *European Parliament*, Resolution on the common research policy. Problems and prospects, Official Journal C 334 , 20/12/1982 p.96. In this resolution the EP also claimed to institutionalize RTD policy into the EEC Treaty.

¹⁰³ See: *European Commission*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2000) 6, 18 January 2000. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0006en01.pdf [19 August 2007].

¹⁰⁴ See: *Campbel D.*, *Nationale Forschungssysteme im Vergleich*, l.c., p.30.

task for policy-makers and policy implementers is to enable and do establish networks and permanent interaction between public and private actors.

With the start of FP 6 in 2002, this concept has been brought to life. Since then, the focus of European R&D policy was put on stronger co-ordination activities that are supposed to network existing centres of excellence in research and to co-finance networked programmes instead of just supplementing them on the EC level.¹⁰⁵ ERA is principally an integrated approach to stimulate European competitiveness by integrating European research policy to other European and national policies. It shall assure best allocation of resources for research and have a structuring effect on undertakings of research in Europe. In relation to the system of European multi-level governance, the ERA concept implies that actions should be adopted effectively at different administrative and organisational layers at European, national and regional levels, involving both public and private actors, from SME to large-scale intergovernmental research organisations.

The Framework Programme for Research and Technological Development is the main instrument for implementing these objectives.

2.1 The 7th Framework Programme as the major instrument to put ERA into practice

Since the start of the first Framework Programme in 1984, the programmes play an increasingly important role, not only within the system of European research funding, but also in the development and enhancement of research networks in Europe. Compared to its predecessors, the Seventh Framework Programme is less focused on funding instruments and much more policy and strategy oriented, striving for synergies with other EU Programmes, such as the structural funds, cohesion funds, the Competitiveness and Innovation Programme (CIP), Trans-European Networks (TEN)¹⁰⁶ as well as education and training programmes. A limited number of priority research areas of “European added value” are emphasized.¹⁰⁷ FP 7 will run two years longer (2007-2013) than FP 6 and has a much larger budget (FP 7: € 50.52 billion compared to FP 6: € 17.5 billion). New institutions and funding instrument have been and are being established by FP 7, like the European Research Council (ERC) and Joint Technology Initiatives (JTI). For the first time in the history of the framework programmes, a huge part of funds (about 1 billion € per year) is allocated to basic research via an independent funding agency, the ERC (see below). The objectives of FP7 have been grouped into the four specific programmes **Cooperation, Ideas, People and Capacities**:

- Cooperation: Collaborative research projects in 10 priority areas¹⁰⁸ (€ 32.4 billion),

¹⁰⁵ See: *Kaiser, R./Prange, H.*, A new concept for deepening European integration?, l.c., p.6.

¹⁰⁶ Legal basis: Art. 154, 155 and 156 (Chapter XV) TEC.

¹⁰⁷ *Bundesministerium für Bildung und Forschung*, Das 7. EU-Forschungsrahmenprogramm, l.c., p.7.

¹⁰⁸ These are: health; food, agriculture and biotechnology; information and communication technologies; nanosciences, nanotechnologies, materials and new production technologies; energy, environ-

- Ideas: ERC to fund top-level basic research (€ 7.5 billion),
- People: Human Potential, Marie Curie Actions (€ 4,75 billion),
- Capacities: High quality and accessible infrastructures, more SMEs participating in research projects, better regional environment for research and better links between science and society (€4.1 billion).

A fifth specific programme under the EURATOM Framework Programme concerns nuclear research (€ 2.7 billion over five years: 2007-2011). Each of these specific programmes is designed with a view to contributing to the goals of the Lisbon Strategy, especially in perspective of economic competitiveness and scientific excellence.

Societal aspects of science and public understanding of science are cross-cutting issues in FP 7 as well as ethical aspects. This means that research projects that are not complying with fundamental ethical principles are excluded from financing. Especially the following fields of research activities are excluded:

- research activities aiming at human cloning for reproductive purposes,
- research activities intended to modify the genetic heritage of human beings,
- research activities intended to create human embryos solely for the purpose of research or for the purpose of stem cell procurement.

2.1 New Instruments for policy co-ordination

2.1.1 Knowledge Regions

A very interesting evolution with a view to European multi-level governance lies in the concept of “Knowledge Regions” (KnowReg) that are subject to funding under the Specific Programme “Capacities” of FP 7.¹⁰⁹ The aim of this concept is to strengthen the research and innovation potential of European regions. In order to achieve this goal, regional cross-border innovation clusters shall be financed, involving regional public authorities, economic development agencies, universities, research institutions and business companies, especially SME. Synergies between EC’s regional policy and national and regional programmes are aspired. This approach might be a very interesting example to study how the concept of the open method of coordination can be realised in practise.

2.2.2 Co-ordination of non EU programmes: ERA-Net, ERA-Net + and activities according to Art. 169 TEC

ment (including climate change), transport (including aeronautics), socio-economic sciences and humanities, security, space.

¹⁰⁹ Under the term “Regions of Knowledge” a “pilot action” has already been introduced by the European Parliament in 2003 (See http://cordis.europa.eu/era/knowreg_about.htm [21 August 2007] See <http://www.innovating-regions.org/> [21 August 2007]).

Another application of the OMC concept can be seen in FP 7's funding instruments ERA-Net, ERA-Net+ and actions according to Art. 169 TEC. The objectives of policy co-ordination in this field are stimulating and supporting programme co-ordination and joint activities conducted both at national and regional levels as well as among European intergovernmental research organisations (EIROs). With 'ERA-Net+' the European Commission is in disposition of an instrument to endow the national and regional programme funding with additional funds. ERA-Net+ is therefore the advancement of the initial ERA-Net approach as it offers additional incentives for European public authorities to establish research programmes via the means of "top-up funding".

Beside activities within the context of ERA-Net or ERA-Net+, measures according to Art. 169 TEC are a major new co-ordination instrument to promote co-operation between national research funding institutions. Project partners under measures according to Art. 169 will be national ministries or public authorities assigned with research funding. With this instrument, a long-lasting participation of the EU in national programmes shall be assured. This implies that several EU member States may decide on jointly starting research funding programmes in which the European Commission financially joins in. One such programme already has been launched within FP 6.¹¹⁰ In FP 7 four new "Art. 169 actions" are envisaged.¹¹¹

2.3 Emerging Institutional Structures (Polity)

FP 7 not only introduced new forms of policy co-ordination. In connection with FP 7 some very interesting new institutions emerged or are about to being established. In the following these will be presented.

2.3.1 The European Research Council (ERC)

Promoting innovation is not possible without public investments in basic research.¹¹²

*"Despite many achievements and a high level of performance in a large number of fields, Europe is not making the most of its research potential and resources, and urgently needs a strengthened capacity to generate knowledge and translate such knowledge into economic and social value and growth."*¹¹³ This is the reason behind the foundation of the European Research Council. Its purpose is to reinforce scientific excellence by financially supporting basic research, which is called "frontier research" in the terminology of the ERC.¹¹⁴ The governance structure of the

¹¹⁰ The European and Developing Countries Clinical Trial Programme (EDCTP).

See http://ec.europa.eu/research/info/conferences/edctp/edctp_en.html [August 21, 2007]

¹¹¹ <http://www.euburo.de/arbeitsbereiche/eranet/arthundertneunundsechzig> [August 21, 2007]

¹¹² Hoppe, H./Pfähler, W., "Ökonomie der Grundlagenforschung", l.c., pp.140-142.

¹¹³ http://cordis.europa.eu/fp7/ideas/home_en.html [19 August 2007].

¹¹⁴ "Frontier research reflects a new concept of basic research as a key driver of wealth and social progress characterised by an absence of disciplinary boundaries."

ERC is two-fold: on one side the independent Scientific Council (SC), consisting of 22 high-level members representing some of Europe's most respected researchers.¹¹⁵ On the other side, far as administrative aspects are concerned, the ERC is endowed with a dedicated implementation structure in form of an executive agency. At the moment, the functions of the executive agency are exercised within a directorate of the DG Research, but shall be "outsourced" as soon as possible.¹¹⁶ A Secretary-General is charged with ensuring liaison between the Scientific Council, the dedicated implementation structure and the European Commission.¹¹⁷

The members of the SC have been appointed by the European Commission after a transparent identification procedure, involving the science community. The Scientific Council's task consists in establishing ERC overall scientific strategy in the light of scientific opportunities and scientific needs. The SC is also charged with establishing the ERC's work programmes, deciding on methods for peer review and proposal evaluation as well as monitoring the quality of operations and the evaluation of programme implementation. Besides that, the SC shall assure a constant dialogue with the scientific community. The ERC's overall mission is to reinforce excellence, dynamism and creativity in European research and to improve Europe's attractiveness for the best researchers in the world. To pursue this goals, the ERC follows a bottom-up approach in according individual grants to individual teams of researchers. Scientific excellence shall be the sole criterion for according these grants.¹¹⁸

2.3.2 The European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI)

In contrast to the transparent genesis of the ERC, almost unnoticed by the public, the European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI) was established in 2002. It is comprised of representatives of the research ministers of the EU member States; the European Commission is providing secretarial functions.¹¹⁹ According to its mission statement, ESFRI's tasks are to support a coherent and strategy-led approach to policy making on research infrastructures in Europe *and* to facilitate multilateral initiatives leading to a better development, construction and use of research infrastructures in Europe. ESFRI primary role consists in speeding-up such negotiations and acting as an incubator in the convergence that from such negotiations leads to concrete initiatives.¹²⁰

<http://ec.europa.eu/research/index.cfm?lg=en&pg=faq&sub=details&idfaq=10899> [19 August 2007]; See also *European Research Council*, What is the ERC?

<http://erc.europa.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=12> [19 August 2007]. This understanding of basic research progressing on new and exciting research areas goes beyond the traditional distinction between basic and applied research, and between science and technology as well as distinctions between disciplines.

¹¹⁵ E.g.: Fotis C. Kafatos, president of the scientific council and vice-presidents Helga Nowotny and Daniel Esteve.

¹¹⁶ <http://www.eubuero.de/arbeitsbereiche/erc/organisation> [August 21, 2007].

¹¹⁷ Current Secretary-General is Ernst-Ludwig Winnacker, former president of the German Research Foundation (DFG).

¹¹⁸ <http://erc.europa.eu/index.cfm?fuseaction=page.display&topicID=64#4> [22 August 2007].

¹¹⁹ <http://cordis.europa.eu/esfri/home.html> [22 August 2007].

¹²⁰ *European Strategy Forum on Research Infrastructures*, European Roadmap on Research Infra-

With the creation of ESFRI, a major step in the field of constructing extraordinary new research infrastructures in Europe has been made. Until ESFRI, activities of the EU mainly concentrated on financially facilitating researchers' access to already existing research facilities or on financially supporting enhancement measures. Together with FP 7's Specific Programme 'Capacities' a huge step towards a EU competence in the field of building new pan-European research facilities has been made.

While ESFRI itself has intended to be seen as an informal forum, the European Commission has pushed for a more prominent role for ESFRI as the main body for co-ordination of new infrastructure projects. Thus, the Commission initially charged ESFRI with preparing a 'list of opportunities' of research infrastructures, which later entered 2006 into a "roadmap" for building new large-scale research infrastructures.¹²¹ This roadmap shall periodically be revised in accordance with the science community. ESFRI thus serves as an important agenda-setter for strategic decisions on investments of Europe-wide importance as it is likely that projects, mentioned in the roadmap may primarily be chosen as subject to co-funding under FP 7's Specific Programme "Capacities".¹²²

2.3.3 The European Institute of Technology

The idea of establishing a European Institute of Technology (EIT)¹²³ was first brought up by European Commission's President José Manuel Barroso in 2005 in context with the mid-term review of the Lisbon Strategy. On 25 June 2007, the Council of Ministers in its composition as "Competitiveness Council" agreed on founding an EIT by 2009.¹²⁴ On 9 July 2007 the European Commission's proposal for a European Institute of Technology (EIT) has been discussed within the ITRE committee of the European Parliament. An agreement about a regulation to establish the EIT is expected by the end of 2007.

EIT's planned two-fold governance structure shall follow the example of the ERC. On one side stand the so-called "Knowledge and Innovation Communities" (KIC). The KICs are designed as public-private partnerships between universities, research institutions and industry. Hence, they are designed to play a unique role in the European Research Area by combining all sides of the 'knowledge triangle': education, research and innovation – in form of "institutionalised knowledge triangles". KICs shall undertake joint research and education projects in prospective strategi-

structures. Report 2006, Luxembourg 2006, p.10.

¹²¹ See: *European Strategy Forum on Research Infrastructures*, Roadmap 2006, l.c.

¹²² See: *European Strategy Forum on Research Infrastructures*, Towards New Research Infrastructures For Europe: The ESFRI "List of Opportunities", March 2005.

¹²³ The resemblance of the term to Massachusetts Institute of Technology (MIT) is by no means coincidental.

¹²⁴ Cf. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/intm/94967.pdf [21 August 2007].

cally important areas. A Governing Board will assure the work of the EIT on the administrative level. The members of a Scientific Council shall survey all activities of the EIT and shall compose the KICs following the sole criteria of innovative ability, efficiency and excellence in research and education. The Governing Board will be composed of 15 high-level members from industry, research and universities as well as 4 members representing personnel, students of EIT and KICs. Following ERC's example the EIT and the KICs shall be allocated with a large degree of autonomy.

2.3.4 Joint Technology Initiatives (JTIs)

With Joint Technology Initiatives (JTI), FP 7 introduced a new co-ordination instrument, enhancing the FP 6 concept of European Technology Platforms.¹²⁵ JTIs are long-term, public-private partnerships aiming at accelerating the development of technologies that have been identified to be strategically important. An initial set of JTIs in such prospective technology areas has already been identified although none of them has entered realisation yet.¹²⁶ JTIs may be subject to an organisational structure following "joint undertakings", as laid down in Art. 171 TEC, or may be organised on the basis of a decision by the Council and the European Parliament about Specific Programmes according to Art. 166 (2) TEC. By this means, the EU aims on integrating the research capacities and resources of research partners by co-ordinating national, regional research and innovation programmes.¹²⁷

3. Towards a European "Knowledge State"? –Implications for the rule of law

Art. 6 (1) TEU states that "*the Union is founded on the principles of [...] the rule of law*". Since the last 20 years from the European Single Act and along the Treaties of Maastricht, Amsterdam and Nice, European research policy "thievishly" developed to be one of the most dynamic policy areas. Due to these remarkable evolutions, European RTD policy could serve as an appropriate field for in-depth studies applying methods of political science and jurisprudence with a view to the concept of the rule of law. Via the different funding schemes of the Framework Programmes, the EU decides authoritatively on the allocation of a large amount of public resources. As far as the principle of output-legitimacy is concerned, how effec-

¹²⁵ See: *European Commission*, European Technology Platforms, Moving to implementation. Second Status Report, May 2006. Second Status Report.

¹²⁶ In the fields of innovative medicines: <http://www.innovativemedicines.de/> [17 August 2007]; nanoelectronics: <http://www.cordis.lu/ist/eniac> [17 August 2007]; embedded computing systems: <http://www.cordis.lu/ist/artemis> [17 August 2007]; hydrogen and fuel cells: <http://www.hfpeurope.org/> [17 August 2007]; aeronautics and air traffic management: <http://www.acare4europe.org/> [17 August 2007] and global monitoring for environment and security: <http://www.gmes.info/> [17 August 2007].

¹²⁷ See: *European Commission*, Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness, SEC (2005) 800. ftp://ftp.cordis.lu/pub/technology-platforms/docs/tp_report_council.pdf [17 August 2007].

tive can once identified problems of pan-European range be solved in an efficient way?

It is obvious that emerging Community structures, endowed with decision-making powers in a policy area that is becoming more and more important, have to be subject to fundamental democratic principles. Among these are democratic legitimacy, transparency of decision-making and accountability for their actions.¹²⁸

Due to the prominent role of science and research in a knowledge based society, societal aspects of science and public understanding of science appear as cross-cutting issues. In the same way, dissemination and transfer of knowledge as well as ethical aspects of front-line research appear as central questions for the advancement of the system of RTD governance in Europe. But it won't be sufficient if this would turn out to be a "one-way street": a "good" European governance system in this policy area must assure "*an unbiased transmission of citizens' interests in the process of governance.*"¹²⁹

Due to the complexity of the European multi-level governance system, the European Commission is the agenda-setter and holds a quasi monopoly of information.¹³⁰ In this sense, it appears appropriate to examine how far this system may comply with principles of input-legitimacy.¹³¹ Strategic decisions about thematic priorities of research areas might have essential societal effects. Thus, the development of new means of participatory and equal approaches in policy-making is desirable, especially in perspective of the overwhelming amount of lobby groups in this area.

The EU member States' common need to promote innovation could serve as a new concept for deepening European Integration, when the European Union on its way to a "knowledge community" or even a "knowledge State"¹³² manages to find a mode for European multi-level innovation governance by developing its institutions in a more democratic, effective and efficient way.¹³³ In this context, conclusions drawn from the in-depth examination of European research and innovation policy could serve as a reference for enhancing European integration in a 21st Century "post-agricultural" European Union.

Bringing transparency into the complexity of the European multi-level governance system with a view to RTD policy could therefore be a first step.

¹²⁸ See: *Pernice, I.*, "Multilevel Constitutionalism", l.c., p. 739.

¹²⁹ *Benz, A.*, "Compounded Representation in EU Multi-Level Governance." In Kohler-Koch, Beate (ed.), *Linking EU and National Governance*, Oxford, New York 2003, pp.82-110 (83).

¹³⁰ *Pernicka, S./Feigl-Heihs, M./Gerstl, A./Biegelbauer, P.*, *Wie demokratisch ist die europäische Forschungs- und Technologiepolitik? Der politische Entscheidungsfindungsprozess zum fünften Forschungsrahmenprogramm aus österreichischer Perspektive*, Baden-Baden 2002, p.37.

¹³¹ *Pernicka et. al.*, *Wie demokratisch ist die europäische Forschungs- und Technologiepolitik?*, l.c., p.38.

¹³² *Campbell, D.*, *Nationale Forschungssysteme im Vergleich*, l.c., p.25.

¹³³ See: *Kaiser, R./Prange, H.*, *A new concept for deepening European integration?*, l.c., p.1 (with more references).

Article II

Lang, Simon. 2009. "Ouvrir le 'black box': Approche de la notion d'acteur de la coopération transfrontalière." In B. Wassenberg (ed.). *Vivre et penser la Coopération Transfrontalière (Volume 1): Les Régions Frontalières Françaises*. Stuttgart: Franz Steiner, 169-189.

Ouvrir le « black box » - Approche de la Notion d'Acteur de la Coopération Transfrontalière

Abstract

Opening the “black box”: Approach to the Notion of Actor in Cross-border Cooperation

Today, cross-border cooperation takes place in about 150 border regions within the European Union, in more or less institutionalised forms. This essay intends to put a glance on the characteristics of the actors of this cooperation from a political science point of view. This analysis is elaborated on three levels.

In a first step, the *macro*-level for cross-border cooperation in a system of European multi-level governance is presented by describing the regional governance approach as both analytical and normative concepts for the explanation of cross-border cooperation.

Secondly, referring to the model of actor-centred institutionalism, the *meso*-level of cross-border cooperation from a social sciences point of view, as far as institutions are concerned, is described. Although cross-border cooperation in practise is dominated by public actors, large varieties of different types of actors exist and are presented hereafter. Depending on their affiliation to a certain category, actors of cross-border cooperation are subject to different rationales and possible courses of action. Hence, these findings are put into the context of “policy entrepreneurship” within the scope of the policy-cycle model.

In a third and last step, the *micro*-level of interaction of actors in networks as ideal-type and most appropriated governance-form for the cross-border situation, is presented on the basis of deductions from comparable structural principles in the theories of international relations. Interactions in networks are socially embedded, which is characterised by the notion of social capital.

These findings result in the conclusion that THE actor of cross-border cooperation does not exist, but that all of the actors in this context can be identified by certain characteristics. Among these are the “consciousness” of being an actor, the recognition of other already established actors and interactions with them in cross-border networks. Being an actor of cross-border cooperation also implies normative aspects, like intercultural communication skills, openness, reliability and the intrinsic motivated will to conjointly developing and ameliorating living conditions in a border region.

Introduction

„On doit échapper à l’alternative du dehors et du dedans: il faut être aux frontières“¹³⁴

Les débuts de la coopération transfrontalière en Europe datent des années 1950.¹³⁵ Après les bouleversements sur la scène internationale des années 1989/1990, les coopérations transfrontalières ont connu un renforcement et une extension en Europe centrale et orientale. Aujourd’hui on peut compter environ 150 régions frontalières dans l’UE dans lesquelles existent des structures plus ou moins institutionnalisées de coopération.¹³⁶

L’objectif de cette contribution est d’apporter quelques explications pour une des questions centrales de la coopération transfrontalière – qui sont les acteurs qui dessinent cette coopération ? Par quels éléments peut-on les caractériser ? Qui devient un acteur de la coopération transfrontalière et pour quelles raisons ? A partir de quel moment peut-on parler d’acteur ? Les personnes qui franchissent des frontières – les touristes, les consommateurs ou les travailleurs frontaliers sont-ils déjà des acteurs ou faut-il plus que le simple fait de traverser une frontière entre Etats à l’intérieur de l’UE pour avoir la qualité d’acteur ?

Pour pouvoir mieux comprendre cet élément-clé de la coopération, une approche à trois étapes semble opportune. Dans un premier temps, nous examinerons le niveau *macro*, donc les mutations du cadre européen pour la coopération transfrontalière. Le concept de la gouvernance régionale (*regional governance*) sera présenté comme schéma d’analyse pour comprendre les procédures de décision et de coordination dans un espace transfrontalier (1).

Dans un deuxième temps, l’accent sera mis sur le niveau *meso*, donc sur le fonctionnement de la coopération transfrontalière pour pouvoir en tirer des conclusions sur l’identification des différentes typologies d’acteurs de la coopération transfrontalière. Cette question sera exploitée sous différents angles. Comme les actions des acteurs seront examinées dans leur contexte institutionnel, la théorie de l’institutionnalisme centré sur l’acteur (*Akteurzentrierter Institutionalismus*)¹³⁷ sera invoquée comme cadre de référence (2).

¹³⁴ Selon *Michel Foucault*.

¹³⁵ En 1958 la première „eurorégion“ fut constituée à la frontière germano-néerlandaise entre 100 communes allemandes et néerlandaises : L’Euregio Gronau.

¹³⁶ Pour la période financière 2007-2013, l’UE soutient la coopération transfrontalière dans 52 régions frontalières avec 5,6 Mrd € par la voie de programmes transfrontaliers au titre de l’objectif «coopération territoriale européenne» (ancienne initiative communautaire INTERREG).

Voir : http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/eu/crossborder/index_fr.htm.

¹³⁷ Cf. *Mayntz, R./Scharpf, F. W.*, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, dans: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (eds.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*, Frankfurt a.M., New York 1995, p. 39-72.

Dans un troisième temps, nous examinerons le niveau *micro* et, par là-même, les particularités de l'action en territoire frontalier avec une vue sur la structure de coopération la plus répandue dans la coopération transfrontalière, le réseau (3).

1. Le contexte européen pour les acteurs de la coopération transfrontalière

Parallèlement avec l'accroissement des analyses scientifiques sur la mondialisation économique, la perspective régionale joue un rôle de plus en plus important dans les sciences politiques, juridiques et sociales. La gouvernance régionale est un des nouveaux mots-clés dans les publications scientifiques.¹³⁸ Deux phénomènes qui vont de pair avec la mondialisation économique consistent en la décentralisation administrative et la régionalisation politique en Europe. Dans le contexte de la gouvernance régionale, la coopération transfrontalière dans les régions frontalières en Europe occupe une place spéciale, car les modalités de gouvernance sont encore complexifiées par le fait que l'on trouve une frontière entre Etats nationaux dans un territoire frontalier et une élévation à une puissance de constellations possibles entre acteurs différents dans un système largement complexe.

1.1 La dimension régionale en Europe

Le système de l'Union Européenne avec ses 27 Etats membres¹³⁹ peut être caractérisé par une organisation territoriale à géométrie variable et en perpétuelle mutation. L'organisation infranationale des Etats membres est extrêmement variée en ce qui concerne les compétences, les ressources financières et personnelles ainsi que la taille des collectivités territoriales.¹⁴⁰ Depuis la fin des années 1970 et surtout durant la décennie suivante, la décentralisation des pouvoirs par des transferts de responsabilités et de moyens financiers depuis les gouvernements centraux vers des collectivités infranationales a touché la quasi-totalité des Etats membres de la « vieille » Union Européenne.¹⁴¹ Depuis le début des années 2000, ces mouvements se pour-

¹³⁸ Cf. Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G., Einführung, dans: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./S., Georg (eds.), Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden 2007, p. 9-26 (22).

¹³⁹ Depuis l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie le 1^{er} janvier 2007, l'UE comprend 27 Etats membres dont l'organisation territoriale est de plus en plus diversifiée, organisée en un, deux ou trois niveaux. Parmi les 27 Etats membres, huit ne comprennent qu'un seul niveau infranational : celui des communes. Douze Etats membres ont deux niveaux de collectivités infranationales : les communes et le niveau régional. Sept pays comptent trois niveaux infranationaux : les communes, les collectivités intermédiaires et le niveau régional. Pour une vue d'ensemble, voir : CdR, Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities.

¹⁴⁰ A cause des spécificités géographiques, historiques, sociales et politiques des 27 Etats membres de l'UE, le paysage infranational est très diversifié, englobant environ 92.500 collectivités infranationales, organisées en un, deux ou trois niveaux.

¹⁴¹ Les premières grandes lois décentralisatrices : L'Espagne 1978, La France 1982-1983, le Luxembourg 1988, l'Italie 1990, le « dévolution » en Royaume-Uni à partir de 1997 (Cf. Mitchel, J., Großbritannien nach der Devolution, dans: Aus Politik und Zeitgeschichte 47/2005, p. 26-32 (28-29)). La Belgique, de son côté, a connu une transformation progressive de ses institutions unitaires à partir de

suivent et ouvrent la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs régionaux ou locaux.¹⁴²

Ce sont surtout les 319 collectivités de niveau régional dans les Etats membre de l'UE qui ont pu profiter de cette évolution.¹⁴³ Au niveau des régions frontalières dans l'UE, la situation est aussi diversifiée et dynamique: dans environ 150 régions frontalières on trouve des formes de coopération transfrontalière plus ou moins institutionnalisées.¹⁴⁴

Les conventions signées dans le cadre du Conseil de l'Europe, comme la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (dite : Convention-cadre de Madrid sur la coopération transfrontalière) de 1980 (entrée en vigueur en 1981) et la Charte européenne de l'autonomie locale en Europe de 1985 (entrée en vigueur en 1988)¹⁴⁵ ont ouvert le champ pour des accord bi- ou multinationaux facilitant la coopération transfrontalière – comme l'Accord de Karlsruhe de 1996 (entré en vigueur en 1997)¹⁴⁶ – qui ont facilité la création de structures de coopération transfrontalière plus institutionnalisées et pertinentes.

Depuis les années 1980, les réformes de l'organisation territoriale des Etats membres de l'UE sont allées de pair avec le renforcement de la politique régionale communautaire suite à l'Acte Unique Européen en 1986 (entré en vigueur en 1987), la réforme des fonds structurels (nouveau règlement du FEDER en 1994, réforme des fonds structurels par la définition des « objectifs prioritaires » en 1988) et le lancement de l'initiative communautaire INTERREG en 1990. Le renforcement de la dimension régionale dans le système européen à plusieurs niveaux s'est poursuivi dans les années 1990 par l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993, la création du fonds de cohésion et la mise en place du Comité des Régions en 1994. Par son soutien à la coopération au niveau infranational, avec sa politique structurelle et les initiatives communautaires, la Commission Européenne prend en compte des connaissances en sciences économiques et sociales, que des processus écono-

1970 avant de franchir le pas en 1993 avec l'instauration d'un fédéralisme associant trois régions (Flandre, Wallonie, Bruxelles-capitale) et les trois communautés linguistiques.

¹⁴² Par exemple la création des échelons régionaux dans les nouveaux Etats membres (les plus récents : la République tchèque, la Slovaquie et bientôt la Slovénie) et au Danemark, « L'acte II de décentralisation » avec le changement de l'Art. 1 de la Constitution de la République Française en 2003, la réforme des autonomies en Espagne, la réforme constitutionnelle en Italie, la réforme du fédéralisme en Allemagne.

¹⁴³ Néanmoins ces collectivités territoriales de niveau régional sont loin d'être uniformes en termes de taille, de compétences (législatives), d'autonomie ou de ressources. Il y'a des collectivités de niveau régional puissantes, dotées de pouvoirs législatifs dans les trois pays fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique) les deux pays régionalisés (Espagne, Italie) ainsi qu'au Portugal avec ses régions autonomes et les « nations dévolues » en Royaume-Uni. On trouve aussi des exemples d'Etats avec une autonomie régionale asymétrique ou « à plusieurs vitesses » à l'intérieur, comme en Espagne, en France, en Italie et aussi au Royaume-Uni.

¹⁴⁴ Cf. *Commission Européenne*, La politique de cohésion 2007-2013 – Commentaires et textes officiels, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes 2007, p. 21.

¹⁴⁵ Ratifié par la France qu'en 2007.

¹⁴⁶ Signé entre la France, l'Allemagne, La Suisse et le Luxembourg.

miques ont lieu et sont gouvernés le mieux au niveau infranational dans un territoire économique intégré.¹⁴⁷ La notion de « l'Europe des régions » fut introduite sur l'agenda politique européen.¹⁴⁸

La dimension régionale de l'Union Européenne a été encore renforcée par le traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, dans lequel, à côté de la cohésion économique et sociale, le principe de la « cohésion territoriale » était normé comme but fondamental de l'Union. Après le « Non » des Irlandais du 12 juin 2008, l'avenir du traité ainsi que son effet réel sur le renforcement de l'intégration et sur la politique régionale est encore incertain. Le principe de cohésion territoriale, qui était introduit sur l'agenda politique par « l'agenda territorial » adopté par les ministres de l'aménagement du territoire et du développement lors de leur réunion informelle à Leipzig les 24 et 25 mai 2007, reste quand même un des nouveaux mots-clés de la politique régionale en Europe.¹⁴⁹ Dans l'agenda territorial, la coopération transnationale, interrégionale et transfrontalière occupe une place de premier plan pour renforcer la cohésion territoriale. Néanmoins, avec le Livre Vert de la Commission Européenne sur la Cohésion Territoriale (publié le 1^{er} octobre 2008)¹⁵⁰ et sa résonance énorme dans les régions européennes, le concept de la cohésion territoriale devient LE point décisif d'une future politique régionale de l'UE.

De plus, on peut constater, parallèlement au phénomène de l'internationalisation des problèmes d'ordre sociopolitique qui ne peuvent pas être résolus par un Etat tout seul¹⁵¹, un développement simultané de coopération économique, politique et

¹⁴⁷ Les mots clés sont: « Cluster », cf. *Porter, M.*, Clusters and the new economies of competition, p.78 : « [...] geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field » ; « réseaux régionaux », cf. Heidenreich, M., Regionale Netzwerke, p. 92, ou « milieux innovateurs », cf. *Maillat, D./Quévit, M./Senn, L.*, Réseaux d'innovation et milieux innovateurs, dans : Maillat, D./ Quévit, M./Senn, L. (eds.): Réseaux d'innovation et milieux innovateurs, dans : un pari pour le développement régional, Neuchâtel 1993, p. 5-15 (7). Voir : <http://www.unine.ch/irer/gremi/Gremi%203.pdf#page=9> [date de consultation : 2 février 2009]: « (...) le milieu est constitué par un ensemble de relations intervenant dans une zone géographique qui regroupe dans un tout cohérent, un système de production, une culture technique et des acteurs. »

¹⁴⁸ *Kahn, R.*, Les régions et la construction européenne : le cas de l'Alsace, dans : Bitsch, Marie-Thérèse (ed.), Le fait régional et la construction européenne, Bruxelles 2003, p. 363-379 (363).

¹⁴⁹ Voir: Agenda territoriale de l'Union Européenne : Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses.http://www.miat.public.lu/actualites/2007/05/24-2505_leipzig_reunion_informelle/2405_territoriale_agenda_fr.pdf [consulté: 26 le janvier 2009].

Les autres priorités territoriales sont les suivantes: la favorisation d'un développement régional polycentrique, la création d'innovation par la mise en réseaux des villes et des régions urbaines, de nouvelles formes de collaboration entre ville et périphérie, la création de clusters innovateurs et compétitifs, le renforcement des réseaux transeuropéens, la création d'une gestion des risques transeuropéenne, incluant les effets du changement climatique et le renforcement des structures écologiques et des ressources culturelles comme chance pour le développement. Cf. : *Kunkel, K.*, Vielfalt und Einheit der europäischen Raumentwicklungspolitik, dans: IRS Aktuell N°59 (07/2008): „Kohäsionspolitik der EU. Grenzen der räumlichen Integration“, p. 6-7, p. 6.

¹⁵⁰ *Commission Européenne*, Livre vert sur la cohésion territoriale: faire de la diversité territoriale un atout {SEC(2008)2550} (Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité des Régions et au Comité Economique et Social Européen), Bruxelles, le 6.10.2008, COM(2008) 616 (final).

¹⁵¹ Notamment dans les domaines de la finance et du commerce international (tout particulièrement face à la crise financière internationale depuis le deuxième semestre 2008), de la protection du climat

sociale dans les régions à l'intérieur des Etats et tout particulièrement les territoires situés à leurs frontières, qui forment souvent un espace économique connexe. Cette évolution est le résultat de la mondialisation économique et de l'intégration européenne. Sur le plan international, l'Union Européenne est obligée d'entrer en compétition avec d'autres régions mondiales, tout particulièrement avec les Etats-Unis, le Japon ainsi que les économies méga-dynamiques et compétitives émergentes en Asie, comme la Chine et l'Inde. Pauvre en ressources naturelles, les Etats membres de l'Union Européenne ont besoin de positionner leurs économies sur la productivité et des secteurs à valeur ajoutée pour stimuler la croissance économique, la création d'emplois et pour assurer le système social européen. Ces buts ne peuvent être achevés que par la transition décidée et résolue des économies européennes vers des économies qui sont basées sur la connaissance.¹⁵² La compétitivité comprend plus que des aspects purement économiques, notamment des aspects politiques, scientifiques et sociétaux.¹⁵³ L'idée que des Etats ne peuvent pas créer l'innovation ou l'emploi par eux-mêmes, mais que c'est le niveau infranational qui peut créer des cadres politico-administratifs susceptibles de faciliter le développement économique, entre de plus en plus dans le « *mainstream* » politique.¹⁵⁴

1.2 La gouvernance régionale comme concept analytique et normatif

La notion « gouvernance » ou « *governance* » est depuis longtemps répandue dans le monde anglo-saxon pour décrire « l'action, la fonction et l'office de gouverner » ou plutôt et plus pertinemment « le management des interdépendances ».¹⁵⁵ Issu à l'origine des sciences économiques¹⁵⁶, le concept de gouvernance comme perspective scientifique est monté en puissance dans les sciences sociales ainsi que dans la pratique politique à partir des années 1990. Depuis ce temps, le concept a connu une très grande popularité avec une utilisation « inflationniste » en sciences politi-

et de l'environnement, du développement économique, de la protection de la santé ou de la sécurité. Cf.: Hobe, S., Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert, dans: Archiv des Völkerrechts 37 (1999), p. 253-282 (263); Schorlemmer, S., Verrechtlichung contra Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen, dans: Zangl, Bernhard/Zürn, Michael (eds.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn 2004, p. 76-98 (76); Kadelbach, S., Ethik des Völkerrechts unter Bedingungen der Globalisierung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) Vol. 64 (2004), p. 1-20 (7); Tomuschat, C., The Law of the International Community, in United Nations (ed.), International Law on the Eve of the Twenty-first Century. Views from the International Law Commission, New York 1997, pp. 37-50 (39); Zangl, B./Zürn, M. (eds.), Make Law, Not War: Internationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance, in Zangl, B./Zürn., M. (eds.), Verrechtlichung – Baustein für Global Governance? Bonn 2004, pp. 12-45 (13).

¹⁵² Cf. Nowotny, H. Unersättliche Neugier. Innovation in einer fragilen Zukunft, Berlin 2005, p.14

¹⁵³ Weidenfeld, W./Turek, J., Technopoly – Europa im globalen Wettbewerb. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh 1993, p. 26

¹⁵⁴ Cf. Fürst, D., Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, dans: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, 2003, p. 441-450 (441).

¹⁵⁵ Cf. *The Concise Oxford Dictionary*, 1991 p. 511: « the act or manner of governing », « the office or function of governing » or « sway, control ».

¹⁵⁶ Ronald Coase; Voir: Coase, R., The Nature of the Firm (original de 1937), dans: Williamson, Oliver E. / Winter, Sidney G. (eds.), The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development, New York 1991, pp.18-33.

ques et sociales pour décrire des changements dans la vie publique et de nouvelles formes de coordination entre acteurs publics et privés.¹⁵⁷

En sciences politiques, le concept a d'abord émergé dans la discipline des relations internationales pour décrire des formes d'interaction et de coopération entre gouvernements, administrations et autres acteurs transnationaux dans un système sans structures hiérarchiques clairement définies.¹⁵⁸ La notion fut rapidement adoptée par d'autres divisions des sciences politiques, comme l'analyse politique ou la politique régionale.¹⁵⁹ Le terme comprend des aspects procéduraux (*politics*), structurels ou institutionnels (*polity*) ainsi que des aspects fonctionnels et instrumentaux (*policy*).¹⁶⁰ La gouvernance est tout d'abord une approche analytique permettant une enquête exacte d'une réalité de la vie publique en changement – donc une perspective sur la réalité, mais pas de la réalité. Le terme est aussi utilisé dans un sens normatif mettant l'accent sur des structures de gouvernement effectives et démocratiques – la « bonne gouvernance ».¹⁶¹

Les notions de gouvernance régionale et de coopération transfrontalière se trouvent en relation étroite car à l'intérieur des Etats, les structures hiérarchiques et centralisées de prise de décision sont de plus en plus mises en question.¹⁶² L'approfondissement du niveau infranational en Europe que l'on a pu constater (voir *supra*) va de pair avec le développement de nouvelles formes de communica-

¹⁵⁷ Cf. Benz, A., Governance in Connected Arenas – Political Science Analysis of Coordination and Control in Complex Rule Systems, in Jansen, D. (ed.), New Forms of Governance in Research Organizations, Dordrecht 2007, pp. 3-22 (3-5); v. Blumenthal, J./Brochler, S., Von Government zu Governance - Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, dans: v. Blumenthal, J./Bröchler, S. (eds.), Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat, Hambourg et al. 2006, p. 7-21; Hill, H., Good Governance, dans: Hill, H./Klages, H. (eds.), Good Governance und Qualitätsmanagement – Europäische und internationale Entwicklungen, Speyer 2000, p.5; Kooiman, J., Social-political governance. Overview, reflections and design, dans: Public Management 1 (1999), p. 67-92 (68); Schuppert, G. F., Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen, p. 373.

¹⁵⁸ Zürn, M., Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M. 1998, p.12; Cf. la définition de la Commission Internationale on Global Governance: « Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. » *Commission on Global Governance*, Our Global Neighbourhood, New York 1995, p.2.

¹⁵⁹ Cf. Mayntz, R., New Challenges to Governance Theory, European University Institute, the Robert Schuman Centre (ed.), Jean Monnet Chair Papers 50, Florence 1998.

¹⁶⁰ Mayntz, R./Scharpf, F. W., Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, dans: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (eds.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a. M., New York 1995, p.9.

¹⁶¹ Voir la définition de la Commission Européenne : « La notion de 'gouvernance' désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. » *Commission Européenne*, Gouvernance Européenne. Un Livre Blanc., COM (2001) 428 final, Bruxelles, le 25 Juillet 2001, p. 8.

¹⁶² Cf. Fürst, D., Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, *op. cit.*, p. 441; Gabbe, J., New Governance und EU-Regionalpolitik, dans: Kleinfeld, Andreas/Plamper, Harald/Huber, Andreas (eds.), Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens, Band 2 Osnabrück 2006, p. 241-246 (246).

tion et de coopération dans les territoires situés de chaque côté des frontières d'Etats. Au sein des nouvelles structures de la coopération transfrontalière, une multitude d'acteurs coopèrent dans des cadres institutionnels différents avec des intérêts et logiques d'action différents. Un élément-clé de la gouvernance régionale est donc qu'elle n'est pas limitée à certains sous-systèmes de la société, mais incorpore plusieurs de ces systèmes : le système politico-administratif, l'économie, le monde académique et la société civile.¹⁶³

1.3 Le système européen de gouvernance à multi-niveaux et à multi-acteurs

La notion de la gouvernance européenne à multi niveaux¹⁶⁴ (*European multi-level governance*) s'est élaborée conjointement avec l'extension du système d'analyse politique (*policy analysis*) à l'échelle européenne au début des années 1990¹⁶⁵. Si l'on adapte des considérations générales sur la gouvernance aux structures de la vie politico-administrative dans l'Union Européenne, le système européen à multi-niveaux peut être décrit comme un système de négociation fortement complexe, intégré et interdépendant, incorporant des acteurs hétérogènes dans différents niveaux interconnectés.¹⁶⁶ Le concept peut-être caractérisé par trois éléments principaux¹⁶⁷:

1. Système de négociation intégré et interdépendant comprenant une multitude d'acteurs hétérogènes – publics et privés – à des niveaux différents interconnectés.¹⁶⁸
2. Absence de hiérarchie¹⁶⁹, concours de compétences.¹⁷⁰

¹⁶³ Cf. *Fürst, D.*, Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance, *op. cit.*, p. 443.

¹⁶⁴ Le concept a été introduit par Gary Marks en 1993; cf.: *Marks, G.*, Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, dans: Cafruny, Alan / Roseenthal, Glenda (eds.), *The State of the European Community*, Vol.2, *The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder 1993, p. 391-410 (407). Déjà en 1985 Fritz W. Scharpf a transformé ses analyses sur le fédéralisme allemand (« Politikverflechtung ») au système de la CE, voir: *Scharpf, F. W.*, Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, dans: *Politische Vierteljahresschrift* 26 (1985), p. 323-356.

¹⁶⁵ *Schumann, W.*, Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, dans: Héritier, Adrienne (ed.) *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993, p. 394-431 (394).

¹⁶⁶ *Marks, G.*, Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, *op. cit.*, p. 392: « A system of continuous negotiations among nested governments at several territorial tiers »; Voir aussi: *Benz, A.*, Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union, in Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B., (eds.), *Europäische Integration*, 2ème ed., Opladen 2003, p. 327-361 (328); *Grande, E.*, Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems, in: Grande: Edgar / Jachtenfuchs, Markus (eds.), *Wie Problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden Baden 2000, p. 11-30 (14).

¹⁶⁷ Voir: *Grande, E.*, Multi-Level Governance, *op. cit.*, p.16; *Hooghe, L./Marks, G.*, Gary: Types of Multi-Level Governance, *European Integration online Papers (EIOP)*, vol.5, n°11 (2001), p. 7, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> [date de consultation: 23 janvier 2009]; *Kaiser, R./Prange, H., Kaiser, R./Prange H.*, A new concept of deepening European integration? The European Research Area and the emerging role of policy coordination in a multi-level governance system, *European Integration online Papers (EIOP)* vol. 6 n°18 (2002), p. 2. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm> [date de consultation: 23 janvier 2009].

¹⁶⁸ *Hooghe, L./Marks, G.*, Types of Multi-Level Governance, *op. cit.*, p. 9; *Kaiser, R./Prange, H.*, A new concept of deepening European integration?, *op. cit.*, p. 4.

3. Système de négociation extrêmement dynamique, processus permanent de changement institutionnel.¹⁷¹

La gouvernance régionale décrit des formes « d'auto-commande » dans des territoires infranationaux comme réaction aux changements des Etats nationaux, notamment en ce qui concerne l'idée sur la portée du pouvoir politico-administratif dans la gestion de certains champs politiques, comme la promotion de l'emploi et de l'innovation ou la protection du climat. Dans quelques domaines politiques, la complexité est encore plus élevée à cause de la large variété de possibilités pour des acteurs infranationaux de « by-passer » le niveau national en défendant directement leurs intérêts auprès du niveau supranational.¹⁷²

Mais les possibilités pour des acteurs locaux et régionaux situés dans des espaces frontaliers de conclure des coalitions au-delà des frontières entre Etats sont toujours limitées à cause du monopole de la politique extérieure de l'Etat. Le grand défi reste le manque de pouvoir législatif des institutions de coopération transfrontalière. Il en est de même pour des espaces économiques intégrés transfrontaliers à cause des hiérarchies politico-administratives internes et des frontières entre Etats.¹⁷³ S'il n'y a pas de transfert de compétences législatives ou administratives aux structures de la coopération transfrontalière, les hiérarchies politico-administratives internes persistent. Il est important de noter que les agents publics restent néanmoins attachés à leurs hiérarchies « domestiques ». Leurs compétences juridiques et politiques peuvent extrêmement varier ; la portée des politiques publiques transfrontalières dépend donc d'un côté de la compétence interne, de l'autre côté du soutien du niveau politique national supérieur. Néanmoins, les dimensions verticales et horizontales avec une multitude d'interconnexions possibles permettent de poursuivre ses intérêts et de développer des projets « en marge » des structures hiérarchiques officielles et leurs procédures de négociation formelles.

¹⁶⁹ Grande, E., Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem: Zur neuen Architektur des Staatlichen, in: Grimmer, K./Kuhlmann, S./ Meyer-Kramer, F. (eds.), Innovationspolitik in globalisierten Arenen, Opladen, 1999, p. 87-103 (90); Scharpf, F. W., Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union, in: Journal of European Public Policy, Vol. 1 (1994), pp. 219-242 (223).

¹⁷⁰ Kaiser, R./Prange, H., A new concept for deepening integration?, *op.cit.*, p. 3.

¹⁷¹ Grande, E., Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflusslogik der europäischen Politikverflechtung, dans: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (eds.): Europäische Integration, Opladen 1996, p. 373-399 (382); Grande, E., Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem: Zur neuen Architektur des Staatlichen, in: Grimmer, K./Kuhlmann, S./ Meyer-Kramer, F. (eds.), Innovationspolitik in globalisierten Arenen, Opladen, 1999, p. 87-103.

¹⁷² Kaiser, R./Prange, H., A new concept for deepening European integration?, *op.cit.*, p. 3: « By-passing the national level ».

¹⁷³ « [...] that the emerging New Economy – characterized by increased globalization and openness – has diminished, but not eliminated, the impacts of economic borders, but, political borders still remain, impeding the regionalization of decision-making. » Cf. Clement, N./Ganster, A, P./Sweedler, A, Environment, Security and Development in Border Regions. Perspectives from Europe and North America, dans: Ganster, P./Lorey, D. E. (eds.), Borders and Borders Politics in a Globlizing World, 2005, p. 199-236 (206).

Au-delà de ces observations du cadre *macro* de la coopération transfrontalière, par quels pourrait-on s'approcher à l'intérieur du « black box »¹⁷⁴ de cette coopération ? Il est pour cela nécessaire d'observer les structures d'action des acteurs dans ce système, soit le niveau *méso*.

2. Qu'est qu'un acteur de la vie publique transfrontalière?

Depuis les années 1960, à l'échelle mondiale et surtout en monde anglo-saxon, on peut constater une « inflation » du mot acteur dans les publications des sciences sociales.¹⁷⁵ Pratiquement tous les courants des sciences sociales¹⁷⁶ s'appuient sur une affirmation de base, concernant des « corpuscules » que représentent les acteurs, sans donner une définition précise de ce qu'est l'acteur.

La coopération transfrontalière – ainsi que toute politique publique – est déterminée par des êtres humains. Leurs actions dépendent de beaucoup d'impulsions et d'influences externes ainsi que de conditions-cadre. Il n'est donc pas suffisant d'analyser uniquement les effets extérieurs des structures institutionnelles dans lesquelles les acteurs potentiels agissent. Il faut aussi analyser le milieu des acteurs et leurs relations entre eux. Il faut clarifier la notion d'acteur dans un premier temps pour ensuite pouvoir analyser les procédures d'interaction pour en tirer des conclusions sur les stratégies et les intérêts des acteurs.

2.1 Conceptions de la notion d'acteur – définition et réflexion autour du terme

Si l'on commence par s'approcher du terme « acteur » par le langage standard, ce mot définit l'artiste qui incarne un personnage dans une pièce de théâtre, un film ou un spectacle. Les origines étymologiques de la notion d'acteur viennent du mot latin *actor*, « celui qui fait avancer ». Selon une approche sémantique, l'acteur est la personne qui prend une part active dans une affaire. Dans l'informatique, l'acteur est l'entité qui participe à la réalisation des activités du domaine d'étude en étant émetteur ou récepteur de flux d'informations.

En sciences sociales et notamment en sociologie, l'acteur définit l'unité d'action, individuelle ou collective. La notion implique ainsi l'orientation de l'individu ou du

¹⁷⁴ Cf. Witt, A., Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionaler Identität, nationaler Priorität und transkontinentaler Integration, Berlin, Univ. Diss., Humboldt Universität 2003, p. 17; Frensch, R., Regionale Politikverflechtung und administrative Kooperationskultur in Europa – zur Evaluation staatsgrenzüberschreitender Kooperation, Sankt Augustin 1996, p. 9.

¹⁷⁵ Cf. Meyer, J./Jepperson, R. L., The 'Actors' of Modern Society: The Cultural Construction of Social Agency, dans: Sociological Theory, Vol.18/1 (2002), p. 100-120; Bellinger, A./Krieger, D. A., Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie, dans: A. Belliger; Andréa/Krieger, David J. (eds.), AN-Thology. Ein einführendes Handbuch zur Akteur-Netzwerk-Theorie, Bielefeld 2006, p. 13-50.

¹⁷⁶ Comme la théorie, la plus répandue, le néo-institutionnalisme avec ses différentes branches : l'économie des institutions, l'institutionnalisme selon le modèle du « rational choice », l'institutionnalisme historique et finalement l'institutionnalisme centré sur l'acteur.

collectif, donc leurs motifs, objectifs, convictions et intérêts. L'élément-clé pour l'avancement de tout processus politique, économique ou sociétal est donc l'action. Les acteurs n'agissent pas dans un « vacuum », leurs actions sont largement influencées par les institutions. Les institutions sont des systèmes sociaux qui génèrent des certitudes de comportement et des attentes par des principes reconnus comme des normes, règles, traditions, valeurs communes ou procédures. Les institutions sont donc des conditions qui fixent les comportements appropriés des acteurs. L'un des prémisses de toute théorie sur les institutions est que ces dernières sont essentielles pour pouvoir décrire tout processus politique, économique ou social. Ce n'est donc pas uniquement le niveau *macro* précédemment analysé de l'environnement politique ou des structures données, qui influence la production politique, ce sont aussi les institutions comme formations sociales et types de comportement socialement normés.

La relation entre les institutions et les préférences, orientations et buts des acteurs préjuge donc le processus politique. Ce sont surtout des valeurs qui se manifestent aux institutions, et que déterminent les actions d'acteurs.¹⁷⁷

Le concept de l'institutionnalisme centré sur l'acteur¹⁷⁸ représente un outil d'analyse pour des situations décisionnelles complexes incorporant une multitude d'acteurs. Les principes fondamentaux de cette théorie peuvent être développés ainsi: Ce ne sont pas des institutions ou des organisations qui agissent, mais des individus. Les actions des individus sont pré-conditionnées par le contexte institutionnel dans lequel les individus agissent. La théorie de l'institutionnalisme centré sur l'acteur apporte une possibilité d'expliquer la coordination entre acteurs comme résultat de leurs interactions et leurs intentions. Les acteurs sont incorporés dans des structures institutionnelles, offrant des opportunités et des restrictions. De plus, les acteurs ont des motivations, intérêts et logiques d'action différents. L'analyse des situations décisionnelles complexes sera facilitée par le regard porté sur des acteurs complexes et la formalisation par la déduction des hypothèses sur le comportement des acteurs selon la théorie des jeux.

L'intérêt de l'application de cette théorie aux situations transfrontalières, c'est la possibilité de déduire des interactions des acteurs les résultats des processus politiques, économiques et sociétaux. Il est essentiel de noter, que ces derniers ne déterminent pas les actions des acteurs, qui sont déterminées par des facteurs structurels, systématiques (niveau *macro*) et institutionnels (niveau *meso*). Le contexte institutionnel influence, mais ne détermine pas les actions d'acteurs et à l'inverse, les ac-

¹⁷⁷ Döhler, M., Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy, dans: Mayntz, Renate/Marin, Bernd (eds.): Policy Networks: Empirical evidence and Theoretical Considerations. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Frankfurt sur Main 1991, p. 235-296 (237).

¹⁷⁸ Voir: Mayntz, R./Scharpf, F. W., Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, dans: Mayntz, R./Scharpf, F. W. (eds.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., New York 1995, p. 39-72; Mayntz, R./Scharpf, F. W., Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, dans: Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (eds.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt a.M., New York 1995, p. 9-38.

tions d'acteurs peuvent influencer ou à terme changer les institutions ainsi que les structures.¹⁷⁹

Les constellations mutuelles d'acteurs influencent également le processus politique. Il est donc nécessaire d'identifier la somme d'interactions et leurs constellations pour pouvoir en extrapoler des résultats sur la « production » d'une politique publique. Les acteurs détiennent des ressources d'action et des orientations d'action différentes. Les ressources d'action sont les possibilités d'un acteur de diriger ou d'influencer un résultat voulu, donc à travers les compétences décisionnelles, les moyens financiers, l'autorité, le pouvoir, etc. En ce qui concerne les orientations d'action, c'est surtout le cadre institutionnel qui influence les acteurs, mais pas uniquement comme nous le verrons par la suite.

2.2 Typologies d'acteurs de la coopération transfrontalière

Le point de départ de tout raisonnement sur les typologies d'acteur, c'est l'observation qu'un acteur de la vie politique agit avec un but précis. Il poursuit une action coordonnée en interaction avec d'autres personnes physiques et détient une capacité et une volonté d'influencer activement son environnement social. On peut identifier cinq éléments-clés concernant l'acteur¹⁸⁰ : l'acteur a des intérêts et poursuit des buts distincts, il est marqué non seulement par les institutions précédemment analysées, mais aussi par ses orientations, valeurs et sa socialisation. Il détient des ressources pour poursuivre ses buts, soit de l'argent ou des ressources personnelles, soit du soutien ou de l'autorité. Il possède une stratégie pour faire converger ses ressources et ses buts. Et finalement, il se perçoit lui-même comme acteur et il est aperçu comme tel par les autres acteurs. Ce qui est essentiel, c'est qu'un acteur ne devient pas acteur sans d'autres acteurs. L'élément constitutif est donc l'interaction entre les acteurs.

L'unité d'action de base est l'acteur individuel. Les acteurs individuels sont des personnes physiques, qui jouent des rôles particuliers dans des processus politiques. Comme les décisions dans les processus politiques ne peuvent pas facilement être examinées par les individus qui y sont associés, l'institutionnalisme centré sur l'acteur avance l'idée d'acteur complexe. Classiquement, on peut distinguer les acteurs complexes comme acteurs collectifs ou corporatifs.¹⁸¹ Les acteurs collectifs sont des groupements peu formalisés de personnes physiques, qui poursuivent des buts communs. Les acteurs collectifs diffèrent des acteurs corporatifs par le fait qu'ils dépendent dans leurs buts, orientations et moyens d'action des membres qui les constituent, donc des personnes physiques. Les acteurs collectifs prennent des décisions par voie de concertation ou par consensus. Les exemples d'acteurs collectifs sont les associations, fédérations ou les mouvements sociaux.

¹⁷⁹ Mayntz, R./Scharpf, F. W., Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, *op.cit.*, p. 45.

¹⁸⁰ Cf. Jarren, O./Donges, P., Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung, 2^{ème} Edition, Wiesbaden 2006, p. 55.

¹⁸¹ Jarren, O./Donges, P., Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, *op.cit.*, p. 56-57.

Par la notion d'acteur corporatif, on entend des rassemblements plutôt formalisés de personnes physiques. Bien que se composant de plusieurs individus, les acteurs corporatifs sont largement indépendants des préférences de leurs membres car les décisions à l'intérieur des acteurs corporatifs sont prises par la voie d'hierarchie. D'un point de vue idéal, l'acteur corporatif parle d'une seule voix, qui est exprimée par les agents qui le représentent. Des exemples d'acteurs corporatifs sont les ministères, les administrations ou les entreprises, mais aussi les chambres de commerce, les syndicats ou les ordres professionnels – donc toute organisation qui rassemble et synthétise des différents intérêts dans une position collective. Les acteurs corporatifs sont ainsi dans ce sens – à la différence des acteurs collectifs – souvent traités en sciences politiques comme des acteurs unitaires ou des « blocs monolithiques » pour des raisons de modélisation scientifique. La réalité est plus complexe. Les processus de résolution des conflits et de recherche de consensus ont évidemment lieu à « l'intérieur » des acteurs corporatifs, à plus forte raison en contexte transfrontalier.

Accessoirement, dans le contexte de la gouvernance transfrontalière, il semble utile de différencier les acteurs par leurs orientations et leurs logiques d'action. Les agents de la fonction publique d'Etat et des collectivités territoriales qui participent au processus politique dans un territoire frontalier suivent une logique territoriale, encadrée par des circonscriptions administratives qui distribuent des différentes compétences. Il y a donc des acteurs publics, qui s'orientent plutôt vers une logique territoriale à petite échelle et ceux qui s'orientent vers un espace plus large.

Les acteurs du secteur privé, comme les managers d'entreprises, s'orientent plutôt vers une logique fonctionnelle, la logique du marché¹⁸² et plutôt vers à une logique de compétition alors que les acteurs du secteur civil associatif s'orientent vers une logique de solidarité.¹⁸³ Les acteurs de la sphère économique sont plutôt accoutumés à des structures qui permettent une prise de décision rapide et des compétences sans équivoque avec des objectifs et fins précis. Les acteurs du monde politique sont habitués à des procédures de négociation pour régler des conflits. Les acteurs venant du monde académique peuvent jouer un rôle intermédiaire entre ces deux logiques d'action des sphères publique et privée.

En ce qui concerne les acteurs publics, il faut encore différencier ceux issus des organismes, départements ou divisions, qui ont pour but principal la coopération transfrontalière comme tâche opérationnelle transversale et ceux, qui viennent des départements spécialisés. Ces derniers sont à de multiples occasions en charge de la coopération transfrontalière, mais dans le cadre de leur fonction précise dans l'administration spécialisée, comme la justice, la police, la santé, les finances publiques, l'aménagement du territoire, le tourisme ou l'assurance sociale.

De plus, on peut distinguer des acteurs organisés et non-organisés. Organisés signifie rattachés à leurs organisations d'origines. Les acteurs non-organisés détiennent

¹⁸² Cf. Fürst, D., *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*, *op. cit.*, p. 445.

¹⁸³ Cf. Fürst, D., *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*, *op. cit.*, p. 444.

d'un pouvoir de négociation (*bargaining power*) et un statut social inférieur à celui des acteurs organisés – ils possèdent moins de « valeur active » concernant les ressources servant à réaliser leurs buts. Les acteurs non-organisés, individuels doivent développer une plus grande activité pour compenser leur carence d'« influence hiérarchique » par une plus grande indépendance, créativité, dynamisme ou simplement par leur charisme.

Finalement, on peut aussi différencier les acteurs actifs des acteurs passifs. Les premiers sont ceux qui peuvent profiter d'un moment avantageux pour créer ou animer un projet, notamment dans une structure de réseau (voir *infra*) au niveau territorial. De même qu'il existe des promoteurs de projets transfrontaliers, on peut également trouver des personnes qui les freinent.

Les territoires transfrontaliers sont à priori des constructions sociales. Dans la pratique, la plupart des acteurs de la coopération transfrontalière détiennent « plusieurs casquettes », donc ils jouent plusieurs rôles à la fois et suivent différentes logiques d'actions, car ils font partie de plusieurs réseaux s'interférant et se chevauchant. Les acteurs publics dominent tout de même la coopération transfrontalière en étant « producteurs » des politiques publiques dans un espace transfrontalier.

2.3 L'acteur de la vie politique transfrontalière comme « policy entrepreneur »

En s'appuyant sur une autre approche des sciences politiques, un acteur est le (co-)créateur d'une situation sociale que revendique complaisance générale. Il est doté d'un pouvoir de réalisation (*policy-making power*), de ressources et d'orientation d'action (*policy-entrepreneur*).

Par la voie de l'analyse politique (*policy analysis*) on peut examiner des processus au système politique dont l'analyse ne peut se faire selon les théories des systèmes précédemment évoqués. Les questions à se poser par la voie de l'analyse politique sont : que font les acteurs, pourquoi est-ce qu'ils le font et quels résultats produisent-ils ? Comme la réalité est très complexe, on s'en approche avec un modèle, le cycle politique (*policy cycle*) pour diviser le processus politique en différentes phases.¹⁸⁴ Selon ce modèle, on peut clarifier les contenus de politiques publiques par leurs relations avec les acteurs qui y interviennent.

Dans la première phase du cycle, l'initiation ou l'*agenda-setting*, l'acteur est l'unité qui introduit des sujets dans l'agenda politique. Dans le contexte de la coopération transfrontalière, ce sont surtout les acteurs les plus dynamiques, donc les promoteurs qui – une fois que la nécessité d'une action commune est identifiée – prennent le volant et organisent le départ du processus politique. Dans l'étape suivante, l'estimation, l'acteur est l'unité qui formule des objectifs et qui développe des différentes alternatives d'action. Ensuite, dans la phase de sélection, l'acteur est donc

¹⁸⁴ Jann, W./Wegrich, K., Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, dans: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (eds.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Munich, Vienne 2003, p. 71-105.

l'unité qui développe des stratégies de conflit ou de consensus et qui prend des décisions politiques dans l'étape suivante. Dans la phase de prise de décision, les acteurs qui sont dotés des pouvoirs décisionnels effectifs prennent des décisions dans un processus de concertation entre homologues. Cela dépend de la partition des pouvoirs, des intérêts divergents et des structures dans lesquelles ces décisions sont prises. Dans la phase de l'implémentation, l'acteur représente l'unité qui met en pratique les décisions politiques, par exemple par l'application des lois. Dans une dernière étape du cycle, l'évaluation, l'acteur est l'unité qui vérifie les politiques publiques selon des critères objectifs pour ensuite éventuellement définir et initier à nouveau ce cycle.

Dans une approche plus simple, l'acteur de la vie politique est l'unité qui planifie, adapte et décide des programmes politiques. Dans le contexte transfrontalier, les enjeux pour les acteurs sont multiples : réduire les effets de frontières, tout particulièrement en ce qui concerne les effets négatifs des barrières administratives, apporter des solutions concrètes aux difficultés pratiques de la vie quotidienne dans un espace frontalier et susciter l'adhésion des citoyens dans l'espace frontalier au projet de la coopération transfrontalière.

De plus, les structures qui sont élaborées explicitement pour la coopération transfrontalière par les administrations nationales, par exemple des secrétariats communs ou des bureaux de coordination, sont elles-mêmes des acteurs de la coopération en intervenant activement dans toute la globalité du cycle politique.

Tous les acteurs de la coopération transfrontalière dans ce contexte, organisés ou non-organisés, à « temps plein » ou à « temps partiel », « professionnels ou bénévoles » sont confrontés à une multitude de frontières – les frontières politiques, administratives, géographiques, linguistiques, culturelles – et sont amenés à chercher des solutions pour les dépasser. Ils doivent chercher à entamer dans un dialogue avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière pour collaborer dans les différents domaines politique, économique, scientifique ou culturel.

A partir de quel moment peut-on parler d'acteur de la coopération transfrontalière ? A ce propos, il sera par la suite question du niveau *micro* de l'analyse sur la notion d'acteur.

3. Particularités des acteurs de la coopération transfrontalière

Il est possible, pour caractériser des espaces transfrontaliers, d'identifier quelques éléments communs qui vont au-delà de la simple définition géographique d'un territoire. Il s'agit d'abord du sentiment partagé des acteurs d'appartenir à un espace commun.¹⁸⁵ C'est aussi l'identification de tâches communes dans l'espace transfrontalier, comme le développement économique, le marché de l'emploi, l'éducation, les transports, la protection du climat ou le tourisme. La Commission Européenne a souligné la nécessité de coopérations transfrontalières pour minimiser

¹⁸⁵ Füst, D., *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*, *op.cit.*, p. 443.

les effets négatifs des frontières nationales et favoriser le développement économique et écologique.¹⁸⁶

On parle de la coopération transfrontalière comme l'un des éléments de la « petite politique étrangère » des entités infranationales, notamment des Etats fédérés (*Länder*) allemands ou des régions françaises. Il est donc possible de s'approcher de l'acteur de cette petite politique étrangère en récurant sur les théories classiques des relations internationales et à celles qui expliquent l'intégration européenne, afin de pouvoir mieux identifier lesdits acteurs de cette politique.

3.1 L'acteur de la coopération transfrontalière – un acteur des relations internationales ?

Quelques éléments de la théorie du néo-fonctionnalisme¹⁸⁷, qui a été principalement élaborée pour décrire le processus de l'intégration européenne, peuvent être transposés à la situation de la coopération transfrontalière, comme la théorie sur les effets de « *spill-over* ». Autrement dit, la coopération une fois commencée dans un domaine politique donné, développe un certain élan et crée des effets d'extension de la coopération dans d'autres domaines politiques. Cette théorie met donc l'accent sur les institutions comme élément-clé pour expliquer l'intégration. Un élément-clé de cette théorie, c'est que les acteurs réorientent leurs efforts dans un champ politique distinct vers le niveau supérieur (supranational) pour ensuite élargir leurs sphères d'influences et ainsi atteindre leurs buts plus facilement. Dans cette constellation, les acteurs du niveau infranational forment des coalitions avec des acteurs du niveau supranational. L'intégration européenne est donc selon cette théorie un résultat des activités d'acteurs particulièrement dynamiques qui cherchent de nouvelles structures de coopération.

Le succès de l'intégration européenne dépend donc largement des actions des acteurs politiques. Les deux prémisses de cette théorie sont d'un côté la capacité des acteurs politiques de s'adapter à de nouvelles situations, valeurs et institutions et, de l'autre côté, les avantages relatifs à la performance des organisations coopératives.¹⁸⁸ Les logiques de cette théorie peuvent donc être adaptées au contexte transfrontalier.

¹⁸⁶ *Commission Européenne*, Livre vert sur la cohésion territoriale, *op.cit.*, p. 7-8.

¹⁸⁷ Dont le fondateur et plus important représentant est Ernst B. Haas. Voir: *Haas, E. B.*, *The Uniting of Europe*, 2ème éd., Stanford 1968; *Schmitter, P. C.*, *A Revised Theory of Regional Integration*, dans: Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (eds.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, Mass. 1971, p. 232-264; *Conzelmann, T.*, *Neofunktionalismus*, dans: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (eds.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, 2ème éd., Opladen 2006, p. 145-174; *Giering, C.*, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrations-theorie im Prozeß der europäischen Integration*, Bonn 1997.

¹⁸⁸ Cf. *Witt, A.*, *Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze*, *op.cit.*, p. 25-26.

En revanche, les théories néo-réalistes des relations internationales¹⁸⁹ admettent comme principe dominant que les politiques publiques au niveau international ne sont pas les résultats des idées politiques mais résultent purement des intérêts des seuls acteurs politiques internationaux – les Etats. Ces théories ne peuvent pas être simplement appliquées à la situation de la « petite politique extérieure ». Car on trouve rarement des Etats souverains comme acteurs principaux dans la coopération transfrontalière, ce sont plutôt les acteurs du niveau infranational dans les territoires transfrontaliers qui font vivre la coopération. De plus, un des éléments-clés de cette théorie est la résistance des Etats à la cession de compétences à des acteurs sociétaux ou infranationaux.¹⁹⁰

La théorie de l'institutionnalisme néolibéral¹⁹¹ semble déjà plus apte à décrire les processus politiques, économiques et sociétaux dans des territoires frontaliers, car cette théorie n'apprécie pas uniquement comme acteurs les Etats, mais aussi les groupes sociétaux à l'intérieur des Etats. Cette théorie est surtout intéressante pour sa conception des différentes typologies des effets des institutions, car ce sont les institutions du contexte transfrontalier, comme par exemple les différentes cultures administratives¹⁹² dans les différentes subdivisions d'un espace transfrontalier, qui peuvent pré-conditionner les actions des acteurs de la coopération transfrontalière.

Il en est de même concernant la théorie des interdépendances basées sur l'institutionnalisme néolibérale.¹⁹³ A cause de l'accroissement des interdépendances dans le système international, l'augmentation du nombre d'acteurs non-étatiques au niveau international et l'émergence des champs de politique transnationaux¹⁹⁴, accentuent l'instabilité des Etats au profit des entités infranationales. A cause de la mondialisation économique, des espaces économiques intégrés dans un certain territoire infranational ou transfrontalier sont de plus en plus favorisés. Par la-même, la nécessité de coopérer s'impose entre acteurs publics et privés dans des espaces économiquement et non plus territorialement définies.

La théorie des réseaux abolit finalement elle aussi la différenciation stricte entre l'Etat et la Société.¹⁹⁵ Cette théorie correspond donc aux énoncés de la théorie des

¹⁸⁹ Par exemple, l'école néo-réaliste américaine de Kenneth Waltz, cf. *Waltz, K.*, *Man, the State, and War et Theory of International Politics*; ou « l'école réaliste de Munich » de Gottfried-Karl Kindermann, cf. *Kindermann, G.-K.*, *Grundelemente der Weltpolitik*, Munich 1981.

¹⁹⁰ Cf. *Witt, A.*, *Die deutsch-polnische und die US-mexikanische Grenze*, *op.cit.*, p. 27.

¹⁹¹ Dont le fondateur et plus important représentant est Robert O. Keohane. Voir: *Keohane, R. O.*, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World. Political Economy, International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Princeton 1984, p. 1-20.

¹⁹² Cf. *Beck, J./Thedieck F.*, *The European Dimension of Administrative Culture*, Baden-Baden 2008.

¹⁹³ Cf. *Keohane, R. O./Nye, J.*, *International Relations Theory. Power and Interdependence*. 3ème éd., New York 2000.

¹⁹⁴ Comme la protection du climat, le futur de l'approvisionnement en énergie, la sécurité internationale, le commerce et les flux financiers.

¹⁹⁵ Cf. *Jansen, D.*, *Forschungspolitik nach einem wissenschaftlichen Durchbruch. Die Entstehung des ‚National Programme‘ zur Supraleiterforschung in Großbritannien*, dans: *Jansen, D./Schubert, K.* (eds.), *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg 1995, p. 132-159 (150-153); *Kennis, P./Schneider, V.*, *Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New*

interdépendances, selon laquelle la politique transnationale est aussi influencé et créée par des acteurs infranationaux ou sociétaux. De même, le néo-fonctionnalisme peut détecter le phénomène de l'adaptation des acteurs à des situations nouvelles créées par des conditions cadres, comme la mondialisation et l'intégration européenne.

Nous poursuivrons ensuite la recherche sur l'acteur de la coopération transfrontalière en examinant sa structure d'action principale.

3.2 La structure de l'action : le réseau transfrontalier

Dans l'approche analytique de gouvernance que nous avons examiné, le modèle de réseau est l'un des types-idéals.¹⁹⁶ Dans le contexte transfrontalier, ce modèle semble le plus approprié pour décrire la coopération entre acteurs.¹⁹⁷ Les fonctions principales d'un réseau sont les suivantes¹⁹⁸: l'échange d'information, la « production » coopérative d'un bien ou d'une politique collective (*policy*), l'énonciation commune d'intérêts et des effets d'apprentissage.

Les interactions typiques d'acteurs en réseau sont des interactions non-hiérarchiques entre membres égaux, comme le troc, la délibération, la discussion ou la négociation. Les relations entre les acteurs sont d'ordre informel. Mais le degré de formalisation d'un réseau peut varier. Dans le contexte transfrontalier, on trouve des réseaux pour résoudre des problèmes communs ou pour réaliser des objectifs communs et des réseaux pour tout simplement échanger des informations. Mais on trouve aussi des réseaux de coordination d'actions distinctes, des réseaux d'échange de pratique, des réseaux d'apprentissage (*policy-learning*) et finalement des réseaux pour la mise en cohérence de politiques territoriales servant à la production d'une politique régionale intégrée, donc autrement dit, pour le développement des politiques publiques régionales. On trouve aussi des « *policy networks* », des réseaux pour représenter les intérêts communs d'un territoire frontalier auprès des organes politiques, comme par exemple la Commission Européenne.

Dans toutes ces formes de réseaux, les acteurs agissent comme « nœuds » de réseau, ils sont faiblement liés et « entrelacés » horizontalement. Ils sont indépendants ou même autonomes. L'élément le plus important d'un réseau est l'absence de hiérarchie entre les acteurs du réseau, car ils coopèrent volontairement et ne sont interconnectés qu'avec une certaine interdépendance. Ils peuvent quitter la coopération à n'importe quel moment sans qu'ils soient menacés de sanctions (*exit-options*) – sauf la perte de « capital sociale ».

Analytical Toolbox, dans: Marin, B./Mayntz, R. (eds.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francefort sur Main, Boulder, Colorado 1991, p. 25-59.

¹⁹⁶ Voir: Rölle, D./Blättel-Mink, B., *Netzwerke*, p. 84.

¹⁹⁷ Fürst, D., *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*, *op.cit.*, p. 442.

¹⁹⁸ Cf. Genosko, J., *Netzwerke in der Regionalpolitik*, Marburg 1999, p. 85-94.

Les effets typiques d'un réseau – les effets relationnels et les effets structurels¹⁹⁹ – ne peuvent s'élaborer que si le réseau connaît une sorte « de carburant » qui le fait fonctionner, c'est le capital social. Comme des expectations communes de comportement existent en réseau, ne peuvent y avancer que ceux qui possèdent ce capital, dont les « devises » sont la confiance, la réciprocité, la fiabilité, le fair-play, la solidarité, la volonté de coopération ainsi que des orientations communes et des relations confiantes.²⁰⁰

En réseau, un acteur peut facilement se garantir une bonne réputation, car les partenaires potentiels peuvent simplement glaner des informations sur lui par d'autres membres du réseau. Cet effet d'encadrement social influence donc les actions des acteurs.²⁰¹ Cela diminue notamment les coûts de transaction, comme certaines « dépenses » en matière de contrôle, de surveillance, d'information et de coordination sont baissés par cela. Tous ces effets sont caractérisés par la notion de capital social. La différence entre ce capital social et le capital économique consiste en l'impossibilité pour un acteur seul d'en profiter, alors que tous les acteurs du réseau ensemble le peuvent.²⁰²

Les réseaux offrent donc aux acteurs les possibilités de collecter des informations, d'élargir leurs champs d'action et d'influencer les processus politiques dans un espace transfrontalier.

3.3 Caractéristiques des acteurs de la coopération transfrontalière et leurs logiques d'action

Les acteurs de la coopération transfrontalière qui évoluent au sein de réseaux, viennent de différentes organisations, font partie de différentes hiérarchies, ont des cultures politiques différentes, parlent des langues différentes et suivent des logiques d'action différentes. De plus, ils diffèrent dans leurs expériences, idées, traditions, habitudes, socialisations et pouvoirs de réalisation des politiques communes. Mais le point commun de tous les acteurs de la coopération transfrontalière est qu'ils sont situés dans une région frontalière, soit géographiquement, soit fonctionnellement et qu'ils sont tous membres d'un ou plusieurs réseaux. Suite aux observations sur les réseaux, tous les nœuds de réseau sont *a priori* égaux. Mais il est tout

¹⁹⁹ L'effet relationnel résulte de la relation directe et confiante entre deux acteurs ; voir: *Buskens, V. W.*, Social networks and trust, Utrecht 1999, p. 11 ; *Granovetter, M. S.*, Problems of explanation in economic sociology, dans: Nohria, N./Eccles, R. C. (eds.), Networks and Organizations: Structure, Form and Action, Boston 1992, p. 25-65 (42); *Jansen, D.*, Netzwerke und soziales Kapital, dans: Johannes W. (ed.), Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung, Munich 2000, p. 35-62 (35).

²⁰⁰ Cf. *Putnam, R. D.*, Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, New York 1993, p. 167.

²⁰¹ Cf. *Granovetter, M. S.*, Economic action and social structure: the problem of embeddedness, dans: American Journal of Sociology, Vol. 91, No. 3., Novembre 1985, p. 481-510 (490).

²⁰² Cf. *Coleman, J. S.*, Social Capital in the Creation of Human Capital, dans: American Journal of Sociology, Vol.94, 1988, Supplément, p. 95-120; *Putnam, R. D.*, Making Democracy Work, *op.cit.*, p. 167; *Krisie, H.*, Sozialkapital. Eine Einführung, dans: Franzen, A./Freitag, M. (eds.), Sozialkapital. Grundlagen und Anwendungen, Wiesbaden 2007, p. 23-46 (27-35).

de même possible de trouver des nœuds qui, pour reprendre une expression du fameux roman « La Ferme des Animaux » de George Orwell, sont « plus égaux » que les autres. Ces derniers sont ceux, qui détiennent le plus de ressources pour favoriser des politiques communes, comme par exemples des acteurs publics qui exercent des fonctions de direction dans leurs hiérarchies domestiques avec des responsabilités budgétaires ou personnelles. Les possibilités d'influencer la politique collective dépendent largement du réseau dans lequel les acteurs agissent (voir *supra*). Il peut arriver qu'un acteur « fort » dans un réseau détienne beaucoup moins « devises sociales » dans un autre réseau.

Comme la coopération transfrontalière s'opère au sein de réseaux, les procédures de nomination des acteurs apparaissent dans la plupart des cas peu transparentes, sans même parler des questions de légitimation formelle. Les nouveaux membres d'un réseau sont normalement désignés par la voie de la cooptation des autres membres, qui les considèrent capables d'être intéressés par une thématique précise. Il faut quand même constater que des réseaux établis tendent à s'isoler par rapport aux nouveaux acteurs.²⁰³ Les réseaux ne sont élargis qu'à la condition que cet élargissement apporte un bénéfice pour tous.

Plus un réseau grandit, plus sa structure devient hétérogène. En conséquence d'une logique d'efficacité et de répartition des tâches, des réseaux se forment souvent à l'intérieur des réseaux, comme des groupes de pilotage ou des groupes de travail spécialisés. Ces évolutions vont de pair avec des processus d'institutionnalisation des réseaux en ce qui concernant les routines de travail, les procédures de négociation et les prises de décision. Comme la prise de décision se fait dans ces structures par le consensus, ce sont les acteurs les plus lents qui définissent le rythme des procédures.

Il est impossible d'établir une typologie exacte des acteurs de la coopération transfrontalière, car leurs tâches dans les différents réseaux varient extrêmement, mais on peut constater que la transversalité des tâches, la collaboration constante avec d'autres acteurs de la coopération transfrontalière et la maîtrise du management de projet sont des caractéristiques communes de tous ces acteurs. Il en est de même pour la constitution de la qualité d'acteur. Une personne physique ou juridique peut donc prendre la qualité d'acteur de la coopération transfrontalière soit par compétence administrative fonctionnelle, soit par nomination, soit par son propre dynamisme et l'épanouissement d'actions considérables. Comme nous l'avons vu, le facteur constitutif consiste en la reconnaissance de la qualité d'acteur par d'autres acteurs déjà établis en réseau.

Une différence existe souvent entre le territoire « vécu » et le territoire administré. Nous avons également montré qu'il est possible de distinguer les acteurs actifs des acteurs passifs. Comme la coopération en réseau est basée sur la volonté et l'engagement des acteurs, ce sont toujours les acteurs actifs et dynamiques qui peu-

²⁰³ Döhler, M., Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy, *op.cit.*, p. 238.

vent dominer un réseau et qui peuvent apposer des projets sur l'agenda politique transfrontalier.²⁰⁴

Conclusion

Ces observations permettent d'identifier plusieurs éléments-clés de la notion d'acteur de la coopération transfrontalière. Parmi ceux-ci se trouve en premier lieu le souhait de l'acteur même de préparer activement l'avenir dans « sa » région transfrontalière. Il possède suffisamment de compréhension pour des problèmes généraux dans cette région qu'on ne peut résoudre qu'en réseau transfrontalier. Il a engagé un échange ou dialogue avec au moins un partenaire d'un pays voisin dans cette région frontalière.

La conscience d'être acteur ainsi que la volonté d'influencer activement les conditions sociales dans une région transfrontalière sont donc nécessaires. De plus, seuls ceux qui entretiennent des relations avec d'autres acteurs du réseau issus de l'autre côté de la frontière étatique obtiennent la qualité d'acteur de la coopération transfrontalière. Une interconnexion et la reconnaissance des autres acteurs sont donc obligatoires.

Le simple fait de traverser des frontières intra-communautaires en Europe n'a plus rien d'extraordinaire aujourd'hui. De simples actions au-delà de la frontière, comme faire des courses ou des visites touristiques ne définissent pas encore la qualité d'acteur mais représentent au contraire l'articulation d'intérêts et la poursuite de buts qui ne peuvent être menés à bien qu'en réseau transfrontalier.

Comprendre les démarches menées par les acteurs de « l'autre côté » et les comparer avec ses propres démarches ouvre la voie pour élargir les possibilités d'action communes. Devenir un acteur de la coopération transfrontalière nécessite donc aussi une dimension normative. Il faut du « savoir-faire ». Seuls ceux qui parlent la langue de leurs voisins et qui possèdent une volonté et une certaine motivation intrinsèque de surmonter les obstacles et « l'esprit de clocher » sont des acteurs compétents en matière de communication interculturelle.

Cela signifie pour les acteurs publics qu'ils doivent être conscients de la nécessité d'une collaboration avec des partenaires d'un niveau administratif probablement différent de leurs propres situations, avec des compétences différentes au sein des structures de coopération. Connaître le système politico-administratif et les particularités culturelles du voisin est donc une condition *sine qua non* d'une coopération fructueuse.²⁰⁵

²⁰⁴ Cf. Hager, G., Regionale Zusammenarbeit in der Wachstumsregion Karlsruhe. Beispiel: Die TechnologieRegion Karlsruhe(TRK), dans: Kleinfeld, R./Plamper, H./Huber, A. (eds.), Regional Governance. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens, Band 1, p. 195-206 (202-203).

²⁰⁵ Beck, J., Lessons from an institute for cross-border cooperation on the Franco-German border, dans: The Journal of Cross Border Studies in Ireland, No. 3 (2008), p. 38-48 (47).

De plus, d'un point de vue également normatif, devenir acteur de la coopération transfrontalière nécessite certaines qualités humaines, telles que la diplomatie, la patience, la rigueur et surtout la capacité d'écoute. Cependant, toutes les procédures délibératives ou participatives, qui dans un espace transfrontalier intègrent les citoyens à la vie politique transfrontalière, n'en sont qu'à leurs débuts. A une époque où beaucoup de citoyens ont le sentiment que ni leurs gouvernements nationaux, ni « l'Europe » ne peuvent répondre à leurs préoccupations quotidiennes, les acteurs régionaux, et surtout ceux de la coopération transfrontalière, peuvent jouer un rôle de plus en plus crucial pour renforcer la citoyenneté locale. A cause des limites législatives des acteurs pour la coopération transfrontalière, l'engagement d'actions innovantes pour améliorer la situation dans un espace transfrontalier est au cœur de leur mission. Il s'agit pour eux de maîtriser un processus de coordination et de promouvoir une vision stratégique du changement dans un territoire transfrontalier en mutation. Le fait d'avoir « l'oreille proche du réseau » pour sentir les évolutions ainsi que la recherche permanente de nouvelles possibilités de coalition pour briser les « cercles fermés » sont essentiels à un bon acteur de la coopération transfrontalière.

Toute étude ne peut aspirer au mieux qu'à être un instantané de ce paysage, en évolution perpétuelle, de la coopération transfrontalière en Europe. Néanmoins, sur la durée, l'observation de cette diversité a permis d'identifier quelques éléments-clés pour caractériser l'acteur de la coopération transfrontalière et entrouvrir le « black box ».

Die „Blackbox“ öffnen – Annäherung an den Begriff des Akteurs der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit findet heute in rund 150 Grenzregionen innerhalb der Europäischen Union in mehr oder weniger institutionalisierter Form statt. Dieser Aufsatz nähert sich einem zentralen Aspekt dieser Zusammenarbeit aus politikwissenschaftlicher Perspektive, nämlich dem Begriff des die Zusammenarbeit gestaltenden Akteurs. Dies geschieht auf drei Ebenen.

Auf der *Macro*-Ebene wird zunächst der europäischen Rahmen für die grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dargestellt und der Bedeutungszuwachs der subnationalen Ebene in Europa als Folge von Globalisierung und Europäischer Integration dargestellt. Ausgehend vom Konzept des Europäischen Mehrebenensystems wird der *Regional Governance*-Ansatz als analytisches und zugleich normatives Konzept für die Beschreibung der Zusammenarbeit im grenzüberschreitenden Kontext vorgestellt.

In einem zweiten Schritt werden die Funktionsweisen der Zusammenarbeit auf der *Meso*-Ebene anhand des Referenzrahmens des Akteurzentrierten Institutionalismus beschrieben und die Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit als Institution im sozialwissenschaftlichen Sinn dargestellt. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird in der Praxis zwar von öffentlichen Akteuren dominiert, doch gibt es eine Fülle weitere Akteurstypen, die im Anschluss näher beleuchtet und in ihren charakteristischen Merkmalen beschrieben werden. Je nach

Zugehörigkeit zu einer bestimmten Akteurskategorie unterliegen die Akteure unterschiedlichen Handlungslogiken und Handlungsmöglichkeiten. Die so gewonnenen Ergebnisse werden anschließend in den Kontext des *Policy-Cycle*-Modells der „Politikproduktion“ gesetzt.

Aufbauend auf der Herausarbeitung von vergleichbaren Strukturprinzipien aus den Theorien der Internationalen Beziehungen, richtet sich der Blick in einem dritten und letzten Schritt auf die *Micro*-Ebene der Interaktionen von Akteuren in grenzüberschreitenden Netzwerken als der idealtypischen *Governance*-Form, welche am besten geeignet ist, die Realität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu beschreiben. Alle Interaktion in grenzüberschreitenden Netzwerken wird durch die soziale Einbettung des Handelns mitbestimmt, welche mit dem Begriff des so genannten Sozialkapitals bezeichnet wird.

Als Ergebnis wird festgestellt, dass es DEN Akteur der grenzüberschreitenden Beziehungen nicht gibt, aber bestimmte gemeinsame charakteristische Merkmale identifiziert werden können. Zu diesen Merkmalen zählen neben dem eigenen „Akteursbewusstsein“, die Anerkennung der Akteurseigenschaft durch andere, schon etablierte Akteure und die obligatorische Interaktion mit diesen im Rahmen von grenzüberschreitenden Netzwerken. Die Akteursqualität impliziert ebenso normative Aspekte, wie interkulturelle Kommunikationskompetenz, Offenheit, Verlässlichkeit und intrinsisch motiviertes Interesse an der gemeinsamen Gestaltung und Verbesserung der Lebensverhältnisse in einer Grenzregion.

Article III

Lang, Simon. 2010. "Kein Integrationsfortschritt ohne Kritik: Die Funktion Europakritischer Positionen für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration." In Clavert, P. Hamman and B. Wassenberg (eds). *Contre l'Europe? Anti-européisme, Euroscepticisme et Alter-européisme dans la Construction Européenne (Volume 1): Les Concepts*. Stuttgart: Franz Steiner, in press.

Kein Integrationsfortschritt ohne Kritik. Die Funktion Europakritischer Positionen für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration

Abstract

No Evolution without Criticism. The Function of Critical Positions for European Integration

A lot of changes happened to the EU Multi-Level Governance system within the last ten years, very often not even recognized by a large public. With the “anything goes for any political level”, which essentially means that each actor of the multi-level game can try to obtain policy making or policy shaping powers in policy areas in which he originally didn’t have competences, leads to a situation of lack of transparency and accountability of political decisions. At the same time, a growing disaccord of public opinion with the project of European integration can be recognized.

Research about European integration and Multi-Level Governance in Europe recently started to take into account the rising of opposition in public opinion and certain groups of society since the early 1990’s against the project of European Integration that came along with progression in European integration (“Post-Maastricht-Blues”).

This article intends to put light on the paradox of loosening the “permissive consensus” about European integration in public opinion while the ongoing process of deepening European integration came to a new very important milestone with the getting into power of the reform Treaty of Lisbon. It also might contribute to the discussion about “analytical narratives” in dealing with European integration and the evidence of classical and modern integration theories against the background of current evolutions. Political practice not only has an impact on theory but theory also has an impact on shaping reality. The presumably most influential theories of European integration, i.e. the classical paradigms as well as more recent theoretical approaches are presented. One aim of the paper is to critically examine the insights on critical positions about European integration offered by the respective theories. Two “turns” in research about the EU can be identified within the last 20 years, the “governance turn” and the “normative turn”. This change in regarding the EU can also be described in the following way: from questioning the “why” and “how” to the “what for” of European integration.

Based on the already identified types of Euro-scepticism, alter-Europeanism and anti-Europeanism, the roles of critical positions within the theories of integration are presented. After drawing the contours of the EU as a system of multi-level governance, some “classical” criticism on decision making within this system – the lack of democratic legitimacy, transparency and account-ability are presented and

discussed with focus on so called new modes of governance, such as the Open Method of coordination.

Legitimate criticism should be taken into account by both pro-European politicians and scholars working on European integration issues in order of positively contributing to the evolution of European integration. The field should not be left to political populism and extremism.

Einleitung

In den letzten 25 Jahren, von der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) über die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und – nach dem gescheiterten Versuch einer Verfassung für Europa – jetzt auch mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon²⁰⁶, entwickelte sich die Europäische Gemeinschaft (EG) bzw. die Europäische Union (EU) immer mehr in Richtung eines Gemeinwesens, das klassische Staatsaufgaben wahrnimmt, ohne jedoch ein (National-)Staat im herkömmlichen Sinne zu sein. Nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht und nach Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion erfolgte mit dem „Lissabon-Prozess“ seit dem Jahr 2000 eine noch weitere Ausdehnung der Bereiche, in denen die EU Politik gestaltet. Gleichzeitig mehren sich seit Beginn der 1990er Jahre die Stimmen, die die Legitimität europäischen „Regierens“ infrage stellen und Kritik üben an der demokratischen Struktur der Institutionen und den politischen Entscheidungsprozessen in der EU. Des Weiteren hat sich eingebürgert, vom sogenannten „Post-Maastricht-Blues“ zu sprechen, der den Verlust des sogenannten „permissiven Konsenses“ oder des „wohlwollenden Einverständnisses“²⁰⁷ der Mehrheit der europäischen Bevölkerung mit der Entwicklung der Europäischen Integration seit dem Vertrag von Maastricht 1992 bezeichnet.²⁰⁸

In jüngerer Zeit findet in der wissenschaftlichen Diskussion zudem eine verstärkte Beschäftigung mit den Phänomenen „Europhobie“, „Anti-Europäismus“ bzw.

²⁰⁶ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Lissabon, 13.12.2007, Amtsblatt Nr. C 306/1, 17.12.2007.

²⁰⁷ Der Begriff des „permissive consensus“ wurde ursprünglich von Lindberg und Scheingold in die wissenschaftliche Diskussion eingebracht. Vgl. *Lindberg, L./Scheingold, S., Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs, 1970. Damit wurde die grundsätzlich wohlwollende Grundhaltung der Bevölkerung gegenüber der europäischen Integration bei gleichzeitiger relativer Unkenntnis gegenüber den tatsächlichen Integrationsschritten bezeichnet. Lindberg und Scheingold formulierten die These, dass der „permissive Konsens“ aufgekündigt werden könnte, sollten kritische Bereiche nationaler Souveränitätsrechte vom Integrationsfortschritt berührt werden.

²⁰⁸ Wie Eurobarometer-Umfragen zeigen, erreichte die Begeisterung der europäischen Bevölkerung für die Entwicklung der Europäischen Integration ein nie dagewesenes Hoch in der Folge der EEA, welches in 1991 seinen Höhepunkt fand. Seit 1991 gingen die Umfragewerte im Laufe der 1990er Jahre kontinuierlich zurück. Vgl. *Eichenberg, R. C./Dalton, R. J., „Post-Maastricht-Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004“*, *Acta Politica* 42 (2007), S. 128–152.

„Euroskeptizismus“ oder „Alter-Europäismus“²⁰⁹ statt. Außerdem hat sich die politikwissenschaftliche Europaforschung mehr und mehr von einer reinen Integrationsforschung, die nach den Ursachen, Antrieben und Hemmnissen für den Integrationsprozess fragt, hin zu einer europäischen Regierungslehre, die sich für die Folgen dieses Prozesses interessiert, gewandelt.²¹⁰ Im Zentrum des Interesses stehen mittlerweile Fragen nach der Problemlösungsfähigkeit der Institutionen der EU und der Verfahren der Politikgestaltung innerhalb des Systems²¹¹, sowie die Frage nach der Effektivität und der Legitimität von politischen Entscheidungsstrukturen und -prozessen.²¹² Auch spielt die Erforschung der Bedeutung der öffentlichen Meinung für den Integrationsprozess in der politikwissenschaftlichen Europaforschung eine immer wichtigere Rolle.²¹³

Vielfach handelt es sich dabei um Auswertungen von Umfragen zur Ermittlung der öffentlichen Meinung gegenüber der Funktionsweise, den Leistungen und Defiziten der EU – insbesondere Auswertungen von Eurobarometer-Umfragen. Diese seit 1973 regelmäßig in allen EU Mitgliedsstaaten durchgeführten, repräsentativen Umfragen zeichnen ein Bild, in dem die generelle Zustimmung zur Mitgliedschaft des eigenen Landes in der EU nach einem „historischen Hoch“ von 62,7% im Jahr 1991 während der gesamten 1990er Jahre rückläufig war und nach einem „historischen Tief“ von 29,7% im Jahr 1999 seitdem wieder kontinuierlich

²⁰⁹ Im französischen Sprachgebrauch bezeichnet „Européisme“ eine Position, die dem Projekt der europäischen Integration grundsätzlich positiv und zustimmend gegenübersteht und sich auch aktiv für dessen Weiterentwicklung einsetzt. Die direkte Übersetzung „Europäismus“ hat im Deutschen nicht die gleiche Konnotation. Im Folgenden soll aus Gründen der Einheitlichkeit der Oberbegriff „europakritische Positionen“ für alle drei zu untersuchenden Spielarten „Anti-Europäismus“, „Europhobie“, „Euroskeptizismus“ und „Alter-Europäismus“ verwendet werden. Ein großer Teil der wissenschaftlichen Darstellungen befasst sich mit diesem Phänomen in den „traditionell“ euroskeptischen Staaten wie dem Vereinigten Königreich oder den skandinavischen Staaten. Vgl. *Archer, C.*, „Euroscepticism in the Nordic Region“, *European Integration* 5:2, 2000, S.195-215; *Aylott, N.*, „Softer but strong: Euroscepticism and party politics in Sweden“, und *Laurin Knudsen, A.-C.*, „Euroscepticism in Denmark“, in *Taggart, P./Szczerbiak, A.* (Hrsg.), *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism*, Volume 1: case studies and country surveys, Oxford, 2008, S.181-200 und S.152-167; *Lawler, P.*, „Scandinavian exceptionalism and European Union“, *Journal of Common Market Studies* 35:4, 1997, S.565-594; *Raunio, T.*, „Softening but persistent: Euroscepticism in the Nordic EU countries“, *Acta Politica* 42, 2007, S.191–210.

²¹⁰ Vgl. *Kohler-Koch, B./Conzelmann, T./Knodt, M.*, *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Opladen 2004, S. 323.

²¹¹ *Grande, E.*, „Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems“, in *Grande, E./Jachtenfuchs M.* (Hrsg.), *Wie Problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden Baden, 2000, S.11-12.

²¹² In der Integrationsforschung kann seit Anfang der 1990er Jahre von einer qualitativen Wende gesprochen werden. Zum einen sind dies der sogenannten „policy turn“ und der „governance turn“, aber eben auch der „normative turn“, also die Frage nach Legitimität, Demokratie, Transparenz und Zurechenbarkeit von allgemeinverbindlichen Entscheidungen in der EU.

²¹³ Vgl. *Hooghe, L./Marks, G.*, „Calculation, community, and cues: public opinion on European integration“, *European Union Politics* 6 (2005), S. 421-445; *Dies.*, „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“, *British Journal of Political Science* 39 (2009), S. 1-23; *McLaren, L.M.*, „Explaining Mass-Level Euroscepticism: „Identity, Interests, and Institutional Distrust“, *Acta Politica*, 42:2-3 (2007), S. 233-251; *Ders.*, *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*, Houndmill u.a. 2006.

angestiegen ist.²¹⁴ In der letzten „Standardumfrage“, die im Dezember 2009 veröffentlicht wurde, beurteilen 53% der Befragten die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU positiv.²¹⁵ Diese Werte sollten jedoch nicht zu der Annahme verleiten, Anti-Europäismus oder Euroskeptizismus spielten in der europäischen Politik keine Rolle mehr. Durch die Politisierung der Europäischen Integration im Laufe der 1990er Jahre, insbesondere durch die Referenden über die großen Vertragsrevisionen, werden europakritische Positionen von Parteien, Verbänden und der Zivilgesellschaft heute wesentlich deutlicher wahrgenommen und in der öffentlichen Diskussion auch thematisiert.²¹⁶

Problematisch ist, dass die Befürworter der Europäischen Integration europakritische Positionen oft nicht ernst nehmen, ja fast als „pathologischen“ Zustand abtun, der schlichtweg auf Unkenntnis oder Ignoranz gegenüber den zahlreichen Vorteilen, die die EU gebracht hat, basiere.²¹⁷ Bislang fehlt die offene und kritische Auseinandersetzung mit europakritischen Positionen von Seiten der Politik²¹⁸ – aber auch von Seiten der Wissenschaft. Gerade vor dem Hintergrund einer gewünschten qualitativen Weiterentwicklung der europäischen Integration erscheint es lohnenswert, sich auch von wissenschaftlicher Seite mit kritischen Positionen, Argumenten, offenen Fragen und Widersprüchen europäischer Politik auseinanderzusetzen.²¹⁹

²¹⁴ Vgl. Hooghe, L./Marks, G., „A Postfunctionalist Theory of European Integration“, op.cit., S. 10. In

²¹⁵ Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.), Standard Eurobarometer. Eurobarometer 72. Public Opinion in the European Union, S. 30. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf

²¹⁶ Von 1990 bis 2007 fanden 17 Referenden in den alten EU Mitgliedsstaaten und 9 in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten statt.

²¹⁷ Beispielsweise die humoristische Kampagne der Europäischen Bewegung „Was hat Europa je für uns getan?“, die vom Prinzip der Frage „Was haben die Römer je für uns getan?“ aus dem „Monty Python“-Kinofilm „Das Leben des Brian“ ähnelt. In beiden Fällen stellt der Vorsitzende eine rhetorische Frage an das Publikum, auf die er eigentlich die Antwort „Nichts!“ erwartet und dann jeweils eine schier nicht enden wollende Liste von tatsächlich positiven Errungenschaften genannt bekommt. Vgl. www.washateuropajegetan.at/. Ein anderes Beispiel ist die Comic-Reihe „Die EU-Fee“ von Arnulf Triller, in der die „EU-Fee“ unwissenden Bürgern, die Vorteile der EU auf ihre Art näher zu bringen versucht. Vgl. www.arnulf-triller.de/?mod=content&menu=501&page_id=192.

²¹⁸ Vgl. z.B. Pöttering, H.-G., „Von Rom nach Lissabon. Die europäische Perspektive“, in Decker, F./Höreth, M (Hrsg.), Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts, Wiesbaden, 2009, S. 19-30 (S.21): „Auch wenn das Nein der Bürgerinnen und Bürger Frankreichs und Hollands mit Respekt zu behandeln ist, so war es bei weitem keine unüberwindbare Identitätskrise, in welche die Europäische Union gestützt worden ist. [...] Der Einigungsprozess an sich ist von den Bürgerinnen und Bürgern zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden“.

²¹⁹ Hoffmann, I./Brantner, F., „Europakritik wird schick“, spotlight europe 2009/05, S.1: „Nicht alle Nachteile der EU-Politik lassen sich von den Arrivierten wegdiskutieren. Statt das Terrain den Populisten zu überlassen, sollten die Anhänger der europäischen Integration die Widersprüche europapolitischer Maßnahmen anerkennen und offen ausfechten“.

1. Die „Achterbahnfahrt“ der Europäischen Integration

Die Aussöhnung der europäischen Völker nach dem Zweiten Weltkrieg durch das Projekt der europäischen Einigung wurde zuweilen als Wunder bezeichnet²²⁰. Aber die Geschichte der europäischen Integration hat auch immer wieder kritische Phasen der Stagnation gekannt, wie z.B. in den 1960er Jahren im Zuge der sogenannten „Politik des leeren Stuhles“ Frankreichs unter Général de Gaulle, die Zeit der „Eurosklерose“ in den 1970er und frühen 1980er Jahren oder die Korruptionsskandale der Kommission Santer in den 1990er Jahren, die zum Rücktritt der gesamten damaligen Kommission führten. In jüngster Zeit manifestiert sich die „Entzauberung Europas“ am stärksten am Beispiel ablehnender Volksabstimmungen über die Reform der Gründungsverträge der EU. Das bislang ehrgeizigste Projekt zur Reform der EU, nämlich der Vertrag für eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004, ist an den zwei ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden gescheitert²²¹. Das erste ablehnende Votum der Iren bezüglich des Reformvertrages von Lissabon im Juni 2008, also dem „Plan B“ zur Reform der Institutionen der EU und ihrer Arbeitsweise, stellte einen weiteren „Höhepunkt“ in dieser Entwicklung dar.²²²

Diese Beispiele haben einmal mehr verdeutlicht, was in der europapolitischen Diskussion seit den ablehnenden Voten der Niederländer und Franzosen zuweilen vergessen wird: der europäische Einigungsprozess verlief nie linear und auch nie automatisch. Das Projekt der europäischen Integration wurde vielmehr seit seinem Beginn in der unmittelbaren Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kritisch und teilweise sogar ablehnend betrachtet. Bis zu Beginn der 1990er Jahre ging die Wissenschaft jedoch von einer stillschweigenden Übereinstimmung der Mehrheit der Bevölkerung der EG-Mitgliedsstaaten mit der Weiterentwicklung und Vertiefung der (wirtschaftlichen) Integration aus, dem „Permissiven Konsens“.

²²⁰ So beispielsweise der ehemalige deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl in einer Rede am 6.7.2008 an der Universität Heidelberg. Vgl. auch *Weidenfeld, W.*, „Europa ist erschöpft“, *Süddeutsche Zeitung*, 19.01.2005: „Es gab Zeiten, da war Europa vom Wunder der Integration geradezu verzaubert. [...]Heute erscheint der Hinweis auf das verzauberte Europa wie ein Signal einer untergegangenen Zeit. Versuche zur Modernisierung des europäischen Wirtschaftsraumes, Lissabon-Strategie genannt, erweisen sich als pathetische Garnierung von Seifenblasen. Der Stabilitätspakt wird als Fessel empfunden. Budgetkonflikte, Agrarstreit, Bürokratie, nationale Egoismen bestimmen das Bild. Die Dynamik ist dahin“.

²²¹ Am 29.5.2005 lehnten die Franzosen den Verfassungsvertrag mit einer knappen Mehrheit von 54,7%, bei einer Abstimmungsbeteiligung von 69,3%, ab. Am 1.6.2005 lehnte das niederländische Volk den Verfassungsvertrag mit einer eindeutigen Mehrheit von 61,6% und bei einer Abstimmungsbeteiligung von 62,8% ab. Das Referendum war verfassungsrechtlich zwar nicht bindend, jedoch hatten die Fraktionsvorsitzenden im niederländischen Parlament bereits vorher angekündigt, sich an das Bürgervotum im Falle einer Abstimmungsbeteiligung von über 30 Prozent zu halten.

²²² In einem zweiten Referendum am 2.10.2009 nahmen die Iren den Vertrag dann schließlich mit einer Mehrheit von 67,1% der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 58% an. Parallelen zum Abstimmungsverhalten der Iren bezüglich des Vertrags von Nizza sind offensichtlich. Auch dieser wurde 2001 zunächst abgelehnt, um dann bei einer zweiten Abstimmung ein Jahr später 2002 doch noch angenommen zu werden. Wie beim Vertrag von Nizza waren auch dieses Mal von Seiten der EU Mitgliedsstaaten Zugeständnisse an Irland gemacht worden. Beispielsweise bekommt auch in Zukunft jeder Mitgliedsstaat einen Sitz in der Europäischen Kommission.

Ablehnende oder kritische Positionen in Parteien, Interessenverbänden und in der öffentlichen Meinung wurden von Seiten der Integrationstheorien gar als vernachlässigbare Faktoren zur Erklärung des Integrationsfort- bzw. -rückschritts angesehen.²²³

Seit mit dem Vertrag zur EU vom 7. Februar 1992 (Vertrag von Maastricht) eine neue Stufe der Integration erreicht wurde und sich die EG allmählich von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Union entwickelte, wurden die kritischen Stimmen in der öffentlichen Diskussion, die mit dieser Entwicklung insgesamt oder in Teilen nicht einverstanden waren, immer lauter. Mittlerweile können kritische Positionen in Parteien, Verbänden und der öffentlichen Meinung als zu berücksichtigende Erklärungsfaktoren im Integrationsprozess von Seiten der Integrationstheorien nicht mehr ignoriert werden. Im Folgenden soll dargestellt werden, inwieweit sich die EU in den letzten 25 Jahren in Richtung eines Gemeinwesens weiterentwickelt hat, welches zahlreiche Aufgaben eines Staates wahrnimmt, um so den Rahmen für eine kritische Auseinandersetzung mit den europakritischen Positionen in jüngster Zeit zeichnen zu können.

1.1. Von der „Nouvelle Relance“ in den 1980er Jahren zum Vertrag von Lissabon

Mit der EEA vom 28. Februar 1986 wurden die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften zum ersten Mal grundlegend reformiert. Die wesentlichen Änderungen bestanden in der Einführung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit für Abstimmungen im Rat, in der Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, in der Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und in der formellen Institutionalisierung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs als Steuerungsgremium für die großen politische Leitlinien der Gemeinschaft.

Mit dem Vertrag von Maastricht sollte eine „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ erreicht werden (Art. 1 Abs. 2 Europäischer Unions-Vertrag (EUV)). Gleichzeitig wurde das „Drei-Säulen-Modell“ der EU eingeführt. Die „erste Säule“ fasste die drei Europäischen Gemeinschaften, Europäische Atomgemeinschaft (EAG), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, die im gleichen Zug in EG umbenannt wurde) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zusammen. Nur die Zusammenarbeit in der „ersten Säule“ folgte dem supranationalen Organisationsmodell. In den beiden anderen Säulen, also der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, folgte man dem Modell intergouvernementaler Zusammenarbeit. Außerdem wurde mit dem Vertrag von Maastricht das Subsidiaritätsprinzip, die Unionsbürgerschaft sowie die Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt und der

²²³ Vgl. *Down, I./Wilson, C. J.*, „From ‘permissive consensus’ to ‘constraining dissensus’: a polarizing Union?“, *Acta Politica* 43, 2008, S.26-49.

Katalog der Zuständigkeiten der EG auf die Bereiche Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz und transeuropäische Netze erweitert. Auch die Rechte des Europäischen Parlaments wurden durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens weiter ausgebaut.

Es mag paradox erscheinen, dass seit dieser Zeit der Vorwurf eines tatsächlichen oder angeblichen Demokratiedefizits der Entscheidungsprozesse in der EU in der öffentlichen Meinung zum ersten Mal deutlich wahrnehmbar wurde.²²⁴ Dies erscheint jedoch verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass sich die Zusammensetzung und Funktionsweise der Organe der Europäischen Gemeinschaften seit den 1950er Jahren kaum verändert hat, obwohl sich die Zahl der Mitgliedstaaten von ursprünglich sechs auf damals zwölf erhöht hatte und die mit dem Vertrag von Maastricht neu geschaffene EU deutlich mehr Aufgaben wahrnahm als beispielsweise die EGKS oder EWG zu Beginn der europäischen Integration.

Das große strukturelle Defizit des Vertrages von Maastricht bestand im Versäumnis einer grundlegenden Revision der Zusammensetzung und Organisation der Gemeinschaftsorgane und ihrer Verfahren. Dieses grundsätzliche Problem verstärkte sich noch im Zuge der weiteren Integrationsentwicklung in den 1990er Jahren. Durch die vierte Erweiterungsrunde im Jahr 1995 zählte die EU mittlerweile 15 Mitgliedsstaaten. Durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997²²⁵ wurden die Zuständigkeiten der um die neuen Mitgliedsstaaten erweiterten EU nochmals erweitert. Die vormalig der „Zweiten Säule“ intergouvernementaler Zusammenarbeit zugeordneten Politikbereiche Asyl, Einwanderung und Visafragen sowie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wurden in die „Erste Säule“ überführt. Zudem wurde die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten und damit die Möglichkeit eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“ geschaffen. Außerdem führte der Vertrag von Amsterdam einen Hohen Vertreter für die GASP ein.

Zwar wurde das Mitentscheidungsverfahren ausgebaut und die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission verstärkt. Das grundsätzliche Problem der strukturellen und institutionellen Anpassung der Organe an eine erweiterte Gemeinschaft mit erweiterten Zuständigkeiten wurde jedoch wieder versäumt. Der Vertrag ließ die grundsätzlichen strukturellen Fragen, vor allem die der Größe und Zusammensetzung der Organe, der Sitzverteilung und des Umfangs des Mehrheitsentscheidungsverfahrens, weiterhin offen.

Die Notwendigkeit eines weiteren Änderungsvertrages zeichnete sich daher fast schon gleichzeitig mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999

²²⁴ Vgl. Eichenberg, R. C./Dalton, R. J., op.cit., S. 42.

²²⁵ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, 2.10.1997, Amtsblatt Nr. C 340/1.

ab. Mit dem Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001²²⁶ wurde die Zahl der Materien, über die der Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmen kann, weiter ausgeweitet. Des Weiteren wurde die Zusammensetzung der Kommission, die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament und die Stimmengewichte im Rat an die zum damaligen Zeitpunkt politisch bereits beschlossene Erweiterung der EU um bis zu zehn Staaten aus Ost- und Südosteuropa angepasst. Wieder gingen die strukturellen Reformen jedoch nicht weit genug. Die Schere zwischen Regelungsbereichen und dafür geeigneten Entscheidungsverfahren vergrößerte sich.

Von Seiten der politischen Eliten wurden daher die Rufe lauter, die den „ganz großen Wurf“, nämlich eine europäische Verfassung forderten.²²⁷ Die Staats- und Regierungschefs der EU Mitgliedsstaaten beriefen auf ihrem Gipfeltreffen im Dezember 2001 im Brüsseler Stadtteil Laeken einen Konvent zur Ausarbeitung einer solchen Verfassung ein.²²⁸ Zwischen Februar 2002 und Juli 2003 erarbeitete der Konvent unter Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing einen Entwurf. Dieser Entwurf bildete die Grundlage für den Vertrag über eine Verfassung für Europa, der am 29. Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs der EU Mitgliedsstaaten in Rom unterzeichnet wurde. Mit diesem Verfassungsvertrag sollten der EUV und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in einem einheitlichen Vertrag zusammengefasst, die Säulenstruktur aufgelöst und die EU mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden. Außerdem sollte die vom Europäischen Rat in Nizza im Jahr 2000 feierlich proklamierte Grundrechtscharta rechtsverbindlich und Teil des Primärrechts der EU werden. Erstmals sollten auch die seit Mitte der 1980er Jahre verwendeten Symbole der Union, also Flagge, Hymne und Europatag ebenso wie die später dazugekommene gemeinsame Währung und der Leitspruch der EU „In Vielfalt geeint“ normiert werden. Neben diesen identitätsstiftenden, feierlichen Symbolen sah der Verfassungsvertrag aber in erster Linie grundlegende Reformen in der Organisation und Arbeitsweise der Organe der Union vor. Insbesondere sollte es zu einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung zwischen EU und Mitgliedsstaaten kommen. Die Institutionen sollten durch die Schaffung der Ämter eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines Außenministers der EU gestärkt, und dem demokratischen Prinzip durch die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat und der Möglichkeit für Bürgerinitiativen auf

²²⁶ Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, 26.2.2001, Amtsblatt Nr. C 80/1.

²²⁷ Vgl. *Fischer, J.*, „Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, *Integration*, 2000, S.149 ff.

²²⁸ „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“, 15.12.2001, *Bulletin EU* 12, 2001, I.27. Es wurden vier Ziele für ein Reform vorgegeben: „Eine bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union“ - dabei sollte vor allem mehr Transparenz in der Kompetenzabgrenzung der Union zu den Mitgliedsstaaten erreicht werden. Außerdem sollte überprüft werden, welche Zuständigkeiten für die Union neu zu begründen seien, aber auch welche bisher gemeinschaftlich ausgeübten Zuständigkeiten zurück auf die Mitgliedsstaaten übertragen werden können. Die „Vereinfachung der Instrumente der Union“ sowie „mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“ und schließlich „der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“.

europäischer Ebene Rechnung getragen werden. Auch sollten die europäischen Rechtsakte endlich so genannt werden, die bisherige Verordnung sollte „Gesetz“, die bisherige Richtlinie „Rahmengesetz“ genannt werden. Nicht zuletzt sollte auch die Beteiligung der nationalen Parlamente im europäischen Gesetzgebungsverfahren gestärkt und ein „Subsidiaritäts-Frühwarnsystem“ einschließlich der Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage eingeführt werden.

Mit der doppelten Ablehnung per Volksentscheid in Frankreich und den Niederlanden war der Verfassungsvertrag jedoch gescheitert.²²⁹ In der sogenannten Berliner Erklärung vom 25. März 2007 anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens der Römischen Verträge²³⁰ beschlossen die Staats- und Regierungschefs EU Mitgliedsstaaten daraufhin einen neuen Anlauf zu einer grundlegenden Vertragsreform. Am 22. Juni 2007 erteilte der Europäische Rat von Brüssel einer Regierungskonferenz das Mandat, einen entsprechenden Vertrag auszuarbeiten. Mit dem daraus entstandenen Vertrag von Lissabon sollten dann die ursprünglichen Ziele des Verfassungsvertrages, die EU demokratischer und ihre Entscheidungsverfahren transparenter und effektiver sowie ihr Handeln insgesamt kohärenter zu gestalten, verwirklicht werden.

Die EU bekam mit dem Vertrag von Lissabon zum ersten Mal in ihrer Geschichte Rechtspersönlichkeit und die bisherige Säulenstruktur wurde aufgegeben. Die wichtigsten primärrechtlichen Verträge, der EUV und der EGV wurden grundlegend geändert, der EGV in „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ (AEUV) umbenannt. Die EU tritt an die Stelle der EG, deren Rechtsnachfolgerin sie ist (Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV). Die Europäische Atomgemeinschaft wird aus dem ehemaligen „Dachverband“ der EU ausgegliedert und besteht – abgesehen von einer institutionellen Verbundenheit mit der EU – als unabhängige internationale Organisation fort. Auch die nationalen Parlamente sollen von nun an „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen (Art. 12 EUV). Dazu müssen in Zukunft die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der EU den nationalen Parlamenten acht Wochen, bevor sie auf die Tagesordnung des Rates gesetzt werden, zugeleitet werden. Die praktisch wahrscheinlich relevantesten Reformen durch den Vertrag von Lissabon betreffen die institutionelle Architektur und die Entscheidungsverfahren. Das gilt in erster Linie für das Europäische Parlament, dessen Rechtsetzungskompetenzen weiter ausgebaut werden. Das bisherige Mitentscheidungsverfahren heißt fortan ordentliches Gesetzgebungsverfahren und stellt nunmehr den gesetzgeberischen Regelfall dar (Art. 289 Abs. 1 AEUV und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 EUV). Im gleichen Zug wurde das Zusammenarbeitsverfahren abgeschafft und die beiden vormals als Anhörung und Zustimmung bekannten Verfahren unter dem Oberbegriff besonderes Gesetzgebungsverfahren zusammengefasst (Art. 289 Abs. 2 AEUV). Eine nicht unerhebliche Änderung betrifft die

²²⁹ Das Ratifizierungsverfahren in Deutschland wurde nicht zu Ende geführt, die entsprechenden Verfahren in Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Schweden, Tschechien und dem Vereinigten Königreich nicht mehr eingeleitet. 17 Mitgliedsstaaten hatten den Verfassungsvertrag zum damaligen Zeitpunkt bereits komplett ratifiziert.

²³⁰ Bulletin EU 3, 2007, II.1.

Terminologie zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, das zukünftig „in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl“ gewählt wird (Art. 14 Abs. 3 EUV) und sich nicht mehr aus Vertretern „der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 189 Abs. 1 EUV), sondern aus „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (Art. 14 Abs. 2 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV) zusammensetzen wird.

Die Abstimmungsregeln im Rat wurden geändert. Zukünftig wird er im Regelfall mit qualifizierter Mehrheit entscheiden (Art. 16 Abs. 3 EUV). Die qualifizierte Mehrheit wird anhand der sogenannten „doppelten Mehrheit“ ermittelt, wonach für das Erreichen der qualifizierten Mehrheit gleichzeitig eine Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten und 65 % der Bevölkerung der EU erforderlich ist. Neu ist zudem, dass Beratungen und Abstimmungen über Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Rat erstmals öffentlich sind (Art. 16 Abs. 8 EUV).

Durch den Vertrag von Lissabon wurde die EU tatsächlich auf ein neues, in der Geschichte der europäischen Integration einmaliges, demokratisches Fundament gestellt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die öffentliche Kritik am Projekt der europäischen Integration damit gänzlich verschwinden wird. Um diese Frage beantworten zu können, werden im Folgenden die verschiedenen Typen europakritischer Positionen dargestellt um ihre Bedeutung anschließend im Kontext der Integrationstheorien zu untersuchen.

1.2. Die Herausbildung von Kategorien und Typen europakritischer Positionen

„Das Feld der Europakritiker ist so zersplittert wie unübersichtlich.“²³¹ Je nach Überzeugung oder vertretener politischer Position wird Kritik am Projekt der europäischen Integration entweder daran geäußert, dass die Integration zu weit ginge oder aber eben nicht weit genug reiche bzw. sich in eine falsche Richtung entwickeln würde. Ideologisch motivierte „Fundamentalopposition“ lehnt die EU generell ab – entweder wird sie als Ausdruck eines neo-liberalen Wirtschaftsmodells abgelehnt oder der Verlust der Steuerungsfähigkeit souveräner Nationalstaaten wird aus grundsätzlichen Erwägungen der ideologischen Überhöhung des Nationalstaates beklagt. In diesem Fall kann man von „Anti-Europäismus“ sprechen. Dergestalt „ideologische“ Anti-Europäer lehnen jede föderale Vision einer EU bzw. mögliche Finalität des Einigungsprozesses kategorisch ab, da entweder der Nationalstaat und die nationale Gemeinschaft sowie der Wert der nationalen Identität als höherrangig gegenüber einer europäischen Identität oder europäischen Gemeinschaft eingestuft werden oder die fundamentale Ablehnung der EU auf anderen ideologischen Überzeugungen fußt. Zu denken wäre hier an die extreme politische Linke, die vor allem die marktwirtschaftlichen Prinzipien der EU ablehnt²³² und in ihr insbesondere nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon

²³¹ Hoffmann, I./Brantner, F., op.cit., S.2.

²³² Vgl. Landais, B./Monville, A./Yaghlekdjian, P., L'idéologie européenne, Brüssel, 2008.

keine Struktur der Friedenssicherung erkennt, sondern vielmehr eine militaristische Organisation sieht.²³³

Im Gegensatz dazu lehnen „Alter-Europäisten“ oder „Euroskeptiker“ das Projekt der europäischen Integration nicht grundsätzlich ab, sondern – wie der Name schon sagt – schlagen Alternativen zur tatsächlichen Ausgestaltung der europäischen Integration vor bzw. kritisieren lediglich bestimmte Aspekte der Integration. Im Einzelfall könnte man sogar ausgesprochene Befürworter des Integrationsprojekts unter diesen Oberbegriff subsumieren, denen der Integrationsfortschritt beispielsweise nicht weitreichend und schnell genug erscheint.

Man kann grundsätzlich zwischen individuellen und kollektiven europakritischen Akteuren unterscheiden. Die interessanteste Rolle unter den kollektiven Akteuren spielen dabei europakritische politische Parteien, insbesondere jene, die im Europäischen Parlament vertreten sind. Die Tatsache, dass Abgeordnete des Europäischen Parlaments von einer Institution alimentiert werden, die sie ja eigentlich ablehnen und zudem dort eine Tribüne zur Darstellung der eigenen Positionen finden, mag durchaus paradox anmuten.

Es ist jedoch zu beachten, dass europaskeptische Abgeordnete im Europäischen Parlament kein neues Phänomen darstellen. Bereits in der ersten Legislaturperiode nach den Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1979 waren europaskeptische Abgeordnete darin vertreten. Seit 1994 gibt es die erste Fraktion, deren einzig verbindendes Element zwischen ihren Mitgliedern deren europakritische Position ist. Seit 2009 nennt sich diese Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie (EFD)“. Sie stellt mit 32 Mitgliedern die kleinste Fraktion im Europäischen Parlament dar und setzt sich hauptsächlich aus Abgeordneten der britischen „United Kingdom Independence Party“ und der italienischen „Lega Nord“ zusammen. Gemessen an der Skala von Krouwel und Abts kann man die meisten Mitglieder der EFD-Fraktion wohl als „harsh eurocynics“, also als „harte Anti-Europäisten“ einstufen, die die EU insgesamt ablehnen, bzw. die sich dafür einsetzen, dass der Staat, dessen Volk sie vertreten, aus der EU austritt.

Neben dieser Fraktion ist auch die 54 Abgeordnete zählende Fraktion „Europäische Konservative und Reformisten (ECR)“ als europakritisch einzustufen. Ihre Mitglieder sind jedoch weniger als anti-europäisch sondern eher als europaskeptisch einzustufen. Diese Fraktion setzt sich hauptsächlich aus Abgeordneten der britischen „Conservative Party“, der polnischen Partei „Prawo i Sprawiedliwość“

²³³ Insbesondere die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die gem. Art. 42 bis Art. 46 EUV nun integraler Bestandteil der GASP wird kritisiert. Der Rat hat nunmehr die Möglichkeit, Beschlüssen über Einsätze zu treffen, „bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann“ (Art. 43 Abs. 2 EUV). Darüber hinaus wird mit dem Vertrag von Lissabon eine kollektive Beistandspflicht der Mitgliedstaaten eingeführt. Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates „schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. 42 Abs. 7 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV). Im Bereich der GASP ist der Gerichtshof auch in Zukunft grundsätzlich nicht zuständig.

und der tschechischen Partei „Občanská demokratická strana“ zusammen. In dieser Fraktion finden sich jedoch keine Abgeordneten, die die EU insgesamt ablehnen, sondern vielmehr solche, die sich für eine stärkere klassisch intergouvernementale Zusammenarbeit auf europäischer Ebene einsetzen.

Auch in der 35 Abgeordnete zählenden Fraktion „Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) gibt es europaskeptische Positionen. Allerdings kann in dieser Fraktion keine einheitliche Haltung festgestellt werden. Einzelne Abgeordnete dieser Fraktion vertreten sogar dezidiert pro-europäische Positionen. Oft verwendete linke Argumente gegen die EU sind ihre angeblich elitäre wirtschaftsliberale Orientierung und ihr angeblicher latenter Militarismus bzw. Imperialismus.²³⁴ Außerdem finden sich unter den meisten der 27 fraktionslosen Abgeordneten solche, die europakritische Positionen vertreten, die von Skepsis bis zur umfassenden Ablehnung reichen. Im letzteren Fall handelt es sich in erster Linie um Abgeordnete rechtsextremer Parteien.

In der Literatur haben sich erste Typologisierungen und Kategorisierungen von EU-kritischen Positionen herausgebildet. Taggart und Szczerbiak unterscheiden zwischen „hard und soft euroscepticism“²³⁵. Krouwel und Abts skalieren von „mild euroscepticism“ zu „harsh eurocynicism“.²³⁶ Mudde und Kopecký haben ein Matrix-Modell entwickelt, das die vier Faktoren „europhile“ bzw. „europhobe Grundeinstellung“ sowie „EU-Pessimismus“ und „EU-Optimismus“ in Beziehung setzt²³⁷. Hooghe und Marks haben zwei politische Lager von Parteien identifiziert, in denen europakritische Positionen besonders stark ausgeprägt sind. Das sind zum einen das „GAL“-Lager – *green, alternative, liberian* – und zum anderen das „TAN“-Lager – *traditionalism, authority, nationalism*. Grundsätzlich kann man zwischen fundamentaler Opposition gegenüber und konstruktiver Kritik an der europäischen Integration unterscheiden. Fundamentalopposition lehnt demnach die EU als politische Gemeinschaft grundsätzlich ab, wohingegen sich konstruktive Kritik an der EU auf einzelne Aspekte der Funktionsweise der EU bezieht.²³⁸ Unter den „TAN-Parteien“, wie beispielsweise dem französischen „Front National“ oder der Österreichischen „FPÖ“ finden sich verstärkt anti-europäische Positionen, die der europäischen Integration grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen. Unter den „GAL-Parteien“, dagegen eher solche, die euroskeptische Positionen vertreten aber

²³⁴ Vgl. Hoffmann, I./Brantner, F., op.cit., S.3.

²³⁵ Vgl. Taggart, P./Szczerbiak, A., „Three patterns of party competition over Europe”, paper prepared for the Conference Euroscepticism—Causes and Consequences, Amsterdam, 1-2.7.2005, S.4-5: „On the one hand ‘hard Euroscepticism’ is where there is a principled opposition to European integration based on the ceding or transfer of powers to supranational institution such as the EU. ‘Soft Euroscepticism’ is where there is not a principled objection to the European integration project transferring powers to a supranational body such as the EU, but there is opposition to the EU’s current or future planned trajectory based on the further extension of competencies that the EU is planning to make”.

²³⁶ Vgl. Krouwel, A./Abts, K., „Varieties of Euroscepticism and populist mobilization: transforming attitudes from mild Euroscepticism to harsh Eurocynicism”, Acta Politica 42, 2007, S.252–270.

²³⁷ Kopecký, P./Mudde, P., „Two sides of Euroscepticism: party positions on European integration in East Central Europe”, European Union Politics 3:3, 2002, S.297-325.

²³⁸ Vgl. Weßels, B., op.cit., S. 66.

eine Mitgliedschaft ihres jeweiligen Landes in der EU nicht grundsätzlich ablehnen, wie beispielsweise „Die Linke“ in Deutschland. Parteien des TAN-Spektrums sind nicht zwangsläufig dem rechten politischen Lager zuzurechnen. In den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas finden sich darunter beispielsweise Nachfolgeorganisationen der ehemaligen kommunistischen Staatsparteien.²³⁹

Im Folgenden sollen unter Ausklammerung der „anti-europäischen Fundamentalopposition“, die verschiedenen Kategorien „konstruktiver Europakritik“ in den Kontext der Theorien zur europäischen Integration gesetzt werden, um ihre jeweilige Bedeutung für den Integrationsprozess erklären zu können.

2. Europakritische Positionen in den Integrationstheorien

Die Väter und Mütter der europäischen Integration agierten nach 1945 nicht aus der Situation eines „Vakuums“ heraus, sondern konnten an eine lange ideengeschichtliche Tradition der europäischen Einigungsmodelle anknüpfen. Ausgangspunkt für die europäische Integration war die Sehnsucht nach Friedenssicherung und Stabilität in Europa.²⁴⁰ Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges lag Europa wirtschaftlich am Boden. Unter dem Eindruck der Katastrophe dieses Krieges stellte sich die Frage, wie eine solche Tragödie in Zukunft vermieden werden könnte. Unmittelbar nach Kriegsende wurden überall in Europa Vereinigungen gegründet, die sich der europäischen Sache verschrieben hatten. Ursprüngliche Initiativen dieser verschiedenen *pressure groups*²⁴¹ richteten sich auf die Gründung Vereinigter Staaten von Europa und die Bildung eines europäischen Bundesstaates. Mit dem Europarat wurde die erste politische Organisation nach dem zweiten Weltkrieg geschaffen, die das Ziel hatte, Einheit und Zusammenarbeit in Europa zu fördern.²⁴²

Schon in der Frühgeschichte der europäischen Integration wurde die Teilung der Integrationsbefürworter in zwei Strömungen deutlich. Bereits auf dem Europa-Kongress der Europäischen Bewegung in Den Haag im Jahr 1948 verlief die unsichtbare Trennungslinie zwischen den Delegierten, die dem „föderalistischen“

²³⁹ Vgl. Hooghe, L./Marks, G., „A Postfunctionalist Theory of European Integration“, op.cit., S.17-18.

²⁴⁰ Vgl. Judt, T., Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg, Bonn, 2006; Loth, W., Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957, Göttingen, 1990; Niess, F., Die europäische Idee - aus dem Geist des Widerstands, Frankfurt a.M., 2001; Wirsching, J., „Europa als Wille und Vorstellung, Die Geschichte der europäischen Integration zwischen nationalem Interesse und großer Erzählung“, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 2006, S. 88 ff.

²⁴¹ Die teilweise vor 1945 gegründeten Vereinigungen für einen Zusammenschluss der europäischen Staaten bildeten zusammen mit Verbänden, die nach dem Ende des Krieges gegründet wurden, die politische Bewegung, die 1948 zum Kongress im niederländischen Den Haag einlud und auf die Regierungen der europäischen Staaten entscheidenden Einfluss ausübte, so dass es 1949 zur Gründung des Europarates kam.

²⁴² Teske, H., Europa zwischen gestern und morgen. Von den Römischen Verträgen bis zur Europäischen Akte, Köln, 1988, S.28: „Der Europarat war der erste Zusammenschluss europäischer Staaten zu einer ständigen politischen Institution und die erste Organisation, die allein europapolitischen Zielen gewidmet war.“

und jene, die dem „realistischen“ Lager zuzurechnen waren. Die „Realisten“ strebten eine engere Zusammenarbeit der Staaten Europas nach klassischem Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit ohne Übertragung von Hoheitsrechten auf eine supranationale Ebene an. Im Gegensatz dazu wollten die „Föderalisten“ eine neue Form der Zusammenarbeit über den funktionalen Ansatz der Unionisten hinaus mit dem Ziel eines europäischen Bundesstaates.²⁴³ Schon zu diesem frühen Stadium der Europäischen Integration können daher zwei grundsätzliche europapolitische Positionen identifiziert werden, die sich zur jeweils anderen als Alternative oder „Alter-Europäismus“ darstellen.

2.1. Die Rolle von europakritischen Positionen in den klassischen Integrationstheorien

Nach dem normativen Konzept des Föderalismus wird die Notwendigkeit der föderalen Konstitutionalisierung Europas mit der Überlegenheit dieser Methode im Vergleich zu anderen Ansätzen der Integration erklärt. Alle anderen Formen wären im Hinblick auf die dauerhafte Friedenssicherung weniger geeignet. Der Motor der europäischen Integration liege demnach in einer Art logischer Notwendigkeit.²⁴⁴ Nach föderalistischer Auffassung handele es sich bei Nationalstaaten um einen Anachronismus und die klassisch völkerrechtliche Form der Zusammenarbeit in zwischenstaatlichen Organisationen wird als ineffektiv erachtet. Der Föderalismus geht vom gewünschten Ergebnis der Integration, einem europäischen Bundesstaat, aus und bewertet daher alle möglichen oder tatsächlichen Integrationsschritte im Hinblick auf deren Geeignetheit zur Erreichung dieses Ziels bzw. interpretiert den jeweiligen Stand der Integration als unvollendete Ausprägung der angestrebten Finalität. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass die EG/EU trotz inkrementeller Veränderungen in ihrer über fünfzigjährigen Geschichte über lange Strecken in ihren Grundstrukturen weitestgehend unverändert geblieben ist.

²⁴³ Woyke, W., Handwörterbuch Internationale Politik, Opladen, 1990, S.171: „Die Auseinandersetzungen gipfelten in der Konfrontation zweier gegensätzlicher Konzepte: einerseits ein eher loser, auf Kooperation beruhender Staatenbund mit minimalem Souveränitätsverzicht und folglich mit bestimmendem Einfluss der nationalen Regierungen (Konföderation); andererseits ein Bundesstaat auf parlamentarischer Grundlage mit supranationalen, also von den Regierungen der integrierten nationalen Einheiten unabhängigen Organen (Föderation)“.

²⁴⁴ Als wichtige ideengeschichtliche Quellen des Föderalismus ist zum einen *Pierre-Joseph Proudhon* zu nennen. In seinem bereits 1863 erschienen Werk „Du Principe Fédératif“ forderte er demokratische Reformen in den europäischen Staaten durch Reorganisation und Dezentralisierung der Verwaltung mit der Entscheidungskompetenz auf der untersten Ebene. Parallel sollte die Übertragung von Souveränitätsrechten auf eine supranationale Ebene erfolgen. Ein weiterer wichtiger Einfluss geht auf den ersten sozialistischen Ministerpräsidenten Frankreichs *Léon Blum* (1936-1938), zurück, der in der Gefangenschaft 1941 die Schrift „A l'échelle humaine“ verfasste, die im Untergrund zirkulierte und viele pro-europäische Widerstandsgruppen maßgeblich beeinflusste. Darin entwickelte er das Konzept einer Neuordnung Europas mit einer starken supranationalen Instanz nach dem Sieg über Nazi-Deutschland. Vgl. *Bitsch, M.-T.*, Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours, Brüssel, 2001, S.25; *Bruneteau, B.*, Histoire de l'unification européenne, Paris, 1996, S.12.

Nachdem sich in den ersten Jahren des Bestehens des Europarats abzeichnete, dass sich die von den europäischen Föderalisten angestrebte umfassende politische Integration im Rahmen des Europarats gegen den Widerstand der „Realisten“ nicht durchsetzen ließ, wurde mit Gründung der EGKS im Jahr 1952 der Prozess einer funktional-sektoriellen wirtschaftlichen Integration eingeleitet. Gemäß dieser funktionalen „Monnet-Methode“ sollte über eine möglichst weitgehende wirtschaftliche Verflechtung im Rahmen eines gemeinsamen Marktes die praktische Notwendigkeit politischer Integration herbeigeführt werden.²⁴⁵ Nach dem Scheitern des Projekts einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch das ablehnende Votum in der französischen Nationalversammlung wurde dieser funktionale Ansatz auch den 1957 geschlossenen Römischen Verträgen, also dem Vertrag zur Gründung der EAG und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) zugrunde gelegt²⁴⁶.

Dieses Vorgehen fand in der Wissenschaft seinen Niederschlag in der bis zur Mitte der 1960er Jahre vorherrschenden Integrationstheorie, dem Neofunktionalismus.²⁴⁷ Der Neofunktionalismus baut auf der Theorie des Funktionalismus²⁴⁸ auf, welche sowohl das Denken über die politische Integration von Wissenschaftlern als auch von politischen Entscheidungsträgern bis in die 1950er Jahre hinein geprägt hat.²⁴⁹ Die Grundannahme des Funktionalismus besteht darin, dass die bloße Existenz einer möglichen Diskrepanz zwischen dem Umfang der zu lösenden Probleme und dem territorialen Umfang politischer Steuerungsfähigkeit bei den politischen Entscheidungsträgern so großen Handlungsdruck erzeugen wird, dass er zu Reformen und letztlich zur Übertragung von Kompetenzen auf supranationale Einrichtungen führen wird.

Hat die Zusammenarbeit zwischen Staaten auf supranationaler Ebene in einem bestimmten „technischen“ d.h. souveränitätsfernen Politikbereich (*low politics*) erst einmal begonnen, werde sich daraus eine Dynamik entwickeln, die immer weitere

²⁴⁵ Vgl. *Stikker, D.*, „The functional approach to European integration“, *Foreign Affairs*, 1951, S.436 ff.; *Küsters, H. J.*, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, 1982, S.55 ff. und 79 ff.

²⁴⁶ Vgl. *Fischer, P.*, „Die Bundesrepublik und das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft“, in *Herbst, L./Bührer, W./Sowade, H.* (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München, 1990, S.279-298.

²⁴⁷ Deren Gründer und wichtigster Vertreter ist *E.B. Haas*: *The Uniting of Europe*, Stanford; 1958. Weiterentwickelt wurde die Theorie von *P.C. Schmitter*: „A revised theory of regional integration“, in *Lindberg, L.N./Scheingold, S.A.* (Hrsg.), *Regional integration. Theory and research*, Cambridge, 1971, S.232-264; Vgl. auch *Conzelmann, T.*, „Neofunktionalismus“, in *Schieder, S./Spindler, M.* (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, 2006, S.145-174 und *Giering, C.*, *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn, 1997, S.65-69.

²⁴⁸ Als deren Hauptvertreter kann angesehen werden: *D. Mitrany*, *A working peace system, an argument for the functional development of international Organization*, New York, 1943.

²⁴⁹ Vgl. *Caporaso, J. A.*, *Functionalism and regional integration: a logical and empirical assessment*, Beverly Hills, 1972; *Hooghe, L./Marks, G.*, „The Neofunctionalists were almost right: politicization and European integration“, in *Crouch, C./Streeck, W.* (Hrsg.), *The diversity of democracy. Corporatism, social order and political conflict*, Cheltenham, 2006, S.205-222.

Kreise zieht und zu einer Ausweitung der Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen führt, dem sogenannten *spill-over*-Effekt. Die europäische Integration ist nach dieser Theorie letztlich das Ergebnis der Aktivitäten derjenigen Akteure, die besonders aktiv bei der Suche nach neuen Strukturen der Zusammenarbeit sind, quasi einer „Avantgarde“ der Integration. Nach neo-funktionalistischer Sichtweise nehmen die Kompetenzen der Organe der EG/EU quasi automatisch zu, weil in allen Mitgliedsstaaten die Politikbereiche so eng miteinander verflochten sind, dass die Integration eines Politikbereichs auf supranationaler Ebene eine Sogwirkung auf andere funktional eng verbundene Politikbereiche habe.²⁵⁰ Öffentliche Kritik an dieser Entwicklung, europaskeptische oder anti-europäische Positionen spielen nach klassisch neo-funktionalistischer Auffassung schlichtweg keine Rolle.²⁵¹

Die schon erwähnte „Krise des leeren Stuhls“ in den Jahren 1965-1966 führte jedoch zu einem Paradigmenwechsel in der Wissenschaft. Bis in die 1980er Jahre übernahm der große „Gegenspieler“ des Neofunktionalismus, der Intergouvernementalismus, die wissenschaftliche Meinungsführerschaft. Der Intergouvernementalismus betrachtet die europäische Integration schon etwas kritischer – allerdings nur was die Gestaltungsmöglichkeiten supranationaler Akteure betrifft, nicht in Hinblick auf die Rolle der öffentlichen Meinung, politischer Parteien oder innerstaatlicher gesellschaftlicher Gruppen. Die Theorie baut auf den realistischen²⁵² und neo-realistischen²⁵³ „Schulen“ der internationalen Politik auf. Diese Theorien der internationalen Beziehungen erachten die souveränen Nationalstaaten als die einzig tatsächlich Politik gestaltenden Akteure auf internationaler Ebene.

Eine der Hauptannahmen dieser Denkschule besteht darin, dass die Nationalstaaten sich gegen die Übertragung von politischen Gestaltungskompetenzen auf supranationale Einrichtungen soweit wie mögliche wehren, und wenn sie Kompetenzen übertragen, dies nur unter der Prämisse tun, dass es ihren eigenen nationalstaatlichen Interessen nutzt bzw. sie diese hierdurch besser durchsetzen

²⁵⁰ Vgl. Pierson, P., „The path to European integration. A historical-institutionalist analysis“, *Comparative Political Studies* 29(2), 1996, S.139.

²⁵¹ Die neo-funktionalistische „Schule“ war geprägt von der anfänglichen Geschwindigkeit und Breite der wirtschaftlichen Integration in Westeuropa in den 1950er und 1960er Jahren. Die zentrale Frage richtete sich auf die Gründe des hohen Reformtempo. Transnationalen Interessengruppen wurde eine prominente Rolle in diesem Veränderungsprozess zugesprochen. Einmal in Gang gesetzt, würde sich der Prozess verselbständigen und immer weitere Kreise ziehen. Supranationale Akteure würden mehr und mehr Kompetenzen beanspruchen und auch an sich ziehen. Mit der Zunahme an Integration in einzelnen Politikbereichen würde die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene in anderen Politikbereichen eine Zwangsläufigkeit darstellen.

²⁵² Z.B. die amerikanische realistische Theorie von K. Waltz, *Man, the State and war*, New York, 1959 und *Theory of international politics*, Reading, 1979. Oder die realistische „Münchener Schule“ von G.K. Kindermann, *Grundelemente der Weltpolitik*, München, 1981.

²⁵³ Vgl. Keohane, R.O., *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, 1984 und *International institutions and State power. Essays in international relations theory*, San Francisco, 1989, S.1-20; Keohane, R.O./Nye, J., *International relations theory. Power and interdependence*, New York, 2000.

können. Die souveränen Staaten werden deshalb als die Hauptakteure auf internationaler Ebene angesehen, weil nur sie in der Lage seien, verbindliche Vorschriften zu setzen und Sanktionen im Falle ihrer Nichtbeachtung festzulegen und durchzusetzen. Von den klassischen realistischen Theorien in den internationalen Beziehungen werden die Staaten dabei als unitäre Akteure angesehen, unabhängig von ihrer internen Organisation, innerstaatlicher Opposition oder gesellschaftlichen Gruppen. Tatsächliche wirtschaftliche, politische oder militärische Macht wird als die einzige Möglichkeit anerkannt, Interessen in einem anarchischen internationalen System durchzusetzen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, „Kräfte zu bündeln“, um die staatliche Souveränität soweit wie möglich zu schützen, insbesondere in Bereichen der so genannten *high politics*, wie Verteidigung, Außenpolitik, innere Sicherheit, Steuern, usw. Nach dieser „realistischen“ Auffassung wären also alle EU Mitgliedsstaaten *per se* als europakritisch einzustufen.

Der Ansatz von Stanley Hoffmann geht über diese einseitige Sichtweise hinaus und bezieht weitere Perspektiven in das Analyseraster ein, nämlich die historischen, gesellschaftlichen, technischen und weltpolitischen Kontextbedingungen.²⁵⁴ Doch kommt auch Hoffman zu dem Ergebnis, dass der Fortgang der europäischen Integration einzig von den souveränen Entscheidungen der Regierungen der Mitgliedsstaaten bestimmt wird. Die EU erscheint somit als das pragmatische Ergebnis von Verhandlungen zwischen souveränen Staaten aus rein wirtschaftlichen Motiven. Die Übertragung von Zuständigkeiten von Seiten der Mitgliedsstaaten auf eine supranationale Einrichtung erfolgt nur dann, wenn es für die mitgliedstaatlichen Regierungen Vorteile mit sich bringt, vorzugsweise in den Bereichen des Handels und der Bereitstellung öffentlicher Güter.

Nach dieser Auffassung ist eine Integration gegen die Interessen des Staates schlichtweg unmöglich. Es stellt sich jedoch die Frage warum die Nationalstaaten dann überhaupt Kompetenzen auf supranationale Einrichtungen übertragen haben. Robert Keohane gab darauf die Antwort, dass Staaten ein internationales Regime zur Begründung heranziehen können, um unpopuläre innenpolitische Maßnahmen damit rechtfertigen zu können.²⁵⁵ Damit liefert er zugleich ein Argument für Kritik oder innerstaatlichen Widerstand gegenüber der supranationalen Ebene. Alan Milward argumentierte, dass die europäische Integration für die EU Mitgliedsstaaten eine Möglichkeit biete, wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern vermitteln zu können und diese im Gegenzug von den durch die wirtschaftliche Integration bedingten Wohlfahrtsgewinnen profitieren können.²⁵⁶ Indem somit supranationalen Instanzen der „schwarze Peter“ für die Erklärung unpopulärere Maßnahmen gegenüber der

²⁵⁴ Vgl. Hoffmann, S., „Probleme der Theorienbildung“, in Haftendorn, H. (Hrsg.), Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methode der Internationalen Beziehungen, Hamburg, 1975, S.39-51.

²⁵⁵ Keohane, R., „The demand for international regimes“, International Organization 36:2, 1982, S.325-355.

²⁵⁶ Milward, A., The European rescue of the Nation-state, Berkeley, 1992.

mitgliedstaatlichen Öffentlichkeit zugeschoben werden kann, wird zwangsläufig eine skeptische, wenn nicht gar ablehnende Haltung gegenüber dem Integrationsprojekt in der Öffentlichkeit erzeugt.

Auch der liberale Intergouvernementalismus²⁵⁷ folgt den prinzipiellen Grundannahmen, dass im Kern nur die mitgliedsstaatlichen Regierungen maßgebliche Akteure im Integrationsprozess seien. Allerdings werden die Grundannahmen des Realismus und des Intergouvernementalismus um weitere Aspekte ergänzt. Andrew Moravcsik entwickelte vor dem Hintergrund der EEA und des Vertrags von Maastricht eine ökonomische Integrationstheorie, die zu dem Ergebnis kommt, dass die mitgliedsstaatlichen Regierungen bei den Vertragsverhandlungen in erster Linie die wirtschaftlichen Präferenzen der jeweiligen nationalen Interessengruppen bei den Verhandlungen über Verträge vertreten. Der Widerstand gegen bestimmte Aspekte der Integration kann durch die nationalen wirtschaftlichen Egoismen interpretiert werden, die Ergebnisse von Verhandlungen zwischen den Vertretern der unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen mit ihren jeweiligen Regierungen sind. Die Ergebnisse dieser internen Debatten führten dann zur möglichen Vertretung protektionistischer Positionen gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten und den supranationalen Strukturen der EU – Euroskeptizismus der Mitgliedstaaten als inhärentes Merkmal der EU.

Über lange Zeit waren die zentralen Forschungsfragen sowohl des Neofunktionalismus als auch des Intergouvernementalismus, ob die entscheidenden Impulse für die Integration eher von den nationalen Regierungen oder von den supranationalen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission, ausgehen bzw. inwieweit letztere abhängig oder unabhängig von den nationalen Regierungen agieren kann und ob der Integrationsprozess zu qualitativen Veränderungen innerhalb der Mitgliedsstaaten führt.²⁵⁸ Die Frage nach der Rolle europakritischer Positionen in Parteien, Verbänden oder der öffentlichen Meinung blieb gänzlich unberührt.

Die Prämissen des Intergouvernementalismus und des Neofunktionalismus bieten jedoch grundsätzliche Ansatzpunkte für die Begründung europakritischer Positionen, die je nachdem, ob der Kritiker dem Projekt zustimmend oder ablehnend bzw. optimistisch oder pessimistisch gegenübersteht, unterschiedlich ausfallen. Ein „optimistischer Europhiler“ kann demnach überhaupt nicht als Europakritiker eingestuft werden, da er sich mit dem Projekt der europäischen Integration voll identifiziert und auch zuversichtlich im Hinblick auf die Integrationsfortschritte ist. Dabei kann er sich in seiner Überzeugung sowohl auf das normative Modell des Föderalismus als auch auf das empirisch-analytische

²⁵⁷ Vgl. Moravcsik, A., „Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach“, *Journal of Common Market Studies* 31:4, 1993, S.469.

²⁵⁸ Vgl. Stone Sweet, A./Brunell, T., „Constructing a supranational constitution: dispute resolution and Governance in the European Community“, *American Political Science Review* 92, 1998, S. 63-81; Moravcsik, A., *The choice for Europe: social purpose and State power from Messina to Maastricht*, Ithaca, N.Y., 1998.

Modell des Neofunktionalismus stützen. Ein „pessimistischer Europhiler“ befürwortet zwar grundsätzlich das Projekt der europäischen Integration, ist aber eher von den Prämissen des Intergouvernementalismus überzeugt, nach denen die Nationalstaaten nach wie vor die zentrale Rolle im Integrationsprozess spielen und diesen ganz nach ihrem Belieben steuern, also vorantreiben oder bremsen können.²⁵⁹ Ein „pessimistischer Europhober“ steht dem Projekt der Europäischen Integration grundsätzlich ablehnend gegenüber. Die Vision eines europäischen Bundesstaates mag nach dieser Auffassung daher auch als die schlechteste Option angesehen werden und wird als solche abgelehnt. Die von Seiten des Intergouvernementalismus grundsätzlich potentiell beherrschende Stellung der Nationalstaaten wird geteilt und in der Konsequenz, dass die Vertiefung der Integration unwahrscheinlich ist (daher „pessimistisch“ im Hinblick auf den Integrationsfortschritt) begrüßt. Das Engagement der „Anti-Europäer“ mag sich daher auf die Annahme stützen, dass es so etwas wie einen Integrationsautomatismus nicht gibt, dass die Nationalstaaten ihre starke Position daher nicht grundlos und freiwillig aufgeben sollten und es sich grundsätzlich lohne, sich politisch für die weitestgehende Beibehaltung nationaler Souveränitätsrechte einzusetzen. Die „optimistisch Europhoben“ befinden sich dagegen in der paradoxen und bemitleidenswerten Situation, dass sie einer mächtigen Entwicklung gegenüberstehen, nämlich der Vertiefung der Integration, deren Fortschritt sie für sehr wahrscheinlich halten und daher nur schwer verhindern können, um die ihrer Meinung nach „schlimmsten Folgen“ dieser Entwicklung zu verhindern.

Allen „klassischen“ Theorien zur Erklärung der Europäischen Integration gemein ist, dass sie zwar Schwerpunkte hinsichtlich der entscheidenden Akteure, Antriebsfedern, Interessen und Hemmnisse für die Integration unterschiedlich gewichten, jedoch dem Prozess der Integration als solchem nicht wertend positiv oder negativ gegenüber stehen. Der Föderalismus als normative Theorie propagiert dagegen das Ideal eines europäischen Bundesstaates als erstrebenswertes Ziel. Die empirisch-analytischen Theorien des Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus nehmen keinerlei Wertung an der Integration an sich vor, sondern versuchen nur die nach der jeweiligen Auffassung zutreffenden Integrationsdynamiken klar herauszuarbeiten.

Es stellt sich nun die Frage, ob es nicht auch Theoriegebäude zur Analyse der Europäischen Integration gibt, welche kritische Positionen stärker oder gar explizit in die Erklärung mit einbeziehen.

²⁵⁹ Vgl. Bieling, H.-J., „Intergouvernementalismus“, in Bieling, H.-J./Lerch, M. (Hrsg.), *op.cit.*, S.106: „Der Intergouvernementalismus unterbreitet eine nüchterne, realistisch-skeptische Analyseperspektive der europäischen Integration“.

2.2. „Kritische“ Integrationstheorie und die „normative Wende“ in der Integrationsforschung

Der vom *mainstream* politikwissenschaftlicher Europaforschung weitestgehend ignorierte Forschungsstrang des Neogramscianismus²⁶⁰ hat explizit das Ziel, die Macht und Herrschaftsverhältnisse im politischen System der EU kritisch zu hinterfragen und gesellschaftliche Alternativen aufzuzeigen. Ausgangspunkt für die neogramscianische Integrationstheorie war die eingangs dargestellte neue Integrationsdynamik Mitte der 1980er Jahre im Zuge der EEA. Die wirtschaftspolitische Entwicklung in der EG/EU wird dabei im Kontext globaler ökonomischer Transformationsprozesse neo-liberalen Musters betrachtet, insbesondere im Rahmen von Organisationen und Verhandlungsarenen wie der World Trade Organisation (WTO), dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Gruppe der Acht (G8)²⁶¹.

Eine zentrale Bedeutung kommt dem Begriff der Hegemonie zu, der jedoch nicht im militärischen Sinne, sondern im Sinne einer breiten gesellschaftlichen Übereinstimmung mit den grundlegenden Werten und Überzeugungen der „herrschenden“ internationalen Wirtschaftseliten zu verstehen ist. Der Begriff bezeichnet somit das Ergebnis der gezielten Steuerung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse durch einen internationalen Interessenverbund neoliberaler Finanzeliten. Stephen Gill spricht in diesem Zusammenhang von einem „disziplinierenden Neoliberalismus“, der geeignet ist, Konsens bei Regierungen, Parteien, Organisationen und Individuen über die Notwendigkeit marktliberalen Wettbewerbsdrucks zu erzeugen.²⁶² Dies geschehe durch die Bildung sogenannter „transnationaler historischer Blocks“, einer internationalen intellektuellen Avantgarde in Diensten der internationalen Großfinanz. Zu denken ist hier an das Weltwirtschaftsforum in Davos, die Trilaterale Kommission oder die neoliberale Denkfabrik Mont Pèlerin Gesellschaft.²⁶³ Der „disziplinierende Neoliberalismus“ zielt auf die Ausbildung von Governancestrukturen in der EU ohne demokratische Kontrolle zur Absicherung der internationalen Finanzinteressen, wie beispielsweise die Wirtschafts- und Währungsunion, die Maastricht-Kriterien und die unabhängige

²⁶⁰ Die Vertreter dieser Theorie übertragen die theoretischen Konzepte des italienischen marxistischen Philosophen *Antonio Gramsci* (1891-1937) auf das System der Europäischen Union. Ursprünglich wurden Gramscis Theorien von *Robert W. Cox* Anfang der 1980er Jahre auf die Theorie der Internationalen Beziehungen übertragen. Vgl. *Cox, R. W.*, „Social Forces, States and World Orders“, *Milennium* 10:2, 1981, S. 126-155. Hieraus entwickelte sich der integrationswissenschaftliche Forschungsstrang des Neogramscianismus, der in erster Linie von *Kees van der Pijl*, *Henk Overbeek* und *Otto Holman* sowie von *Stephen Gill* begründet wurde. Vgl. *Overbeek, H.*, „Auf dem Weg zu einer neogramscianischen Theorie der europäischen Integration – das Beispiel der Steuerharmonisierung“, in *Bieling, H.-J./Steinhilber, J.* (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, 2000, S. 162-189; *Gill, S.*, „A Neo-Gramscian Approach to the European Integration“, in *Cafruny, A. W./Ryner, M.* (Hrsg.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Lanham u.a., 2003, S. 131-141.

²⁶¹ Vgl. *Bohle, D.*, „Neogramscianismus“ in *Bieling, H.-J./Lerch, M.* (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S.203.

²⁶² Vgl. *Gill, S.*, op.cit., S. 132.

²⁶³ Vgl. *Bohle, D.*, op.cit., S.206.

europäische Zentralbank.²⁶⁴ Die Entwicklung der Europäischen Integration seit Mitte der 1980er Jahre wird letztlich als die europäische Ausprägung einer globalen neoliberalen Entwicklung interpretiert.

Die Besonderheit dieses Ansatzes ist die prominente Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure zur Erklärung der europäischen Integrationsdynamik, die über die Annahmen des Neofunktionalismus hinausgeht. Transnationale neo-liberale Finanzeliten, wie z.B. der European Roundtable of Industrialists (ERT), organisieren sich in Interessenverbänden, die gezielt Einfluss auf die europäische Politik nehmen, um sie im Sinne einer finanzmarktfreundlichen neo-liberalen Wirtschaftspolitik zu beeinflussen.²⁶⁵

Euroskeptische, anti-europäistische und alter-europäistische Positionen in der Zivilgesellschaft oder in politischen Parteien sind im Sinne des Neogramscianismus als Widerstand gegen den neo-liberalen Umbau des europäischen Gemeinwesens zu verstehen, welcher sich im Verlust demokratischer Kontrolle von Entscheidungsstrukturen und in der zunehmenden Verschärfung der Arbeitsmarktsituation, einer Aufweichung sozialer Sicherungssysteme und einer immer weiteren Ausdehnung neoliberaler Handlungslogik auf ehemals marktferne gesellschaftliche Bereiche, wie das Bildungs- oder Gesundheitssystem ausdrückt.

Der Neogramscianismus bietet somit explizite – wenn auch monokausale – Erklärungsmuster für das Aufkommen europakritischer Positionen in der Zivilgesellschaft und könnte als theoretische Basis eines marxistisch geprägten Alter-Europäismus dienen, der sich in globalisierungskritischen zivilgesellschaftlichen Bewegungen²⁶⁶, organisiert.

Eine weniger kritische, dafür eher problemlösungsorientierte Perspektive im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit europakritischen Argumenten bietet der Mehrebenenansatz. Parallel zur Hinwendung der politik- und sozialwissenschaftlichen Europaforschung zur Policy-Analyse in den frühen 1990er Jahren (*policy turn*) tauchte der Begriff “European Multi-level Governance” auf. Das Europäische Multi-level-Governance System kann als ein hochgradig komplexes Verhandlungssystem bezeichnet werden, welches heterogene öffentliche und private Akteure auf verschiedenen miteinander verbundenen Ebenen umfasst. Politische Prozesse (*politics*) überschreiten in diesem System regelmäßig territoriale Ebenen, dabei sind die öffentlichen Akteure auf der höheren, da ein größeres Territorium umfassenden Ebene denen auf einer unteren Ebene nicht übergeordnet.

²⁶⁴ Vgl. *Bieling, H.-J./Deppe, F.*, „Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit“, in Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl. Opladen, 2003, S. 513-539 (S. 516).

²⁶⁵ Vgl. *Holman, O./Van der Pijl, K.*, „Structure and Process in Transnational European Business“, in Cafruny, A. W./Ryner, M. (Hrsg.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Lanham u.a., 2003, S. 71-94.

²⁶⁶ Wie z.B. die mittlerweile in fünfzig Ländern vertretene globalisierungskritische „Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen im Interesse der BürgerInnen (Association pour la Taxation des Transactions financières pour l’Aide aux Citoyennes et citoyens)“, ATTAC“.

Multi-level-Governance ist ein Erklärungsmodell zur Beschreibung von Veränderungen innerhalb des „Gebildes“ EU²⁶⁷. Das Handeln der Akteure wird durch die Regeln der Institutionen bestimmt, in denen sie agieren. Die Governance-Perspektive erlaubt die Sicht auf die politischen Akteure und wie diese – in Interaktion mit anderen Akteuren – mit bestehenden Institutionen umgehen, um ihre Ziele zu erreichen.

Seit den späten 1970er Jahren und insbesondere während der 1980er Jahre fanden in vielen westeuropäischen Staaten grundlegende Reformen des territorialen Staatsaufbaus statt.²⁶⁸ Seit dem Fall des „eisernen Vorhangs“ und dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Zentral- und Osteuropa zeigt sich hier ein vergleichbares Bild. Das heutige Governance-System der EU mit seinen 27 Mitgliedsstaaten kann als ein System variabler territorialer Organisation in einem steten Prozess institutionellen Wandels beschrieben werden²⁶⁹, welches sich durch drei Hauptelemente auszeichnet. Entscheidungskompetenzen verteilen sich erstens sowohl „vertikal“ zwischen den verschiedenen territorialen Ebenen, also der supranationalen, der nationalen, der regionalen und lokalen Ebene, sowie „horizontal“ zwischen verschiedenen Arten der Politik-Implementierer, wie klassischerweise die öffentliche Verwaltung, Regulierungsagenturen oder private Akteure, wie Unternehmen und Verbände. Die verschiedenen Akteure befinden sich zweitens in keinem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis und stehen daher in einem Wettbewerb um Regelungskompetenzen. Die Akteure sind dabei in einem integrierten System eingebunden; die nationalen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme existieren jedoch weiterhin. Die funktionalen Aufgaben der öffentlichen Institutionen stimmen dabei nicht zwangsläufig mit territorialen Grenzen der jeweiligen Ebenen überein. Hinzu kommt, dass die Komplexität in einigen Politikbereichen, wie z.B. Umwelt, Innovation, Forschung und Regionalpolitik noch zunimmt durch die zahlreichen Möglichkeiten für subnationale Akteure, ihre Interessen direkt gegenüber der supranationalen Ebenen geltend zu machen. Das System von Multi-level-Governance in der EU kann drittens als ein hochdynamisches Verhandlungssystem

²⁶⁷ Vgl. Hooghe, L./Marks, G., „A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus“, *British Journal of Political Science* 39, 2009, S.1-23.

²⁶⁸ Die ersten großen Gesetze zur Territorialreform bzw. Dezentralisierung wurden 1978 in Spanien, in Frankreich 1982-1983, in Luxemburg 1988, in Italien 1990 und in Großbritannien 1997 verabschiedet. Vgl. Mitchel, J., „Großbritannien nach der Devolution“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47, 2005, S.28-29.

²⁶⁹ Seit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1.1.2007 zählt die EU 27 Mitgliedsstaaten, deren territorialer Staatsaufbau stark variiert und zwischen einem und drei Ebenen organisiert ist. Unter den 27 Mitgliedsstaaten finden sich acht, die nur eine sub-nationale Ebene, nämlich die lokale, kennen. Zwölf Mitgliedsstaaten haben zwei sub-nationale Ebenen, Kommunen und Regionen. Sieben Mitgliedsstaaten zählen drei sub-nationale Ebenen: Kommunen, intermediäre territoriale Gebietskörperschaften und die regionale Ebene. Vgl. Ausschuss der Regionen (Hrsg.), *Study on the division of powers between the European Union, the member States, and regional and local authorities*, Brüssel, 2008. Aufgrund unterschiedlicher geographischer, historischer, sozialer und politischer Voraussetzungen zeigt sich ein höchst unübersichtliches und uneinheitliches Bild der sub-nationalen Ebene in den 27 EU Mitgliedsstaaten, welche ungefähr 92.500 territoriale Gebietskörperschaften umfasst.

bezeichnet werden. Ein dynamisches System insoweit, als dass sich die EU in einem steten Prozess institutionellen Wandels befindet.

Im Anschluss an das den Vertrag von Maastricht ablehnende erste Referendum der Dänen 1992 werden aus dieser Perspektive zunehmend normative Fragen in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion gestellt. Fragen nach der Legitimation und Akzeptanz der europäischen Integration. In diesem Zusammenhang wird vom *normative turn* in der politikwissenschaftlichen Europaforschung gesprochen.²⁷⁰

Die Fälle von „ideologischer anti-europäischer Fundamentalopposition“ weiterhin ausklammernd, werden im Folgenden europakritische Argumente vor dem Hintergrund von normativen Kriterien, wie sie aus dem Governance-Konzept erwachsen, näher beleuchtet. Dabei geht es in erster Linie um transparente Entscheidungsverfahren, Zurechenbarkeit von Entscheidungen und Mitgestaltungsmöglichkeiten für die europäische Zivilgesellschaft. Eine besondere Rolle spielen dabei die fünf „good Governance“ Grundsätze europäischen Regierens, wie sie von der Europäischen Kommission selbst definiert wurden: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.²⁷¹

3. Legitime Kritik an dem „Projekt Europa“

Die EU hat keine Regierung und ist kein Staat im klassischen Sinn, dennoch erfüllen ihre Organe Aufgaben, die denen eines Staates vergleichbar sind, nämlich das Treffen kollektiv verbindlicher Entscheidungen für das europäische Gemeinwesen, d.h. für die Bürgerinnen und Bürger der EU Mitgliedsstaaten.²⁷² Nach herkömmlicher Sichtweise ist die Tätigkeit des Regierens an die Existenz einer Regierung und diese wiederum an die Existenz eines Staates im idealtypischen Sinn gebunden.

Durch den Prozess der europäischen Integration ist jedoch eine Veränderung von Staatlichkeit in allen EU Mitgliedsstaaten durch zunehmende Entgrenzung und funktionale Differenzierung zu beobachten²⁷³. Im Kern betrifft dies die Ver-

²⁷⁰ Vgl. Hooghe, L./Marks, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, 2001, S. 28.

²⁷¹ Vgl. *Europäische Kommission*, „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch“, KOM(2001) 428 endgültig, Brüssel, den 25.7.2001.

²⁷² Vgl. Pernice, I., „Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution making revisited?“, *Common Market Law Review* 36, 1999, S.709; Neyer, J., „Explaining the unexpected“, *Journal of European Public Policy* 11:1, 2004, S.35: „The legal output of the EU can easily be compared to an average Nation-state and surely surpasses that of any other international organization“.

²⁷³ Neben der Europäisierung trägt der wirtschaftliche und politische Wandel auf globaler Ebene – gemeinhin als Globalisierung bezeichnet – zum Wandel der Staatlichkeit bei. Aber auch endogene Faktoren spielen in dieser Entwicklung eine Rolle und tragen zu einem veränderten Staatsverständnis, zu geänderten Leitbildern (vom „schlanken Staat“ zum „aktivierenden Staat“) und zur Bedeutungszunahme von nicht-staatlichen Akteuren bei der Gestaltung gesamtgesellschaftlicher Verhältnisse bei. Zu denken ist hier an Faktoren wie Wertewandel (das Vordringen so genannter post-materialistische

änderung in der politischen Steuerung, also dem Regieren. Die Tätigkeit des Regierens kann – unabhängig vom institutionellen Kontext – abstrakt als ein permanenter Prozess der Bestimmung politischer Ziele in kollektiven Willensbildungsprozessen und der Gestaltung gesellschaftlicher Zustände verstanden werden.²⁷⁴

Überträgt man dies auf die EU, wird auch hier in einem Institutionensystem „regiert“, welches einerseits durch ein komplexes und dynamisches Kompetenzgefüge zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission und andererseits durch die Verflechtung der europäischen, nationalen und regionalen Ebene mit ihren jeweiligen Exekutiven und Legislativen gekennzeichnet ist.

Nationalstaatliche Verfassungen gewähren den Staatsorganen eine nur durch die Bindung an Grundrechte und einige allgemeine Prinzipien eingeschränkte umfassende Gestaltungskompetenz. Das Primärrecht der EU schränkt die Gestaltungskompetenz der Organe der EU allerdings in sehr viel stärkerem Maße ein. Auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon besitzen die Organe der EU keine „Kompetenz-Kompetenz“, können also ihre jeweiligen Zuständigkeiten nicht selbst festlegen. Die in der Präambel des nunmehr geänderten EU-Vertrages dargestellten Ziele können gemäß dem (in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV) normierten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auch weiterhin nur im Rahmen der Vorschriften des EUV und des AEUV realisiert werden. Bindende Rechtsakte können nur erlassen werden, wenn die Verträge die Organe der Union hierzu explizit ermächtigen. Politische Initiativen der Europäischen Kommission müssen immer eine Rechtsgrundlage in den Verträgen haben. Falls dies nicht der Fall ist, müssen sich die im Rat vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten einstimmig auf eine weitergehende Vertragsinterpretation einigen oder die Verträge selbst ändern. Im Zuge der europäischen Integration wurde der Kreis der Zuständigkeiten der EU jedoch sukzessiv auf nahezu alle Politikbereiche erweitert, wenn auch mit teilweise stark variierender Intensität.

Die Sichtweise auf die EU, die das Multi-level-Governance Modell bietet, soll nun gezielt auf zwei „klassische“ Kritikpunkte an der EU angewandt werden: fehlende demokratische Legitimation und Mangel an Transparenz und Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen.

Wertvorstellungen, Individualisierung, Ent-Traditionalisierung, Säkularisierung), rasanter technologischer Fortschritt und digitale Revolution, demographischer Wandel und auch die Veränderung des Faktors Arbeit durch den Wandel von der Industrie-, über die Informations-, zur Wissensgesellschaft.

²⁷⁴ Vgl. *Kohler-Koch, B.*, „Die Welt regieren ohne Weltregierung“, in Böhret, C./Wewer, G. (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert: Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen, 1993, S.109-141 (S.116); *Zürn, M.*, *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M., 1998, S.12.

3.1. Unzureichende demokratische Legitimation

Ein immer wiederkehrender Kritikpunkt an der EU ist ihr mutmaßliches Defizit an demokratischer Legitimation. Legitimität politischer Entscheidungsprozesse hat zwei Dimensionen. Zum einen die Möglichkeit zur Teilnahme des Volkes an diesen Entscheidungsprozessen und zum anderen die Akzeptanz der so produzierten Ergebnisse. Im Titel II des neuen EUV finden sich „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“. Danach beruht die Arbeitsweise der EU auf der repräsentativen Demokratie (Art. 10 Abs. 1 EUV), die durch Elemente der partizipativen, assoziativen und direkten Demokratie – insbesondere eine europäische Bürgerinitiative – ergänzt wird (Art. 11 EUV). Die EU hat somit zwei Legitimationsgrundlagen: zum einen das Europäische Parlament als „unmittelbare“ Vertretung der Unionsbürgerinnen und -bürger sowie die im Europäischen Rat vertretenen Staats- und Regierungschefs und die im Rat vertretenen Minister der Mitgliedstaaten, „die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen“ (Art. 10 Abs. 2 EUV).

Das Projekt einer europäischen Verfassung hatte sicherlich eine identitätsstiftende und legitimierende Absicht. Die besondere Rolle der „Öffentlichkeit“ bzw. der „europäischen Völker“ oder der „Unionsbürger“ für die Legitimation der EU wurde dabei jedoch nicht ausreichend berücksichtigt. Hierin liegt das Problem. Die *eine* europäische Öffentlichkeit existiert nach wie vor nicht, sondern nur national und funktional segmentierte Teilöffentlichkeiten²⁷⁵. Prinzipiell wäre die oben dargestellte Konventsmethode zur Ausarbeitung des Verfassungsvertrages geeignet gewesen, um die Bürgerinnen und Bürger in den EU Mitgliedsstaaten in den Programmentwicklungsprozess mit einzubeziehen, beispielsweise in Form von elektronischen Konsultations- und Abstimmungsmöglichkeiten und einer diesbezüglichen breit angelegten öffentlichkeitswirksamen Kampagne. Leider wurde dies versäumt.

Im Unterschied zu klassischen Formen der Staatsorganisation, wie beispielsweise Bundesstaaten oder Einheitsstaaten, fällt es im System der EU schwer, die Verantwortung für Entscheidungen einzelnen Institutionen klar zuzuordnen. Neben der Sicherstellung eindeutiger Verantwortlichkeiten für politische Entscheidungen durch Verfahrenstransparenz hängt die Überwindung des Demokratiedefizits im Mehrebenensystem der EU entscheidend von der Frage ab, in wie weit es gelingt, das Legitimationsproblem zu lösen, also davon, ob es gelingt, geeignete Beteiligungsverfahren zu finden, um eine möglichst große Zahl von *stakeholdern* – also die betroffenen Bürgerinnen und Bürger – in die Entscheidungsprozesse einzubinden. Weiterhin ist zu klären, wie repräsentative und direkte Beteiligungsverfahren miteinander zu kombinieren sind. Dabei wird es darauf ankommen, eine

²⁷⁵ Vgl. Eder, K./Hellmann, K.-U./Trenz, H.-J., „Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa“, in Kohler-Koch, B. (Hrsg.), „Regieren in entgrenzten Räumen“, PVS-Sonderheft 29, Opladen, 1998, S. 321-344.

optimale Balance zwischen Verfahrenstransparenz und Entscheidungseffizienz zu gewährleisten.

Auch nach der längst notwendigen institutionellen Umgestaltung der EU durch den Vertrag von Lissabon kommt der Frage nach der Ausgestaltung von politischen Verfahren anhand der Kriterien Transparenz, Effektivität, Effizienz und Partizipation für die demokratische Legitimität dieses Systems weiterhin große Bedeutung zu.²⁷⁶ Ein „gutes“ europäisches Regierungssystem muss die direkte „Einspeisung“ der Interessen betroffener Bürgerinnen und Bürger in den Programmentwicklungsprozess gewährleisten.²⁷⁷

Der Vertrag von Lissabon enthält eine Vielzahl von Regelungen zur Steigerung der demokratischen Legitimation aus der *input*-Perspektive: die Rolle des Europäischen Parlaments als gleichberechtigtes Rechtsetzungsorgan neben dem Rat wird gestärkt, die nationalen Parlamente in den Mitgliedsstaaten werden stärker in den europäischen Rechtsetzungsprozess einbezogen. Das Mehrheitsentscheidungsverfahren im Rat wird zum Regelfall. Außerdem führt der Reformvertrag durch die Möglichkeit von europäischen Bürgerinitiativen direktdemokratische Elemente in das EU System ein. Weitere Elemente sind die demokratische Legitimation des vom Rat vorgeschlagenen Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament (ohne, dass das Europäische Parlament jedoch einen eigenen Kandidaten vorschlagen könnte!) und die Öffentlichkeit der Ratsentscheidungen in legislativen Verfahren. In der GASP besitzt das Europäische Parlament jedoch auch weiterhin keinerlei Zuständigkeit und hat generell kein Recht zur Gesetzesinitiative, diese obliegt weiterhin ausschließlich der Europäischen Kommission. Das Europäische Parlament hat nach wie vor nicht die Kompetenz, die Europäische Kommission direkt zu wählen, sondern kann nur dem Vorschlag des Rates über den Kommissionspräsidenten und über das Kommissarskollegium insgesamt zustimmen oder ihn ablehnen. Auch die unveränderte Anwendung des Prinzips der degressiven Proportionalität bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament könnte von der Warte der *input*-Legitimation aus kritisch gesehen werden, weil hierdurch Abgeordnete aus bevölkerungsreichen Mitgliedsstaaten proportional mehr Bürgerinnen und Bürger repräsentieren als ihre Parlamentskollegen aus bevölkerungsarmen Mitgliedsstaaten.

Im gleichzeitig mit dem Vertrag von Lissabon angenommenen sogenannten Subsidiaritätsprotokoll²⁷⁸ wird ein „Frühwarnsystem“ für die mitgliedstaatlichen Parlamente normiert. Gemäß Art. 4 des Protokolls müssen in jedem Abschnitt des europäischen Gesetzgebungsverfahrens die Entwürfe von Gesetzgebungsakten den

²⁷⁶ Vgl. Kaiser, R./Prange, H., „A new concept for deepening European integration? – The European research area and the emerging role of policy coordination in a Multi-Level Governance system“, European Integration online Papers 6:18, 2002, S.1., cf. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm>.

²⁷⁷ Benz, A., „Compound representation in EU Multi-Level Governance“, in Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Linking EU and national Governance, Oxford, New York, 2003, S.83: „[...] an unbiased transmission of citizens' interests in the process of governance“.

²⁷⁸ Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

nationalen Parlamenten zugeleitet werden. Dies betrifft die Europäische Kommission, den Rat und das Europäische Parlament. Die nationalen Parlamente sind nun berechtigt, innerhalb von acht Wochen nachdem sie die jeweiligen Entwürfe erhalten haben, in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb die Entwürfe ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind (Art. 6 des Protokolls). Begründete Stellungnahmen verpflichten jedoch nur dann zu einer Überprüfung der Entwürfe, wenn die Anzahl der begründeten Stellungnahmen einen bestimmten Anteil der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten jeweils zugewiesenen Stimmen erreicht (Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 des Protokolls). Darüber hinaus können die nationalen Parlamente gemäß Art. 8 des Protokolls über ihre jeweiligen Mitgliedstaaten Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV erheben, wenn sie einen europäischen Gesetzgebungsakt für unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip halten (Art. 8 des Protokolls).

Ungeachtet der durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Änderungen und Vereinfachungen in den europäischen Gesetzgebungsverfahren bestehen einige grundsätzliche Probleme weiter fort. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zwar zu einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten beigetragen. Hierzu sind die Zuständigkeiten der EU zum ersten Mal klar im europäischen Primärrecht (Art. 2 AEUV) kategorisiert worden. Es wird zwischen ausschließlichen Zuständigkeiten der EU (Art. 2 Abs. 1 AEUV), geteilten Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 2 AEUV), und Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen (Art. 2 Abs. 5 AEUV) unterschieden. Wie die Europäische Kommission im Weißbuch „Europäisches Regieren“ zurecht an der legislatorischen Praxis des Rates und des Europäischen Parlaments kritisierte, werden europäische Rechtsvorschriften jedoch inhaltlich zunehmend komplizierter, unübersichtlicher und für die Bürgerinnen und Bürger schlichtweg unverständlich, da sie mit unnötigen Detailregelungen überlastet werden, was nicht zuletzt auch die Umsetzung von europäischen Rahmengesetzen in nationales Recht unnötig in die Länge zieht.²⁷⁹

Die zukünftige legislative Praxis wird zeigen, inwieweit die nationalen Parlamente von ihren neuen Rechten Gebrauch machen und ob durch die neuen Beteiligungsregeln der nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsprozess die Akzeptanz der getroffenen Regelungen in den Mitgliedsstaaten steigen wird. Weiterhin problematisch ist jedoch, dass eine Vielzahl von Politikfeldern auf europäischer Ebene allein zwischen der Europäischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Regierungen koordiniert wird, obwohl hierfür weiterhin eine vertragliche Grundlage nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung fehlt. In diesen Fällen ist eine Beteiligung sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente nicht vorgesehen, zu denken ist hier insbesondere an die Fiskal-, Sozial-, Gesundheits-, Renten-, Beschäftigungs-, Umwelt- und Klimapolitik. Im Folgenden wird diese unter demokratietheoretischen Gesichts-

²⁷⁹ Europäische Kommission, „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch“, op.cit., S.24; Vgl. auch Hippe, W., „Soft law. Europäische Kulturpolitik und ihre Koordinierung“, Kulturpolitische Mitteilungen, Nr.119 IV, 2007, S.76.

punkten problematische Methode der Politikgestaltung, die sogenannte Offene Methode der Koordinierung, näher beleuchtet.

3.2. Undurchsichtige Entscheidungsverfahren

Europäisches Regieren sollte sich nach Meinung der Europäischen Kommission vor allem an den Grundsätzen der Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz orientieren, um den übergeordneten Zielen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität politischer Entscheidungen zu dienen.²⁸⁰ Die konsequente Weiterentwicklung von neuen Formen demokratischer Partizipation und Interessenvermittlung in politischen Entscheidungsverfahren erscheint im Hinblick auf skeptische und ablehnende Positionen gegenüber dem Projekt der europäischen Integration mehr als wünschenswert.

Parallel zur Vollendung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 stieg die Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in den EU-Mitgliedsstaaten stark an.²⁸¹ Die Übertragung von Regulierungskompetenzen zur Schaffung des gemeinsamen Binnenmarkts auf die supranationale Ebene fand keine Entsprechung in der Übertragung von Regulierungskompetenzen in anderen damit unmittelbar verbundenen Politikfeldern, wie der Fiskal-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik.²⁸² Nichtsdestotrotz zeigte es sich, dass mit dem Abbau von Schranken für den freien Arbeitskräfte-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr („negative Integration“) unerwünschte sozioökonomische Effekte einhergingen, die einer gemeinsamen Regelung der Mitgliedsstaaten bedurften, da deren eigene wirtschaftspolitische Spielräume durch die Integration geringer geworden waren.²⁸³ Als eine der ersten Maßnahmen zum Ausgleich dieser negativen Auswirkungen wurde auf dem Amsterdamer Gipfel der Staats- und Regierungschefs 1997 die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ins Leben gerufen, die zwar keine eigene Regulierungskompetenz der EU auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik begründete, jedoch vorsah, dass die Gemeinschaft die jeweiligen nationalen Arbeitsmarktpolitiken koordinieren sollte²⁸⁴ – die Offene Methode der Koordinierung oder auch *Open Method of Coordination* (OMC) war geboren.

Die Grundlagen dieses Verfahrens der Politikgestaltung wurden von der Europäischen Kommission bereits 1993 im Rahmen der Beschäftigungspolitik als

²⁸⁰ Ibid., S.13; Vgl. auch *Pernice, I.*, op.cit., S.739.

²⁸¹ Die Arbeitslosenquote stieg im EU-Durchschnitt von 7,7 Prozent im Jahr 1990 auf 11,1 Prozent im Jahr 1994. Vgl. *Goetschy, J.*, „The European employment strategy: genesis and development“, *European Journal of Industrial Relations*, 5:2, 1999, S.121.

²⁸² Dies scheiterte an den Vetos einzelner Mitgliedsstaaten, insbesondere des Vereinigten Königreichs.

²⁸³ Vgl. *Eichhorst, W./Rhein, T.*, „Die Europäische Beschäftigungsstrategie – Beispiel der Methode der offenen Koordinierung“, Offene Methode der Koordinierung im Sozialrecht: Bundestag des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. 21.-22. Oktober 2004 in Aachen, Wiesbaden, 2005, S.53.

²⁸⁴ Die Koordinierungskompetenz der EG auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik wurde in Art.125 EGV durch den Vertrag von Amsterdam 1997 erstmals vertraglich normiert.

„offener Koordinierungsmechanismus“ auf die politische Agenda gebracht.²⁸⁵ Zu dieser Zeit zeigte sich das politische Bedürfnis im Kreis der Regierungen der Mitgliedsstaaten, dass die EU Maßnahmen gegen die zunehmende Arbeitslosigkeit ergreifen sollte. Allerdings fehlte zum damaligen Zeitpunkt eine Rechtsgrundlage für bindende Rechtsakte (insbesondere europäische Richtlinien) in diesem Bereich. Daher entschieden sich die Staats- und Regierungschefs, auf EU Ebene Maßnahmen ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage zu ergreifen, die für die Mitgliedstaaten keinen zwingenden, sondern nur empfehlenden Charakter haben sollten.²⁸⁶

Kernelement dieser Methode ist die Strukturierung des Prozesses der Informationsermittlung, des Informations- und Wissensaustauschs und der multi-lateralen Kommunikation durch eine zentrale Instanz – der Europäischen Kommission. Der Vorteil dieser Steuerungsform ist deren angebliche Geeignetheit, politische Entscheidungen besser an die Bedürfnisse der von den Entscheidungen betroffenen Bürgerinnen und Bürger anzupassen, d.h. politische Entscheidungen effektiver und effizienter²⁸⁷ zu gestalten.

In der Abschlusserklärung des Europäischen Rats von Lissabon im Jahr 2000 wurde diese Methode auf weitere Politikbereiche ausgeweitet.²⁸⁸ Seitdem wird sie in immer mehr Politikbereichen eingesetzt, in denen die EU über keine ausschließlichen oder nur ergänzenden Kompetenzen verfügt und in denen nationale und regionale Unterschiede besonders berücksichtigt werden müssen, wie z.B. in der Unternehmens-, Forschungs-, Bildungs-, Innovations-, Jugend-, Sozial-, Renten-, Gesundheits-, Asyl- und Migrationspolitik.²⁸⁹

Dennoch ist der OMC auch im Reformvertrag von Lissabon keine generelle Querschnittsfunktion eingeräumt worden.²⁹⁰ Zwar lautet Art.2 Abs. 3 AEUV: „die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe dieses Vertrags, für deren Festlegung die Union zuständig ist“; und in Art.2 Abs.5 S.1 heißt es: „in bestimmten Bereichen ist die Union nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur

²⁸⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch“, Bulletin der EG, Beilage 6/93, Luxemburg, 1993.

²⁸⁶ Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde hierfür in Art. 125 EGV allerdings nachträglich eine vertragliche Grundlage geschaffen, die auf den Bereich der Beschäftigungspolitik beschränkt ist.

²⁸⁷ Effektivität bezeichnet den Grad der Zielerreichung („die Richtigen Dinge tun“). Unter Effizienz wird das Verhältnis zwischen dem erzielten Ergebnis und den eingesetzten Mitteln verstanden („Die Dinge richtig tun“). Vgl. die Definitionen im Online Verwaltungswörterbuch „Olev.de“. www.olev.de/e/effekt.htm.

²⁸⁸ Vgl. *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23.-24.3.2000., SN 100/00, Punkt 7.

²⁸⁹ *Edler, J./Kuhlmann, S.*, „Towards one system? The European research area initiative, the integration of research systems and the changing leeway of national policies, Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 14:1, 2005, S.59-68.

²⁹⁰ 96% des Textes des Vertrags von Lissabon sind mit dem Text des ursprünglichen Verfassungsvertrages identisch. Vgl. die Analyse von „Open Europe“ www.openeurope.org.uk/research/comparison.pdf.

Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt“. Jedoch ist dies nicht im Sinne einer horizontalen OMC Norm zu verstehen, durch die OMC als eigenständige Kompetenzkategorie normiert werden würde. Der „informelle“ und intransparente Charakter der OMC bleibt daher auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon weiter bestehen.²⁹¹

Dies ist natürlich Wasser auf die Mühlen von Kritikern. Die Behauptung, dass die Europäische Kommission mit Hilfe der OMC „heimlich, still und leise“ – und von der breiten Öffentlichkeit weitestgehend unbeobachtet – Gestaltungsmacht in Politikbereichen errungen hat, die vorher der ausschließlichen Kompetenz der EU-Mitgliedsstaaten unterworfen waren, oder in denen der EU auch nach dem Vertrag von Lissabon nur eingeschränkte Rechtssetzungsbefugnisse vorbehalten sind, ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Gleichzeitig werden die durch den Vertrag von Lissabon normierten Beteiligungsregeln für die mitgliedstaatlichen Parlamente durch dieses Verfahren konterkariert, da die Koordination ausschließlich auf Ebene der Exekutiven, d.h. der Europäischen Kommission und der Regierungen der Mitgliedsstaaten stattfindet.

Das „demokratische Problem“ des europäischen Mehrebenensystems besteht daher nicht in dem Verlust der Handlungsfähigkeit der nationalstaatlichen Ebene, sondern – im Gegenteil – in der überproportionalen Stärkung der nationalen Exekutiven zulasten der Berücksichtigung und Durchsetzung legitimer (zivil-) gesellschaftlicher Interessen.²⁹² Reformvorhaben auf nationaler Ebene, gerade wenn sie mit unpopulären Maßnahmen verbunden sind, könnten so aufgrund des so genannten „TINA-Arguments“²⁹³ und unter Heranziehung mutmaßlich erfolgreicher Beispiele aus anderen Staaten mit völlig anderen Traditionen einfacher gegen gesellschaftliche Widerstände durchgesetzt werden.

Würde die OMC konsequent weiterentwickelt werden, dann könnte sie sich als kooperativ-akteurzentrierter Ausweg aus der europäischen „Politikverflechtungsfalle“²⁹⁴ erweisen, solange die in der Erklärung von Laeken geforderte institutionelle Demokratisierung des EU Systems *de facto* noch nicht komplett voll-

²⁹¹ Vgl. *Krebber, S.*, „Die Koordinierung als Kompetenzkategorie im EU-Verfassungsentwurf aus dogmatischer Sicht“ (Schriftliche Fassung des am 14.05.2004 im Rahmen des in Weimar veranstalteten Symposiums „Vom Vertrag zur Verfassung? – Der Konventsentwurf in der Analyse“ gehaltenen Vortrages), Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 2004, S.592f.

²⁹² Vgl. auch *Grande, E.*, „Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflusslogik europäischer Politikverflechtung“, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.) Europäische Integration, Opladen, 1996, S.393.

²⁹³ „There is no alternative!“ Der Begriff geht zurück auf die, in die Vorteile des deregulierten Marktes vertrauenden, einschneidenden Wirtschaftsreformen der Thatcher-Regierung in Großbritannien Anfang der 1980er Jahre. Vgl.: www.phrases.org.uk/meanings/376000.html.

²⁹⁴ Vgl. *Scharpf, F.W.*, „Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, Politische Vierteljahresschrift 26, 1985, S.323-356.

zogen ist²⁹⁵. Die verfahrensmäßige Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen, die sich in erster Linie nicht-hierarchischer Verhandlungssysteme bedient, könnte dafür eine Lösung sein.²⁹⁶ Diese Form der Politikgestaltung würde sich durch Flexibilität der Maßnahmen, Partizipation der von den politischen Entscheidungen Betroffenen in den Entscheidungsprozessen und Dezentralisierung der Entscheidungsgewalt sowie wechselseitiges Lernen und wechselseitige Anpassung auszeichnen und somit entscheidend zur Transparenzsteigerung und somit größerer Akzeptanz in der Bevölkerung führen.²⁹⁷ Die Institutionalisierung von Beteiligungsverfahren möglichst aller gesellschaftlichen Gruppen könnte zu größerer Akzeptanz von politischen Entscheidungen in der europäischen Öffentlichkeit führen und somit zu einem Rückgang europakritischer Positionen oder Parteien führen.

Schlussfolgerungen

Ebenso wie der Vertrag von Maastricht stellt der Vertrag von Lissabon eine grundsätzliche Änderung der bestehenden Verträge, also des Primärrechts der EU, dar. Die EU entwickelt sich dadurch noch weiter in Richtung eines Gemeinwesens, welches alle Funktionen eines Staates erfüllt, ohne jedoch selbst ein Staat zu sein. Ebenso wenig wie der Nationalstaat je ein Selbstzweck sein durfte und darf, darf auch heute die EU kein Selbstzweck sein, sondern ein Mittel, um zur Gestaltung besserer Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger in Europa und zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme beizutragen, insbesondere im Hinblick auf solche, welche von ihren einzelnen Mitgliedsstaaten nicht mehr in gleicher Weise allein gelöst werden können.²⁹⁸

²⁹⁵ Vgl. *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Laeken, 15.12.2001, SN 300/1/01 REV1, S.21: „[...]Die Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden. [...]“.

²⁹⁶ Vgl. Borràs, S./Jacobsson, K., „The open method of co-ordination and new Governance patterns in the EU“, *Journal of European Public Policy* 11:2, 2004, S.185-208; Caporaso, J. A./Wittenbrinck, J., „The new modes of governance and political authority in Europe“, *Journal of European Public Policy* 13:4, 2006, S.476-477.

²⁹⁷ Vgl. Héritier, A., „New modes of Governance in Europe: policy-making without legislating“, in Héritier, A., (Hrsg.), *Common goods. Reinventing European and international Governance*, Lanham, 2002, S.187.

²⁹⁸ Wie das Problem des Klimawandels, die aktuelle weltweite Finanzkrise mit ihren noch nicht vorhersehbaren realwirtschaftlichen Folgen oder der Umgang mit dem demographischen Wandel in allen europäischen Gesellschaften. Aber auch Fragen der Arbeitsmarktpolitik, des Verbraucherschutzes und der Sicherheitspolitik. Vgl. zur Thematik globaler, gemeinschaftlich auf EU-Ebene zu lösender politischer Fragen: *Europäischer Rat*, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Laeken, 15.12.2001, op.cit., S.21; Hobe, S., „Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung. . Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert“, *Archiv des Völkerrechts* 37, 1999, S.263; Schorlemmer, S., „Verrechtlichung contra Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen“ und Zangl, B./Zürn, M., „Make Law, not War: internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance“, in: Zangl, B./Zürn, M. (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, 2004, S.76 und S.13; Kadelbach, S., „Ethik des Völkerrechts unter Bedingungen der Globalisierung“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, 2004, S.7; Tomuschat, C., „The Law of the International Community“, in Vereinte Nationen (Hrsg.), *International Law on the eve of the Twenty-first century. Views from the International Law Commission*, New York, 1997, S.39.

Neben der „Renaissance“ der Region seit den 1980er Jahren kann seit dem Beginn der 1990er Jahre von einer „Renaissance“ der Zivilgesellschaft im System europäischen Regierens gesprochen werden, welche sich in der deutlicheren Artikulation europakritischer Positionen äußert. Das Problem der bislang nicht ausreichend vorhandenen partizipativen Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger Europas in diesem System politisch mit zu gestalten, manifestiert sich besonders in dem seit dem Beginn der 1990er Jahre wahrgenommenen „permissiven Konsens“ der europäischen Öffentlichkeit(en) gegenüber dem Projekt der europäischen Integration. Die vielfach angesprochene mangelnde demokratische Legitimation der politischen Entscheidungen innerhalb der EU liegt in erster Linie in zu wenig transparenten Entscheidungsverfahren begründet und nicht in der mangelnden Rückkopplung dieser Prozesse an das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente.

Der Vertrag von Lissabon begründet zusätzliche Zuständigkeiten der EU, weitet bestehende Zuständigkeiten inhaltlich aus und „supranationalisiert“ Sachbereiche, die bisher der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterlagen. Zwar wurden die dringend notwendigen Anpassungen des institutionellen Gleichgewichts an eine EU der 27 vollzogen, die Zuständigkeit der Union für einzelne Politikbereiche aber nicht adäquat erweitert. Insofern besteht das erwähnte Ungleichgewicht zwischen Regelungskompetenz und institutioneller und verfahrensmäßiger Ausgestaltung fort. Insbesondere Politikbereiche, die direkt mit der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik zusammenhängen, werden auch in Zukunft über die OMC auf gesamteuropäischer Ebene koordiniert werden.

Solange Demokratie wesentlich durch die Parlamente der EU Mitgliedstaaten der jeweiligen nationalen Öffentlichkeit vermittelt wird, liegt das Hauptproblem eher in einer nicht existierenden gesamteuropäischen Öffentlichkeit und nicht in der mangelnden demokratischen Verantwortlichkeit von Rat und Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten. Bei dem viel beklagten Demokratiedefizit handelt es sich daher eher um ein strukturelles als um ein institutionelles Problem. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zwar ein großer Schritt zur Überwindung dieses strukturellen Problems getan, allerdings ist dieses Problem von einer generellen Lösung noch weit entfernt. Dies ist der eigentliche Ansatzpunkt für konstruktive und legitime europakritische Positionen.

Letztendlich handelt es sich um Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit von Institutionen. Dies ist untrennbar mit Vertrauen in die Institutionen selbst verbunden, was wiederum mit Identität zusammenhängt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden einige potentiell identitätsstiftende Institutionen geschaffen. Zu denken ist hier an das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählt wird und an das Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, welches verschiedene bisherige Ämter, die für die auswärtigen Beziehungen der EU zuständig waren, zusammenfasst. Die weitere Integrationsentwicklung wird zeigen,

inwieweit diese Institutionen tatsächlich in der Lage sind, zu Bildung einer gesamteuropäischen Identität beizutragen, die letzten Endes zur Überwindung europakritischer Positionen und zur Schaffung einer breiteren Akzeptanz in der europäischen Bevölkerung führen würde. Hierin liegt die Chance den Weg von einem „permissiven Konsens“ hin zu einem „wirklichen Konsens“ über den Fortgang der europäischen Integration zu finden.

Die alten Ideale der Europäischen Bewegung der Nachkriegszeit sind heute aktuell wie nie zuvor: Europa als bürgernaher, demokratischer Bundesstaat, der dem Subsidiaritätsprinzip sowie dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet und den Frieden zwischen den europäischen Völkern dauerhaft zu sichern in der Lage ist. Die Zunahme europakritischer Positionen in der öffentlichen Wahrnehmung sollte als eine Mahnung interpretiert werden, sich diese ursprünglichen Ideale des „Projektes Europa“ immer wieder vor Augen zu führen und sich von wissenschaftlicher Seite kritisch mit Widersprüchen und Schwachstellen europäischer Politik auseinanderzusetzen.

Pas de Progrès sans Critique. La Fonction des Positions Critiques pour l'Intégration Européenne

Même s'ils sont parfois méconnus du grand public, beaucoup de changements relatifs au système communautaire de gouvernance à multi-niveaux ont eu lieu durant la dernière décennie, et ceci en liaison avec le principe selon lequel « tout est possible pour n'importe quel niveau politique ». Cela signifie que chaque acteur du système multi-niveaux peut tenter d'obtenir des compétences pour élaborer des pouvoirs discrétionnaires dans des domaines politiques dans lesquels il ne dispose pas de compétences à l'origine. Ceci conduit à une situation de manque de transparence et de responsabilité face aux décisions politiques. En même temps, on peut remarquer un désaccord croissant de l'opinion publique vis-à-vis du projet d'intégration européenne.

La recherche sur l'intégration européenne et sur la gouvernance multi-niveaux en Europe vient de commencer de prendre en compte la montée de l'opposition d'un large public et de certains groupes politiques depuis le début des années 1990 contre le projet d'intégration européenne (« Post-Maastricht-Blues »). Cet accroissement dans l'opposition contre l'Europe s'est développé de pair avec le progrès qu'a connu l'intégration européenne depuis ce même temps.

Le présent article propose d'éclairer le paradoxe de la perte du « consensus permissif » de l'opinion publique à l'endroit du processus d'intégration européenne, alors que ce dernier connaît à présent une nouvelle étape importante d'approfondissement avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'article tente aussi de contribuer à la discussion sur « l'analyse historique » de l'intégration européenne en partant des théories de l'intégration classiques et modernes, à la lumière des évolutions récentes. En effet, la politique pratique n'a pas seulement un impact

sur la théorie politique mais la théorie a également un impact sur la formation de la réalité. Les théories, les plus influentes de l'intégration européenne, à savoir les paradigmes classiques aussi bien que les plus récentes approches théoriques sont présentés. Un but de l'article est d'examiner de façon critique les idées sur les positions critiques face à l'intégration européenne proposé par les théories respectives. Deux changements majeurs dans la recherche sur l'Union européenne pourraient être identifiés au cours des vingt dernières années, soit la diffusion de la perspective de «gouvernance» et le «tournant normatif». La recherche sur l'intégration européenne s'intéresse néanmoins plutôt au «comment» au lieu du «pourquoi».

En s'appuyant sur les différentes typologies d'euroscpticisme, d'alter-européisme et d'anti-européisme, les rôles que jouent les positions critiques dans les théories de l'intégration sont présentés. Après avoir dessiné les contours de l'UE comme un système de gouvernance à multi-niveaux, des critiques «classiques» face au processus décisionnel au sein de ce système – le manquement de légitimité démocratique, de transparence et de responsabilité seront présentés et discutés avec l'accent mis sur ce qu'on appelle de nouveaux modes de gouvernance, notamment la méthode ouverte de coordination.

Les critiques légitimes devraient être pris en compte à la fois par des politiques pro-européens ainsi que par des chercheurs travaillant sur des questions d'intégration européenne afin de contribuer positivement à l'évolution de cette intégration. Le champ ne doit pas être laissé au populisme et extrémisme politique.

CURRICULUM VITAE

Simon Lang

Date of Birth: 13 March 1973
Place of Birth: Landau (Pfalz), Germany
Address: Hirschstr. 3
67346 Speyer, Germany
E-Mail: simon.lang@hamburg.de

Academic Education

09/2009-04/2010 Doctoral student at the Tallinn University of Technology in the Technology Governance Programme

08/2007-08/2009 Doctoral studies at the German University of Administrative Sciences (DHV) Speyer

05/2004-04/2005 Postgraduate studies at the German University of Administrative Sciences (DHV) Speyer
Degree: *Master of Public Administration* (Mag. rer. publ.);

03/2003-04/2004 Studies of Public International Law at the University of Hamburg
Degree: *Bachelor of Laws* (Baccalaureus juris)
Degree: *Master of Laws* (Magister juris)

11/2002-02/2003 Studies of Public Administration at the German University of Administrative Sciences (DHV) Speyer
Certificate in Public Administration

10/2001-09/2002 Studies of Modern and Recent History at the University of Strasbourg
Degree: *Master in Modern and Recent History*
(Diplôme d'Etudes Approfondies)

10/2001-09/2002 Studies of European Studies at the University of Strasbourg
Degree: *Master in European Studies* (Diplôme Interdisciplinaire d'Etudes Européennes)

10/1992- Studies of Law, History and Political Sciences at the Universi-

10/1999

ties of Heidelberg, Montpellier and Freiburg

Topics of final theses

“Dezentralisierung als umfassende Staatsreform in Frankreich? Diskussionen und Realität vom ‘Programme de Nancy’ 1865 über die ‘Loi Defferre’ 1982 bis zur Verfassungsreform 2003” (*Master of Public Administration*)

“Die völkerrechtliche Problematik militärischer Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrats mit dem Ziel des Regimewechsels” (*Master of Laws*)

“Les relations franco-allemandes à l’ère Schmidt-Mitterand, 1981-1982” (*Master in Modern and Recent History*)

Languages

German (mother tongue)

English (high)

French (high)

Russian (basic)

Spanish (basic)

Work experience

10/2009- Lecturer at the University of Strasbourg

05/2009- Lecturer at the DHV Speyer

09/2007- Acting Partner at Zehfuß & Lang Public Affairs

10/2007- Senior Consultant at the Institute for Holistic Business Process
10/2009 Design (IHBD), Speyer

04/2007- Academic Assistant at the Chair of Modern and Recent History
DHV Speyer

06/2007- Project Manager at the Center for Science and Research Mana-
01/2007 gement (ZWM) Speyer

12/2006- Freelance Lecturer for International Relations
05/2006

04/2006- European Affairs Counsellor at the European Organisation for
10/2005 Astronomical Research in the Southern Hemisphere (ESO),
Munich

- 10/2004-09/2004 Visiting Analyst at Rambøll Management, Hamburg
- 1994-2001 Various internships in both public and private organisations:
 Frisch, Conradi, Kazempour – Attorneys at Law, Worms;
 Representation of the Land of Rhineland-Palatinate to the European Union, Brussels
 Diedisheim, Nogarède – Attorneys at Law, Nîmes;
 CIELA Consulting, Sofia;
 Drs. Burret – Chartered Accountants and Auditors, Ludwigshafen

Main areas of interest

History of European Integration, Governance in the EU and EU policies, Cross-border Cooperation, Science and Research Management

Publications

“Kein Integrationsfortschritt ohne Kritik: Die Funktion Europakritischer Positionen für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration.” In F. Clavert, P. Hamman and B. Wasserberg (eds). *Contre l’Europe? Anti-européisme, Euroscepticisme et Alter-européisme dans la Construction Européenne (Volume 1): Les Concepts*. Stuttgart: Franz Steiner, in press.

“Der Oberrhein: Ein Fluss, zwei Sprachen, drei Staaten ... und viele Gremien.” *politicum* 109 “Grenzerfahrungen: Metamorphosen von Lebensräumen an und mit Grenzen.” Graz 2009, 37-44.

“Ouvrir le ‘black box’: Approche de la notion d’acteur de la coopération transfrontalière.” In B. Wassenberg (ed.). *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): Les Régions Frontalières Françaises*. Stuttgart: Franz Steiner 2009, 169-189.

“The Role of the European Research Area within the System of European Multi-Level Governance.” *RDEGNT – Rivista di Diritto, Economia e Gestione delle Nuove Tecnologie* 3 (3), 2009, 317-338.

ELULOOKIRJELDUS

Simon Lang

Sünnikuupäev: 13.03.1973
Sünnikoht: Landau (Pfalz), Germany
Aadress: Hirschstr. 3
67346 Speyer, Germany
E-Mail: simon.lang@hamburg.de

Hariduskäik

09/2009-
04/2010 Doktorant Tallinna Tehnikaülikoolis

08/2007-
08/2009 Doktorant Saksamaa Avaliku Halduse Ülikoolis Speyeris
(German University of Administrative Sciences (DHV) Speyer)

05/2004-
04/2005 Magistriõpingud Saksamaa Avaliku Halduse Ülikoolis
Speyeris (German University of Administrative Sciences
(DHV) Speyer)
Kraad: *Avaliku halduse magister* (Mag. rer. publ.)

03/2003-
04/2004 Rahvusvahelise Avaliku Õiguse õpingud Hamburgi Ülikoolis
Kraad: *Õigusteaduste bakalaureus* (Baccalaureus juris)
Kraad: *Õigusteaduste magister* (Magister juris)

11/2002-
02/2003 Avaliku Halduse õpingud Saksamaa Avaliku Halduse
Ülikoolis (DHV) Speyer
Diplom avaliku halduses (*Certificate in Public Administration*)

10/2001-
09/2002 Õpingud Strasbourg`i Ülikoolis kaasaegse ning lähiajaloo
erialal
Kraad: *Kaasaegse ning Lähiajaloo magister*
(Diplôme d'Etudes Approfondies)

10/2001-
09/2002 Õpingud Strasbourg`i Ülikoolis Euroopa Teaduste erialal
Degree: *Euroopa Teaduste magister* (Diplôme
Interdisciplinaire d'Etudes Européennes)

10/1992-
10/1999 Õigusteaduse, Ajaloo ja Politoloogia õpingud
Heidelberg`i, Montpellier`i ja Freiburg`i ülikoolis

Lõputööde pealkirjad

'Dezentralisierung als umfassende Staatsreform in Frankreich? Diskussionen und Realität vom „Programme de Nancy“ 1865 über die „Loi Defferre“ 1982 bis zur Verfassungsreform 2003' (*Avaliku halduse magister*)

'Die völkerrechtliche Problematik militärischer Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrats mit dem Ziel des Regimewechsels' (*Õigusteaduste magister*)

'Les relations franco-allemandes à l'ère Schmidt-Mitterand, 1981-1982' (*Kaasaegse ning Lähiajaloo magister*)

Keeled

Saksa keel (emakeel)

Inglise keel (kõrgem tase),

Prantsuse keel (kõrgem tase),

Vene keel (alg tase)

Hispaania keel (alg tase),

Töökogemus

10/2009-	Lektor Strasbourg`i Ülikoolis
05/2009-	Lektor Saksamaa (DHV) Speyer`i Ülikoolis
09/2007-	Tegevpartner firmas Zehfuß & Lang Public Affairs
10/2007- 10/2009	Vanemkonsultant Projekteerimisinstituudis (IHBD), Speyer
04/2007-	Assistent Kaasaegse ja Lähiajaloo kateedris (DHV) Speyer
06/2007- 01/2007	Prjektijuht (ZWM) Speyer Teadus- ja Arendustegevuse Juhtimise Keskus
12/2006- 05/2006	Vabakutseline lektor rahvusvaheliste suhete alal
04/2006- 10/2005	Euroopa asjade spetsialist Lõuna poolkera Astronoomia uuringute organisatsioonis (ESO), Munich
10/2004- 09/2004	Külalisanalüütik firmas Rambøll Management, Hamburg

1994-2001 Praktika läbimine avalikus kui erasektori organisatsioonides:
Frisch, Conradi, Kazempour – Attorneys at Law, Worms;
Representation of the Land of Rhineland-Palatinate to the
European Union, Brussels
Diedisheim, Nogarède – Attorneys at Law, Nîmes;
CIELA Consulting, Sofia;
Drs. Burret – Chartered Accountants and Auditors,
Ludwigshafen

Uurimisvaldkonnad

Euroopa integratsiooni ajalugu, Euroopa Liidu valitsemine ning Euroopa Liidu poliitikat, piiriülene koostöö, teadus- ja arendustegevuse juhtimine

Publikatsioonid

‘Kein Integrationsfortschritt ohne Kritik: Die Funktion Europakritischer Positionen für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration.’ In F. Clavert, P. Hamman and B. Wasserberg (eds). *Contre l’Europe? Anti-européisme, Euroscepticisme et Alter-européisme dans la Construction Européenne (Volume 1): Les Concepts*. Stuttgart: Franz Steiner, ajakirjanduses.

‘Der Oberrhein: Ein Fluss, zwei Sprachen, drei Staaten ... und viele Gremien.’ *politicum* 109 „Grenzerfahrungen: Metamorphosen von Lebensräumen an und mit Grenzen.“ Graz 2009, 37-44.

‘Ouvrir le „black box“: Approche de la notion d’acteur de la coopération transfrontalière.’ In B. Wassenberg (ed.). *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 1): Les Régions Frontalières Françaises*. Stuttgart: Franz Steiner 2009, 169-189.

‘The Role of the European Research Area within the System of European Multi-Level Governance.’ *RDEGNT – Rivista di Diritto, Economia e Gestione delle Nuove Tecnologie* 3 (3), 2009, 317-338.

TALLINN UNIVERSITY OF TECHNOLOGY
DOCTORAL THESES
SERIES I: SOCIAL SCIENCES

6. **Ülle Madise.** Elections, Political Parties, and Legislative Performance in Estonia: Institutional Choices from the Return to Independence to the Rise of e-democracy. 2007.
7. **Tarvo Kungla.** Patterns of Multi-Level Governance in Europe: The Challenge of the EU's Enlargement. 2007.
8. **Mikk Lõhmus.** Avaliku halduse detsentraliseerimine Eestis. 2008.
9. **Tarmo Kalvet.** Innovation Policy and Development in the ICT Paradigm: Regional and Theoretical Perspectives. 2009.
10. **Thomas Duve.** Die Verschuldung deutscher Gemeinden: Präventionsansätze im Spannungsverhältnis von kommunaler Selbstverwaltung und staatlicher Gesamtverantwortung. 2009.
11. **Veiko Lember.** Contracting-Out Public Services and Public Procurement for Innovation: Revisiting Contracting Limits in Estonia and Beyond. 2009.
12. **Raivo Linnas.** An Integrated Model of Audit, Control and Supervision of the Local Government Sector: The Case of Estonia. 2010.
13. **Simon Lang.** Transformations in European R&D and Regional Policies within the Multi-Level Governance Framework: The Changing Nature of the European Union Ten Years after the Launch of the Lisbon Strategy. 2010.