

Scharpf, Fritz W.

Book

Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. Sonderband

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Scharpf, Fritz W. (1999) : Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. Sonderband, ISBN 3-593-36111-6, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69254>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Fritz W. Scharpf

REGIEREN IN EUROPA

Effektiv und
demokratisch?

CAMPUS

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Sonderband

Aus dem Englischen von Christoph Schmid

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Scharpf, Fritz W.:

Regieren in Europa: effektiv und demokratisch / Fritz W. Scharpf.

[Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Aus dem Engl.

übers. von Christoph Schmid]. – Frankfurt/Main; New York:

Campus Verlag, 1999

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Sonderband)

ISBN 3-593-36111-6

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1999 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

DTP: Cynthia Lehmann, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: Druckhaus »Thomas Müntzer«, Bad Langensalza

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Inhalt

Abbildungen	8
Danksagung	9
Einleitung	11
Kapitel 1	
Demokratie in einer kapitalistischen Wirtschaft	16
1.1 Zwei Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung	16
1.1.1 Input-orientierte Legitimation	17
1.1.2 Output-orientierte Legitimation	20
1.2 Die Grenzen europäischer Legitimität	29
1.2.1 Politik unterhalb der Wahrnehmungsschwelle	31
1.2.2 Konfliktminimierende Politiken	31
1.2.3 Entlehene nationale Legitimität	32
1.2.4 Legitimität und politische Handlungsfähigkeit	33
1.3 Nationale Demokratie im internationalen Kapitalismus	35
1.3.1 Kapitalistische Demokratie: Eine prekäre Symbiose	36
1.3.2 »Die große Transformation« – Ein kurzes Intermezzo?	39
1.3.3 Erneuter Verlust der Kontrolle über die nationalen Grenzen	43

Kapitel 2	
Negative und positive Integration	47
2.1 Ziele der regionalen Integration	48
2.1.1 Stadien der ökonomischen Integration	49
2.1.2 Die politische Dynamik der wirtschaftlichen Integration	50
2.2 Die supranationale Effektivität der negativen Integration	52
2.2.1 Direktwirkung und Vorrang	55
2.2.2 Die Konstitutionalisierung des Wettbewerbsrechts	57
2.2.3 Kampfansage an die gemischte Wirtschaftsordnung	60
2.2.4 Die politischen Kosten der negativen Integration	63
2.3 Die Schwäche der positiven Integration	70
2.3.1 Die notwendige Zustimmung	70
2.3.2 Eine intergouvernementale Erklärung	71
2.3.3 Nicht verhandelbare Konflikte	74
Kapitel 3	
Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik	81
3.1 Einleitung	81
3.2 Beschränkungen der nationalen Problemlösungsfähigkeit	83
3.2.1 Keynesianische Vollbeschäftigungspolitik	83
3.2.2 Regulativer Wettbewerb	85
3.2.3 Produktbezogene Regelungen	87
3.2.4 Produktions- und standortbezogene Regelungen	91
3.2.5 Verengung nationaler Problemlösungsspielräume	95
3.3 Re-Regulierung auf europäischer oder internationaler Ebene?	96
3.3.1 Marktschaffende Vorschriften	97
3.3.2 Produktstandards	99
3.3.3 Produktions- und standortbezogene Regelungen im Umweltschutz und in der Arbeitssicherheit	100
3.3.4 Sozialstaatliche Regelungen	104
3.3.5 Besteuerung	104
3.3.6 Makroökonomische Steuerung	105
3.4 Schlußfolgerung	107

Kapitel 4	
Nationale Lösungen bei offenen Grenzen	111
4.1 Die europäische Beschäftigungskrise	112
4.1.1 Der Erfolgsmaßstab: Beschäftigungsquoten	114
4.1.2 International exponierte und geschützte Sektoren	116
4.1.3 Öffentliche und private Dienstleistungen	120
4.2 Der Sozialstaat und die Dienstleistungen	123
4.3 Optionen der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten	130
4.4 Maßnahmen gegen die Erosion der Steuergrundlagen	134
Kapitel 5	
Der mögliche europäische Beitrag	140
5.1 Koordinierte nationale Beschäftigungspolitik?	141
5.2 Schranken der negativen Integration	144
5.2.1 Amsterdamer Vereinbarungen	144
5.2.2 Richtlinien des Rates	146
5.2.3 Kommission und Gerichtshof	147
5.3 Abgestufte Integration	151
5.3.1 Regelungen auf unterschiedlichem Niveau?	153
5.3.2 Ein Mindestniveau für Sozialausgaben?	156
5.3.3 Koordinierte institutionelle Reformen?	161
Zusammenfassung	
Die Legitimität der europäischen Mehrebenenpolitik	167
Abkürzungen	183
Literatur	185

Abbildungen

3-1	Nationale und europäische Problemlösungsfähigkeit	109
4-1	Gesamtbeschäftigung und Sozialausgaben	116
4-2	Beschäftigung in international exponierten Sektoren und Sozialausgaben	117
4-3	Beschäftigung in geschützten Sektoren und Sozialausgaben	120
4-4	Beschäftigung im privaten Sektor und Sozialausgaben	121
4-5	Beschäftigung im öffentlichen Sektor und Sozialausgaben	122
5-1	Wohlstand und Sozialausgaben in 22 OECD-Ländern	157
5-2	Wohlstand und Sozialausgaben in 15 EU-Mitgliedstaaten	158
5-3	Wohlstand und Sozialausgaben in 12 EU-Mitgliedstaaten	159

Danksagung

Viele der Analysen dieses Buchs wurden ursprünglich in Seminardiskussionen am Robert-Schuman-Zentrum des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz entwickelt; einige von ihnen wurden auch bereits in Arbeitspapieren des Schuman-Zentrums vorgestellt. Ihre Zusammenfassung in einem Buch wäre jedoch ohne die sanften, aber nachdrücklichen Anstöße von Yves Mény nicht möglich gewesen. Sein Geschick, harmlose Plaudereien über einen attraktiven Vorschlag in die Verpflichtung zu einem zeitaufwendigen Buchprojekt zu transformieren, kann ich nur neidvoll bewundern. Zu Dank verpflichtet bin ich auch den Studenten in meinen Seminaren am EHI Florenz und der Universität Konstanz, mit denen zusammen ich die hier vorgestellten Ideen intensiv diskutieren konnte. Schließlich gilt mein Dank Oliver Treib für seine kompetente Mitarbeit.

Köln, im August 1998

Fritz W. Scharpf

Einleitung

Der Zusammenbruch des Kommunismus wurde in Westeuropa als Bestätigung zweier grundlegender Überzeugungen begriffen. Politische Systeme, die mangels Legitimität ihre Herrschaft auf Furcht gründen müssen, so die eine, seien nicht nur mit menschlicher Freiheit und Würde unvereinbar, sondern auch mit den Funktionsvoraussetzungen ökonomischer Effizienz und einer dynamischen sozio-technischen Entwicklung. Unter modernen Bedingungen, so die zweite, könne die Legitimität politischer Systeme auf nichts anderes mehr gegründet werden als auf demokratische Selbstbestimmung und deren Verwirklichung in Institutionen, welche gewährleisten, daß die Herrschaft über das Volk zugleich auch Herrschaft durch das Volk und Herrschaft für das Volk sein muß.

Schon bald aber zeigte sich, daß die historische Bestätigung dieser beiden Grundüberzeugungen den Glauben an die Legitimität der eigenen politischen Systeme keineswegs bestärken konnte. In den wenigen Jahren seit dem Fall der Mauer ist der Triumph der Demokratie fast überall im Westen einem tiefen Unbehagen an der Politik gewichen. Die Überzeugung, daß das kollektive Schicksal der Nationen in vertrauenswürdigen und kompetenten Händen ruhe und daß die Erfüllung bürgerlicher Pflichten eine Selbstverständlichkeit sei, hat einem zunehmenden Mißtrauen gegenüber den demokratisch gewählten Regierungen und einem wachsenden Zynismus gegenüber dem Steuersystem, dem Wehrdienst und anderen bürgerlichen Pflichten Platz gemacht. Manche erklären diesen Befund durch die zunehmende Individualisierung und die Erosion zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation (Putnam 1996). Aber warum sollte sich dieser Prozeß gerade in den neunziger Jahren beschleunigt haben? Andere suchen die Ursache des Legitimitätsverlustes in den Unzulänglichkeiten bestimmter politischer Institutionen (Colomer 1996). Das ist zwar in manchen Fällen plausibel, erklärt aber nicht

die gleichzeitig in so vielen Ländern um sich greifende Politikverdrossenheit. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den demokratischen Verfassungsstaaten wäre es ohnehin schwer vorstellbar, daß bestimmte institutionelle Unzulänglichkeiten *auf nationaler Ebene* die weitverbreitete Malaise erklären könnten. Das vorliegende Buch geht statt dessen der Vermutung nach, die Erosion politischer Legitimität in Westeuropa könne die Folge einer verminderten Problemlösungsfähigkeit der Politik sein, die wiederum ihre Ursache in den miteinander verknüpften Prozessen der ökonomischen Globalisierung und der europäischen Integration hat.

Eine solche Argumentation setzt Klarheit über die theoretischen Grundlagen demokratischer Legitimität voraus. Ich beginne deshalb mit der analytischen Unterscheidung von zwei Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung: der input-orientierten Authentizität (Herrschaft durch das Volk) und der output-orientierten Effektivität (Herrschaft für das Volk), die im demokratischen Nationalstaat in komplementärem Zusammenwirken die Legitimation staatlicher Politik bewirken. Da aber auf der europäischen Ebene die sozio-kulturellen Voraussetzungen input-orientierter Selbstbestimmung vorderhand fehlen, ist die *normative* Reichweite europäischer Politik von vornherein begrenzt. Auf der nationalen Ebene dagegen beschränkt die europäische Integration die *faktische* Effektivität output-orientierter Selbstbestimmung.

Diese Beschränkungen sind deshalb gravierend, weil die moderne Demokratie sich immer in einer prekären Symbiose zur kapitalistischen Ökonomie entwickelt hat. Diese verdankt der Demokratie die Freiheit des Wirtschaftens innerhalb stabiler Rahmenbedingungen und die Sicherung des inneren Friedens, jene ist von den Leistungen der kapitalistischen Ökonomie abhängig und deshalb auch darauf angewiesen, die krisenhaften Zyklen und die schöpferische Zerstörung des dynamischen Kapitalismus in sozialverträglichen Grenzen zu halten. Diese Symbiose war außerordentlich erfolgreich während des »goldenen« Vierteljahrhunderts nach der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg, als die Integration der Weltwirtschaft einen historischen Tiefpunkt erreicht hatte und der Nationalstaat in der Lage war, hinter kontrollierbaren Außengrenzen die Wirtschaftsabläufe zu beeinflussen und sozialstaatliche wie andere marktkorrigierende Regeln durchzusetzen. Das Spannungsverhältnis zwischen der territorial begrenzten Politik und der im Prinzip weltweit operierenden Ökonomie hat sich jedoch seit den siebziger Jahren mit der zunehmenden Globalisierung der Kapitalmärkte, der Internationalisierung der Gütermärkte und insbesondere mit der fortschreitenden europäischen Integration erheblich verschärft. Die mögliche Folge wäre

ein Verlust effektiver demokratischer Selbstbestimmung, der das steigende Unbehagen an der Politik erklären könnte.

In diesem Buch können nicht alle Aspekte der Interaktion zwischen Politik und Ökonomie behandelt werden. Ich konzentriere mich auf den Beitrag der europäischen Integration zur Entstehung und zur Bewältigung der durch die ökonomische Integration erzeugten Legitimationsprobleme. Im Mittelpunkt des zweiten Kapitels steht deshalb die »negative Integration« in der Europäischen Gemeinschaft und ihr einzigartiger Erfolg bei der Beseitigung der in den Nachkriegsjahrzehnten gewonnenen Kontrolle des Nationalstaats über seine ökonomischen Außengrenzen. Durch die »Konstitutionalisierung« des Wettbewerbsrechts haben die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, die zunehmend mobileren finanziellen und wirtschaftlichen Interaktionen jeweils eigenen marktkorrigierenden Regelungen zu unterwerfen. Dieser Kompetenzverlust auf der nationalen Ebene könnte durch eine Politik der »positiven Integration« kompensiert werden, welche den weiteren Handlungsspielraum der Gemeinschaft für Zwecke einer marktkorrigierenden Re-Regulierung auf europäischer Ebene nutzt. Aber da Maßnahmen der positiven Integration von einem weitgehenden Einvernehmen der nationalen Regierungen im Ministerrat abhängen, können sie leicht durch Interessenkonflikte zwischen diesen blockiert werden. Im Ergebnis hätte dann die europäische Integration die Problemlösungsfähigkeit der Politik in Europa insgesamt vermindert.

Im dritten Kapitel werden die Bedingungen, unter denen dies der Fall sein könnte, genauer analysiert. Es zeigt sich, daß es in der Tat Politikbereiche gibt, in denen die Handlungsfähigkeit der nationalen Politik durch die wirtschaftliche Integration nur unerheblich eingeschränkt wird und in denen auch die europäische Politik Regelungen beschließen kann, deren Schutzniveau das in den fortschrittlichsten Mitgliedstaaten erreicht oder sogar noch verbessert. Aber es gibt auch Politikbereiche, die für die Legitimität demokratischer Sozialstaaten von höchster Wichtigkeit sind und in denen die nationale Problemlösungsfähigkeit durch die wirtschaftliche Integration stark eingeschränkt wird, während alle Bemühungen um einheitliche europäische Regelungen durch Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten blockiert werden. Diese Problemlösungsdefizite gefährden in der Tat die demokratische Legitimität der europäischen Mehrebenenpolitik.

Das vierte Kapitel wendet sich der nationalen Ebene zu, wo die größten der gegenwärtigen Probleme – Langzeitarbeitslosigkeit und die finanzielle Erosion des Sozialstaats – weithin als Folge der wirtschaftlichen Integration

und des Standortwettbewerbs verstanden werden. Entgegen einer weitverbreiteten Ansicht, so wird gezeigt, besteht jedoch kein negativer Kausalzusammenhang zwischen der Größe des Sozialstaates und der Gesamtbeschäftigung – und das gleiche gilt auch für die Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Die Probleme der Länder mit niedrigem Beschäftigungsniveau liegen vielmehr in den Bereichen der Volkswirtschaft, die vor dem internationalen Wettbewerb geschützt sind, und sie werden nicht von der Größe, sondern von bestimmten Strukturen des Sozialstaats dieser Länder verursacht. Wo dies der Fall ist, können Veränderungen in der Struktur der Sozialausgaben und in der Finanzierung des Sozialstaats erforderlich, aber auch ausreichend sein, um die wichtigsten Folgeprobleme der wirtschaftlichen Integration zu bewältigen.

Im fünften Kapitel wird argumentiert, daß es auch auf der europäischen Ebene noch ungenutzte Möglichkeiten zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa gibt. Zunächst wird gezeigt, daß die Amsterdamer Verpflichtung zur Koordinierung der Beschäftigungsstrategien größere Chancen eröffnet als allgemein angenommen wird. Bemerkenswert erscheint auch die gleichzeitig zu beobachtende Entwicklung im Recht der negativen Integration, wo Kommission und Gerichtshof nunmehr auch andere politische Ziele als die Maximierung des freien Wettbewerbs in die Abwägung einbeziehen. Andererseits ist es dem Amsterdamer Gipfel nicht gelungen, das beträchtliche Potential der »differenzierten Integration« auszuschöpfen, das es Mitgliedstaaten mit ähnlichen Problemen oder ähnlichen institutionellen Bedingungen erlauben würde, europäische Entscheidungsprozesse zur Koordination ihrer Reformbemühungen zu nutzen. Trotzdem könnten sich Regelungen mit zweistufigen oder mit gleitenden Anforderungen als ein tauglicher Weg zur Erhaltung der Dynamik der positiven Integration erweisen – insbesondere wenn nach einer Osterweiterung die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten wesentlich größer werden.

Das abschließende Kapitel kehrt zu den Problemen der demokratischen Legitimität zurück. Auch wenn die europäischen Institutionen in ihrer gegenwärtigen Gestalt zur Vermittlung output-orientierter Legitimität imstande sind, bleibt das Problemlösungspotential der unter diesen Bedingungen tatsächlich durchsetzbaren politischen Vorhaben begrenzt. Gleichzeitig tragen diese europäischen Politiken aber insoweit zu dem Demokratiedefizit auf der nationalen Ebene bei, wie die Regeln der negativen Integration und die Konkurrenz der Regulierungssysteme die nationale Politik an der Verfolgung demokratisch legitimer Ziele hindern. Dem könnte eine Weiterent-

wicklung des europäischen Rechts entgegenwirken, die nicht nur den freien ökonomischen Wettbewerb schützen, sondern auch den ruinösen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der Union ausschließen müßte. Zugleich kommt es jedoch darauf an, daß auch in nationalen Diskursen die Einbindung des Landes in eine Gemeinschaft wechselseitig voneinander abhängiger Staaten reflektiert und bei der Wahl politischer Ziele und Strategien berücksichtigt wird.

Kapitel 1

Demokratie in einer kapitalistischen Wirtschaft

1.1 Zwei Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung

In der Demokratietheorie wird die Ausübung von Herrschaftsgewalt als Ausdruck kollektiver Selbstbestimmung legitimiert. Aber wie Demokratie selbst, ist auch Selbstbestimmung ein wertbehafteter, umstrittener und komplexer Begriff. Dennoch lassen sich in der Geschichte der normativen politischen Theorie zwei unterschiedliche, aber komplementäre Perspektiven feststellen – eine betont den ersten Teil, die andere den zweiten des Kompositums »Demokratie«. In meinen eigenen Arbeiten habe ich sie als »input-orientierte« und »output-orientierte« Legitimitätsargumente bezeichnet (Scharpf 1970b).¹ Die input-orientierte Perspektive betont die »Herrschaft *durch das Volk*«. Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den »Willen des Volkes« widerspiegeln – das heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können. Im Unterschied dazu stellt die output-orientierte Perspektive den Aspekt der »Herrschaft *für das Volk*« in den Vordergrund. Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern. Obwohl beide Argumente komplementär verwendet werden, sind sie analytisch zu unterscheiden und sie beruhen bei separater Betrachtung auf höchst unterschiedlichen Vorbedingungen. Vor allem aber unterscheiden sie sich auch in ihren Implikationen für die demokratische Legitimität der Herrschaft in Europa.

1 In der Geschichte der politischen Ideen kann Jean Jacques Rousseaus Gesellschaftsvertrag als Spezifizierung der logisch notwendigen Voraussetzungen input-orientierter Legitimität begriffen werden, während in den *Federalist Papers* die institutionellen Vorbedingungen für output-orientierte Legitimität entwickelt werden.

1.1.1 Input-orientierte Legitimation

Input-orientierte Argumente stützen sich häufig gleichzeitig auf die Formeln der »Partizipation« und des »Konsenses«. Das ist plausibel, wenn der empirische Schwerpunkt bei lokalen Problemen liegt, bei denen die von einer Entscheidung betroffenen Personen oder mit ihnen eng verbundene Vertreter zur Beratung über Lösungen zusammenkommen, die im gemeinsamen Interesse liegen, und denen deshalb alle zustimmen können. Die Überzeugungskraft der Partizipations-Formel schwindet jedoch in dem Maße, wie sich die Distanz zwischen den direkt betroffenen Personen und ihren Vertretern vergrößert; und die Konsens-Formel versagt, wenn Lösungen zum Nutzen aller nicht möglich sind und demzufolge Mehrheitsentscheidungen getroffen werden müssen. Deswegen muß unter pragmatischen Gesichtspunkten die Rechtfertigung der Mehrheits Herrschaft als Zentralproblem input-orientierter Theorien demokratischer Legitimation angesehen werden.

Wenn man unterstellt, daß sich die »Herrschaft durch das Volk« auf Individuen und nicht auf kollektive Organismen bezieht, dann folgt daraus logischerweise, daß die Konsensformel – die ihre Rechtfertigung in der römischen Maxime »*volenti non fit iniuria*« hat – nicht zur Rechtfertigung einer Mehrheitsentscheidung, die der dissentierenden Minderheit aufgezwungen wird, herangezogen werden kann. Nicht viel besser steht es um die Partizipationsformel der gleichen Teilnahme am politischen Entscheidungsprozeß (Greven 1997). Deren Legitimationskraft beruht auf der Logik des Duells – der in einem fairen Kampf Unterlegene kann sich über das Ergebnis nicht beklagen. Aber welche Überzeugungskraft hätten solche Argumente für den einzelnen Bürger in der modernen Massen-, Parteien- und Mediendemokratie? Angesichts der Gefahr, daß feindselige Mehrheiten die Minderheit vernichten könnten, und Beispiele dafür gibt es genug, reicht das formale Partizipationsargument keineswegs aus, um die moralische Pflicht zur Respektierung des Mehrheitsvotums zu begründen. Mehr noch: Es läßt sich analytisch nachweisen, daß die Mehrheitsregel auch dann zu normativ nicht vertretbaren Entscheidungen führt, wenn die Mitglieder der Mehrheit der Minderheit nicht feindselig gegenüberstehen, sondern lediglich ihre Eigeninteressen rational verfolgen, und wenn das Abstimmungsverfahren diese Präferenzen unverzerrt aggregiert (Scharpf 1997a: Kap. 7). Unter den Standardprämissen des normativen Individualismus lassen sich überzeugende Legitimitätsrechtfertigungen nicht auf rein input-orientierte – »populistische« (Riker 1982) oder »dezisionistische« (Greven 1997) – Demokratiekonzepte stützen.

Um die Gehorsamspflicht rein input-orientiert zu begründen, bedarf es also zusätzlicher, und nicht rein formaler Argumente, die das Vertrauen der Minderheit in die Mehrheit – »*the people can do no wrong*« – begründen könnten. Letztlich erfordert dies die begründete Unterstellung, daß die Präferenzfunktion jedes einzelnen Mitglieds des Gemeinwesens die Wohlfahrt aller Mitglieder als ein Argument enthält. Meine Pflicht, so Claus Offe (1998), zur Akzeptanz der Opfer, die mir im Namen der Allgemeinheit auferlegt werden, setzt mein Vertrauen auf den guten Willen meiner Mitbürger voraus. Soziopsychische Grundlage dieses Vertrauens ist ein »*Gemeinsamkeitsglauben*« (Max Weber), der sich auf präexistente geschichtliche, sprachliche, kulturelle oder ethnische Gemeinsamkeiten gründet. Kann diese starke kollektive Identität vorausgesetzt werden,² so verliert die Mehrheitsherrschaft in der Tat ihren bedrohlichen Charakter und kann dann auch Maßnahmen der interpersonellen und interregionalen Umverteilung legitimieren, die anderenfalls nicht akzeptabel wären.³

Innerhalb etablierter Nationalstaaten, in denen die soziokulturellen Vorbedingungen kollektiver Identität mehr oder minder gesichert sind, mögen

-
- 2 Die gleiche Voraussetzung liegt auch den anspruchsvolleren Varianten der input-orientierten Demokratietheorie zugrunde. So ist Rousseaus Postulat, daß das Votum der Mehrheit als Ausdruck der *volonté générale* die unterlegene Minderheit lediglich dazu zwingt, im Einklang mit ihrem aufgeklärten Eigeninteresse zu handeln nur dann schlüssig, wenn unterstellt wird, daß die Abstimmenden sich in der Situation eines symmetrischen Gefangenendilemmas befinden (Runciman/Sen 1965). Dies setzt aber voraus, daß sie hinsichtlich des Gegenstandes der Abstimmung identische Interessen haben. Dann in der Tat würde das gemeinsame Interesse (die *volonté générale*) durch das von allen geteilte Individualinteresse des »Trittbrettfahrens« (der *volonté de tous*) vereitelt. (Zu den totalitären Implikationen dieser Leugnung legitimer Interessenkonflikte vgl. Talmon 1955.) Ähnliches gilt für die modernen Konzepte der »deliberativen Demokratie«, welche nur die Berücksichtigung von »verallgemeinerungsfähigen Interessen« zulassen (Habermas 1976, 1989; Dryzek 1990; Miller 1993). Wiederum hängt alles von der vorausgesetzten Identität der solidarischen Gemeinschaft ab, auf welche sich die Verallgemeinerung beziehen soll, während im Verhältnis zur Außenwelt strategisches Handeln als unvermeidlich und zulässig gilt. Die Grenzen solcher Gemeinschaften sind gewiß nicht ein-für-allemal fixiert. Aber je wichtigere nicht-verallgemeinerungsfähige Interessen geopfert werden sollen, desto mehr muß auch die deliberative Demokratie eine präexistente kollektive Identität voraussetzen.
- 3 Gewiß gibt es auch eine universelle menschliche Solidarität gegenüber Todesgefahren und extremer Armut. Aber im Vergleich zu den Solidaransprüchen, die unter dem Druck einer starken nationalen Identität protestlos akzeptiert werden, scheint diese viel schwächer ausgeprägt zu sein. So haben die Bürger Westdeutschlands nach der Wiedervereinigung, die als moralische Pflicht akzeptiert wurde, Jahr für Jahr etwa sechs Prozent des Bruttosozialprodukts nach Ostdeutschland transferiert, während ihr Beitrag zur (öffentlichen) Entwicklungshilfe für die Dritte Welt unter 0,3 Prozent des Bruttosozialprodukts gesunken ist.

diese Erwägungen eher akademisch erscheinen. Für die Europäische Union dagegen erklären sie die Sorge um ein »demokratisches Defizit«, die nicht geringer, sondern noch größer wird, obwohl die Kompetenzen des Europäischen Parlaments durch die Einheitliche Europäische Akte und die Verträge von Maastricht und Amsterdam beträchtlich erweitert wurden. In Anbetracht der historischen, linguistischen, kulturellen, ethnischen und institutionellen Unterschiede in ihren Mitgliedstaaten besteht kein Zweifel darüber, daß die Union noch weit von einer starken kollektiven Identität entfernt ist, wie sie in den Nationalstaaten als selbstverständlich vorausgesetzt wird – und solange eine solche fehlt, können harte Entscheidungen auch nicht durch Mehrheitsvoten des Europäischen Parlaments legitimiert werden.⁴

Diese Implikationen wurden im vielkritisierten Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 155–213, 1993) auf recht überzeugende Weise entwickelt. Darin war die Frage zu klären, ob das Zustimmungsgesetz zum Vertrag über die Europäische Union die Garantie einer demokratischen Regierungsform des deutschen Grundgesetzes verletzte. Dabei ging das Gericht davon aus, daß der Vertrag einen auf ein »Staatsvolk« gegründeten Staat nicht konstituieren sollte. Hätte er dies allerdings tun wollen, dann wäre in der Tat die demokratische Legitimität des Vorhabens zweifelhaft gewesen. Diese erforderte – so die rein input-orientierte Argumentation des Gerichts⁵ – Prozesse politischer Willensbildung und Kontrolle, welche »eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme« gewährleisten. Unter den gegebenen Umständen seien diese Voraussetzungen auf der europäischen Ebene nicht gegeben, so daß vorderhand die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen weiterhin indirekt von den Völkern und Parlamenten der Mitgliedstaaten abzuleiten sei. Origi-

4 Joe Weiler (1995) hat dieses Argument auf die rhetorische Frage zugespitzt, ob denn nach einem etwaigen Anschluß an ein demokratisches Deutschland die Dänen ein Mehrheitsvotum des Deutschen Bundestages gegen sich gelten lassen würden.

Die logischen Vorbedingungen für Mehrheitsherrschaft gelten im übrigen auch für direkte Demokratie. Deswegen sehe ich nicht, wie die Legitimität europäischer Entscheidungen durch die Einführung europaweiter Referenden gestärkt werden sollte (Grande 1996; Zürn 1996). Auch wenn direkt-demokratische Entscheidungen *ceteris paribus* eine stärkere Legitimationskraft haben als Entscheidungen repräsentativer Gremien, bleibt die grundlegendere Frage nach der Legitimation der Mehrheitsherrschaft nach wie vor ungelöst.

5 Bemerkenswerterweise rekurrierte das Gericht jedoch auf eine explizit output-orientierte »Modifikation des demokratischen Prinzips«, als es die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank mit dem Hinweis rechtfertigte, daß diese besser als Regierungen, die von der kurzfristigen Unterstützung durch politische Kräfte abhingen, in der Lage sei, monetäre Stabilität sicherzustellen.

näre europäische Legitimation möge zwar künftig in dem Maße entstehen, wie europaweite politische Kommunikations- und Meinungsbildungsprozesse durch europäische Parteien, Verbände und Medien erleichtert würden. Da jedoch gegenwärtig Demokratie tatsächlich nur auf nationaler Ebene existiere, seien europäische Kompetenzen eng auszulegen, und ihre Ausübung müsse weiterhin von der Zustimmung demokratisch verantwortlicher nationaler Regierungen im Ministerrat abhängen. Aus einer input-orientierten Perspektive scheint mir diese Schlußfolgerung nach wie vor völlig überzeugend.

1.1.2 Output-orientierte Legitimation

Während die Input-Perspektive, indem sie die demokratische Legitimität von einer präexistenten kollektiven Identität abhängig macht, die nicht veränderbaren Aspekte des Demokratiedefizits der europäischen Politik betont, erlaubt die Output-Perspektive die Berücksichtigung einer größeren Zahl legitimierender Mechanismen. Eben deshalb ist ihre legitimierende Kraft jedoch im Vergleich zur identitätsgestützten Mehrheitsdemokratie in höherem Maße von Zusatzbedingungen abhängig und in ihrer Reichweite enger begrenzt.

Die »Herrschaft für das Volk« leitet Legitimität von der Fähigkeit zur Lösung von Problemen ab, die kollektiver Lösungen bedürfen, weil sie weder durch individuelles Handeln noch durch den Markt und auch nicht durch freiwillig-gemeinsames Handeln in der Zivilgesellschaft gelöst werden könnten. Da solche Probleme häufig aus Bedingungen entstehen, die viele Personen in ähnlicher Weise betreffen oder ihre Ursache in der Interdependenz individueller Handlungen haben, erfordert ihre Lösung typischerweise nicht einmalige und eng spezialisierte, sondern dauerhafte und multifunktionale Strukturen. Aus praktischen Gründen setzt deswegen auch output-orientierte Legitimität die Existenz einer politischen Einheit mit abgrenzbarer Mitgliedschaft voraus. Aber diese Anforderungen sind geringer als die Voraussetzungen input-orientierter Legitimität. Nötig ist lediglich ein Bestand gemeinsamer Interessen, der hinreichend groß und dauerhaft erscheint, um institutionelle Arrangements für kollektives Handeln zu rechtfertigen. Legitimität kann also auch in politischen Einheiten erreicht werden, deren schwache Identität keinerlei organismische Interpretationen zuließe. Darüber hinaus sind solche politischen Einheiten auch nicht auf die ausschließliche, oder auch nur auf die primäre Loyalität ihrer Mitglieder angewiesen. Im Prinzip jedenfalls erlaubt die output-orientierte Legitimität eine problemlose

Koexistenz multipler – hierarchisch gegliederter oder überlappender – kollektiver Identitäten, deren Reichweite jeweils durch bestimmte Kategorien von Problemen definiert wird, und deren Organisation entweder territorialen oder funktionalen Kriterien entsprechen kann. Deshalb kann man hier die Europäische Union auch ohne konzeptionelle Skrupel als die geeignete politische Einheit für die kollektive Lösung bestimmter Arten von gemeinsamen Problemen definieren.

So weit, so gut. Jedoch koexistieren in demokratischen Nationalstaaten input- und output-orientierte Legitimität Seite an Seite, und sie verstärken, ergänzen und ersetzen sich gegenseitig – was erklärt, warum die hier eingeführte theoretische Unterscheidung in der Praxis politischen Diskurses kaum eine Rolle spielt. Im Nationalstaat soll und kann Demokratie Herrschaft durch das Volk und für das Volk zugleich sein. Für die Europäische Union hat dies die bedauerliche Konsequenz, daß die Legitimität ihrer institutionellen Praxis, wenn sie überhaupt explizit diskutiert wird, fast automatisch unter Bezugnahme auf die für nationale Debatten kennzeichnende Vermengung input- und output-orientierter Kriterien beurteilt und dementsprechend als unzureichend abgelehnt wird. Gleichzeitig scheint jedoch das angeblich grundlegende demokratische Defizit eine eher akademische Sorge zu bleiben, während die europäische Politik ihren Lauf nimmt, so als ob es auf Legitimität nicht ankäme.

Das ist in doppelter Hinsicht bedauerlich, da es eine klare Wahrnehmung und überzeugende öffentliche Darstellung sowohl der grundlegenden Legitimität europäischer Politik als auch ihrer notwendigen Beschränkungen verhindert. Nach meiner Überzeugung können die Verwirrungen und Enttäuschungen der gegenwärtigen Diskussion nur überwunden werden, wenn die Unterscheidung zwischen input- und output-orientierter demokratischer Legitimität anerkannt wird und wenn sich die Einsicht durchsetzt, daß das europäische politische System sich grundlegend von nationalen Demokratien unterscheidet, da es derzeit nur Output-Legitimation erreichen kann. Unverzichtbar ist insbesondere die Erkenntnis, daß diese zwar im Vergleich zur identitätsgestützten Input-Legitimation eine höhere Toleranz für schwache kollektive Identitäten ermöglicht, aber zugleich höhere institutionelle Anforderungen stellt und in ihrer sachlichen Reichweite begrenzter ist als jene.

Beide Implikationen folgen aus dem Postulat, daß output-orientierte Legitimität zwar auf ein gemeinsames Interesse, aber nicht auf eine gemeinsame Identität gegründet sei. Hier gibt es also keinen Grund für mich, auf den guten Willen meiner Mitbürger zu vertrauen oder zu glauben, daß das Volk kein Unrecht begehen könne; ebensowenig plausibel wäre deshalb die Un-

terstellung einer aus der Prämisse wesensmäßiger Gemeinsamkeiten abgeleiteten Pflicht, solidarische Opfer zu akzeptieren. Daraus lassen sich zwei Folgerungen ableiten:

Wenn es keinen Grund gibt, auf die Solidarität zwischen den Mitgliedern des Gemeinwesens zu vertrauen, dann gibt es auch keinen Grund, die direkte Demokratie den Formen repräsentativer Demokratie vorzuziehen. Aber wenn schon auf die Solidarität zwischen den Mitgliedern des Gemeinwesens kein Verlaß ist, dann gibt es erst recht keinen Grund anzunehmen, daß die mit kollektiv verbindlichen Entscheidungen betrauten Akteure ausschließlich und effektiv das öffentliche Interesse verfolgen. Statt dessen beruht output-orientierte Legitimität auf institutionellen Normen und Anreizmechanismen, die zwei potentiell widersprüchlichen Zwecken zugleich dienen müssen: Sie sollen einerseits den Mißbrauch öffentlicher Macht verhindern und andererseits effektive Problemlösungen erleichtern – was auch bedeutet, daß bei der Definition des öffentlichen Interesses alle Interessen berücksichtigt werden sollen, und daß Kosten und Nutzen von Maßnahmen im öffentlichen Interesse nach überzeugenden Normen distributiver Gerechtigkeit aufzuteilen sind.

Mechanismen output-orientierter Legitimation

Konstitutionelle Demokratien unterscheiden sich im Hinblick auf den Stellenwert, den sie jeweils der Verhütung von Machtmißbrauch oder einer effizienten Ausübung öffentlicher Gewalt beimessen – wobei das Ergebnis dieser Abwägung in etwa mit der Anzahl der Vetopositionen in den faktischen Verfassungen gleichgesetzt werden kann (Tsebelis 1995). Diese werden durch Kombinationen institutioneller Mechanismen konstituiert, die auf unterschiedliche Weise einen Beitrag zu output-orientierter Legitimität leisten sollen. Mit Blick auf die Legitimationsprobleme der Europäischen Union scheint es nützlich, zunächst die institutionellen Arrangements zu betrachten, auf die auf der nationalen Ebene die Ausübung öffentlicher Gewalt und die Verwendung öffentlicher Ressourcen legitimieren.

Verantwortung gegenüber dem Wähler

In allen konstitutionellen Demokratien wird Output-Legitimität in erster Linie durch allgemeine, freie und gleiche Wahlen gewährleistet – gleich ob es dabei um die Wahl eines Präsidenten und einer Legislativkörperschaft oder um die Wahl eines Parlaments geht, das die politisch verantwortliche Regie-

ung konstituieren und überwachen soll. Aber im Unterschied zu der prekären Funktion von Wahlen im Kontext der input-orientierten Theorie geht es hier nicht darum, daß der »Wille des Volkes« die Inhalte politischer Entscheidungen bestimmen sollte – dazu wären sie in der Tat nur selten geeignet. Dagegen kommt ihnen in zweierlei Hinsicht größte Bedeutung zu: Einmal bilden regelmäßige Wahlen die institutionelle Infrastruktur politischer Verantwortlichkeit, welche die Orientierung der Amtsinhaber am öffentlichen Interesse sichert und verstärkt. Zum anderen sind freie und gleiche Wahlen unter allen Möglichkeiten der politischen Einflußnahme die einzige, die dem Ideal der staatsbürgerlichen Gleichheit nahekommt. Förmliche Wahlen können jedoch diese Wirkung nur erreichen, wenn sie in einen weiteren Kontext gesellschaftlicher und politischer Strukturen und Praktiken eingebettet sind. Zu diesen gehören die *checks and balances* zwischen verschiedenen Zweigen und Ebenen staatlicher Gewalt, einklagbare Garantien freier Kommunikation und Assoziation sowie die Existenz von intermediären Assoziationen, konkurrierenden politischen Parteien und von kritischen und glaubwürdigen Massenmedien. Wo diese Bedingungen gegeben sind, wird die Ausübung staatlicher Gewalt von einer aufmerksamen Öffentlichkeit verfolgt und von öffentlichen Debatten begleitet, die das Ergebnis anstehender Wahlen zu beeinflussen vermögen.

Gerade die Antizipation solcher Debatten und deren möglichen Rückwirkungen auf das politische Schicksal der Amtsinhaber schaffen letztlich die Bedingungen für output-orientierte Legitimität (Scharpf 1997a). Angesichts des instrumentellen Charakters dieser Mechanismen gibt es jedoch keinen Grund, funktionale Alternativen auszuschließen, wenn die demokratische Verantwortlichkeit der Amtsinhaber generell zu unerwünschten Ergebnissen führen würde oder wenn sie zu wenig effektiv wäre, weil die gesellschaftlichen und institutionellen Voraussetzungen demokratischer Verantwortlichkeit nicht erfüllt sind.

Unabhängige Expertokratie

Die Rechtsanwendung im Einzelfall ist fast überall der direkten Kontrolle politisch verantwortlicher Amtsinhaber entzogen – vermutlich deshalb, weil die Reaktion der Wähler keinen Schutz vor Fehlentscheidungen in den Tausenden von Prozessen bieten könnte, von denen jeweils nur wenige Personen betroffen sind. Statt dessen schützen konstitutionelle Demokratien die politische Unabhängigkeit der Richter und verlassen sich zum Schutz vor dem möglichen Mißbrauch der Richtermacht auf detaillierte Verfahrensregeln,

auf Rechtsbehelfe innerhalb des Gerichtssystems und auf die kritischen Diskussionen innerhalb des Juristenstandes.

Richterliche Unabhängigkeit ist schwerer zu rechtfertigen, wenn die notwendige Auslegung des geltenden Rechtes in richterliche Rechtsetzung übergeht oder wenn von demokratisch verantwortlichen Mehrheiten beschlossene Gesetze als Verstoß gegen die richterliche Auslegung einer Verfassungsnorm aufgehoben werden. In diesen Situationen beruht die Legitimität richterlicher Macht letztlich auf der Überzeugung, daß politisch verantwortliche Regierungen und Parlamente solche Entscheidungen nicht respektieren würden, wenn diese nicht von einem reflektierten Grundkonsens des Gemeinwesens – »*the sober second thought of the community*« (Bickel 1962) – gestützt würden. Ähnliche Erwägungen sollen die Zuständigkeit einer politisch unabhängigen Zentralbank für die Geldpolitik legitimieren (Ladour 1992) – und 1997 hat ja im Konflikt über eine Neubewertung der Goldreserven die öffentliche Unterstützung für die Bundesbank die Bundesregierung in der Tat von ihren Gesetzgebungsplänen abgebracht.

Allgemeiner formuliert gibt es drei Argumente zur Legitimation der verbreiteten Praxis konstitutioneller Demokratien, bestimmte Arten von politischen Entscheidungen der direkten Kontrolle politisch verantwortlicher Amtsinhaber zu entziehen und sich statt dessen auf das Urteil unabhängiger Expertengremien zu verlassen (Majone 1993, 1996a): In erster Linie wird unterstellt, daß für bestimmte Angelegenheiten die Mechanismen der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen nicht geeignet seien, gemeinwohldienliche politische Entscheidungen zu gewährleisten. Zweitens wird angenommen, daß die in Frage stehenden Entscheidungen zwar technisch komplex seien, daß aber zugleich ein breiter Konsens über erwünschte und unerwünschte Ergebnisse bestehe. Deswegen erforderten »gute« Entscheidungen die Sachkenntnis von Experten, deren jeweilige Leistung dann durch Kritik innerhalb ihrer Profession am wirksamsten kontrolliert werde (Majone 1989). Schließlich – und das ist der wichtigste Punkt – wird auch vorausgesetzt, daß die dem Wähler verantwortlichen Amtsinhaber notfalls doch in der Lage seien, sich über die Experten hinwegzusetzen, wenn deren Entscheidungen insgesamt die intensiven Präferenzen breiter Mehrheiten verletzen sollten.

Korporatistische und intergouvernementale Vereinbarungen

In einigen Ländern umfaßt die verfassungsmäßig verbürgte Koalitionsfreiheit explizit eine Gewährleistung der Tarifautonomie, das heißt die autonome Kompetenz selbstorganisierter Verbände der Kapitaleigner und der Arbeitnehmer, in Verhandlungen Löhne, Arbeitsbedingungen und Arbeitszeit mit Gesetzeskraft festzulegen – Angelegenheiten also, deren makroökonomische Bedeutung so groß ist wie die der staatlichen Fiskal- und Geldpolitik (Scharpf 1987).⁶ In Ländern mit »korporatistischer« Tradition spielen oder spielten bis vor kurzem ähnliche Verhandlungssysteme eine große Rolle bei der Festlegung und Überwachung rechtlicher Regeln in der Arbeitssicherheit, der Berufsausbildung oder im Güterkraftverkehr; und Ähnliches gilt für die Finanzierung des Gesundheitssystems und anderer Bereiche der Sozialpolitik, die in Form von Zwangsverbänden organisiert sind.

In den siebziger Jahren wurde die korporatistische »Konzertierung« bisweilen (mit input-orientierten Argumenten) als Verstoß gegen die Souveränität des Parlaments kritisiert. In der Praxis blieb diese Kritik jedoch völlig wirkungslos. Was offenbar zählte, war die (output-orientierte) Annahme, daß in Verhandlungen zwischen repräsentativen Großorganisationen (*»encompassing organizations«*, Olson 1982) mit teilweise gegensätzlichen Interessen⁷ – Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Verbände der Krankenkassen und der Kassenärzte, der Spediteure und der Verlager, usw. – Ergebnisse erreicht würden, die insgesamt auch dem öffentlichen Interesse dienen. Inzwischen haben diese Annahmen an Überzeugungskraft verloren – aber auch jetzt wird die Kritik eher (output-orientiert) mit Zweifel an der ökonomischen Effizienz korporatistischer Verhandlungssysteme begründet, als mit Zweifeln an deren input-orientierter Legitimität.

In Bundesstaaten werden viele wichtige politische Angelegenheiten in ähnlicher Weise durch Vereinbarungen zwischen den Regierungen des Bundes und der Gliedstaaten oder zwischen den Gliedstaaten geregelt. Viele dieser Vereinbarungen bedürfen keiner Ratifikation durch die jeweiligen Par-

6 Die politische Bedeutung der *Tarifautonomie* in Deutschland erwies sich erneut, nachdem die Bundesregierung mit ihrer parlamentarischen Mehrheit im Frühjahr 1996 ein Gesetz beschlossen hatte, das die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 80 Prozent des regulären Lohns begrenzt hatte – mit dem Ergebnis, daß diese Änderung prompt durch Tarifverträge revidiert wurde.

7 Die zugrundeliegende Interessenkonstellation ähnelt typischerweise einem »Battle of the Sexes«, in dem die Parteien sich zwar über ihre Maximalziele streiten, aber ein Kompromißergebnis immer noch dem Status quo vorziehen.

lamente. Aber selbst wenn Gesetzesform vorgeschrieben ist, können die Parlamente im allgemeinen das Ergebnis der Verhandlungen zwar ablehnen, nicht aber verändern. Auch diese föderalen Verhandlungssysteme wurden immer wieder als Verstoß gegen die Prinzipien der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierungen kritisiert, aber auch hier wurde die inputorientierte Kritik als weitgehend irrelevant behandelt: Wenn demokratisch verantwortliche Regierungen innerhalb desselben Gemeinwesens und unter dem Einfluß unterschiedlicher politischer Parteien oder Koalitionen eine Vereinbarung erzielt hatten, dann erschien die Besorgnis, daß dabei die Präferenzen einer bedeutenden Wählergruppe unbeachtet bleiben könnte, kaum gerechtfertigt.⁸ Die bedeutendere Diskussion wurde deswegen in outputorientierten Kategorien geführt: Einerseits wurde anerkannt, daß bestimmte Arten von Problemen angesichts der gegebenen Verteilung der Zuständigkeiten nur durch intergouvernementale Kooperation gelöst werden könnten. Andererseits wurde aber gezeigt, daß die Effizienz der »Politikverflechtung« wegen der hohen Transaktionskosten von Verhandlungen relativ gering sei, und daß sie durch eine Neuverteilung der Zuständigkeiten verbessert würde, welche sowohl dem Bund als auch den einzelnen Gliedstaaten mehr eigenständige Handlungsmöglichkeiten verschaffen müßte (Scharpf 1985). Dieser Aspekt der deutschen Diskussion ist auch für die Europäische Union von Bedeutung.

Pluralistische Politiknetzwerke

Der Begriff der Politiknetzwerke – der zu deskriptiven und erklärenden Zwecken eingeführt wurde (Knoke 1990; Marin/Mayntz 1991; Héritier 1993) – wird in der neueren Literatur zunehmend auch unter normativen und legitimitätsbezogenen Aspekten verwendet. Bisher konnten jedoch weder die strukturellen Voraussetzungen noch die Logik der Legitimationsargumente zufriedenstellend definiert werden. Die meisten Autoren unterstellen offenbar strukturelle Bedingungen, die im Unterschied zu korporatistischen Verhandlungssystemen die Beteiligung an politischen Entscheidungspro-

8 Wie die deutsche Erfahrung mit dem *Radikalerlaß* belegt, ignoriert diese optimistische Annahme die Asymmetrie zwischen der ersten Vereinbarung und der Revision einer einmal vereinbarten Lösung (Scharpf 1985). Der Staatsvertrag, der Linksradikale von öffentlichen Ämtern fernhalten sollte, wurde mit breiter Zustimmung der Öffentlichkeit in Reaktion auf den Linksterrorismus Anfang der siebziger Jahre abgeschlossen. Seine Anwendung wurde jedoch noch lange fortgesetzt, nachdem die öffentliche Hysterie in den meisten (aber eben nicht allen) vertraglich gebundenen Ländern liberaleren Präferenzen gewichen war.

zessen nicht auf eine kleine Zahl umfassend organisierter Spitzenverbände beschränken. Nach dieser Vorstellung finden jedenfalls die Prozesse der Problemdefinition und der Formulierung, Klärung und Kritik von Lösungsvorschlägen in offenen und weithin informellen Verfahren statt, in denen Privatpersonen, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen und ihre Sprecher, Interessenverbände, Parteigruppierungen und staatliche Akteure an der Formulierung und Implementation von Politik mitwirken. Die Verwendung der »Netzwerk«-Metapher läßt sich dann begründen, wenn der Kreis von Teilnehmern, die sich auf bestimmte Politikbereiche spezialisieren, relativ stabil bleibt, so daß sich im Laufe der Zeit verhältnismäßig stabile Muster wechselseitiger Unterstützung oder Opposition herausbilden (Laumann/Knoke 1989; Knoke et al. 1996; Kassim 1994).

Bei der Transformation dieser Beschreibung in ein legitimierendes Argument werden offenbar normative Postulate aus mehreren Quellen kombiniert. Im Vordergrund steht dabei die amerikanische Pluralismustheorie der fünfziger und sechziger Jahre (Truman 1951; Lindblom 1965), die optimistisch unterstellte, daß im Prinzip alle Interessen in einer Gesellschaft organisationsfähig seien (vgl. aber Olson 1965) und daß deshalb Verhandlungen und die Mechanismen des »*partisan mutual adjustment*« zwischen den organisierten Gruppen auch zu gesamtgesellschaftlich optimalen Ergebnissen führen müßten. Der neuere Beitrag einer Theorie der »assoziativen Demokratie« (Cohen/Rogers 1992; 1993) fügt dem Pluralismus-Modell das weitere Erfordernis hinzu, daß staatliche Organisationshilfen die Chancengleichheit zwischen den gesellschaftlichen Interessen verbessern und zugleich für demokratische Strukturen und Verfahren der Willensbildung innerhalb der Interessenorganisationen sorgen müßten. Schließlich stützen sich die ambitioniertesten Versionen der normativen Netzwerk-Theorie auch auf das Habermassche Konzept der »deliberativen Demokratie«. Danach sollen die demokratischen Assoziationen nicht in »positionsorientierten Verhandlungen« und »strategischen Interaktionen« miteinander verkehren, sondern gemeinsam in öffentlichen Diskursen nach Lösungen zur Verwirklichung ihrer »verallgemeinerungsfähigen Interessen« suchen (Habermas 1989; Cohen 1989; Dryzek 1990; Miller 1993; Schmalz-Bruns 1995; Joerges/Neyer 1997).

Damit wird freilich viel verlangt, und man kann sich nur schwer real existierende Prozesse vorstellen, die diese Kombination normativer Erfordernisse annähernd erfüllen und trotzdem noch effektive Lösungen erzielen könnten. Allerdings sind unter modernen Verhältnissen sowohl zentralistisch-unitarische als auch dezentral-fragmentierte Entscheidungsstrukturen immer weniger in der Lage, die Diversität, Variabilität und Komplexität von

Interessen, Problemen und Lösungen in Gesellschaften zu erfassen, die zugleich differenzierter und interdependenter als je zuvor geworden sind. Deswegen mag loser strukturierten, flexiblen und informellen Kommunikations- und Interaktionsnetzwerken in der Tat eine unverzichtbare Rolle bei der Entwicklung effektiver Lösungen für die typischen politischen Probleme der Gegenwart zukommen (Ladeur 1997; Cohen/Sabel 1997). Überdies spricht vieles dafür, den emergenten Begriff der Politiknetzwerke nicht zur Bezeichnung einer neuen Variante institutionalisierter Entscheidungsstrukturen, sondern für die Beschreibung informeller Interaktionsmuster zu verwenden, welche den förmlichen Entscheidungsprozessen – etwa in parlamentarischen Abstimmungen oder in intergouvernementalen Verhandlungen – *vorausgehen* oder diese *begleiten*.⁹

Wenn das akzeptiert wird, und wenn sich überdies die Einsicht durchsetzt, daß die maßgeblichen Bewertungskriterien nicht input-, sondern output-orientiert sein sollen, so folgt daraus auch, daß jede praktische Annäherung an das ideale Konstrukt von Politiknetzwerken, die pluralistisch offen sind, durch assoziative Demokratie abgestützt werden und deliberative Interaktionen begünstigen, die sachliche Qualität politischer Entscheidungen verbessern müßte. Zum mindesten wird dadurch das Repertoire der Themen erweitert, aus denen die Politik ihre Tagesordnung zusammenstellt; zugleich müßte sich auch der Kreis der Interessen und der Folgewirkungen erweitern, die bei der Auswahl von Politikoptionen mit bedacht werden müssen; und schließlich sollte man erwarten, daß dabei auch neue Optionen entdeckt werden, die einer größeren Vielfalt von Interessen in »Win-win«-Lösungen Rechnung tragen könnten. Auch wenn dann die endgültige Auswahl unter den entscheidungsreifen Optionen weiterhin durch strategische oder sogar taktische Manöver der formal zuständigen korporativen Akteure bestimmt wird, sollte die sachliche Qualität der Politik doch durch die in den informellen Politiknetzwerken geleistete Vorarbeit verbessert werden.

9 Die These, daß die Funktion von Politiknetzwerken in erster Linie in der informellen Vorbereitung förmlicher Entscheidungen liege, wurde in einem unveröffentlichten Beitrag von Arthur Benz und Gerhard Lehmbruch (1996) entwickelt.

1.2 Die Grenzen europäischer Legitimität

Es gibt also wenigstens vier verschiedene institutionelle Mechanismen, die in Kombination miteinander zur Begründung output-orientierter Legitimität herangezogen werden können. Auf nationaler Ebene interagieren diese miteinander auf komplexe Weise. Insgesamt kann man dazu sagen, daß die Legitimität aller effektiven Entscheidungsstrukturen gesteigert wird durch die Koexistenz mit offenen Politiknetzwerken, in denen Probleme und mögliche politische Lösungen in weit gefächerten oder eng fokussierten Deliberationen geklärt werden können. Andererseits wird die Legitimationskraft allgemeiner Wahlen und der politischen Verantwortlichkeit von Regierungen durch die Existenz von Verfassungsgerichten, unabhängigen Zentralbanken und intergouvernementaler oder korporatistischer Verhandlungssysteme gemindert. Umgekehrt wird die Legitimität der Entscheidungen unabhängiger Instanzen durch die Möglichkeit gestärkt, daß sie im Extremfall durch die politisch verantwortlichen Regierungen und Parlamente korrigiert werden könnten. Nur dann nämlich kann die ausbleibende Intervention als stillschweigende Bestätigung interpretiert werden. Noch stärker wirkt der Legitimationseffekt offener Konflikte, wenn der ernsthafte Versuch einer politischen Intervention an der öffentlichen Unterstützung der unabhängigen Institution scheitert.¹⁰

Auf der nationalen Ebene reicht die Kombination majoritärer und nicht-majoritärer Mechanismen durchaus hin, um output-orientierte Legitimationsargumente so weit zu plausibilisieren, daß die Akzeptanz sogar sehr unpopulärer Entscheidungen gewährleistet bleibt. Auf europäischer Ebene freilich dominieren die Mechanismen der Expertokratie und der intergouvernementalen Verhandlungen, und es fehlt die subsidiäre Interventionskompetenz einer vom Wähler majoritär legitimierten Legislative.¹¹ Entscheidungen

10 So jedenfalls hat man 1937/38 das Scheitern von Franklin D. Roosevelts »Court Packing Plan« (der den Widerstand des konservativen Gerichtshofs gegen die New-Deal-Gesetze durch Zuwahl weiterer Richter brechen sollte) interpretiert, und Theo Waigels Kapitulation im Konflikt um die Neubewertung der Goldreserven der Bundesbank hatte 1997 den gleichen Effekt.

11 Das Mandat und die Verfahrensregeln der deutschen *Bundesbank* oder der U.S. Federal Reserve könnten mittels einfachen Gesetzes geändert werden; und das gleiche gilt für die gesetzliche Korrektur von Entscheidungen des deutschen *Bundeskartellamts* oder der Federal Trade Commission und anderer unabhängiger Regulierungskommissionen in den Vereinigten Staaten. Nicht anders steht es bei der »gewöhnlichen« richterlichen Rechtsfortbildung; und sogar die richterliche Verfassungenauslegung kann zumeist durch qualifizierte legislative Mehrheiten korrigiert werden. Auf europäischer Ebene dagegen würden alle

der Kommission, des Gerichtshofs oder der künftigen Europäischen Zentralbank, die auf die Verträge gestützt werden, könnten allenfalls durch Änderungen der Verträge selbst korrigiert werden, die jedoch der einstimmigen Entscheidung und der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten bedürfen und deshalb kaum praktikabel wären. Weil das majoritäre Korrektiv fehlt, ist die formale Unabhängigkeit der supranationalen europäischen Instanzen also weit stärker gesichert, als dies in irgendeiner nationalen Verfassung möglich wäre. Paradoxerweise wird jedoch eben durch diese gesteigerte Unabhängigkeit die Legitimationskraft der Entscheidungen nicht-majoritärer Instanzen auf der europäischen Ebene erheblich geschwächt.

Dies hat wichtige Folgen für die möglichen Inhalte der europäischen Politik. Mangels politischer Verantwortlichkeit hängt die Legitimität politisch bedeutsamer europäischer Entscheidungen völlig von der Effektivität ab, mit der sie konsensuelle Ziele erreichen – was auch bedeutet, daß sie ihre Legitimation aufs Spiel setzen, wenn sie sehr kontroverse Fragen oder Probleme, die eine Umverteilung erforderlich machen (Majone 1996b), regeln wollten.¹² Das soll nicht heißen, daß die tatsächlich getroffenen europäischen Entscheidungen nicht als legitim akzeptiert werden – aber es besagt, daß sie nur deswegen akzeptiert werden, weil sie die Grenzen ihrer Legitimitätsgrundlage tatsächlich respektieren. Im Ergebnis bedeutet das, daß die europäische Politik im Prinzip nur eine geringere Bandbreite von Problemen bearbeiten und nur eine engere Auswahl von Politik-Optionen zu ihrer Lösung einsetzen kann, als dies generell für die nationale Politik gilt. Genauer gesagt: Die Effektivität der europäischen Politik hängt von ihrer Fähigkeit ab, politische Opposition zu vermeiden, indem sie entweder unterhalb der Schwelle politischer Wahrnehmbarkeit bleibt, oder indem sie sich auf konfliktminimierende Lösungen beschränkt. Wo dies nicht möglich ist, da ver sagt auch die supranationale Legitimation, und die europäische Politik bleibt abhängig von der Bereitschaft und Fähigkeit nationaler Regierungen, ihre

diese Interventionen einstimmige und von allen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu ratifizierende Modifikationen der Verträge erfordern.

12 Autoren, die (aus unterschiedlichen Gründen) die Legitimität europäischer Entscheidungen ausschließlich aus der Autorität unabhängigen Sachverständes oder eines selbstreferentiellen Prozesses der autonomen Rechtsbildung ableiten, sind deshalb auch bereit, die nicht auf solche Weise zu legitimierenden »politischen« Entscheidungen der nationalen Ebene zu überlassen, wo sie auf eine majoritäre Legitimation gestützt werden können (Majone 1996a; Mestmäcker 1987, 1994). Dabei werden jedoch die aus der wirtschaftlichen Integration erwachsenden Beschränkungen der nationalen Handlungsfähigkeit ignoriert. Diese Fragen werden unten in Kapitel 3 erörtert.

eigenen Legitimitätsressourcen für die Durchsetzung kontroverser europäischer Entscheidungen einzusetzen.

1.2.1 Politik unterhalb der Wahrnehmungsschwelle

Wenn politische Opposition vermieden werden muß, sind richterliche gegenüber politischen Entscheidungen im Vorteil. Urteile im Einzelfall wirken zunächst nur für und gegen die beteiligten Prozeßparteien. Ihre politische Wahrnehmbarkeit ist also gering, und Widerstand gegen sie ist schwer zu mobilisieren. Dennoch sichert die Präjudizwirkung ihre allgemeine Anwendung, da sich nicht nur die nationalen Gerichte, sondern auch die Regierungen den vom Europäischen Gerichtshof aufgestellten Regeln unterworfen haben (Burley/Mattli 1993; Alter 1996).¹³ Das erklärt vielleicht auch, weshalb die europäische Politik viel mehr als die nationale das Ergebnis richterlicher Rechtsfortbildung ist (Weiler 1982). Aber wie ich im nächsten Kapitel zeigen will, wird diese fast unsichtbare Macht der Justiz bisher in erster Linie zur Ausweitung der Verbote der »negativen Integration« gegenüber Maßnahmen nationaler Politik, die den Freihandel behindern könnten, eingesetzt. Sie ist also gewiß nicht imstande, effektive Lösungen für die ganze Breite der Probleme zu liefern, die tatsächlich auf der europäischen Tagesordnung stehen.

1.2.2 Konfliktminimierende Politiken

Dagegen muß die »positive Integration« – also europäische Maßnahmen, welche die durch die Marktintegration geschaffenen Probleme bearbeiten – generell durch politisch wahrnehmbarere Entscheidungen erreicht werden, die vom Ministerrat und dem Europäischen Parlament förmlich beschlossen werden. Da solche Entscheidungen leicht blockiert werden können, hängt der Erfolg der positiven Integration hauptsächlich von der Fähigkeit europäischer Politiker ab, Lösungen zu entwerfen, die keinen massiven Widerstand hervorrufen. Es ist eben diese Notwendigkeit, Konflikte zu vermeiden oder wenigstens auf ein Minimum zu reduzieren, welche die Ausbreitung

¹³ In den Kernbereichen des Privatrechts scheint die Folgebereitschaft der nationalen Gerichte allerdings begrenzter zu sein (Caruso 1997).

der »Komitologie« in der europäischen Politik erklärt (Pedler/Schaefer 1996). Zugleich liegt hier wohl auch die Erklärung dafür, daß auf der Ebene der politischen Theorie die »Netzwerk«-Metapher trotz ungelöster konzeptueller Probleme (Kassim 1994) nicht nur zur Beschreibung von Prozessen der Formulierung und Implementation europäischer Politik verwendet wird (Héritier 1993; Pappi/Schnorpfeil 1996), sondern daß sie auch im normativen Kontext der Diskussion über das europäische Demokratiedefizit zu einem wichtigen Legitimationsargument avancierte (Pitschas 1994; Peterson 1995; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Benz/Lehmbruch 1996; Ladeur 1997). Wenn europäische Politiknetzwerke in der Tat Lösungen erreichen könnten, die allen betroffenen Interessen Rechnung tragen, dann wäre die output-orientierte Legitimität gewährleistet und das demokratische Defizit nicht mehr von Bedeutung. Wie ich jedoch weiter unten zeigen werde, sind die Politikfelder, für die dies erwartet werden kann, eher eng begrenzt.

1.2.3 Entliehene nationale Legitimität

Wenn aber öffentliche Kontroversen doch nicht vermieden werden können, dann hängt die Effektivität europäischer Politik ganz von der Bereitschaft und Fähigkeit nationaler Regierungen ab, politischer Opposition mit dem Einsatz ihrer eigenen majoritären Legitimitätsreserven zu begegnen. Es ist also nicht nur das auf Machterhalt gerichtete institutionelle Eigeninteresse, das die nationalen Regierungen veranlaßt, an der zentralen Stellung des Ministerrats und an hohen Mehrheitserfordernissen für Ratsentscheidungen festzuhalten (Scharpf 1985). Denn wenn die nationale Politik weiterhin die politische Verantwortung tragen soll, dann müssen die Regierungen auch die politische Kontrolle über europäische Entscheidungen behalten.¹⁴ Soweit zwischen ihnen Konsens besteht, gibt ihnen das in der Tat auch die Chance, sich durch gemeinsames Handeln auf der europäischen Ebene über innerstaatliche Widerstände hinwegzusetzen.¹⁵ Wenn jedoch die Regierungen

14 Da die Wähler ihrem Ärger nicht gegenüber »Brüssel« Luft machen können (und auch nicht dazu verpflichtet sind, fair zu sein), halte ich wenig von der »intergouvernementalistischen« Annahme, daß nationale Regierungen die Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen ohne weiteres auf Brüssel schieben könnten (Moravcsik 1994). Jedenfalls haben die französischen Wahlen im Herbst 1997 diese Annahme nicht bestätigt.

15 So etwa Garrett 1992 und Moravcsik 1994.

selbst konfligierende Interessen verfolgen, können Entscheidungen von erheblicher politischer Bedeutung im Ministerrat blockiert werden.¹⁶

1.2.4 Legitimität und politische Handlungsfähigkeit

Die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik findet also überall dort ihre Grenze, wo Konflikte zwischen den nationalen Regierungen und den von diesen vertretenen Interessen nicht ausgeräumt werden können. Was aber bedeutet es für die output-orientierte Legitimation, wenn die europäische Politik nicht imstande sein sollte, bestimmte Probleme von erheblicher politischer Bedeutung zu bewältigen? Diese Frage erfordert einen Rekurs auf die ursprüngliche Unterscheidung der Input- und Output-Dimension demokratischer Selbstbestimmung.

In beiden Dimensionen, das sollte klar geworden sein, darf Legitimität nicht als »Alles oder nichts«-Kriterium behandelt werden. Weder kann input-orientierte Authentizität als spontane und einhellige Zustimmung verstanden werden, noch kann output-orientierte Effektivität mit politischer Omnipotenz gleichgesetzt werden. Dennoch müßte man – unabhängig von allen etwaigen Vorzügen in der Output-Dimension – Entscheidungen die Input-Legitimität absprechen, die von Akteuren (etwa von einer Militärregierung) oktroyiert wurden, die in keiner Weise von der betroffenen Bevölkerung ermächtigt oder ihr gegenüber verantwortlich sind. Wenn andererseits die externen Sachzwänge so eng sein sollten, daß politisches Handeln keine nennenswerte Wirkung mehr erzielen könnte, dann könnte auch die formale Ratifikation des Unvermeidlichen durch demokratisch verantwortliche Vertreter die mangelnde Output-Legitimation nicht ersetzen.

Daraus folgt auch, daß es einen Gewinn an Legitimität bedeutet, wenn Entscheidungen, die früher durch äußere Zwänge veranlaßt waren oder durch politisch nicht verantwortliche Instanzen getroffen wurden, nun zum Gegenstand authentischer und effektiver kollektiver Entscheidung werden. Umgekehrt geht es auf Kosten der politischen Legitimität, wenn Bereiche, die früher durch authentische und effektive Kollektiventscheidung in demokratisch konstituierten Gemeinwesen geregelt wurden, entweder durch neu entstandene externe Zwänge determiniert werden oder unter die Kontrolle politisch nicht verantwortlicher Stellen geraten. Genau das geschieht aber

16 Die Politikbereiche, in denen dies wahrscheinlich ist, werden in Kapitel 3 erörtert.

derzeit weltweit im Verhältnis der politischen Demokratie zur kapitalistischen Ökonomie, und es geschieht mit besonderer Wucht in den demokratischen Sozialstaaten Westeuropas.

Von dieser Entwicklung auf das »Ende der Demokratie« (Guéhenno 1994) zu schließen, mag in der Tat zu weit gehen; dennoch erscheint der Verlust an authentischer und effektiver Selbstbestimmung bedeutsam und sichtbar genug, um die gegenwärtige Malaise in den westlichen Demokratien zu erklären. Ihre Bürger sehen sich mit Verhältnissen konfrontiert, in denen die Institutionen der sozialen Sicherung, die erst vor wenigen Jahrzehnten mit breiter demokratischer Zustimmung aufgebaut wurden, nun unter dem angeblichen Zwang einer Wirtschaft demontiert werden, die sich offenbar der zuvor möglichen Steuerung durch demokratisch verantwortliche Regierungen entzogen hat. Gleichzeitig sagt man ihnen, daß immer mehr wichtige Entscheidungen, die früher von demokratisch gewählten parlamentarischen Mehrheiten getroffen und gegebenenfalls revidiert wurden, jetzt von Brüsseler Behörden stammen, derer man sich nicht bei der nächsten Wahl entledigen kann. Schlimmer noch: All dies wird nicht durch den objektiven Zwang äußerer Gewalten bewirkt, sondern es geschieht mit der Komplizenschaft demokratisch gewählter Regierungen, die ökonomische Notwendigkeit in Politik umsetzen müssen, und die an der Formulierung europäischer Politik mitwirken und die Verantwortung für deren Durchsetzung tragen müssen. Die Mechanismen demokratischer Selbstbestimmung werden also nicht nur verdrängt oder in ihrem Wirkungsbereich eingeschränkt, sondern sie werden von exogenen Einflüssen korrumpiert und dadurch delegitimiert. So jedenfalls scheint es.

Das vorliegende Buch kann nicht auf alle damit aufgeworfenen Fragen eingehen. Es wird jedoch untersuchen, inwieweit der Wandel in der politischen Ökonomie kapitalistischer Demokratien die Effektivität demokratischer Selbstbestimmung auf nationaler Ebene vermindert und inwieweit dieser Verlust durch einen Gewinn an politischer Kontrolle auf europäischer Ebene kompensiert werden kann. Im einzelnen möchte ich darlegen, daß die von der Globalisierung ausgehenden ökonomischen Beschränkungen der nationalen Politik durch die rechtliche Wirkung der »negativen Integration« in der Europäischen Gemeinschaft erheblich verschärft werden. Gewiß eröffnet die Europäische Gemeinschaft auch Chancen der »positiven Integration«, wie sie auf globaler Ebene nicht bestehen, aber ich werde zeigen, daß diese Chancen gerade in jenen Politikbereichen besonders gering sind, von denen die Überlebensfähigkeit sozialstaatlicher Sicherungssysteme abhängt – die ihrerseits zur Grundlage output-orientierter Legitimität auf nationaler

Ebene geworden sind. In den beiden letzten Kapiteln des Buches werde ich dann nationale und europäische politische Optionen diskutieren, welche die Effektivität politischer Problemlösungen auf beiden Ebenen erhöhen könnten. Zunächst aber soll das immer prekäre Verhältnis zwischen der auf die Grenzen des Territorialstaats beschränkten nationalen Demokratie und der grundsätzlich zur internationalen Verflechtung tendierenden kapitalistischen Ökonomie erörtert werden.

1.3 Nationale Demokratie im internationalen Kapitalismus

Das output-orientierte Kriterium der Effektivität von Problemlösungen kann gewiß nicht mit dem Anspruch politischer Omnipotenz gleichgesetzt werden. Sogar während der frühen Nachkriegsjahrzehnte, als die nationale Problemlösungsfähigkeit ihren Höhepunkt erreicht hatte, waren politische Entscheidungen immer auch von internen und externen Faktoren abhängig, die nicht der Kontrolle demokratisch verantwortlicher Amtsinhaber unterlagen. Intern stößt die demokratische Politik auf die rechtlichen Schranken von Verfassungen mit Grundrechtskatalog und institutionellen *checks and balances*, die durch eine unabhängige Justiz gesichert werden; faktisch wird der interne Handlungsspielraum immer durch knappe Ressourcen beschränkt, und überdies respektieren demokratische Staaten aus gutem Grund die internen Strukturen und professionellen Handlungsorientierungen funktionaler Teilsysteme – der Wirtschaft, der Wissenschaft, des Erziehungswesens, des Gesundheitswesens oder der Künste (Willke 1983). Extern ist die »Souveränität« der Nationalstaaten territorial begrenzt, und doch werden viele Probleme ihrer Bürger durch grenzüberschreitende Faktoren bestimmt. Für die militärische Sicherheit war das immer offensichtlich, aber das gleiche gilt nun für den internationalen Terrorismus und das organisierte Verbrechen, für die transnationale und globale Umweltverschmutzung, für die transnationale Migration und für die globale Kommunikation. Diese grenzüberschreitenden Effekte haben im Vergleich zu den frühen Nachkriegsjahrzehnten erheblich zugenommen, und alle schränken die Fähigkeit demokratischer Nationalstaaten ein, autonom das kollektive Schicksal ihrer Bürger zu gestalten. Die größte Beschränkung demokratischer Selbstbestimmung in nationalen Grenzen geht jedoch von der Reintegration globaler Kapitalmärkte und der internationalen Märkte für Güter und Dienstleistungen aus.

1.3.1 Kapitalistische Demokratie: Eine prekäre Symbiose

Der demokratische Staat und die kapitalistische Wirtschaft koexistieren in symbiotischer Interdependenz. Einerseits hängen Produktivität und Rentabilität der fortgeschrittenen kapitalistischen Volkswirtschaften nicht nur von der Begründung und dem Schutz von Eigentumsrechten und vertraglichen Verpflichtungen durch das staatliche Rechtssystem ab, sondern auch von der Qualität der öffentlichen Infrastruktur, des Bildungswesens, der Grundlagenforschung und einer Vielfalt anderer öffentlicher Leistungen. Umgekehrt ist der demokratische Staat auf die Leistungsfähigkeit seiner Volkswirtschaft angewiesen, welche unmittelbar die Einkommens- und Beschäftigungschancen seiner Bürger und Wähler bestimmt und von der das Steueraufkommen abhängt, aus dem die öffentlichen Leistungen und Sozialausgaben finanziert werden. Gleichzeitig ist dieses symbiotische Verhältnis jedoch von grundlegenden Spannungen geprägt: Die staatliche Souveränität ist territorial beschränkt, während die kapitalistische Wirtschaft zu globaler Interaktion tendiert. Die Logik der kapitalistischen Akkumulation und des Marktwettbewerbs zwingt die Unternehmen dazu, alle Produktionsfaktoren, natürliche ebenso wie menschliche, auszubeuten und die sozialen und umweltbezogenen Kosten dieser Ausbeutung zu externalisieren. Überdies produziert die kapitalistische Wirtschaft nicht nur materiellen Wohlstand für Konsumenten, Arbeitsplätze für Arbeitnehmer und Steuereinnahmen für den Staat, sondern auch eine stark ungleichmäßige Einkommensverteilung, regionale und sektorale Gewinner und Verlierer sowie zyklische und strukturelle Krisen, die Massenarbeitslosigkeit und Massenarmut zur Folge haben. Der demokratische Staat dagegen verdankt seine Legitimation der Verpflichtung auf Gemeinwohl und Verteilungsgerechtigkeit, und der Wahlmechanismus zwingt die Regierungen, ihre Politik an den Interessen der breiten Mehrheit auszurichten. Sie stehen deshalb unter politischem Druck, ihre Wähler vor den negativen Folgen des Strukturwandels zu schützen, Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, Arbeitsmärkte und Produktionsprozesse im Interesse der betroffenen Arbeitnehmer zu regulieren und eine normativ vertretbare Einkommensverteilung herzustellen.

Wenn sie ihrer politischen Logik folgen, werden demokratische Regierungen also die dem dynamischen Kapitalismus inhärente »kreative Zerstörung« verhindern und das Einkommensgefälle zwischen Gewinnern und Verlierern auf dem Markt verringern wollen. Dabei treffen sie jedoch auf zwei grundlegende Schwierigkeiten, eine informationelle und eine strukturelle. Was die erste angeht, so wird der Zusammenbruch des Kommunismus

auch als Bestätigung der These Hayeks gewertet, daß Regierungen niemals in der Lage wären, die Nachfrage von mehreren oder sogar mehreren Hundert Millionen von Konsumenten nach Millionen von Produkten, die von Hunderttausenden von Firmen erzeugt werden, die Tausende Arten von Ressourcen verwenden, effektiv zu koordinieren. Die Effizienz der kapitalistischen Wirtschaft beruht dagegen gerade auf der Fähigkeit profitorientierter Investoren und konkurrierender Unternehmen, lokale Informationen über Verbrauchernachfrage und Produktionsmöglichkeiten zu nutzen, die nicht zentralisiert werden können oder die, falls die Zentralisierung doch gelänge, jede denkbare Informationsverarbeitungskapazität des Zentrums überfordern müßten. Wann immer der Staat in die Wirtschaft eingreift, werden demnach die immanenten Vorteile dezentraler Informationsverarbeitung vermindert oder ganz außer Kraft gesetzt. Letztlich würde dadurch also die Dynamik der kapitalistischen Ökonomie gelähmt (Hayek 1944, 1945; Streit 1993). Überdies kann die staatliche Intervention, wenn sie überhaupt als politische Option zugelassen wird, auch von gut organisierten und informierten Interessengruppen in der Wirtschaft selbst instrumentalisiert werden. Im Ergebnis dient die marktkorrigierende Intervention – für die es unter Bedingungen des »Marktversagens« vielleicht gute wohlfahrtstheoretische Gründe gäbe – dann nicht dem öffentlichen Interesse, sondern nur den Renteninteressen von »Verteilungscoalitionen« (Olson 1982).

Die zweite Schwierigkeit politischer Intervention erklärt sich aus einer strukturellen Asymmetrie: Das Interesse der Politik richtet sich auf die Output-Seite des wirtschaftlichen Prozesses, auf Produkte, die den Wohlstand mehren, auf Beschäftigungsmöglichkeiten und auf die mit Produktionsprozessen verbundenen Externalitäten. Dagegen wird die kapitalistische Wirtschaft von der Seite der Kapital-Inputs her kontrolliert: Kapitaleigner müssen motiviert werden, in Produktionskapazitäten zu investieren, die zusammen mit den nötigen Inputs an Arbeitsleistungen schließlich zur Herstellung marktfähiger Produkte führen. Während aber die Investitionsentscheidungen, welche die ökonomische Entwicklung bestimmen, durch die Erwartung künftiger Gewinne motiviert werden, wird die Rendite dieser Kapitalinvestitionen im allgemeinen durch staatliche Interventionen (und durch die Verhandlungserfolge starker Gewerkschaften) vermindert.

Auf den ersten Blick mag dies als symmetrische Konstellation wechselseitiger Abhängigkeit erscheinen: Kapitaleigner müssen investieren und Arbeitsplätze schaffen, wenn sie Gewinne erzielen wollen, während Gewerkschaften und Regierungen den Kapitaleignern die Erwirtschaftung von Gewinnen erlauben müssen, wenn sie von der Beschäftigung, von Arbeits-

löhnen und von Steuereinnahmen profitieren wollen. Aber diese Symmetrie trägt: Während Regierungen und Arbeitnehmer in der Tat ohne Alternative dastehen, *haben die Kapitaleigner reale Wahlmöglichkeiten*. Finden sie es unattraktiv, in arbeitsplatzschaffende Produktionsanlagen zu investieren, können sie sich alternativ für spekulative oder zinsbringende Geldanlagen entscheiden; sie können Gold und andere wertsichere Vermögensgegenstände kaufen, oder sie können schließlich ihre Ersparnisse einfach verbrauchen, anstatt sie zu investieren. Mit anderen Worten: In einer kapitalistischen Wirtschaft haben Staat und Gewerkschaften zusammen nicht die Macht, die erwartbare Rendite von Investitionen in Produktionsvermögen unter das Niveau der aus der Sicht der Kapitalbesitzer nächstbesten Anlagemöglichkeit zu drücken;¹⁷ und sie haben niemals die Macht, die Rendite auf einen Wert unter Null zu senken, wenn Produktion und Beschäftigung erhalten bleiben sollen. Da überdies aus der Sicht des Investors der *kumulative* Effekt aus Steuern, gesetzlichen Vorschriften und Kollektivverhandlungen die Gewinne beeinflusst, müssen alle beteiligten politischen Akteure – lokale, regionale und nationale Regierungen mit ihren funktionalen Untergliederungen ebenso wie Gewerkschaften – gegenüber der Wirtschaft sehr vorsichtig vorgehen, um die Investitionen nicht zu gefährden, von denen sie alle abhängen.

In der politik-ökonomischen Literatur der siebziger Jahre wurden diese Spannungen in den Status selbstzerstörerischer »Widersprüche« der kapitalistischen Demokratie erhoben. Auf der Linken prophezeiten die Theoretiker des »Spätkapitalismus« eine unvermeidliche »Legitimitätskrise«, weil die demokratisch begründete Staatsgewalt für die Erfüllung immer anspruchsvollerer Funktionsbedingungen der kapitalistischen Wirtschaft instrumentalisiert werde und dabei Interessen der Kapitaleigner respektieren müsse, die unter dem Kriterium der »Verallgemeinerungsfähigkeit« nicht normativ zu begründen wären (Offe 1972, 1984; Habermas 1973, 1976). Demgegenüber sagten auf der konservativen Seite die Theoretiker der »Unregierbarkeit« eine Eskalation politischer Ansprüche in wettbewerbsorientierten Massen-

17 Aus einer linken Perspektive müßte also der starke Anstieg der Staatsverschuldung seit den siebziger Jahren als ein verteilungspolitisches Desaster erscheinen: Den Kapitaleignern sind damit völlig sichere und rentable Alternativen zu arbeitsplatzschaffenden Realinvestitionen eröffnet worden, und immer größere Anteile des allgemeinen Steueraufkommens (das ja zunehmend von den Arbeitnehmern aufgebracht wird) müssen nun für den Schuldendienst zugunsten der Kapitalbesitzer verwendet werden. Unter dem Einfluß der keynesianischen Ökonomie haben linke Parteien und Gewerkschaften diese Verteilungsfolgen des *deficit spending* offenbar vergessen.

demokratien voraus, welche die Regierungen zwingen, die Steuern und gesetzlichen Auflagen in einem Maße zu erhöhen, das schließlich die Funktionsfähigkeit kapitalistischer Wirtschaften zerstören mußte (Crozier et al. 1975; Hennis 1977, 1979). Von beiden Standpunkten aus konnte deshalb die prekäre Symbiose des demokratischen Staates mit der kapitalistischen Ökonomie nicht dauerhaft bestehen.

Angesichts dieser Prophezeiungen des unvermeidlichen Zusammenbruchs sollte man sich wohl daran erinnern, daß die kapitalistischen Demokratien während der »*trente glorieuses*« nach dem Zweiten Weltkrieg tatsächlich sehr gut funktioniert haben. Ihnen gelang es im großen und ganzen, das kapitalistische Potential für technischen Fortschritt und dynamisches Wachstum zu nutzen; sie lernten, die Zyklen von Hochkonjunktur und Rezession zu dämpfen und Massenarbeitslosigkeit zu vermeiden; sie waren in der Lage, der kapitalistischen Ausbeutung menschlicher und natürlicher Ressourcen regulative Beschränkungen aufzuerlegen; sie entwickelten sozialstaatliche Korrektive für die ungleichen Verteilungsfolgen des Marktes – und sie erreichten all dies, ohne sich auf den Hayekschen »Weg in die Knechtschaft« zu begeben. Noch wichtiger ist jedoch die Erkenntnis, daß diese »demokratische Zivilisierung« des dynamischen Kapitalismus unter außergewöhnlichen und vielleicht sogar historisch einzigartigen Bedingungen im Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft erreicht wurde.

1.3.2 »Die große Transformation« – Ein kurzes Intermezzo?

Nach ihrer eigenen Logik ignorieren gewinnorientierte ökonomische Interaktionen die Existenz nationaler Grenzen und tendieren zur globalen Integration; politische Interventionen dagegen sind auf die Grenzen des Staatsgebiets beschränkt. Wenn also ein Nationalstaat nicht fähig und willens ist, grenzüberschreitende Transaktionen zu kontrollieren, dann kann der Versuch, Wirtschaftsabläufe innerhalb der eigenen Grenzen zu beeinflussen, immer durch externe Einflüsse konterkariert werden – durch Kapitalzuflüsse und Kapitalflucht, Importwettbewerb und Unternehmensübernahmen, Massenzuwanderung oder Steuerflucht oder durch die Abwanderung von knappem Humankapital.

Die Epoche zwischen 1870 und dem Ersten Weltkrieg war in der Tat durch offene Kapitalmärkte, Freihandel und freie Aus- und Einwanderung geprägt. Unter dem Goldstandard waren alle Währungen zu festgelegten Wechselkursen konvertibel, und mangels Kapitalverkehrskontrollen konnten

Geldströme zu den profitabelsten Investitionsprojekten in der ganzen kapitalistischen Welt frei fließen. So hatten die ausländischen Direktinvestitionen vor 1914 einen Stand erreicht, der erst in den achtziger Jahren dieses Jahrhunderts wieder überschritten wurde (Hirst/Thompson 1995). In ähnlicher Weise wurde der Freihandel unter britischer Führung zur allgemeinen Regel auf den Märkten für industrielle Güter; Protektionismus war, wo er überhaupt noch praktiziert wurde, zumeist auf Agrarerzeugnisse beschränkt. Kurz: Die kapitalistische Welt jener Zeit (die natürlich viel kleiner war als die heutige) konnte in der Tat als integrierter Markt für Kapital und Industrieprodukte – und in geringerem Maße auch für Dienstleistungen und Arbeitskräfte – beschrieben werden. Sie stand weder unter der Kontrolle nationaler Regierungen noch einer internationalen regulativen Ordnung – und es war im großen und ganzen genau die Welt, die Marx und Engels beschrieben hatten: gekennzeichnet durch rapiden technischen Fortschritt und einen steilen Anstieg des materiellen Wohlstands, aber auch durch extreme Ungleichheit, Ausbeutung, tiefe Wirtschaftskrisen und Zusammenbrüche der Finanzmärkte (Kindleberger 1978) und das Elend der Massen. Aber da die meisten Regierungen noch nicht gegenüber der Masse des Volkes demokratisch verantwortlich waren, war es auch eine Welt ohne größere Legitimitätskrisen.

Nach dem Ersten Weltkrieg wurden zwar der Goldstandard und der Freihandel wieder eingeführt. Jedoch war die Mobilisierung der Massen für den Krieg nicht nur vom Siegeszug der Demokratie und des allgemeinen Wahlrechts begleitet worden, sondern auch von der Beseitigung rechtlicher Hindernisse für die Tätigkeit der Gewerkschaften und der Einführung oder Fortentwicklung wenigstens minimaler Formen sozialer Absicherung gegen Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit, Krankheit und Altersarmut. Als sich also am Ende der zwanziger Jahre die Krisenanfälligkeit des internationalen Kapitalismus erneut und dramatisch bestätigte, war nun auch der minimale Sozialstaat direkt betroffen: Massenarbeitslosigkeit zerstörte die finanzielle Grundlage der neuen Sozialversicherungssysteme, und der politische Protest der verarmten Massen stellte nicht nur das Überleben der gerade an der Macht befindlichen Regierungen in Frage, sondern bedrohte – und zerstörte im Fall der Weimarer Republik – die Legitimität der demokratischen Regierungsform als solcher. Deshalb waren die Regierungen nun überall gezwungen, auf die eine oder die andere Art auf die Weltwirtschaftskrise zu reagieren. Sie taten dies, indem sie die Kontrolle über ihre wirtschaftlichen Grenzen wiederherstellten – womit sie zugleich die integrierte Weltwirtschaft zerstörten.

In den frühen dreißiger Jahren antworteten alle größeren Industrienationen auf die Weltwirtschaftskrise mit protektionistischen oder sogar autarkistischen Strategien – mit kompetitiver Abwertung der eigenen Währung, Kapitalverkehrskontrollen, Schutzzöllen, Importverboten und Exportsubventionen (Kindleberger 1973; Rothermund 1993). Die Folge war zunächst ein Zusammenbruch der Weltwirtschaft mit katastrophalen Folgen für die industrielle Produktion und die Beschäftigung in fast allen Industrieländern (Kindleberger 1995). Zugleich aber kam es als Folge dieser »Großen Transformation« (Polanyi 1957) für eine gewisse Zeit zur Kongruenz der Staatsgrenzen mit den territorialen Grenzen der Märkte für Kapital, Güter, Dienstleistungen und Arbeitskräfte (Winkel 1985). Hinter protektionistischen Barrieren lernten die Wirtschaftspolitiker überdies, keynesianische Techniken der »Globalsteuerung« zur Verstetigung von Konjunkturzyklen einzusetzen, ohne dabei die mikroökonomische Entscheidungsfreiheit von Produzenten und Konsumenten zu beseitigen.

Selbstverständlich waren die Grenzen der Nationalwirtschaften in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg nicht undurchlässig. Worauf es aber ankam war, daß grenzüberschreitende Transaktionen der *potentiellen* Kontrolle nationaler Regierungen unterlagen und daß sie weiterhin durch spürbare tarifäre und nicht-tarifäre Handelshindernisse und andere Transaktionskosten verteuert wurden. Deshalb standen den Kapitaleignern im wesentlichen nur Investitionsmöglichkeiten innerhalb der nationalen Wirtschaft offen, und Unternehmen mußten sich zumeist nur mit heimischen Konkurrenten auseinandersetzen. Die relative Bedeutung des internationalen Handels nahm nur langsam zu; und da die Regierungen Importe und Wechselkurse kontrollieren konnten, war die internationale Wettbewerbsfähigkeit nationaler Produzenten kein größeres Problem.

Solange diese Bedingungen andauerten, war die staatliche Zinspolitik in der Lage, die Mindestrendite von Finanzanlagen und damit auch die relative Attraktivität von Finanz- und Realinvestitionen zu bestimmen. Wenn die Zinssätze herabgesetzt wurden, wurden arbeitsplatzschaffende Realinvestitionen im Vergleich zu Geldanlagen attraktiver und umgekehrt. Gleichzeitig beeinflussten die Steuerpolitik und das Haushaltsdefizit des Staates die nationale Gesamtnachfrage unmittelbar und ungeschwächt. Auf diese Weise war die keynesianische Nachfragesteuerung¹⁸ generell in der Lage, Kon-

18 Die »Stagflations«-Krise der siebziger Jahre zeigte freilich, daß eine keynesianische Nachfragesteuerung nach anglo-amerikanischem Vorbild nicht in der Lage war, Inflationsdruck und steigende Arbeitslosigkeit zugleich zu bekämpfen. Wo die Stagflation tatsächlich

junkturzyklen zu dämpfen und Vollbeschäftigung und ein stetiges Wirtschaftswachstum zu sichern, das dann Anhebung der Masseneinkommen und die Verbesserung staatlicher Einrichtungen und sozialstaatlicher Transferleistungen ermöglichte. Ebenso wichtig war, daß staatliche Regulierung und Tarifverhandlungen imstande waren, die Produktionsbedingungen innerhalb nationaler Grenzen zu beeinflussen, ohne die Voraussetzungen der kapitalistischen Akkumulation zu untergraben. Da die äußeren Grenzen kontrolliert werden konnten, produzierten alle wichtigen Wettbewerber unter den gleichen Rahmenbedingungen – mit der Folge, daß Regulierungskosten auf die Verbraucher überwältigt werden konnten. Deshalb mußten ein hoher Regulierungsstandard und starke Gewerkschaften nicht notwendigerweise die Investitionsrendite beeinträchtigen.¹⁹

In derselben Zeit wurden die Weltmärkte für Waren, Dienstleistungen und Kapital allmählich liberalisiert und unter amerikanischer Führung im Rahmen internationaler Wirtschafts-Regimes integriert (Keohane 1984). Aber diese Regimes sollten eine Art von sozial »eingebettetem Liberalismus« schaffen, der es nationalen Regierungen weiterhin erlaubte, ihre Bürger vor außenwirtschaftlichen Störungen zu schützen (Ruggie 1982). Unter diesen Rahmenbedingungen entwickelten die westeuropäischen Industriestaaten jeweils national- spezifische Versionen des kapitalistischen Sozialstaats. Trotz der erheblichen Unterschiede zwischen den »sozialdemokratischen«, »korporatistischen« oder »liberalen« Varianten (Esping-Andersen 1990) waren alle bemerkenswert erfolgreich in der Sicherung und Förderung einer kräftigen kapitalistischen Wirtschaft, während sie gleichzeitig auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Maße die destruktiven Tendenzen eines entfesselten Kapitalismus im Interesse bestimmter sozialer, kultureller und/oder ökologischer Werte beschränken konnten (Scharpf 1987; Merkel 1993b).

überwunden wurde, hing der Erfolg von neo-korporatistischen institutionellen Bedingungen ab, die es den Gewerkschaften ermöglichten, Verantwortung für die Eindämmung der Lohnkosten-Inflation zu übernehmen, während die staatliche Fiskal- und Geldpolitik weiterhin die Vollbeschäftigung sicherstellte (Scharpf 1987).

- 19 In der neomarxistischen politischen Ökonomie wurden fallende Gewinnmargen in den Nachkriegsjahrzehnten als aussagekräftiger Indikator für den unlösbaren Widerspruch zwischen demokratischem Staat und kapitalistischer Wirtschaft interpretiert (Wallerstein 1990). Aber da die Investitionen versiegen würden, wenn die Kapitalrendite negativ wird, mußten Regierungen und Gewerkschaften in sinkenden Gewinnen eine Gefahr für Beschäftigung und Wachstum sehen. In der Theorie – und wie sich gezeigt hat, auch in der Praxis – sind jedenfalls korporatistische Länder durchaus in der Lage, derartige strategische Fehler entweder zu vermeiden oder rasch zu korrigieren.

1.3.3 Erneuter Verlust der Kontrolle über die nationalen Grenzen

Dieser Stand der Dinge änderte sich jedoch radikal, als der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Regimes fester, aber anpaßbarer Wechselkurse und die Ölpreiskrisen der siebziger Jahre ein explosionsartiges Wachstum neuer Finanzmärkte an Orten auslöste, die nicht der Kontrolle einer der größeren Zentralbanken unterlagen (Kapstein 1994). Zur gleichen Zeit untergruben technische Innovationen und die steigende Bedeutung multinationaler Unternehmen die Wirksamkeit nationaler Kapitalverkehrskontrollen (Cerny 1994). Im Ergebnis ist deshalb das Finanzkapital nun weltweit mobil, und die Mindestrendite, mit der Investoren rechnen können, wird wieder von globalen Finanzmärkten²⁰ und nicht von der nationalen Geldpolitik bestimmt. Überdies waren die Realzinssätze im allgemeinen nach Anfang der achtziger Jahre zweimal so hoch wie in den sechziger Jahren.²¹ Wenn nun eine Regierung die nationalen Realzinsen unter das internationale Niveau²² senken wollte, dann würde dies nicht mehr arbeitsplatzschaffende Realinvestitionen fördern, sondern das Kapital ins Ausland treiben,²³ was eine Abwertung der Währung und höhere Inflationsraten zur Folge hätte.²⁴ Darüber hinaus würde nunmehr jede staatliche Politik, die einseitig die Steuern auf Kapitaleinkommen erhöhen oder die erwartbare Investitionsrendite schmälern würde, durch Kapitalflucht bestraft (S. Sinn 1993).

20 Die empirische Beobachtung, daß Kapital tatsächlich immer noch nicht vollständig mobil ist und daß Unterschiede in den Realzinssätzen fortbestehen, läßt sich eher durch Informationsasymmetrien als durch staatliche Beschränkungen der Kapitalmobilität erklären (Gordon/Bovenberg 1996).

21 Die Gründe für diesen ungewöhnlichen Anstieg der Realzinsen sind nicht völlig klar. In jeder Erklärung wird jedoch der dramatische Anstieg der Staatsverschuldung nach der Ölkrise in den siebziger Jahren und die »monetaristische« Wende in den Prioritäten der Zentralbanken eine wesentliche Rolle spielen.

22 Die Nominalzinsen unterscheiden sich weiterhin wegen der Unterschiede in den Inflationsraten und wegen der Risikozuschläge auf die Zinsen abwertungsverdächtiger Länder.

23 Dagegen hat die nationale Geldpolitik weiterhin die Möglichkeit, Zinsen über dem internationalen Niveau anzubieten. Die zu erwartenden Kapitalzuflüsse führen dann zu einem Anstieg der Wechselkurse, der sich negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft auswirkt.

24 Deswegen konnte bei flexiblen Wechselkursen eine keynesianische Vollbeschäftigungspolitik nicht mehr auf die nationale Geldpolitik gestützt werden. Wenn sie überhaupt noch praktiziert wurde, mußte ihre gesamte Last von der Fiskalpolitik getragen werden – was nicht nur ökonomisch weniger effektiv war, sondern bei hohen Realzinsen auch unerschwinglich teuer wurde.

Gleichzeitig wurde die Liberalisierung der Märkte für Güter und Dienstleistungen durch Fortschritte der GATT- und WTO-Verhandlungen bei der weltweiten Senkung von Zöllen und Mengenbeschränkungen vorangetrieben (Hoekmann/Kostecki 1995) – aber auch durch die Diffusion der Deregulierungs- und Privatisierungspolitik von den USA über Großbritannien auf die gesamte OECD-Welt.²⁵ Die europäische Gemeinschaft schließlich beseitigte selbst die verbleibenden rechtlichen Instrumente zum Schutz nationaler Wirtschaften im Zuge der erfolgreichen Kampagne zur Vollendung des Binnenmarkts bis Ende 1992. Kurz: Der Territorialstaat verlor erneut die Kontrolle über seine wirtschaftlichen Grenzen. Nachdem die transnationale Reintegration der Märkte für Kapital, Waren und Dienstleistungen eine bestimmte Schwelle überschritten hatte, folgerten einige Beobachter mit Bedauern, daß nun »Polanyis Große Transformation« ihr Ende gefunden habe, während andere den Beginn des »Jahrhunderts der Globalisierung« begrüßten, in dem die Politik nicht länger die Marktkräfte blockieren könne (Giersch 1997).

Fest steht jedenfalls, daß interventionistische Politik auf nationaler Ebene schwieriger und kostspieliger geworden ist – was jedoch nicht bedeutet, daß sie nunmehr unmöglich wäre. Die »Machtressourcen der Arbeiterbewegung« (Korpi 1993) und allgemeiner die politischen Kräfte, die den Klassenkompromiß der Nachkriegszeit gestützt hatten, waren und sind oft noch stark genug, um die erworbenen Rechte zu verteidigen und Widerstand gegen eine Demontage des Sozialstaats zu mobilisieren (Pierson 1994; Garrett 1995a, 1997). Aber selbst unter den günstigsten Umständen muß für den erfolgreichen politischen Widerstand ein hoher wirtschaftlicher Preis bezahlt werden. Sobald der Territorialstaat den Kapitalverkehr nicht mehr kontrollieren kann, führen höhere Steuern auf Kapitaleinkünfte und Unternehmensgewinne zur Erosion der Besteuerungsgrundlagen; und sobald der Staat die Kontrolle über die Grenzen der Waren- und Dienstleistungsmärkte aufgegeben hat, kann er nicht länger sicherstellen, daß alle konkurrierenden Anbieter denselben rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen bleiben. Wenn dann die Kosten von Regulierungsmaßnahmen oder von Kollektivvereinbarungen einseitig erhöht werden, können sie nicht länger auf Verbraucher überwälzt werden, die ohne weiteres auf ausländische Angebote ausweichen können.²⁶ Statt dessen und *ceteris paribus* steigen die Importe, die Exporte

25 Zu den Abkürzungen: GATT (General Agreement on Tariffs and Trade); WTO (World Trade Organization); OECD (Organization for Economic Cooperation and Development).

26 Theoretisch könnte die Überwälzung auch durch eine Abwertung der nationalen Währung erreicht werden. Jedoch wirken Regulierungsmaßnahmen und Lohnabschlüsse tendenziell

nehmen ab, die Gewinne fallen, die Investitionen gehen zurück und die Unternehmen gehen in Konkurs oder verlagern die Produktion an günstigere Standorte.

Da überdies die Exit-Optionen nationaler Firmen und die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Anbieter ebenso von den regulativen und fiskalpolitischen Maßnahmen anderer Regierungen und von den Strategien von Gewerkschaften in anderen Staaten abhängen, müssen nationale Regierungen und Gewerkschaften nunmehr mit anderen Staaten um mobile Produktionsfaktoren in Wettbewerb treten. Dieser »Wettbewerb der Regulierungssysteme« scheint die Wesensmerkmale eines Gefangenendilemmas aufzuweisen, in dem alle konkurrierenden Staaten versucht sind, größere Konzessionen gegenüber Kapital- und Unternehmensinteressen zu machen, als es ihren eigenen Präferenzen entspricht. Wenn der erreichte soziale Schutzstandard trotzdem erhalten werden soll, muß ein größerer Anteil der Kosten von Arbeitnehmern und Verbrauchern getragen werden. Die Notwendigkeit, mobiles Kapital und Unternehmen anzuziehen oder im Land zu halten und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft zu sichern hat also offensichtliche und wichtige Verteilungsfolgen: Die Einnahmen aus Kapitalvermögen steigen, die Arbeitseinkommen bleiben demgegenüber zurück, während die Regierungen überall die Steuerlast von mobilen auf verhältnismäßig immobile Faktoren verlagern müssen – in erster Linie also auf Lohneinkommen und Konsumausgaben (S. Sinn 1993; Steinmo 1994). Kurz: Die politisch-ökonomischen Ordnungen und die Sozialstaaten der Nachkriegszeit befinden sich auch dort im Belagerungszustand, wo sie noch immer verteidigt werden (Canova 1994; Freeman 1995b; Pierson 1996).

Im Prinzip handelt es sich dabei um allgemeine Probleme, die nicht nur in Westeuropa, sondern in allen Industriestaaten spürbar sind – in den Vereinigten Staaten ebenso wie in Japan oder Südkorea – und die üblicherweise als Folgen der Globalisierung der Wirtschaft diskutiert werden. Besonders akut sind diese Probleme jedoch in der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in der die wirtschaftliche Integration viel weiter fortgeschritten ist

nicht auf die ganze Wirtschaft, sondern auf einzelne Industriezweige. Sektoral begrenzte Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit würden also durch die automatische Anpassung des Wechselkurses nicht voll kompensiert. Überdies ist unter den Bedingungen einer globalen Währungsspekulation die Wettbewerbsfähigkeit des Exportsektors nicht mehr der wichtigste Faktor für die Festlegung des Wechselkurses. Zudem ist eine unabhängige Zentralbank, die vorrangig dem Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist, immer in der Lage, den Wechselkurs auf einem Niveau zu fixieren, das durch die internationale Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaft nicht gerechtfertigt wird.

und wo es den Unternehmen nunmehr rechtlich und tatsächlich möglich ist, den attraktivsten Produktionsstandort unter fünfzehn Ländern auszuwählen, ohne daß dadurch der Zugang zum heimischen Markt in irgendeiner Weise beschränkt würde und ohne das Risiko, daß irgendwann in der Zukunft ihre Kalkulationen durchkreuzt werden könnten durch Anti-Dumping-Abgaben oder andere nicht-tarifäre Handelshindernisse, die im Freihandelssystem der Welthandelsorganisation (WTO) durchaus noch erlaubt sind. Da die Mitgliedstaaten der EU also vollständig darauf verzichtet haben, fremde Produzenten zugunsten eigener zu diskriminieren (Kapteyn 1996), wird ihre Fähigkeit, die bisherige nationale Politik zu verteidigen, also viel stärker beschränkt, als dies die Anpassungszwänge des globalen Wettbewerbs erfordern würden. Diese stärkeren Beschränkungen haben ihren Grund in der rechtlichen Wirkung der »negativen Integration« in der Europäischen Gemeinschaft, die im folgenden Kapitel erörtert wird.

Kapitel 2

Negative und positive Integration

Nach dem Zweiten Weltkrieg vollzog sich die Reintegration der europäischen Volkswirtschaften in einen größeren, transnationalen Kontext auf zwei Ebenen, global und regional. Auf beiden lief dieser Prozeß nicht automatisch ab, sondern er wurde von expliziten und bisweilen höchst kontroversen politischen Entscheidungen der beteiligten Regierungen vorangetrieben. Einige davon wurden einseitig getroffen, wie etwa die frühen Entscheidungen einiger Länder, ihre Währungen konvertibel zu machen und Kapitalverkehrskontrollen abzuschaffen. Andere faßten die Staaten gemeinsam, aber unter dem Druck unkontrollierbarer äußerer Zwänge – so die Aufhebung des Bretton-Woods-Regimes fester Wechselkurse in den frühen siebziger Jahren. Im wesentlichen wurde die wirtschaftliche Fragmentation der frühen Nachkriegsjahre jedoch in zwei parallelen Prozessen kollektiver Entscheidung überwunden. Der erste vollzog sich unter amerikanischer Führung in immer neuen Runden von GATT-Verhandlungen zur Errichtung eines weltweiten Freihandelsregimes; das ökonomische Ziel des anderen war die wirtschaftliche Integration (West-)Europas. Obwohl dieses Buch sich in erster Linie mit den politischen Implikationen der europäischen Wirtschaftsintegration befaßt, bildet die aus dem erstgenannten Prozeß folgende »Globalisierung« der Wirtschaft überaus wichtige und sich dynamisch wandelnde Rahmenbedingungen, die in allen Analysen der politischen Ökonomie der europäischen Integration zu berücksichtigen sind.

2.1 Ziele der regionalen Integration

Die europäische Integration wurde weniger aus wirtschaftlichen denn aus politischen Motiven begonnen – von Frankreich, um eine dauerhaftere Kontrolle über das Machtpotential Deutschlands zu erlangen, als dies nach dem Ersten Weltkrieg der Fall war, und von Deutschland, um dem Schicksal einer »ausgestoßenen« Nation zu enttrinnen (Urwin 1991). Als man jedoch, nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, akzeptieren mußte, daß Integrationsfortschritte vorerst nur im ökonomischen Bereich zu erreichen waren, da begannen auch die Ziele der regionalen Wirtschaftsintegration die politische Tagesordnung zu dominieren und die weitere institutionelle Entwicklung zu bestimmen.

Wenn man allein die wirtschaftliche Dimension berücksichtigt, führt die Integration zur Vergrößerung der Märkte für Produkte und ermöglicht so den Herstellern die Nutzung von Größenkostenvorteilen. Zugleich erleiden weniger effiziente Hersteller Verluste, wenn die heimischen Märkte für ausländische Wettbewerber geöffnet werden. Dagegen profitieren Verbraucher regelmäßig von der effizienteren Produktion, dem intensiveren Wettbewerb und von den Wohlfahrtsgewinnen, welche die ökonomische Theorie der komparativen Vorteile dem Freihandel zuschreibt (Norrie et al. 1986: Kap. 16; Emerson et al. 1988; Smith/Venables 1988; Bakhoven 1990). Aus der Sicht der Wirtschaftstheorie ist Integration somit stets durch die Vorteile für Verbraucher gerechtfertigt.¹ Aus politischer Sicht könnte dagegen die Bewertung weniger eindeutig ausfallen. Denn Einzelpersonen und Haushalte sind vom wirtschaftlichen Wandel nicht nur als Verbraucher, sondern auch als Produzenten betroffen. Wenn also die Konsumvorteile auf Kosten der Produzenten erreicht werden sollten,² könnten diese durch sektorale und regionale Strukturkrisen und verschärften Wettbewerb mehr verlieren, als sie in ihrer Rolle als Verbraucher gewinnen.³ Die staatliche Politik jedenfalls muß auf beide Arten von Interessen reagieren, und überdies noch auf eine Vielzahl nicht-ökonomischer Interessen.

-
- 1 Aus ökonomischer Sicht ist die regionale Integration natürlich nur eine zweitbeste Lösung. Das Ideal ist weltweiter Freihandel.
 - 2 Analytisch umfaßt die Kategorie der Produzenten sowohl Kapitaleigner als auch Arbeitnehmer. Da aber die Mindestrendite von Kapitalinvestitionen durch die Exit-Optionen des Kapitalmarktes sichergestellt wird, wirkt sich der Druck auf die Produzenten hauptsächlich zu Lasten der Arbeitnehmer aus.
 - 3 Dieses Verhältnis ist nicht zwingend negativ, da Effizienzgewinne in der Produktion auch die Qualität des Arbeitslebens verbessern können.

2.1.1 Stadien der ökonomischen Integration

Die Theorie der Wirtschaftspolitik unterscheidet zwischen »negativer« und »positiver« Integration (Tinbergen 1965). Beide Begriffe beziehen sich nicht auf wirtschaftliche Prozesse als solche, sondern bezeichnen unterschiedliche Dimensionen einer auf Erweiterung des Wirtschaftsraums über nationalstaatliche Grenzen hinaus gerichteten staatlichen Politik. Bei der negativen Integration geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Beschränkungen des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs. Bei der positiven Integration geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulatorischer Kompetenzen auf der Ebene der größeren wirtschaftlichen Einheit. Diese Begriffe stimmen nicht vollständig mit einer zweiten Unterscheidung zwischen »marktschaffenden« und »marktkorrigierenden« politischen Interventionen überein. Während alle Maßnahmen der negativen Integration wohl als marktschaffend zu klassifizieren sind, können Maßnahmen der positiven Integration entweder marktschaffend (z.B. wenn verschiedene nationale Produktstandards »harmonisiert« werden, um bestehende nicht-tarifäre Handelshindernisse zu beseitigen) oder marktkorrigierend sein (z.B. produktions- und standortbezogene Vorschriften über Arbeitsbedingungen oder den Umweltschutz). Diese zweite Unterscheidung markiert die ideologische Trennungslinie zwischen neoliberalen und interventionistischen (z.B. sozialdemokratischen oder keynesianischen) Wissenschaftlern, politischen Parteien und Interessengruppen. Aus neoliberaler Sicht ist die negative Integration wichtig, wohingegen die positive Integration nur insofern akzeptabel ist, als sie marktschaffenden Zwecken dient (z.B. durch die Annahme und Umsetzung von Regeln zum unverfälschten Wettbewerb). Dagegen ist die negative Integration aus interventionistischer Sicht als problematisch anzusehen, falls sie nicht durch marktkorrigierende Maßnahmen der positiven Integration flankiert wird.

Im Hinblick auf die Intensität der Integration unterscheiden Ökonomen zwischen der Freihandelszone, der Zollunion, dem Gemeinsamen Markt und der Wirtschaftsunion (Couchene 1983; Norrie et al. 1986: Kap. 16; El-Agraa 1990). Bei einer *Freihandelszone* vereinbaren die beteiligten Regierungen lediglich die Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen für die Ein- und Ausfuhr zwischen ihren Staatsgebieten, wobei es jedem Staat jedoch freigestellt bleibt, Handelsschranken gegenüber Nichtmitgliedern aufrechtzuerhalten oder neu einzuführen.

Falls wie im Fall des GATT ein universelles Regime angestrebt wird, könnten Freihandelsregeln möglicherweise einen stabilen Endzustand dar-

stellen.⁴ Im Falle der regional begrenzten Integration dürfte es dagegen schwierig sein, den Weiterverkauf von Gütern, die in einen Staat importiert wurden, in das Gebiet anderer Mitgliedstaaten zu verhindern. Deshalb stehen regionale Freihandelsregime unter einem gewissen Druck, sich zu einer *Zollunion* weiterzuentwickeln, in der Zölle und quantitative Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern unter den Mitgliedstaaten harmonisiert sind. In der Europäischen Gemeinschaft wurde dieses Stadium im Jahre 1968 erreicht (Moussis 1994: Kap. 1).

Die Zollunion läßt die meisten nicht-tarifären Handelshindernisse zwischen den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten noch unangetastet. Dagegen gewährleistet ein *Gemeinsamer Markt* den grenzüberschreitenden Freiverkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften entweder durch die Aufhebung nationaler Vorschriften und Praktiken mit diskriminierender Wirkung gegenüber fremden Anbietern oder durch die Harmonisierung nationaler Bestimmungen, die sich anderenfalls wettbewerbsverzerrend auswirken würden. In der Europäischen Gemeinschaft wurde dieses Stadium mit der Vollendung des Binnenmarktes Ende 1992 erreicht (Moussis 1994: Kap. 2). Schließlich vereinbaren in einer *Wirtschafts- und Währungsunion* die Mitgliedstaaten auch die Einführung einer gemeinsamen Währung und gemeinsamer wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Vermeidung von Friktionen und Störungen infolge unterschiedlicher nationaler Interventionen in den Gemeinsamen Markt. Offensichtlich ist die Erreichung dieses letzten Stadiums wichtiger für politische Akteure, die von der Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in die kapitalistische Wirtschaft überzeugt sind, während neoliberale Ökonomen und politische Parteien sich mit der Vollendung des Gemeinsamen Marktes zufrieden geben könnten.

2.1.2 Die politische Dynamik der wirtschaftlichen Integration

Wenn die in einer regionalen Integrationsgemeinschaft verbundenen Länder sich in ihren politischen Präferenzen für ökonomische Interventionen unterscheiden, so kann dieser Unterschied selbst zu einer treibenden Kraft für weitere Integrations Schritte werden. Nehmen wir beispielsweise an, eine

4 Trotzdem wurden in neueren GATT-Runden auch Fortschritte bei der Abschaffung von nicht-tarifären Handelshindernissen vor allem im Dienstleistungsbereich erzielt. So wurde in das neue Welthandelsabkommen von 1995 als »zweiter Pfeiler« auch ein »Allgemeines Dienstleistungsübereinkommen« (GATS) aufgenommen.

Freihandelszone habe einerseits »interventionistische« Mitgliedstaaten mit hohen Zollschränken, einflußreichen Gewerkschaften und hohen Regulierungsstandards in bezug auf Produktqualität, Arbeitssicherheit, Umweltkontrolle und soziale Absicherung, und sie habe andererseits »neoliberale« Mitgliedstaaten mit niedrigen oder nicht existenten externen Handelsschranken, schwachen Gewerkschaften und niedrigen produkt- und produktionsbezogenen Regulierungsstandards. Unter der weiteren Annahme, daß alle sonstigen Bedingungen annähernd gleich sind, wird sich diese Freihandelszone mit drei Problemen auseinandersetzen müssen.

Das erste wurde schon angedeutet. Wenn sich die Außenzölle erheblich unterscheiden, führen Drittländer ihre Importe in die Niedrigzolländer ein, von wo aus sie in alle anderen Mitgliedstaaten gelangen können. Dies würde Hochzolländer vor die unattraktive Wahl stellen, entweder in Reaktion auf die Verlagerung der Handelsströme auch ihre eigenen Protektionsmaßnahmen aufzugeben oder interne Zollschränken gegen Drittstaatenprodukte einzuführen – was natürlich die Zwecke einer Freihandelszone teilweise vereiteln würde. Deswegen tendieren regionale Freihandelszonen zwischen Ländern mit unterschiedlichem Protektionsniveau zur Harmonisierung ihrer Politik gegenüber Drittstaaten – das heißt zumindest zur Bildung einer Zollunion. Dies aber setzt die Regelung des Interessenkonflikts zwischen Hoch- und Niedrigzolländern voraus; und selbst im Erfolgsfalle könnten die Hochzollländer ihr Schutzniveau nicht mehr so leicht an veränderte Bedingungen anpassen.

Das zweite Problem tritt auf, wenn die Mitglieder einer Zollunion sich im Niveau oder der Art ihrer Regulierung von Produkt-Qualitäten erheblich voneinander unterscheiden. Wenn es jedem Land freigestellt bleibt, seine eigenen Regeln auf heimische wie auf importierte Erzeugnisse anzuwenden, so müßten die Produzenten weiterhin verschiedene Produkte für national fragmentierte Märkte entwickeln und herstellen. Um die potentiellen Effizienzvorteile der Integration zu realisieren, müßten die Mitgliedstaaten über die Zollunion hinausgehen und einen Gemeinsamen Markt schaffen, der nicht länger durch nicht-tarifäre Handelshindernisse fragmentiert wird. Das könnte auf zwei unterschiedliche Arten geschehen: Aus neoliberaler Sicht wäre die geeignete Methode die »gegenseitige Anerkennung«, wonach Produkte, die im Herstellerstaat rechtlich zulässig sind, in allen Mitgliedstaaten frei gehandelt werden dürften. Der daraus entstehende »regulative Wettbewerb« würde und sollte dann durch die Verbraucher entschieden werden, die zwischen Produkten, die nach unterschiedlichen Standards hergestellt wurden, zu wählen hätten. Aus interventionistischer Sicht dagegen wäre die ge-

eignete Methode die »Harmonisierung« der unterschiedlichen Standards, wobei jedes Land seine eigenen Regeln bis zur Einigung über gemeinsame Standards weiter anwenden könnte.

Aus neoliberaler Sicht sind die meisten legitimen Zielsetzungen der ökonomischen Integration mit der Vollendung des Gemeinsamen Marktes verwirklicht, unabhängig davon, wie er erreicht wird;⁵ weitere Schritte in Richtung positive Integration werden im allgemeinen als unnötig und gefährlich eingeschätzt (Mestmäcker 1992; Basedow 1992). Im Unterschied dazu erscheint der Gemeinsame Markt aus interventionistischer Sicht als eine Beschränkung, welche die Fähigkeit der nationalen Politik vermindert, demokratisch legitimierte Ziele zu erreichen. Geltende Produktnormen können durch die Regel der gegenseitigen Anerkennung ausgehebelt werden, und selbst wenn die Produktvorschriften harmonisiert werden, bedroht der regulative Wettbewerb die Chancen einer nationalen Regelung der Produktionsbedingungen und der sozialstaatlichen Umverteilung. Je weiter die negative Integration fortschreitet, desto mehr scheinen deswegen politische Präferenzen für marktkorrigierende Interventionen auf die positive Integration angewiesen zu sein – das heißt auf die Durchsetzung marktkorrigierender Regeln auf der Ebene der größeren Region. Da jedoch, wie ich sogleich zeigen werde, die institutionelle Kapazität zur Realisierung der negativen Integration größer ist als die Fähigkeit zur positiven Integration, werden interventionistische Politiken und die Interessen, denen sie dienen könnten, im Prozeß der europäischen Integration systematisch benachteiligt.

2.2 Die supranationale Effektivität der negativen Integration

Der Prozeß der europäischen Integration ist durch eine grundlegende Asymmetrie geprägt, auf die zuerst Joseph Weiler (1982) hingewiesen hat; er beschrieb sie als Dualismus zwischen dem supranationalen europäischen Recht und der intergouvernementalen europäischen Politik. Zu Recht kritisierte Weiler auch die Politikwissenschaftler dafür, sich zu lange nur für die intergouvernementalen Aspekte interessiert und dabei die durch Richterrecht geschaffene europäische Rechtsordnung, der Vorrang gegenüber dem nationa-

5 Der weitere Schritt zur Währungsunion soll die Transaktionskosten senken – aber bei frei konvertiblen Währungen und gut funktionierenden Finanzmärkten stellten diese aus neoliberaler Sicht ohnehin kein größeres Problem dar.

len Recht zukommt, ignoriert (oder zumindest nicht ernst genug genommen) zu haben. Diese Unterlassung ist um so kritischer zu bewerten, als sie den Politikwissenschaftlern auch die Erkenntnis der politisch wichtigen Parallele zwischen Weilers Dualismus und der bekannteren Unterscheidung zwischen »negativer« und »positiver« Integration vorenthielt.

Hauptsächlicher Nutznießer des supranationalen europäischen Rechts ist bisher die negative Integration. Ihre grundlegenden Regeln waren bereits im Primärrecht der Römischen Verträge enthalten, die explizite Verpflichtungen zur Senkung und schließlichen Abschaffung von Binnenzöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie die rudimentären Elemente eines europäischen Wettbewerbsrechts enthielten. Von dieser Grundlage aus konnte die Liberalisierung ohne großes politisches Aufhebens durch Interventionen der Europäischen Kommission gegen Vertragsverstöße sowie durch Urteile und Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs ausgedehnt werden. Demgegenüber hängt die positive Integration vom Einvernehmen der nationalen Regierungen im Ministerrat und in immer größerem Maße auch von der Billigung durch das Europäische Parlament ab (in dem insbesondere die »diffusen« Interessen des Verbraucher- und Umweltschutzes starke Unterstützung finden: Pollack 1997b); sie ist also einer Kombination der Entscheidungshindernisse unterworfen, denen konsensuelle, intergouvernementale und pluralistische Politik ausgesetzt sind. Dieser grundlegende institutionelle Unterschied erklärt zureichend die häufig beklagte Asymmetrie zwischen den Durchsetzungschancen negativer und positiver Integration in der europäischen Politik (Kapteyn 1991; Merkel 1993a).

Aber wie wurde dieser institutionelle Vorteil erreicht? Abstrakt betrachtet trifft es sicher zu, daß die Wünschbarkeit der wirtschaftlichen Integration nicht umstritten war. Die grundlegende Verpflichtung zur Schaffung eines »Gemeinsamen Marktes« wurde von den Regierungen, welche die Verträge ausgehandelt hatten ebenso akzeptiert wie von den nationalen Parlamenten, die sie ratifizierten. Sie fand ihren rechtlichen Ausdruck in den Vertragsbestimmungen, die eindeutige Pflichten zur (allmählichen) Aufhebung von Zöllen und mengenmäßigen Importbeschränkungen statuierten (Art. 12–17; 30–35 EGV, Europäischer Gemeinschaftsvertrag). Im Gegensatz dazu war das Verbot nationaler Regeln, die als nicht-tarifäre Handelshindernisse die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen haben konnten, nicht nur weniger präzise formuliert, sondern auch durch die zahlreichen und teilweise recht vagen *Ordre-public*-Ausnahmen des Artikels 36 EGV eingeschränkt, die nur mittels »positiver« Harmonisierung durch den Ministerrat überwunden werden konnten. Ähnlich waren die wettbewerbsrechtlichen

Bestimmungen zwar im Hinblick auf das Verhalten privater Unternehmen relativ präzise gefaßt (Art. 85–87 EGV), aber weniger klar und durch wichtige Ausnahmen eingeschränkt im Hinblick auf wettbewerbsverzerrende staatliche Subventionen (Art. 92–94 EGV). Noch ambivalenter ist der Wortlaut von Artikel 90 EGV, der zwar in seinem ersten Absatz die Mitgliedstaaten zur Beachtung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen bei »öffentlichen Unternehmen und solchen Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte gewähren«, verpflichtet, in seinem zweiten Absatz jedoch »Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben« von diesen Anforderungen zu befreien scheint. Wenn diese überhaupt angetastet werden sollten, so durfte man annehmen, daß jede Liberalisierung ein »politisches« Handeln der nationalen Regierungen erfordern werde – ebenso wie nach den Verträgen politisches Handeln nötig war, um den in Artikel 38–47 EGV vorgesehenen Gemeinsamen Agrarmarkt, die Gemeinsame Verkehrspolitik (Art. 75–84 EGV) oder die Liberalisierung der Märkte für Dienstleistungen (Art. 63 EGV) und Kapital (Art. 69 EGV) ins Werk zu setzen.

Jedoch verlangsamte sich nach der Aufhebung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen und nach dem Kampf um die Agrarpolitik, der fast die Europäische Gemeinschaft zerstört hätte (Webber 1997), der Fortschritt des politischen Handelns. Als Folge des »Luxemburger Kompromisses« von 1966 waren sogar marktschaffende Ratsentscheidungen weiterhin dem Einstimmigkeitserfordernis unterworfen,⁶ und sie wurden oft durch Interessenkonflikte zwischen den mehr oder weniger interventionistischen Mitgliedstaaten blockiert. So schien die Europäische Integration mit Ausnahme der Gemeinsamen Agrarpolitik auf dem Niveau einer Zollunion zu stagnieren, und die Vertragsbestimmungen über nicht-tarifäre Beschränkungen und wettbewerbsverfälschende staatliche Wirtschaftsaktivitäten lagen bis Mitte der achtziger Jahre in einem Dornröschenschlaf.

6 Eigentlich hatte der genaue und auch so beabsichtigte Wortlaut der Vereinbarung vom 29. Januar 1966 keine Einstimmigkeitsregel festgelegt, sondern nur eine Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, vor dem Rückgriff auf Mehrheitsentscheidungen einvernehmliche Lösungen zu suchen. Die nachfolgende Praxis und die Ankündigung der französischen Regierung, sie werde jede Regierung unterstützen, die geltend mache, in ihren »sehr wichtigen nationalen Interessen« betroffen zu sein, liefen jedoch auf ein Einstimmigkeitserfordernis hinaus – das erst in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 in einigen, mit der Vollendung des Binnenmarktes verbundenen Bereichen förmlich zurückgenommen wurde (Teasdale 1993).

2.2.1 Direktwirkung und Vorrang

In der Entwicklung des Rechtssystems der Gemeinschaft kam es jedoch zu keiner Stagnation. Im Unterschied zum GATT, wo die Durchsetzung der Vertragsbestimmungen in letzter Instanz von Retorsionsmaßnahmen der verletzten Staaten abhängt (Hoekman/Kostecki 1995), verfügte der EG-Vertrag von Anfang an über ein eigenes Rechtsdurchsetzungssystem. Die Kommission hat ein allgemeines Mandat, Vertragsverletzungen festzustellen und zu verfolgen, und dem Europäischen Gerichtshof ist die Befugnis übertragen, rechtsverbindliche Urteile gegen die Mitgliedstaaten zu erlassen; nunmehr ist er sogar ermächtigt, Strafsanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten zu verhängen (Art. 171 EGV). Darüber hinaus – und noch wichtiger – ist der Gerichtshof dazu berechtigt, Vorabentscheidungen über die autoritative Auslegung von Gemeinschaftsrecht auf Ersuchen von Instanzgerichten der Mitgliedstaaten zu erlassen (Art. 177 EGV). Von dieser verfahrensrechtlichen Befugnis aus war es nur ein kleiner Schritt – den der Gerichtshof auch schnell vollzog⁷ – zur Anerkennung der unmittelbaren innerstaatlichen Anwendbarkeit zumindest einiger Vertragsbestimmungen. Wie auch sonst hätte das Gemeinschaftsrecht in gewöhnlichen Verfahren vor nationalen Gerichten angewandt werden sollen? Jedoch hatte dieser scheinbar logische Schritt weitreichende Folgen, denn er befreite das europäische Recht von der Kontrolle, die nationale Regierungen normalerweise über die innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verträge ausüben.

Wenn der Europäische Gerichtshof mit der Rechtsprechung zur Direktwirkung gleichsam schon einen Fuß in die Tür der nationalen Rechtsordnungen gesetzt hatte, so wurden deren Tore mit der Vorrangsdoktrin, welche die Kontrolle nationaler Parlamente und Verfassungsgerichte ebenfalls aufhob, weit aufgestoßen. Hier allerdings war der logische Schritt, den der Gerichtshof vollziehen mußte, erheblich größer. Wenn (bestimmte) europäische Vorschriften direkt wirken sollten, mußte in der Tat ihr Verhältnis zum nationalen Recht geklärt werden. Da der Vertrag von der Legislative in allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden war, konnte daraus auch gefolgert werden, daß seine Bestimmungen – *ihre Direktwirkung unterstellt* – den *früheren* nationalen Gesetzgebungsakten vorgehen sollten. Nach der selben Logik hätte aber europäisches Recht gegenüber allen *nach* der Ratifizierungsent-

7 Rs. (Rechtssache) 26/62, Van Gend und Loos v. Nederlands Administratie der Belastingen (1962).

scheidung ergangenen Gesetzgebungsakten zurückstehen müssen. Im Ergebnis wäre dadurch die Anwendung des Europarechts der Kontrolle des nationalen Gesetzgebers unterworfen und damit die europäische Rechtsordnung zu einem Flickenteppich geworden, in dem einige Bestimmungen in einigen Mitgliedstaaten und andere anderswo anwendbar gewesen wären. Der Gerichtshof vermied diese praktischen Schwierigkeiten, indem er den Vorrang direkt anwendbarer Vertragsbestimmungen gegenüber jeglichem nationalen Recht postulierte,⁸ gleichviel ob es sich um früheres oder späteres Recht, um Verwaltungsrecht, um einfaches Recht oder um Verfassungsrecht handelte. In der Folgezeit wurde die Doktrin vom Primärrecht der Verträge auf alle Arten von Gemeinschaftsrecht ausgedehnt – einschließlich von Richtlinien des Rates, die von der nationalen Legislative nicht innerhalb der vorgesehenen Frist in innerstaatliches Recht umgesetzt worden waren und aus denen Private Rechte gegenüber dem Staat oder staatlichen Einrichtungen ableiten konnten.⁹ In Weiterführung dieser Rechtsprechung wurde Privaten später auch ein Schadensersatzanspruch gegen Mitgliedstaaten für den Fall der nicht rechtzeitigen Umsetzung von *nicht unmittelbar anwendbaren* Richtlinienbestimmungen zuerkannt, der zuletzt auf den Verstoß gegen jegliches Gemeinschaftsrecht ausgeweitet wurde.¹⁰

Aus politischer Sicht lag die wichtigste Errungenschaft der eng verbundenen Doktrinen der Direktwirkung und des Vorrangs in der Konstitutionalisierung des Wettbewerbsrechts. Die Direktwirkungsdoktrin bereitete den Weg für die Entwicklung eines starken europäischen Wettbewerbsrechts, das wegen des geringen Stellenwerts kartellrechtlicher Regelungen in den meisten Mitgliedstaaten hauptsächlich von deutschen Beiträgen und den wirtschaftstheoretischen Konzepten des Neoliberalismus geformt wurde. Die Vorrangsdoktrin bewirkte in der Folge, daß diese Grundsätze sogar der Kontrolle qualifizierter parlamentarischer Mehrheiten auf nationaler Ebene entzogen wurden.

8 Rs. 6/64 Costa/Enel (1964); für einen Vorrang gegenüber nationalem Verfassungsrecht ausdrücklich Rs. 106/77 Amministrazione delle Finanze/Simmenthal (1978).

9 Rs. 9/70 Grad/Finanzamt Traunstein (1970).

10 Verb. Rs. 6/90 und 9/90 Francovich u.a./Italien (1992) sowie verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 Brasserie du Pêcheur und Factortame III (1996).

2.2.2 Die Konstitutionalisierung des Wettbewerbsrechts

Mit der Entwicklung der Vorrangdoktrin erzeugte das Gericht jedoch logische Schwierigkeiten im nationalen Verfassungsrecht. Wie war es möglich, daß Verträge, die von nationalen Parlamenten ratifiziert worden waren, (oder Rechtssetzungsakte aufgrund solcher Verträge) Vorrang beanspruchen sollten gegenüber nationalen Verfassungen, die von den Parlamenten nicht im gleichen Verfahren hätten geändert werden können? Selbst das Bonner Grundgesetz, das – europafreundlicher als andere Verfassungen – die Mitwirkung der Bundesrepublik an der europäischen Integration als Verfassungsziel statuiert (Art. 24 Grundgesetz alte Fassung; 23 I und II Grundgesetz neue Fassung) hat hier Schwierigkeiten, weil seine »Ewigkeitsklausel« (Art. 79 III Grundgesetz) bestimmte Verfassungsprinzipien jeder Änderung entzieht. Da das Europarecht jedoch keinen Vorbehalt zugunsten nationaler Verfassungen kennt, müßten auch noch die überflüssigste EG-Richtlinie und die gewagteste Rechtskonstruktion des Europäischen Gerichtshofs Verfassungsprinzipien aushebeln, die selbst der nationale Verfassungsgesetzgeber nicht ändern könnte.

Dieser Konflikt beschäftigt nationale Verfassungsgerichte, allen voran das deutsche Bundesverfassungsgericht, seit langem,¹¹ und er ist von einer zufriedenstellenden Lösung immer noch weit entfernt. Aus praktischer Sicht kommt es jedoch hauptsächlich darauf an, daß nationale Gerichte und andere Beteiligte die Doktrinen der Direktwirkung und des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs über nationales Recht grundsätzlich akzeptiert haben (Weiler 1992; Burley/Mattli 1993; vgl. aber Golub 1996c; Caruso 1997). Die politische Bedeutung dieser Anerkennung wird klar, wenn man erkennt, daß damit de facto auch ein effektives Monopol des Europäischen Gerichtshofs für die inhaltliche Auslegung von Gemeinschaftsrecht und eine Verwerfungskompetenz für gemeinschaftsrechtswidriges nationales Recht geschaffen wurde.

11 Das Bundesverfassungsgericht akzeptierte zwar grundsätzlich die Doktrinen der Direktwirkung und des Vorrangs sowie auch die Verbindlichkeit der Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in bezug auf noch nicht umgesetzte Richtlinien des Rates (BVerfGE 75, 223, 1987). In seinen berühmten »Solange«-Entscheidungen nahm das Gericht jedoch zuerst eine Letztentscheidungsbefugnis im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Gemeinschaftsrecht mit den Grundrechten des Grundgesetzes an, um sie später zu suspendieren (BVerfGE 37, 271, 1974, und BVerfGE 73, 339, 1986). An dieser Linie hat auch das Maastrichturteil (BVerfGE 89, 300) grundsätzlich festgehalten. Im Streit um die EG-Bananenmarktordnung könnte die Prüfkompetenz des deutschen Verfassungsgericht erstmals praktische Bedeutung gewinnen.

Die politische Bedeutung der Auslegungsbefugnis wurde besonders deutlich bei Artikel 36 EGV, der Einfuhrbeschränkungen aus Gründen der »öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit« oder zum »Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen« vom Verbot nicht-tarifärer Handelsschranken (Art. 30 EGV) ausnimmt. In Anbetracht des breiten Spielraums, den diese Formulierungen belassen, stellte sich die Frage, wer bei der Anerkennung einer bestimmten Vorschrift als *Ordre-public*-Ausnahme das letzte Wort haben sollte. Im nationalen Kontext hat es beispielsweise der *Supreme Court* der Vereinigten Staaten in ständiger Rechtsprechung abgelehnt, die Plausibilität der Mittel-Zweck-Annahmen des Gesetzgebers bei ansonsten zulässigen Maßnahmen zu überprüfen (Scharpf 1966). Aber da die Ausnahmen des Artikels 36 EGV unter dem weiteren Vorbehalt stehen, daß nationale Vorschriften »weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten« darstellen dürfen, hätte die richterliche Respektierung der Kausalhypothesen des nationalen Gesetzgebers wiederum das Schreckgespenst fragmentierter Märkte heraufbeschworen.

Angesichts dieser Sachlage hatte der Europäische Gerichtshof keine Skrupel, in dem berühmten Fall *Cassis de Dijon* (120/78, 1979) von seiner eigenen Einschätzung der tatsächlichen Mittel-Zweck-Beziehungen auszugehen, um so eine besonders abwegige nationale Rechtfertigung für europarechtswidrig zu erklären.¹² Mit diesem Urteil bekräftigte das Gericht jedoch nicht nur seinen Anspruch, die »Vernünftigkeit« nationaler Produktvorschriften, die dem Schutz von Gesundheit, Sicherheit und Umwelt dienen sollten, aufgrund eigener Erhebungen oder Vermutungen zu beurteilen,¹³ sondern es verkündete auch die neue Regel der *gegenseitigen Anerkennung*: Waren bestimmte nationale Vorschriften (nach Meinung des Gerichts) unter den in Artikel 36 EGV genannten Schutzzwecken nicht zu rechtfertigen, so war auch eine Harmonisierung nicht erforderlich, denn dann durften alle Produkte, die in einem der Mitgliedstaaten rechtlich zugelassen waren, frei eingeführt werden. Kraft richterlicher Anordnung hatte also die Freiheit zu

12 Die deutsche Regierung hatte das Einfuhrverbot für französischen Likör als Maßnahme zum Schutz der Gesundheit verteidigt und dabei argumentiert, daß das französische Produkt wegen seines im Verhältnis zur deutschen Norm *zu niedrigen* Alkoholgehalts zur »Einstiegsdroge« für unvorsichtige Verbraucher werden könnte.

13 Zu jüngeren Entscheidungen, die nahelegen, daß der EuGH die »funktionalen« Begrenzungen seiner Tatsachenfindungs- und Rechtsetzungskompetenzen nunmehr ernster nimmt, vgl. Maduro (1997).

kaufen und zu verkaufen verfassungsmäßigen Vorrang vor dem politischen Ermessen der demokratisch legitimierten Legislative erhalten.

Dies ist gewiß eine bemerkenswerte Errungenschaft, deren Legitimität in der Rechtstheorie noch immer diskutiert wird (Friedbacher 1996; Maduro 1997). Sogar in der Bundesrepublik Deutschland, wo das Konzept einer »Wirtschaftsverfassung« den größten akademischen und politischen Einfluß gewonnen hatte, haben die damit gemeinten Prinzipien der »sozialen Marktwirtschaft«¹⁴ nie Verfassungsrang gewonnen (Basedow 1992). Statt dessen betonte das Bundesverfassungsgericht stets die »wirtschaftspolitische Neutralität« des Grundgesetzes.¹⁵ In Deutschland ist deswegen wirtschaftliche Freiheit gegen staatliche Eingriffe nur im Rahmen der allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte geschützt, und die Ziele der Wettbewerbspolitik haben keinen höheren verfassungsmäßigen Rang als alle anderen legitimen politischen Ziele. Marktschaffende ebenso wie marktkorrigierende politische Vorhaben konkurrieren dementsprechend auf demselben verfassungsmäßigen Niveau; und wie die schwankende Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtspraxis im Kartellrecht zeigt, haben sie auch mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen, angesichts allgegenwärtiger Widerstände politische Unterstützung zu finden. So verhält es sich erst recht in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, deren politische Grundordnung noch weniger durch Bedenken »wirtschaftsverfassungsrechtlicher« Art eingeschränkt wird.¹⁶ Im Text der Römischen Verträge finden sich auch keine Anhaltspunkte dafür, daß die Europäische Gemeinschaft die konstitutionelle Gleichrangigkeit zwischen dem Schutz wirtschaftlicher Freiheit und marktkorrigierender Interventionen beseitigen sollte (VerLoren van Themaat 1987; Joerges 1991; 1994b; von der Groeben 1992; Ehlermann 1995). Trotzdem haben als Folge der Vorrangdoktrin die vier Grundfreiheiten und die wettbewerbsrechtlichen Instrumente verfassungsrechtlichen Vorrang gegenüber den Mitgliedstaaten erlangt (Gerber 1988; Behrens 1994; Mestmäcker 1994: 270).

14 Selbst dieses Konzept wurde jedenfalls von seinem Begründer als Kombination der »Prinzipien der Marktfreiheit und des sozialen Ausgleichs« definiert (Müller-Arnack 1956: 243), und nicht etwa als Maximierung des freien Wettbewerbs.

15 Vgl. etwa BVerfGE 4, 7, 1954; BVerfGE 25, 1, 1968; BVerfGE 30, 292, 1971; BVerfGE 50, 290, 1978.

16 Eine Ausnahme gab es in den Vereinigten Staaten, wo der Supreme Court in den Jahrzehnten vor der »New Deal Revolution« von 1937 die Doktrin des »*economic due process*« (zusammen mit der »*negative commerce clause*«) dazu benutzte, das freie Unternehmertum vor Versuchen des Bundes wie der Einzelstaaten zu schützen, die Arbeitszeit von Kindern und Frauen oder andere Aspekte des Arbeitsschutzes zu regulieren (Schubert 1960: Kap. 8; Ehmke 1961).

2.2.3 Kampfansage an die gemischte Wirtschaftsordnung

Die politischen Auswirkungen waren nicht besonders akut, solange Kommission und Gerichtshof hauptsächlich gegen nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen für Güter, gegen Verletzungen der Wettbewerbsregeln in den marktwirtschaftlich verfaßten Sektoren und gegen die Diskriminierung ausländischer Wettbewerber vorgingen. Jedoch gab und gibt es in allen europäischen Ländern immer noch Güter und Dienstleistungen sowie Infrastrukturfunktionen, die allgemein (das heißt ohne eine besondere Diskriminierung ausländischer Anbieter) mehr oder weniger vom Wettbewerb ausgenommen sind. In der polit-ökonomischen Literatur der sechziger und siebziger Jahre wurden diese Bereiche als typisch für gemischte Wirtschaftsordnungen bezeichnet, die Elemente des freien Marktes und intensive staatliche Intervention in sich vereinigen. In der älteren Terminologie des Common Law werden sie als Leistungen qualifiziert, an denen »ein öffentliches Interesse besteht«; in Frankreich werden sie zum »*service public*« gerechnet; das deutsche Verwaltungsrecht spricht von Aufgaben der »Daseinsvorsorge«, das Kartellrecht erkennt sie als »Ausnahmebereiche« an. In unseren eigenen Untersuchungen haben wir sie als »staatsnahe Sektoren« bezeichnet, in denen staatliche Eingriffe weiter reichen und intensiver wirken als in der übrigen Wirtschaft (Mayntz/Scharpf 1995b).

In gemischten Wirtschaftsordnungen unterschied und unterscheiden sich die Formen der staatlichen Einwirkung erheblich von Land zu Land, und innerhalb der Länder zwischen einzelnen Wirtschaftssektoren – sie reichen von der direkten Leistungserbringung durch die staatliche Verwaltung bis hin zur bloßen Subventionierung der Produktion oder des Verbrauchs bestimmter privater Leistungen. Zwischen diesen Extremen liegen die Varianten der öffentlichen Unternehmen, lizenzierten privaten Monopole, staatlich gebilligten Anbieter- oder Nachfragerkartellen oder der detaillierten Regulierung des Berufszugangs und der Berufsausübung von Anwälten, Ärzten und anderen Dienstleistungsberufen. Inhaltlich unterscheiden sich einzelne Länder auch hinsichtlich der in das gemischte System einbezogenen Bereiche, aber fast überall gehören dazu das Erziehungswesen, die Grundlagenforschung, Rundfunk und Fernsehen, das Gesundheitswesen, die Altersvorsorge, die Telekommunikation, der Luftverkehr, die Eisenbahnen, der Straßengüterverkehr, die Energieversorgung, das Bank- und Börsenwesen sowie die Landwirtschaft.

Die neoliberale Theorie betrachtete diese Ausnahmen von der Norm wettbewerbsorientierter Märkte von jeher mit Argwohn. Auf nationaler Ebene

war ihr rechtlicher Status trotzdem gesichert, da hier ja selbst in Deutschland das Kartellrecht nie einen höheren Rang beanspruchte als die Gesetzgebung zum Telefonmonopol, zum Güterkraftverkehr oder zur Subventionierung des Kohlebergbaus. Auch wenn diese Gesetze den freien Wettbewerb auf dem Markt verzerrten, beschränkten oder sogar ganz ausschlossen, leiteten sie ihre Legitimation von den gleichen politischen Entscheidungen parlamentarischer Mehrheiten ab, von denen auch das Kartellrecht abhing. Wenn das in Deutschland galt, so erst recht in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die im allgemeinen auf den rechtlichen Schutz des freien Wettbewerbs weit weniger Wert gelegt hatten. Kurz: Nirgendwo in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wäre es möglich gewesen, einen erfolgreichen *rechtlichen* Angriff gegen den privilegierten Status des *service public* oder der staatsnahen Sektoren unter Berufung auf wettbewerbsrechtliche Verstöße ihrer Rechtsgrundlagen zu lancieren. Jedoch wurde dieser Sieg, den Kartellrechtler auf nationaler Ebene nie für sich verbuchen konnten, schließlich durch die Konstitutionalisierung des europäischen Wettbewerbsrechts erreicht (Cox 1996).

Der Sieg hatte aber lange gebraucht, und er ist immer noch nicht vollständig. Erst Mitte der achtziger Jahre, als die politische Initiative zur Vollendung des Binnenmarktes schon auf den Weg gebracht war und der technische Wandel und Veränderungen des internationalen Wettbewerbs bereits die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der nationalen Telekommunikationsmonopole bedrohten (Schneider 1995), leitete die Kommission Verfahren gegen Staaten ein, die es ihren Post- und Telefongesellschaften erlaubten, Drittanbieter vom Markt für Endgeräte und für Mehrwert-Dienste auszuschließen. Ermutigt von der Zustimmung des Gerichtshofs in Einzelfällen, beschloß sie daraufhin, ihre stärkste Waffe einzusetzen – Kommissionsrichtlinien nach Artikel 90 III EGV, die ohne Zustimmung des Rates erlassen werden können –, um alle noch bestehenden Postmonopole auf den Märkten für Endgeräte und Mehrwert-Dienste zu beseitigen. Entgegen den Erwartungen vieler¹⁷ stimmte der Gerichtshof erneut zu.¹⁸ Trotzdem bleiben aber, wie Susanne Schmidt (1998b) gezeigt hat, Kommissionsrichtlinien ein besonderes Instrument, von dem die Kommission nur unter günstigen politischen Umständen Gebrauch machen kann.

17 Der Juristische Dienst der Kommission hatte ernste Bedenken gegen diese Form der Rechtsetzung, und der Generalanwalt hatte vor dem Gerichtshof sogar dagegen votiert.

18 Rs. 202/88, Frankreich/Kommission (1991) und Rs. 271/90, 281/90 sowie 289/90 (1992).

Keine solche Zurückhaltung übt die Kommission jedoch bei der Verfolgung von Wettbewerbsverstößen in Einzelfällen gemäß Artikel 89 II und 90 III EGV oder beim Vorgehen gegen mitgliedstaatliche Vertragsverstöße im gerichtlichen Verfahren nach Artikel 169 EGV. Bei allen diesen Tätigkeiten bedarf es keines Votums des Ministerrats, und nationale Regierungen sind nur als unmittelbar Verfahrensbeteiligte involviert. Auf diese Art erzielte die Kommission Fortschritte bei der Liberalisierung immer weiterer bisher geschützter Sektoren: der Telekommunikation, dem Luftverkehr und dem Flughafenbetrieb, dem Güterkraftverkehr, den Postdienstleistungen, dem Energiemarkt und weiteren Dienstleistungen (S. Schmidt 1998a).

Nach der Logik dieser Entscheidungen gibt es nun keinen Bereich des *service public* und der »Daseinsvorsorge«, die noch dem Einfluß des europäischen Wettbewerbsrechts entzogen sind. Angesichts der institutionellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten läßt sich immer argumentieren, daß bestehende nationale Lösungen potentielle private Konkurrenten aus anderen Mitgliedstaaten diskriminieren. Ebenso wie das Arbeitsvermittlungsmonopol der deutschen Verwaltung durch die Zulassung konkurrierender privater Arbeitsvermittler eingeschränkt werden mußte,¹⁹ werden auch die privilegierte Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens²⁰ (Kleinsteuber/Rossmann 1994) sowie die Gewährleistungshaftung der Kommunen und Länder für ihre Sparkassen und Landesbanken²¹ von privaten Konkurrenten als Verstöße gegen europäisches Wettbewerbsrecht angegriffen. Mit derselben Begründung könnten nunmehr private Schulen und Universitäten Wettbewerbsgleichheit mit öffentlichen Bildungsanstalten verlangen; private Anbieter im Gesundheitswesen könnten die öffentlichen Gesundheitssysteme in Skandinavien und Großbritannien ebenso wie die kontinentalen Systeme der gesetzlichen Krankenversicherung in Frage stellen; und dieselbe Forderung könnten auch private Pensionsfonds gegenüber Rentensystemen, die aus Steuereinnahmen oder Pflichtbeiträgen finanziert werden, erheben.

Damit soll kein Schreckensszenario entworfen werden; einige dieser Veränderungen könnten durchaus vorteilhaft oder sogar unvermeidlich sein. Ebensowenig werden alle diese möglichen Folgen schon bald eintreten. Ar-

19 Rs. 41/90, Hoefner/Macroton GmbH (1991).

20 Rs. 260/89, ERT/Dimotiki Etairia u.a. (1991).

21 Auf dem Amsterdamer Gipfel konnte die Bundesregierung auf Druck der Länder jedoch eine gewisse Unterstützung für die deutschen öffentlichen Banken erreichen. Mehr dazu in Kapitel 5.

tikel 90 EGV war schon dreißig Jahre in Kraft, bevor Kommission und Gerichtshof sich ernsthaft mit dem *Service-public*-Bereich auseinanderzusetzen begannen; außerdem ist offensichtlich, daß beide sehr vorsichtig vorgehen, wenn sie auf starken politischen Widerstand treffen (S. Schmidt 1998a, 1998b).²² Trotzdem hat sich das europäische Wettbewerbsrecht zu einem mächtigen Potential entwickelt, das nationale Entscheidungen auch dann beeinflusst, wenn es zu direkten Eingriffen noch gar nicht gekommen ist – sei es durch die Antizipation solcher Interventionen, sei es durch seinen indirekten Einfluß auf das Gleichgewicht der politischen Kräfte auf nationaler Ebene.

2.2.4 Die politischen Kosten der negativen Integration

Der Radikalismus der Markt-Liberalisierung ignoriert jene Probleme, zu deren Lösung die Institutionen einer gemischten Wirtschaftsordnung geschaffen wurden, und die jedenfalls bis vor kurzem die Abweichungen von der reinen Marktwirtschaft rechtfertigten. In manchen Bereichen ließen sich diese Abweichungen als Korrektur spezifischer Arten von »Marktversagen« rechtfertigen – dem einzigen Argument, das in wohlfahrtsökonomischen Analysen anerkannt wird, nach deren Logik der freie Markt immer dann den Vorrang haben muß, wenn eine Marktlösung überhaupt möglich ist. In der demokratischen Praxis war politische Intervention jedoch nie auf die Korrektur von Marktversagen beschränkt, wie sie von der Wohlfahrtsökonomie oder der »konstitutionellen politischen Ökonomie« (Brennan/Buchanan 1985) definiert werden. Als politisch legitim galten beispielsweise auch Eingriffe aus militärischen oder fiskalischen Interessen oder zur Vorratssicherung im Kriegs- oder Krisenfall. Besondere Bedeutung hatten marktkorrigierende Interventionen zum Zwecke der solidarischen Umverteilung zwischen Generationen und sozialen Klassen sowie zur interregionalen Angleichung der Lebensverhältnisse im Hinblick auf grundlegende Dienstleistungen, Infrastruktur-Einrichtungen und wirtschaftliche Chancen. Wiederum andere Gründe – die Sorge um die Integrität der Massenkommunikation und ihr Schutz vor politischen und kommerziellen Manipulationen – wurden zur Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Status und der Gebührenfinanzierung unabhängiger Rundfunk- und Fernsehanstalten angeführt.

22 Vgl. auch unten Kapitel 5.

Wer soll entscheiden?

Oft und vielfach zu Recht wird behauptet, daß einige dieser Rechtfertigungsgründe angesichts des technischen Fortschritts oder infolge von Veränderungen im internationalen Wirtschaftssystem ihre theoretische Überzeugungskraft und politische Bedeutung verloren hätten.²³ Trotzdem ist zu fragen, wer über die Wünschbarkeit, den Zeitpunkt und die Richtung von Reformen der bisherigen gemischten Wirtschaftsordnung entscheiden sollte – nationale Parlamente, der Ministerrat oder die Kommission und der Europäische Gerichtshof? Bei historischer Betrachtung steht außer Frage, daß weder die Regierungen der Gründerstaaten bei den Verhandlungen über die Römischen Verträge noch die Parlamente bei deren Ratifikation auch nur die geringste Absicht hatten, europäisches Wettbewerbsrecht zur Beschränkung der *Service-public*-Funktionen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzusetzen. Vielmehr legt der Wortlaut des Artikels 90 II EGV genau das Gegenteil nahe. Im übrigen macht der Vertrag dort, wo in bisher stark regulierten Bereiche ein gemeinsamer Markt als wünschenswert angesehen wurde – so etwa in der Landwirtschaft (Art. 38–47 EGV), den Kapitalmärkten (Art. 67–73h EGV) und im Verkehr (Art. 75–84 EGV) – den weiteren Fortschritt der Integration ausdrücklich von politischen Entscheidungen des Ministerrats abhängig. Als aber auch nach fast drei Jahrzehnten Einigkeit über eine gemeinsame Verkehrspolitik nicht erreicht werden konnte, wurde die Liberalisierung des Sektors (nach einer Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments) schließlich doch von der Kommission und vom Gerichtshof durchgesetzt (Héritier 1997).

Aus demokratietheoretischer Sicht muß die Inanspruchnahme von Rechtssetzungskompetenzen durch Kommission und Gerichtshof problematisch erscheinen. Freilich hat in der kontinentalen und gewiß in der deutschen Rechtstradition die demokratisch legitimierte Gesetzgebung gegenüber richterlicher Rechtsfortbildung und gegenüber der Rechtswissenschaft nie den gleichen selbstverständlichen Vorrang genossen, wie dies in der amerikanischen Verfassungstheorie und -praxis der Fall ist (Hand 1960; Bickel 1962; Scharpf 1966, 1970a; Ackerman 1992; Komesar 1994). Auf jeden Fall dauerte es lange, bis sich öffentliche Besorgnis über die Legitimität europäi-

23 Das trifft bei der Telekommunikation wohl zu (Schneider 1995; Schmidt 1997b). Ebenso wurde im Fall von Rundfunk und Fernsehen die Knappheit terrestrischer Frequenzen, die *einen der Gründe* für die öffentliche Regulierung darstellte, durch den Einsatz von Satelliten und digitalen Übertragungstechniken beseitigt.

scher demokratischer Politik regte, und als sie schließlich einsetzte, betraf sie ironischerweise eher die Rechtsetzungsbefugnisse des Ministerrats (wo qualifizierte Mehrheitsentscheidungen durch die Einheitliche Europäische Akte wieder eingeführt wurden) als die Entscheidungen von Kommission und Gerichtshof.

Warum fügten sich die Regierungen?

Die Motivation nationaler Regierungen, diese Ausdehnung europäischen Richterrechts hinzunehmen, ist zum interessanten Testfall für konkurrierende integrationstheoretische Ansätze geworden. Manche Anhänger des »liberal-intergouvernementalistischen« Ansatzes, der ausschließlich die Nationalstaaten und ihre Regierungen als bedeutsame Akteure im europäischen Integrationsprozeß anerkennt, interpretieren das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs als Ausdruck eines latenten Konsenses der führenden Staaten, also insbesondere Frankreichs und Deutschlands (Garett 1992, 1995). Moravcsik (1993, 1994) betont dagegen die Vorteile, die nationale Regierungen aus der Tatsache ziehen können, daß die Verantwortung für einige Kategorien gemeinsam gewollter, aber unpopulärer Entscheidungen auf Kommission und Gerichtshof delegiert werden kann. Dabei wird offenbar unterstellt, daß die Regierungen andernfalls in der Lage wären, aus ihrer Sicht unerwünschte Ergebnisse zu verhindern.²⁴

Diese Interpretation wird von Autoren, die den *neo-funktionalistischen* oder *supranationalistischen* Ansatz vertreten, in Frage gestellt. So gehen Burley und Mattli (1993) von der Beobachtung aus, daß die Regierungen in vielen Fällen hart gegen vom Gerichtshof oktroyierte Entscheidungen gekämpft hatten.²⁵ Sie betonen die aktive Rolle von Kommission und Gerichts-

24 Moravcsiks Version des »liberalen Intergouvernementalismus« bezieht sich freilich in erster Linie auf die großen konstitutionellen Verhandlungslösungen in der Geschichte der europäischen Integration. Ihre Übertragung auf »alltägliche Entscheidungen« setzt also ein Delegationsmodell voraus, das nicht ausschließt, daß nationale Regierungen (als »multiple principals«) das Handeln von Kommission und Gerichtshof (ihren »agents«, vgl. auch Pollack 1997) nicht vollständig kontrollieren können.

25 Indem sie den Cassis-Fall als Hauptbeispiel heranziehen, haben Burley und Mattli freilich das eigene Argument geschwächt. Jede vernünftige Lesart der intergouvernementalen Position müßte ja eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Ebenen von Regeln oder zwischen einer Regel und ihrer Anwendung zulassen (Kiser/Ostrom 1982): Die Tatsache, daß die eines Verstoßes überführte Regierung der *Anwendung* einer Regel widerspricht, beweist also nicht, daß sie auch gegen die Regel selbst Einwände hatte. Demgegenüber vertrete ich die Auffassung, daß die gerichtliche Ausdehnung der negativen Integration

hof, deren Interpretation von Vertragsbestimmungen über die Vorlageverfahren nach Artikel 177 EGV die Rechtsprechung der nationalen Gerichte bestimme. Sobald aber diese Interpretation zum Bestandteil innerstaatlichen Rechts geworden sei, werde sie durch die relative Autonomie des Rechtssystems und seine Wirkung als »Maske und Schild« gegen Korrekturen durch die nationalen Regierungen und Parlamente geschützt.²⁶ Das würde bedeuten, daß Ergebnisse der europäischen Politik eher durch die kognitive Orientierung und die politischen Präferenzen der supranationalen Akteure als durch die der nationalen Regierungen bestimmt werden.

Jedoch scheint es, daß keine dieser pauschalen Hypothesen für die empirische Forschung in unterschiedlichen Politikfeldern besonders nützlich ist (S. Schmidt 1996). In unseren eigenen Arbeiten bevorzugen wir den Ansatz des »akteurzentrierten Institutionalismus« als Anleitung zur Rekonstruktion politischer Interaktionen unter je spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen (Mayntz/Scharpf 1995a; Scharpf 1997a). Dieser Ansatz vermeidet *A-priori*-Annahmen über die relative Wichtigkeit bestimmter Klassen von Akteuren und er läßt die Möglichkeit zu, daß neben den nationalen Regierungen auch andere korporative Akteure eine wichtige Rolle in europäischen Entscheidungsprozessen spielen. Unter diesen kommt nun in der Tat der Kommission und dem Gerichtshof eine privilegierte institutionelle Stellung zu, von der aus sie beträchtliche Mittel für Ziele einsetzen können, die nicht nur von ihrem institutionellen Eigeninteresse und ihrem normativen Mandat, sondern auch von den »Ideen« einer bestimmten »*epistemic community*« (Haas 1992) geprägt sein können – etwa von der deutschen neoliberalen Wettbewerbsdoktrin, die offenbar in der Geschichte der europäischen Integration eine wichtige Rolle gespielt hat (Gerber 1988; Behrens 1994).

Bei der Erklärung europäischer Entscheidungen wird man also nicht nur die nationalen Regierungen (die ihrerseits oft nicht als einheitliche Akteure behandelt werden können), sondern auch die Kommission, den Gerichtshof und zunehmend auch das Europäische Parlament als strategische Akteure berücksichtigen müssen. Deren jeweilige Bedeutung hängt jedoch von den spezifischen institutionellen Regeln ab, unter denen eine Interaktion stattfindet, und sie verändert sich mit diesen. Bei der Suche nach empirischen Regelmäßigkeiten sollte man deshalb unterscheiden zwischen Bereichen, in denen europäische Verordnungen und Richtlinien der Zustimmung des Mi-

unter institutionellen Bedingungen stattfand, die bereits die *Aufstellung der Regel* selbst der Kontrolle nationaler Regierungen entzog.

26 Vgl. auch Weiler (1992, 1994) und Mattli/Slaughter (1995).

nisterrats bedürfen, und anderen, in denen die Kommission formell ohne den Rat handeln kann, so daß ihr Einfluß auf die Inhalte der europäischen Politik in letzter Instanz nur vom Segen des Europäischen Gerichtshofs abhängt.

Im zweiten Fall erscheint die intergouvernementale Theorie weniger überzeugend als im ersten. Das bedeutet aber nicht, daß die Rolle der nationalen Regierungen hier vernachlässigt werden dürfte. Man betrachte beispielsweise die oben erwähnte Kompetenz der Kommission, ohne förmliche Beteiligung des Rates allgemeine Richtlinien nach Artikel 90 III EGV zu erlassen. Solche Kommissionsrichtlinien haben bei der vergleichsweise raschen Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte eine große Rolle gespielt. Wie Susanne Schmidt (1998a) gezeigt hat, ist es der Kommission dagegen nicht gelungen, von dieser Befugnis in scheinbar ähnlichen Fällen Gebrauch zu machen, und die tatsächliche Ausübung dieser Kompetenz scheint die stillschweigende Zustimmung der meisten Regierungen vorauszusetzen. Eine befriedigende Erklärung hierfür bedarf eines Blicks in die »*black box*« des korporativen Akteurs »Kommission« (Ross 1995). Während Entscheidungen aus der Perspektive einer der spezialisierten Generaldirektionen vorbereitet werden, müssen sie von einer Mehrheit aller Kommissare verabschiedet werden. Diese aber verdanken ihre Stellung ihren jeweiligen nationalen Regierungen, was die Annahme nahelegt, daß sie und die Mitglieder ihrer *Kabinette* (zumeist Beamte am Anfang ihrer Laufbahn) gegenüber Überzeugungsversuchen ihrer Regierung in Fragen außerhalb der eigenen Zuständigkeit nicht völlig immun sind. Wenn also eine hinreichend große Zahl von Regierungen einen Entscheidungsvorschlag für inakzeptabel hält, ist die Annahme nicht unrealistisch, daß dieser dann nicht die Mehrheit der gesamten Kommission finden könnte.

Paradoxerweise kann jedoch die Generaldirektion, die eine Kommissionsrichtlinie nicht durchsetzen konnte, mit einer Richtlinie des Rates ihre ursprünglichen Ziele oft besser erreichen. Das Paradox läßt sich durch die Beobachtung auflösen, daß die verantwortliche Generaldirektion ebenso die Chance hat (»supranationalen«) Einfluß auf die Mitglieder des Ministerrats auszuüben, wie die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Lage sind, (»intergouvernementalen«) Einfluß auf die Mitglieder der Kommission auszuüben. Die dem zugrundeliegenden Mechanismen sind komplex und theoretisch interessant: Innerhalb der Kommission ist der Widerstand anderer Kommissare weniger wahrscheinlich, wenn die verantwortliche Generaldirektion nicht allgemein anwendbare Richtlinien erlassen, sondern eine Vertragsverletzung im Einzelfall verfolgen will. Die nicht unmittelbar betroffenen Regierungen werden sich dafür kaum interessieren, oder sie werden

sogar das Einschreiten der Kommission gegen protektionistische Praktiken eines anderen Staats begrüßen. Vorausgesetzt, daß sie geeignete Fälle²⁷ findet, kann die betreffende Generaldirektion also gegen einzelne Länder vorgehen. Wenn sie aber vor Gericht Erfolg hat, dann kommt der Entscheidung eine Präzedenzwirkung zu, welche die Erwartungen weit über den betreffenden Fall hinaus beeinflussen kann. Darüber hinaus – und hier noch wichtiger – verändert sich für die Regierung, der bestimmte restriktive Praktiken untersagt wurden, das Kriterium, nach dem Vorschläge für eine Richtlinie des Rates beurteilt werden (S. Schmidt 1997). Das Land, das zur einseitigen Öffnung seiner Märkte verurteilt wurde, kann kein Interesse mehr daran haben, anderen Staaten die Fortführung ihrer protektionistischen Praktiken zu erlauben. Deswegen werden Regierungen, die einmal vor Gericht unterlegen sind, häufig zu politischen Verbündeten der Kommission, wenn diese dem Rat später eine allgemeine Richtlinie vorlegt, die alle Mitgliedstaaten der gleichen Regel unterwirft. Das war jedenfalls die Strategie, mittels derer die Liberalisierung in Bereichen der Telekommunikation, im Luftverkehr, im Güterkraftverkehr und in der Energieversorgung schließlich durch Richtlinien des Rates erreicht wurde, obwohl die der Liberalisierung abgeneigten Regierungen anfänglich in der Mehrheit waren (Héritier 1997; S. Schmidt 1998b, 1998a).

Die Stärke der negativen Integration

Daraus lassen sich zwei Folgerungen ableiten. Auch wenn die negative Integration durch Richtlinien des Rates und nicht durch rechtliche Schritte im Einzelfall verfolgt werden muß, bleibt die Kommission ein einflußreicher Akteur mit beträchtlichen strategischen Vorteilen in einem komplexen Mehrebenenenspiel; an diesem sind neben den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht nur das Europäische Parlament mit seiner generell integrationsfreundlichen Tendenz, sondern auch der Gerichtshof und jene Privatparteien beteiligt, die Einzelfälle, die den Zielen der Kommission nützen, vor Gericht bringen können. Weil dies so ist, können sachgerechte Erklärungsansätze weder generell »intergouvernementaler« noch »supranationaler« Natur sein, son-

27 In der Praxis ist das ein wichtiges Erfordernis. So war die Kommission nicht in der Lage, regionale Elektrizitätsmonopole in Deutschland direkt anzugreifen, da ausländische Anbieter nicht gegen ihre deutschen Partner vorgehen wollten, und da Unternehmen, die billigeren Auslands-Strom kaufen wollten, von ihren deutschen Anbietern durch Vorzugskonditionen befriedigt wurden (Schmidt 1997b: Kap. 4.3.4).

dern sie müssen sich zur Rekonstruktion der strategischen Konstellationen eignen, die nicht nur von den Interessen der Beteiligten, sondern auch von den institutionellen Rahmenbedingungen der zu untersuchenden Interaktionen bestimmt werden.

Über diese methodologische These hinaus ist aber auch eine zweite, inhaltliche Schlußfolgerung von großer Bedeutung: Die starke strategische Stellung der Kommission, die ihr erlaubt, die Verhandlungspositionen der nationalen Regierungen zu schwächen und zu ändern, stützt sich auf die Befugnis, ohne vorherige Ermächtigung durch den Rat gegen Vertragsverstöße der Mitgliedstaaten rechtlich vorzugehen. Mit wenigen Ausnahmen²⁸ ist diese Befugnis begrenzt auf rechtliche Schritte gegen nationale Handels- und Mobilitätsbeschränkungen sowie nationale Maßnahmen, die den freien Wettbewerb auf dem Markt *beeinträchtigen*. Deshalb ist der gerade beschriebene Mechanismus keineswegs geeignet, alle Arten von Ratsentscheidungen voranzutreiben; er ist praktisch auf marktschaffende Richtlinien des Rates beschränkt, die bisher geschützte, von Kartellen oder Monopolen beherrschte nationale Märkte liberalisieren und die Mitgliedstaaten dazu zwingen, den freien Wettbewerb für Dienstleistungen zuzulassen, die bisher von staatlichen Einrichtungen erbracht wurden. Mit anderen Worten, die institutionelle Stärke der Kommission ist nur geeignet, den Wirkungsbereich der negativen Integration auszudehnen.

Es gibt also institutionelle Mechanismen, die es der Kommission und dem Gerichtshof erlaubten, die rechtliche Reichweite der negativen Integration erheblich und kontinuierlich auszudehnen, ohne auf Formen der politischen Legitimation angewiesen zu sein, die über die historische Zustimmung der Parlamente zum Text der ursprünglichen Verträge hinausgehen. Aus interventionistischer Sicht müßte deswegen auch der Spielraum für die markt-korrigierenden Maßnahmen der positiven Integration auf europäischer Ebene wenigstens in dem Maße vergrößert werden, wie die rechtlichen Zwänge der negativen Integration und die wirtschaftlichen Zwänge des Wettbewerbs im Binnenmarkt die Spielräume der nationalen Politik verringern. Anderenfalls wäre mit einem erheblichen Verlust politischer Einflußmöglichkeiten auf die kapitalistische Wirtschaft zu rechnen.²⁹

28 Eine wichtigere Ausnahme ist die Durchsetzung der Gleichheit von Mann und Frau nach Art. 119 EGV (Ostner/Lewis 1995).

29 Aus neoliberaler Sicht liegt natürlich genau darin der Sinn des ganzen Unterfangens. Danach soll die Gemeinschaft nur die Grundsätze der Wirtschaftsfreiheit und des unverfälschten Wettbewerbs auf dem europäischen Markt einführen und gewährleisten. Deshalb

2.3 Die Schwäche der positiven Integration

Während die negative Integration durch die Kommission und den Gerichtshof hinter dem Rücken der politisch legitimierten Akteure vorangetrieben werden konnte, bedürfen Maßnahmen der positiven Integration im allgemeinen der ausdrücklichen Zustimmung des Ministerrats und in zunehmendem Maße auch des Europäischen Parlaments. Infolgedessen wird die Problemlösungskapazität der positiven Integration durch die Notwendigkeit eines breiten Konsenses bei potentiell divergierenden nationalen und Gruppeninteressen begrenzt.

2.3.1 Die notwendige Zustimmung

Solange der Luxemburger Kompromiß von 1966 auf alle Ratsentscheidungen angewandt wurde, führte das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat zu extrem mühsamen Entscheidungsprozessen, die leicht durch das Veto auch nur einer Regierung blockiert werden konnten (Sloot/Verschuren 1990). Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 sollte durch die Rückkehr zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zumindest bei Entscheidungen, »welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben«, Abhilfe schaffen (Art. 100 a I EGV). In der Folge wurde der Entscheidungsprozeß tatsächlich beschleunigt, da nunmehr nicht mehr um jede letzte Stimme gefeilscht werden muß (Dehousse/Weiler 1990; Engel/Borrmann 1991; Hayes-Renshaw/Wallace 1997; skeptischer: Golub 1997b). Jedoch sind Kräfteverhältnisse und Abstimmungsmodalitäten im Rat immer noch so austariert, daß einzelne Ländergruppen mit gemeinsamen Interessen kaum überstimmt werden können (Hosli 1996).³⁰ Trotzdem wird auch einem

wird die Erweiterung des europäischen Mandats auf Umweltschutz und Industriepolitik durch den Vertrag von Maastricht von den Vertretern dieser Schule sehr kritisch betrachtet (Mestmäcker 1992; Behrens 1994). Um mögliche Gefahren zu verringern, wird jetzt auch gefordert, daß in die durch den EG-Vertrag begründeten individuellen Rechte, am wirtschaftlichen Verkehr über nationale Grenzen hinweg teilzunehmen, nicht durch Maßnahmen im Dienste der neu zugewiesenen Kompetenzen eingegriffen werden dürfe (Mestmäcker 1994: 286). Wollte man dem folgen, würde das europäische Wettbewerbsrecht nicht nur die nationale Gesetzgebung, sondern auch die »positive Integration« auf europäischer Ebene beschränken.

30 Trotzdem gibt es auch in wichtigen Fällen durchaus Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (Engel/Borrmann 1991). Zumindest werden Länder, die nicht an schwachen, sondern an starken Regelungen interessiert sind (wie es etwa für Dänemark, Deutschland

einzelnen Land noch ein informelles Veto als *ultima ratio* zugestanden, wenn seine »vitalen Interessen« auf dem Spiel stehen. Außerdem gilt in weiten Bereichen auch weiterhin die Einstimmigkeitsregel. Der Konsensbedarf von Maßnahmen der positiven Integration bleibt also sehr hoch.

Dennoch hat die Gemeinschaft aktiv und erfolgreich die Harmonisierung nationaler Vorschriften etwa in den Bereichen des Gesundheitsschutzes und der Arbeitssicherheit, des Umweltschutzes und des Verbraucherschutzes vorangetrieben (Joerges 1994a; Joerges/Neyer 1997; Majone 1993), und zwar nicht erst seit der Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel durch die Einheitliche Europäische Akte (Rehbinder/Stewart 1984; Golub 1997b). Überdies entsprechen diese Vorschriften auch keineswegs immer dem »kleinsten gemeinsamen Nenner« unter den Mitgliedstaaten, sondern erreichen in vielen Bereichen tatsächlich ein hohes Schutzniveau (Eichener 1992, 1993, 1997; Héritier et al. 1996; Pollack 1997b; vgl. aber Golub 1996a, 1996c). Wie also lassen sich diese Befunde mit meiner These vereinbaren, daß die positive Integration durch hohe Konsenserfordernisse im Ministerrat behindert wird?

2.3.2 Eine intergouvernementale Erklärung

Bei der Suche nach einer Erklärung gehe ich von der Annahme aus, daß das Europäische Parlament der positiven Integration durch marktkorrigierende europäische Vorschriften mit hohem Schutzniveau generell positiv gegenübersteht und seine beschränkten, aber keineswegs geringen Machtressourcen (Tsebelis 1994) dafür einsetzen wird. Des weiteren setze ich voraus, daß dasselbe der Tendenz nach auch für die Präsidentschaft der Kommission und die im betreffenden Politikbereich federführende Generaldirektion (außer im Bereich der Wettbewerbspolitik, das heißt der Generaldirektion IV) gilt. Das sind natürlich vereinfachende Annahmen, die nicht berücksichtigen, daß auch die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes zu den politischen Zielen des Parlaments und der Gesamt-Kommission gehören. Sobald aber die Marktintegration in einem bestimmten Bereich gesichert ist, werden die genannten Akteure – anders als die Generaldirektion IV – kaum dazu neigen, Vorschläge zu einer *europäischen* Re-Regulierung mit dem »wirtschaftsver-

und die Niederlande bei der Verpackungsrichtlinie zutraf: Golub 1996d), nicht selten überstimmt.

fassungsrechtlichen« Argument abzulehnen, daß die Marktfreiheit gegen jegliche politische Intervention geschützt werden müsse (so etwa Mestmäcker 1994). Ich unterstelle deshalb, daß die Initiativen der Kommission generell eine pro-interventionistische Tendenz haben, und daß diese im allgemeinen auch vom Europäischen Parlament unterstützt wird (Pollack 1997b). Zur weiteren Vereinfachung setze ich auch voraus, daß die Kommission, das Parlament, der Ausschuß der ständigen Vertreter und die mit der Vorbereitung von Ratsentscheidungen betrauten sonstigen Ausschüsse ihren Einfluß auf die Entscheidungsprozesse ebenfalls dafür verwenden, die Annahme von Kommissionsvorschlägen im Rat zu erleichtern (Lewis 1997). Aus diesen insgesamt plausiblen Annahmen folgt dann, daß das systematische – also nicht zufällige – Scheitern von Vorhaben der positiven Integration seinen Grund in der Interessenkonstellation zwischen den Regierungen im Ministerrat haben muß.³¹

Im Ministerrat institutionalisieren Einstimmigkeits- oder Mehrheitsregeln Vetopositionen, wobei *ceteris paribus* die Wahrscheinlichkeit einer Blockade politischer Initiativen mit der Zahl der Vetopositionen exponentiell ansteigt (Tsebelis 1995). Richtig ist jedoch auch, daß Blockaden durch Verhandlungen überwunden werden können; und das »Coase-Theorem« zeigt sogar, daß alle realisierbaren Wohlfahrtsgewinne im Prinzip auch durch freiwillige Vereinbarungen erreicht werden können (Coase 1960). Mit anderen Worten: Europa ist dann und nur dann zu positivem Handeln fähig, wenn dadurch *gemeinsame* Vorteile erreicht werden können. Damit soll nicht gesagt sein, daß europäische Vorhaben die vollständige Konvergenz der beteiligten Interessen erfordern (das heißt Konstellationen, die sich als »reine Koordinationsspiele« darstellen lassen). Der Professionalismus und das Engagement der Verhandellenden im Ausschuß der ständigen Vertreter und in den unzähligen anderen Komitees, in denen europäische Lösungen erarbeitet werden (Hayes-Renshaw/Wallace 1997; Pedler/Schaefer 1996; Joerges/Neyer

31 Ich beschränke mich hier also auf die einfachste »intergouvernementale« Erklärung. Selbstverständlich trifft es zu – wie von mehreren Kritikern angeführt wurde –, daß die tatsächlichen Interaktionsmuster weitaus komplexer sind. Neben der Kommission, dem Parlament und den europafreundlichen Mitgliedern des Ausschusses der ständigen Vertreter (Hayes-Renshaw 1997: Kap. 3) umfassen diese europäische und nationale Interessengruppen (Mazey/Richardson 1993) und auf europäischer Ebene tätige Einzelunternehmen (Coen 1997) ebenso wie regionale Regierungen (Marks 1993; Marks et al. 1996). Für die vorliegenden Zwecke gehe ich jedoch davon aus, daß keiner dieser Akteure marktkorrigierende Maßnahmen der positiven Integration blockieren wollte, wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat zu ihrer Verabschiedung bereit wären.

1997), sowie der Einsatz von Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäften ermöglichen im allgemeinen produktive Kompromisse auch dann, wenn die Interessen nur partiell übereinstimmen (das heißt in Konstellationen, die als »mixed-motive games« beschrieben werden können: Scharpf 1997a).

Die Einigung wird erheblich erleichtert durch das Initiativ-Monopol der Kommission. In theoretischen Analysen wird die Bedeutung dieser Befugnis üblicherweise auf Mehrheitsabstimmungen beschränkt, bei denen der Inhaber des Initiativrechts in der Tat unter mehreren Optionen, welche die Unterstützung jeweils unterschiedlich zusammengesetzter Mehrheiten finden könnten, die von ihm bevorzugte Lösung auswählen kann (Shepsle/Weingast 1987; Pollack 1997b). Das heißt jedoch nicht, daß das Vorschlagsrecht der Kommission bei Entscheidungen, die dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegen, seine Bedeutung verlöre. Angesichts der heterogenen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten ist es für deren Regierungen außerordentlich schwierig, die wechselseitigen wahren Interessen zutreffend einzuschätzen und so in multilateralen Verhandlungen das optimale Ergebnis zu erreichen. Verhandlungen können deshalb scheitern, auch wenn allgemein akzeptable Lösungen existieren. Im Unterschied dazu sind die Transaktionskosten viel niedriger, wenn die Suche nach akzeptablen Optionen von einem Vermittler in bilateralen Gesprächen betrieben wird. Wird dann die so gefundene Lösung vom Inhaber des Initiativmonopols vorgeschlagen, so werden rationale Akteure immer dann für sie votieren, wenn das Ergebnis aus ihrer Sicht einem Scheitern der Verhandlung vorzuziehen ist (Scharpf 1997a). Deswegen erscheint es mir plausibel, daß europäische Entscheidungsprozesse in der Regel immer zu einvernehmlichen Ergebnissen gelangen können, wenn Lösungen, die alle Regierungen dem Status quo vorziehen, tatsächlich vorhanden sind. Und selbst wenn das nicht der Fall ist, können Länder, denen eine bestimmte Lösung große Gewinne bringt, andere Länder durch Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte dazu veranlassen, ihre schwachen Präferenzen für den Status quo aufzugeben, wenn nur der Preis stimmt. Selbst aus intergouvernementaler Sicht gibt es deshalb keinen Grund, empirisch nachgewiesene Beispiele für erfolgreiche europäische politische Projekte der positiven Integration als theoretische Anomalien zu disqualifizieren (Eichener 1992, 1997; Héritier et al. 1996; Pollack 1997a).³²

32 In der hier zitierten Literatur wird meiner Analyse der »Politikverflechtungsfälle« (Scharpf 1985, 1988) zum Teil widersprochen. Dort habe ich in der Tat die Bedeutung der Transaktionskosten als Hindernis für einvernehmliche Entscheidungen stark betont, und ich habe die Bedeutung des Initiativrechts der Kommission und der »Komitologie« für die

Aber selbst unter der Annahme, daß unabhängig von hohen Transaktionskosten alle Chancen für wechselseitige Gewinne tatsächlich genutzt und alle Lösungen zum allgemeinen Nutzen realisiert werden, treffen europäische Politikprozesse oft auf Konstellationen, in denen keine Lösung zur Verfügung steht, die alle oder die meisten Regierungen dem Status quo vorziehen. In solchen Konstellationen widerstreitender Interessen, in denen es nur Lösungen mit Gewinnern und Verlierern gibt, sind hierarchische oder majoritäre Entscheidungssysteme immer noch zu effektiver politischer Gestaltung fähig, während Verhandlungssysteme oder Systeme, die von qualifizierten Mehrheiten mit hohen Konsenserfordernissen abhängen, blockiert werden (Scharpf 1988, 1997a).³³

2.3.3 Nicht verhandelbare Konflikte

Die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft hängt deshalb von der empirischen Bedeutung derjenigen Fragen ab, bei denen die Konflikte zwischen den Regierungen keiner Verhandlungslösung zugänglich sind. Wir müssen also klären, in welchen Politikbereichen solche Konflikte

Senkung der Transaktionskosten nicht genügend berücksichtigt. Insoweit wäre meine Schlußfolgerung heute optimistischer im Hinblick auf die Möglichkeiten einer konsensuellen europäischen Politik. In bezug auf Änderungen der Verfassung (was schließlich der Schwerpunkt meines Artikels aus dem Jahre 1988 war), sehe ich jedoch keinen Grund, meine theoretische Analyse zu modifizieren, und ich sehe auch kaum Hinweise, die deren empirische Gültigkeit widerlegen könnten.

33 In generellen Darstellungen europäischer Entscheidungsstrukturen und Verfahrensweisen, die nicht zwischen einzelnen Politikfeldern differenzieren (so etwa die meisterhafte Untersuchung von Fiona Hayes-Renshaw und Helen Wallace, 1997), wird die Bedeutung solcher Konstellationen unterschätzt. Sie betonen und erklären zutreffend die Tatsache, daß sich einvernehmliche Lösungen in einer Vielzahl von Fällen erreichen lassen. Dagegen haben Studien, die sich auf engere Politikbereiche beschränken, eher die Chance, den Unterschied zwischen ursprünglichen Vorhaben und tatsächlichen Ergebnissen herauszufinden – der in einigen Bereichen sehr groß sein kann (Golub 1996d; Streeck 1997b). Aber auch dann stoßen empirische Falluntersuchungen auf Schwierigkeiten bei der Erfassung von »Nicht-Entscheidungen« (Bachrach/Baratz 1970) – von Themen also, die nie auf die politische Tagesordnung kommen, weil allgemein bekannt ist, daß sie einer effektiven Lösung nicht zugänglich sind. Diese methodologische Schwierigkeit kann durch die systematische Kombination inhaltlicher Problem- und Politikanalysen (um herauszufinden, was getan werden sollte) und einer Analyse der Interaktions-Konstellationen (um herauszufinden, was von den jeweiligen Akteuren getan werden könnte) überwunden werden (Scharpf 1997a).

wahrscheinlich sind und wie wichtig diese für die Legitimität der demokratischen Herrschaft in Europa sind.

In erster Annäherung lassen sich drei Arten von politischen Konflikten unterscheiden, die eine Blockade von Verhandlungslösungen wahrscheinlich machen. Sie betreffen Fälle, in denen die eine oder andere Seite gegen starke ideologische Überzeugungen verstoßen, ein fundamentales wirtschaftliches Eigeninteresse aufgeben, oder untragbare Kosten für institutionelle Veränderungen auf sich nehmen müßte.

Ideologische Konflikte

Nicht verhandelbare Konflikte können aus grundlegend unterschiedlichen normativen oder ideologischen Positionen der Regierungen entstehen. Damit meine ich nicht die Sachkonflikte, die aus dem parteipolitischen Wettbewerb auf der nationalen Ebene entstehen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Verhandlungen auf europäischer Ebene von strukturell ähnlichen Verhandlungen im deutschen Föderalismus (Dehousse 1995; Scharpf 1988, 1995): Da Europa keine gemeinsame politische Arena ist, konkurrieren die auf nationaler Ebene regierenden Parteien nicht gegeneinander, und sie haben deswegen durch einen Erfolg der anderen auch nichts zu verlieren. So war die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialdemokraten Helmut Schmidt und dem Konservativen Giscard d'Estaing ebenso fruchtbar für Europa wie die zwischen dem Sozialisten François Mitterrand und dem Christdemokraten Helmut Kohl.

Dagegen können grundlegend unterschiedliche Positionen zum Verhältnis von Staat und Markt oder zum Verhältnis zwischen europäischer Integration und nationaler Souveränität im europäischen Entscheidungsprozeß sehr große Bedeutung gewinnen. Bei Konflikten der ersten Art haben neoliberale Regierungen in Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland interventionistische Vorhaben Frankreichs und der Kommission auf den Gebieten der Industriepolitik oder der Beschäftigungspolitik blockiert. Andererseits hat De Gaulles Position eines *Europas der Vaterländer* die politische Stagnation in den sechziger und siebziger Jahren verursacht, und ähnliche Konflikte mit Großbritannien und Dänemark haben die Reichweite institutioneller Reformen in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam geschmälert. Da hier fundamentale normative Überzeugungen auf dem Spiel stehen, können allfällige Konflikte allenfalls durch *Opting-out*-Arrangements, aber kaum durch befriedigende Kompromißlösungen überwunden werden.

Grundlegende ökonomische Interessenkonflikte

Eine zweite Art von Konflikten, die nicht auf dem Verhandlungsweg gelöst werden können, resultiert aus Unterschieden im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau der Mitgliedstaaten. Seit ihrer Süderweiterung umfaßt die Europäische Gemeinschaft nicht nur einige der leistungsfähigsten Volkswirtschaften der Welt, sondern auch Mitglieder, deren Wirtschaft das Niveau von Schwellenländern noch kaum überschritten hat. So reichte das in der Gemeinschaft 1994 pro Kopf erwirtschaftete Bruttosozialprodukt von 8.792 US-Dollar in Portugal bis zu 28.043 US-Dollar in Dänemark (OECD 1996d) – und etwa dasselbe Verhältnis kann auch für die (durchschnittliche)³⁴ Arbeitsproduktivität angenommen werden. Wenn also portugiesische Unternehmen auf dem europäischen Binnenmarkt wettbewerbsfähig bleiben sollen, so müssen sie nicht nur niedrigere Löhne zahlen dürfen als ihre Konkurrenten an Standorten mit höherer Produktivität, sondern es müssen auch die Kostenlasten des Umweltschutzes, des Sozialstaats und anderer staatlicher Auflagen niedriger gehalten werden.³⁵ Tatsächlich beliefen sich auch die gesamten Sozialausgaben in Portugal 1993 auf nur 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, während Dänemark 31 Prozent seines dreimal so hohen Bruttoinlandsprodukts für die soziale Sicherung aufwandte (OECD 1996b). Im Effekt gab Portugal pro Kopf also nur ein Sechstel des dänischen Betrages für soziale Maßnahmen aus; ein ähnliches Verhältnis ergibt sich auch bei den Umweltschutzausgaben.

Würden nun aber die nationalen Standards der Sozial- und Umweltpolitik etwa auf dänischem Niveau harmonisiert, so würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften mit geringerer Produktivität zerstört. Würde eine entsprechende Absenkung der Wechselkurse zugelassen, so müßte das über höhere Preise zu einer Verarmung der Verbraucher führen. Wäre aber die Abwertung der Währung ausgeschlossen, so müßte die höhere Kostenbelastung durch Lohnverzichte kompensiert werden, wenn ein massiver Abbau von Arbeitsplätzen vermieden werden soll – wie er ja in Ostdeutschland eintrat, nachdem die relativ rückständige DDR-Wirtschaft unter einer einheitlichen Währung den westdeutschen gesetzlichen Normen

34 Selbstverständlich gibt es in Portugal und ähnlichen Ländern (ebenso wie in Ostdeutschland) auch Inseln überdurchschnittlicher Produktivität, insbesondere in den Zweigwerken multinationaler Unternehmen.

35 Nach Untersuchungen der Schwedischen Arbeitgebervereinigung (SAF) betragen die Gesamtkosten einer Arbeitsstunde in der Industrie 1993 33 Schwedische Kronen in Portugal, 56 Kronen in Griechenland und 204 Kronen in Deutschland (Kosonen 1994).

und Abgabenlasten und der westdeutschen Lohnpolitik ausgesetzt wurde. Einvernehmliche Lösungen wären auch dann nicht zu erreichen, wenn die Kosten der Sozial- und Umweltpolitik nicht den Unternehmen auferlegt, sondern durch höhere Einkommen- oder Verbrauchssteuern finanziert würden. Da die Durchschnittseinkommen viel niedriger sind, könnten sich die Bürger weniger entwickelter Staaten Vorschriften auf einem Schutzniveau, das den politischen Vorstellungen und der Zahlungsbereitschaft der reichen Mitgliedstaaten entspricht, nicht leisten. Wenn sie vollständig informiert sind, könnten ihre Regierungen deswegen nicht in ernster Absicht³⁶ gemeinsamen europäischen Vorschriften zustimmen, die derartige Folgen nach sich zögen.

Institutionelle Konflikte

Die dritte Hürde für einheitliche europäische Lösungen sind gravierende Unterschiede der Verwaltungspraxis, der Politikmuster, und der zur Implementation nationaler Politik aufgebauten institutionellen Strukturen. Wie Adrienne Héritier und ihre Mitarbeiter für die europäische Umweltpolitik gezeigt haben, sind Unterschiede zwischen nationalen Politikstilen und eingespielten Verwaltungsverfahren schwer zu überwinden, obwohl die nötigen Veränderungen primär Verwaltungseinrichtungen betreffen, die der direkten staatlicher Kontrolle unterstehen (Héritier et al. 1996). Die Schwierigkeiten einer Harmonisierung werden noch viel größer, wenn die Regelungs- und Leistungsstrukturen der nationalen Politik differieren, und wenn die möglichen Veränderungen eine große Zahl von Bürgern und Wählern in erheblichem Maße betreffen würden. So gibt es auch zwischen Ländern auf annähernd gleichem Entwicklungsstand und mit einem hohen Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt erhebliche Unterschiede in der Art, wie diese Mittel tatsächlich eingesetzt werden.

Von grundlegender Bedeutung ist hier zunächst der Unterschied zwischen dem Skandinavischen Modell dienstleistungsintensiver und dem kontinentalen Modell transferintensiver Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1990). So investierten 1992 Schweden und Dänemark insgesamt 6,4 respektive 4,4 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts in Dienstleistungen für ältere

36 Auch ohne Ausgleichszahlungen besteht selbstverständlich immer die Möglichkeit, daß manche Regierungen mangels ausreichender Information (Joerges/Neyer 1997) oder vielleicht auch in der Erwartung von Implementationsdefiziten (Mendrinou 1996) keine Einwendungen erheben.

und behinderte Menschen und für Familien. Dagegen betragen in den Niederlanden und in Frankreich die Ausgaben für dieselben Zwecke weniger als 1,2 Prozent, in Westdeutschland 0,8 Prozent und in Italien und Belgien weniger als 0,3 Prozent des BIP (OECD 1996b). Diese Unterschiede finden ihre Erklärung darin, daß die älteren kontinentalen Wohlfahrtsstaaten nach wie vor von der Philosophie des »Bismarck-Modells« geprägt sind. Hier ging es am Ende des 19. Jahrhunderts darum, die Einkommensrisiken des alleinigen (männlichen) Ernährers der Familie bei Berufsunfähigkeit, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Altersarmut abzudecken, während unterstellt wurde, daß die sozial unverzichtbaren Dienstleistungen in erster Linie von den Müttern, Ehefrauen und Töchtern in der Familie erbracht würden.

Aber auch wenn man nur die Transferleistungen betrachtet, sind die Unterschiede erheblich. So gab 1993 Italien 52 Prozent seines gesamten Sozialbudgets für Altersrenten aus, während in Irland die Pensionen nur 22 Prozent der Sozialausgaben ausmachten. Andererseits verbrauchte das Gesundheitswesen 28 Prozent des Sozialbudgets in Irland, dagegen nur 18,5 Prozent in Dänemark. Dafür erreicht die Familienförderung in Irland und Dänemark ähnlich hohe Werte von mehr als 10 Prozent der gesamten Sozialausgaben, während in den Niederlanden nur 4,9 Prozent, in Italien 3,3 Prozent und in Spanien nur 1,0 Prozent der Ausgaben für Familien aufgewandt werden (BMA 1996: 14).

Ähnliche Unterschiede bestehen in bezug auf die Finanzierung des Sozialstaats. So wurden 1993 81 Prozent der Sozialausgaben in Dänemark aus dem allgemeinen Steueraufkommen bestritten, gegenüber 44 Prozent im Vereinigten Königreich und nur 19,6 Prozent in Frankreich. Statt dessen finanzieren sich die von der Tradition des »Bismarck-Modells« geprägten kontinentalen Sozialsysteme hauptsächlich aus lohnbezogenen Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Diese beliefen sich auf mehr als 72 Prozent des Sozialbudgets in Frankreich, auf mehr als 65 Prozent in Belgien, auf ungefähr 60 Prozent in Deutschland und Italien, auf ungefähr 55 Prozent im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden, auf 37 Prozent in Irland und auf weniger als 12 Prozent in Dänemark (BMA 1996: 13).

Schließlich und vor allem gibt es sehr große Unterschiede in den institutionellen Strukturen des Sozialstaats und den Systemen kollektiver Arbeitsbeziehungen. So wird die ärztliche Versorgung in Großbritannien und den skandinavischen Ländern durch nationale Gesundheitssysteme gewährleistet und durch staatliche Budgets finanziert. Dagegen werden Gesundheitsdienste auf dem Kontinent typischerweise von Krankenhäusern (die zumeist von gemeinnützigen Trägern betrieben werden) und von niedergelassenen Ärzten

in Privatpraxen erbracht, deren Finanzierung durch die Abgeltung von Einzelleistungen von gesetzlichen Krankenkassen übernommen wird. Auch bei den Altersrenten gibt es in einigen Staaten eine steuerfinanzierte und einheitliche Grundsicherung, die durch einkommensbezogene Zusatzversicherungen ergänzt werden, während andere Länder nur eine allgemeine, einkommensbezogene Rentenpflichtversicherung kennen. Darüber hinaus werden einige dieser Systeme nach dem Kapitaldeckungs-Prinzip finanziert, während bei anderen die laufenden Renten aus den laufenden Beiträgen finanziert werden.

Auch bei den kollektiven Arbeitsbeziehungen stieße der Versuch einer Harmonisierung auf erhebliche institutionelle Schwierigkeiten. Einige Länder haben starke, andere haben schwache Gewerkschaften. In einigen Ländern folgt deren Organisation parteipolitischen oder ideologischen Kriterien, in anderen gibt es politisch neutrale Einheitsgewerkschaften, die in manchen Ländern nach dem Industrieprinzip, in anderen nach dem Berufsprinzip organisiert sind. Lohnverhandlungen werden in einigen Ländern branchenübergreifend und zentral geführt, in anderen finden sie auf der sektoralen und regionalen Ebene statt, in noch anderen sind sie stark dezentralisiert. Schließlich ist das System der industriellen Beziehungen in einigen Ländern stark verrechtlicht, während in anderen die Prinzipien des »*free collective bargaining*« auch von den Gewerkschaften verteidigt werden (Crouch 1993).

Die Existenz gravierender ideologischer, ökonomischer und institutioneller Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten wird die Einigung auf gemeinsame europäische Regelungen in vielen Fällen extrem schwierig und in manchen Fällen ganz unmöglich machen. Da aber positive Integration, anders als die negative Integration, von einem hohen Grad an Konsens zwischen den Regierungen abhängt, kann man für bestimmte Arten politischer Probleme auf der europäischen Ebene kaum wirkungsvolle Lösungen erwarten. Wenn dann zugleich die Möglichkeit nationaler Lösungen durch die negative Integration und die Zwänge des wirtschaftlichen Wettbewerbs eingeschränkt wird, müßte dies die Problemlösungsfähigkeit der europäischen Mehrebenenpolitik – und damit deren output-orientierte demokratische Legitimation – reduzieren. Freilich kann diese vorläufige, auf Plausibilität gegründete Schlußfolgerung noch nicht verallgemeinert werden. Gerade hier ist ja mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Politikfeldern zu rechnen. Sie werden von den Beschränkungen der negativen Integration und des ökonomischen Systemwettbewerbs in unterschiedlichem Maße betroffen, und sie sind auch in unterschiedlichem Maße anfällig für intergouvernementale Konflikte auf der europäischen Ebene. Deswegen müssen die

Bedingungen der nationalen und der europäischen Problemlösungsfähigkeit in unterschiedlichen Politikfeldern detaillierter untersucht werden, ehe man zu tragfähigen Schlußfolgerungen kommen kann. Im folgenden Kapitel sollen die dafür maßgeblichen Kriterien für eine Reihe von Politikfeldern demonstriert werden.

Kapitel 3

Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik

3.1 Einleitung

In den Diskussionen über die Folgen der »Globalisierung« der Wirtschaft und der Vollendung des Binnenmarktes wird häufig als selbstverständlich vorausgesetzt, daß die Fähigkeit der nationalen Politik zur Regulierung und Besteuerung von Kapital, Unternehmen und Produktionsprozessen wesentlich eingeschränkt wird. Während liberale Ökonomen die Befreiung der Märkte von ineffizienter politischer Kontrolle begrüßen (Mestmäcker 1987, 1994; Streit/Mussler 1995), beklagen Autoren mit interventionistischer Grundhaltung den Verlust jener demokratischen Zivilisierung des Kapitalismus, die sich als Folge der »Großen Transformation« (Polanyi) nach der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte (Cerny 1994; Streeck 1995a, 1995b). Aber ungeachtet des Dissenses über die Wünschbarkeit der Effekte besteht offenbar Einigkeit über das zugrundeliegende Kausalmodell:

In der Europäischen Gemeinschaft können die rechtlichen Normen der »negativen Integration« von der Kommission und vom Europäischen Gerichtshof im Prinzip ohne die politische Mitwirkung des Ministerrats und des Europäischen Parlaments definiert und durchgesetzt werden. Sie beschneiden die Gestaltungsspielräume der nationalen Politik durch das Verbot aller Regelungen, welche den Schutz der einheimischen Wirtschaft vor ausländi-

Dieser Beitrag enthält eine überarbeitete Version der für eine Sondernummer des *Journal of European Public Policy* verfaßten Einführung (Scharpf 1997b).

schen Konkurrenten oder eine Einschränkung des grenzüberschreitenden Freiverkehrs von Waren, Dienstleistungen und Kapital zur Folge hätten. Produzenten im Inland sehen sich also der Konkurrenz von Anbietern ausgesetzt, die unter anderen steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und in anderen Systemen kollektiver Arbeitsbeziehungen produzieren. Weil das so ist, können die Unternehmen im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Abgaben, Lohnkosten und Regulierungskosten nicht mehr auf die Preise und damit auf die Verbraucher überwälzen. Gleichzeitig haben Kapitalanleger und Unternehmen jede Möglichkeit, an Standorte mit günstigeren steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen abzuwandern, ohne dadurch ihren Zugang zum heimischen Markt in irgendeiner Weise zu gefährden.

Das theoretisch zu erwartende Ergebnis ist dann ein ökonomisch motivierter »Systemwettbewerb«¹ unter Nationalstaaten und Gewerkschaften, der deren Fähigkeit, mobile Produktionsfaktoren zu regulieren und zu besteuern und die Verteilungsposition des Faktors Arbeit durch Tarifverhandlungen zu erhöhen herabsetzt (S. Sinn 1993; H.-W. Sinn 1996). Die im Prinzip mögliche Re-Regulierung auf der europäischen Ebene kann jedoch nur mit der Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat und unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments erfolgen, und sie ist von einem so hohen Maß an Konsens abhängig, daß sie von allfälligen Interessenkonflikten zwischen nationalen Regierungen leicht blockiert oder auf Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners beschränkt wird. Darüber hinaus fehlen gegenwärtig alle institutionellen Voraussetzungen für redistributive Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene, und es ist auch mehr als unwahrscheinlich, daß sie in nächster Zukunft geschaffen werden (Streeck/Schmitter 1991; Visser/Ebbinghaus 1992; Streeck 1996). Daraus wird gefolgert, daß insgesamt der Spielraum für eine wirksame politische Einflußnahme auf wirtschaftliche Prozesse im Vergleich zu dem bislang in den Nationalstaaten erreichten Niveau erheblich geschrumpft ist.

Jedoch scheinen die empirischen Befunde weitaus uneinheitlicher zu sein, als es dieses einfache Kausalmodell nahelegt. Auf nationaler Ebene ist ein

1 In der Literatur wird der Ausdruck »regulativer Wettbewerb« in zwei verschiedenen Bedeutungen verwendet. Auf der einen Seite beschreibt er die Antwort nationaler Normgeber auf den internationalen Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren und mobile Steuerquellen. Das ist die hier zugrunde gelegte Bedeutung. Auf der anderen Seite beschreiben Adrienne Héritier und ihre Forschungsgruppe (1996) mit diesem Begriff die Bemühungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Einfluß auf Inhalt und Form europäischer Regelungen zu gewinnen, um so ihre eigenen Anpassungskosten zu minimieren.

regulativer Wettbewerb nicht immer festzustellen; und wo er stattfindet, da kann er offenbar auch zu einer Anhebung des Regulierungsniveaus, anstatt wie vorhergesagt zur wechselseitigen Unterbietung führen. Überdies kommt es in den Bereichen, in denen nationale Regelungen durch negative Integration tatsächlich ausgeschlossen oder durch regulativen Wettbewerb verdrängt werden, keineswegs immer zur Blockade europäischer Regelungen oder zu ihrer Beschränkung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner; vielmehr können europäische Normen durchaus auch ein hohes Schutzniveau erreichen. Diese Unterschiede werden in den Beiträgen zu einem Sonderheft des *Journal of European Public Policy* dargestellt (Scharpf 1997b). In den folgenden Abschnitten will ich zeigen, daß das heterogene Gesamtbild durch charakteristische Konstellationen nationaler Interessen geprägt wird, mit denen die europäische Politik in den einzelnen Politikfeldern konfrontiert ist. Zuvor sind jedoch die Bedingungen zu klären, unter denen damit zu rechnen ist, daß regulativer Wettbewerb die Handlungsfähigkeit nationaler Politik einengen könnte.

3.2 Beschränkungen der nationalen Problemlösungsfähigkeit

Die wirtschaftliche Integration konfrontiert die nationale Politik mit der steigenden Mobilität von Kapital, Waren, Dienstleistungen, Unternehmen und hochqualifizierten Arbeitnehmern. Deshalb verlieren die in der Vergangenheit bewährten Steuerungsinstrumente, sofern sie unter den rechtlichen Bedingungen der negativen Integration überhaupt noch zur Verfügung stehen, in dem Maße an Wirkung, wie die jeweiligen Zielgruppen von Exit-Optionen Gebrauch machen können. Dies gilt für die makroökonomische Steuerung ebenso wie für die Regulierung ökonomischer Prozesse und Produkte.

3.2.1 Keynesianische Vollbeschäftigungspolitik

Fast alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben derzeit mit extrem hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen, die auch die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme bedroht. Bis zu den frühen siebziger Jahren konnten diese Probleme durch eine keynesianische Wirtschaftspolitik unter Kontrolle ge-

halten werden, die unter dem Bretton-Woods-Regime fester Wechselkurse geld- und fiskalpolitische Instrumente zur Stabilisierung der Gesamtnachfrage und zur Steuerung realer und finanzieller Investitionen einsetzen konnte. In der »Stagflation« nach der ersten Ölkrise in den siebziger Jahren allerdings konnte die doppelte Herausforderung der Nachfragemangel-Arbeitslosigkeit und der Kostendruck-Inflation allein mit den Mitteln der staatlichen Fiskal- und Geldpolitik nicht mehr bewältigt werden. Trotzdem gelang es damals einigen Staaten mit »korporatistischen« Institutionen, denen auch die Lohnpolitik als Instrument makroökonomischer Steuerung zur Verfügung stand, Vollbeschäftigung und Preisstabilität gleichzeitig aufrechtzuerhalten (Scharpf 1987).

Zur selben Zeit war jedoch das Bretton-Woods-Regime der festen Wechselkurse zusammengebrochen, und die internationale Kapitalmobilität hatte nach einem dramatischen Anstieg ein Stadium erreicht, in dem die nationale Geldpolitik nicht mehr in der Lage war, die Realzinssätze unter der von den internationalen Kapitalmärkten vorgegebenen Höhe zu halten. Jeder Versuch, das internationale (um erwartete Wechselkursänderungen korrigierte) Realzinsniveau zu unterschreiten, hatte nun nicht mehr höhere Realinvestitionen in der heimischen Wirtschaft zur Folge, sondern Kapitalflucht, Abwertung, höhere Inflation und im Ergebnis sogar höhere Effektivzinssätze (Södersten/Reed 1994). Diese Lehre haben jedenfalls die europäischen Politiker aus dem Debakel der keynesianischen Expansionspolitik gezogen, welche die erste Mitterrand-Regierung in den frühen achtziger Jahren in Frankreich betrieben hatte. In der Folge haben sich deshalb die Zentralbanken überall von einer Vollbeschäftigungspolitik nach keynesianischem Muster verabschiedet und verfolgen jetzt in erster Linie das Ziel der Preisstabilität.

Da die Geldpolitik nun nicht mehr als Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen zur Verfügung steht, können Regierungen, die trotzdem eine Steigerung der Beschäftigung durch eine Erhöhung der Gesamtnachfrage² anstreben, nur noch auf »*deficit spending*« zurückgreifen. Wenn jedoch eine fiskalische Reflation nicht mehr durch niedrige Zinsen unterstützt wird, wird sie nicht nur in ökonomischer Hinsicht weniger effizient, sondern auch teu-

2 Innerhalb der makroökonomischen Lehre verneinten der Monetarismus und, auf noch radikalere Weise, die Anfang der siebziger Jahre an Einfluß gewinnende »*Rational-Expectations*«-Schule jede Wirksamkeit der Nachfragesteuerung. Inzwischen ist die herrschende Auffassung in der Ökonomie aber offenbar wieder zu der Meinung zurückgekehrt, daß Änderungen in der Gesamtnachfrage zumindest kurzfristig reale Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung haben (Blanchard 1997; Solow 1997; Taylor 1997).

rer (Garrett 1996). Wird sie mittelfristig fortgeführt, muß sie zu einer starken Zunahme der Staatsverschuldung führen, die früher oder später durch massive Einschnitte im Haushalt korrigiert werden muß, denen mehr Arbeitsplätze zum Opfer fallen könnten als vorher geschaffen wurden. Das war jedenfalls die Erfahrung mehrerer europäischer Länder, die in den achtziger Jahren ihre Kapitalmärkte geöffnet hatten. Im Vergleich zur Zeit vor der Liberalisierung³ hat der Verlust der Kontrolle über den Kapitalverkehr den Nationalstaaten also im Ergebnis die Möglichkeit genommen, Vollbeschäftigung durch makroökonomische Steuerung der Gesamtnachfrage zu sichern oder wiederherzustellen.

3.2.2 Regulativer Wettbewerb

Neben ihrer Wirkung auf die makroökonomische Steuerung hat die wirtschaftliche Integration auch wichtige Folgen für die nationale Regulierung und Besteuerung der Wirtschaft. Der Verlust der Kontrolle über die Staatsgrenzen und niedrigere Transport- und Kommunikationskosten erleichtern es Investoren und Produzenten, belastende nationale Rechtsvorschriften und Steuern zu umgehen, und sie erlauben es den Verbrauchern, Produkte zu wählen, die unter weniger belastenden Regulierungs- und Steuersystemen produziert wurden. Weil aber Regierungen darauf angewiesen sind, Kapital, Unternehmen und Produktion im Land zu halten, um Arbeitsplätze, Löhne und Staatseinnahmen zu sichern, werden sie durch die höhere internationale Mobilität zu einem *regulativen Wettbewerb* um mobile Produktionsfaktoren gezwungen. *Ceteris paribus* sollte dies zur Reduzierung von Regulierungs- und Steuerlasten und zu einem »Wettlauf nach unten« (Vogel 1955) oder einem »Delaware-Effekt« führen – benannt nach dem amerikanischen Staat, der mit den niedrigsten körperschaftsrechtlichen Anforderungen besonders viele Firmensitze ins Land zog (Cary 1974).

In seiner vergleichenden Studie zur Umweltpolitik wollte David Vogel jedoch auch zeigen, daß regulativer Wettbewerb ebensogut zu einem »Kalifornien-Effekt« führen kann – benannt nach der raschen Verbreitung der strengen kalifornischen Auto-Abgasregeln in den amerikanischen Einzel-

3 Damit soll nicht behauptet werden, daß dieser Prozeß reversibel wäre. Da sich so viele andere Faktoren ebenfalls verändert haben, kann man nicht unterstellen, daß die Staaten durch die Wiederherstellung von Kapitalverkehrskontrollen (falls dies technisch möglich wäre) auch zur Vollbeschäftigung der sechziger Jahre zurückfinden könnten.

staaten. Deshalb lohnt es sich, die theoretischen Annahmen zu untersuchen, welche der Kontroverse über diese beiden Modellen zugrunde liegen.

Politische Nachahmung

Zunächst ist festzustellen, daß einige nationale Politikfelder weder von den rechtlichen Vorgaben der negativen Integration noch von den wirtschaftlichen Zwängen des regulativen Wettbewerbs erfaßt werden. Trotzdem können *politische* Zwänge, die weniger durch »Exit«- als durch »Voice«-Mechanismen entstehen, Länder zur Nachahmung fremder Regulierungs- oder Deregulierungsmodelle veranlassen, wenn sich Informationen über die Leistungsfähigkeit nationaler Systeme durch transnationale Kommunikation verbreiten. Idealerweise könnte man sogar eine Art »politischen Wettbewerb« erwarten, in dem sich die besten Lösungen durchsetzen sollten – das »Schwedische Modell« in den sechziger Jahren, das »Modell Deutschland« in den Siebziger und das »japanische Modell« in den Achtzigern. In der Mitte der neunziger Jahre hat freilich das Angebot solcher Modelle derart zugenommen, daß nun für jeden politischen Geschmack etwas dabei ist: Die Vereinigten Staaten, Neuseeland und das Vereinigte Königreich für einen neoliberalen Radikalismus, Dänemark für ein rot-grünes Modell links der Mitte und die Niederlande und Österreich für konsensorientierte große Koalitionen. Trotzdem bleibt politische Nachahmung ein schwieriges und unsicheres Unterfangen, dessen Erfolg weniger von der Attraktivität der fremden Modelle als vielmehr von den heimischen Verhältnissen abhängt, die deren Übernahme beeinflussen – dies belegt etwa die peinlich langsame Deregulierung der Ladenschlußzeiten in Deutschland. Solche Fälle politischer und nicht ökonomischer Einflüsse auf nationale regulative Systeme sollen hier außer Betracht bleiben.

Qualitäts- oder Preiswettbewerb?

Auch wenn starke wirtschaftliche Zwänge und damit regulativer Wettbewerb wirksam sind, muß sich nicht immer der niedrigste Standard durchsetzen. Ebenso wie Firmen auf dem Markt nicht nur hinsichtlich des Preises, sondern auch hinsichtlich der Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen miteinander konkurrieren, so kann es auch beim Wettbewerb zwischen nationalen regulativen Systemen sowohl um Kostenwettbewerb als auch um Qualitätswettbewerb gehen. Aber wann ist das eine oder das andere zu erwarten? Eine theoretisch fundierte Antwort muß sich auf die Interessenkon-

stellationen zwischen den nationalen Regulierungsinstanzen beziehen, die durch den Wettbewerb zwischen einheimischen und ausländischen Produzenten und die Mobilität der Produktionsfaktoren bestimmt werden. Diese unterscheiden sich erheblich, je nachdem ob die Regelungen sich auf die Qualität von Produkten oder auf deren Produktionsbedingungen und Produktionskosten auswirken (Stewart 1993).

3.2.3 Produktbezogene Regelungen

Aus der Sicht der Verbraucher können sich produktbezogene Regelungen sowohl auf den Preis eines Produkts als auch auf seine Verwendungsmöglichkeiten, seine Sicherheit oder seine Attraktivität auswirken. Deshalb bestreiten liberale Ökonomen die Notwendigkeit einer europäischen Harmonisierung regulativer Normen⁴ und befürworten statt dessen die wechselseitige Anerkennung der geltenden nationalen Regeln. Sie erwarten, daß der regulative Wettbewerb dann automatisch zur Durchsetzung des – im Hinblick auf Preis wie Produktqualität – optimalen Systems nationaler Vorschriften führen müsse (Streit 1996a, 1996b). Wenn dies freilich in dieser Allgemeinheit richtig wäre, dann wäre von vornherein unklar, wie nationale Regulierungsmaßnahmen überhaupt gerechtfertigt werden könnten: Denn wenn die Wahlentscheidung des Verbrauchers genügt, um die optimale Regulierung durchzusetzen, dann müßte sich das optimale Produkt auch ohne jegliche Regulierung durchsetzen können. In einer neoliberalen Welt lassen sich staatliche Regulierungen ja schließlich nur als Korrektiv für behauptetes Marktversagen rechtfertigen.⁵

4 In der Literatur zur Standardisierung hat Raymund Werle (1993, 1997) die Unterscheidung zwischen »koordinativen Standards« (die technische Kompatibilität zwischen verschiedenen Produkten herstellen sollen) und »regulativen Standards« (die negative Externalitäten vermeiden sollen) eingeführt. Jene können auch durch den Markt oder durch Vereinbarungen zwischen Produzenten definiert werden, und sie werden nach ihrer Einführung von den Betroffenen aus eigenem Antrieb respektiert; bei diesen kann die Rolle des Staates unerlässlich sein, und ihr Erfolg steht und fällt mit der Effektivität von Kontrollen und Sanktionen im Stadium der Implementation. Die vorliegenden Ausführungen beschränken sich auf »regulative Standards«.

5 Nach der selben Logik läßt sich auch die Re-Regulierung auf europäischer Ebene begründen: Wenn die nationale Regulierung tatsächlich durch Marktversagen gerechtfertigt ist, würden die wechselseitige Anerkennung nationaler Normen und der regulative Wettbewerb zwischen den Staaten genau dasselbe Marktversagen wieder herstellen.

Eine solche Konstellation wäre etwa dann gegeben, wenn bei bestimmten Arten von Produkten zutreffende Informationen über Qualitätsunterschiede schwer verfügbar sind und die Käufer Grund dazu haben, den Informationen des besser unterrichteten, aber eigennützig handelnden Verkäufers zu mißtrauen. In einem solchen Fall könnten sich überlegene Produkte auf dem Markt nicht durchsetzen, auch wenn ihre bessere Qualität für Verbraucher sehr attraktiv wäre. Diese Art des Marktversagens wurde in einem zu Recht berühmten Artikel von George Akerlof (1970) als »*market for lemons*« theoretisch analysiert. Das Problem könnte jedoch durch die Qualitätskontrolle und »Zertifikation« einer vertrauenswürdigen Instanz korrigiert werden – eine Funktion, die ebenso von privaten Verbänden⁶ (vorausgesetzt, daß diesen eine solche Tätigkeit unter neoliberalen Wettbewerbsregeln erlaubt wird) wie durch eine staatliche Regulierung der Produktqualität wahrgenommen werden könnte.

Unter besonderen Bedingungen kann dieser »Zertifikationseffekt« *nationaler* Regelungen auch im regulativen Wettbewerb auf internationaler Ebene eine Rolle spielen. Das setzt jedoch erstens voraus, daß die Verbraucher über Unterschiede nationaler Rechtsordnungen *informiert* sind, und zweitens, daß diese Unterschiede den *Nutzen* des Produkts für (eigennützig handelnde) Verbraucher beeinflussen könnten – was bei anspruchsvollen Regelungen in puncto Gesundheitsschutz, Produktsicherheit oder finanzieller Risiken zutreffen könnte. Wenn beide Voraussetzungen erfüllt sind, können strenge nationale Normen zu einem Wettbewerbsvorteil für einheimische Unternehmen werden, die auf Märkten für qualitativ hochwertige Produkte konkurrieren. In diesem Fall gibt es also in der Tat keinen Grund für die Annahme, daß der regulative Wettbewerb in einen Wettlauf nach unten ausarten könnte. Vielmehr kann der Zertifikationseffekt andere Regierungen unter Druck setzen, ihre regulativen Standards zum Schutz der heimischen Industrie vor ausländischen Konkurrenten, *deren Produkte gerade wegen ihrer weitergehenden Regulierung attraktiver sind*, zu verschärfen.⁷ Dieser Mechanismus

6 Beispielsweise waren zu Beginn dieses Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten viele private Colleges und Universitäten bereit, sich von privaten Zertifizierungsvereinen kontrollieren zu lassen, um so gegenüber Studenten und Eltern die überlegene Qualität ihres (teureren) Bildungsangebots unter Beweis zu stellen (Wiley/Zald 1968).

7 Produzenten könnten den attraktiveren fremden Standard auch freiwillig akzeptieren, aber sie würden dann nicht vom Zertifikationseffekt nationaler Vorschriften und Kontrollen profitieren.

erklärt beispielsweise die »freiwillige«⁸ Anhebung der Mindestreserve-Vorschriften im Bankensektor (Kapstein 1994; Genschel/Plümper 1997)⁹ oder die Verschärfung der *Insidertrading*-Vorschriften an europäischen Börsen (Lütz 1996). In beiden Fällen ist es in der Tat plausibel, daß institutionelle Investoren und im Interbank-Kreditgeschäft tätige Banken gut informiert sind und auf Unterschiede zwischen nationalen Regelungen auch sehr sensibel reagieren. Aber sicherlich können diese Bedingungen nicht überall vorausgesetzt werden.

Auf keinen Fall aber kann der Zertifikationsmechanismus die Verschärfung der amerikanischen Vorschriften für Schadstoffemissionen bei Automobilen erklären – also gerade jenes Beispiel, für das der Begriff »Kalifornien-Effekt« geprägt wurde (Vogel 1995). Als Kalifornien seine strengeren Emissionsvorschriften Anfang der siebziger Jahre einführte, gab es in diesem Staat keine Automobilindustrie, die daraus einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Produzenten in anderen Staaten hätte ziehen können. Darüber hinaus, und wichtiger noch, führte der kalifornische Standard zu Preiserhöhungen bei Automobilen, ohne daß dabei gleichzeitig auch ihr Nutzen aus der Sicht eigennütziger Verbraucher erhöht wurde. Deswegen konnten Automobilhersteller durch die Einführung des kalifornischen Standards, soweit er nicht gesetzlich vorgeschrieben war, keine Wettbewerbsvorteile erzielen, und die Ausbreitung dieses Standards über die Vereinigten Staaten kann nicht als ein durch regulativen Wettbewerb verursachter »Wettlauf nach oben« erklärt werden.

Die von David Vogel (1995) gelieferte Erklärung ist denn auch eher institutionalistisch begründet: In den siebziger Jahren erließ der US-Kongreß ein Gesetz, das den Staat Kalifornien zur Einführung von Schadstoff-Normen ermächtigte, die strenger als der national einheitliche Standard waren. Hierdurch wurde das zwischenstaatliche Freihandelsregime suspendiert, und Kalifornien konnte nun Automobile, welche die eigenen Standards nicht

8 Ein anderer wichtiger Faktor für die Verschärfung der aktienrechtlichen Vorschriften war die Tatsache, daß die *Security and Exchange Commission* glaubhaft drohen konnte, ausländische Firmen andernfalls vom großen und attraktiven amerikanischen Kapitalmarkt auszuschließen. Analytisch darf man dies nicht mit dem Zertifikationseffekt verwechseln.

9 Wie Genschel und Plümper gezeigt haben, läßt sich das Zustandekommen des Basler Übereinkommens von 1988 – das die Mindestreserve-Regeln für Banken in den 13 Mitgliedstaaten der *Bank of International Settlements* vereinheitlichte – besser durch Probleme im amerikanischen Bankensystem und durch den politischen Druck der *Federal Reserve* erklären. Sobald jedoch das Basler Abkommen in Kraft war, veranlaßte die Existenz des Standards auch Nichtmitgliedstaaten zur Reform ihres eigenen Bankenrechts, um Wettbewerbsnachteile ihrer Banken im Interbank-Kreditverkehr zu vermeiden.

erfüllten, vom innerstaatlichen Markt ausschließen. Aufgrund dieser Rechtslage und in Anbetracht der Größe und Attraktivität des kalifornischen Automobilmarktes wären, so Vogel, in anderen Staaten ansässige Unternehmen nun gezwungen gewesen, kalifornische Standards für nur einen Teil ihrer Produktion anzuwenden. Angesichts der damit verbundenen Kosten hätten sie dann die allgemeine Übernahme dieser Standards unterstützt.¹⁰ Ferner scheint nach Vogels Erklärung auch politischer Wettbewerb eine Rolle gespielt zu haben: Das kalifornische Beispiel habe die Umweltschutzlobby in anderen Staaten gestärkt, und es könnte auch deren Gesetzgeber davon überzeugt haben, daß wegen der Anhebung der Emissionsstandards negative Wählerreaktionen nicht zu befürchten seien. Am Ende jedenfalls wurden die Standards erneut durch Bundesrecht harmonisiert – diesmal allerdings auf kalifornischem Niveau.

Die institutionellen Bedingungen, die das kalifornische Beispiel erklären, sind auch auf internationaler Ebene gegeben, wenn Freihandelsregime die Weitergeltung bestimmter nationaler Vorschriften erlauben, obwohl diese als nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen wirken. So erlaubt Artikel XX des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens nationale Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, der Gesundheit und der Sicherheit des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie ähnlicher im öffentlichen Interesse stehender Werte, obwohl diese anderenfalls unter das Verbot quantitativer Beschränkungen fallen würden. Dasselbe gilt für Artikel 36 und 100 a IV EGV, die, soweit sie nach der *Cassis*-Doktrin noch anwendbar sind, Mitgliedstaaten den Ausschluß fremder Produkte erlauben, die nicht den eigenen Regulierungsstandard erfüllen. Wenn andere Länder nun jedoch genauso verfahren würden, blieben die europäischen Märkte weiterhin getrennt, und die Produzenten könnten die Größenkostenvorteile des Gemeinsamen Marktes nicht nutzen. Eben deshalb aber könnte ein Land, das einen großen und attraktiven Markt kontrolliert, seine nationalen Standards verschärfen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen müßten dann andere Länder, oder jedenfalls deren Unternehmen, diesen Standard schließlich auch übernehmen. So bewirkt etwa die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten der wichtigste Markt für pharmazeutische Produkte sind, daß viele fremde Hersteller lieber »freiwillig« die amerikanischen Kriterien und Prüfmethode anwenden, als hohe Forschungs- und Entwicklungskosten für Produkte auf-

10 Wenn die Nachfrage relativ preisunelastisch ist, oder wenn höhere Preise durch Steueranreize kompensiert werden, wird die Autoindustrie sich gerne dazu zwingen lassen, teurere Autos zu verkaufen.

zuwenden, die sie dann zwar auf ihren Heimatmärkten, nicht aber in den Vereinigten Staaten absetzen könnten.

Als Schlußfolgerung läßt sich damit festhalten: Auf dem Gebiet der Produktvorschriften gibt es zwei Situationen, unter denen ein »Wettlauf nach unten« nicht zu erwarten ist: Einerseits kann fremden Produkten, die nicht dem nationalen Niveau in puncto Gesundheitsschutz, Sicherheit oder Umweltschutz entsprechen, nach wie vor der Marktzugang vorenthalten werden. Unter dieser Voraussetzung entsteht kein regulativer Wettbewerb, der einen Abwärtsdruck auf Länder mit hohem Regulierungsstandard ausüben könnte. Andererseits können nationale Regelungen als Zertifikat einer höheren Produktqualität dienen, die vom Markt belohnt wird. Dann können hohe Regulierungsstandards sogar zum Wettbewerbsvorteil für die Unternehmen werden, die sich ihnen unterwerfen; auf diese Weise können sie auf andere Staaten einen Wettbewerbsdruck ausüben, ihre eigenen Regulierungsstandards ebenfalls anzuheben.

3.2.4 Produktions- und standortbezogene Regelungen

Keiner der vorgenannten Faktoren könnte freilich nationale Maßnahmen vor dem internationalen Wettbewerb schützen, welche die Produktionskosten erhöhen, ohne sich auch auf die Qualität des Produkts positiv auszuwirken. Prinzipiell gilt das für alle produktionsbezogenen Umweltschutzregelungen, für Sozialvorschriften über Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutz und kollektive Arbeitsbeziehungen sowie für Steuern und Abgaben auf Kapital, Arbeit und andere Produktionsfaktoren. GATT- und WTO-Vorschriften erlauben den Staaten zwar, sich gegen gewisse Formen ökologischen und sozialen »Dumpings« zu schützen und unter Umständen auch Schutzinstrumente zur Erhaltung bedrohter Industriezweige anzuwenden (Hoekman/Kostecki 1995: Kap. 7 und 8). Im europäischen Binnenmarkt aber sind solche Ausnahmen vom Prinzip des freien Warenverkehrs nicht zulässig, und kein Mitgliedstaat könnte den Import von Produkten verbieten oder besteuern, die unter Bedingungen hergestellt wurden, die nicht den eigenen Vorschriften über Luftreinhaltung, Arbeitssicherheit, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder Arbeitnehmermitbestimmung entsprechen. Da derartige Regeln nicht die Qualität der Produkte selbst beeinflussen, kann man für ihre Durchsetzung auch nicht

auf egoistisch-rationale Verbraucher¹¹ rechnen, die Güter und Dienstleistungen, die unter strengeren Bedingungen hergestellt wurden, bevorzugen könnten. Wenn produktionsbezogene Vorschriften also die Produktkosten erhöhen, wird der regulative Wettbewerb im allgemeinen einen Druck zur Senkung, und nicht zur Erhöhung nationaler Standards bewirken.

Aber der Druck kann auf Widerstand treffen. Dann wird das Ergebnis von der relativen Stärke der auf Absenkung des Regulierungsniveaus drängenden wirtschaftlichen und der das bisherige Anspruchsniveau verteidigenden politischen Kräfte abhängen. Dieses Kräftegleichgewicht dürfte von Fall zu Fall unterschiedlich sein, und es hängt auch in hohem Maße von der Verteilung institutioneller Vetopositionen ab. Trotzdem lassen sich charakteristische Ähnlichkeiten innerhalb bestimmter Politikbereiche feststellen, die begrenzte Verallgemeinerungen erlauben. Beginnen wir mit dem empirisch ambivalenten Politikfeld des produktions- und standortbezogenen Umweltschutzes.

Standortbezogener Umweltschutz

Wie Vogel (1995, 1997) gezeigt hat, scheinen die geltenden produktions-, prozeß- und standortbezogenen Regeln des Umweltschutzes gegenüber dem »Abwärtsdruck« des regulativen Wettbewerbs relativ immun zu sein, obwohl sie weder die Nichtzulassung fremder Produkte rechtfertigen können noch merkliche Vorteile für eigennützig handelnde Verbraucher mit sich bringen. Als Erklärung hebt Vogel den Umstand hervor, daß viele dieser Vorschriften die Produktionskosten nur marginal erhöhen, so daß der von wirtschaftlichen Interessen ausgeübte Abwärtsdruck relativ gering sein dürfte. Dasselbe mag auf die geltenden Vorschriften zum Gesundheitsschutz und zur Arbeitssicherheit zutreffen (Eichener 1992, 1997). Überdies gibt es von Branche zu Branche auch große Unterschiede in der Höhe der Regulierungskosten und der Intensität des Wettbewerbsdrucks. Der wirtschaftliche Druck zur Absenkung geltender Schutzstandards ist also am stärksten in Industriezweigen, die einem heftigen internationalen Wettbewerb und hohen

11 Wenn allerdings Verbraucher nicht eigennützig handeln, können Informationen über Produktionsabläufe auch die Verkaufszahlen beeinflussen. Einschlägige Beispiele sind die »union labels« für Bekleidung in den Vereinigten Staaten, der »blaue Engel« für ökologisch höherwertige Produkte in Deutschland, ethische Kriterien für Wertpapierinvestitionen und der »Brent Spar«-Boykott für Benzin der Marke Shell. So ist es in der Tat möglich, daß einige Aspekte produktions- und standortbezogener Regelungen ähnlich wie produktbezogene Regeln wirken.

Umweltkosten ausgesetzt sind. In anderen Industriezweigen können diese Zwänge dagegen viel geringer sein.

Jedoch können die wirtschaftlichen Faktoren das politische Ergebnis nicht vollständig erklären. Ebenso wichtig, oder sogar noch wichtiger, ist der *politische* Stellenwert der Ziele, denen die jeweiligen Vorschriften dienen, und der *politische* Widerstand gegen ihre mögliche Vereitelung. Deswegen wird der internationale Wirtschaftswettbewerb jene Vorschriften am wenigsten tangieren, die *per se* als schädlich angesehene Bedingungen oder Aktivitäten verhindern oder beseitigen sollen. In diesem Fall werden wirtschaftliche Verluste als notwendige und einkalkulierte Folge bewertet, und nicht als zu vermeidendes Unglück. Dies gilt nicht nur für Drogenhandel, Pornographie oder Kinderarbeit, sondern auch für einige Umweltschutzbestimmungen, die auf nationaler Ebene aufrechterhalten werden, obwohl sie unzweifelhaft mit bestimmten ökonomischen Interessen kollidieren und zur Verlagerung einzelner Produktionszweige ins Ausland führen. Betrachtet man beide Faktoren zusammen, erscheint es nicht mehr überraschend, daß empirische Untersuchungen bei den produktions- und standortbezogenen Umweltschutzregelungen keinen *allgemeinen* »Wettlauf nach unten« feststellen können.

Besteuerung von mobilen Steuerquellen

Anders verhält es sich im Fall der Besteuerung. Zunächst ist zu bedenken, daß Steuern auf Kapiteleinkünfte, Gewinne, Eigentum und Produktionsfaktoren im allgemeinen der Einnahmenerzielung und vielleicht noch der Umverteilung dienen, nicht aber die Einschränkung bestimmter Tätigkeiten bezwecken. Deshalb wäre eine Steuerpolitik, welche die Steuerquellen vernichten oder außer Landes treiben würde, im Sinne der eigenen Ziele kontraproduktiv. Dies ist die Logik der berühmten Laffer-Kurve, und aus ihr folgt auch, daß der das Steueraufkommen maximierende Steuersatz überall sinken muß, wenn die Steuerquellen international mobil werden und in Länder mit niedrigeren Sätzen abwandern können. Wenn also der Zweck der Besteuerung in der Maximierung von Einnahmen liegt und die erzielten Einnahmen von der Bemessungsgrundlage und dem Steuersatz abhängen, schafft internationaler Wettbewerb somit eine Versuchung für Staaten (und vor allem für relativ kleine Staaten), die Steuersätze herabzusetzen, um auf diese Weise eine Vergrößerung der Bemessungsgrundlage zu erreichen. Wenn andere Staaten darauf in derselben Weise reagieren, um den Abfluß steuerbarer Ressourcen zu verhindern, werden im Ergebnis alle Staaten die

mobilen Faktoren weniger besteuern, als dies andernfalls (das heißt ohne transnationale Mobilität und internationalen Steuerwettbewerb) ihren Präferenzen und faktischen Möglichkeiten entsprochen hätte (Steinmo 1994; Genschel/Plümper 1997).

Wenn freilich die Maximierung des Steueraufkommens das einzige Ziel wäre, müßte der »Wettlauf nach unten« die Talsohle erreichen, noch bevor das Steuerniveau bei Null angelangt wäre. Aber die Staaten sind ja nicht nur an Einnahmen interessiert, sondern auch an der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Deshalb können sie unter dem Druck des internationalen Wettbewerbs der Versuchung erliegen, nicht nur auf die Besteuerung von Realinvestitionen völlig zu verzichten, sondern sogar investitionswillige Unternehmen und Kapitalanleger zu subventionieren (Gordon/Bovenberg 1996). Hier beschneidet der regulative Wettbewerb also die nationale Gestaltungsfreiheit bei der Besteuerung mobiler Faktoren am stärksten. Während aber die Europäische Kommission die Vereinbarkeit staatlicher Beihilfen mit den Grundsätzen unverfälschten Wettbewerbs streng überwacht, wird der Steuerwettbewerb durch die *generelle* Ermäßigung der Steuern auf Kapitaleinkünfte und Unternehmensgewinne bisher solchen Beschränkungen nicht unterworfen.

Sozialpolitische Vorschriften

Für die Sozialpolitik gelten in mancher Hinsicht die soeben erörterten Bedingungen der Steuerpolitik, in anderer Hinsicht aber auch die der Umweltpolitik. Einige soziale Vorschriften haben den klaren Zweck, bestimmte Arten von besonders gefährlicher oder moralisch nicht akzeptabler Beschäftigung zu unterbinden. So sollte es aus der Sicht der nationalen Politik bestimmte »schlechte« Berufe einfach nicht geben, und ihre Abschaffung könnte deswegen als sozialpolitischer Erfolg gewertet werden, auch wenn das seinen wirtschaftlichen Preis hat. Am anderen Ende des Spektrums hat die Finanzierung sozialstaatlicher Leistungen durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge alle eben erörterten Merkmale einer Steuer. Obwohl sie die Arbeitskosten erhöhen, ist ihr Zweck gewiß nicht die Vernichtung von Arbeitsplätzen. Wenn sie aber diese Wirkung haben, so sind sie unter den Bedingungen des internationalen Wettbewerbs einem besonders hohen Anpassungsdruck ausgesetzt.¹²

¹² In Wahrheit liegen die Dinge noch komplizierter. Hohe Lohnnebenkosten belasten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Produktion; zugleich ist aber der

Die meisten Arten sozialer Vorschriften sind jedoch zwischen diesen Extremen anzusiedeln. Die Regelung von Arbeits- und Urlaubszeiten und Arbeitsbedingungen, der Kündigungsschutz, der Krankheits- und Mutterschutz, das Tarifrecht und die gesetzliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer sollen das Arbeitsverhältnis in seinem Wesen verändern, und nicht nur den Arbeitgeber besteuern. Ihr Ziel läßt sich im neomarxistischen Jargon als »Dekommodifizierung der Arbeit« beschreiben. Trotzdem würde ihr Zweck vereitelt, wenn die »kommodifizierten« Arbeitsplätze nicht verändert würden, sondern einfach verschwänden. Aus diesem Grund fallen sozialpolitische Vorschriften, die auf eine Verringerung der Gewinne hinauszulaufen scheinen, einer vergrößerten Kapitalmobilität ebenfalls leicht zum Opfer. Dasselbe gilt für Mitbestimmungsrechte, die weithin als Belastung angesehen werden, weil sie die Gestaltungsspielräume der Unternehmensleitung bei der Organisation der Arbeit verringern (Streeck 1997a). Anders als bei den Steuern wird hier der »Wettkampf nach unten« aber durch das sozialpolitische Engagement nationaler Regierungen und den politischen Widerstand der von Deregulierung und Sozialabbau betroffenen Gruppen gebremst (Pierson 1994, 1996).

3.2.5 Verengung nationaler Problemlösungsspielräume

Insgesamt kann man also erwarten, daß die Wirkungen der wirtschaftlichen Integration und des regulativen Wettbewerbs auf den Handlungsspielraum der nationalen Politik je nach Politikbereich unterschiedlich sein werden. Die Realisierbarkeit keynesianischer Beschäftigungsstrategien wird generell eingeschränkt, während die Spielräume bei der Regulierung und Besteuerung wirtschaftlicher Faktoren und Tätigkeiten in hohem Maße durch je spezifische wirtschaftliche, institutionelle und politische Bedingungen bestimmt werden. Für Produktstandards kann der regulative Wettbewerb unter bestimmten Bedingungen sogar Anreize zur Anhebung anstatt zur Absenkung des nationalen Schutzniveaus bieten. Darüber hinaus erlauben internationale und europäische Freihandelsregime die Beibehaltung produktbezogener nationaler Vorschriften zu Gesundheitsschutz, Sicherheitsstandards und Umweltverträglichkeit, obwohl diese als nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken können. In der Steuerpolitik dagegen vermindert die höhere transna-

Produktionsfaktor Arbeit international wenig mobil, so daß seine Besteuerung an sich dem Steuerwettbewerb relativ wenig ausgesetzt ist.

tionale Mobilität der Steuerquellen – *ceteris paribus* – den Handlungsspielraum der nationalen Politik. Ebenso sind produktions- und standortbezogene Regelungen in der Sozialpolitik und in der Umweltpolitik bei zunehmender transnationaler Mobilität der Unternehmen einem »Abwärtsdruck« ausgesetzt. Aber hier ist der politische Widerstand gegen die Deregulierung stärker, so daß die Ergebnisse in höherem Maße von den Bedingungen im Einzelfall abhängen als in der Steuerpolitik.

Trotzdem beschränkt der zunehmende internationale Wettbewerb die nationalen Gestaltungsspielräume auch bei produktions- und standortbezogenen Sozial- und Umweltschutzregelungen. Wenn die Ziele der Sozial- und Umweltpolitik, die in den vergangenen Jahrzehnten politische Unterstützung gefunden haben, weiterhin aufrechterhalten werden sollen, wäre es deshalb vorteilhaft, wenn sie durch regulative Maßnahmen auf europäischer oder internationaler Ebene verfolgt werden könnten.¹³ Dort verfügt die Politik allerdings nicht über hierarchische oder majoritäre Konfliktlösungspotentiale, sondern sie ist auf das Einvernehmen der beteiligten nationalen Regierungen und supranationalen Akteure angewiesen (und oft zusätzlich noch auf einen Konsens zwischen diesen und nichtstaatlichen Akteuren).

3.3 Re-Regulierung auf europäischer oder internationaler Ebene?

Da Minderheiten in internationalen Verhandlungen nicht einfach überstimmt werden können und auch bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen innerhalb der Europäischen Union weithin respektiert werden müssen, stößt die Re-Regulierung auf der internationalen Ebene generell auf zwei Probleme – sie muß einerseits die Zustimmung der nationalen Regierungen und anderer Veto-Akteure zu gemeinsamen Regelungen erreichen, und sie muß andererseits die zuverlässige Implementation solcher Vereinbarungen sicherstellen. Offensichtlich kommt es bei beiden Problemen auf die zugrundeliegende Interessenkonstellation und die ideologischen Präferenzen der Verhand-

13 Hier möchte ich nicht auf die Frage eingehen, wie weit europäische Regelungen unter den Bedingungen weltweiter Kapitalmobilität und wirtschaftlicher Globalisierung überhaupt effektiv sein könnten. Die Antwort variiert je nach Politikbereich, und sie hängt auch sehr stark von der Wahrscheinlichkeit protektionistischer Politiken der Europäischen Union (oder der Währungsunion) ab.

lungspartner an; und jede Prognose des Erfolgs oder Mißerfolgs europäischer Lösungen hängt deshalb vom richtigen Verständnis eben dieser Konstellationen ab.

Wenn die Konstellation eines reinen (»Nullsummen«-)Interessenkonflikts gegeben ist, kann eine Einigung kaum erwartet werden;¹⁴ wenn demgegenüber ein »reines Koordinationsspiel« vorliegt, wären sowohl das Zustandekommen einer Vereinbarung als auch deren Implementation unproblematisch.¹⁵ Über diese – analytisch – einfachen Fälle hinaus trifft man jedoch zumeist auf gemischte Interessenkonstellationen, in denen scheinbar kleine Unterschiede in den Annahmen über die Präferenzen der Akteure zu sehr unterschiedlichen Hypothesen oder Prognosen führen können. Insbesondere sei vor der Tendenz gewarnt – unter Sozialwissenschaftlern, die sich erstmals auf das Terrain der Spieltheorie begeben, ist sie recht verbreitet – alle Interaktionen als ein symmetrisches Gefangenendilemma zu interpretieren (Scharpf 1997a). Solche Konstellationen kommen zwar tatsächlich vor, und sie sind oft sehr wichtig, aber sie treffen keineswegs immer zu. Deswegen ist es auch hier sinnvoll, verschiedene Politikbereiche separat zu betrachten.

3.3.1 Marktschaffende Vorschriften

Eine Konstellation, die in der Tat dem klassischen Gefangenendilemma ähnelt, sind Verhandlungen über Handelsliberalisierung und Marktöffnung zwischen Staaten in einer ähnlichen Ausgangslage – mit anderen Worten Verhandlungen über negative Integration und »marktschaffende« Maßnahmen der positiven Integration. Hier kann man annehmen, daß jedes Land vom Zugang zu einem größeren internationalen Markt profitieren würde, aber trotzdem der Versuchung ausgesetzt wäre, seine eigenen protektionistischen Praktiken fortzusetzen. In einer solchen Situation kann eine einvernehmliche Lösung zustande kommen; aber auch wenn dies der Fall ist, be-

14 Genauer: Jede Vereinbarung würde die Akzeptanz gemeinsamer Normen der Verteilungsgerechtigkeit voraussetzen.

15 Bei der Ermittlung dieser Merkmale ist zu beachten, daß es auf die Konstellationen *zwischen den an der jeweiligen Interaktion beteiligten Parteien* ankommt, und nicht auf Konstellationen zwischen den zugrundeliegenden sozialen und wirtschaftlichen Interessen. Eine Materie, deren Regelung zwischen den Sozialpartnern einen Nullsummenkonflikt darstellt, kann zwischen den europäischen Regierungen als Koordinationsspiel behandelt werden – und umgekehrt.

steht im Implementationsstadium die Versuchung, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten.

Bekanntlich hat die Europäische Gemeinschaft dieses Problem dadurch gelöst, daß sie die negative Integration in den Gründungsverträgen verankert hat, und daß sie die Anerkennung ihrer expansiven richterlichen Auslegung als Teil des *acquis communautaire* auch von allen neuen Mitgliedstaaten verlangt. Überdies werden die Verpflichtungen zur Beseitigung von Handelshindernissen auch keineswegs nur freiwillig erfüllt: Ihre Durchsetzung ist eine Aufgabe der Kommission, die Entscheidungen erlassen und Aufsichtsverfahren gegen nationale Regierungen einleiten kann; jedoch können auch private Parteien die Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Pflichten in normalen Verfahren vor innerstaatlichen Gerichten verlangen. Der Streit um die Intervention der Kommission gegen die Volkswagen-Subventionen in Sachsen hat zudem gezeigt, daß die protektionistische Versuchung auch in wirtschaftsliberalen Regierungen nach wie vor wirksam bleibt.¹⁶ Dasselbe gilt in noch höherem Maße für die Liberalisierung des Handels durch GATT- und WTO-Recht.

Vor allem aber ist die Annahme, daß marktschaffende Politiken ein *symmetrisches* Gefangenendilemma darstellen, nicht immer begründet. Länder und einzelne Industriezweige befinden sich häufig in verschiedenen Ausgangspositionen gegenüber dem Markt. Kleine, offene Volkswirtschaften können aus einer Liberalisierung größeren Nutzen ziehen als Länder mit größeren internen Märkten; sehr effiziente Industrien können auf Kosten ihrer bisher geschützten Mitbewerber Gewinne erzielen. In einer solchen Situation kann die Liberalisierung des Marktes selbst zu einer höchst umstrittenen Frage werden. Diese Schwierigkeiten werden von Adrienne Héritiers Studie (1997) zu den Konflikten zwischen den Niederlanden und Großbritannien auf der einen und Deutschland, Frankreich und Italien auf der anderen Seite über die Liberalisierung des europäischen Güterkraftverkehrs hervorragend illustriert. Ähnliche Konflikte gab es bei der Öffnung der europäischen Energiemärkte (S. Schmidt 1998a). Hier kann man nicht ohne weiteres ein gemein-

16 Das ist jedenfalls die Auffassung der Kommission (und vermutlich auch die der anderen Mitgliedstaaten der EU). Aus deutscher Sicht geht es jedoch nicht (nur) um den Konflikt zwischen Freihandel und Protektionismus, sondern (auch) um die Erfüllung einer politischen (und in der Verfassung verankerten) Pflicht zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse angesichts der durch die deutsche Vereinigung viel größer gewordenen interregionalen Ungleichheiten. Deshalb konnte der sächsische Ministerpräsident die demokratische Legitimität der Intervention in Frage stellen – eine Reaktion, die unverständlich wäre, wenn nur die Zulässigkeit wettbewerbsverzerrender Beihilfen im Streit gestanden hätte.

sames Interesse an der Schaffung größerer Märkte voraussetzen; statt dessen ähneln die Konstellationen oft einem asymmetrischen »Konfliktspiel«, in dem Vereinbarungen allenfalls durch Koppelgeschäfte oder unter dem drohenden Oktroi des Europäischen Gerichtshofs erreicht werden können.

3.3.2 Produktstandards

Die Vereinbarung von Produktstandards profitiert oft von ähnlichen Bedingungen wie die marktschaffenden Vorschriften. Wie gezeigt, erlauben die Regeln der negativen Integration im allgemeinen den Fortbestand produktbezogener nationaler Regeln, sofern diese anerkannten Zwecken des Gesundheitsschutzes, der Sicherheit oder des Umweltschutzes dienen. Wenn also großes Interesse an der Öffnung der europäischen Märkte besteht, dann muß den Staaten auch an der Harmonisierung der Produktstandards gelegen sein. Da überdies Artikel 100 a EGV die Einführung strengerer nationaler Standards sogar noch nach einer Harmonisierung erlaubt, befinden sich Länder mit hohem Regulierungsstandard bei Verhandlungen über das Schutzniveau gemeinsamer Produktregelungen in einer starken Position (Stewart 1993). Andererseits wird das Zustandekommen einer Vereinbarung aber wesentlich erschwert, wenn die geltenden Vorschriften von Land zu Land unterschiedlich sind und wenn die Umstellung auf einen anderen Standard sehr hohe Investitionen und teure Änderungen eingespielter Verfahren erfordern würde.¹⁷ In spieltheoretischer Terminologie besitzen solche Konstellationen die Merkmale eines »Battle of the Sexes«, in dem zwar die Einigung schwierig ist, die Implementation einer einmal zustande gekommenen Vereinbarung aber unproblematisch sein sollte, da alle Parteien ein Interesse an der Übernahme eines gemeinsamen Standards haben, sobald er von anderen befolgt wird.

Eben in dieser Situation haben die konsensfördernden Funktionen des Initiativmonopols der Kommission sowie der »Komitologie« ihre größte praktische Bedeutung. Entsprechend existiert nunmehr eine reichhaltige Literatur, die sich auf eine große Zahl empirischer Studien stützt, die belegen, daß in einer Reihe von Gebieten einschließlich des Lebensmittelrechts

17 Wenn Präferenzen sehr stark divergieren, oder wenn die Änderungskosten sehr hoch wären, kann die Harmonisierung überhaupt scheitern – wie beispielsweise bei dem über viele Jahre verfolgten Versuch, gemeinsame europäische Normen für Elektrostecker und Steckdosen festzulegen.

(Joerges/Neyer 1997), des Verbraucherschutzes und der Arbeitssicherheit sowie bei Umweltregelungen, die sich auf marktfähige Produkte auswirken, eine Einigung über gemeinsame europäische Produktstandards mit hohem Schutzniveau tatsächlich erreicht werden konnte (Eichener 1997; Pollack 1997a). Dasselbe dürfte im Dienstleistungsbereich für die bank- und börsenrechtlichen Schutzvorschriften zutreffen (Lütz 1996; Genschel/Plümper 1997). Es gibt mit anderen Worten wichtige Politikbereiche, in denen europäische Problemlösungen ebenso effektiv wie politische Lösungen in interventionistischen Mitgliedstaaten sind.

3.3.3 Produktions- und standortbezogene Regelungen im Umweltschutz und in der Arbeitssicherheit

Bei der Erörterung produktions- und standortbezogener Regelungen sollte man vorab unterscheiden zwischen Problemen, die aus technischen oder rechtlichen Gründen nur durch internationale Kooperation oder supranationale Regulierung gelöst werden können, und Problemen lokaler Natur, für die lokale Lösungen rechtlich und technisch möglich wären, aber von den wirtschaftlichen Zwängen des regulativen Wettbewerbs beeinträchtigt werden.

Grenzüberschreitende und globale Umweltverschmutzung

Probleme der grenzüberschreitenden und globalen Umweltverschmutzung oder der Erschöpfung globaler Ressourcen lassen sich nur durch Kooperation oder Regulierung auf einer überstaatlichen Ebene lösen. Die zugrundeliegende zwischenstaatliche Konstellation wird oft als »Tragedy of the Commons« (Hardin 1968), das heißt als Gefangenendilemma beschrieben. Dieses Modell eignet sich in der Tat für die Analyse von Problemen wie der globalen Erwärmung, des Ozonlochs, des Schutzes der Artenvielfalt oder des Schutzes der Antarktis. Auch hier wird die Einigung jedoch oft durch Asymmetrien in bezug auf die von Regulierungsmaßnahmen erwarteten Vor- und Nachteile erschwert; in noch größerem Maße gilt das für die Verteilung der Kosten von Schutz- und Sanierungsmaßnahmen sowie für die Fähigkeit einzelner Staaten, diese Kosten zu tragen (Mitchell 1994; Oye/Maxwell 1994). Trotz solcher Asymmetrien finden sich hier insofern noch wesentliche Merkmale eines Gefangenendilemmas, als alle Parteien ein Interesse daran haben, die Zerstörung gemeinsamer Ressourcen zu vermeiden

(Keohane/Ostrom 1994). In einer solchen Situation ist eine Verhandlungslösung nicht unmöglich, aber sie kann entscheidend von Ausgleichszahlungen abhängen, mit denen die Kooperation von Staaten erkaufte wird, die anderenfalls höhere Kosten zu tragen hätten oder geringeren Nutzen aus der Kooperation zögen. Das scheint für die neuesten globalen Konventionen zum Schutz der Biosphäre charakteristisch zu sein (Ward 1993; Zürn 1995). Aber selbst dann ziehen Vereinbarungen oft »Trittbrettfahrer-Probleme« im Implementationsstadium nach sich.

Noch schwerer sind Verhandlungslösungen bei grenzüberschreitender Wasser- oder Luftverschmutzung zu erreichen, also wenn zum Beispiel Emissionen aus England als saurer Regen über Schweden niedergehen oder chemischer Abfall aus der Schweiz im Rhein nach Deutschland und die Niederlande gelangt. Solche Problemkonstellationen sollten nicht als Gefangenendilemma, sondern als asymmetrische »Konfliktspiele« analysiert werden. Bei isolierter Betrachtung hätte hier ein eigennützig handelndes Emissionsland kein Interesse an Schutzmaßnahmen, und seine Kooperation könnte deswegen nur durch Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte – oder durch Drohungen mit Vergeltungsmaßnahmen in anderen Politikbereichen – erreicht werden. Selbst wenn schließlich eine Vereinbarung zustande kommt, bleibt deren Implementation und Überwachung problematisch.

Lokale Probleme bei regulativem Wettbewerb

Der zweite Konstellationstyp betrifft Probleme des Umweltschutzes und der Arbeitssicherheit von lediglich lokaler oder regionaler Bedeutung, deren Regelung also unter rein technischen Gesichtspunkten auf internationale Zusammenarbeit nicht angewiesen wäre. Eichener (1992, 1997), Héritier und Mitarbeiter (1996) oder Pollack (1997a) haben jedoch gezeigt, daß es eine beträchtliche Zahl europäischer Vorschriften zur Arbeitssicherheit oder zum Umweltschutz gibt, die nicht Qualitätsstandards, sondern Produktionsabläufe regeln, und die auch nicht als Maßnahmen gegen grenzüberschreitende Umweltverschmutzung zu rechtfertigen sind. Erklären lassen sich solche Regelungen als Reaktion auf die oben erörterten Konsequenzen der *wirtschaftlichen* Integration: Regierungen, Gewerkschaften und Umweltverbände, die sich auf nationaler Ebene dem wirtschaftlichen Abwärtsdruck regulativen Wettbewerbs ausgesetzt sehen, suchen die Regulierung auf einer übergeordneten Ebene, von der aus der größere europäische Markt einheitlichen Vorschriften unterworfen werden kann. Zugleich muß die Aussicht

auf Angleichung der Wettbewerbsbedingungen auch für die Unternehmer in Ländern mit hohem Regulierungsniveau verlockend erscheinen.¹⁸

Überdies gelten für manche prozeßbezogene Regelungen ähnliche Bedingungen, wie sie für produktbezogene Vorschriften unterstellt wurden. So sind Arbeitssicherheit und Emissionskontrolle am Arbeitsplatz oft in die Produktionsanlagen selbst integriert, so daß ein größerer europäischer Markt für moderne Werkzeugmaschinen tatsächlich von der Schaffung gemeinsamer europäischer Standards abhängen kann. Darüber hinaus macht die elektronische Revolution in der Produktionstechnik existierende nationale Standards schnell obsolet; und die mobilsten Unternehmen, die wohl auch mit den modernsten Produktionsmitteln arbeiten, würden interne Größenvorteile verlieren, wenn sie an Standorten mit niedrigem Regulierungsniveau veraltete Produktionstechniken verwenden würden. Deswegen ist es gut denkbar, daß einflußreiche Industrieverbände und multinationale Unternehmen europaweite Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltschutzstandards für Maschinen und Büroeinrichtung nicht bekämpfen, sondern unterstützen, auch wenn diese strenger als die bisher geltenden nationalen Vorschriften sind.

Jedoch trifft dies für den Bereich produktions- und standortbezogener Umweltschutzregelungen nicht generell zu. Unter der Annahme, daß strenge Vorschriften den Firmen in der Tat Kostenlasten auferlegen, die diese lieber vermeiden würden, schafft regulativer Wettbewerb für nationale Regierungen die Situation eines Gefangenendilemmas. Dies allein würde natürlich europäische Lösungen nicht ausschließen, da ein symmetrisches Gefangenendilemma leicht aufzulösen sein sollte, sofern durchsetzbare Vereinbarungen möglich sind. Deswegen sollte die Tatsache, daß sich auf europäischer Ebene Beispiele für effektive produktions- und standortbezogene Umweltschutzregelungen finden, in theoretischer Hinsicht keine Überraschung darstellen. Leider jedoch lassen sich diese Beispiele nicht verallgemeinern

18 Zweifelhafter erscheint dagegen die *rechtliche* Kompetenz der Union, prozeßbezogene Umweltschutzvorschriften zu erlassen. Nach der Subsidiaritätsklausel, die durch den Vertrag von Maastricht in Artikel 3 b EGV eingeführt wurde, müßte dargetan werden, daß die Ziele prozeßbezogener Vorschriften »durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können« – was jedoch nur für Vorschriften über grenzüberschreitende Verschmutzung leicht zu begründen wäre, nicht aber für Vorschriften, die Wettbewerbsverzerrungen verhindern sollen, die aus der nationalen Regelung lokaler Umweltprobleme resultieren. Mit anderen Worten: Der Wunsch nach einem »*level playing field*« kann europäische Initiativen nicht mehr ohne weiteres rechtfertigen, und die Kommission scheint insofern bereits auf erwartete Einwände Großbritanniens und anderer Mitgliedstaaten reagiert zu haben (Golub 1996a).

(Golub 1996c) – und auch das sollte keine theoretische Überraschung sein. Die günstigen Implikationen sind von der Annahme eines *symmetrischen* Gefangenendilemmas abgeleitet, das im Umweltbereich voraussetzen würde, daß alle Regierungen Problemen der Umweltverschmutzung eine ähnlich hohe Priorität einräumen, und daß alle von den Zwängen wirtschaftlichen Wettbewerbs und den wirtschaftlichen Folgen einer vorgeschlagenen Regelung in ähnlicher Weise tangiert würden. Unter den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft werden diese Bedingungen oft nicht erfüllt sein.

Sogar Länder, in denen die Umweltverschmutzung ein vergleichbares Ausmaß erreicht hat und in denen ähnliche wirtschaftliche Verhältnisse herrschen, können sich im Hinblick auf das »Umweltbewußtsein« der öffentlichen Meinung oder den politischen Einfluß »grüner« Parteien und Interessenverbände signifikant unterscheiden. Noch wichtiger sind objektive Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten, was die Intensität von Umweltproblemen, das Niveau wirtschaftlicher Entwicklung und schließlich die industrielle Produktivität angeht. So können Umweltschutzmaßnahmen, die den Ansprüchen und der Zahlungsfähigkeit von Bürgern und Unternehmen in hochentwickelten Ländern entsprechen, in weniger produktiven Volkswirtschaften als unerschwinglich eingeschätzt werden. Unter dieser Voraussetzung weist die Konstellation wiederum die Merkmale eines asymmetrischen »Konfliktspiels« auf (Scharpf 1996). Aus theoretischer Sicht wäre dann zu erwarten, daß einheitliche europäische Vorschriften auf dem etwa von Dänemark, den Niederlanden und Deutschland geforderten Schutzniveau leicht scheitern können (Golub 1996b). Wenn sie trotzdem akzeptiert werden, können Ausgleichszahlungen aus den europäischen »Kohäsionsfonds« eine große Rolle spielen; und schließlich gewährleistet auch die Einigung über gemeinsame Regeln wiederum nicht zwingend auch eine einheitliche Implementation.

Die relative Bedeutung dieser Faktoren dürfte jedoch von Fall zu Fall erheblich variieren. Deswegen ist auch zu erwarten, daß sich die empirischen Befunde stark voneinander unterscheiden. Oft dürfte auch damit zu rechnen sein, daß die gegensätzlichen Interessen fast im Gleichgewicht sind, und daß deswegen bestimmte institutionelle Bedingungen und kontingente Strategien der Kommission oder der Regierung eines Mitgliedstaats das Blatt zum Erfolg oder Mißerfolg hin wenden können.

3.3.4 Sozialstaatliche Regelungen

Die vorstehenden Ausführungen gelten prinzipiell auch für die internationale Harmonisierung von Sozialstandards. Wiederum käme eine Einigung relativ einfach zustande, wenn allen Ländern daran gelegen wäre, den Abwärtsdruck zu vermeiden, und wenn die Interessenkonstellationen keine großen Asymmetrien enthielten. Aber wiederum differieren die ideologischen Präferenzen zwischen Regierungen, die an einem hohen sozialstaatlichen Schutzniveau festhalten wollen, und anderen, welche die Selbstverantwortung von Individuen und Familien steigern wollen. Darüber hinaus bestimmen Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstand auch die Finanzierbarkeit staatlicher Sozialleistungen und die Belastbarkeit der Unternehmen. Aber das ist nicht alles. Auch Länder auf dem gleichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand haben höchst unterschiedliche Strukturen in ihren Sozialausgaben – bei den einen liegt der Schwerpunkt bei den Renten, bei den anderen im Gesundheitswesen, bei den Leistungen für kinderreiche Familien oder bei den sozialen Dienstleistungen. Noch wichtiger sind die institutionellen Unterschiede in der Art der Finanzierung der europäischen Sozialstaaten, und in der Organisation der Leistungssysteme unter öffentlicher, gemeinnütziger und privater Trägerschaft (Esping-Andersen 1990). Der Übergang zu einem einheitlichen europäischen Sozialsystem würde also revolutionäre Veränderungen in jenen Ländern nötig machen, die sich auf ein anderes institutionelles Regime umstellen müßten – etwa von einem aus Steuermitteln finanzierten staatlichen Gesundheitsdienst zu einem Versicherungssystem, in dem privatärztliche Leistungen erstattet werden, oder von einer steuerfinanzierten Grundrente zu einer einkommensabhängigen Rentenversicherung. Dasselbe gilt auch für den Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen (Visser/Ebbinghaus 1992; Crouch 1993). In allen diesen Fällen würden institutionelle und strukturelle Unterschiede auch zwischen Ländern mit hohem Sozialstandard die europäische Harmonisierung der Sozialpolitik und der kollektiven Arbeitsbeziehungen enorm behindern (Streck 1995a, 1997b).

3.3.5 Besteuerung

Einige dieser Schwierigkeiten behindern auch die Harmonisierung von Kapital- und Unternehmenssteuern. Zusätzlich steht die Steuerharmonisierung jedoch vor spezifischen Schwierigkeiten, die sich aus der Bedeutung von

Größenunterschieden zwischen den Ländern ergeben. Wenn Steuerwettbewerb von der Hoffnung angespornt wird, daß niedrigere Steuersätze durch eine Erweiterung der Steuerbasis überkompensiert werden, so muß diese Hoffnung für kleine Staaten, deren Steuereinnahmen durch einen Kapitalzufluß aus größeren Ländern überproportional ansteigen, besonders groß sein. Deswegen stand die Harmonisierung von Unternehmenssteuern lange Zeit nicht einmal auf der Tagesordnung der Europäischen Gemeinschaft. Mehrere Versuche zur Harmonisierung der Zinssteuern sind aus demselben Grund am Widerstand von Luxemburg und des Vereinigten Königreichs gescheitert – wobei das Großherzogtum seine Vorteile als Steueroase für deutsches Kapital verteidigen wollte und London um die Stellung der City im Wettbewerb mit New York und Tokio besorgt war (Genschel/Plümper 1997). Analytisch scheint die Schlußfolgerung klar: Auf dem Gebiet europäischer Steuerharmonisierung dominieren die fiskalischen und wirtschaftlichen Eigeninteressen der Mitgliedstaaten. Aber auch wenn alle Regierungen nur höhere Steuereinnahmen anstreben, bleibt die Einigung schwierig, weil der Steuerwettbewerb nicht für alle Länder gleich schädlich beziehungsweise eine Steuerharmonisierung nicht für alle gleich nützlich wäre. Dieser Interessengegensatz hat bisher die Versuche zur Harmonisierung der Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkünfte scheitern lassen, und wegen der Geltung der Einstimmigkeitsregel kann diese Blockade auch fortgesetzt werden. Im Ergebnis vermindert der Steuerwettbewerb den Anteil der Staatseinnahmen, die aus Steuern auf Unternehmensgewinne und Kapitaleinkünfte erzielt werden (OECD 1996a), und er hat die Staaten dazu gezwungen, immer größere Anteile der gesamten Staatseinnahmen aus Steuern auf immobile Faktoren, insbesondere der Lohnsteuer und den Verbrauchssteuern, zu beziehen (Economist 1997).

3.3.6 Makroökonomische Steuerung

Unter Politikern mit keynesianischen Überzeugungen ist immer noch die Hoffnung verbreitet, daß die auf der nationalen Ebene verlorenen Spielräume einer makroökonomischen Vollbeschäftigungspolitik auf der europäischen Ebene zurückgewonnen werden könnten. Das ist sicherlich auch die Hoffnung, die hinter den in Amsterdam auf Betreiben Frankreichs verabschiedeten Artikeln zur Beschäftigungspolitik steht. Die bisherigen Ergebnisse sind allerdings wenig ermutigend.

Die Koordination der Geldpolitik wurde in Europa bisher durch die Verpflichtung zur Stabilisierung der Wechselkurse nationaler Währungen erreicht. Dies hat den Einfluß der ausschließlich an der Geldwertstabilität orientierten Politik der deutschen Bundesbank auf ganz Europa erstreckt, was vielleicht nicht den Anstieg der Arbeitslosigkeit erklärt, aber sicherlich auch keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen hat. Jedenfalls lief in den neunziger Jahren die Konjunktur in jenen europäischen Ländern am besten, deren Währungen von der Spekulation aus dem Europäischen Währungssystem katapultiert worden waren. Da die zukünftige Europäische Zentralbank nach den Vorgaben des Vertrags von Maastricht noch unabhängiger als die Bundesbank und ebenso der Preisstabilität verpflichtet sein soll wie diese, läßt sich kaum erkennen, wie eine europäische Geldpolitik zukünftig für mehr Beschäftigung sorgen könnte.¹⁹

Wenn aber die Geldpolitik restriktiv gehandhabt wird, dann ließen sich positive Beschäftigungseffekte allenfalls durch massive fiskalische Impulse erreichen – viel größere jedenfalls, als sie das schmale Budget der Europäischen Union erlauben würde. Eine koordinierte Expansion der nationalen Haushalte wäre eine andere Frage; aber hier hat die Koordination, die durch das Defizitkriterium des Maastrichter Vertrages tatsächlich erreicht wurde, alle Länder, die eine Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion anstreben, zu deflationären anstatt zu expansiven fiskalischen Strategien gezwungen. Darüber hinaus fixiert der in Amsterdam unterzeichnete »Stabilitätspakt« die Verpflichtung, auf unbegrenzte Zeit weiterhin Haushaltsdisziplin zu üben. Insgesamt hat also die europäische Integration die Zwänge nicht gelockert, die eine keynesianische Vollbeschäftigungspolitik auf nationaler Ebene verhindern. Die für die Europäische Währungsunion verabschiedeten Regelungen haben offenbar nicht den Zweck, daran etwas zu ändern.

19 Es soll hier nicht behauptet werden, daß sich heute in Europa durch makroökonomische Konzertierung nach keynesianischem Muster Vollbeschäftigung erreichen ließe. Wichtig ist, daß die institutionellen Strukturen, die in Maastricht und Amsterdam beschlossen wurden, schon jeden Versuch eines solchen Vorgehens ausschließen.

3.4 Schlußfolgerung

Theoretisch, so kann man am Ende dieses Durchgangs durch die Politikfelder resümieren, gibt es keinen Grund für die Erwartung, daß sich entweder der Einfluß der wirtschaftlichen Integration auf die Problemlösungsfähigkeit der nationalen Politik oder der Einfluß politischer Faktoren auf die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik in *universellen* empirischen Regelmäßigkeiten niederschlagen sollte. Die hier diskutierten Zusammenhänge sind komplex und könnten durch simple Generalisierung weder erklärt noch prognostiziert werden. Deswegen bedeutet der Umstand, daß die vorliegenden empirischen Studien zu höchst unterschiedlichen Einschätzungen der Problemlösungsfähigkeit der europäischen Mehrebenenpolitik gelangen – einige davon sehr optimistisch, andere sehr pessimistisch – keineswegs, daß sich zumindest ein Teil dieser Autoren irren müßte. Vielmehr ist wahrscheinlich, daß die untersuchten Fälle unterschiedliche Konstellationen betreffen, in denen unterschiedliche Ergebnisse zu erwarten waren. Sofern die Forschung nicht nur empirische Unterschiede beschreiben, sondern theoretisch fundierte Erklärungen und Prognosen anstreben soll, wird es folglich nötig sein, die verschiedenen Faktoren und Kausalmechanismen, die das Ergebnis in der einen oder anderen Art beeinflussen, genauer zu spezifizieren.

Die hier vorgetragene Analyse war zweidimensional angelegt und wird in Abbildung 3-1 zusammengefaßt. Sie unterscheidet zwischen Faktoren, die nationale Gestaltungsspielräume eröffnen oder einengen, sowie zwischen Faktoren, die regulative Politik auf europäischer Ebene erleichtern oder beschränken. Auf nationaler Ebene wird die politische Handlungsfähigkeit durch die rechtlichen Regeln der »negativen Integration« eingeschränkt, die handelsbeschränkende oder wettbewerbsverfälschende Maßnahmen untersagen. Aber auch wo nationale Regelungen rechtlich zulässig wären, erzeugt der ökonomische Wettbewerb im vollendeten Binnenmarkt einen Abwärtsdruck auf die nationalen Regulierungssysteme. Seine Intensität variiert jedoch von Bereich zu Bereich; dasselbe gilt für die Verwundbarkeit bestehender nationaler Regelungen. In Abbildung 3-1 wird der vermutete Gesamteffekt dieser rechtlichen und wirtschaftlichen Beschränkungen des nationalen Handlungsspielraums auf der horizontalen Achse abgetragen.

Die vertikale Achse beschreibt die europäische Handlungsfähigkeit, die wiederum durch das Zusammenwirken zweier Arten von Faktoren näher festgelegt wird. In rechtlicher Hinsicht ist die Union in der Lage, bestimmte ausschließliche Kompetenzen auszuüben, während ihre Zuständigkeit in an-

deren Bereichen eng begrenzt oder nicht existent ist. In politischer Hinsicht wird die europäische Handlungsfähigkeit durch das Erfordernis einstimmiger oder nahezu einstimmiger Vereinbarungen zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen im Ministerrat begrenzt. Dieses Erfordernis ist in den Bereichen abgeschwächt, in denen die Durchsetzung der negativen Integration (und die Festlegung ihrer Reichweite) der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof überantwortet ist. Aber in den Fällen, in denen es eines Ratsbeschlusses bedarf, bildet die Intensität bereichsspezifischer Interessenkonflikte die wichtigste Beschränkung des Handlungsspielraums europäischer Politik.²⁰

Abbildung 3-1 gibt die Lage einiger Politikbereiche in diesem zweidimensionalen Modell nationaler und europäischer Problemlösungskapazitäten nach meinem gegenwärtigen Verständnis wieder. Die eher »optimistischen« Fallstudien²¹ beziehen sich auf die im nordöstlichen Quadranten gelegenen Politikbereiche, in denen nationale Gestaltungsspielräume rechtlich geschützt sind und eine Einigung über europäische (oder internationale) Standards nicht durch massive Interessenkonflikte ausgeschlossen wird. Der südwestliche Quadrant ist der Schwerpunkt der eher »pessimistischen« Studien.²² Dort wird die Handlungsfähigkeit nationaler Politik durch starken Abwärtsdruck des regulativen Wettbewerbs beschränkt, während europäische Initiativen entweder durch starke Interessenkonflikte zwischen nationalen Regierungen blockiert werden oder – so im Fall der makroökonomischen Beschäftigungspolitik – von institutionellen Arrangements, welche die nationalen wie die europäischen politischer Optionen beschränken.

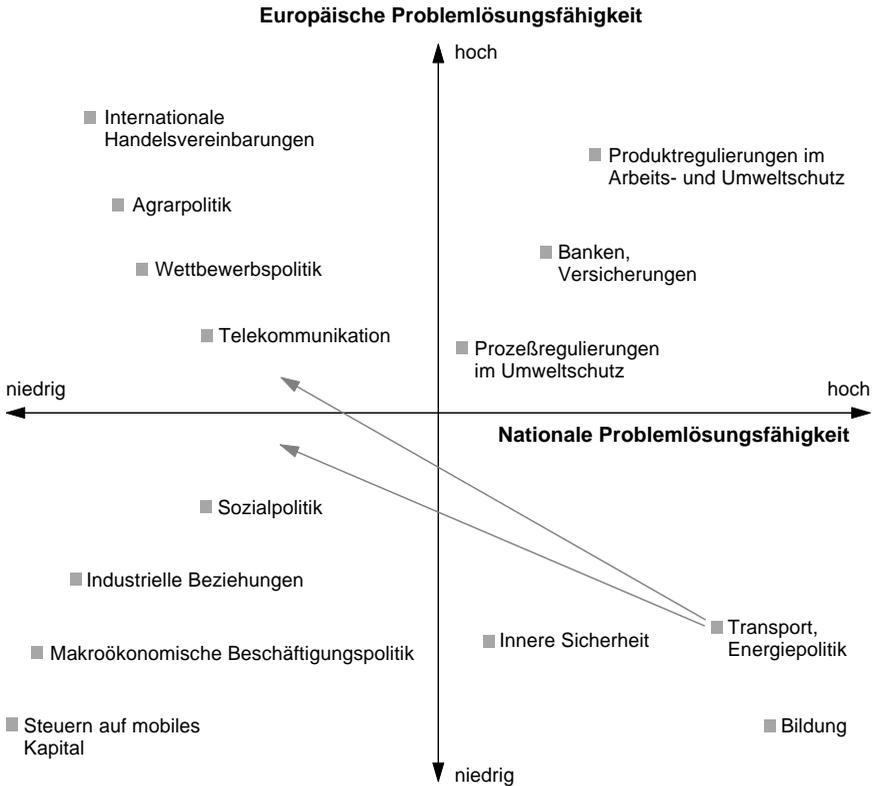
Die übrigen beiden Quadranten geben die Situation von Politikbereichen wieder, die entweder mit Erfolg europäisiert wurden oder unter nationaler Kontrolle verblieben sind. Letztere Kategorie umfaßt allerdings auch Politikbereiche, in denen die nationale Kontrolle gegenwärtig im Schwinden begriffen ist. Die Pfeile im Diagramm kennzeichnen die Möglichkeit, daß die Kontrolle entweder auf die europäische Ebene übertragen wird – wie im Fall der Telekommunikation, in dem wirtschaftlicher Wettbewerb die Effektivität

20 In diesem Modell fügt die verstärkte Einbeziehung des Europäischen Parlaments nur einen weiteren Veto-Akteur hinzu, dessen Zustimmung für Maßnahmen der Union notwendig ist. Ihm fehlt dagegen die majoritäre Konfliktregelungskapazität, die nationale Parlamente im allgemeinen besitzen.

21 Zum Beispiel Eichener (1997), Genschel/Plümper (1997) zur Bankenregulierung, Joerges/Neyer (1997), Lütz (1997), Pollack (1997a).

22 Zum Beispiel Genschel/Plümper (1997) zum Steuersystem, Streeck (1997b).

Abbildung 3-1 Nationale und europäische Problemlösungsfähigkeit



der nationalen Regulierung so geschwächt hatte, daß die Kommission in der Folge die Liberalisierung des Sektors durchsetzen konnte. Die Mitgliedstaaten haben auch den Großteil ihrer Fähigkeit zur Regelung des Güterkraftverkehrs eingebüßt (Héritier 1997) und dieselbe Entwicklung zeichnet sich derzeit auch im Bereich des Elektrizitätsmarktes ab (S. Schmidt 1998a). Aber während die Kommission im Bereich der Telekommunikation auch zur Re-Regulierung imstande war, ist gegenwärtig noch unklar, ob das auch im Transport- und Energiesektor der Fall sein wird. Es kann sich dort immer noch herausstellen, daß Kommission und Gerichtshof zwar zur Einschränkung nationaler Gestaltungsspielräume in der Lage waren, daß jedoch starke

Interessenkonflikte die Entwicklung adäquater europäischer Regelungskapazitäten verhindern.

Das Gesamtbild ist deswegen komplex und rechtfertigt keine allgemeinen Schlußfolgerungen über Gewinne und Verluste an politischer Handlungsfreiheit infolge der (weltweiten und europäischen) Integration ökonomischer Interaktionen und der institutionellen Integration in Europa. Aber es gibt in der Tat Politikfelder, in denen ein solcher Verlust der Problemlösungsfähigkeit aus theoretischen Gründen erwartet werden kann. In Abbildung 3-1 liegen diese Politikfelder im südwestlichen Quadranten des Diagramms.

Kapitel 4

Nationale Lösungen bei offenen Grenzen

Es gibt also Politikbereiche, in denen die rechtlichen Vorgaben der negativen Integration und die wirtschaftlichen Zwänge der transnationalen Faktormobilität sowie der regulative Wettbewerb die Problemlösungsfähigkeit der nationalen politischen Systeme erheblich reduziert haben, und in denen dieser Verlust nicht durch eine entsprechende Ausweitung europäischer Kapazitäten kompensiert wird. Leider sind davon auch solche Bereiche betroffen, die in enger Verbindung zum Kernbestand output-orientierter demokratischer Legitimität stehen, wie er sich in den europäischen Sozialstaaten in den Nachkriegsjahrzehnten entwickelt hat (Marshall 1975). Ihre Bürger erwarten danach vom demokratischen Staat wenigstens, daß er imstande ist

- Massenarbeitslosigkeit, die große Teile der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter von der aktiven Teilnahme an der gesellschaftlichen Wertschöpfung ausschließt, zu verhindern;
- extreme Armut, die Menschen zu einem Leben unterhalb eines sozial akzeptablen Einkommensniveaus und ohne Entfaltungsmöglichkeiten verurteilt, zu beseitigen; und
- eine gerechte Aufteilung von staatlichen Leistungen und Steuerlasten zu gewährleisten.

Das eklatante Versagen des Staates, auch nur diese minimalen Sicherheiten aufrechtzuerhalten, führte in der Weltwirtschaftskrise zum Zusammenbruch der Demokratie in der Weimarer Republik und zu ihrer Gefährdung in anderen Ländern. Jedenfalls sahen sich damals auch die meisten demokratischen Regierungen gezwungen, zur Abwendung der drohenden Legitimitätskrise auf protektionistische Politiken zurückzugreifen, welche die integrierte Weltwirtschaft jener Zeit zerstörten (Röpke 1942). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde deshalb unter amerikanischer Führung die Reintegration der

Weltmärkte nur schrittweise und unter dem Schutz internationaler Regime – Bretton Woods, Währungsfonds, GATT etc. – vollzogen, die treffend als sozialpolitisch »eingebetteter Liberalismus« (Ruggie 1982) beschrieben wurden. In der Tat stärkten diese Regime die demokratische Legitimität der nationalen Sozialstaaten, weil sie es diesen erlaubten, die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu nutzen und zugleich ihre Bürger vor der Folgen der »kreativen Zerstörung« eines entfesselten Kapitalismus zu schützen (Gilpin 1987; Eichengreen 1996). In den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehen die Bürger diese Errungenschaften des Sozialstaats der Nachkriegszeit nunmehr als konstitutive Elemente eines legitimierenden Gesellschaftsvertrags (Jacquemin/Wright 1993). Wenn sie jetzt unter den Zwängen der Globalisierung der Wirtschaft oder der Asymmetrie negativer und positiver Integration in der Europäischen Gemeinschaft geopfert würden, besteht erneut Gefahr, daß wachsende Unzufriedenheit entweder die Legitimität der demokratischen Politik oder die wirtschaftliche Integration in Frage stellen könnte (Ruggie 1994; Leibfried/Rieger 1997). Es ist kein Zufall, daß die rechtsradikale Opposition in mehreren europäischen Ländern auch radikal antieuropäisch eingestellt ist.

Es kommt also darauf an, die Fähigkeit der europäischen Mehrebenenpolitik zur Bewältigung der Massenarbeitslosigkeit, der Krise des Sozialstaats und der wachsenden Ungleichheiten auf allen Ebenen zu stärken. In diesem Kapitel werde ich die Optionen analysieren, die auch in einer internationalisierten Wirtschaft noch auf nationaler Ebene realisiert werden könnten. Zunächst werde ich auf die Lage auf dem Arbeitsmarkt eingehen und zeigen, auf welche Weise die anhaltende Beschäftigungskrise in Europa mit den besonderen Strukturen der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten verbunden ist, insbesondere mit dem vorherrschenden Finanzierungssystem. Geeignete strukturelle Veränderungen könnten also sowohl die Probleme der Unterbeschäftigung als auch die Finanzkrise des Sozialstaates positiv beeinflussen. Am Ende dieses Kapitels werde ich dann auf einige Optionen eingehen, die nationalen Regierungen ein wirksames Vorgehen gegen die Erosion der Steuergrundlagen ermöglichen könnten.

4.1 Die europäische Beschäftigungskrise

In der aktuellen politischen Debatte wird das amerikanische Modell bewundert, wo die Arbeitslosenquote niedriger und der Zuwachs an Arbeitsplätzen

seit mehr als zwei Jahrzehnten viel größer ist als in Europa. Tatsächlich nahm die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1971 und 1994 in den Vereinigten Staaten um 55 Prozent zu, in den derzeitigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union aber nur um 11 Prozent (OECD 1996a). Ehe daraus aber Rezepte gegen die europäische Beschäftigungskrise abgeleitet werden, sollten zunächst die Ursachen dieses Unterschieds aufgeklärt werden.

Bei der Suche nach einer Erklärung betonen keynesianisch orientierte Ökonomen und Politiker die Bedeutung kontingenter Faktoren. Was das laufende Jahrzehnt angeht, läßt sich in der Tat mit guten Gründen behaupten, daß die makroökonomische Politik bei der Verursachung der sehr hohen Arbeitslosigkeit eine Rolle gespielt hat. Selbst wenn man die monetaristische These akzeptiert, daß eine *expansive* Fiskal- und Geldpolitik, wenn sie antizipiert wird, nicht zu mehr Beschäftigung, sondern nur zu höherer Inflation führt, läßt sich dieser Satz nicht umkehren. Da die Löhne und deswegen auch die Preise nicht abwärts-flexibel sind, bewirkt eine *restriktive* Fiskal- und Geldpolitik sicherlich eine Verringerung der effektiven Nachfrage und eine Vernichtung von Arbeitsplätzen. Deswegen hat die geldpolitisch restriktive Reaktion der Bundesbank auf die deutsche Wiedervereinigung am Anfang der neunziger Jahre ebenso zur desolaten Beschäftigungssituation in Europa beigetragen wie danach die verzweifelten Bemühungen praktisch aller europäischen Regierungen um eine Verringerung der Haushaltsdefizite, um die Konvergenzkriterien der Europäischen Währungsunion zu erfüllen. All dies ist bekannt und braucht hier nicht weiter erörtert zu werden.

Beunruhigender ist die strukturelle Komponente der europäischen Beschäftigungskrise, die sich in dem hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen widerspiegelt. Im Jahre 1995 waren beispielsweise nur 9,7 Prozent der Arbeitslosen in den Vereinigten Staaten seit 12 Monaten oder länger ohne Beschäftigung. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union betrug dieser Anteil zwischen 17 Prozent in Österreich und 60 Prozent in Belgien und Italien; in den meisten Ländern lag er zwischen 30 und 50 Prozent (OECD 1996e, Tabelle Q). Wie überall sind von der Langzeitarbeitslosigkeit vor allem Arbeitskräfte ohne berufliche Qualifikation und Jugendliche ohne Schulabschluß betroffen.

In der öffentlichen Diskussion beschränkt man sich bei der Suche nach Erklärungen für die strukturelle Komponente der europäischen Beschäftigungskrise zumeist auf die in den bekannten Beschäftigungsanalysen der OECD (1994) genannten Faktoren – institutionelle Rigiditäten, die Macht der Gewerkschaften und die Lasten des Sozialstaats. Unter den Bedingungen des verschärften globalen Wettbewerbs, so wird argumentiert, könnten staat-

liche Vorschriften und Tarifverträge nicht mehr als »segenreicher Zwang« angesehen werden. Vielmehr seien sie zu Fesseln geworden, die europäische Unternehmen daran hinderten, die Flexibilität und Innovationsfähigkeit zu erreichen, die amerikanischen Firmen eine erfolgreiche Teilnahme am Wettbewerb erlaubten. Darüber hinaus hätten die europäischen Volkswirtschaften an der Last aufgeblähter öffentlicher Sektoren schwer zu tragen, in die in Schweden und Dänemark mehr als 50 Prozent des Bruttosozialprodukts flösse, in Frankreich, Deutschland und anderen Ländern auf dem Kontinent über 40 Prozent, während dieser Anteil in den Vereinigten Staaten und in Japan nur um die 30 Prozent betrage. Außerdem litten sie an überdimensionierten sozialstaatlichen Systemen mit zu hohen Einkommensersatzleistungen, die zur Erhöhung der Mindestlöhne und zur Verminderung der Arbeitsanreize geführt hätten.

4.1.1 Der Erfolgsmaßstab: Beschäftigungsquoten

Nach meiner Überzeugung berücksichtigen diese konventionellen Erklärungsansätze nicht die kritischen strukturellen Faktoren. Für eine vergleichende Bewertung und Erklärung der Erfolge und Mißerfolge der Beschäftigungspolitik verschiedener Länder bedarf es zunächst aussagekräftiger Indikatoren. Die übliche Bezugnahme auf Arbeitslosenzahlen reicht dafür nicht aus, weil sie beispielsweise Berufsunfähigkeitsrenten, Vorruhestandsbezüge und andere Formen bezahlter Nichtarbeit nicht umfaßt;¹ überdies können diese Zahlen leicht politisch manipuliert werden – so wird etwa den britischen Konservativen nachgesagt, sie hätten die Definitionen der Arbeitslosigkeit im Lauf ihrer Amtszeit mehr als dreißigmal verändert, wobei jedes Mal die Zahl der registrierten Arbeitslosen herabgesetzt worden sei. Vor allem aber wird die Arbeitslosenquote unter Bezugnahme auf die Größe der »aktiven Bevölkerung« definiert, die in erheblichem Maße von Faktoren auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes beeinflusst wird. So kann die Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen ebenso von der getrennten oder gemeinsamen Veranlagung der Ehegatten bei der Einkommensteuer oder der Verfügbarkeit von Kindertagesstätten und Ganztagschulen abhängen wie vom Angebot an Arbeitsplätzen.

1 Für einen sorgfältigen Vergleich der niederländischen und deutschen Systeme bezahlter Nichtarbeit, von denen nur einige Formen zur Arbeitslosigkeit gerechnet werden, vgl. G. Schmid (1996).

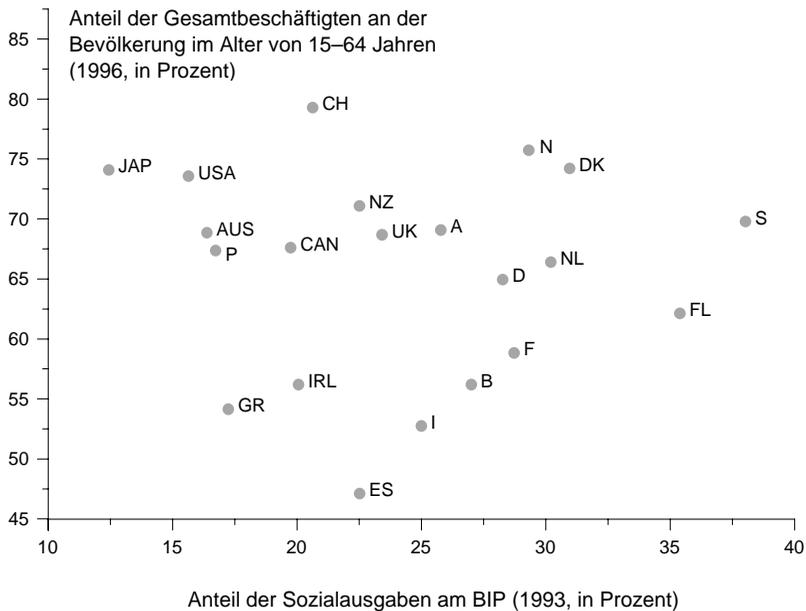
Im Vergleich zur Arbeitslosenquote erscheint die Veränderung der Beschäftigtenzahlen als ein viel besserer Indikator – aber auch er wird von Veränderungen auf der Angebotsseite beeinflusst: Eine größere Bevölkerungszahl impliziert eine größere Zahl von Arbeitsplätzen. Die Beschäftigtenzahlen müssen also unter Bezugnahme auf die Zahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (von 15 bis 64 Jahren) normalisiert werden. Aber auch diese »Beschäftigtenquoten« werden in ihrer Aussagekraft für den internationalen Vergleich beeinträchtigt, wenn die durchschnittlichen Arbeitszeiten oder der Anteil von Teilzeitarbeit sich stark unterscheiden. Dem könnte man durch einen (normalisierten) Vergleich der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden abhelfen. Aus pragmatischen Gründen werde ich hier jedoch durchgehend Beschäftigungsquoten verwenden, für die international vergleichbare Daten in den Veröffentlichungen der OECD (1996e, 1996a) zur Verfügung stehen.²

Ähnlich steht es um die übliche Bezugnahme auf die Staatsausgaben oder auf die Abgabenquote, wenn es um die Erklärung des europäischen Beschäftigungsdefizits im Vergleich zu den Vereinigten Staaten geht. In allen Ländern wird ja ein großer (aber variabler) Teil öffentlicher Mittel für Subventionen, öffentliche Infrastruktur und andere Leistungen aufgewandt, welche die Produktivität und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit nationaler Volkswirtschaften verbessern sollen. Statt dessen werde ich die OECD-Daten zum Anteil der gesamten Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt verwenden (OECD 1996b), die besser als andere international vergleichbare Indikatoren die Belastungen wiedergeben, die der Sozialstaat angeblich der Wirtschaft auferlegt³ und die als Erklärung für die niedrige Beschäftigung in Europa angeführt werden.

Gestützt auf die neuesten verfügbaren OECD-Daten (1997) zeigt Abbildung 4-1, daß im internationalen Vergleich die Unterschiede in den Beschäftigungsquoten nicht durch Unterschiede im Anteil der Sozialausgaben erklärt werden können. Zwar hatten die Vereinigten Staaten und andere Staaten mit sehr geringen Sozialausgaben einen sehr hohen Beschäftigungs-

-
- 2 Für diese Entscheidung sprechen auch normative Überlegungen: Wenn der unfreiwillige Ausschluß großer Teile der Bevölkerung von der Teilnahme am Prozeß der gesellschaftlichen Produktion als Problem betrachtet wird, dann gibt es kaum einen Grund, Arbeitszeitverkürzung und (freiwillige) Teilzeitarbeit als minderwertiger zu betrachten.
 - 3 Ich gehe hier nicht auf die These ein, daß der Sozialstaat selbst als produktivitätserhöhender Faktor angesehen werden sollte – entweder weil er es den Unternehmen ermöglicht, die sozialen Kosten effizienz erhöhender Entscheidungen zu externalisieren oder weil er die Freihandelspolitik politisch legitimiert (Leibfried/Rieger 1997).

Abbildung 4-1 Gesamtbeschäftigung und Sozialausgaben



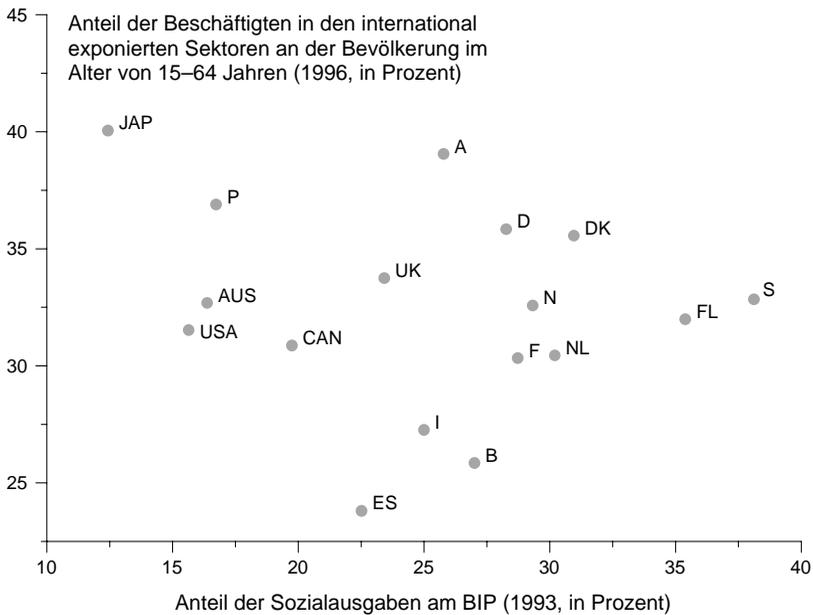
Quelle: OECD

anteil; zutreffend ist auch, daß die Beschäftigungsquoten in den kontinental-europäischen Sozialstaaten deutlich niedriger lagen. Gleichzeitig waren jedoch die skandinavischen Sozialstaaten mit extrem hohen Sozialausgaben auch auf dem Gebiet der Beschäftigung sehr erfolgreich; in einigen Fällen erreichten sie Ergebnisse, die gleichauf mit oder sogar noch über den amerikanischen Zahlen lagen. Insgesamt jedenfalls gibt es keinen statistischen Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Sozialausgaben.

4.1.2 International exponierte und geschützte Sektoren

Aber wie läßt es sich erklären, daß die aufwendigsten Sozialstaaten mit der höchsten Steuerbelastung unter den OECD-Mitgliedern und mit einflußreichen Gewerkschaften ebenso gute Beschäftigungsergebnisse erzielen wie die Vereinigten Staaten – ein Land mit besonders kargen Sozialleistungen, mit

Abbildung 4-2 Beschäftigung in international exponierten Sektoren und Sozialausgaben



Quelle: OECD

einer der niedrigsten Abgabenquoten unter den OECD-Mitgliedern und mit schwachen Gewerkschaften, die fast jede Kontrolle über Löhne und Arbeitsstrukturen verloren haben? Und woran liegt es, daß die wirtschaftlich ebenso leistungsfähigen kontinentaleuropäischen Sozialstaaten bei der Beschäftigung soviel schlechter abschneiden?

Die Erklärung könnte in sektoralen Unterschieden liegen. Da sich die aktuelle Debatte auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit konzentriert, sollte man erwarten, daß die Beschäftigungslage in den europäischen Sozialstaaten – im Vergleich zur deregulierten US-Wirtschaft mit geringen Steuerbelastungen und schwachen Gewerkschaften – in den Bereichen besonders schlecht sein sollte, die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Zu diesen gehören heute nicht mehr nur die Arbeitsplätze in der Industrie und in der Landwirtschaft. Leider lassen sich aber die international vergleichbaren OECD-Daten nicht unmittelbar nach der theoretisch relevanten Unterschei-

dung zwischen den international exponierten⁴ und den vor internationalem Wettbewerb geschützten Wirtschaftszweigen aufgliedern. Überdies verändert sich die Abgrenzung zwischen beiden Sektoren auch im Zeitverlauf, da Arbeitsplätze in bisher geschützten Bereichen – zum Beispiel in der Telekommunikation, auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungen oder in der Bauwirtschaft – nun mit der Vollendung des europäischen Binnenmarktes und unter den neuen WTO-Regeln ebenfalls dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Ich habe mich deshalb für die umfassendste Definition entschieden und die Beschäftigung in allen Abteilungen der internationalen Branchenklassifikation (ISIC) einbezogen, deren Produkte tatsächlich oder potentiell importiert oder exportiert werden. Dazu gehören dann nicht nur die Landwirtschaft (ISIC 1) und alle Zweigen der Industrie (ISIC 2–5), sondern auch »Transport und Kommunikation« (ISIC 7) sowie »Finanzdienstleistungen, Versicherungswesen, Immobiliengeschäfte und Unternehmensdienstleistungen« (ISIC 8).

Faßt man alle diese Bereiche zusammen, so scheint der internationale Vergleich wiederum herkömmlichen Erwartungen zu widersprechen (Abbildung 4-2). Der statistisch nachweisbare Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und der Beschäftigung in den international exponierten Sektoren ist sehr schwach (und tatsächlich leicht positiv). Noch bemerkenswerter ist, daß die Vereinigten Staaten hier mit einer Beschäftigungsquote von 30 Prozent nicht sehr gut abschneiden – auf demselben Niveau mit Frankreich, und nicht viel besser als Irland, die Niederlande und Italien. Demgegenüber erreichen die skandinavischen Länder mit ihren großzügigen Sozialstaaten hier zum Teil deutlich höhere Beschäftigungsquoten als die Vereinigten Staaten, während Österreich und Deutschland, die bei den Sozialausgaben einen Mittelplatz einnehmen, in den international exponierten Sektoren sogar noch bessere Beschäftigungsergebnisse erzielen.⁵

Abgesehen von der Folgerung, daß die Größe des Sozialstaats die internationale Wettbewerbsfähigkeit offenbar weder in der einen noch in der anderen Richtung beeinflußt, sind die politischen Implikationen dieser Daten durchaus ambivalent: In Ländern mit hohen Beschäftigungsanteilen in den

4 An dieser Stelle ist vielleicht der Hinweis nötig, daß die Definition von »exponierten Sektoren«, wie sie hier verwendet wird, nicht von einem höheren oder geringeren *Maß* an »Offenheit« (d.h. dem Anteil von Exporten und Importen an der Wertschöpfung) abhängt. Wenn ausländische Konkurrenz in einer Branche überhaupt eine Rolle spielt, beeinflußt sie den Wettbewerb in der gesamten Branche.

5 Die Daten für Griechenland, Irland, Spanien und Portugal werden durch den immer noch überdurchschnittlichen Anteil der Beschäftigung in der Landwirtschaft beeinflußt.

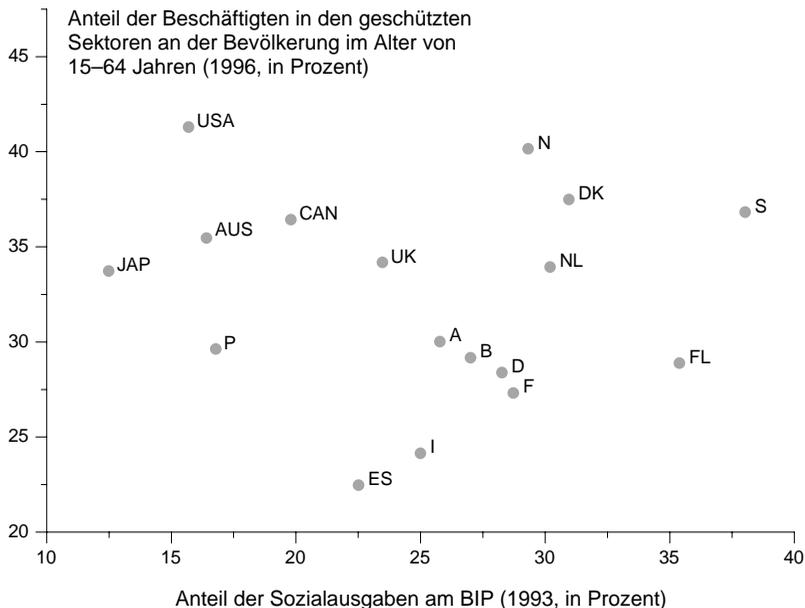
exponierten Sektoren wird selbstverständlich auch ein höherer Anteil der bestehenden Arbeitsplätze durch steigenden Wettbewerbsdruck oder auch durch Nachfrageschwankungen auf den internationalen Märkten gefährdet. Das erklärt die gegenwärtige Aufgeregtheit gerade in den Ländern, die bisher vergleichsweise gut abgeschnitten haben. Aber darüber sollte man die wichtigere zweite Einsicht nicht vergessen: Die Länder mit den höchsten Beschäftigungsquoten in den international exponierten Wirtschaftssektoren haben Strukturen der Unternehmensfinanzierung, Unternehmensverfassungen und Arbeitsbeziehungen, die auf langfristige Kooperation zwischen Kapitalgebern, Unternehmensleitung und Arbeitnehmern angelegt sind, und die sich deutlich von den auf kurzfristige Renditemaximierung angelegten Finanzierungsstrukturen, den hierarchischen Prärogativen der Unternehmensleitungen und den deregulierten Arbeitsmärkten in den Vereinigten Staaten (und in Großbritannien) unterscheiden (Streeck 1992; Berger/Dore 1996; Crouch/Streeck 1997; De Jong 1997).

Auf jeden Fall belegen die Daten, daß die generell schwache Beschäftigungsentwicklung in den kontinentaleuropäischen Sozialstaaten während des letzten Jahrzehnts nicht einem allgemeinen Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit zugeschrieben werden kann. Sie muß ihre Erklärung vielmehr in den geschützten Bereichen der Wirtschaft finden. Im Sinne der hier verwendeten Definition umfassen diese die Dienstleistungsbereiche in ISIC 6 (»Groß- und Einzelhandel, Restaurant- und Hotelbetrieb«) und ISIC 9 (»Öffentliche, soziale und persönliche Dienstleistungen«) – eine heterogene Gruppierung, deren Gemeinsamkeit darin besteht, daß hier lokale Nachfrage durch lokal erbrachte Leistungen befriedigt wird und daß der internationale Wettbewerb dabei praktisch keine Rolle spielt.⁶ Abbildung 4-3 zeigt, daß bei diesen »binnenabsatz-orientierten« Dienstleistungen kontinentaleuropäische Länder in der Tat gegenüber den Vereinigten Staaten wie gegenüber den skandinavischen Sozialstaaten sehr viel schlechter abschneiden.

Angesichts dieses Rückstandes erscheint es nötig, die für den Zusammenhang zwischen der Beschäftigung in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen und den Sozialausgaben verantwortlichen Faktoren näher zu be-

6 Bei Hotels und Restaurants im Tourismusgeschäft kann man diese Zuordnung bezweifeln. Auch wenn dort die Dienstleistungen lokal erbracht werden, könnten sich deren Kunden auch für Orte im Ausland entscheiden. Jedoch ist der Tourismus in den OECD-Beschäftigungsstatistiken nicht als separate Kategorie ausgewiesen; zudem ist der quantitative Einfluß dieser Zuordnung wohl begrenzt. Länder mit starkem Tourismussektor haben nämlich soweit ersichtlich keine außergewöhnlich hohen Beschäftigungsquoten in den lokalen Dienstleistungen.

Abbildung 4-3 Beschäftigung in geschützten Sektoren und Sozialausgaben



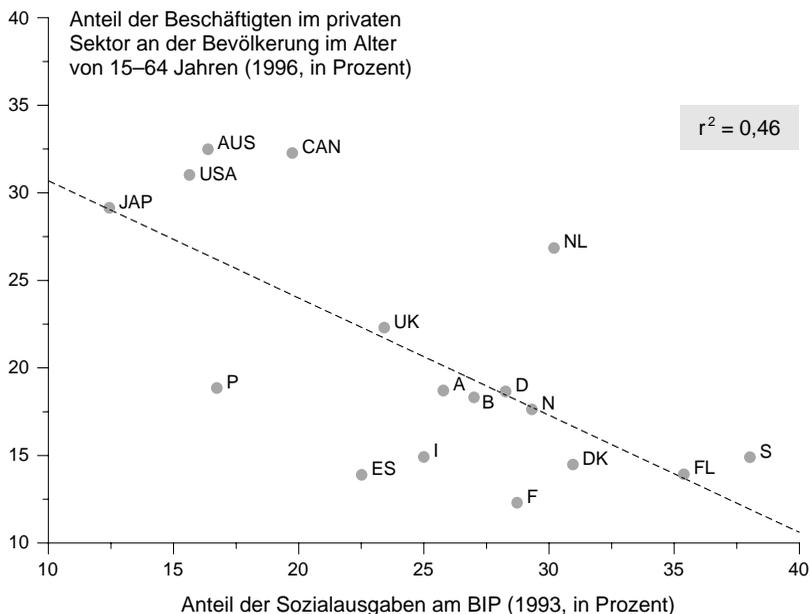
Quelle: OECD

trachten. Da viele dieser Dienste ebenso aus öffentlichen wie aus privaten Quellen finanziert und von öffentlichen Einrichtungen ebenso wie von gemeinnützigen Organisationen oder Wirtschaftsunternehmen erbracht werden können, könnte eine weitere Unterteilung nach diesen Kriterien die Erklärung für die unterschiedlichen Beschäftigungsquoten liefern.

4.1.3 Öffentliche und private Dienstleistungen

Auch hier jedoch geben die international vergleichbaren OECD-Daten nicht alle theoretisch interessanten Dimensionen wieder. Insbesondere unterscheiden sie nicht zwischen öffentlich oder privat *finanzierten* lokalen Dienstleistungen (was unmittelbar mit dem Anteil der Sozialausgaben korrespondieren würde). Statt dessen benutze ich die nach der Datenlage immerhin

Abbildung 4-4 Beschäftigung im privaten Sektor und Sozialausgaben



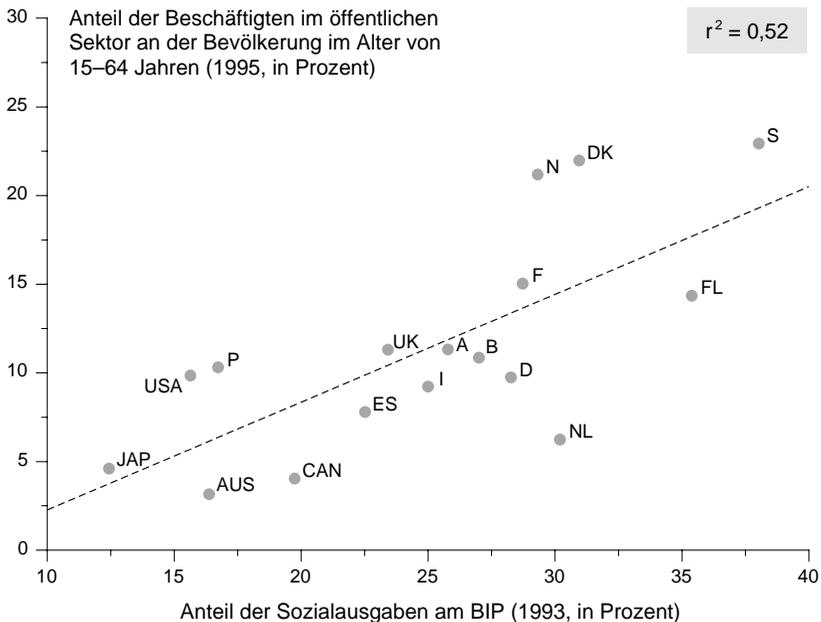
Quelle: OECD

mögliche⁷ Unterscheidung zwischen der Dienstleistungs-Beschäftigung bei öffentlichen und bei nicht-öffentlichen Arbeitgebern. In den Abbildungen 4-4 und 4-5 werden beide wiederum auf den Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt bezogen.

Dabei zeigt sich, daß diese Unterscheidung nun in der Tat auf eine Erklärung hinweist. Es besteht ein stark negativ-lineares Verhältnis ($r^2 = 0,46$) zwischen sozialstaatlichen Ausgaben und lokalen Dienstleistungen im privaten Sektor (Abbildung 4-4). Daß dieser Zusammenhang nicht noch stärker

7 Auch hier stehen die theoretisch relevanten Daten nicht unmittelbar zur Verfügung. Die eigentlich gemeinte Beschäftigung im privaten Sektor wird nur näherungsweise bestimmt durch die Differenz zwischen den OECD-Beschäftigungszahlen für »government services« und der Gesamtzahl der Arbeitsplätze in den Bereichen ISIC 6 und ISIC 9. »Beschäftigung im privaten Sektor« umfaßt somit auch Dienstleistungen von Privatärzten und karitativen Organisationen, auch wenn diese aus öffentlichen Mitteln oder durch Sozialversicherungsleistungen finanziert werden.

Abbildung 4-5 Beschäftigung im öffentlichen Sektor und Sozialausgaben



Quelle: OECD

ist, könnte an dem hohen Anteil öffentlich finanzierter (oder zumindest öffentlich subventionierter), aber formell nichtstaatlicher Leistungsanbieter im Erziehungswesen, in der Gesundheitsversorgung und in den sozialen Diensten in einigen, aber nicht allen Ländern liegen. So erklärt sich wohl das holländische Ergebnis weit über und das französische weit unter der Regressionslinie.

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist dagegen positiv und ebenfalls recht stark ($r^2 = 0,36$) mit der Höhe der sozialstaatlichen Ausgaben verbunden (Abbildung 4-5). Hier sind die Beschäftigungsquoten in Schweden und Dänemark bei weitem die höchsten, während sie in den Vereinigten Staaten erwartungsgemäß niedrig sind. Noch geringer ist die öffentliche Beschäftigung in den Niederlanden – wo (öffentlich subventionierte) karitative Organisationen nicht nur in den sozialen Diensten, sondern auch im Erziehungswesen eine wichtige Rolle spielen. Dagegen sind in Frankreich Dienstleistungen im öffentlichen Sektor stärker als erwartet vertreten, im privaten

Bereich jedoch schwächer. Belgien und Spanien weisen in beiden Bereichen niedrige Beschäftigungsquoten auf. Deutschland schließlich hat im privaten Bereich fast so niedrige Zahlen wie Schweden, während sein öffentlicher Sektor exakt ebenso »schlank« ist wie der der Vereinigten Staaten.

Die ambivalente Beschäftigungsstruktur im geschützten Sektor ist damit das Gesamtergebnis zweier getrennter linearer Effekte: In den Vereinigten Staaten und anderen Ländern mit einem schwach ausgeprägten Sozialstaat werden Arbeitsplätze im Bereich lokaler Dienstleistungen im privaten Sektor der Wirtschaft geschaffen. Dagegen stellt in Dänemark und Schweden, zwei Ländern mit hochentwickelten Sozialleistungen, der öffentliche Sektor viele Arbeitsplätze im Bereich lokaler Dienstleistungen zur Verfügung. Aber warum sollten dann die kontinentalen Sozialstaaten mit Sozialausgaben von mittlerer Höhe die Nachteile der beiden anderen Modelle miteinander verbinden – und nicht mittlere Beschäftigungszahlen im öffentlichen und im privaten Sektor und damit in der Summe ein ebenso gutes Gesamtergebnis im Dienstleistungsbereich aufweisen?

4.2 Der Sozialstaat und die Dienstleistungen

Maßgeblich für die Erklärung der unterschiedlichen Beschäftigungsquoten in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen sind nach meiner Meinung Unterschiede im Niveau und in der Struktur der nationalen Sozialstaaten und der kollektiven Arbeitsbeziehungen. Zur Vereinfachung werde ich mich hier auf nur drei Modelle beschränken, das amerikanische, das skandinavische (am Beispiel Schwedens) und das kontinentaleuropäische (am Beispiel Deutschlands). Dabei verkenne ich nicht, daß unter den skandinavischen und sogar noch mehr unter den kontinentalen Sozialstaaten erhebliche Unterschiede bestehen, die in detaillierteren Analysen, als sie der vorliegende Rahmen erlaubt, untersucht werden müßten. Jedoch erscheinen zumindest im amerikanischen und schwedischen Fall die Erklärungen für die überdurchschnittlich hohe Beschäftigung in den geschützten Sektoren so klar, daß es nicht auf Details ankommt, um die Unterschiede zum deutschen Modell deutlich zu machen.

Das amerikanische Modell

In den Vereinigten Staaten haben ein allgemein niedriges Steuerniveau und die zusätzlichen Steuersenkungen in den achtziger Jahren zu einer sehr ungleichen Einkommensverteilung beigetragen (OECD 1995), welche die Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich am oberen und unteren Ende der Qualifikationsskala begünstigte. Da Bildung und Gesundheitsversorgung in einem höheren Maße als andernorts privat finanziert werden, hat die steigende Nachfrage wohlhabender Verbraucher nach qualitativ hochwertigen Dienstleistungen zu einer Zunahme gutbezahlter Arbeitsplätze in den Bildungs- und Gesundheitsberufen geführt. Auf der anderen Seite hat der Kongreß in den achtziger Jahren den gesetzlichen Mindestlohn nicht mehr erhöht; die Gewerkschaften sind schwach und in vielen Bereichen gar nicht mehr vorhanden; die Arbeitslosenunterstützung ist niedrig und wird nur für kurze Zeit gewährt; und Sozialhilfeleistungen für Langzeitarbeitslose stehen kaum zur Verfügung. Zusammengenommen hat dies die Entwicklung eines großen Niedriglohn-Arbeitsmarktes begünstigt, der wiederum die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen im Hotel- und Gastronomiebereich, im Einzelhandel sowie einer großen Zahl anderer Dienstleistungen im häuslichen und persönlichen Bereich ermöglicht hat. Diese Arbeitsplätze sind generell durch eine geringe Arbeitsproduktivität gekennzeichnet. Aber da Löhne und Steuern ebenfalls sehr niedrig sind, erlaubt es das amerikanische Modell einer großen Zahl gering qualifizierter Arbeitnehmer, eine Beschäftigung im privaten Sektor zu finden. Tatsächlich belief sich der Anteil von Niedriglohn-Arbeitsplätzen⁸ zwischen 1993 und 1995 in den Vereinigten Staaten auf 25 Prozent im Vergleich zu nur 5,2 Prozent in Schweden, 7,2 Prozent in Belgien und zwischen 12 und 13 Prozent in den meisten anderen Ländern Kontinentaleuropas (OECD 1996e: Abbildung 3.2). Die positive Seite des amerikanischen Modells ist also die dynamische Expansion der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich auf allen Qualifikationsebenen. Seine negative Seite ist die Armut der *working poor* am unteren Ende des Arbeitsmarktes, wo die Arbeitnehmer auch bei Vollzeit-Beschäftigung nur ein Einkommen unter dem Existenzminimum erzielen können (Freeman 1995b; Weir 1995).⁹

8 In der OECD-Studie werden niedrigbezahlte Arbeitnehmer als Vollzeitbeschäftigte definiert, die weniger als zwei Drittel des Durchschnittseinkommens aller vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer erzielen (OECD 1996e: 69).

9 Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß in den Vereinigten Staaten bereits ein Bundesprogramm, der sogenannte »*Earned Income Tax Credit*«, existiert, das bei ausrei-

Das skandinavische Modell

In Schweden und Dänemark dagegen haben sehr hohe Steuern, starke Gewerkschaften und großzügige Einkommensersatzleistungen für den Fall der Arbeitslosigkeit die Ungleichheit der Einkommensverteilung verringert und die Lohndifferentiale auf den niedrigsten Wert aller OECD-Mitgliedstaaten reduziert. Gleichzeitig werden Bildung und Gesundheitsversorgung aus öffentlichen Mitteln finanziert und von öffentlichen Trägern erbracht. Deshalb gibt es hier weder einen Niedriglohn-Arbeitsmarkt noch einen großen Markt für hochqualifizierte private Dienstleistungen. Statt dessen wird ein großer Teil des hohen Steueraufkommens zur Finanzierung universeller Gesundheits- und Bildungsleistungen, aber auch einer Vielfalt von Sozialdiensten für Familien mit kleinen Kindern, Senioren, Behinderte, Kranke, Drogenabhängige und Einwanderer aufgewendet.¹⁰ Dieser Bereich stellt nicht nur Arbeitsplätze für Hochqualifizierte zur Verfügung, sondern bietet auch vielen Personen mit einem niedrigen Ausbildungsniveau eine große Zahl angemessen vergüteter Arbeitsplätze.

Der offensichtliche Schwachpunkt des schwedischen Modells ist seine Abhängigkeit von hohen Steuereinnahmen, die infolge des zunehmenden internationalen Steuerwettbewerbs um mobiles Kapital und angesichts des wachsenden politischen Widerstands der »Besserverdienenden« gegen hohe Steuersätze nicht mehr sichergestellt sind (Freeman 1995a).¹¹ So veranlaßten in den neunziger Jahren Haushaltszwänge die Regierungen dazu, nicht nur die großzügigen Sozialleistungen, sondern auch die Beschäftigung im öffentlichen Sektor zu reduzieren – mit der Folge, daß die Arbeitslosenzahlen auf normale europäische Werte angestiegen sind, wengleich die Beschäftigungsquote immer noch über dem internationalen Durchschnitt lag. Dagegen

chender finanzieller Dotierung gut geeignet wäre, die niedrigen Einkommen der armen Arbeitnehmerschicht aufzustocken (Havemann 1996).

10 Im Jahre 1993 gab Schweden 6,39 % des Bruttosozialprodukts für Leistungen für Senioren und Behinderte und Familien aus. In Dänemark lag der entsprechende Anteil bei 4,36 %, und in Finnland bei 3,01 Prozent. Viel niedriger war er in Luxemburg (1,23%), in den Niederlanden (1,16%), in Frankreich (1,11%) und im Vereinigten Königreich (1,05%); noch niedriger in Westdeutschland (0,74%) und Irland (0,53%). Dagegen waren die Ausgaben für solche Leistungen in Belgien (0,36%), Italien (0,30%), Spanien (0,20%) und Portugal (0,13%) minimal und in Griechenland praktisch nicht existent (OECD 1996a).

11 Schweden hatte immer eine vergleichsweise niedrige Körperschaftssteuer. In den achtziger Jahren wurden auch die Steuern auf die Gewinne der Personengesellschaften gesenkt, so daß nur noch der rechnerische »Unternehmerlohn« der hohen Einkommensteuer unterworfen wird.

erzielte Dänemark selbst in den neunziger Jahren noch ein hervorragendes Beschäftigungsergebnis.

Die kontinentaleuropäische »Arbeitslosigkeitsfalle«

Mit der bemerkenswerten Ausnahme der Niederlande haben die höherentwickelten Sozialstaaten Kontinentaleuropas weder im öffentlichen noch im privaten Sektor hohe Beschäftigungsquoten in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen erreicht. Anders als in den Vereinigten Staaten können die geringen Beschäftigungszahlen im öffentlichen Sektor jedoch nicht einfach durch den geringeren Entwicklungsstand des Sozialstaats erklärt werden: Wenn die Sozialausgaben in den kontinentaleuropäischen Sozialstaaten auch nur 25 bis 30 Prozent des Bruttosozialprodukts erreichen (während sie in Schweden bei 37 Prozent liegen), so ist das immer noch viel mehr als die entsprechende Quote der Vereinigten Staaten von nur 15 Prozent (OECD 1996b). Wenn dennoch in Deutschland die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ebenso niedrig ist wie in den Vereinigten Staaten, so läßt sich dies als »pfadabhängige« Folgeerscheinung des Bismarckschen Sozialmodells deuten: Dieses sollte ja ursprünglich nur für den Fall vorsorgen, daß der (männliche) Alleinverdiener nicht mehr imstande war, die Ernährung seiner Familie durch eine Vollzeit-Beschäftigung sicherzustellen (Esping-Andersen 1990). Dementsprechend gewähren die kontinentalen Sozialstaaten zwar recht großzügige Transferzahlungen bei Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit sowie als Altersrenten – aber anders als die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten entwickelten sie nie soziale Dienste, welche die Funktionen von Müttern, Ehefrauen und Töchtern in der Familie ergänzen oder gar mit ihnen hätten konkurrieren können (vgl. oben Fußnote 10). Als Folge hat der Sozialstaat kontinentaler Prägung im Bereich öffentlich finanzierter sozialer Dienste nicht viel Beschäftigung zu schaffen vermocht.

Selbstverständlich existieren hochbezahlte Berufe im staatlichen Bildungswesen und in der öffentlich finanzierten Gesundheitsversorgung, die von öffentlichen oder gemeinnützigen Krankenhäusern und niedergelassenen Privatärzten sichergestellt wird. Jedoch bewirkt der Umstand, daß diese Leistungen aus öffentlichen Mitteln – Steuereinnahmen oder Sozialversicherungsfonds – finanziert werden, daß die mögliche Expansion der Beschäftigung durch Anstrengungen zur Senkung der Abgabenbelastung und zur Verminderung von Haushaltsdefiziten verhindert oder gar ins Gegenteil verkehrt wird. In den Vereinigten Staaten dagegen steigt die Beschäftigung par-

allel mit der wachsenden Nachfrage wohlhabender Verbraucher nach qualitativ hochwertigen Leistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen.¹²

Eine solche Entwicklung wird in den kontinentaleuropäischen Sozialstaaten durch den Umstand gehemmt, daß Bildung und Gesundheitsversorgung im wesentlichen gebührenfrei sind. So zögern die Verbraucher selbst dann, wenn Qualität und Quantität der öffentlich finanzierten Leistungen schlecht sind, private Leistungsangebote nachzufragen, für die sie – neben ihrer Steuerbelastung – hohe, die vollen Produktionskosten deckende Preise bezahlen müßten. Deswegen sind bei uns private Dienstleistungen von hoher Qualität mehr oder weniger auf die Nischen von Luxusmärkten beschränkt.

Am unteren Ende des Arbeitsmarktes verhindert der kontinentaleuropäische Sozialstaat ebenso wirksam wie sein skandinavisches Pendant die Entstehung von Niedriglohn-Arbeitsplätzen im privaten Sektor. Denn im Vergleich zu den Vereinigten Staaten sind hier die Steuern hoch, die Gewerkschaften stark, die Ungleichheit in der Einkommensverteilung und bei den Löhnen gering,¹³ und die Untergrenze der Lohnskala wird durch relativ großzügige Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und zeitlich unbefristet verfügbaren Sozialhilfeleistungen bestimmt. Deshalb konnte das amerikanische Problem der *working poor* mit unter dem Existenzminimum liegenden Löhnen für Vollzeit-Arbeit weder im skandinavischen noch im kontinentaleuropäischen Sozialstaat auftreten. Aber indem es das Armutproblem vermeidet, beeinträchtigt das kontinentaleuropäische Modell die Beschäftigungschancen gering qualifizierter Arbeitnehmer im privaten Sektor noch gründlicher, als dies selbst in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten der Fall ist.

Der Grund liegt darin, daß die kontinentalen Sozialstaaten hauptsächlich durch lohngebundene Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. In Deutschland wurden 1991 beispielsweise 74 Prozent der gesamten Sozialausgaben durch Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziert, in Frankreich sogar 82 Prozent. In Deutschland belaufen sich diese dem Sozialstaat

12 Da auch staatliche amerikanische Universitäten hohe Studiengebühren erheben, kann auch im öffentlichen Sektor die Beschäftigung als Folge der steigenden privaten Nachfrage expandieren.

13 Im Jahre 1993 war das Verhältnis des Durchschnittslohns (für Frauen und Männer) zu den Löhnen im niedrigsten Zehntel (D5/D1) der Lohnverteilung 2,05 in den Vereinigten Staaten, 1,79 im Vereinigten Königreich, 1,75 in Italien, 1,65 in Japan, 1,64 in Frankreich, 1,54 in den Niederlanden, 1,44 in Deutschland, 1,43 in Belgien und 1,34 in Schweden. Deutschland ist übrigens das einzige OECD-Land, in dem die Lohndifferenziale zwischen 1983 und 1993 kontinuierlich *gefallen* sind (OECD 1996e: Abbildung 3).

zurechenbaren Nebenkosten¹⁴ gegenwärtig auf 42 Prozent des vom Arbeitgeber bezahlten Nominallohns. Demgegenüber werden die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten in höherem Maße durch Einnahmen aus allgemeinen Steuern finanziert, die beispielsweise in Dänemark 83 Prozent der gesamten Sozialausgaben abdeckten, so daß nur ein sehr kleiner Anteil durch lohngebundene Beiträge finanziert werden mußte (BMA 1995).

Die Abhängigkeit von lohngebundenen Sozialversicherungsbeiträgen erhöht die Verwundbarkeit der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten, da jeder Anstieg der Arbeitslosigkeit zugleich die Ausgaben erhöht und die Einnahmen vermindert. In Reaktion darauf müssen dann entweder die Leistungen gerade dann eingeschränkt werden, wenn die Zahl der auf diese Leistungen Angewiesenen zunimmt, oder es müssen die Beiträge gerade dann heraufgesetzt werden, wenn die Unternehmen auf jegliche Erhöhungen der Arbeitskosten besonders empfindlich reagieren. Keine dieser Optionen ist politisch leicht umzusetzen.

Darüber hinaus sollen nach einer heute weit verbreiteten Auffassung lohngebundene Sozialversicherungsbeiträge generell eine der wichtigsten Ursachen für hohe Arbeitslosigkeit darstellen. Da sie die Arbeitskosten erhöhen, so wird argumentiert, vermindern sie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmen und zugleich beschleunigen sie die Ersetzung von Arbeit durch Kapital. Aus ökonomischer Sicht sind jedoch nicht alle diese Argumente begründet. Wenn die Arbeitskosten generell durch Sozialversicherungsbeiträge erhöht würden, würde die Wirkung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch sinkende Wechselkurse aufgehoben werden – und wenn eine solche Abwertung durch geldpolitische Mittel verhindert werden sollte, müßte der Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu einem andauernden Außenhandelsdefizit führen. Da aber keine dieser Wirkungen im vergangenen Jahrzehnt für die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten allgemein zutraf (OECD 1996c), ist die Folgerung berechtigt, daß die Auswirkung der Sozialversicherungsbeiträge auf die Arbeitskosten im normalen Prozeß der Lohnfestsetzung ebenso internalisiert wurde, wie alle anderen Faktoren, welche die Produktionskosten beeinflussen (Härtel 1997).¹⁵ Infol-

14 Bei Aufstellungen von Arbeitgeberseite werden üblicherweise viel höhere Zahlen genannt. Diese schließen aber die Kosten für Urlaub, bezahlte Feiertage, Weihnachtsgeld etc. mit ein, die man eher den Lohnkosten zurechnen sollte.

15 Damit soll nicht bestritten werden, daß eine *Erhöhung* der Sozialversicherungsbeiträge kurzfristig negative Auswirkungen auf die Beschäftigung hätte, da die Anpassung der Löhne nach unten eine gewisse Zeit braucht, insbesondere wenn die Inflationsrate sehr niedrig ist.

gedessen ist der nach Abzug der Nebenkosten und Steuern verbleibende Nettolohn in Ländern, in denen lohnggebundene Sozialversicherungsbeiträge eine große Rolle spielen, niedriger als dies ansonsten der Fall wäre.

All dies gilt jedoch nur im mittleren und oberen Bereich der Lohnskala, während an deren unterem Ende ganz andere Bedingungen herrschen. Hier definiert die Verfügbarkeit von Sozialleistungen eine untere Grenze, unter die der Nettolohn nicht sinken kann. So können gewisse Arten »schlechter Jobs«, die in den Vereinigten Staaten ökonomisch überlebensfähig sind, in Europa einfach nicht existieren – was selbstverständlich einen erwünschten Effekt des europäischen Sozialstaats darstellt. Was wahrscheinlich jedoch nicht beabsichtigt sein dürfte, sind die Auswirkungen des Modells lohnggebundener Sozialversicherungsbeiträge auch auf Beschäftigungsmöglichkeiten, deren Vergütung deutlich über dem Existenzminimum liegt.

Wenn nämlich der Nettolohn eines Arbeiters nicht unter ein garantiertes Minimum fallen kann, bedeutet das, daß alle Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, die auf Tätigkeiten am unteren Ende der Lohnskala erhoben werden, nicht vom Arbeitnehmer getragen werden, sondern zu den Arbeitskosten des Arbeitgebers addiert werden müssen. In Deutschland dürfte das bei Löhnen in der Nähe des Sozialhilfesatzes zu einer Mehrbelastung (Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer) von mindestens 50 Prozent führen. Unterstellt man, daß die anderen Zusatzkosten sich proportional zu den Arbeitskosten verhalten, bedeutet dies, daß die Mindest-Produktivität, die ein Arbeitsplatz erreichen muß, um auf dem Markt überlebensfähig zu sein, um mehr als 50 Prozent über dem Betrag liegen muß, der dem Netto-Mindestlohn des betreffenden Arbeitnehmers entspricht. Im Ergebnis wird deshalb ein weiter Bereich von durchaus akzeptablen Arbeitsplätzen, die ohne lohnggebundene Sozialversicherungsbeiträge wirtschaftlich rentabel wären, vom privaten Arbeitsmarkt der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten eliminiert. In diesem Sinne kann man also in der Tat sagen, daß die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten zu der hohen Langzeitarbeitslosigkeit von Arbeitnehmern mit geringer beruflicher Qualifikation beitragen.¹⁶

16 In der deutschen Diskussion spielt derzeit die Frage der Arbeitsanreize für die Empfänger von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe eine große Rolle. Daran ist richtig, daß die fast vollständige Anrechnung eigener Einkommen die Arbeitsaufnahme zu Löhnen unterhalb des Sozialhilfesatzes ökonomisch irrational erscheinen läßt. Aber solange derartige Arbeitsplätze wegen der vom Arbeitgeber zu tragenden Zusatz-Arbeitskosten gar nicht existieren, kann man die mangelnde Arbeitsmotivation der Sozialhilfeempfänger nicht als den kritischen Engpaß behandeln, der vordringlich durch eine Veränderung der Anrechnungsregeln nach dem Modell des »Kombilohns« beseitigt werden müßte.

4.3 Optionen der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten

Während der Nachteil des amerikanischen Modells in der Verarmung der *working poor* liegt und das skandinavische Modell gegenüber der Erosion seiner Steuergrundlagen sehr anfällig geworden ist, leiden die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten an ihrer Unfähigkeit, die Beschäftigung im geschützten Sektor zu erhöhen, weil institutionelle Barrieren der Ausweitung sowohl öffentlicher als auch privater Dienstleistungen entgegen stehen. Bei abstrakter Betrachtung könnte man nun denken, daß die kontinentaleuropäische Beschäftigungskrise durch eine Annäherung entweder an das amerikanische oder das skandinavische Modell überwunden werden könnte. Wären beide Optionen gleichermaßen realisierbar, so würden die politischen Präferenzen gewiß weit auseinander gehen. Aus praktischer Sicht scheint jedoch die skandinavische Option aus finanziellen und politischen Gründen ausgeschlossen. Obwohl sie »billiger« sind als ihre skandinavischen Pendanten, stehen die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten ja heute schon unter erheblichem finanziellen Druck. Eine Ausdehnung des Dienstleistungsbereichs nach skandinavischem Muster würde aber entweder beträchtliche Steuererhöhungen oder weitere Einschnitte ins soziale Netz erforderlich machen. Überdies gibt es keine verbreiteten und gut organisierten politischen Forderungen nach zusätzlichen öffentlichen Dienstleistungen, während die politische Opposition sowohl gegenüber Steuererhöhungen als auch gegenüber weiteren Einschnitten ins soziale Netz auch heute schon mobilisiert ist. Tatsächlich wird ja eine skandinavische Lösung noch nicht einmal von der politischen Linken diskutiert, während der amerikanische Weg von Wirtschaftsverbänden und neoliberalen Parteien propagiert wird, die radikale Einschnitte in den Sozialstaat fordern. Jedoch sind in den meisten kontinentaleuropäischen Staaten Gewerkschaften und politische Parteien, die dem »rheinischen Modell« verpflichtet sind, imstande und willens, eine radikale Demontage des Sozialstaats zu verhindern.

Dennoch können wenigstens in abstrakter Form die Strategien angegeben werden, mittels derer die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten eine Ausweitung der Beschäftigung in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen im privaten Sektor unterstützen könnten. Solche Strategien sind nur wirksam, wenn sie auf die spezifischen Probleme von Bevölkerungsgruppen mit geringem Ausbildungsstand eingehen – und wenn die Lösung im privaten Sektor gefunden werden soll, bedeutet das, daß sich die europäischen Länder aktiv um die Schaffung eines bisher nicht existierenden Niedriglohn-

Arbeitsmarktes bemühen müssen, in dem die Gesamt-Arbeitskosten für den Arbeitnehmer deutlich unter der heutigen Untergrenze liegen. Normativ akzeptabel und politisch durchsetzbar sind derartige Lösungen in Europa jedoch nur dann, wenn dabei nicht eine breite Unterschicht von Arbeitnehmern unterhalb der Armutsgrenze entsteht. Deswegen müßte auch auf Niedriglohn-Arbeitsplätzen für die Arbeitnehmer ein Einkommen deutlich über dem durch die Sozialhilfe definierten Existenzminimum gewährleistet sein.

Wenn das Problem in dieser Weise definiert wird, erfordert seine Lösung eine neue Orientierung des Sozialstaats – weg vom Einkommensersatz für Vollzeit-Arbeitslose und hin zu einer Aufstockung der Einkommen von Arbeitnehmern, die zu niedrigen Löhnen beschäftigt werden. Die umfassendste Lösung ließe sich durch eine grundlegende Reorganisation der Sozialleistungen nach dem Prinzip der negativen Einkommensteuer erreichen, wie sie gegenwärtig in Deutschland unter dem Stichwort des »Bürgergeldes« (Mitschke 1985, 1995) diskutiert wird. Dieses würde alle gegenwärtigen Formen bedürfnisbezogener sozialer Transferleistungen durch eine einzige Zahlung ersetzen, deren Höhe bei Personen ohne eigenes Einkommen etwa der jetzigen Sozialhilfe entspräche, und die parallel zum Anstieg des Arbeitseinkommens (oder anderer Einkünfte) um etwa 50 Prozent verringert würde.¹⁷ Im Ergebnis würden dadurch Teilzeit- oder Niedriglohn-Arbeit auch für Sozialhilfeempfänger wirtschaftlich attraktiv, und die Arbeitgeber hätten dann einen Anreiz, eine Vielfalt wirtschaftlich rentabler Beschäftigungsmöglichkeiten am unteren Ende des Arbeitsmarktes zu schaffen.

Nach ihrer eigenen Logik würde die negative Einkommensteuer jedoch eine weitreichende Umstrukturierung der bestehenden Steuer-, Sozialversicherungs-, Renten- und Tarifsysteme erforderlich machen. Darüber hinaus weichen die vorliegenden Schätzungen der finanziellen Gesamtkosten immer noch erheblich voneinander ab.¹⁸ Deswegen sind die Aussichten gering,

17 Wie der »*Earned Income Tax Credit*« in den Vereinigten Staaten und ähnliche Modelle im Vereinigten Königreich und in Irland würde auch das Bürgergeld auf das Familien- oder Haushaltseinkommen abstellen – was aus rein beschäftigungsorientierter Sicht nicht das optimale Kriterium wäre.

18 Eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte folgt aus der Tatsache, daß der Freibetrag bei der Einkommensteuer vom gegenwärtigen Existenzminimum auf einen doppelt so hohen Betrag angehoben werden müßte. Darüber hinaus werden die Schätzungen stark von Annahmen darüber beeinflußt, wie der höhere Freibetrag bei mittleren und höheren Einkommen behandelt werden soll und welche der gegenwärtigen Transferleistungen durch die negative Einkommensteuer ersetzt werden sollen. Wegen dieser unterschiedlichen Annahmen liegen die Schätzungen der Nettokosten eines solchen Vorhabens (ohne

daß die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten schon bald nach dem Muster der negativen Einkommensteuer umorganisiert werden könnten. Viele dieser Schwierigkeiten ließen sich jedoch mit bescheideneren, weniger aufwendigen und einfacheren Vorschlägen überwinden, die ausschließlich auf die Schaffung von Arbeitsplätzen abzielen und nicht den Versuch einer grundlegenden Reorganisation des Sozialstaats unternehmen. Nach einem solchen Vorschlag sollten Arbeitnehmer auf Niedriglohn-Arbeitsplätzen (degressive) Beihilfen zur Aufstockung ihrer Einkommen erhalten; alle anderen Regelungen könnten dann unverändert fortbestehen (Scharpf 1993).

In beiden Versionen hinge jedoch die Beschäftigungswirkung von Einkommensbeihilfen von der Kooperation der Gewerkschaften ab, die der Schaffung neuer Lohntarife unterhalb der gegenwärtigen Untergrenze der Nominallöhne zustimmen müßten. Für Gewerkschaften, die ihre Rolle in der Anhebung und nicht der Absenkung von Lohntarifen sehen, wäre dies gewiß keine attraktive Aufgabe. Darüber hinaus befürchten die Gewerkschaften, daß die Absenkung der Nominallöhne am unteren Ende zu einer generellen Erosion der gegenwärtigen Lohnstrukturen führen könnte (Hanesch 1995). Auch wenn dieser Einwand aus der Sicht der Wirtschaftstheorie nicht begründet sein mag, hat der erwartete Widerstand der Gewerkschaften bisher die politischen Parteien in Deutschland davon abgehalten, Vorschläge dieser Art auf die politische Tagesordnung zu setzen.

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten könnte eine funktional äquivalente Lösung, die nicht auf die aktive Kooperation der Gewerkschaften angewiesen wäre, aussichtsreicher sein. Ihre Chancen beruhen gerade auf jenen Merkmalen der kontinentalen Sozialstaaten, die sich so schädlich auf die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich auswirken – nämlich ihrer Abhängigkeit von Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. In Deutschland belaufen sie sich derzeit auf mehr als 42 Prozent des Nominallohns. Wenn also diese Beiträge beim gegenwärtigen Mindesteinkommen von etwa 10 DM pro Stunde und darunter (fast) vollständig erlassen würden, verringerten sich die Arbeitskosten des Arbeitgebers um 22 Prozent – und dementsprechend stiege die Rentabilität von wenig produktiven Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich.¹⁹ Gleichzeitig würde sich auch der effektive

Berücksichtigung seiner Beschäftigungswirkungen) zwischen nahezu null und fast zweihundert Milliarden DM (Hüther 1990; DIW 1996; Hüther 1997).

19 Ein weitergehender Vorschlag, der auf derselben Logik beruht, wurde von Jean-Paul Fitoussi (1994) zur Diskussion gestellt: Danach sollten den Arbeitgebern der auf den Min-

Nettolohn des Arbeitnehmers um denselben Anteil erhöhen – was die Attraktivität von »einfachen« Arbeitsplätzen erhöhen und vielleicht sogar Tätigkeiten, die unter dem gegenwärtigen Mindestlohnniveau vergütet werden, anziehender machen könnte.

Selbstverständlich müßten auch diese Tätigkeiten im vollen Umfang vom Sozialversicherungssystem abgedeckt sein. Deswegen müßte der Verzicht auf Beiträge durch Zahlungen aus allgemeinen Steuereinnahmen kompensiert werden. Ebenso wie die negative Einkommensteuer müßten diese Zahlungen mit steigendem eigenen Einkommen abnehmen. So könnten, wenn bei Einkommen bis zum gegenwärtigen Mindestlohn vollständig auf Beiträge verzichtet würde, die Zuschüsse beim Doppelten dieses Betrags wieder auf Null reduziert werden. Aber dies sind Fragen, die politisch entschieden werden müssen. Prinzipiell dürfte diese Lösung jedenfalls für alle Länder geeignet sein, die einen großen Teil ihrer Sozialleistungen durch lohngesundene Sozialbeiträge finanzieren.

Zusammenfassend kann man also feststellen, daß die kontinentale Beschäftigungskrise nicht aus einem generellen Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit erklärt werden kann. Die Defizite liegen in den vor internationaler Konkurrenz geschützten Bereichen; und sie werden auch dort nicht durch die Größe des Sozialstaats an sich verursacht, sondern durch die besonderen Strukturen und Finanzierungsweisen gerade der kontinentalen Sozialstaaten. Diese Ursachen ließen sich durch institutionelle Reformen überwinden, welche die soziale Absicherung benachteiligter Bevölkerungsgruppen nicht beseitigen, sondern im Ergebnis verbessern könnten. Im dem Maße, wie Arbeitslosigkeit in subventionierte Beschäftigung im privaten Sektor umgewandelt wird, würde sich auch der auf dem Sozialstaat lastende finanzielle Druck vermindern.²⁰

destlohn bezogene Sozialversicherungsbeitrag für *alle gegenwärtig beschäftigten Arbeitnehmer* erlassen werden.

20 Quantitative Schätzungen über die Beschäftigungswirkungen der negativen Einkommensteuer oder ähnlicher Modelle sind nicht verfügbar, und dies aus gutem Grund: Solche Modelle können nämlich nur wirksam sein, wenn sie die gegenwärtigen Strukturen der Arbeitsmärkte ändern könnten – deswegen lassen sich Simulationsmodelle, deren Datenbasis notwendigerweise die bisherigen Strukturen abbildet, nicht zur Vorhersage der Beschäftigungseffekte strukturverändernder Programme verwenden. Bestenfalls könnte sich feststellen lassen, wieviele und welche bestehenden Arbeitsplätze in den Vereinigten Staaten verloren gingen, falls der amerikanische Arbeitsmarkt bei einem De-facto-Minimumlohn, wie er gegenwärtig in Deutschland gilt, »gekappt« würde.

4.4 Maßnahmen gegen die Erosion der Steuergrundlagen

Selbst wenn die Größe des Sozialstaats an sich nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit nationaler Produzenten beeinträchtigt, stellt der regulative Wettbewerb die Überlebensfähigkeit fortgeschrittener Sozialstaaten insoweit in Frage, wie er ihnen die Möglichkeit nimmt, Einnahmen aus mobilen Steuergrundlagen zu erzielen. Gefragt sind deswegen Finanzierungssysteme, die gegenüber der zunehmenden internationalen Mobilität weniger anfällig sind.

Allein unter den Gesichtspunkten des Steuerwettbewerbs betrachtet, schneiden kontinentale Systeme, die auf lohngebundenen Beiträgen beruhen, sogar recht gut ab,²¹ weil die internationale Mobilität des Faktors Arbeit – wenn man von Spitzensportlern, Fernsehstars und Investmentbankern einmal absieht – ja nach wie vor recht gering ist. Wegen ihres Versicherungscharakters dürften Sozialbeiträge auch auf weniger politischen Widerstand stoßen als etwa eine Einkommensteuer. Da sich ökonomisch gesehen auch hohe Arbeitgeberbeiträge (im mittleren und oberen Bereich der Lohnskala) letztlich in niedrigeren Nettolöhnen niederschlagen, sollten sie auch gegenüber den Zwängen des regulativen und steuerlichen Wettbewerbs um mobile Produktionsfaktoren vergleichsweise wenig anfällig sein.²² Wenn man also Veränderungen überhaupt für notwendig hält, dann könnte der Versicherungscharakter sogar noch mehr herausgestellt werden, indem man den Arbeitgeberanteil gänzlich streicht und dann die Arbeitnehmersicherung durch eine universelle und obligatorische Individualversicherung nach schweizerischem Vorbild ersetzt – was auch die Arbeitnehmer, die gegenwärtig für die Versicherung der nichtarbeitenden Bevölkerung mit bezahlen

21 Das schließt nicht aus, daß *unter Gesichtspunkten des internationalen Wettbewerbs auf Produktmärkten* Sozialstaaten, die in erster Linie durch Lohnnebenkosten finanziert werden, komparative Nachteile haben können (Scharpf 1997a: 31). Im Ergebnis schafft die wirtschaftliche Integration verschiedene Arten regulativen Wettbewerbs (in bezug auf Produktmärkte, Investitionsmärkte und Steuereinnahmen) zwischen den Nationalstaaten, die zu widersprüchlichen Schlußfolgerungen im Hinblick auf die Robustheit bestimmter Politik-Instrumente führen können.

22 Angesichts der fortdauernden Kampagne von Arbeitgebern und Unternehmensverbänden gegen die hohen Lohnnebenkosten in Deutschland mag diese Schlußfolgerung zu optimistisch erscheinen. Es ist jedoch denkbar, daß die Sicht der Arbeitgeber von einer »Steuerillusion« verzerrt wird, die etwa der von Keynes diagnostizierten »Geldillusion« der Arbeitnehmer entspreche. Bei rein ökonomischer Betrachtungsweise würde jedenfalls eine Senkung der Lohnnebenkosten die Lohnerhöhungsspielräume erweitern, und es bräuhete starke Gewerkschaften und ein »Bündnis für Arbeit«, wenn diese Spielräume nicht genutzt werden sollen.

müssen, entlasten würde.²³ Veränderungen in diese Richtung würden jene Funktionen des Sozialstaats, welche Sicherheit gegen die Risiken von Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Krankheit und Alter bieten, gegenüber den Wettbewerbszwängen einer internationalisierten Wirtschaft immunisieren. Selbst gesetzlich vorgeschriebene Pflichtversicherungsbeiträge hätten dann eher den Charakter von privaten Investitionen oder Verbrauchsausgaben, und nicht von öffentlichen Belastungen der Wirtschaft.²⁴

Wenn jedoch die Versicherungselemente des sozialen Systems ein größeres Gewicht bekämen, müßten die redistributiven Transferleistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Wie oben erörtert, ist die Anfälligkeit gegenüber den Zwängen des internationalen Wettbewerbs bei Steuern auf Kapitaleinkünfte, Unternehmenssteuern und Einkommensteuern bei international mobilen Arbeitskräften am größten. Viele Länder reagieren auf diese Zwänge mit einer Herabsetzung der Nominalsätze bei Einkommen- und Körperschaftssteuer. Aber selbst wenn Einnahmeverluste durch die gleichzeitige Beseitigung von Steuerbefreiungen vermindert werden können, leiden dabei die Steuerungswirkung und die Verteilungsgerechtigkeit des Steuersystems. Im Prinzip stehen deshalb die europäischen Sozialstaaten doch vor der Wahl zwischen einer Verminderung der Sozialausgaben und einer Verlagerung der Steuerlast von Unternehmensgewinnen und Kapitaleinkünften auf weniger mobile Steuergrundlagen.

Im Durchschnitt sind die effektiven Steuersätze auf Arbeit und Verbrauch seit Anfang der siebziger Jahre in der gesamten OECD erheblich angestiegen (Garrett 1998).²⁵ Auch gegenwärtig scheinen Verbrauchssteuern – ein-

23 Wie dies auch bei der Krankenversicherung in der Schweiz geschieht, könnten dann Beiträge von Personen mit niedrigem Einkommen aus allgemeinen Steuereinnahmen subventioniert werden (Alber/Bernardi-Schenkluhn 1991).

24 Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß die noch stärkere Betonung des Versicherungsprinzips auch die Folgeprobleme der internationalen Migration entschärft. Versichert sind alle, die Beiträge geleistet haben, ohne daß es auf Nationalität und Abstammung ankäme. Auch die Frage der wechselseitigen Anerkennung von erworbenen Anrechten und des Ausgleichs von Leistungen sollte zwischen Versicherungen im Prinzip leichter zu regeln sein als zwischen steuerfinanzierten Systemen. Im Extremfall könnten die Mobilitätshindernisse durch europaweit operierende Versicherungssysteme (mit national differierenden Beitrags- und Leistungsregeln) sogar noch weiter abgebaut werden.

25 Geoffrey Garrett (1998) behauptet, daß auch der effektive Satz der Besteuerung von Kapitaleinnahmen gestiegen sei, woraus er folgert, daß Globalisierung und internationale Mobilität den Handlungsspielraum der nationalen Steuerpolitik nicht beschränkt haben. Soweit sich eine solche Wirkung tatsächlich feststellen läßt, könnte sie durch den Umstand erklärt werden, daß Länder, welche die Spitzensteuersätze gesenkt haben, auch ihre Steuerbasis ausgeweitet haben. Aber da Garretts Definition von Kapitalsteuern auch Steuern

schließlich der Steuern auf Energieverbrauch, Umweltverschmutzung und andere »grüne« Steuern – die bevorzugte Lösung für Regierungen und politische Parteien zu sein, die sich der Verteidigung des Sozialstaats verschrieben haben.²⁶ Diese Steuern haben den doppelten Vorteil, daß sie auch für Eigentümer mobiler Vermögenswerte schwer zu vermeiden sind und daß sie – wenn sie in der Form einer Mehrwertsteuer erhoben werden – Importe ebenso wie heimische Erzeugnisse erfassen, Exporte jedoch nicht belasten.²⁷ Aber Verbrauchssteuern haben auch zwei wichtige Nachteile: Zunächst ist ihr Verteilungseffekt bei gleichen Sätzen tendenziell regressiv, da Arme für den Konsum größere Einkommensanteile als Reiche aufwenden müssen. Deswegen haben Länder, in denen Verbrauchssteuern bereits eine große Rolle spielen, meistens gespaltene Steuersätze – hohe für Luxusgüter und niedrige für Gegenstände des täglichen Bedarfs.²⁸ Zweitens – und im gegenwärtigen Zusammenhang noch wichtiger – vertreiben hohe Mehrwertsteuern die wenig produktive Beschäftigung im Dienstleistungsbereich fast ebenso effektiv vom »offiziellen« Arbeitsmarkt wie hohe Lohnnebenkosten. Deswegen wäre es erforderlich, auch die Mehrwertsteuer auf die einfachen Dienstleistungen zu senken oder abzuschaffen. Freilich wäre bei dieser Form einer »positiven Diskriminierung« mit schwierigen Abgrenzungs- und Kontrollproblemen zu rechnen.

Die zweite Option, die bisher in Europa kaum praktisch erprobt wurde, bezieht sich auf die Finanzierung von Leistungen, die gegenwärtig vom öffentlichen Sektor kostenlos erbracht werden.²⁹ Viele von ihnen – zum Beispiel höhere Schulen und Universitäten – werden mehrheitlich von mittleren und höheren Einkommensgruppen genutzt, deren Steuerbelastung infolge

auf Immobilienvermögen erfaßt (und da die Grundsteuer in anglo-amerikanischen Steuersystemen eine sehr große Rolle spielt), läßt sich die Wirkung vergrößerter internationaler Mobilität mit Garretts Daten nicht feststellen.

- 26 In Anbetracht der großen Bedeutung von Grundsteuern in den Vereinigten Staaten, Großbritannien und anderen anglo-amerikanischen Ländern ist es bemerkenswert, daß diese immobile Steuergrundlage in den kontinental-europäischen Ländern bisher nicht mehr politische Aufmerksamkeit gefunden hat.
- 27 Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gilt dies natürlich nur solange, wie das »Bestimmungsland-Prinzip« noch in Kraft ist.
- 28 Die Diskussion über die radikalere Option, die progressive Einkommensteuer durch eine progressive »Cash-flow«-Steuer auf alle Ausgaben zu ersetzen, ist in Europa noch nicht so weit fortgeschritten, daß eine Einschätzung ihrer Wünschbarkeit und politischen Realisierungschancen möglich wäre.
- 29 Vielleicht führt die Einführung beträchtlicher Studiengebühren durch die britische Labour-Regierung dazu, daß man auch in anderen Dienstleistungsbereichen nach solchen Lösungen suchen wird.

des internationalen Steuerwettbewerbs und politischen Widerstands verringert wird. Gleichzeitig haben jedoch gute Universitäten, kulturelle Einrichtungen und medizinische Versorgung für die wirtschaftliche Attraktivität von Regionen, die internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, an Bedeutung gewonnen. Deswegen könnten sich die gravierenden Einschnitte in diesen Bereichen, wie sie gegenwärtig in den europäischen Sozialstaaten praktiziert werden, in wirtschaftlicher Hinsicht leicht als Selbstschädigung erweisen. Dasselbe gilt für den Großteil der öffentlichen Infrastruktur und der öffentlichen Daseinsvorsorge.

In einigen dieser Bereiche, wie zum Beispiel bei der Telekommunikation, dem Luftverkehr und den Autobahnen, kann Privatisierung die optimale Antwort darstellen; in anderen Bereichen wie der Wasserversorgung und der Abfallbeseitigung oder dem Bau und Unterhalt von Straßen in Wohngebieten werden kostendeckende Nutzungsgebühren seit langem erhoben und auch als unproblematisch angesehen. Wieder andere Leistungen, wie zum Beispiel die öffentliche Sicherheit und Verbrechensvorbeugung, könnten auf örtlicher Ebene den Charakter von »Clubgütern« erhalten, die, wenn sie auf transparente Weise durch Steuern finanziert werden, auf wenig Widerstand stoßen dürften. Andere Leistungen wie die nationale Verteidigung haben den Charakter eines öffentlichen Gutes, das aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden muß, wenn es überhaupt produziert werden soll.

Aber auch dann bleiben noch viele Einrichtungen und Leistungen, die für ihre Nutzer »private Güter« mit hohem Wert darstellen, die aber auch für die soziale, kulturelle und wirtschaftliche Existenzfähigkeit fortgeschrittener Industriegesellschaften wichtig sind (das heißt, die positive Externalitäten haben), und die deshalb nicht einfach privatisiert werden könnten. Trotzdem werden sie nicht von jedermann ständig benutzt, und sie werden meistens von Gruppen mit höherem Einkommen häufiger und intensiver in Anspruch genommen. Gleichzeitig sind ihre Gesamtkosten so hoch, daß Gruppen mit niedrigerem Einkommen sie sich selbst dann nicht leisten könnten, wenn eine negative Einkommensteuer oder ähnliche Umverteilungsprogramme eingeführt würden. In den europäischen Sozialstaaten lag die traditionelle Antwort auf diese Verteilungskonstellation darin, daß hochwertige Leistungen jedermann kostenlos oder zu stark subventionierten Nutzungsgebühren angeboten wurden, und daß durch progressive Einkommensteuern Gruppen mit hohem Einkommen ein überproportional hoher Anteil der Kosten auferlegt wurde.

Da diese Finanzierungsform von den Zwängen des internationalen Steuerwettbewerbs unterminiert wird und ihre normative Überzeugungskraft in dem Maße abnimmt, wie die nationalen Steuersysteme regressiver werden,

scheinen nur noch zwei Optionen möglich. Nach der einen werden Quantität und Qualität öffentlicher Leistungen unter den Sparzwängen der öffentlichen Haushalte weiter vermindert. Dies könnte dazu führen, daß das Ideal der universellen Verfügbarkeit von guten Bibliotheken, Museen, Theatern, Opern- und Konzertaufführungen, Schwimmbädern und Sporteinrichtungen oder Verkehrsbetrieben ganz aufgegeben werden muß. An ihre Stelle werden kommerzielle Einrichtungen treten, die entweder Luxusmärkte oder die konzentrierte Nachfrage in einigen Großstädten befriedigen (wie es für die Theater am Broadway zutrifft), oder die andernfalls den allgemeinen Geschmack der breiten Masse von Zuhörern und Zuschauern treffen müssen.³⁰ Zugleich könnte die Qualität der verbleibenden öffentlichen Leistungen soweit abnehmen, daß sie zur Option des »armen Mannes« werden, während die Reichen auf teure Privatschulen, private Universitäten und eine private medizinische Versorgung ausweichen.

Viele dieser Entwicklungen sind gegenwärtig schon im vollen Gange, und nicht alle von ihnen sind indiskutabel. Soweit sie jedoch normativ und politisch unerträglich erscheinen, muß eine zweite Option genauer untersucht werden, die am Ideal universell verfügbarer und qualitativ hochwertiger Leistungen festzuhalten versucht, aber ihre Finanzierung zu einem höheren Anteil nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen, sondern aus Benutzergebühren und Selbstbeteiligungs-Beiträgen bestreiten würde. Die dahinterstehende Logik ist einfach: Wenn Besserverdienende nicht mehr länger bereit sind, die zur Finanzierung kostenloser staatlicher Leistungen nötigen hohen Steuern zu bezahlen, dann sollten sie zumindest die vollen Kosten der von ihnen tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungen tragen müssen. Die soziale Gerechtigkeit könnte dann durch die Einführung von einkommensabhängig gestaffelten Selbstbeteiligungsquoten und von Gutscheinen für Familien mit geringen oder mittleren Einkünften gewahrt werden.³¹ Ein er-

30 Zwar sind elektronische Medien jetzt in der Lage, spezialisierte Informationsdienste und Unterhaltungsprogramme auch einem weitverstreuten Publikum anzubieten, das sich früher kommerzielle Programme, die dem eigenen Geschmack und den eigenen Bedürfnissen entsprechen, nicht hätte leisten können. Aber davon wird nur ein relativ kleiner Bereich der klassischen Funktionen öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur-Einrichtungen abgedeckt.

31 Sollte man es als problematisch empfinden, daß Studenten von ihren Familien abhängig bleiben, könnten kostendeckende Stipendien für die Dauer der Regelstudienzeit allen (qualifizierten) Studenten zur Verfügung gestellt werden. Die Empfänger wären dann verpflichtet, lebenslang einen Aufschlag auf die Einkommensteuer zu entrichten, der im Durchschnitt den Kosten ihres Studiums entspräche. Gutverdienende würden auf diese Weise mehr, andere weniger als die Kosten eines Gutscheins zurückzahlen.

wünschter Nebeneffekt eines solchen Gutscheinsystems wäre die Aufwertung von Verbraucherentscheidungen und die Begünstigung eines Qualitätswettbewerbs im Bildungswesen und in anderen öffentlichen Bereichen, wenn den Benutzern die Wahl zwischen öffentlichen und privaten Leistungsanbietern freisteht (wie es gegenwärtig für öffentliche und private Schulen in der Schweiz der Fall ist).

Insgesamt besteht also Grund zu der Annahme, daß die auf nationaler Ebene zunehmende Beschränkung des steuerlichen Gestaltungsspielraums die bisherige Struktur und Funktionsweise der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten beeinträchtigt. Trotzdem können aber die Ziele und Werte, denen diese Sozialstaaten gedient haben, auch unter den Bedingungen der internationalen Regulierungs- und Steuerkonkurrenz verteidigt werden. Nötig ist dafür freilich eine Umstellung von sehr verwundbaren Einnahmequellen zu Finanzierungsmodellen, die den Zwängen des wirtschaftlichen Wettbewerbs besser standhalten können. Wegen der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Leistungsstrukturen, Organisationsformen und Finanzierungsweisen der europäischen Sozialstaaten dürften die Lösungen sicherlich von Land zu Land unterschiedlich ausfallen. Dennoch kann man erwarten, daß in den meisten Ländern das allgemeine Steueraufkommen in noch stärkerem Maße durch differenzierte Verbrauchssteuern gewonnen werden wird; daß für die Finanzierung einkommenserhaltender Transferleistungen Sozialversicherungsmodelle gegenüber steuerfinanzierten Modellen an Bedeutung gewinnen werden; und daß sich für die öffentlichen Dienstleistungen unterschiedliche Kombinationen von öffentlichen und privaten Finanzierungsquellen, etwa in der Form von Benutzergebühren und Selbstbeteiligungsquoten, ausbreiten werden. Diese Überlegungen werden hier nicht als Patentrezepte angeboten, und sie sind sicherlich auch nicht leicht zu verwirklichen; aber sie können immerhin zeigen, daß der demokratische Sozialstaat europäischer Prägung nicht dazu verdammt ist, abzudanken oder seine eigene Demontage zu organisieren, auch wenn sich die Hoffnung zu seiner Wiederherstellung auf europäischer Ebene auf dem Wege der positiven Integration nicht erfüllen sollte.

Kapitel 5

Der mögliche europäische Beitrag

Im letzten Kapitel habe ich zu zeigen versucht, daß die nationale Politik auch in jenen wichtigen Politikbereichen, in denen bisherige Lösungen rechtlich oder ökonomisch unter Druck geraten, keineswegs kapitulieren muß. Allerdings würde ein Übergang zu neuen und gegenüber dem Standortwettbewerb robusteren Strukturen des Sozialstaats weitreichende und tief einschneidende institutionelle Reformen von einer Größenordnung erfordern, die nur mit den radikalen Veränderungen, welche die konservative Regierung in Großbritannien durchgesetzt hat, vergleichbar wäre. Aber eine 18 Jahre dauernde Regierungszeit wäre in den meisten europäischen Ländern kaum vorstellbar – in denen überdies die Existenz von Mehrparteienkoalitionen, Föderalismus, Korporatismus und unabhängigen Verfassungsgerichten und Zentralbanken die Berücksichtigung von weitaus mehr »Vetopositionen« im politischen Prozeß erfordert, als dies in Großbritannien der Fall war (Tsebelis 1995). Deswegen wäre selbst dann, wenn bessere und im Prinzip auch realisierbare Lösungen vorgeschlagen würden, kaum damit zu rechnen, daß diese rasch beschlossen und implementiert werden könnten.

Dafür wären auch die politischen Bedingungen nicht günstig. Massenarbeitslosigkeit, enger werdende fiskalische Zwänge, der politische Druck zunehmender Unzufriedenheit und Radikalisierung bieten schlechte Voraussetzungen für langfristig angelegte (und kurzfristig unpopuläre) institutionelle Reformen des Sozialstaats. Und selbst wenn die nationale Politik nicht durch interne Konflikte und kurzfristiges Krisenmanagement in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt wäre, müßte sie sozusagen mit einem Klotz am Bein in den Kampf gehen: Sowohl das auf Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung drängende europäische Wettbewerbsrecht als auch die ökonomischen Zwänge des regulativen Wettbewerbs mit anderen Mitgliedstaaten erzeugen in der nationalen politischen Auseinandersetzung erheb-

liche Wettbewerbsvorteile für politische Parteien und Interessengruppen, die nicht den Umbau, sondern den Abbau sozialstaatlicher Institutionen durchsetzen wollen. Wer deshalb die sozialen Errungenschaften der Nachkriegsjahrzehnte auch unter den Bedingungen globalisierter Märkte und der europäischen Wirtschaftsintegration verteidigen will, der kann den möglichen Beitrag der europäischen Politik zu wirksameren Problemlösungen nicht aus der Betrachtung ausschließen.

Wie jedoch nach der Analyse im zweiten Kapitel zu erwarten war, hat der Vertrag von Amsterdam wenig dazu beigetragen, die institutionellen Voraussetzungen der »positiven Integration« und effektiver Problemlösungen bei ungelösten Interessengegensätzen und ideologischen Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Zwar wird die Stellung des Kommissionspräsidenten durch ein Mitspracherecht bei der Ernennung der Kommissare gestärkt; ebenso wird der Status des Europäischen Parlaments durch die beträchtliche Erweiterung der Bereiche, in denen ihm ein effektives Vetorecht zusteht, aufgewertet. Kein Einvernehmen gab es jedoch über die Abstimmungsregeln im Ministerrat – im Gegenteil scheinen nunmehr selbst Länder wie Deutschland und Frankreich, die sich in der Vergangenheit für Mehrheitsentscheidungen eingesetzt haben, eher über das Risiko von Abstimmungsniederlagen in einer erweiterten Gemeinschaft besorgt zu sein.

Trotzdem sind auf dem Amsterdamer Gipfel im Hinblick auf die in diesem Buch erörterten Probleme einige Kompromisse gefunden worden, die Schritte in die richtige Richtung darstellen. Sie betreffen Fortschritte bei der Beschäftigungspolitik und eine Eindämmung (oder zumindest eine behutsamere Ausdehnung) der negativen Integration. Nach einer Diskussion der möglichen Implikationen dieser Vereinbarungen werden im Anschluß eine Reihe von europäischen Optionen erläutert, die in Amsterdam nicht diskutiert oder nicht angenommen wurden – die jedoch mit den Interessen der nationalen Regierungen soweit vereinbar scheinen, daß ihre weitere Analyse lohnt.

5.1 Koordinierte nationale Beschäftigungspolitik?

Die Amsterdamer Vereinbarungen zur Beschäftigungspolitik sind zumeist als Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner oder als Beispiele einer rein symbolischen Politik kritisiert worden (Wolter/Hasse 1997). Sicherlich haben sie diejenigen ihrer Befürworter enttäuscht, die auf eine

Vollbeschäftigungspolitik keynesianischen Musters und auf Gemeinschaftsprogramme zur Förderung umfangreicher Infrastrukturinvestitionen gehofft hatten. Aber die erreichten Ergebnisse könnten tatsächlich positivere Auswirkungen zeitigen, als von einer Rückkehr zur »*Deficit-spending*«-Philosophie der siebziger Jahre zu erwarten wäre.

In den EG-Vertrag wird ein neuer Titel zur Beschäftigungspolitik eingefügt. Sein erster Artikel (Art. 125) verpflichtet die Mitgliedstaaten zur »Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie«; der zweite Artikel (Art. 126) definiert »die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse«; und der vierte Artikel (Art. 128) verpflichtet die Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission »jährlich einen Bericht über die wichtigsten Maßnahmen ... zur Durchführung (ihrer) Beschäftigungspolitik ...« vorzulegen. Auf dieser Grundlage kann der Rat »Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten«. Darüber hinaus richtet der Rat einen »Beschäftigungsausschuß« ein, der »die Beschäftigungslage und die Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft verfolgt« und Stellungnahmen zur Vorbereitung von Beratungen des Rates abgibt (Art. 130). Insgesamt enthalten diese Bestimmungen drei wichtige Chancen.

Zunächst bietet der Amsterdamer Vertrag, indem er die Beschäftigungspolitik zur gemeinsamen Angelegenheit erklärt und die organisatorischen und prozeduralen Voraussetzungen für eine gemeinsame Evaluierung schafft, zum ersten Mal eine gewisse Sicherung gegen die Versuchung aller Länder, heimische Arbeitsplätze auf Kosten der Nachbarn durch kompetitive Deregulierung und Steuersenkung zu schützen. Zwar haben die europäischen Regierungen natürlich auch in der Vergangenheit die gegenseitigen Maßnahmen beobachtet und auf sie reagiert: Wenn Großbritannien den Arbeitsmarkt deregulierte, erweiterten die Niederlande den Spielraum für Leiharbeit und befristete Beschäftigung, und Deutschland beseitigte den Kündigungsschutz in Unternehmen mit zehn oder weniger Beschäftigten; wenn Frankreich die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung senkte, schränkten Deutschland und Schweden die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall ein; und wenn dann Deutschland die Renten herabsetzt und sie Selbstbeteiligung der Patienten an den Leistungen der Krankenversicherung erhöht, um die Lohnnebenkosten zu senken, werden die anderen Länder darauf wieder reagieren. Kurz: In dem Bemühen, nationale Arbeitsplätze durch Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten zu verteidigen, könnten sich am Ende alle Beteiligten am europäischen Spiel um die Wettbewerbsfähigkeit auf einem niedrigen sozialen Schutzniveau wiederfinden, ohne daß sie ihre relative Position verbessert hätten. Ich will zwar keineswegs behaupten, daß man alle

genannten Maßnahmen hätte verhindern sollen, aber es wäre doch sehr nützlich gewesen, wenn sie in der internationalen Arena hätten diskutiert und geprüft werden müssen.

Zweitens schafft die Verpflichtung, nationale Politiken zu vergleichen und zu evaluieren, um Informationen über die »best practice« auszutauschen und »innovative Ansätze« zu fördern (Art. 129), günstige Voraussetzungen für eine gemeinsame Diskussion der Strukturen und Ursachen von Beschäftigungsproblemen und für die gemeinsame Analyse beschäftigungspolitischer Optionen. Da diese Diskussionen im neugeschaffenen »Beschäftigungsausschuß« weniger von politischen Rücksichten und akuten Krisen beeinflusst werden dürften, als dies im Bereich der nationalen Politik der Fall ist, besteht die Hoffnung, daß auch innovative Lösungen für gemeinsame Probleme entwickelt werden, die in den Auseinandersetzungen zwischen konkurrierenden parteipolitischen Konzepten auf nationaler Ebene nicht gefunden würden. Angesichts der aktiven Rolle der Kommission und der Möglichkeit »deliberativer« Beratungen in einem Ausschuß von erfahrenen Beamten gibt es zumindest eine Chance, daß ein Verständnis der Ursachen der europäischen Beschäftigungskrise und der möglicherweise erfolgreichen Beschäftigungsstrategien erreicht werden könnte, das über die Standard-Rezepte der OECD-Beschäftigungsstudie (1994) zur Deregulierung des Arbeitsmarktes, zur Einschränkung des öffentlichen Sektors und zum Abbau von Sozialleistungen hinausgeht.

Schließlich kann die explizite Verankerung eines Beschäftigungsziels, das denselben Rang wie die Verpflichtung der Gemeinschaft auf Verwirklichung der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes einnimmt, eine heilsame Wirkung gegen die Dominanz neoliberaler Interpretationen der Rolle der europäischen Integration haben, wie sie sich in der Praxis der Kommission und in den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs wiederfinden. Jedenfalls wird man künftig nicht mehr so leicht behaupten können, daß sich die Gemeinschaft nach positivem Recht auf die Verwirklichung der vier Grundfreiheiten und des unverfälschten Wettbewerbs beschränken müsse (Mestmäcker 1987, 1994). In dieser Hinsicht könnte es sich auch als hilfreich erweisen, daß nunmehr ein Verweis auf die Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 und eine explizite Verpflichtung auf »ein hohes Schutzniveau und Verbesserungen der Umweltqualität« in den Vertrag aufgenommen wurden. Man kann also nun auf eine Neubewertung des rechtlichen Spielraums der negativen Integration im Lichte sozialer und politischer Ziele hoffen, die über die Maximierung des Marktwettbewerbs hinausgehen.

5.2 Schranken der negativen Integration

Tatsächlich hat der Amsterdamer Vertrag einige Schritte in diese Richtung unternommen. Überdies gab es auch Richtlinien des Rates und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, welche die Reichweite der negativen Integration beschränken, um nationale Lösungen zu schützen, die anderenfalls als nicht-tarifäre Handelshindernisse, Behinderungen der Dienstleistungsfreiheit oder wettbewerbsverfälschende staatliche Beihilfen hätten angegriffen werden können.

5.2.1 Amsterdamer Vereinbarungen

Auf dem Amsterdamer Gipfel selbst kamen Vereinbarungen zu drei der im zweiten Kapitel erörterten Probleme zustande, die sich aus der Ausdehnung des europäischen Wettbewerbsrechts in den Bereich der »staatsnahen« Dienstleistungen ergeben. Die erste und potentiell weitestgehende dieser Vereinbarungen fügt einen neuen Artikel 16 in den Vertrag ein, dessen diplomatisch ausgewogene Formulierung es wert ist, wörtlich zitiert zu werden:

Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, daß die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, daß sie ihren Aufgaben nachkommen können.

Für Varianten dieser Klausel war seit längerem von Verbänden des *service public* (Villeneuve 1997) sowie der französischen Regierung geworben worden. Auf den ersten Blick scheint sie ohne praktischen Regelungsgehalt – was an politischen Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten über den angemessenen Umfang einer *Service-public*-Ausnahme vom europäischen Wettbewerbsrecht liegen könnte. Aber selbst wenn man sich im Europäischen Rat einig gewesen wäre, hätte man kaum generelle und zugleich präzise Einschränkungen des Wirkungsbereichs der negativen Integration formulieren können. Denn Kommission und Gerichtshof hatten diesen Wirkungsbereich in einem Prozeß von Einzelentscheidungen ausgeweitet, die alle als innerstaatlich geltendes Recht von den unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten anerkannt und umgesetzt wurden. Deswegen konnte der Rat

weder frühere Entscheidungen pauschal widerrufen, noch klare Regeln definieren, die für eine unbekannte Vielzahl zukünftiger Fälle zwei gleichermaßen legitimen Interessen gerecht wurden – dem Interesse an der Beschränkung protektionistischer Neigungen der Mitgliedstaaten und dem Interesse, den sachlichen »Auftrag« der unterschiedlichen *Service-public*-Institutionen zu schützen. Da das relative Gewicht dieser potentiell gegensätzlichen Belange nur im Lichte der besonderen Umstände des Einzelfalls ermittelt werden kann, konnte der Rat der Kommission, dem Gerichtshof¹ und der juristischen Profession nur signalisieren, daß – im Lichte der »gemeinsamen Werte der Union« – dem Auftrag der *Service-public*-Institutionen der Mitgliedstaaten ein größeres Gewicht als bisher beigemessen werden sollte. Ob dieses Signal beachtet oder ignoriert werden wird, entzieht sich jedoch im wesentlichen der Kontrolle des Rates.²

Ein ähnliches Signal enthält das Amsterdamer Protokoll über den dem öffentlichen Interesse dienenden Rundfunk in den Mitgliedstaaten. Es verändert nicht den Vertragstext, aber es erinnert Kommission und Gerichtshof daran, daß der »*Public-service*«-Rundfunk in den Mitgliedstaaten in unmittelbarer Beziehung zu den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen jeder Gesellschaft stehe, und formuliert dann »Auslegungsregeln«, denen zufolge der Vertrag die öffentliche Finanzierung solcher Institutionen nicht untersage. Aber auch diese Aussage wird wieder durch den Vorbehalt relativiert, daß die öffentliche »Finanzierung die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen dürfe, das dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft ...«

Dasselbe trifft drittens für die von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärungen zu, wonach die bestehenden Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft die Existenz öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in Deutschland

-
- 1 Daß diese Botschaft in der Tat an den Gerichtshof adressiert ist, wird auch durch die der Schlußakte beigefügte Erklärung Nr. 13 deutlich. Diese lautet: »Der die öffentlichen Dienste betreffende Artikel 16 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird unter uneingeschränkter Beachtung der Rechtsprechung des Gerichtshofs, u.a. in bezug auf die Grundsätze der Gleichbehandlung, der Qualität und der Dauerhaftigkeit solcher Dienste, umgesetzt.« Diese Prinzipien hatte der Gerichtshof selbst bei Gelegenheit formuliert, um gewisse Beschränkungen der Reichweite des europäischen Wettbewerbsrechts zu rechtfertigen.
 - 2 Selbstverständlich besteht die Möglichkeit, daß nationale Regierungen auf »ihre« Kommissare und Kabinettsmitglieder Druck ausüben könnten (S. Schmidt 1997). Aber diese Option wurde immer als illegitim angesehen (Ross 1995), und ihre Wirkung wird künftig auch dadurch beschränkt, daß der Präsident der Kommission der Berufung (und Wiederberufung!) der Kommissare zustimmen muß.

sowie die ihnen gewährten Fazilitäten zulassen – eine Aussage, die ihrerseits wieder durch den Vorbehalt eingeschränkt wird, daß »diese Fazilitäten die Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen dürfen, das über das zur Erfüllung der besonderen Aufgaben erforderliche Maß hinausgeht«. Mit anderen Worten behalten die Kommission und der Gerichtshof ihre Aufgabe, widerstreitende Prinzipien im Einzelfall in Ausgleich zu bringen, aber sie wurden nunmehr auf die Wichtigkeit einiger der Werte, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen, hingewiesen. Diese Wirkung sollte nicht unterschätzt werden, wengleich sie weit von einer direkten »intergouvernementalen« Kontrolle des Rates über die der Kommission und dem Gerichtshof zugewiesenen Aufgaben entfernt ist. Im Bereich der negativen Integration werden diese »Agenten« weiterhin ihre »supranationale« Rolle spielen (Garett 1995; Mattli/Slaughter 1995), wobei sie jedoch in einen ständigen politischen Diskurs mit den nationalen Regierungen und mit dem Rat über die sachgerechte Ausübung dieser Rolle eingebunden sind.

5.2.2 Richtlinien des Rates

In Bereichen, in denen klare Regeln formuliert werden können, ist es selbstverständlich auch möglich, die Reichweite der negativen Integration auf direkterem Wege durch Richtlinien des Rates zu begrenzen – vorausgesetzt, daß die Kommission bereit ist, von ihrem Initiativrecht Gebrauch zu machen und daß die jeweilige Richtlinie nicht durch Interessengegensätze im Rat selbst blockiert wird. Ein Beispiel ist die Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie (96/71/EC), die nach jahrelangen Verhandlungen im Dezember 1996 erlassen wurde. Sie behandelt ein paradoxes Problem der Arbeitsmobilität, das nur auftreten konnte, nachdem das Binnenmarktprogramm auch die Dienstleistungsfreiheit durchgesetzt hatte. Zuvor hatte die Durchsetzung der Arbeitnehmer-Mobilität Anlaß zu zahlreichen Richtlinien und Gerichtsentscheidungen gegeben, die fremden Arbeitnehmern den gleichen Lohn und gleiche soziale Rechte wie nationalen Arbeitnehmern *am selben Arbeitsplatz* zusprachen (Irland 1995; Tsoukalis 1997: Kap. 6). Die Dienstleistungsfreiheit dagegen sollte nun nach den neuen Regeln der wechselseitigen Anerkennung gewährleistet werden – was bedeutete, daß Dienstleistungsunternehmen überall in Europa nach den Rechtsvorschriften *ihres Herkunftslandes* tätig werden konnten. Die logische Folge daraus war, daß Unternehmen (und sogar einzelne Arbeitnehmer, die als selbständige Auftragnehmer tätig wurden) im Ausland Dienstleistungen zu Löhnen und unter Anwendung der

Sozialversicherungsvorschriften ihres Ursprungslandes anbieten konnten – Bedingungen, die für Unternehmen aus Portugal, Großbritannien und Irland besonders attraktiv waren und die besonders schädliche Auswirkungen auf die Bauwirtschaft in Hochlohnländern wie Deutschland, Frankreich oder Österreich zeitigten.

Die schließlich erzielte Lösung war eine Rats-Richtlinie, wonach es den Bestimmungsländern erlaubt ist, von allen Unternehmen, die auf ihrem Gebiet tätig sind, die Zahlung des ortsüblichen Mindestlohns zu verlangen. Die Richtlinie suspendiert im Effekt also einige der rechtlichen Auswirkungen der Liberalisierung des Dienstleistungsbereichs – sofern das betroffene Land daran interessiert und selbst in der Lage ist,³ diese Option zu nutzen. Insofern entspricht die Entsenderichtlinie der Schutzbestimmung des Artikels XIX GATT, wonach Länder sich gegen sektorale Krisen, die durch den Freihandel verursacht werden, verteidigen dürfen – eine Option, die den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft ansonsten nicht zur Verfügung steht.

5.2.3 Kommission und Gerichtshof

Schließlich gibt es nunmehr auch eine Reihe von Entscheidungen, die belegen, daß auch der Gerichtshof und die Kommission anfangen, die Reichweite der negativen Integration und des europäischen Wettbewerbs insbesondere im *Service-public*-Bereich einzuschränken. Tatsächlich nimmt ja die Amsterdamer »Erklärung« zu öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in Deutschland lediglich »die Auffassung der Kommission zur Kenntnis, daß die bestehenden Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft es zulassen, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, welche die in Deutschland bestehenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erfüllen ..., zu berücksichtigen«. Offenbar hatte also die Kommission selbst sich bisher geweigert, gegen die von den Privatbanken als Wettbewerbsverfälschung angegriffene »Gewährträgerhaftung« vorzugehen, durch welche die deutschen Kommunen und Länder ihre Sparkassen und Landesbanken absichern. Ähnlich wurde auch das Amsterdamer »Protokoll« zum »*Public-interest*«-

3 Diese Lösung ist in Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen unproblematisch. Neue Probleme schafft sie aber in Staaten wie Deutschland, in denen Tarifverträge üblicherweise, aber ohne rechtliche Verpflichtung auch von Unternehmen angewandt werden, die keinem Arbeitgeberverband angehören.

Rundfunk in einer Situation verabschiedet, in der die Kommission noch nicht gegen öffentlich finanzierte Sender eingeschritten war, obwohl diese mit ihren privaten Mitbewerbern auch um Werbeeinnahmen konkurrieren durften. In beiden Fällen war deshalb die Kommission selbst vorsichtig vorgegangen, statt das europäische Wettbewerbsrecht bis zur letzten logischen Konsequenz auszudehnen. In diesem Sinne haben die Amsterdamer Erklärungen und Protokolle nicht viel mehr getan, als die Zustimmung und politische Unterstützung der Regierungen für die gegenwärtige Tendenz zur Selbstbeschränkung in der Praxis der Kommission auszudrücken.

Da die Kommission ein politischer Akteur bleibt, auch wenn ihre politische Verantwortlichkeit institutionell schwach ausgeprägt ist, war zu erwarten, daß sie bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts auf entgegenstehende politische Belange Rücksicht nehmen würde. Aber zur großen Überraschung der Juristen (Reich 1994) ist der Gerichtshof in der berühmten *Keck*-Entscheidung ebenso verfahren.⁴ Darin schloß er die Überprüfung nationaler Regelungen unter der *Cassis*-Doktrin dann aus, wenn diese Regelungen die Modalitäten des Verkaufs und nicht die Beschaffenheit des Produkts selbst betreffen. Ähnlich unerwartet war eine Entscheidung, die – nachdem die Liberalisierung des Güterkraftverkehrs ausländischen Transportunternehmern das Recht der freien Cabotage gesichert hatte – die weitere Zulässigkeit nationaler Zwangstarife bestätigte, sofern diese nur in gleicher Weise für einheimische und ausländische Unternehmen gelten sollten.⁵ Besonders wichtig in diesem Zusammenhang sind schließlich Entscheidungen, in denen das Gericht Monopolrechte von Postunternehmen und regionalen Energieversorgern zuließ (mit der Folge, daß Mitbewerber von wirtschaftlich profitablen Teilmärkten ausgeschlossen wurden), sofern diese zur Quersubvention unrentabler Dienste in wirtschaftsschwachen Regionen notwendig erschienen.⁶ Mit anderen Worten: Der Europäische Gerichtshof hat selbst mit der

4 Verb. Rs. C-267/91 und C-268/91, *Keck* und *Mithouard* (1993).

5 Rs. 185/91, Bundesanstalt für den Güterverkehr and *Reiff* (1993). Ironischerweise hatte der Deutsche Bundestag in Erwartung eines entgegengesetzten Urteils des EuGH noch vor der Entscheidung des Falles die Gebührengesetzgebung aufgehoben (*Héritier* 1997).

6 Vgl. Rs. 320/91, *Procureur du Roi and Paul Corbeau* (1993) hinsichtlich des belgischen Postmonopols, und Rs. 393/92, *Gemeente Almelo v. Energiebedrijf NV* (1994) hinsichtlich der Alleinvertriebsrechte eines holländischen Elektrizitätsunternehmens. Beide Fälle waren im Vorlageverfahren zum Gerichtshof gelangt, und beide wurden zur weiteren Sachverhaltsaufklärung zurückverwiesen. Vgl. auch Rs. 159/94, *Kommission gegen Frankreich*, wo der Gerichtshof eine auf Artikel 169 EGV gestützte Klage abwies, da die Kommission die politisch gesetzten Zwecke, denen die französischen Monopole für den Import

Abwägung zwischen den Zielen des Wettbewerbsrechts und der nationalen *Service-public*-Arrangements begonnen (Gerber 1994), und zwar schon ehe der Amsterdamer Gipfel genau dies von ihm ausdrücklich verlangt hat.

Es gibt deshalb Grund zu der Hoffnung, daß mit der Vollendung des Binnenmarktprogramms und seiner Ausdehnung in Kernbereiche bestehender (und stark unterschiedlicher) *Service-public*-Lösungen der Nationalstaaten die politische Sensibilität gegenüber den Risiken, die mit der monomanen Maximierung des freien Marktwettbewerbs verbunden sind, nicht nur bei den mitgliedstaatlichen Regierungen, sondern auch bei der Kommission gewachsen ist. Gleichzeitig beginnt der Europäische Gerichtshof auch konzeptuelle Instrumente zu entwickeln, mit deren Hilfe die konkurrierenden Belange des unverfälschten Wettbewerbs einerseits und der auf dem Spiel stehenden verteilungsbezogenen, kulturellen und politischen Zielsetzungen etwa von Postmonopolen, subventionierten Theatern oder öffentlich-rechtlichem Fernsehen andererseits jeweils im Lichte der besonderen Umstände des Einzelfalls gegeneinander abgewogen werden können.

Zwar hat die Abwägung des Gerichtshofs bisher noch keine expliziten Kriterien hervorgebracht, die den Instanzgerichten (Hancher 1995), der nationalen Politik oder auch der Kommission klare Leitlinien vorgeben könnten (Maduro 1997). Aber vorerst ist das vielleicht gar nicht so schlecht. Die »kreative Mehrdeutigkeit« der Entscheidungsformeln des Gerichtshofs und der Amsterdamer Resolutionen könnte die Verfechter unverfälschten Wettbewerbs in der Generaldirektion IV und anderswo für die Opportunitätskosten ihrer begriffsjuristischen Ableitungen sensibilisieren; gleichzeitig sind die neuen Regeln aber unklar genug, um die protektionistischen Neigungen nationaler Politiker zu dämpfen und die Suche nach nationalen Lösungen, die nicht auf Kosten der Nachbarn gehen, zu verstärken. Man könnte also, mit anderen Worten, auf eine Annäherung an jene bipolaren Kriterien hoffen, die ich in einem früheren Artikel als »autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich« beschrieben habe (Scharpf 1994; vgl. auch Joerges 1996; Joerges/Neyer 1997). Unter den gegenwärtigen Bedingungen, so denke ich, kann die europäische Integration nur weiterkommen, wenn beide Ebenen die für den deutschen Föderalismus vom Bundesverfassungsgericht postulierten Maximen des »bundesfreundlichen Verhaltens« beachten. Das bedeutet, daß die europäische Politik der negativen wie der positiven Integration die Not-

und Export von Strom und Gas dienen sollten, nicht voll berücksichtigt und nicht dargelegt hatte, wie diese Zwecke ohne Handelsbeschränkung hätten erreicht werden können.

wendigkeit autonomer Lösungen auf nationaler Ebene respektieren muß, die den idiosynkratischen Präferenzen, Anschauungen, politischen Traditionen und institutionellen Strukturen der Staaten entsprechen. Gleichzeitig müssen nationale Akteure jedoch darauf Rücksicht nehmen, daß sie Mitglieder einer Staatengemeinschaft sind, die bei der Realisierung ihrer autonomen Lösungen den Interessen der anderen Mitglieder und der Verpflichtung auf ein gemeinsames Vorhaben Rechnung tragen müssen. Das Instrument zur Übersetzung dieser komplementären Verpflichtungen in Rechtssätze kann nur eine »Güterabwägung« sein, deren spezifische Implikationen sich in der für das Fallrecht charakteristischen Logik der kontrollierten induktiven Generalisierung von einem wohlbegründeten Präzedenzfall zum anderen entfalten müssen (Holmes 1881).

Ich komme deshalb zu dem Schluß, daß die Gefahren der direkten (rechtlichen) Auswirkungen der negativen Integration auf die nationale Problemlösungskapazität jetzt besser verstanden werden und sich deswegen besser kontrollieren lassen, als dies noch vor einigen Jahren erwartet werden konnte. Dies vermindert jedoch nicht die indirekten (ökonomischen) Wirkungen der transnationalen Mobilität und der Regulierungs- und Steuerkonkurrenz auf die Problemlösungsfähigkeit des Nationalstaats. Im vorhergehenden Kapitel habe ich nationale politische Optionen diskutiert, die sich im Vergleich zu den gegenwärtigen Lösungen gegenüber den wirtschaftlichen Zwängen des regulativen Wettbewerbs als widerstandsfähiger erweisen könnten. Aber deren Reichweite ist begrenzt, so daß das Interesse an der positiven europäischen Integration bei den Bevölkerungsgruppen und politischen Parteien lebendig bleibt, die in der Vergangenheit von staatlichen Eingriffen in die kapitalistische Wirtschaft profitiert haben.

In den verbleibenden Abschnitten werde ich deswegen Strategien diskutieren, die den europäischen Beitrag zur Problemlösung erhöhen könnten, ohne zugleich Interessenkonflikte zwischen den nationalen Regierungen im Rat zu provozieren. Zu diesen gehören auch »Koppelgeschäfte« und die »Ausgleichszahlungen« der europäischen Struktur- und Kohäsionsfonds, die in der Vergangenheit wichtig waren, um die Unterstützung widerstrebender Regierungen für die Weiterentwicklung des Binnenmarktes zu gewinnen (Haas 1980; Kapteyn 1991). Ihre Bedeutung ist allerdings unter den gegenwärtigen Haushaltszwängen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten sehr zurückgegangen, und unter den wahrscheinlichen Bedingungen nach einer Osterweiterung der Union wird der Spielraum für sie noch geringer. Auf sie soll hier nicht weiter eingegangen werden. Statt dessen untersuche ich nun die Eignung von Modellen der »abgestuften Integration« zur

Ermöglichung europäischer Politik in Problemfeldern, in denen die Divergenz nationaler Interessen einheitliche Lösungen nicht zuläßt.

5.3 Abgestufte Integration

Spätestens seit Willy Brandts Überlegungen zu einer Gemeinschaft mit zwei Geschwindigkeiten im Tindemans-Bericht (1975) übernommen wurden, stand die Idee, daß die positive Integration durch die eine oder andere Form der Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten vorangebracht werden könnte, auf der Tagesordnung der Gemeinschaft. Aber die Kriterien der Zuordnung eines Landes zu den oberen oder niedrigeren Rängen, zur Vor- oder Nachhut, zum Kern oder zur Peripherie der europäischen Integration blieben unklar. Einerseits ging es um politische Voraussetzungen und die Bereitschaft, auf nationale Souveränität zu verzichten und sich zu einer engeren Zusammenarbeit zu verpflichten, andererseits um wirtschaftliche Voraussetzungen und die Fähigkeit, im härteren Wettbewerb zu bestehen und höhere Leistungsstandards zu erfüllen (Grabitz 1984; Giering 1997).

Diese gegensätzlichen Perspektiven wurden nie zugunsten des einen oder anderen Kriteriums entschieden, und zugleich hat das Konzept der abgestuften Integration den Beigeschmack einer Mitgliedschaft zweiter Klasse behalten – auch nachdem das »*opting out*« aus gemeinsamen europäischen Verpflichtungen durch die britischen und dänischen Präzedenzfällen in gewissem Grade aufgewertet worden war. Jedenfalls erwiesen sich die Ergebnisse der Regierungskonferenz und des Amsterdamer Gipfels, die »engere Zusammenarbeit« und »Flexibilität« als einen der wichtigeren Punkte auf der Agenda stehen hatten, als enttäuschend. Im Bereich der Europäischen Gemeinschaft (im Unterschied zum zweiten und dritten Pfeiler der Union) ist jetzt zwar eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unter Inanspruchnahme der Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags möglich, jedoch wird ihr möglicher Umfang durch die folgenden wesentlichen Voraussetzungen eng gefaßt. Die beabsichtigte Zusammenarbeit

- muß mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betreffen und muß allen Mitgliedstaaten offenstehen und es ihnen gestatten, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen;
- sie muß durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat beschlossen werden; selbst dann hat jedoch ein einzelner Mitgliedstaat ein Vetorecht;

- sie darf Politiken, Aktionen und Programme der Gemeinschaft nicht beeinträchtigen; und
- sie darf keine Diskriminierung oder Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen und die Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen nicht verzerren (Art. K 15, 16 EUV; Art. 5 a EGV).

Wenn diese Bedingungen eingehalten werden müssen, wird die verstärkte Zusammenarbeit keine neuen Chancen der positiven Integration in Politikbereichen bieten, in denen gegenwärtig europäische Lösungen durch grundlegende Konflikte zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen blockiert werden. Wie am Ende des zweiten Kapitels ausgeführt, entstehen derartige Konflikte entweder aus

- ideologischen Meinungsverschiedenheiten über die angemessene Rolle des Staates gegenüber der Wirtschaft und die angemessene Rolle der Europäischen Union gegenüber den Nationalstaaten; aus
- fundamentalen ökonomischen Interessenkonflikten, die auf sehr große Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung oder auf strukturell unterschiedliche Fähigkeiten zur Nutzung des unbeschränkten Wettbewerbs zurückgehen; oder aus
- unterschiedlichen Präferenzen hinsichtlich des Inhalts gemeinsamer europäischer Politik, die aus grundlegenden Unterschieden der vorhandenen institutionellen Strukturen und Politikmuster auf nationaler Ebene resultieren.

Am Ende des dritten Kapitels habe ich gezeigt, daß diese Konflikte in der Vergangenheit europäische Lösungen in einer Reihe kritischer Politikbereiche blockiert haben, in denen nationale Lösungen durch die negative Integration und die wirtschaftlichen Zwänge des regulativen Wettbewerbs behindert werden. Zu diesen Politikbereichen gehören

- produktions- und standortbezogene Regelungen im Umweltbereich, die die Kosten für Produkte, die dem internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind, stark ansteigen lassen;
- Regelungen im Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen, von denen man glaubt, daß sie die Dispositionsfreiheit der Geschäftsführung oder die Flexibilität der Arbeitsmärkte einschränken;
- sozialpolitische Regelungen, von denen man glaubt, daß sie zu einer Erhöhung der Produktionskosten oder der Mindestlöhne führen; und
- die Besteuerung von mobilen Produktionsfaktoren, von Kapitaleinkommen und von Einkommen der international mobilen Erwerbstätigen.

Nichts spricht dafür, daß Konflikte dieser Art durch die in Amsterdam verabschiedeten Regeln und Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit vermieden oder leichter überwunden werden könnten. In den folgenden Abschnitten werde ich deswegen zunächst strategische Ansätze erörtern, mit deren Hilfe Fortschritte in diesen konfliktträchtigen Bereichen auch im Rahmen der gegenwärtigen institutionellen Strukturen und Verfahren der Gemeinschaft erzielt werden könnten. Als erstes behandle ich die Möglichkeit, uneinheitliche Standards für produktions- und standortbezogene Regelungen im Umweltbereich einzuführen.

5.3.1 Regelungen auf unterschiedlichem Niveau?

Im allgemeinen sind wirtschaftlich höher entwickelte Länder einer stärkeren Umweltbelastung ausgesetzt (und tragen mehr zur globalen Umweltverschmutzung bei) als weniger entwickelte. Gleichzeitig erlauben ihnen die höhere Produktivität ihrer Unternehmen und die größere finanzielle Leistungsfähigkeit ihrer Verbraucher und Steuerzahler, strengere Emissionswerte festzusetzen. Wenn man jedoch diese Standards auch in weniger entwickelten Ländern einführt, würden sie entweder die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen zerstören oder die finanzielle Leistungsfähigkeit von Verbrauchern und Steuerzahlern überfordern. Aus diesem Grund ist auf der europäischen Ebene ein Einvernehmen über Regelungen, die zu einem starken Anstieg der Produktionskosten führen würden, nur schwer oder gar nicht zu erreichen, und die Bilanz des europäischen Umweltschutzes ist deshalb bei den produktions- und standortbezogenen Regelungen⁷ bestenfalls höchst uneinheitlich (Golub 1996a, 1996c, 1997a).

Aber warum sollte das von Bedeutung sein, wenn es Ländern mit höherer Umweltbelastung und einer Präferenz für strengere Vorschriften freigestellt bleibt, die ihrer Situation entsprechenden anspruchsvollen Standards einzuführen? Da ihre höheren Kosten durch eine höhere Produktivität kompensiert werden, sollte die Drohung des Wettbewerbs von weniger hoch entwickelten Volkswirtschaften mit einem niedrigeren Umweltschutzniveau sie ja nicht von »nationalen Alleingängen« abhalten können. Was dagegen ins

7 Auch wenn anspruchsvolle Richtlinien doch beschlossen werden, wie dies etwa im Gewässerschutz und in der Luftreinhaltung der Fall ist, ist noch keineswegs gesichert, daß dann auch in allen Ländern die für eine effektive Implementation notwendigen Kontrollen und technisch aufwendigen Meßstationen eingerichtet werden.

Gewicht fällt, ist der regulative Wettbewerb zwischen Ländern mit gleicher durchschnittlicher Produktivität. Auch wenn es im Ergebnis aus Gründen, die im dritten Kapitel erörtert wurden, nicht zu einem »Wettkampf nach unten« kommen sollte, ist der drohende Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit zum praktisch unschlagbaren »Killerargument« gegen alle Vorschläge zur einseitigen *Anhebung* des Niveaus produktions- und standortbezogener Umweltschutzregelungen oder zur Einführung »grüner Steuern« auf nationaler Ebene avanciert.

Die Blockade könnte jedoch durch eine besondere Variante des »zweistufigen Europa« gelöst werden, das die Einführung von europäischen Regelungen mit unterschiedlichem Schutzniveau anstelle eines einzigen einheitlichen Emissionsstandards für alle Mitgliedstaaten erlauben würde. Soweit bekannt, wurde diese Möglichkeit auf der Regierungskonferenz nicht gesondert erörtert. Trotzdem ist die ihr zugrundeliegende Logik keineswegs ein Fremdkörper unter den Optionen der europäischen Politik. Diese umfassen vor allem bei Verhandlungen über die Aufnahme neuer Mitglieder zahlreiche Möglichkeiten, die volle Wirkung des *acquis communautaire* abzuschwächen oder zeitlich zu verschieben, wenn die betroffenen Länder andernfalls zu große Anpassungsschwierigkeiten hätten.⁸ Darüber hinaus können auch einzelne Kompetenznormen der Gemeinschaft »Schutzklauseln« enthalten, die vorübergehende Ausnahmen für Staaten erlauben, die noch nicht in der Lage sind, die volle Last einer einheitlichen Regelung zu tragen. Ein Beispiel dafür ist Artikel 130 s V EGV, der vorübergehende Derogationen und/oder finanzielle Unterstützung aus den Kohäsionsfonds erlaubt, wenn umweltpolitische Maßnahmen »für die Behörden eines Mitgliedstaats mit unverhältnismäßig hohen Kosten« verbunden wären.

Freilich halten alle diese Methoden den Anspruch auf Universalität aufrecht, und ihre Anwendung wird begrenzt durch die Bedingung, daß die erlaubten Ausnahmen befristet sein müssen. Deshalb müssen Länder, die sich auf absehbare Zeit ein hohes Schutzniveau ökonomisch nicht leisten könnten, auch weiterhin versuchen, europäische Regeln entweder ganz zu blockieren, ihr Schutzniveau zu reduzieren oder deren Wirkung im Implementationsprozeß abzuschwächen. Der Preis für den Oktroi einheitlicher Regeln unter stark unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen sind dann Unterschiede in der Implementation, die schwer zu kontrollieren sind und die

8 Einen Überblick über solche Lösungen bieten Nicoll (1984), Langeheine/Weinstock (1984) und – am umfassendsten – Ehlermann (1984).

ohne Kontrolle leicht die Bereitschaft anderer Länder zum strikten Vollzug europäischer Regeln untergraben könnten. All dies ließe sich ändern, wenn ausdrücklich und generell anerkannt würde, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sich im wirtschaftlichen Entwicklungsstand und in der durchschnittlichen Produktivität erheblich unterscheiden – und deshalb auch in ihrer Fähigkeit, europäische Regeln anzuwenden, welche die Produktionskosten wesentlich erhöhen.

Sobald diese Prämisse akzeptiert wird, erscheint die Lösung offensichtlich: Um die Anhebung des Schutzniveaus zu erleichtern und die Versuchungen eines Deregulierungswettbewerbs zu beseitigen,⁹ bedarf es der Harmonisierung produktions- und standortbezogener Regelungen auf europäischer Ebene – aber es bedarf nicht notwendigerweise eines einzigen, einheitlichen Standards. Statt dessen könnte es zwei Standards geben, mit jeweils unterschiedlichem Schutzniveau und unterschiedlichen Kosten.¹⁰ Für Länder über einem bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungsstand gälte dann der anspruchsvollere Standard, der ihren eigenen Bedürfnissen und Präferenzen entspricht. Gleichzeitig könnten die weniger entwickelten Länder ebenfalls gemeinsame Standards mit niedrigerem Schutzniveau und geringerer Kostenbelastung festlegen,¹¹ die sie jedoch immer noch vor der Gefahr eines ruinösen Wettbewerbs untereinander bewahren würden.

Wenn diese Möglichkeit existierte, könnte man erwarten, daß eine Vereinbarung über zweistufige Standards leichter zu erzielen wäre als ein Einvernehmen über einheitliche europäische Regelungen, die von allen Mit-

9 Bemerkenswerterweise umfaßt die negative Integration in der Europäischen Gemeinschaft zwar strikte Regeln zur Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen durch staatliche Beihilfen, durch bevorzugte Behandlung bei öffentlichen Ausschreibungen und durch andere Formen einer »positiven Diskriminierung« zugunsten nationaler Produzenten – aber keine Regeln, die den Deregulierungs- und Steuerwettbewerb begrenzen würden.

10 Wenn die Umweltpolitik anstelle der Festlegung von technischen Emissionsstandards in stärkerem Maße »grüne Steuern« auf Energieverbrauch und Emissionen einsetzen würde, wäre die Verwendung einer gleitenden Skala statt zweier diskreter Regulierungsstandards vorzuziehen. Dem entspräche der Vorschlag, das Aufkommen von Ökosteuern als (progressiv steigenden) Anteil am Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Staaten zu definieren, um so eine zu starke Belastung der ökonomisch schwächeren Mitgliedstaaten zu vermeiden (von Weizsäcker 1989).

11 Zwar reduziert die von der Kommission (auf britische Initiative hin) vollzogene Wende von Emissionsstandards zu immissionsorientierten Luftqualitätsstandards (Héritier et al. 1996) auch die regulativen Kosten weniger verschmutzter (das heißt weniger industrialisierter oder von den vorherrschenden Winden begünstigter) Länder. Jedoch lassen sich die Probleme grenzüberschreitender oder globaler Umweltverschmutzung nicht durch Maßnahmen bewältigen, die auf lokale Immissionswerte abstellen.

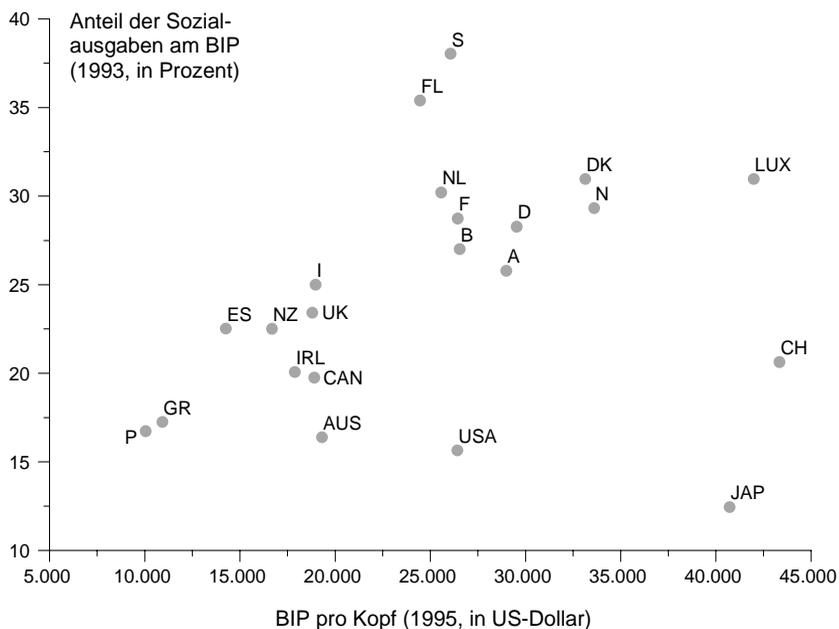
gliedstaaten in gleicher Weise angewandt werden müßten. Unter solchen Bedingungen könnte also die europäische Umweltpolitik eine viel aktivere Rolle spielen, als das gegenwärtig möglich erscheint. Bezieht man die Osterweiterung in die Betrachtung ein, käme darüber hinaus der Fortschritt bei den produktions- und standortbezogenen europäischen Regelungen völlig zum Erliegen, sofern nicht abgestufte Standards den weniger entwickelten Ländern das wirtschaftliche Überleben sichern.

5.3.2 Ein Mindestniveau für Sozialausgaben?

Möglicherweise könnte die Differenzierungslogik auch manche Schwierigkeiten überwinden, die der regulative Wettbewerb in der Sozialpolitik erzeugt hat. Wie ich oben im zweiten und dritten Kapitel gezeigt habe, wäre die Harmonisierung der europäischen Sozialsysteme extrem schwierig. Angesichts der strukturellen und institutionellen Heterogenität der nationalen Lösungen würde jeder Versuch einer Vereinheitlichung tiefgreifende strukturelle und institutionelle Veränderungen in den meisten der existierenden nationalen Systeme erforderlich machen. Deshalb käme es zu harten Auseinandersetzungen über die Wahl des europäischen Modells; und in den Ländern, die in dieser Schlacht den kürzeren ziehen, müßten große und einflußreiche Organisationen zerstört werden, in denen Hunderttausende von Arbeitnehmern ihren Lebensunterhalt verdienen und von deren Leistungen und Transferzahlungen große Teile der Wählerschaft abhängen. Kurz: Die politischen Schwierigkeiten einer institutionellen und strukturellen Angleichung voll entwickelter Sozialstaaten wären so überwältigend, daß völlig klar ist, warum niemand – weder die Regierungen noch die Oppositionsparteien, die Arbeitgeber oder die Gewerkschaften – gegenwärtig die Forderung erhebt, die Harmonisierung der Sozialpolitik oben auf die europäische Tagesordnung zu setzen. Aber muß das eine positive europäische Rolle bei der Reorganisation bestehender sozialstaatlicher Systeme, wie sie gegenwärtig auf allen nationalen Tagesordnungen steht, ausschließen?

Wie ich im vierten Kapitel zu zeigen versucht habe, gibt es in der Tat Optionen für eine Reorganisation der europäischen Sozialstaaten, die Massenarbeitslosigkeit und die zunehmende Ungleichheit auch unter den Bedingungen einer internationalisierten Wirtschaft bekämpfen könnten. Aber wie ich ebenfalls gezeigt habe, sind die Entwicklung und Durchsetzung solcher Lösungen schwierig. Unter den Zwängen des regulativen Wettbewerbs und akuter Finanzkrisen könnten sich die tatsächlich beschlossenen Veränderun-

Abbildung 5-1 Wohlstand und Sozialausgaben in 22 OECD-Ländern

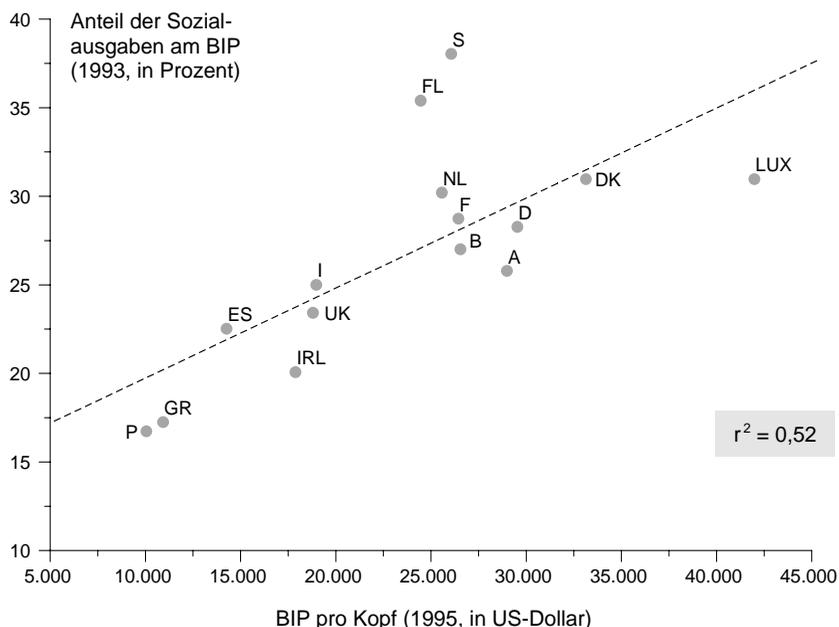


Quelle: OECD

gen leicht auf eine stückweise Demontage des Sozialstaats beschränken. Da alle Länder nun untereinander im Wettbewerb um Kapitalinvestitionen und Firmenstandorte stehen, versuchen alle, die Regulierungs- und Steuerlasten auf Kapital und Unternehmen zu reduzieren (S. Sinn 1993; H.-W. Sinn 1994). Alle unterliegen dann auch der Versuchung, die Ansprüche jener Gruppen – der Jungen, der Kranken, der Arbeitslosen und der Alten – zurückzuschrauben, die am meisten von öffentlichen Dienstleistungen und sozialstaatlichen Transferzahlungen abhängen.

Aber wie könnten Entscheidungen auf der europäischen Ebene hier einen Unterschied bewirken? Wenn es überhaupt Grund zum Optimismus gibt, folgt er aus der Beobachtung, daß trotz aller strukturellen und institutionellen Unterschiede der tatsächliche Sozialaufwand der Mitgliedstaaten der europäischen Union erstaunliche Übereinstimmungen aufweist. Nimmt man den Anteil aller Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt als Indikator, so wenden die reicheren Mitgliedstaaten (gemessen am Bruttoinlandsprodukt

Abbildung 5-2 Wohlstand und Sozialausgaben in 15 EU-Mitgliedstaaten



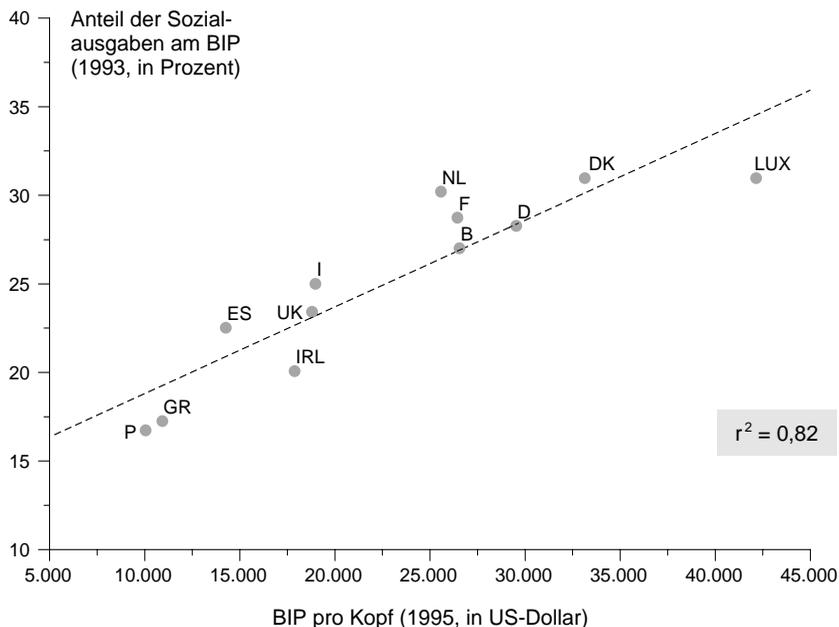
Quelle: OECD

pro Kopf) mehr für den Sozialstaat auf als die weniger reichen Länder. Das ist eine keineswegs triviale Beobachtung, weil für die Gesamtheit der industrialisierten OECD-Staaten zwischen Wohlstand und Sozialausgaben praktisch kein Zusammenhang besteht (Abbildung 5-1).

Der statistische Zusammenhang ist jedoch deutlich, wenn die Untersuchung auf die 15 Mitglieder der Europäischen Union beschränkt wird (Abbildung 5-2),¹² und er wird noch erheblich stärker, wenn die Untersuchung (auf der Grundlage der neuesten verfügbaren Daten aus den Jahren 1993 und 1995) nur auf die Mitgliedstaaten der Zwölfergemeinschaft erstreckt wird (wobei die Extremfälle Schweden und Finnland, die zu dieser

12 Wenn das Bruttosozialprodukt pro Kopf in »Kaufkraftparitäten« und nicht in US-Dollar zu jeweiligen Umrechnungskursen angegeben wird, ist der Zusammenhang etwas schwächer, und der Rang einiger Länder verändert sich; an der Schlußfolgerung ändert dies jedoch nichts.

Abbildung 5-3 Wohlstand und Sozialausgaben in 12 EU-Mitgliedstaaten



Quelle: OECD

Zeit ganz besondere Probleme zu bewältigen hatten, unberücksichtigt bleiben; Abbildung 5-3). Im wesentlichen wenden die reicheren europäischen Länder proportional größere Anteile ihres Bruttoinlandsprodukts für Sozialausgaben auf als ärmere Länder. Läßt man Schweden und Finnland außer Betracht, dann lassen sich die Unterschiede in der Sozialausgaben-Quote während der letzten Jahren fast vollständig durch Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit erklären.

Man kann diese hohe Korrelation als Ausdruck eines latenten Konsenses unter den Mitgliedstaaten der Union interpretieren, demzufolge die relative Bedeutung des Sozialstaats ungeachtet struktureller und institutioneller Unterschiede in dem Maße zunehmen soll, wie der Wohlstand eines Landes steigt. Darüber hinaus sprechen die Daten auch für die Möglichkeit, daß der latente Konsens in eine explizite Vereinbarung zwischen den europäischen Regierungen umgewandelt werden könnte, nach der Einschnitte in den So-

zialstaat zu vermeiden wären, welche die Gesamt-Sozialausgaben eines Landes unter einen unteren Schwellenwert absinken ließen, der seiner relativen Wohlstandsposition entspricht. Im Diagramm könnte diese untere Schwelle etwa durch die Verbindungslinie zwischen den Positionen von Portugal und Luxemburg – das heißt den Staaten mit den relativ niedrigsten Werten – markiert werden. Wenn eine solche Regelung gelten würde, würde sie die Größenordnung zulässiger Einsparungen bei Sozialleistungen und Sozialeinrichtungen insgesamt beschränken; den Ländern blieben jedoch oberhalb dieses rein quantitativ definierten Grenzwerts weiterhin alle strukturellen oder institutionellen Reformen, die sie für nötig oder politisch opportun halten, freigestellt.¹³ Eine solche Vereinbarung würde die Gefahr (oder die »Versprechung«) eines »kompetitiven Sozialabbaus« aus der wechselseitigen Einschätzung der Länder Europas ausblenden, und sie würde derartige Optionen auch in nationalen Diskussionen zur Reform des Sozialstaats ausschließen. Auf diese Weise könnte eine im Prinzip konsensfähige Vereinbarung auf der europäischen Ebene in der Tat die nationalen politischen Entscheidungen von der Tyrannei des regulativen Wettbewerbs befreien.¹⁴

13 Dabei wären jedoch zwei technische Probleme zu beachten: Da die Sozialausgaben stark von der Arbeitslosenquote abhängen, sollte eine Verringerung der Ausgaben, die durch einen Anstieg der Beschäftigung bewirkt wurde, bei der Definition der Abweichungen vom Schwellenwert nicht berücksichtigt werden. Zum zweiten müßte die Art der Posten, die in die Definition der »gesamten Sozialausgaben« einzubeziehen sind, viel genauer geprüft werden, als dies für die Zwecke der OECD-Studie (OECD 1996b), die den obigen Diagrammen zugrunde liegt, erforderlich war. Dies erscheint besonders wichtig im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen »öffentlichen« oder durch Gesetz oder Tarifvertrag vorgeschriebenen »privaten Pflicht-Ausgaben« einerseits und den »freiwilligen privaten Ausgaben« andererseits.

Jedoch wären sowohl die Vereinbarung selbst als auch die Daten, auf die sie sich beziehen würde, das Ergebnis von zwischenstaatlichen Verhandlungen, die nicht erfolgreich sein könnten, wenn den Regierungen nicht an der Festlegung wirksamer Beschränkungen gelegen wäre. Deswegen können die Regierungen in den Verhandlungen auch sicherstellen, daß die Kriterien, nach denen sie beurteilt werden wollen, auf die spezifischen Bedingungen der betroffenen Länder abgestimmt werden.

14 Möglicherweise könnte ein ähnliche Bezugnahme auf den Anteil des Bruttoinlandsprodukts, der den öffentlichen Kassen aus Steuern auf Kapitaleinkünfte zufließt, auch zur Überwindung der schon lange währenden Blockade der europäischen Steuerharmonisierung beitragen (Rasch 1996).

5.3.3 Koordinierte institutionelle Reformen?

Für sich allein wäre freilich die Vereinbarung eines Mindestniveaus an Sozialausgaben nur eine Zwischenlösung, mit der Zeit für die unvermeidliche strukturelle Transformation der europäischen Sozialstaaten gewonnen werden könnte. Diese Reformen müssen zwar auf nationaler Ebene stattfinden, sie könnten jedoch von einer Koordination auf europäischer Ebene profitieren. Diese Vorzüge sind vielleicht für die Transferzahlungen und Dienstleistungen der staatlichen Sozialpolitik offensichtlicher als für kollektive Arbeitsbeziehungen auf Unternehmens- oder Branchenebene. Tatsächlich sind sie jedoch in beiden Bereichen wichtig.

Sozialpolitik

Auch wenn Reformen des Sozialstaats auf nationaler Ebene beschlossen werden müssen, ist es für die Zukunft der Sozialpolitik in Europa wichtig, daß die gegenwärtige institutionelle Heterogenität zwischen den nationalen Sozialsystemen verringert wird. Wenn diese aber derzeit eine sozialpolitische Koordination unmöglich macht, müßte sie dann nicht auch konvergenzorientierte institutionelle Reformen ausschließen? Das wäre in der Tat wahrscheinlich, wenn die Konvergenz in einem einzigen Schritt erreicht werden müßte. Die Positionen im institutionellen Status quo sind zu weit voneinander entfernt, als daß Verhandlungen über einheitliche Lösungen aussichtsreich wären. Aber ein zweistufiges Verfahren könnte eher Erfolg haben. In einem ersten Schritt könnte man versuchen, eine Einigung »im Prinzip« über die zukünftigen Konturen europäischer Sozialsysteme zu erreichen, die in der Lage sein müßten, ein hohes Beschäftigungsniveau und eine ausreichende soziale Absicherung gegen die Risiken von Arbeitslosigkeit, Krankheit und Armut auch unter den Bedingungen der absehbaren demographischen Veränderungen, der sich wandelnden Familienstrukturen, der Strukturänderungen auf dem Arbeitsmarkt und des verschärften internationalen Wettbewerbs zu erreichen. Wie die Beiträge zur OECD-Konferenz über »Die sozialpolitische Agenda nach dem Jahr 2000« gezeigt haben, sind diese Konturen bereits sichtbar. Offenbar konvergieren Vorschläge ganz verschiedener Herkunft auf eine Kombination von Modellen, die einerseits die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit wenigstens teilweise durch beschäftigungsfördernden Einkommensbeihilfen für Geringverdienende ersetzen, und die andererseits die Altersvorsorge in eine stark redistributive und umlagefinanzierte Grundversorgung und eine beitragsbezogene und kapital-

basierte Zusatzversorgung aufteilen würden (Bovenberg/van der Linden 1997; Esping-Andersen 1997; Havemann 1997). Auch wenn sie radikale Abweichungen vom Status quo beinhalten, scheinen Vorschläge dieser Art erstaunlich unkontrovers zu sein – vorausgesetzt, die Diskussion dreht sich um die abstrakte Opportunität und Effektivität von langfristigen Lösungen (OECD 1997b).¹⁵

Die Schwierigkeiten auf dem Weg zu einem Konsens wären natürlich viel größer, wenn es zum zweiten Schritt kommen sollte – dem Übergang von den heterogenen Status-quo-Institutionen und den politischen Zwängen der einzelnen Länder zu einem funktional überlegenen und konvergenten Modell des zukünftigen europäischen Sozialstaats (Esping-Andersen 1996). Aber hier könnte die Gemeinschaft den Umstand nutzen, daß die strukturelle und institutionelle Heterogenität zwar insgesamt sehr groß, aber eben nicht universell ist. Wie Wilensky, Flora, Esping-Andersen und andere gezeigt haben, lassen sich die europäischen Sozialstaaten in institutionelle »Familien« einteilen, die bestimmte historische Wurzeln, grundlegende Wertorientierungen, Lösungskonzepte und Verwaltungspraktiken gemeinsam haben und deren pfadabhängige Entwicklung sie gezwungen hat, ähnliche Schwierigkeiten auf ähnliche Art zu bewältigen.¹⁶ Ohne ins Detail zu gehen, lassen sich innerhalb der Europäischen Union wenigstens vier solcher »Familien« identifizieren:

- skandinavische Sozialstaaten, die überwiegend aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden und die großzügige Einkommensersatzleistungen mit universell verfügbaren und qualitativ hochstehenden staatlichen Dienstleistungen, einschließlich eines staatlichen Gesundheitsdienstes, verbinden;
- kontinentale Systeme mit relativ großzügigen sozialen Transferleistungen und Gesundheitssystemen, die hauptsächlich aus lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen finanziert werden und bei denen soziale Dienste eine relativ geringe Bedeutung haben;

15 Insgesamt wäre wohl bei den bisher steuerfinanzierten Systemen mit einer stärkeren Betonung des Versicherungsprinzips zu rechnen – schon weil nur dieses bei zunehmender internationaler Mobilität eine relativ eindeutige Zuordnung von Anspruchsberechtigten und Leistungsverpflichteten ermöglicht und die Anreize für Armuts- oder Wohlfahrtswanderungen begrenzt. Dies muß, wie das Beispiel der schweizerischen Alters- und Hinterbliebenenversorgung (AHV) zeigt, nicht unvereinbar mit einer stark umverteilenden Grundsicherung sein.

16 Vgl. zum Beispiel Wilensky (1975), Alber (1982), Flora (1986), Esping-Andersen (1990), Alber/Bernardi-Schenkluhn (1991), Castles/Mitchel (1993), J. Schmid (1996).

- südliche Systeme, die weniger umfassende und großzügige Versionen des kontinentalen Modells darstellen; und
- das britisch-irische System, das durch steuerfinanzierte und egalitäre Grundrenten, Gesundheitsversorgung und Arbeitslosenunterstützung charakterisiert ist, während es andere Formen von Einkommenssicherung und Dienstleistungen der Privatinitiative und der Familie überläßt.

Diese Gruppierungen lassen sich nicht exakt voneinander abgrenzen. So kombinieren etwa die Niederlande Elemente der kontinentalen und der skandinavischen Modelle; und Italien entspricht zwar in vieler Hinsicht dem kontinentalen Modell, jedoch wurde sein Gesundheitssystem in den siebziger Jahren nach britischem Vorbild reformiert, und es weist daneben auch noch einige der Charakteristika des südlichen Modells auf (Alber/Bernardi-Schenkluhn 1991). Trotzdem kann man sagen, daß sich unter den gegenwärtigen Mitgliedern der Union unterschiedliche Gruppen von Ländern befinden, die bedeutsame Aspekte ihrer sozialstaatlichen Strukturen und Institutionen gemeinsam haben, die also wohl ähnliche Probleme zu bewältigen haben, und die deswegen nicht nur von der Analyse ihrer Erfahrungen wechselseitig profitieren dürften, sondern auch von der Koordination ihrer Reformstrategien. Wenn diese Diskussionen von der Kommission organisiert und begleitet werden, dann sollte es auch möglich sein, Initiativen auf den Weg zu bringen, die auf lange Sicht zu einer größeren institutionellen Konvergenz führen.

Kollektive Arbeitsbeziehungen

Ebenso wichtig wären koordinierte Vorgehensweisen für die Reform der nationalen Systeme kollektiver Arbeitsbeziehungen, in denen die institutionellen Unterschiede sogar noch größer erscheinen als in den Bereichen der staatlichen Sozialpolitik. Hier kann man etwa unterscheiden zwischen Ländern mit starken und zentralisierten Industriegewerkschaften und einer Tradition des sektoralen Korporatismus (Skandinavien, Österreich, Deutschland, die Niederlande), Ländern mit zentralisierten aber gegeneinander konkurrierenden Richtungsgewerkschaften und einer starken Rolle des Staates (Frankreich, Italien) und schließlich Großbritannien mit seinen organisatorisch fragmentierten Gewerkschaften und stark dezentralisierten, »marktnahen« Kollektivverhandlungen (Crouch 1993). Sie alle sind durch die Vollendung des Binnenmarktes unter Druck geraten, der mit dem Übergang zur Europäischen Währungsunion noch erheblich zunehmen wird.

Am stärksten spürbar sind die Reformzwänge gegenwärtig in den skandinavischen und kontinentalen Systemen mit korporatistischen Arrangements auf sektoraler und nationaler Ebene und unterschiedlichen Mitbestimmungsstrukturen auf Unternehmensebene. Da sie den höchsten Institutionalisierungsgrad aufweisen, werden ihnen Wettbewerbsnachteile im Vergleich zur Flexibilität rein marktgesteuerter anglo-amerikanischer Systeme nachgesagt. Trotzdem haben Länder mit korporatistischen Strukturen und kooperativen Arbeitsbeziehungen in der Vergangenheit beträchtlich von ihrer Fähigkeit profitiert, den Lohnkostendruck unter Kontrolle zu halten und die industrielle Produktivität zu steigern (Scharpf 1987; Streeck 1992; Garrett 1998). Diese Vorteile könnten leicht verloren gehen, wenn jedes Land für sich auf die Forderungen nach mehr Marktflexibilität und unbeschränkten Prärogativen der Unternehmensleitung reagieren und dabei die institutionellen Voraussetzungen der Kooperation zerstören würde (Streeck 1995b, 1997a). In Anbetracht der institutionellen Heterogenität der nationalen Systeme besteht sicherlich keine Chance für die Schaffung eines universellen europäischen Regimes kollektiver Arbeitsbeziehungen, das den sektoralen Korporatismus in allen Mitgliedstaaten oder die deutsche Mitbestimmung in den europäischen Unternehmensverfassungen institutionalisieren würde (Streeck 1997b). Wenn aber wenigstens die Reformen in der Gruppe der korporatistischen Länder koordiniert werden könnten, so stiegen die Chancen für Lösungen, welche zwar die Flexibilität erhöhen, gleichzeitig aber die Vorteile sichern würden, die der kooperative Korporatismus in der Vergangenheit ermöglicht hat.¹⁷

Die größere Anpassungslast freilich wird wohl in den europäischen Ländern zu bewältigen sein, deren kollektive Arbeitsbeziehungen weder korporatistisch noch überwiegend marktgesteuert sind, und in denen der Staat offenbar seine bisher dominierende Rolle in der Lohnbildung nicht mehr ausüben kann. Sie scheinen sowohl gegenüber Ländern mit flexibleren Arbeitsmärkten als auch gegenüber Ländern mit disziplinierteren und kooperativeren Gewerkschaften Wettbewerbsnachteile in Kauf nehmen zu müssen. Um ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre Attraktivität für international mobile Kapitalinvestoren zu erhöhen, werden sie sich wohl in die eine oder die an-

17 Ein charakteristischer Nachteil korporatistischer Systeme liegt in ihrer Komplexität und fehlenden Transparenz für fremde Investoren, die durch die Vielfalt nationaler Gesellschaftsformen noch erheblich vergrößert wird. In einer Zeit, in der die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen steigt, könnte also die bloße Koordination an sich schon die Attraktivität aller korporatistischen Systeme verbessern.

dere Richtung – auf das korporatistische¹⁸ oder das britische Modell¹⁹ hin – bewegen müssen. Aber auch hier wären die verfügbaren Optionen leichter zu klären, wenn die Staaten, die vor denselben Problemen stehen, sich auf ein koordiniertes Vorgehen einigen könnten.

Gesucht: Möglichkeiten der sub-europäischen Koordination

Wenn die Amsterdamer Entscheidungen zur »verstärkten Zusammenarbeit und Flexibilität« die Bildung von Gruppierungen erlaubt hätten, die weniger als die Hälfte aller Mitgliedstaaten erfassen, hätte man die institutionelle Infrastruktur der Gemeinschaft und die analytischen und koordinativen Dienste der Kommission für Reformen nutzen können, die den gemeinsamen institutionellen Bedingungen der unterschiedlichen Ländergruppen gerecht würden und zugleich die langfristig wünschenswerte Konvergenz der europäischen Sozialstaaten begünstigt hätten. Ein solches Arrangement hätte allen Tendenzen zur »kompetitiven Demontage des Sozialstaats« einen Riegel vorgeschoben. Wichtiger noch: Auch die innerstaatlichen Auseinandersetzungen über die Reform des Sozialstaats hätten gegenüber allfälligen Widerständen vom Legimitätsbonus international koordinierter Lösungen und vielleicht sogar von der rechtlichen Wirkung von EG-Richtlinien profitieren können.

Unter den gegebenen Umständen fehlt jedoch die institutionelle Infrastruktur, die der Koordination am dienlichsten wäre. Die Heterogenität vorhandener nationaler Strukturen und Institutionen und der spezifischen Probleme, mit denen sie es zu tun haben, sind viel zu groß, als daß die Entwicklung einheitlicher Reformstrategien möglich wäre; gleichzeitig jedoch haben rein nationale Reformbemühungen mit den Zwängen des internationalen regulativen Wettbewerbs zu kämpfen, die eine Entscheidung für suboptimale Reformlösungen begünstigen. Selbst unter diesen Bedingungen ist es aber nötig, deutlich zu machen, daß koordinierte Reformstrategien zwi-

18 In diese Richtung hat sich Italien jedenfalls während der letzten Jahre bewegt. Anders hätten dort die Maastricht-Kriterien der Währungsunion nicht erfüllt werden können.

19 Auch das britische Modell hat freilich seine Schwierigkeiten. Zwar sind die Gewerkschaften unter der Thatcher-Regierung organisatorisch geschwächt worden, aber die dezentralisierten Verhandlungen ermöglichen nach wie vor die volle Ausschöpfung lokaler Lohnerhöhungsspielräume – und die Konkurrenz zwischen den Einzelgewerkschaften zwingt diese, solche Spielräume auch zu nutzen (Scharpf 1987). Deshalb kommt es in der Phase eines Wirtschaftsaufschwungs in Großbritannien zu früheren und stärkeren Lohn- und Preissteigerungen als etwa in Deutschland (Economist, 25.7.1998: 37–38).

schen Ländern, die kritische institutionelle Vorbedingungen gemeinsam haben, grundsätzlich erfolgversprechender sind als einseitige Strategien auf nationaler Ebene.

Gesucht werden deshalb institutionelle Arrangements, die es Ländern mit ähnlichen Problemen erlauben, ihre Reformstrategien zu koordinieren. Vielleicht ließen sich einige dieser Bedingungen auch durch Arrangements nach dem Vorbild des Schengen-Vertrags außerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft erfüllen – aber dabei ginge nicht nur die organisatorische Unterstützung durch die Kommission verloren, sondern ein solches Vorgehen würde auch ein höheres Konsensniveau zwischen den beteiligten Regierungen voraussetzen, als es vor Beginn der analytischen und konzeptuellen Arbeiten, die zur Identifizierung gemeinsamer Lösungen nötig sind, zu erwarten wäre. Aber auch wenn es zunächst nur zur Zusammenarbeit einiger Länder außerhalb des gemeinschaftlichen Rahmens käme, so könnte doch eine spätere Regierungskonferenz – so wie es jetzt beim Schengen-Abkommen geschah, einen Weg finden, um solche Arrangements in die Verfassung der Europäischen Union zu integrieren.

Zusammenfassung

Die Legitimität der europäischen Mehrebenenpolitik

Wenn wir nun zu den im Anfangskapitel gestellten Fragen zurückkehren, welche Folgerungen lassen sich dann für die demokratische Legitimität der europäischen Mehrebenenpolitik ziehen?

Zunächst gibt es keinen Grund, das skeptische Urteil zur input-orientierten Legitimität der europäischen Politik zu revidieren. Keines der Argumente, die dafür angeführt werden können (z.B. Habermas 1996; Weiler 1995, 1997a, 1997b), kann das dreifache Defizit überwinden – den Mangel einer präexistierenden kollektiven Identität, das Fehlen europaweiter politischer Diskurse und die Abwesenheit einer europaweiten institutionellen Infrastruktur politischer Parteien und gemeinsamer Medien, welche die politische Verantwortlichkeit von Amtsinhabern gegenüber einer europäischen Wählerschaft sicherstellen könnte. Gewiß könnten einige dieser Defizite durch realisierbare, oder zumindest nicht von vornherein unmögliche, institutionelle Reformen verringert werden – so zum Beispiel durch die direkte Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament und seine volle politische Verantwortlichkeit diesem gegenüber.¹

Aber die Gesamtperspektive hat sich eher verschlechtert, nachdem auf dem Amsterdamer Gipfel beschlossen wurde, daß mit den Verhandlungen über die Osterweiterung auch ohne eine vorherige Einigung über die mini-

1 Nützlich und sogar ohne Vertragsänderung realisierbar wäre der von Tommaso Padoa Schioppa stammende und von Jacques Delors aufgegriffene Vorschlag an die europäischen Parteigruppen, sich jeweils auf ihren Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission zu verständigen und diesen im Europa-Wahlkampf zu präsentieren. Dies würde die öffentliche Aufmerksamkeit in allen Ländern auf ein europapolitisches Thema lenken, die Regierungen könnten den so legitimierten Kandidaten bei ihrem Vorschlag nicht übergehen, und die Kommission wäre gezwungen, ihre Prärogativen politisch sensibler auszuüben.

mal nötigen Verfassungsreformen zu beginnen sei (Griller et al. 1997). Mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten wird sich die wirtschaftliche, institutionelle, kulturelle und sprachliche Heterogenität der Union nochmals vergrößern, und damit werden die Aussichten auf die Ausbildung einer kollektiven europäischen Identität und auf europaweite politische Diskurse, welche Mehrheitsentscheidungen in politischen Kernfragen legitimieren könnten, auf eine noch fernere Zukunft vertagt. Daraus folgt, daß die europäische Politik für die absehbare Zeit nicht als *Herrschaft durch das Volk* legitimiert werden kann, und daß alle Versuche, input-orientierte Legitimationsargumente in Anspruch zu nehmen, nur den Eindruck eines nicht behebbaren europäischen Demokratiedefizits verschlimmern würden. Aus diesem Grund werden nun auch Initiativen zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und zur Verringerung der Größe der Kommission in dem Maße schwieriger, wie die Angst vor Abstimmungsniederlagen auch bei denjenigen Staaten wächst, die sich in der Vergangenheit für Abstimmungsregeln nach mehrheitsdemokratischem Muster einsetzen.

Jedoch hatten, wie ich im ersten Kapitel zu zeigen versuchte, input-orientierte Konzepte auch in demokratischen Verfassungsstaaten niemals die volle Legitimationslast für die Ausübung staatlicher Gewalt zu tragen. Überall werden sie ergänzt, und in vielen Politikbereichen (z.B. in der Geldpolitik und in der Vielzahl von Fragen, deren Lösung der Rechtsprechung überlassen wird) werden sie sogar ganz verdrängt von output-orientierten Konzepten. Diese schaffen Legitimation, indem sie deutlich machen, auf welche Weise bestimmte institutionelle Arrangements der *Herrschaft für das Volk* förderlich sind – was besagen soll, daß sie Entscheidungen begünstigen, die sich als Verwirklichung konsensualer Gemeinwohlvorstellungen rechtfertigen lassen. Nach der klassischen (oder Kantschen) Terminologie stehen diese Konzepte nicht im Kontext *demokratischer*, sondern *republikanischer* Legitimitätsvorstellungen; im Zusammenhang eines die input- und output-orientierten Dimensionen integrierenden Verständnisses effektiver demokratischer Selbstbestimmung kommt es hier auf die institutionelle Fähigkeit zu wirksamen Problemlösungen und auf das Vorhandensein institutioneller Schutzmechanismen gegen den Mißbrauch staatlicher Macht an. Im Prinzip gibt es jedenfalls keinen Grund, warum sich die Ausübung öffentlicher Gewalt auf europäischer Ebene nicht ebenfalls auf output-orientierte Legitimitätskonzepte stützen könnte.

Wenn es darüber Zweifel gibt, so steht dahinter kaum die ernsthafte Sorge, daß die europäischen Kompetenzen zum Vorteil der Regierenden mißbraucht werden könnten. Obwohl die politische Verantwortlichkeit der

Kommission und ihres Präsidenten im Vergleich zu einer parlamentarischen Demokratie recht schwach wirkt, erscheint die Abhängigkeit positiver Aktionen der Kommission von der Unterstützung durch die Regierungsvertreter im Rat beziehungsweise von einer Billigung durch den Europäischen Gerichtshof stark genug, um die Gefahr absichtlicher Manipulationen weitgehend auszuräumen. Zweifelhafter ist dagegen die europäische Fähigkeit zur effektiven Problemlösung. In dieser Hinsicht gibt es jedoch signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Bereichen europäischer Politik.

Ausgehend von der Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration (die mit der Unterscheidung zwischen marktschaffenden und marktkorrigierenden Politiken verwandt, aber nicht identisch ist) habe ich im zweiten Kapitel gezeigt, daß Kommission und Gerichtshof den erstgenannten Integrationstyp zu einem überaus wirksamen Instrument entwickelt haben, mit dem nationale Behinderungen des freien Verkehrs von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit unterbunden und Wettbewerbsverfälschungen korrigiert werden können. Die Legitimation dieser Politik der Marktintegration basiert formell auf dem Primärrecht der Verträge, die von den Regierungen aller Mitgliedstaaten abgeschlossen und von ihren Parlamenten ratifiziert wurden. Aber die Instrumente der negativen Integration werden nun auch zur Liberalisierung und zur Privatisierung einer großen Zahl von Dienstleistungs- und Infrastrukturaufgaben eingesetzt, die in allen Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses und noch für Jahrzehnte danach vom Marktwettbewerb ausgenommen waren. Die materielle Legitimation dieser europäischen Liberalisierung des *service public* und der »Daseinsvorsorge« beruht also letztlich nur auf der Autorität der europäischen und nationalen Rechtsordnungen – und auf dem Freiraum, den diese einer nicht von demokratisch verantwortlichen Regierungen und Parlamenten kontrollierten richterlichen Rechtsschöpfung eröffnen. Mit anderen Worten: Ihre Akzeptanz basiert auf einem Legitimitätsglauben, der den internen Kontrollmechanismen des Rechtssystems und der Legitimation richterlicher Rechtsschöpfung durch Diskurse innerhalb der juristischen Profession vertraut, die – so jedenfalls die Hoffnung – in allgemein geteilten Vorstellungen von Gemeinwohl und Gerechtigkeit verwurzelt sind.

Demgegenüber können positive Integration und marktkorrigierende Interventionen auf europäischer Ebene nur in einem sehr beschränkten Maße von den eigenständigen Rechtsetzungskompetenzen der Kommission und den Rechtsschöpfungsmöglichkeiten des Gerichtshofs profitieren. Sie hängen vielmehr von der politischen Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat und zunehmend auch des Europäischen Parlaments ab. Unter

diesen Bedingungen, so habe ich gefolgert, steht die output-orientierte Legitimität europäischer politischer Entscheidungen, die diese sehr hohen Hürden tatsächlich überwinden, kaum im Zweifel. Im Vergleich zu politischen Prozessen im Nationalstaat ist der Kreis der Interessen, die auf europäische Prozesse einwirken können und in ihnen berücksichtigt werden, weiter gezogen; und die Tatsache, daß Interessenkonflikte nicht durch knappe Mehrheitsentscheidungen geregelt werden können, macht es wahrscheinlich, daß die tatsächlich beschlossenen Lösungen das Ergebnis ernsthafter Bemühungen um allseits akzeptable Lösungen sein werden. Überdies wird die Wahrscheinlichkeit, daß potentiell konsensfähige Lösungen tatsächlich gefunden und schließlich angenommen werden, auch durch die aktive Rolle der supranationalen Kommission, die guten Dienste der »europäisierten« Beamten im Rat der ständigen Vertreter und durch die Einbindung nationaler Vertreter in die »deliberativen« Diskussionen der Brüsseler »Komitologie« (Joerges/Neyer 1997) gesteigert.

Aber selbst wenn alle optimistischen Behauptungen über die »supranationale« Effektivität der europäischen Institutionen (die ich hier gewiß etwas überzeichnet habe) voll zuträfen, änderte dies nichts an dem harten »intergouvernementalen« Erfordernis, daß auch die Zustimmung der nationalen Regierungen für alle wichtigen Entscheidungen der positiven Integration nötig ist. Diese haben aber nicht nur starke Anreize, in europäischen Verhandlungen die nationalen Interessen zu vertreten, die sie selbst und ihre Wähler für wichtig halten – sondern genau das ist auch ihre Amtspflicht, deren Verletzung die Opposition anprangern müßte. Deswegen gibt es deutliche Grenzen für die »deliberative« Neudefinition der nationalen Interessen in europäischen Verhandlungen. Das bedeutet auch, daß es weite Bereiche der europäischen Politik gibt, in denen Entscheidungen nicht zustande kommen können, weil die effektiven Problemlösungen außerhalb des »Verhandlungsraums« liegen, der für jede Regierung durch ihre »beste Alternative zu einer Vereinbarung« begrenzt wird (Scharpf 1997a: Kap. 6).

Deshalb sollte es nicht überraschen, daß Wissenschaftler, die unterschiedliche Politikfelder im Bereich der positiven Integration untersucht haben, zu höchst unterschiedlichen Einschätzungen der Problemlösungsfähigkeit europäischer Entscheidungsprozesse gelangt sind. Wie ich im dritten Kapitel gezeigt habe, lassen sich diese Unterschiede im allgemeinen recht gut durch die zugrundeliegenden Interessenkonstellationen in den Sitzungen der Fachminister erklären. Wo diese Interessen übereinstimmen oder sich ergänzen, können europäische Politikprozesse (wegen ihrer stärkeren Spezialisierung und wegen der Festlegung der Tagesordnung durch die Kom-

mission) sogar ehrgeizigere Ziele durchsetzen, als dies in den fortschrittlichsten Mitgliedstaaten möglich wäre. Am wahrscheinlichsten ist das für produktbezogene Sicherheits- und Umweltnormen, weil hier gemeinsame europäische Standards notwendig sind, um die wirtschaftlichen Vorteile des größeren europäischen Marktes zu realisieren. Ähnliche Bedingungen herrschen aber auch in einigen anderen Politikbereichen (Eichener 1997; Joerges/Neyer 1997; Pollack 1997b; Scharpf 1997a; Vogel 1997).

Hingegen ist die europäische Handlungsfähigkeit bei Maßnahmen der positiven Integration in jenen Bereichen systematisch beschränkt, in denen nationale Interessen divergieren und in denen – da legitimierende Mehrheitsentscheidungen nicht möglich sind – opponierende Länder nicht einfach überstimmt werden können. Wie im zweiten und dritten Kapitel gezeigt wurde, ist dieses Ergebnis besonders wahrscheinlich bei marktkorrigierenden Regelungen, welche die Produktionskosten ohne einen direkten Nutzen für einzelne Verbraucher heraufsetzen oder die Rendite nach Steuern für Kapitalinvestitionen verringern würden – so etwa bei produktions- und standortbezogenen Regelungen im Umweltschutz, bei Regelungen im Bereich der Sozialpolitik und der kollektiven Arbeitsbeziehungen sowie bei steuerrechtlichen Vorschriften mit redistributiver Zielsetzung. In diesen Feldern können Interessenkonflikte zwischen reichen und ärmeren Ländern oder zwischen Ländern mit stark unterschiedlichen Strukturen den Konsens über gemeinsame europäische Regelungen erschweren oder vereiteln.

Dies ist auch nicht nur eine Frage der Abstimmungsregeln. Marktkorrigierende Normen können ihre Wirkung nur im Zusammenhang einer komplexen Konfiguration von Regeln und tatsächlicher Praxis erreichen, die zugleich allokativer Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit sichern und die nicht-ökonomischen Werte einer Gesellschaft schützen müssen. Wie die anwachsende Literatur zu den »Varianten des Kapitalismus« zeigt (Albert 1993; Berger/Dore 1996; Crouch/Streeck 1997; Hollingsworth/Boyer 1997), unterscheiden sich die hochentwickelten westlichen Ökonomien deshalb auch nicht nur in der geringeren oder größeren *Intensität*, mit der die kapitalistische Wirtschaft in gesellschaftliche Institutionen eingebunden (d.h. durch sie beschränkt und unterstützt) wird, sondern auch in den *charakteristischen Modalitäten* dieser institutionellen Einbindung (Streeck 1998). Mit anderen Worten: Es existiert weder ein einheitlicher Typ eines »nicht-anglo-amerikanischen Kapitalismus« noch ein einheitliches »europäisches Sozialmodell«, das für die Europäische Gemeinschaft vorgeschrieben werden könnte, wenn nur im Ministerrat die nötigen Mehrheiten zustande kämen. Statt dessen gibt es unterschiedliche, historisch bedingte und komplexe nationale

Lösungen, die tief in den Institutionen, Werten und etablierten Verfahrensweisen bestimmter Gesellschaften verwurzelt sind. Gewiß entwickeln und wandeln sie sich ständig, aber wenn die Weiterentwicklung von der bloßen Demontage unterschieden werden soll, dann müssen sich die Ergebnisse dieser pfadabhängigen Veränderungen voneinander unterscheiden. Die einzige Lösung, die einheitlich durchgesetzt werden könnte, wäre deshalb in der Tat die anglo-amerikanische Form des deregulierten und von sozialen Verpflichtungen befreiten Kapitalismus, aber nicht ein gemeinsames Modell der (neudefinierten) institutionellen Einbettung.

Kurz: Die europäische Politik ist am wirksamsten auf dem Gebiet der negativen Integration, auf dem Kommission und Gerichtshof politisch ungehindert Umfang und Intensität des Marktwettbewerbs ausdehnen konnten. Am schwächsten ist sie gerade in jenen Bereichen, in denen bestehende marktkorrigierende Regelungen auf nationaler Ebene durch einen verstärkten Wettbewerb unter Druck geraten sind. Die europäische Integration hat also in der Tat die Optionen der nationalen Politik stark eingeschränkt, ohne daß die Politik auf der europäischen Ebene gleichwertige Gestaltungsmöglichkeiten wiedergewinnen könnte (Streeck 1995a).

Im vierten Kapitel habe ich jedoch auch zu zeigen versucht, daß die Beschränkung der politischen Handlungsspielräume effektive Problemlösungen auf nationaler Ebene keineswegs ausschließt. Zwar können die europäischen Nationalstaaten dem »Wettbewerb der Regulierungssysteme« nicht mehr aus dem Weg gehen, da die negative Integration sie daran hindert, einheimische Produzenten vor ausländischer Konkurrenz zu schützen oder die Abwanderung von Firmen und Kapital zu unterbinden. Daraus folgt aber nicht notwendigerweise, daß dieser Wettbewerb zu einer Konvergenz auf dem »kleinsten gemeinsamen Nenner« des anglo-amerikanischen deregulierten Kapitalismus führen müßte.

Allerdings müssen, wo sie das nicht schon getan haben, die europäischen Sozialstaaten lernen, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit auch ohne Kontrolle über die eigenen Außengrenzen sichern. Aber Wettbewerbsfähigkeit kann auf unterschiedliche Art und Weise erreicht werden. Direkter Preiswettbewerb auf den Märkten für massenproduzierte Verbrauchsgüter ist nur eine davon – und angesichts der erheblichen Kostenvorteile der südostasiatischen und osteuropäischen Konkurrenz gewiß nicht die aussichtsreichste. Aber selbst auf Märkten mit hartem Preiswettbewerb gibt es im Prinzip die Wahl zwischen einer Kostensenkungs-Strategie, welche allein auf die Verminderung der Arbeitskosten, Regulierungskosten und Steuern setzt, und einer auf Produktivitätssteigerung und Innovation gerichteten Strategie, wel-

che in erster Linie auf die bessere Ausbildung der Arbeitskräfte, kooperative kollektive Arbeitsbeziehungen und die effektive Nutzung von fortgeschrittenen Produktionsmethoden setzt. Noch aussichtsreicher erscheinen jedoch Spezialisierungsstrategien.

Die Öffnung der europäischen und weltweiten Märkte hat ja nicht nur die Zahl möglicher Konkurrenten, sondern auch die Zahl der potentiell erreichbaren Verbraucher erhöht. Damit können nun auch Angebote für Verbraucher mit spezialisierten Interessen auf Absatzzahlen kommen, die eine effiziente Produktion möglich machen. Soweit es den Unternehmen gelingt, sich auf die besonderen Bedürfnisse von Käufern in Nischenmärkten zu konzentrieren, können sie hier leichter stabile Wettbewerbsvorteile erlangen, als dies unter den Zwängen der Preiskonkurrenz auf den Massenmärkten möglich wäre (Soskice 1990). Das Ergebnis wäre ein neues »ökologisches« Gleichgewicht, bei dem intensiver Wettbewerb nicht zu einem »Abwärts-Wetlauf« führen muß, sondern auch relativ stabile Muster einer neuen internationalen Arbeitsteilung schaffen kann, in denen Volkswirtschaften mit verschiedenen Produktionsprofilen und Kostenstrukturen in einer komplexen Interdependenz koexistieren können (Hall 1997). Einem Land, das Produktion und Beschäftigung innerhalb seiner eigenen Grenzen sichern will, stehen deshalb immer noch erhebliche Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen industriellen Strategien offen. Kostensenkung und Deregulierung gehören dazu, aber sie dürften für Hochkostenländer kaum ausreichen. Wenn der Staat aber durch sein Infrastruktur-Angebot den Unternehmen hilft, ihre Produktionsprofile zu optimieren und so die potentiellen Spezialisierungsvorteile zu nutzen, so wäre dies ökonomisch effizient und zugleich weniger destruktiv für die nicht-ökonomischen Werte, welche bisher in den europäischen Varianten des institutionell eingebundenen Kapitalismus realisiert wurden.

Auf jeden Fall aber wird der verschärfte Wettbewerb in den international exponierten Sektoren der Hochkostenländer den arbeitssparenden technischen Fortschritt beschleunigen und zugleich die Anforderungen an die berufliche Qualifikation und die Flexibilität der Arbeitnehmer steigern. Hier kann also die Vollbeschäftigung nicht zurückgewonnen werden. Deswegen müssen Bemühungen um eine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten sich auch auf die vor internationaler Konkurrenz geschützten Sektoren richten, in denen Güter und Dienstleistungen für den lokalen Bedarf lokal produziert werden. Wie im vierten Kapitel gezeigt wurde, unterscheiden sich moderne Volkswirtschaften erheblich in bezug auf das Beschäftigungsvolumen des geschützten Sektors, wobei die kontinentaleuropäischen Länder hier besonders schlecht abschneiden. Die Erklärung liegt in der be-

sonderen Struktur dieser Sozialstaaten, die durch relativ großzügige soziale Transfers die Mindestlöhne angehoben haben, während ihre Finanzierung hauptsächlich durch lohngebundene Sozialversicherungsbeiträge bestritten wird. Daraus folgt auch, daß eine Steigerung der Beschäftigung in den binnenabsatz-orientierten Dienstleistungen Reformen dieser Sozialsysteme voraussetzt.

Diese Lösung deutet auf eine allgemeinere Maxime hin, an der sich die Anpassungsstrategien hochentwickelter Sozialstaaten unter Bedingungen des regulativen Wettbewerbs ausrichten sollten: Wie die im vierten Kapitel vorgestellten Daten zeigen, wirkt sich die Größe des Sozialstaats als solche nicht negativ auf eine hohe Beschäftigung aus, weder insgesamt noch in den Bereichen, die internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind. Dagegen kommt es stark auf bestimmte Strukturmerkmale der nationalen Sozialstaaten an, die eine unterschiedlich gute Anpassung an den internationalen regulativen Wettbewerb erlauben. Darin liegt eine besondere Herausforderung für die Staaten in der Europäischen Union, die politisch auf ein höheres Maß sozialer Absicherung und Gleichheit verpflichtet sind, als dies in den anglo-amerikanischen Modellen angestrebt wird. Gerade sie müssen systematisch nach robusteren Lösungen suchen, die sich auch unter den Bedingungen höherer Mobilität und verschärften internationalen Wettbewerbs behaupten können. Abstrakt kann man sagen, daß dies Lösungen sein müssen, welche die Beschäftigung im privaten Sektor nicht verringern, sondern erhöhen; daß sie die Produktionskosten nicht weiter anheben und daß sie nicht in erster Linie auf Einnahmen aus mobilen Steuergrundlagen angewiesen sein dürfen. Welche einzelnen Lösungen nun diese abstrakten Kriterien erfüllen könnten und zugleich unter den Bedingungen eines bestimmten Landes zu einer bestimmten Zeit institutionell und politisch durchsetzbar wären, läßt sich naturgemäß nicht ebenso abstrakt spezifizieren. Hier kommt es nur auf die Richtung an, in der nach robusteren Lösungen gesucht werden sollte – und auf die Tatsache, daß einige Länder bei dieser Suche offenbar schon erfolgreich gewesen sind (Visser/Hemerijck 1997).

Um wirtschafts- und beschäftigungspolitisch erfolgreich zu sein, müssen diese Länder jedoch einen Weg zur Bewahrung demokratischer Legitimität finden, obwohl die neuen Lösungen in bestehende Besitzstände eingreifen und selbstverständlich gewordene Erwartungen enttäuschen müssen. In Ländern mit fragmentierten politischen Institutionen und einer Vielzahl von Vetopositionen sind erfolgreiche Strategieänderungen überdies angewiesen auf eine Konvergenz kognitiver und normativer Einstellungen bei einer größeren Zahl selbständiger politischer Akteure – eine Übereinstimmung, die

sich selbst unter idealen Umständen nur schwer erzielen läßt. Erforderlich wäre ja nicht weniger als ein Konsens über den zukünftigen Platz des Landes in einer wettbewerbsorientierten Weltwirtschaft, über die funktionalen Anforderungen und politischen Reformen, mit denen dieser Platz erreicht und gesichert werden kann, und über eine »neue Architektur legitimer Ungleichheiten« (Streeck 1998), die mit der gewählten Wettbewerbsstrategie vereinbar ist. Auch wenn sich das Ausmaß der erforderlichen Veränderungen von Land zu Land unterscheidet (V. Schmidt 1997), müssen sich die europäischen Sozialstaaten, die sich in den frühen Nachkriegsjahrzehnten hinter geschützten Grenzen entwickelt haben, nun zu »wettbewerbsfähigen Sozialstaaten« wandeln, wenn sie über die Jahrhundertwende hinaus überleben wollen.

Dafür bedarf es öffentlicher Diskurse darüber, wie die Finanzierung des Sozialstaats auf eine gegenüber dem Standortwettbewerb robustere Grundlage umgestellt werden könnte, und wie die Struktur der Sozialleistungen so verändert werden könnte, daß Arbeitschancen und Arbeitsanreize – und nicht die Attraktivität bezahlter Nicht-Arbeit – erhöht werden (Phelps 1997). Aber das ist nicht genug. In dem Maße, wie die europäischen Sozialstaaten lernen, sich um des eigenen Überlebens willen an die Anforderungen des Wettbewerbs anzupassen, müssen sie auch lernen, diesen Wettbewerb auf eine Weise auszutragen, die ihrer wechselseitigen Abhängigkeit, ihrer gemeinsamen Verwundbarkeit und ihrer gemeinsamen Verpflichtung auf die Werte der sozialen Integration und Solidarität Rechnung trägt. Auch wenn diese gemeinsamen Werte nicht durch einheitliche europäische Politiken realisiert werden können, können sie nicht mit beliebigen Mitteln erreicht werden. Auch die robusteren nationalen Lösungen müssen mit den europäischen Verpflichtungen vereinbar sein; sie müssen der Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft gerecht werden, deren Mitglieder darauf verzichtet haben, ihre Ziele mit Strategien zu verfolgen, deren allgemeine Anwendung allen gemeinsam schaden würde. Anders formuliert: Auch eine europäische Konstellation »wettbewerbsfähiger Sozialstaaten« würde sich wechselseitig in den ruinösen Wettbewerb treiben, wenn nicht alle Mitglieder darauf verzichten, die eigenen Probleme auf Kosten der Nachbarn lösen zu wollen.

Das mag als *double bind*, als ein in sich widerspruchsvoller moralischer Imperativ erscheinen – als Aufforderung zu konkurrieren und zugleich die effektiven Wettbewerbsstrategien zu meiden. Aber dieser Einwand wäre hier ebensowenig berechtigt wie bei Doping-Verboten im Sport. Die Schwierigkeit erwächst vielmehr aus den Implementationsproblemen moralischer Anforderungen von der Art des Kantschen kategorischen Imperativs in Kon-

stellationen, die dem Gefangenendilemma entsprechen. Auch wenn niemand die Zulassung des Doping als allgemeine Regel wollen könnte, würde ein entsprechendes Verbot sich nicht von selbst durchsetzen – insbesondere dann, wenn die Verlockungen des Sieges sehr groß und die unerlaubten Praktiken selbst nicht präzise definiert sind. Wenn aber bei erfolgreichen Teilnehmern der Verdacht von Manipulationen aufkommt, würden andere sich zur Nachahmung gezwungen sehen, um überhaupt im Spiel zu bleiben.

Ebensowenig zuträglich wäre freilich eine Konstellation, in der jeder Konkurrent auf eigene Faust gegen angeblich unzulässige Wettbewerbspraktiken – beispielsweise mit Einfuhrverboten gegen »soziales Dumping« – vorgehen könnte. Statt dessen bedarf es unter solchen Bedingungen einer unabhängigen und sanktionsmächtigen Instanz zur autoritativen Definition, Überwachung und Durchsetzung der allseits erwünschten Regeln. Glücklicherweise stehen in Europa die Kommission und der Europäische Gerichtshof genau für solche Aufgaben zur Verfügung.

Freilich könnte die Unterscheidung zwischen dem »legitimen Wettbewerb« der Regulierungssysteme und dem »ruinösen Wettbewerb« auf Kosten der Nachbarn noch schwieriger sein als die Abgrenzung von erlaubten Nahrungsmittelzusätzen und Dopingmitteln in der Sportwelt. In der Tat gibt es hier keine klaren und einfachen Kriterien. Ohne die in Kapitel 5 vorgeschlagene Vereinbarung über die Untergrenzen nationaler Sozialausgaben könnten Kommission und Gerichtshof gewiß nicht gegen Länder vorgehen, die sich entschlossen haben, ihren Sozialstaat zu verkleinern – und erst recht nicht gegen Länder, welche die Finanzierungslasten von den Sozialabgaben auf die Mehrwertsteuer verlagern oder die Sozialleistungen von der Arbeitswilligkeit der Empfänger abhängig machen. Aber es wäre trotzdem möglich, gegen kompetitive Steuervergünstigungen, kompetitive Deregulierung und andere Praktiken vorzugehen, die in erster Linie den Zweck haben, Unternehmen und Kapital aus den Nachbarländern abzuwerben. Das abstrakte Kriterium in allen diesen Fällen bleibt immer der kategorische Imperativ: Könnten – wenn man die Wertungen der handelnden Regierung unterstellt – Maßnahmen der in Frage stehenden Art generalisiert werden, oder würden sie sich (und zwar auch aus der Sicht ihrer Befürworter) als kollektive Selbstschädigung erweisen, wenn alle Länder sich ebenso verhalten würden?

Dies mag als eine für praktische Zwecke zu abstrakte Formel erscheinen. Aber im Prinzip sind die hier nötigen Unterscheidungen nicht schwieriger als die jetzt schon von Kommission und Gerichtshof geforderte und ohne Protest produzierte Unterscheidung zwischen erlaubten und verbotenen staatlichen Beihilfen (Art. 92–94 EGV) oder zwischen zulässigen oder un-

zulässigen Produktnormen, welche objektiv die Wirkung nicht-tarifärer Handelshindernisse haben, aber mit Rücksicht auf die Belange der Volksgesundheit oder der Produktsicherheit als gerechtfertigt anerkannt oder nicht anerkannt werden (Art. 30 und 36 EGV). Rechtstechnisch entsprechen die hier zu entwickelnden Kriterien überdies weitestgehend den Aufgaben, die auch bei der Regulierung des Wettbewerbs zwischen privaten Wirtschaftsteilnehmern bewältigt werden müssen – wo ja ebenfalls Regeln sowohl gegen die Behinderung des »freien Wettbewerbs« als auch gegen übermäßigen oder »unlauteren Wettbewerb« formuliert werden müssen. Da es auch hier nicht möglich war, von Anfang an klare und eindeutige Regeln zur Abwägung der gleichberechtigten Belange des freien und des fairen Wettbewerbs zu formulieren, entwickelten sich die anwendbaren Rechtsnormen mehr durch richterliches Fallrecht als durch Gesetzgebung. Ebenso schwierig wäre es, *ex ante* genaue und allgemein anwendbare Regeln zur Abgrenzung von zulässigen und »unlauteren« Formen des Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen nationalen Regulierungs- und Steuersystemen festzulegen. Auch hier spricht deshalb vieles dafür, solche Regeln im Lichte der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls – aber diszipliniert durch den kategorischen Imperativ und die antizipierte Präjudizwirkung der einzelnen Entscheidung – sich entwickeln zu lassen.

Damit freilich stellt sich auch die Frage, wer zur Entscheidung dieser konkreten Fälle besser geeignet sei: die Vertreter der nationalen Regierungen im Ministerrat oder die Kommission und der Gerichtshof? Als die Frage eines »Verhaltenskodex« für den Steuerwettbewerb bei Unternehmenssteuern im Dezember 1997 vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister aufgegriffen wurde, war der dort vorherrschende Standpunkt, daß die Formulierung und Anwendung solcher Regeln ausschließlich als »politische Verpflichtung« anzusehen seien, welche die »vertraglichen Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten ...« nicht beeinträchtigen dürften (ECOFIN 1997). Mit anderen Worten: Eine Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Sanktionierung der Verletzung solcher »politischen Verpflichtungen« sollte auf jeden Fall ausgeschlossen werden. Aber ist dies auch die beste Lösung? Gewiß wären der Zwang zur Offenlegung und die Möglichkeit der Diskussion und Kritik nationaler Steuerpolitiken im Rat ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand; zudem würde es einigen Ministern wohl in der Tat schwerfallen, vor ihren Kollegen markante Abweichungen von den allgemein akzeptierten Standards zu rechtfertigen. Trotzdem entsprechen Beratungen im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister nicht dem Ideal »deliberativer« Entscheidungsfindung. Dem Finanzminister eines Landes, der in Brüssel an den

Pranger gestellt wird, dürfte es auch kaum möglich sein, steuerrechtliche Regelungen, die zu Hause von komplexen politischen Koalitionen ausgehandelt wurden, zu ändern. Da seine Kollegen ähnliche Schwierigkeiten für sich selbst erwarten könnten, wird sich ein Einvernehmen über »politische« Sanktionen schwer erzielen lassen.

In Anbetracht dieser Schwierigkeiten muß man fragen, ob die bei der negativen Integration so erfolgreiche Vorgehensweise nicht auch hier zugleich wirkungsvoller und angemessener wäre. Dort waren sich die Mitgliedstaaten über das wünschenswerte Ziel der Marktintegration einig, entschlossen sich aber angesichts ihrer eigenen protektionistischen Neigungen und der Komplexität der betroffenen Fragen dazu, seine Durchsetzung an die supranationale Kommission zu delegieren und die Ausarbeitung von Regeln dem Fallrecht des Gerichtshofs zu überlassen. Dessen Orientierung wurde dann durch die parallele Entwicklung eines europäischen Wettbewerbsrecht im transnationalen Diskurs der Juristen aller Mitgliedstaaten bestimmt.

In ähnlicher Weise kann man jetzt von einem sich entwickelnden Konsens über wünschenswerte Beschränkungen des innereuropäischen Regulierungs- und Steuerwettbewerbs ausgehen und vielleicht auch von der Einsicht, daß die praktische Umsetzung dieses Konsenses durch die beteiligten Regierungen selbst an vielfältigen Versuchungen scheitern könnte. Darüber hinaus werden jetzt auch die vorderhand unüberwindbaren Schranken einer europäischen politischen Integration stärker wahrgenommen. Die Öffentlichkeit hat bemerkt, daß sich die Europäische Union in absehbarer Zukunft nicht zu einem demokratischen Staat entwickeln wird und daß – auch wenn das Europäische Parlament noch weiter gestärkt werden sollte – es nicht legitim wäre, sich per Mehrheitsvotum über den starken Widerstand betroffener Länder hinwegzusetzen. Zugleich dürfte es auch klar geworden sein, daß die Heterogenität nationaler wirtschaftlicher Interessen und institutionsbezogener Präferenzen einvernehmliche Lösungen im Ministerrat gerade in jenen Politikbereichen erschwert oder vereitelt, in denen der Sozialstaat durch den ökonomischen Standortwettbewerb unter starken Druck geraten ist.

Unter diesen Umständen sollte man prüfen, wie *politische* Anstrengungen zur Fortentwicklung der positiven Integration durch parallele Bemühungen zur Erweiterung des Problemlösungspotentials der *rechtlichen* Integration ergänzt werden könnten. Schließlich hat Europa ja als Rechtsordnung viel größere Fortschritte gemacht denn als politische Handlungseinheit (Weiler 1982; Burley/Mattli 1993; Mestmäcker 1994; Joerges 1994b, 1996). Im zweiten Kapitel wurde zwar gezeigt, daß das legislative Potential der europäischen Justiz bisher in erster Linie der negativen Integration zugute kam.

Aber es ist weder logisch noch verfassungstheoretisch notwendig, daß die praktische Stoßrichtung des Gemeinschaftsrechts auf die marktschaffenden Imperative von Liberalisierung und Deregulierung beschränkt bleiben sollte. In den Nationalstaaten hat richterlicher Aktivismus jedenfalls ebensoviel zur Ausweitung sozialer Rechte beigetragen wie zum Schutz wirtschaftlicher Freiheiten, und auf der europäischen Ebene gilt das gleiche wenigstens auf dem beschränkten Gebiet der Gleichberechtigung von Mann und Frau.

Wenn die Mitgliedstaaten in der Tat daran interessiert wären, sich gegen die Verlockungen des »unlauteren Wettbewerbs« zu schützen, würde die Entwicklung eines europäischen Fallrechts zur Regelung des Wettbewerbs der Regulierungssysteme vermutlich eine ausdrückliche Legitimation im Primärrecht der Verträge erfordern. Aber dieses Mandat brauchte nicht konkreter zu sein als die Vorschriften, welche die Kommission zur Kontrolle staatlicher Beihilfen ermächtigen (Art. 92–94 EGV). Wenn der Rechtsschutz ferner auf jene Individualrechte ausgedehnt werden könnte, die – in der *Soft-law*-Form einer Erklärung der Staats- und Regierungschefs – bereits in der »Sozialcharta« von 1989 postuliert wurden (Kommission 1990), könnten europäische und nationale Gerichte auch starke Instrumente zur Bekämpfung aller Verlockungen des »sozialen Dumpings« entwickeln. Im übrigen wäre es die Aufgabe von Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, justiziable Kriterien zu diskutieren und zu definieren, um die prozeduralen Bedingungen zu klären, unter denen bestimmte Parteien die Verstöße gegen die Regeln des regulativen Wettbewerbs vor nationalen Gerichten und vor dem Europäischen Gerichtshof rügen können. Darüber hinaus wäre es Sache der Kommission, geeignete Fälle zu finden, in denen sie die Reichweite ihrer eigenen Befugnisse testen könnte. Kurz: Was man erwarten könnte, ist die Prospektierung und Landnahme neuer Rechtsgebiete in den gleichen Prozessen, in denen die Grenzen des Europarechts seit den Grundlagenentscheidungen der frühen sechziger Jahre ständig erweitert wurden.

Selbst wenn dem Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedern der Europäischen Union rechtliche Zügel angelegt werden könnten, würde dies jedoch noch keinen Schutz vor Wettbewerbern aus Drittstaaten bieten. Da aber die Union als ganze viel weniger vom Außenhandel abhängt als ihre Mitgliedstaaten je für sich, dürfte sich das Problem zumindest erheblich abschwächen. Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im Außenhandelsbereich schon in der Vergangenheit ohne größere Skrupel Vereinbarungen über »freiwillige« Exportbeschränkung abgeschlossen und die Anti-Dumping-Optionen der GATT und WTO-Verträge in einer Art und Weise eingesetzt, die sie gemeinschaftsintern niemals zugelassen hätte. Es gibt so-

mit keinen Grund für die Annahme, daß diese Instrumente nicht auch zum Schutz des »Europäischen Sozialmodells« gegen bestimmte Risiken des globalen Wettbewerbs eingesetzt werden könnten. Mit anderen Worten: Das System eines »*embedded liberalism*« (Ruggie 1982) – man könnte auch sagen, einer »sozialen Marktwirtschaft« –, das in den Nationalstaaten nicht mehr überleben kann, steht auf der europäischen Ebene durchaus noch als realisierbare Option zur Verfügung.

So weit, so gut. Aber was folgt aus alledem für die demokratische Legitimität des Regierens unter den Bedingungen der europäischen Mehrebenenpolitik? Die schwierigsten Herausforderungen, das sollte klar geworden sein, müssen auf der nationalen Ebene bewältigt werden. Dort müssen die europäischen Sozialstaaten Lösungen finden, die mit einem weitaus intensiveren internationalen Wettbewerb vereinbar sind und ihm standzuhalten vermögen. Die Transformation von ehemals geschützten zu wettbewerbsorientierten Sozialstaaten ist in jedem Fall außerordentlich schwierig – und sie aktiv zu betreiben, ohne daß Enttäuschung, Protest und Frustration die Legitimität der demokratischen Politik gefährden, ist eine Aufgabe, welche die integrativen Fähigkeiten der politischen Eliten in allen Ländern auf eine schwere Probe stellen wird.

Demgegenüber steht die europäische Politik weitaus weniger unter Druck. Bisher ist ihre Wirksamkeit auf bestimmte und im Prinzip konsensuale Politikfelder – insbesondere die Herstellung der ökonomischen Integration – beschränkt. Deren praktische Bedeutung ist zwar, wie gezeigt, durchaus erheblich, aber ihre Wirkung wird von den Bürgern eher indirekt erfahren – als Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen oder als im Hintergrund bleibende Ursache für Änderungen des nationalen Rechts. Soweit daraus politische Unzufriedenheit erwächst (man denke etwa an die Proteste der französischen Eisenbahner und Lastwagenfahrer gegen die Folgen der Liberalisierung des Verkehrswesens), müssen die Legitimationsprobleme von der nationalen Politik bewältigt werden. Aus der Sicht der Bürger jedenfalls haben Entscheidungen auf der europäischen Ebene immer noch einen relativ niedrigen politischen Stellenwert, der die Frage ihrer Legitimität eher als ein akademisches (und im Prinzip durch angemessene Reflexion und Rekonstruktion der normativen Kriterien lösbares) Problem erscheinen läßt. Würden jedoch die europäischen Kompetenzen über den bisherigen Bestand konsentierter Aufgaben hinaus in die Bereiche der kontroversen Politik erweitert, und könnten dann durch den Abbau von Vetopositionen auch tatsächlich kontroverse Fragen mit Mehrheit entschieden werden, so würde die schwache Legitimationsbasis der europäischen Politik überlastet. Bedin-

gung dafür wäre die grundlegende Transformation der intergouvernementalen Union in einen gemeinsamen politischen Raum, für den vorerst noch alle wichtigen Voraussetzungen fehlen.

Europa hat sich zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum entwickelt, in dessen Rahmen Investoren, Produzenten und Verbraucher ihre Optionen kalkulieren und ihre Entscheidungen treffen. Zugleich ist es im Begriff, (wieder, wenn man an die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg denkt) zu einem gemeinsamen soziokulturellen Raum zu werden, in dessen Horizont Studenten und Lehrer, Wissenschaftler, Künstler und deren Publikum und natürlich Millionen von Touristen mit wachsender Selbstverständlichkeit ihre Chancen suchen und realisieren. Und während all dies geschieht, ist Europa auch dabei, sich zu einem gemeinsamen rechtlichen Raum zu entwickeln, in dem sich die Wirtschaftssubjekte wie die Bürger frei bewegen und im Vertrauen auf gesichertes und zunehmend kompatibles Recht miteinander interagieren können.

Um all dies möglich zu machen, mußten die Mitgliedstaaten der Union bestimmte Kompetenzen auf die supranationale Ebene übertragen, und sie müssen in anderen Politikfeldern ihre Souveränität gemeinsam ausüben. Noch wichtiger aber ist ein Drittes: Auch in jenen politisch wichtigen Feldern, in denen die politische Verantwortung für die absehbare Zukunft in nationalen Händen bleiben muß, verändern sich die traditionellen Muster internationaler Beziehungen zwischen souveränen Staaten zu reflexiven Interaktionen zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft von Staaten, die sich ihrer gegenseitigen Abhängigkeit, ihrer gemeinsamen Verwundbarkeit und ihrer Verpflichtung, bei der Lösung der eigenen Probleme die Auswirkungen auf die Nachbarn zu berücksichtigen, bewußt sind (Joerges 1997). Wenn sich diese Einsicht auch in den nationalen politischen Diskursen vollends durchsetzt, dann kann der »Wettbewerb der Regulierungssysteme« die demokratische Legitimität nationaler Politik nicht mehr bedrohen (Scharpf 1998). Indem das Recht der Europäischen Union diese Reflexivität der nationalen Politik absichert, trägt es seinen Teil zur demokratischen Legitimität der europäischen Mehrebenenpolitik bei.

Abkürzungen

Allgemein

Art.	Artikel	OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts		
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag	Rs.	Rechtssache
EUV	Vertrag über die Europäische Union	verb. Rs.	verbundene Rechtssachen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	WTO	World Trade Organization

Länder

A	Österreich	JAP	Japan
AUS	Australien	LUX	Luxemburg
B	Belgien	N	Norwegen
CAN	Kanada	NL	Niederlande
CH	Schweiz	NZ	Neuseeland
D	Deutschland	P	Portugal
DK	Dänemark	S	Schweden
ES	Spanien	UK	Vereinigtes Königreich (Großbritannien und Nordirland)
F	Frankreich		
FL	Finnland	USA	Vereinigte Staaten von Amerika
GR	Griechenland		
I	Italien		
IRL	Irland		

Literatur

- Ackerman, Bruce A., 1992: *The Future of Liberal Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Akerlof, George, 1970: The Market for »Lemons«: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. In: *Quarterly Journal of Economics* 84, 488–500.
- Alber, Jens, 1982: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt/M.: Campus.
- Alber, Jens/Brigitte Bernardi-Schenkluhn, 1991: *Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich. Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien*. Frankfurt/M.: Campus.
- Albert, Michel, 1993: *Capitalism vs. Capitalism*. London: Whurr.
- Alter, Karen J., 1996: The European Court's Political Power. In: *West European Politics* 19, 458–487.
- Bachrach, Peter/Morton S. Baratz, 1970: *Power and Poverty. Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bakhoven, Anton F., 1990: An Alternative Assessment of the Macro-Economic Effects of »Europe 1992«. In: Horst Siebert (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market. Symposium 1989*. Tübingen: Mohr, 24–52.
- Basedow, Jürgen, 1992: *Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*. Walter Eucken Institut. Vorträge und Aufsätze 137. Tübingen: Mohr.
- Behrens, Peter, 1994: Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft. In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*. Baden-Baden: Nomos, 73–90.
- Benz, Arthur/Gerhard Lehbruch, 1996: Demokratische Legitimation regionaler Politik im europäischen Mehrebenensystem. Manuskript. Institut für Politikwissenschaften, Universität Halle-Wittenberg.
- Berger, Suzanne/Ronald Dore (Hrsg.), 1996: *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bickel, Alexander M., 1962: *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

- Blanchard, Olivier, 1987: Is There a Core of Usable Macroeconomics? In: *American Economic Review* 77, Papers and Proceedings, 244–246.
- BMA, 1995: *Euro-Atlas. Soziale Sicherheit im Vergleich*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- , 1996: *Euro-Atlas. Soziale Sicherheit im Vergleich*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Bovenberg, A.L./A.S.M. van der Linden, 1997: Can We Afford to Grow Old? Paper presented at the OECD High Level Conference »Beyond 2000: The New Social Policy Agenda«. Paris, 12–13 November 1997.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Caruso, Daniela, 1997: The Missing View of the Cathedral. The Private Law Paradigm of European Legal Interpretation. In: *European Law Journal* 3, 3–32.
- Cary, William L., 1974: Federalism and Corporate Law. Reflections on Delaware. In: *Yale Law Journal* 83, 663–705.
- Castles, Francis G./Deborah Mitchel, 1993: Worlds of Welfare and Families of Nations. In: Francis G. Castles (Hrsg.), *Families of Nations Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot: Elgar, 93–128.
- CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique), 1996: *Europe, Concurrence et Service Public*. Paris: Masson.
- Cerny, Philip G., 1994: The Dynamics of Financial Globalization: Technology, Market Structure, and Policy Response. In: *Policy Sciences* 27, 319–342.
- Coase, Ronald H., 1960: The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3, 1–44.
- Coen, David, 1997: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 4, 91–108.
- Cohen, Joshua, 1989: Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Alan Hamlin/Philip Pettit (Hrsg.), *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Oxford: Blackwell, 17–34.
- Cohen, Joshua/Charles Sabel, 1997: Directly-Deliberative Polyarchy. In: *European Law Journal* 3, 313–342.
- Cohen, Joshua/Joel Rogers, 1992: Secondary Associations and Democratic Governance. In: *Politics and Society* 20, 393–472.
- , 1993: Associations and Democracy. In: *Social Philosophy and Policy* 10, 282–312.
- Colomer, Josep M., 1996: Introduction. In: Josep M. Colomer (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*. London: Routledge, 1–17.
- Courchene, Thomas J., 1983: Analytical Perspectives on the Canadian Economic Union. In: Michael J. Trebilcock et al. (Hrsg.), *Federalism and the Canadian Economic Union*. Toronto: University of Toronto Press, 51–110.
- Cox, Helmut, 1996: Öffentliche Dienstleistungen und europäische Wettbewerbsordnung. Das europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß des Service Pu-

- blic-Gedankens. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41. Jahr. Tübingen: Mohr, 161–188.
- Crouch, Colin, 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon.
- Crouch, Colin/Wolfgang Streeck (Hrsg.), 1997: *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence & Diversity*. London: Sage.
- Dehousse, Renaud, 1995: Constitutional Reform in the European Community. Are There Alternatives to the Majority Avenue? In: *West European Politics* 18, 118–136.
- Dehousse, Renaud/Joseph H.H. Weiler, 1990: The Legal Dimension. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 242–260.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), 1996: Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes – Neue Berechnungen des DIW. In: *DIW Wochenbericht* 27/1996.
- Dryzek, John S., 1990: *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ECOFIN, 1997: Resolution of the Council of 1 December 1997 on a Code of Conduct for Business Taxation. Document C/97/365.
- Economist, 1997: Disappearing Taxes. In: *The Economist*, May 31, 1997, 17–19.
- Ehlermann, Claus-Dieter, 1984: How Flexible Is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of Two Speeds. In: *Michigan Law Review* 82, 1274–1293.
- , 1995: Comment on Manfred E. Streit and Werner Mussler: »The Economic Constitution of the European Community – From ›Rome‹ to ›Maastricht‹«. In: *European Law Journal* 1, 84–85.
- Ehmke, Horst, 1961: *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Eichener, Volker, 1992: *Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization*. EUI Working Paper SPS No. 92/28. Florenz: European University Institute.
- , 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft. Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz? In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hrsg.), *Politik und Technikentwicklung in Europa. Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlung im Prozeß der europäischen Integration*. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.
- , 1997: Effective European Problem-solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and of Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 591–608.
- Eichengreen, Barry, 1996: Institutions and Economic Growth after World War II. In: Nicholas Crafts/Gianni Toniolo (Hrsg.), *Economic Growth since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 38–72.

- El-Agraa, Ali M. (Hrsg.), 1990: *The Economics of the European Community*. Third Edition. New York: St. Martin's Press.
- Emerson, Michael et al. (Hrsg.), 1988: *The Economics of 1992. The E.C. Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Engel, Christian/Christine Borrmann, 1991: *Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung. EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte*. Bonn: Europa Union Verlag.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- , 1997: *Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family, and Demographic Change*. Paper presented at the OECD High Level Conference »Beyond 2000: The New Social Policy Agenda«. Paris, 12–13 November 1997.
- , (Hrsg.), 1996: *Welfare States in Transition*. London: Sage.
- Fitoussi, Jean-Paul, 1994: *Wage Distribution and Unemployment: The French Experience*. In: *American Economic Review* 84, 59–64.
- Flora, Peter (Hrsg.), 1986: *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter.
- Freeman, Richard B., 1995a: *The Large Welfare State as a System*. In: *American Economic Review* 85, Papers and Proceedings (No. 2), 16–21.
- , 1995b: *The Limits of Wage Flexibility in Curing Unemployment*. In: *Oxford Review of Economic Policy* 11, 63–72.
- Friedbacher, Todd J., 1996: *Motive Unmasked. The European Court of Justice, the Free Movement of Goods, and the Search for Legitimacy*. In: *European Law Journal* 2, 226–250.
- Garrett, Geoffrey, 1992: *International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Market*. In: *International Organization* 46, 533–560.
- , 1995a: *Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy*. In: *International Organization* 49, 657–687.
- , 1995b: *The Politics of Legal Integration in the European Union*. In: *International Organization* 49, 171–181.
- , 1996: *Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy*. In: Robert O. Keohane/Helen V. Milner (Hrsg.), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 79–107.
- , 1998: *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Genschel, Philipp, 1998: *Markt und Staat in Europa*. MPIfG Working Paper 98/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Internet: <http://www.mpiifg-koeln.mpg.de>.
- Genschel, Philipp/Thomas Plümper, 1997: *Regulatory Competition and International Cooperation*. In: *Journal of European Public Policy* 4, 626–642.

- Gerber, David J., 1988: Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the »New« Europe. In: *American Journal of Comparative Law* 42, 25ff.
- , 1994: The Transformation of European Community Competition Law? In: *Harvard International Law Journal* 35, 97–147.
- Giering, Claus, 1997: Flexibilisierungskonzepte für Europa. Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa. Centrum für angewandte Politikforschung. Universität München.
- Giersch, Herbert, 1997: Das Jahrhundert der Globalisierung. Der Standortwettbewerb bringt nicht das Ende der Wirtschaftspolitik. Aber am Ende ist eine Politik, die den Marktkräften entgegenwirken will. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.1.1997, 13.
- Gilpin, Robert, 1987: *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Golub, Jonathan, 1996a: Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy. In: *Political Studies* 44, 686–703.
- , 1996b: The Politics of Judicial Discretion: Rethinking the Interaction between National Courts and the European Court of Justice. In: *West European Politics* 19, 360–385.
- , 1996c: *Why Did They Sign? Explaining EC Environmental Bargaining*. EUI Working Papers RSC No. 96/52. Florenz: European University Institute.
- , 1996d: State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 313–339.
- , 1997a: *In the Shadow of the Vote? Decisionmaking Efficiency in the European Community 1974–1995*. MPIfG Discussion Paper 97/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- (Hrsg.), 1997b: *Global Competition and EU Environmental Policy*. London: Routledge.
- Gordon, Roger H./A. Lans Bovenberg, 1996: Why is Capital So Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation. In: *American Economic Review* 86, 1057–1075.
- Grabitz, Eberhard (Hrsg.), 1984: *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept*. Kehl: Engel.
- Grande, Edgar, 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration. In: *Leviathan* 24, 339–360.
- Groeben, Hans von der, 1992: Probleme einer europäischen Wirtschaftsordnung. In: Jürgen F. Baur et al. (Hrsg.), *Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Bodo Börner*. Köln: Carl Heymanns, 99–123.
- , 1996: Ernst-Joachim Mestmäckers Beitrag zur Gestaltung einer europäischen Wettbewerbspolitik. In: Ulrich Immenga et al. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum 70. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 29–40.

- Guéhenno, Jean-Marie, 1993: *La fin de la démocratie*. Paris: Flammarion.
- Haas, Ernst B., 1980: Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes. In: *World Politics* 32, 357–405.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction. Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46, 1–35.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- , 1976: *Legitimation Crisis*. London: Heinemann.
- , 1989: Towards a Communication Concept of Rational Collective Will-Formation. A Thought Experiment. In: *Ratio Juris* 2, 144–154.
- , 1996: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Haffner, Sebastian, 1987: *Im Schatten der Geschichte. Historisch-politische Variationen aus zwanzig Jahren*. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Hancher, Leigh, 1995: Case C-393/92, Gemeente Almelo and Others v. Energiebedrijf Ijsselmij NV. In: *Common Market Law Review* 32, 305–325.
- Hand, Learned, 1960: *The Spirit of Liberty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hanesch, Walter, 1995: Sozialpolitik und arbeitsmarktbedingte Armut. Struktur­mängel und Reformbedarf in der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 31–32/95, 14–23.
- Hardin, Garrett, 1968: The Tragedy of the Commons. In: *Science* 162, 1243–1268.
- Härtel, Hans-Hagen, 1997: Fehlsteuerung durch Lohnnebenkosten. In: *Wirtschaftsdienst* 77, 370–372.
- Haveman, Robert, 1996: Employment and Social Protection: Are They Compatible? Paper presented at the OECD High-Level Conference »Beyond 2000: The New Social Policy Agenda«. Paris, 12–13 November 1996.
- Hayek, Friedrich A., 1944: *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace, 1997: *The Council of Ministers*. London: Macmillan.
- Held, David, 1987: *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hennis, Wilhelm et al., 1977: *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Band 1. Stuttgart: Klett.
- , 1979: *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Band 2. Stuttgart: Klett.
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 432–447.

- , 1997: Market-Making Policy in Europe. Its Impact on Member-State Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy. In: *Journal of European Public Policy* 4, 539–555.
- Héritier, Adrienne/Christoph Knill/Susanne Mingers, 1996: *Ringling the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*. Berlin: De Gruyter.
- Hirst, Paul/Grahame Thompson, 1995: Globalization and the Future of the Nation State. In: *Economy and Society* 24, 408–442.
- Hoekman, Bernard M./Michael M. Kostecki, 1995: *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers/Robert Boyer (Hrsg.), 1997: *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmes, Oliver Wendell, Jr., 1881: *The Common Law*. Boston: Little Brown.
- Hosli, Madeleine, 1996: Coalitions and Power. Effects of Qualified Majority Voting on the Council of the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 255–274.
- Hüther, Michael, 1990: *Integrierte Steuer-Transfer-Systeme für die Bundesrepublik Deutschland. Normative Konzeption und empirische Analyse*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Ireland, Patrick R., 1995: Migration, Free Movement, and Immigrant Immigration in the EU: A Bifurcated Policy Response. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: Brookings, 231–266.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 1996: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 15–44.
- Jacquemin, Alexis/David Wright (Hrsg.), 1993: *The European Challenges Post-1992*. Aldershot: Edward Elgar.
- Joerges, Christian, 1991: Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 225–268.
- , 1994a: *Rationalisierungsprozesse im Vertragsrecht und im Recht der Produktsicherheit: Beobachtungen zu den Folgen der europäischen Integration für das Privatrecht*. EUI Working Papers in Law No. 94/5. Florenz: European University Institute.
- , 1994b: European Economic Law, the Nation-State and the Maastricht Treaty. In: Renaud Dehousse (Hrsg.), *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?* München: Law Books in Europe, 29–62.
- , 1996: Das Recht im Prozeß der europäischen Integration. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 73–108.

- , 1997: The Impact of European Integration on Private Law: Reductionist Perceptions, True Conflicts and a New Constitutionalist Perspective. In: *European Law Journal* 3, 378–406.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer, 1997: Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. In: *Journal of European Public Policy* 4, 609–625.
- Kapstein, Ethan B., 1994: *Governing the Global Economy. International Finance and the State*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kapteyn, Paul, 1991: »Civilization under Negotiation«. National Civilizations and European Integration: The Treaty of Schengen. In: *Archives Européennes de Sociologie* 32, 363–380.
- , 1996: *The Stateless Market. The European Dilemma of Integration and Civilization*. London: Routledge.
- Kassim, Hussein, 1994: Policy Networks and European Union Policy Making. A Skeptical View. In: *West European Politics* 17, 15–27.
- Keohane, Robert O./Elinor Ostrom, 1994: Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and Cooperation in Two Domains. Introduction. In: *Journal of Theoretical Politics* 6, 403–428.
- Kindleberger, Charles P., 1973: *The World in Depression 1929–1939*. London: Allen Lane.
- , 1978: *Manias, Panics, and Crashes. A History of Financial Crises*. New York: Basic Books.
- , 1995: *The World Economy and National Finance in Historical Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kiser, Larry L./Elinor Ostrom, 1982: The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: Elinor Ostrom (Hrsg.), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage, 179–222.
- Kleinsteuber, Hans/Torsten Rossmann, 1994: *Europa als Kommunikationsraum. Akteure, Strukturen und Konfliktpotentiale*. Opladen: Leske + Budrich.
- Knoke, David, 1990: Networks of Political Action. Towards Theory Construction. In: *Social Forces* 68, 1041–1063.
- Knoke, David, et al., 1996: *Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Komesar, Neil, 1994: *Imperfect Alternatives – Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Korpi, Walter, 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Kosonen, Pekka, 1994: The Impact of Economic Integration on National Welfare States in Europe. Manuskript. Department of Sociology of Law. University of Helsinki.

- Ladeur, Karl-Heinz, 1992: Die Autonomie der Bundesbank – ein Beispiel für die institutionelle Verarbeitung von Ungewißheitsbedingungen. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 4, 486–508.
- , 1997: Towards a Legal Theory of Supranationality – The Viability of the Network Concept. In: *European Law Journal* 3, 33–54.
- Lahr, Rolf, 1983: Die Legende vom »Luxemburger Kompromiß«. In: *Europa-Archiv* 38, 223–232.
- Langeheine, Bernd/Ulrich Weinstock, 1984: Abgestufte Integration: Weder Königsweg noch Irrweg. Zur Auseinandersetzung über die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: *Europa-Archiv* 39, 261–270.
- Laumann, Edward O./David Knoke, 1989: Policy Networks of the Organizational State. Collective Action in the National Energy and Health Domains. In: Robert Perucci/Harry R. Potter (Hrsg.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels*. New York: Aldine de Gruyter, 17–55.
- Leibfried, Stephan/Elmar Rieger, 1997: Limits to Globalization: Welfare State Reasons for Economic Openness or Closure. Manuskript. European Forum, Stanford University.
- Lindblom, Charles E., 1965: *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Luhmann, Niklas, 1969: *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied: Luchterhand.
- Lütz, Susanne, 1996: *The Revival of the Nation State? Stock Exchange Regulation in an Era of Internationalized Financial Markets*. MPIfG Discussion Paper 96/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Maduro, Miguel Poiares, 1997: Reforming the Market or the State? Article 30 and the European Constitution: Economic Freedom and Political Rights. In: *European Law Journal* 3, 55–82.
- Majone, Giandomenico, 1989: *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- , 1993: The European Community Between Social Policy and Social Regulation. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 153–170.
- , 1994: Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. In: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), *The European Yearbook on Comparative Government and Public Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- , 1996a: Regulatory Legitimacy. In: Giandomenico Majone, *Regulating Europe*. London: Routledge, 284–301.
- , 1996b: *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Marin, Bernd/Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt/M.: Campus.
- Marks, Gary, 1993: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Alan Cafruni/Glenda Rosenthal (Hrsg.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner, 391–410.

- Marks, Gary, et al., 1996: Competencies, Cracks and Conflicts. Regional Mobilization in the European Union. In: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 40–63.
- Marshall, Thomas H., 1975: *Social Policy*. London: Hutchinson.
- Mattli, Walter/Anne-Marie Slaughter, 1995: Law and Politics in the European Union. A Reply to Garrett. In: *International Organization* 49, 183–190.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995a: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus, 39–72.
- , 1995b: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt/M.: Campus, 9–38.
- Mazey, Sonia/Jeremy Richardson (Hrsg.), 1993: *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Mendrinou, Maria, 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy* 3, 1–22.
- Merkel, Wolfgang, 1993a: *Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma*. Estudio 1993/42. Madrid: Instituto Juan March.
- , 1993b: *Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im internationalen Vergleich*. Frankfurt/M.: Campus.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1987: Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa. In: Ernst-Joachim Mestmäcker et al. (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 9–49.
- , 1992: Widersprüchlich, verwirrend und gefährlich. Wettbewerbsregeln oder Industriepolitik: Nicht nur in diesem Punkt verstößt der Vertrag von Maastricht gegen bewährte Grundsätze des Vertrages von Rom. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Oktober 1992, 15.
- , 1994: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse et al. (Hrsg.), *Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*. Stuttgart: Gustav Fischer, 263–292.
- Miller, David, 1993: Deliberative Democracy and Social Choice. In: David Held (Hrsg.), *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press, 74–92.
- Mitchell, Ronald B., 1994: Heterogeneities at Two Levels. States, Non-state Actors and Intentional Oil Pollution. In: *Journal of Theoretical Politics* 6, 625–653.
- Mitschke, Joachim, 1985: *Steuer- und Transferordnung aus einem Guß. Entwurf einer Neugestaltung der direkten Steuern und Sozialtransfers in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1995: Steuer und Sozialpolitik für mehr Beschäftigung. In: *Wirtschaftsdienst* 75, 75–80.

- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–524.
- , 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Working Paper Series at the Center for European Studies No. 52. Cambridge, MA: Center for European Studies (Harvard University).
- Moussis, Nicholas, 1994: *Handbook of the European Union. Institutions and Policies*. Rikssensart: EDIT-EUR.
- Neubäumer, Renate, 1997: Hat Westdeutschland ein Standortproblem? In: *Wirtschaftsdienst* 77, 408–415.
- Nicoll, William, 1984: Paths to European Unity. In: *Journal of Common Market Studies* 23, 199–206.
- Norrie, Kenneth/Richard Simeon/Mark Krasnick, 1986: *Federalism and the Economic Union in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), 1994: *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD.
- , 1995: *Income Distribution in OECD Countries*. Social Policy Studies No. 18. Paris: OECD.
- , 1996a: *Labour Force Statistics 1974–1994*. Paris: OECD.
- , 1996b: *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries. Provisional Version*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 17. Paris: OECD.
- , 1996c: *National Accounts. Detailed Tables Volume II*. Paris: OECD.
- , 1996d: *Historical Statistics 1960–1994*. Paris: OECD.
- , 1996e: *Employment Outlook, July 1996*. Paris: OECD.
- , 1997a: Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining. In: *Employment Outlook, July 1997*. Paris: OECD, 63–92.
- , 1997b: *Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy*. Social Policy Studies No. 21. Paris: OECD.
- Offe, Claus, 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- , 1984: *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.
- , 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt/M.: Campus, 99–174.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.

- Ostner, Ilona/Jane Lewis, 1995: Gender and the Evolution of European Social Policies. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: Brookings, 159–193.
- Oye, Kenneth A./James H. Maxwell, 1994: Self-Interest and Environmental Management. In: *Journal of Theoretical Politics* 6, 593–624.
- Pappi, Franz Urban / Willi Schnorpfel, 1996: Das Ausschußwesen der Europäischen Kommission. Grundstrukturen und Kommunikationsmöglichkeiten für Verbände. In: Thomas König et al. (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*. Frankfurt/M.: Campus, 135–159.
- Pedler, Robin H./Günther F. Schäfer (Hrsg.), 1996: *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. Maasticht: European Institute of Public Administration.
- Peterson, John, 1995: Policy Networks and European Union Policy-Making. A Reply to Kassim. In: *West European Politics* 18, 389–407.
- Phelps, Edmund S., 1997: Wage Subsidy Programs: Alternative Designs. In: Dennis J. Snower/Guillermo de la Dehesa (Hrsg.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1996: The New Politics of the Welfare State. In: *World Politics* 48, 147–179.
- Pitschas, Rainer, 1994: Europäische Integration als Netzwerkkoordination komplexer Staatsaufgaben. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5, 503–540.
- Polanyi, Karl, 1957: *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pollack, Mark A., 1997a: Representing Diffuse Interests in EC Policymaking. In: *Journal of European Public Policy* 4, 572–590.
- , 1997b: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99–134.
- Putnam, Robert D., 1996: Symptome der Krise – die USA, Europa und Japan im Vergleich. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*. Berlin: Siedler, 52–80.
- Rasch, Steffen, 1996: Perspektiven für eine einheitliche Zinsbesteuerung in der EU. In: König, Thomas et al. (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*. Frankfurt/M.: Campus, 315–331.
- Reich, Norbert, 1994: The »November Revolution« of the European Court of Justice. Keck, Meng and Audi Revisited. In: *Common Market Law Review* 31, 459–492.
- Rhodes, Martin, 1996: *A New Social Contract? Globalization and West European Welfare States*. EUI Working Papers RSC 96/43. Florenz: European University Institute.

- Riker, William H., 1982: *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco: W.H. Freeman.
- Röpke, Wilhelm, 1942: *International Economic Disintegration*. London: William Hodge.
- Ross, George, 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Rothermund, Dietmar, 1993: *Die Welt in der Wirtschaftskrise 1929–1939*. Münster: Lit Münster.
- Ruggie, John Gerard, 1982: International Regimes, Transactions, and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36, 379–415.
- , 1994: Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism. In: *Journal of International Affairs* 48, 1–11.
- Runciman, Walter G./Amartya K. Sen, 1965: Games, Justice and the General Will. In: *Mind* 74, 554–562.
- Scharpf, Fritz W., 1966: Judicial Review and the Political Question. A Functional Analysis. In: *Yale Law Journal* 75, 517–597.
- , 1970a: *Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*. Tübingen: Mohr.
- , 1970b: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- , 1988: The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.
- , 1991: *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- , 1993: Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 44, 433–443.
- , 1994: Community and Autonomy. Multi-Level Policy Making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 1, 219–242.
- , 1995: Federal Arrangements and Multi-Party Systems. In: *Australian Journal of Political Science* 30, 27–39.
- , 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.
- , 1997a: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- , 1997b: Introduction. The Problem Solving Capacity of Multi-level Governance. In: *Journal of European Public Policy* 4, 520–538.
- , 1997c: Economic Integration, Democracy and the Welfare State. In: *Journal of European Public Policy* 4, 18–36.

- , 1997d: *Demokratie in der Transnationalen Politik*. MPIfG Working Paper 97/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Internet: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>.
- Schmid, Günther, 1996: *The Dutch Employment Miracle? A Comparison of Employment Systems in the Netherlands and Germany*. Discussion Paper FS 96–206. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB).
- Schmid, Josef, 1996: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa. Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Susanne K., 1996: Sterile Debates and Dubious Generalizations. European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. In: *Journal of Public Policy* 16, 233–271.
- , 1997: *Behind the Council Agenda. The Commission's Impact on Decisions*. MPIfG Discussion Paper 97/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 1998a: *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt/M.: Campus.
- , 1998b: Commission Activism. Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law. In: *Journal of European Public Policy* 5, 169–184.
- Schmidt, Vivien, 1997: European Integration and Democracy: The Differences among Member States. In: *Journal of European Public Policy* 4, 128–145.
- Schneider, Volker, 1995: Institutionelle Evolution als politischer Prozeß. Die Entwicklung der Telekommunikation im internationalen und historischen Vergleich. Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schubert, Glendon A., 1960: *Constitutional Politics. The Political Behavior of Supreme Court Justices and the Constitutional Policies that They Make*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Shepsle, Kenneth A./Barry R. Weingast, 1987: The Institutional Foundations of Committee Power. In: *American Political Science Review* 81, 85–104.
- Sinn, Hans-Werner, 1996: *The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition*. CES Working Paper No. 103. München: Center for Economic Studies.
- Sinn, Stefan, 1993: The Taming of Leviathan. Competition Among Governments. In: *Constitutional Political Economy* 3, 177–221.
- Slout, Thomas/Piet Verschuren, 1990: Decision-Making Speed in the European Community. In: *Journal of Common Market Studies* 29, 75–85.
- Smith, Alasdair/Anthony Venables, 1988: *The Costs of Non-Europe. An Assessment Based on a Formal Model of Imperfect Competition and the Economies of Scale*. Economic Papers 70. Brussels: Commission of the European Communities.
- Södersten, Bo/Geoffrey Reed, 1994: *International Economics*. Third Edition. New York: St. Martin's Press.

- Solow, Robert M., 1987: Is There a Core of Usable Macroeconomics We Should All Believe In? In: *American Economic Review* 77, Papers and Proceedings, 230–232.
- Somit, Albert/Rudolf Wildenmann (Hrsg.), 1991: *Hierarchy and Democracy*. Baden-Baden: Nomos.
- Soskice, David, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrial Countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 6, 36–61.
- Steinmo, Sven, 1994: The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Policy Choices. In: *Challenge*, November-December/1994, 9–17.
- Stewart, Richard B., 1993: Environmental Regulation and International Competitiveness. In: *Yale Law Journal* 102, 2039–2106.
- Streeck, Wolfgang, 1992: *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
- , 1995a: From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings, 389–431.
- , 1995b: Neo-Voluntarism. A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- , 1997a: German Capitalism. Does It Exist? Can It Survive? In: *New Political Economy* 2, 237–256.
- , 1997b: Industrial Citizenship under Regime Competition. The Case of European Works Councils. In: *Journal of European Public Policy* 4, 643–664.
- , 1998: The Germany-Japan Project: Where We Are. Papier für die Konferenz »Germany and Japan in the 21st Century: Strengths Turning into Weaknesses?«. MPI für Gesellschaftsforschung, Köln, und Japanisch-Deutsches Zentrum, Berlin. Berlin, 22.–24.1.1998.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism. Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics & Society* 19, 133–164.
- Streit, Manfred, 1993: Cognition, Competition, and Catallaxy. In Memory of Friedrich August von Hayek. In: *Constitutional Political Economy* 4, 223–262.
- , 1996a: Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß. In: Ulrich Immenga et al. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 521–535.
- , 1996b: Competition among Systems, Harmonisation and European Integration. Diskussionsbeitrag 01–96. Jena: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen.
- Streit, Manfred E. / Werner Mussler, 1995: The Economic Constitution of the European Community. From »Rome« to »Maastricht«. In: *European Law Journal* 1, 5–30.

- Talmon, Jacob L., 1955: *The Origins of Totalitarian Democracy*. London: Secker & Warburg.
- Taylor, John B., 1997: A Core of Practical Macroeconomics. In: *American Economic Review* 87, Papers and Proceedings, 233–235.
- Teasdale, Anthony L., 1993: The Life and Death of the Luxembourg Compromise. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 567–579.
- Tinbergen, Jan, 1965: *International Economic Integration*. Second, Revised Edition. Amsterdam: Elsevier.
- Tindemans, Leo, 1975: *Report on the European Union. Bulletin of the EC. Supplement* 1/76.
- Truman, David B., 1951: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: *American Political Science Review* 88, 128–142.
- , 1995: Decision Making in Political Systems. Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Tsoukalis, Loukas, 1997: *The New European Economy Revisited*. Oxford: Oxford University Press.
- Urwin, Derek W., 1991: *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*. Second Edition. London: Longman.
- VerLoren van Themaat, Pieter, 1987: Die Aufgabenverteilung zwischen dem Gesetzgeber und dem Europäischen Gerichtshof bei der Gestaltung der Verfassung der Europäischen Gemeinschaften. In: Ernst-Joachim Mestmäcker et al. (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 425–443.
- Villeneuve, Robert, 1997: The Role of Public Services in Building European Citizenship. In: *Transfer* 1/97, 98–118.
- Visser, Jelle/Anton Hemerijck, 1997: »A Dutch Miracle«. *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Visser, Jelle/Berhard Ebbinghaus, 1992: Making the Most of Diversity? European Integration and Transnational Organization of Labor. In: Justin Greenwood et al. (Hrsg.), *Organized Interests and the European Community*. London: Sage, 206–238.
- Vogel, David, 1995: *Trading Up. Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1997: Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 556–571.
- Wallerstein, Michael, 1990: Class Conflict as a Dynamic Game. In: Roger Friedland/A.F. Robertson (Hrsg.), *Beyond the Marketplace. Rethinking Economy and Society*. New York: Aldine de Gruyter, 189–212.

- Ward, Hugh, 1993: Game Theory and the Politics of the Global Commons. In: *Journal of Conflict Resolution* 37, 203–235.
- Weiler, Joseph H.H., 1981: The Community System. The Dual Character of Supranationalism. In: *Yearbook of European Law* 1, 257–306.
- , 1992: After Maastricht. Community Legitimacy in Post-1992 Europe. In: William James Adams (Hrsg.), *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 11–41.
- , 1994: A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors. In: *Comparative Political Studies* 26, 510–534.
- , 1995: Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision. In: *European Law Journal* 1, 219–258.
- , 1997a: To Be a European Citizen – Eros and Civilization. In: *Journal of European Public Policy* 4, 495–519.
- , 1997b: The Reformation of European Constitutionalism. In: *Journal of Common Market Studies* 35, 97–121.
- Weir, Margaret, 1996: Poverty, Social Rights, and the Politics of Place in the United States. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington: Brookings, 329–354.
- Weizsäcker, Ernst-Ulrich von, 1989: Internationale Harmonisierung im Umweltschutz durch ökonomische Instrumente – Gründe für eine europäische Umweltsteuer. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 3, 203–216.
- Werle, Raymund, 1993: Politische Techniksteuerung durch europäische Standardisierung? In: Herbet Kubicek/Peter Seege (Hrsg.), *Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften*. Berlin: Edition Sigma, 129–142.
- Wilensky, Harold L., 1975: *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.
- Willke, Helmut, 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Winkel, Harald, 1985: Der Glaube an die Beherrschbarkeit von Wirtschaftskrisen (1933–1970). Lehren aus der Weltwirtschaftskrise. In: Gerhard Schulz (Hrsg.), *Die Große Krise der dreißiger Jahre. Vom Niedergang der Weltwirtschaft zum Zweiten Weltkrieg*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 17–43.
- Wolter, Achim/Rolf H. Hasse, 1997: Gemeinsame Beschäftigungspolitik. Überfällig oder überflüssig? In: *Wirtschaftsdienst* 77, 386–389.
- Zürn, Michael, 1995: The Challenge of Globalization and Individualization. A View from Europe. In: Hans-Henrik Holm/Georg Sörensen (Hrsg.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*. Boulder, CO: Westview, 137–163.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh
Differenzierung und Verselbständigung
Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme
1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)
The Development of Large Technical Systems
1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf
Informationstechnik, Innovation und Verwaltung
Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken
1988 339 Seiten

Volker Schneider
Technikentwicklung zwischen Politik und Markt
Der Fall Bildschirmtext
1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reformblockaden im
deutschen Gesundheitswesen**
1990 349 Seiten

Raymund Werle
Telekommunikation in der Bundesrepublik
Expansion, Differenzierung, Transformation
1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank
Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem
Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der
staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung
1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)
Policy Networks
Empirical Evidence and Theoretical Considerations
1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn

Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich

Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien

1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl

Horizontale Politikverflechtung

Zur Theorie von Verhandlungssystemen

1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)

Games in Hierarchies and Networks

Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions

1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke

Institutionalisierung der Forschungspolitik

Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des

Bundesforschungsministeriums

1993 297 Seiten

Susanne Lütz

Steuerung industrieller Forschungskooperation

Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen

Förderinstrumentes Verbundforschung

1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)

Coping with Trouble

How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions

1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

Industrieforschung und Forschungspolitik

Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik

1994 566 Seiten

Philip Manow

Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß

1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)

Deutsche Forschung im Einigungsprozeß

Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992
1994 301 Seiten

Katrin Behaghel

Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung

Ein Verbandssystem unter Streß
1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Aufbruch und Reform von oben

Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß
1994 312 Seiten

Frank Thomas

Telefonieren in Deutschland

Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung
eines großtechnischen Systems
1995 415 Seiten

Uwe Schimank

Hochschulforschung im Schatten der Lehre

1995 357 Seiten

Philipp Genschel

Standards in der Informationstechnik

Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung
1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung

1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow

Private Regierungen in der Techniksteuerung

Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung
1996 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?

Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der staatlich finanzierten Forschung in Frankreich

1996 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 375 Seiten

Dietmar Braun

Die politische Steuerung der Wissenschaft

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«

1997 450 Seiten

Renate Mayntz

Soziale Dynamik und politische Steuerung

Theoretische und methodologische Überlegungen

1997 342 Seiten

Marian Döhler

Die Regulierung von Professionsgrenzen

Struktur und Entwicklungsdynamik von Gesundheitsberufen
im internationalen Vergleich

1997 248 Seiten

Jürgen Wasem

Vom staatlichen zum kassenärztlichen System

Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der
ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland

1997 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehbruch (Hg.)
Transformationspfade in Ostdeutschland
Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik
1998 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck
Ein holländisches Wunder?
Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum
in den Niederlanden
1998 272 Seiten

Susanne K. Schmidt
Liberalisierung in Europa
Die Rolle der Europäischen Kommission
1998 403 Seiten

Tobias Robischon
Telekommunikationspolitik im deutschen Einigungsprozeß
Steuerung und Eigendynamik sektoraler Transformation
1998 254 Seiten

Hans-Willy Hohn
Kognitive Strukturen und Steuerungsprobleme der Forschung
Kernphysik und Informatik im Vergleich
1998 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)
Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie
Herausforderungen für die Demokratietheorie
1998 209 Seiten

Reiner Grundmann
Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht
USA und Deutschland im Vergleich
1999 402 Seiten

Fritz W. Scharpf
Regieren in Europa
Effektiv und demokratisch?
1999 201 Seiten