

Taschowsky, Peter

**Working Paper**

## Neuer Institutionalismus und die europäische Sozialpolitik

Diskussionsbeitrag, No. 250

**Provided in Cooperation with:**

School of Economics and Management, University of Hannover

*Suggested Citation:* Taschowsky, Peter (2001) : Neuer Institutionalismus und die europäische Sozialpolitik, Diskussionsbeitrag, No. 250, Universität Hannover, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Hannover

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/78318>

**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.*

# Neuer Institutionalismus und die europäische Sozialpolitik

Peter Taschowsky

Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften,

Königsworther Platz 1, 30167 Hannover

e-mail: taschowsky@vwl.uni-hannover.de

Diskussionspapier 250

ISSN 0949-9962

Dezember 2001

## **Zusammenfassung**

Um die Entwicklung der Europäischen Union (EU) analytisch zu erklären gibt es eine Reihe von Ansätzen. Zu den bekanntesten und meist diskutierten Ansätzen zählen die neo-funktionalistische und die intergouvernementalistische Theorie. Hier soll der Neue Institutionalismus näher betrachtet, mit den beiden anderen Ansätzen verglichen und der Erklärungsgehalt für die europäische Integration herausgearbeitet werden.

Im intergouvernementalistischen Ansatz werden Institutionen von den Nationalstaaten geschaffen, um Ziele besser und effizienter zu verfolgen. Ein institutionelles „Eigenleben“ kann aber nicht erklärt werden. Hier setzt der Institutionalismus an. Unbeabsichtigte Konsequenzen und Spill-Overs werden auch in der neo-funktionalistischen Theorie berücksichtigt. Allerdings wird hier – im Gegensatz zum Institutionalismus – politische Kontrolle als Null-Summen-Spiel aufgefaßt.

Die Sozialpolitik stellt einen Politikbereich dar, der, ähnlich wie die Außen- und Sicherheitspolitik, bisher nur in sehr begrenzter Form unionsweit geregelt wird. In Abschnitt 4 werden die Grundzüge der europäischen Sozialpolitik dargestellt und die Möglichkeiten und Hindernisse von Spill-Overs auf diesem Gebiet, die zu einer zunehmenden Integration führen könnten, diskutiert.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Neuer Institutionalismus</b>	<b>4</b>
2.1	Rational Choice Institutionalismus . . . . .	5
2.2	Historischer Institutionalismus . . . . .	5
2.3	Soziologischer Institutionalismus . . . . .	6
<b>3</b>	<b>Erklärungsgehalt für europäische Integration</b>	<b>7</b>
3.1	Institutionelles „Eigenleben“ . . . . .	9
3.2	Kontrollmechanismen . . . . .	12
3.3	Zusammenfassung . . . . .	13
<b>4</b>	<b>Sozialpolitik auf europäischer Ebene</b>	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>Schlußbemerkungen</b>	<b>18</b>

# 1 Einleitung

In den letzten fünfzig Jahren war der Weg der europäischen Integration von zahlreichen Brüchen, Phasen engerer und lockerer Zusammenarbeit, von Optimismus und Pessimismus gekennzeichnet. Im Laufe der Geschichte der Europäischen Union (EU) entstanden eine Reihe von Ansätzen, die versuchten, basierend auf unterschiedlichen theoretischen Annahmen, die Entwicklung der EU analytisch zu erklären. Unter diesen Ansätzen finden sich unter anderem die neo-funktionalistische und die intergouvernementalistische Theorie, die zu den bekanntesten und meist diskutierten Ansätzen zählen. Hier soll ein weiterer Ansatz, der Neue Institutionalismus<sup>1</sup>, genauer betrachtet und mit den beiden genannten Ansätze kurz verglichen werden.

Anders als die neo-funktionalistische und die neo-realistische (oder intergouvernementalistische) Theorie ist der institutionalistische Ansatz keine teleologische Theorie, die das Endziel einer europäischen Integration zu erklären versucht. Der Neofunktionalismus sieht als Ziel der Integration eine pluralistische Gemeinschaft, die dazu dienen soll, eine allgemeine Wohlfahrt herzustellen. In dieser pluralistischen Gemeinschaft können unterschiedliche Interessen gemeinsam existieren. Allerdings wird Kooperation und Integration durch die Konvergenz der Interessen herbeigeführt, wobei nationale Subsysteme nacheinander (über Spill-Over-Effekte) ihre Autorität an eine zentrale Einrichtung abgeben (Viola 2000).

Im intergouvernementalistische Ansatz wird hingegen bestritten, daß die Nationalstaaten einen (automatischen) Souveränitätsverlust hinnehmen. Sie behalten vielmehr die Kontrolle über den Integrationsprozeß. Die Erhaltung der eigenen Souveränität steht an erster Stelle. Die Präferenzen der Nationalstaaten werden als gegeben angenommen und Souveränität nur soweit abgegeben, daß die Gewinne aus einer Kooperation mit anderen Staaten nicht durch den (möglichen) Verlust an Autonomie ausgeglichen werden. Der Nationalstaat (Prinzipal) delegiert Verantwortung an internationale Institutionen (Agenten) ohne jedoch die Kontrolle über die Institutionen zu verlieren (Pierson 1998b).

Institutionen sind reine Instrumente oder Agenten, die den Nationalstaaten erlauben, Ziele zu erreichen, die sie sonst nicht erreichen könnten. Denn Institutionen erhöhen die Effizienz zwischenstaatlicher Verhandlungen, indem sie Transaktionskosten und Unsicherheit verringern und die Transparenz erhöhen. Institutionen helfen Präferenzen, Absichten und die Verlässlichkeit anderer Akteure offenzulegen und so Informationsasymmetrien zu überwinden und Überwachungskosten gering zu halten (Pierson 1998b, Pollack 1997).

Der Institutionalismus in seinen verschiedenen Spielarten ist keine „Makro“-Theorie, die das Ziel der europäischen Integration beschreiben kann. Vielmehr ist die Kernannahme, daß Institutionen eine Rolle spielen („institutions matter“) und die institutionelle Struktur einen Einfluß auf das poli-

---

<sup>1</sup> Einen kurzen Überblick über den Neuen Institutionalismus gibt Rosamond 2000, S. 113ff.

tische Geschehen hat. Institutionen sind nicht reine „Erfüllungsgehilfen“ der Nationalstaaten, sondern stellen einen Kontext zwischen den Präferenzen der Akteure und dem politischen Ergebnis her. Institutionen beschränken den Handlungsspielraum der Akteure und formen die Präferenzen der Akteure. Der Institutionalismus ist somit vor allem ein Forschungsansatz, der bei der Beantwortung der Frage, welche politische Entscheidung aus einer Reihe von Alternativen gewählt wird und wie sich Institutionen ändern, eine Hilfestellung darstellen kann.

Die Sozialpolitik stellt einen Politikbereich dar, der, ähnlich wie die Außen- und Sicherheitspolitik, die Innenpolitik usw., bisher nur in sehr begrenzter Form unionsweit geregelt wird. Sind auf diesem Gebiet Spill-Overs zu erwarten, die zu einer zunehmenden Integration führen oder wird dieses Gebiet im Verantwortungsbereich der Nationalstaaten bleiben? Wie ist der institutionelle Rahmen für eine einheitliche europäische Sozialpolitik beschaffen und welche Hindernisse wären zu beseitigen, um eine Integration zu erreichen? Diese Fragen werden im vierten Abschnitt aufgenommen und vor dem Hintergrund des institutionalistischen Ansatzes analysiert.

Im nächsten Abschnitt werden die unterschiedlichen Denkansätze des Neuen Institutionalismus kurz dargestellt und die Unterschiede zwischen den Betrachtungsweisen herausgearbeitet. Im darauf folgenden Abschnitt wird näher auf den Erklärungsgehalt des institutionalistischen Ansatzes für die europäische Integrationsanalyse eingegangen. Der vierte Abschnitt beinhaltet einen Überblick über die europäische Sozialpolitik und über die Hindernisse auf dem Weg zu einer gemeinsamen Politik. Die Schlußbemerkungen enthalten eine kurze Zusammenfassung und einen Ausblick.

## **2 Neuer Institutionalismus**

Der Neue Institutionalismus stellt kein einheitliches Theoriegebäude dar. Mindestens drei analytische Denkansätze lassen sich unterscheiden. Diese werden üblicherweise als Rational-Choice-Institutionalismus, historischer Institutionalismus und soziologischer Institutionalismus benannt (Hall/Taylor 1996). Unterschiede zwischen den Denkansätzen lassen sich unter anderem feststellen hinsichtlich (vgl. Aspinwall/Schneider 2000):

- des Zeithorizonts,
- der Definition von Institutionen,
- der Rolle der Institutionen für Handlungsweisen von Akteuren,
- der Präferenzenbildung der Akteure,
- der Schaffung von Institutionen,
- der Evolution von Institutionen.

Indes ist allen institutionalistischen Konzepten gemein, daß sie drei Konzepte benutzen: Es gibt Spieler (Akteure) die interagieren, in dem sie Strategien verfolgen, die gemeinsam das Ergebnis bestimmen; die Spieler erhalten am Ende der Interaktion ihre „pay-offs“ (Schmidt et al. 1999).

## **2.1 Rational Choice Institutionalismus**

Im rationalistischen Ansatz werden Institutionen definiert als formale rechtliche Gebilde und Prozesse sowie formale und informelle Regeln, die die Handlungsspielräume der rationalen Akteure beschränken und so die Beziehungen der Akteure strukturieren und die Strategien der Akteure formen. Die eigennützigen Akteure handeln in diesem institutionellen Rahmen nach dem Prinzip der Nutzenmaximierung, wobei die Präferenzordnung exogen festgelegt und eindeutig (vgl. Transitivitätsprinzip) ist. Die rationalen Spieler versuchen ihre „pay-offs“ zu maximieren unter der Berücksichtigung des institutionellen Rahmens und der Aktionen der anderen Spieler. Kein Spieler kann unilateral ein besseres Ergebnis (pay-off) erreichen, da das erzielte Ergebnis das bestmögliche ist.

Institutionen werden geschaffen, um kollektive Handlungsdilemmata zu umgehen. Würden die Akteure nicht kooperieren, wäre das Ergebnis gesellschaftlich suboptimal. Durch Kooperation könnten sich alle Akteure besserstellen. Diese Phänomen ist bekannt als Gefangenendilemma und als „tragedy of the commons“. Institutionen sind notwendig, um Kooperation zu ermöglichen. Dies wird dadurch erreicht, daß Institutionen die Unsicherheit über die Handlungen der beteiligten Akteure verringern und sie die Erwartungen der Akteure hinsichtlich der Aktionen anderer Akteure verstetigen. Institutionen verringern die Überwachungs- und Durchsetzungskosten und Transaktionskosten, die wegen unvollständiger Verträge, unvollständiger Informationen auftreten. Im Rahmen des rationalistischen Ansatzes sind Institutionen unabhängige Variablen. Sie erklären die Ergebnismuster. Welche Institutionen geschaffen werden und wie sich Institutionen über die Zeit wandeln, kann mit diesem statischen und eher kurzfristigen Ansatz nicht erklärt werden. Ebenso bleibt ungeklärt, ob der institutionelle Rahmen der optimale Rahmen ist oder nur eine second-best Lösung.<sup>2</sup>

## **2.2 Historischer Institutionalismus**

In der historischen Spielart des Institutionalismus geht es nicht nur darum, Kooperationsgewinne und -probleme wie im rationalistischen Ansatz zu thematisieren, sondern um die Strukturierung der Konflikte rivalisierender Gruppen um knappe Ressourcen. Institutionen werden definiert als formale und informelle Prozesse, Handlungsmuster, Normen und Konventionen, die in die Organisationsstruktur der Gesellschaft eingebettet sind (Hall/Taylor 1996). Die Akteure versuchen

<sup>2</sup> Vgl. dazu das bekannte Beispiel der „QWERTY“-Tastatur von David (1985).

einen möglichst hohen Zielerreichungsgrad gemäß ihrer Präferenzordnung zu realisieren.

Innerhalb des historischen Institutionalismus werden üblicherweise zwei Ansätze hinsichtlich der Präferenzen unterschieden. Der eine Ansatz geht davon aus, daß die Präferenzen der Akteure exogen gegeben sind. Institutionen verringern wiederum die Unsicherheit über die Verhaltensweisen der anderen relevanten Akteure. Institutionen liefern Informationen und stellen Durchsetzungs- und Sanktionmechanismen bereit. Die Verhaltensweisen der Akteure sind in diesem Ansatz strategisch, in dem zweiten Ansatz können die Verhaltensweisen auch beschränkt strategisch (gebunden durch die Wahrnehmung der Umwelt) sein. Die Individuen handeln also nicht immer rational als Nutzenmaximierer, sondern z. B. wegen hoher Informationskosten und beschränkter kognitiver Fähigkeiten beschränkt rational. In dieser Sichtweise liefern Institutionen nicht nur Informationen, sondern bestimmen auch Identität und Präferenzen der Akteure (siehe dazu auch soziologischer Institutionalismus).

Je nach Sichtweise gibt der historische Institutionalismus zwei Erklärungen für den Bestand von Institutionen. Handeln die Individuen rational, sind die Institutionen um so robuster je größer der Gewinn aus dem gemeinsamen Handeln ist. Sind die Akteure beschränkt rational, sind einige Institutionen so in den Individuen verwurzelt, daß eine Verhandlung über eine Änderung oder eine Änderung durch einen beliebigen Akteur gar nicht möglich ist. Die Kontrolle über die Institutionen geht verloren. Es entstehen Lücken in der Kontrolle, die die Institutionen zu autonomen Handeln nutzen können. Lücken entstehen durch unbeabsichtigte Konsequenzen, unvollständige Information und unvollständige Verträge.

Vom rational-choice Ansatz unterscheidet sich der historische Institutionalismus auch durch seine Perspektive auf die historische Entwicklung. Die Vertreter des historischen Ansatzes weisen darauf hin, daß Pfadabhängigkeiten existieren. Gleichartige Kräfte führen nicht immer zu den gleichen Ergebnissen. Vielmehr sind die Wirkungen auf die Ergebnisse abhängig von dem jeweiligen Kontext, der häufig durch die jeweiligen historischen Ereignisse geprägt ist (Thelen/Steinmo 1992). Eine wesentliche Rolle spielt auch die Verhandlungsmacht der verschiedenen Akteure bei der Schaffung von Institutionen (vgl. Knight 1992)

Institutionen sind auch nicht die einzige ursächliche Kraft in einer Gesellschaft. Sozio-ökonomische Entwicklungen und die Diffusion von Ideen tragen zu einer komplexeren Weltsicht bei. Der historische Ansatz geht damit über den rationalistischen Ansatz, dessen Perspektive vor allem durch die Institutionen und Präferenzen geprägt ist, hinaus.

### **2.3 Soziologischer Institutionalismus**

Der soziologische Institutionalismus stellt die Kultur in den Vordergrund und bestreitet, daß die institutionellen Formen und Prozesse, die von modernen Organisationen genutzt werden, nur wegen ihrer „Rationalität“ eingeführt werden. Sie werden eher als kulturspezifische Praktiken gesehen.

Institutionen umfassen somit nicht nur formale Regeln, Prozesse und Normen, sondern auch „symbol systems, cognitive scripts, and moral templates that provide the ‘frames of meaning’ guiding human action“ (Hall/Taylor 1996). Institutionen sind Ausdrücke, durch die das gesellschaftliche Leben eine Bedeutung erhält. Daraus folgt, daß Institutionen nicht nur die Strategien der Akteure beeinflussen, sondern auch die meisten Präferenzen und die eigene Identität der Akteure. Die Akteure können in diesem Sinne rational handeln, wobei rationale Handlungen ebenfalls gesellschaftlich begründet sind. Die Identität wird definiert und ausgedrückt durch eine gesellschaftlich geeignete Weise. Institutionen werden nicht geschaffen um die Effizienz der Handlungen der beteiligten Akteure zu erhöhen, viel mehr werden Institutionen geschaffen oder verändert, um die gesellschaftliche Legitimität der Akteure zu steigern. (Dadurch mögen einige Institutionen als nicht funktional für die formellen Ziele der Akteure sein, allerdings werden sie so in einem weiteren kulturellen Umfeld bewertet.)

### **3 Erklärungsgehalt für europäische Integration**

Der intergouvernementalistische Ansatz der europäischen Integration geht von Eigennutz maximierenden Nationalstaaten aus, die Institutionen schaffen, um Probleme kollektiven Handelns zu umgehen und Gewinne aus der Kooperation zu ziehen. Die Institutionen erfüllen dabei eine Reihe von Funktionen. In der Literatur werden vor allem vier Funktionen betont (Pollack 1997). Erstens können Institutionen die Erfüllung oder die Überschreitung von Verpflichtungen der Nationalstaaten aus den europäischen Verträgen überwachen und diese Informationen allen Mitgliedsstaaten zugänglich machen. Die Institutionen müssen dabei nicht unbedingt Sanktionsmöglichkeiten besitzen, da die Gefahr der Aufdeckung von Vertragsverletzungen zur Vertragserfüllung beiträgt oder die Bereitstellung von Informationen Sanktionen durch die anderen Mitglieder erleichtert.

Zweitens vermögen Institutionen die Probleme unvollständiger Verträge zu lösen. Durch die Unmöglichkeit bzw. die extrem hohen Kosten einen Vertrag auszuhandeln, der alle möglichen Details und Verpflichtungen der Vertragspartner festlegt, werden Institutionen geschaffen, die die Details in einem festgelegten Rahmen regeln.

Drittens können Institutionen geschaffen werden, um Regeln auszuführen, die nicht von den Nationalstaaten ausgeführt werden können, da sie entweder zu komplex sind oder ein unabhängiger Dritter gebraucht wird.

Viertens können Institutionen als formaler Agendasetter dienen, um Vorschläge nach festgelegten Regeln auf die Tagesordnung zu bringen. Ohne eine institutionalisierte Form des Agendasettings könnten zu viele und zeitlich nicht abgestimmte Vorschläge der Mitgliedsstaaten dazu führen, daß keine Entscheidungen getroffen werden können.

Nicht berücksichtigt wird dabei, daß die Institutionen nicht immer diese Funktionen in der be-



absichtigten Weise ausfüllen. Es entstehen „Lücken“ („gaps“<sup>3</sup>), die nicht der Kontrolle der Nationalstaaten unterliegen. Der (historische) Institutionalismus versucht zu erklären, warum diese Lücken entstehen, warum sie schwierig zu schließen sind und wie sie Raum für andere, die Integration beeinflussende Akteure schaffen und so den Handlungsspielraum aller Akteure beschränken (Peterson 1995, Pierson 1998b, Bulmer 1997, Pollack 1997).

Das institutionelle Design strukturiert die Handlungen der unterschiedlichen Akteure. Die Struktur wiederum wird durch die Verhandlungsmacht der Akteure bestimmt. Wobei die vorhandene Struktur einen Einfluß auf die Ideen, Einstellungen und Präferenzen der Akteure hat. Somit spielt der historische Kontext, in dem die Akteure mit ihren Interessen und Strategien aufeinandertreffen, eine Rolle (Thelen/Steinmo 1992). Der historische Institutionalismus versucht zu erklären, wie sich die Akteure – von subnationalen Interessengruppen über Nationalstaaten bis zu supranationalen Akteuren – verhalten, wie Institutionen das Verhalten beeinflussen und wie sich Institutionen über die Zeit verändern.

Während der intergouvernementalistische Ansatz davon ausgeht, daß die Nationalstaaten die Kontrolle über die geschaffenen Institutionen behalten, wird im historischen Institutionalismus argumentiert, daß die supranationalen europäischen Institutionen ein Eigenleben entwickeln und nicht immer der vollständigen Kontrolle der Nationalstaaten unterliegen. Anders als im neofunktionalistischen Ansatz führen Spill-Overs jedoch nicht zu einem vollständigen Transfer von Kompetenzen und Autorität an supranationale Institutionen, da die supranationalen Institutionen nicht ohne Rücksicht auf die anderen Akteure handeln können.

Nach Pierson (1998b) entstehen Lücken in der Kontrolle der Institutionen vor allem durch:<sup>4</sup>

1. autonome Handlungen der europäischen, institutionellen Akteure,
2. den begrenzten Zeithorizont der Akteure bei der Schaffung der Institutionen,
3. unbeabsichtigte Konsequenzen und
4. die Präferenzänderungen der nationalen Regierungen.

Die durch diese Faktoren entstandenen Lücken in der Kontrolle sind nicht immer einfach zu schließen, da die Rückgewinnung der Kontrolle Kosten verursacht. Hierbei sind folgende Gründe von Wichtigkeit:

1. Widerstand der supranationalen Akteure.

<sup>3</sup> Lücken werden definiert als „significant divergences between the institutional and policy preferences of member states and the actual functioning of institutions and policies“ (Pierson 1998b, S. 303).

<sup>4</sup> Pollack 1996 (zitiert in Hix 1998) nennt nur die drei letzten Punkte. Im weiteren beziehe ich mich vor allem auf den Artikel von Pierson (1998b).

2. Hindernisse bei der Umgestaltung von Institutionen.

3. „Sunk Costs“ und steigende Exit-Kosten, durch die Pfadabhängigkeiten entstehen.

Jedoch sind die Nationalstaaten nicht völlig machtlos. Die Autonomie von Kommission und Gerichtshof hängt von der Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit der Kontrollmechanismen ab, die von den Nationalstaaten genutzt werden kann, um die Institutionen zu überwachen und zu sanktionieren (Pollack 1997). Ob und in wie weit die Kontrollmechanismen wirksam werden können, ist abhängig von den dabei entstehenden Kosten. Wären die Kontrollmechanismen kostenlos, würde kein Kontrollverlust über die Institutionen stattfinden. Die Kosten variieren von Politikfeld zu Politikfeld, von Institution zu Institution und über die Zeit. Es wird daher zu erklären sein, welche Institutionen welchen Kontrollmechanismen unterliegen.

### **3.1 Institutionelles „Eigenleben“**

Institutionen sind nicht reine Agenten der Nationalstaaten wie im intergouvernementalistischen Ansatz angenommen. Sind Institutionen erst einmal geschaffen, stellen sie einen eigenständigen Akteur dar, da sie, um ihre Aufgaben zu erfüllen, Ressourcen und ein gewisses Maß an Autorität benötigen. Diese Ressourcen und die übertragene Autorität werden die Institutionen auch dazu benutzen, eigene Ziele (z. B. Erhöhung der eigenen Autonomie) zu verfolgen. Neo-funktionalistische Erklärungsansätze argumentieren, daß die europäischen Institutionen (wie der Gerichtshof, die Kommission und das europäische Parlament)<sup>5</sup> einen signifikanten Erfolg hatten, ihren Einflußbereich auszudehnen und gegen die Versuche der Nationalstaaten, diese Macht zu beschneiden, zu verteidigen. Der europäische Gerichtshof konnte z. B. mit einer Reihe von Entscheidungen den Vorrang des europäischen Rechts, den direkten Effekt der europäischen Rechtsprechung und das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung durchsetzen. Die Kommission mit dem Recht, Gesetzesvorschläge auszuarbeiten und zur Abstimmung zu bringen hat ebenfalls einigen Freiraum. Sie kann zwar keine Vorschläge, die direkt gegen die Interessen der Nationalstaaten gerichtet sind, voranbringen, aber es bleibt ein Spielraum, um eigene Interessen innerhalb von Vorschlägen (z. B. durch geschicktes „Framing“, Design und Abstimmungsreihenfolge von Vorschlägen) unterzubringen. Darüber hinaus hat die Kommission eine große Expertenmacht im komplexen Kontext der europäischen Integration. Dieser Spielraum der Institutionen bleibt allerdings nicht unentdeckt. Dennoch werden diese Freiräume nicht immer durch die Nationalstaaten gefüllt, d. h. Institutionen in ihrer Macht durch Änderungen des Rahmens beschnitten, wenn weitere der oben genannten Faktoren ins Spiel kommen.

Viele Implikationen bei der Schaffung von Institutionen spielen erst langfristig eine Rolle. Zu

---

<sup>5</sup> Der Rat, bestehend aus Regierungsmitgliedern der Mitgliedsstaaten, verfolgt hingegen das Ziel, die einzelnen staatlichen Interessen zu schützen.

einer Zeit, wenn die entscheidenden Regierungsmitglieder möglicherweise nicht mehr im Amt sind. Zudem sind die politischen Akteure in erster Linie an den kurzfristigen Konsequenzen ihrer Entscheidungen interessiert. Langfristige Folgen ihres Handelns gehen nur in stark diskontierter Form in die Entscheidungen ein, da die Wähler in kurzen Abständen entscheiden. Langfristige institutionelle Wirkungen sollten daher eher als Nebenprodukte zielgerichteten Handelns, denn als funktionale Überlegungen zur Transaktionskostenreduzierung, gesehen werden.

Auch wenn die Akteure die langfristigen Auswirkungen ihres Handelns berücksichtigen, kann es zu unbeabsichtigten Konsequenzen kommen. Durch die Fülle an komplexen Entscheidungen auf europäischer Ebene, durch Rückkopplungseffekte und Interdependenzen können nicht alle Konsequenzen von den Akteuren vorhergesehen werden (Thelen/Steinmo 1992). Die Gewinnung aller relevanten Informationen wäre auch zu kostspielig und die (kognitive) Informationsverarbeitungskapazität der Akteure ist zu gering, um alle Folgen einer Handlung vorherzusagen. Die Akteure handeln also nicht rational, sondern begrenzt rational. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen.

Da es sich erstens um hoch komplexe und weitreichende Entscheidungen auf europäischer Ebene handelt, können die Experten der Kommission und des Gerichtshofs ihr Expertenwissen ausschöpfen. Wie aus der Prinzipal-Agenten-Theorie bekannt, haben die Agenten mehr Informationen über ihr tatsächliches Verhalten als der Prinzipal. Diese Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent, kann der Agent dazu nutzen, um seine Autonomie vom Prinzipal zu vergrößern.

Zweitens können Spill-Overs auftreten, wenn Entscheidungen Auswirkungen auf Politikfelder haben, die nicht beabsichtigt waren oder neue Bedürfnisse nach einer weiteren Intervention wecken. Will man zu einer realistischeren Sichtweise der europäischen Politik kommen, muß man von der Annahme, daß Präferenzen exogen gegeben und unveränderlich sind, abgehen. Präferenzen können sich ändern, wenn z. B. neue Informationen bei der Präferenzbildung auftreten oder die Begleitumstände, das Umfeld sich geändert haben. Dazu kommt, daß die nationalen Akteure (nationalen Regierungen) wechseln können und eine andere Politik mit anderen Zielen und Präferenzen verfolgen. Um diese neuen Präferenzen und Ziele zu berücksichtigen, müßten die Institutionen den neuen Gegebenheiten angepaßt oder neue Institutionen geschaffen werden (vgl. Peterson 1995).

Bisher war der Blick darauf gerichtet, warum die Nationalstaaten teilweise die Kontrolle über die selbst geschaffenen Institutionen verlieren. Die Lücken in der Kontrolle entstehen wegen der partiellen Autonomie der Institutionen, wegen des begrenzten Zeithorizonts, unbeabsichtigter Konsequenzen und Präferenzänderungen. Die Lücken in der Kontrolle können allerdings aus einer Reihe von Gründen nicht immer vollständig geschlossen werden.

Gerichtshof, Kommission und Parlament haben im Laufe der Zeit Ressourcen angesammelt und man kann erwarten, daß sie diese nicht ohne weiteres aufgeben. Daraus folgt jedoch nicht wer in einer Konfrontation zwischen supranationalen Institutionen und Nationalstaaten die Oberhand behalten wird, da die Nationalstaaten durchaus einige Macht ausüben können (z. B. durch Ände-

rung des institutionellen Rahmens, des Budgets etc.). Die supranationalen Institutionen hingegen können die Nationalstaaten (Prinzipale) gegeneinander ausspielen und Informationsasymmetrien ausnutzen, um ihre Autonomie zu wahren.

Die Institutionen der EU sind so angelegt, daß sie nur schwer zu ändern sind. Sollen grundlegende Verträge der Europäischen Gemeinschaft geändert werden, sind hohe Hürden zu überwinden. Die Mitgliedsstaaten müssen einstimmig beschließen, die nationalen Parlamente müssen die Änderungen ratifizieren und in einigen Staaten kommen noch Referenden dazu. Auch Änderungen, die der qualifizierten Mehrheitsentscheidung unterliegen, stellen noch eine relativ hohe Hürde – verglichen mit den Anforderungen in den Mitgliedsstaaten – dar. Diese Erschwernisse bei der Änderung von Institutionen sind bewußt so gewählt, um Änderungen zu verhindern. Sowohl wollen die Regierungen vermeiden, daß nachfolgende Regierungen die erreichten Übereinkünfte revidieren, als auch, daß einzelne Mitgliedsstaaten aus dem gesamten Vertragswerk ausscheiden. Die Nationalstaaten haben sich durch die Regeln, die eine institutionelle Umgestaltung ermöglichen, in eine „joint decision trap“ (Scharpf 1988) manövriert.<sup>6</sup> Dadurch sind – je nach Reformgebiet – hohe Hürden zu überwinden. Sollen diese überwunden werden, müssen die voraussichtlichen Gewinne aus einer institutionellen Reform entsprechend hoch sein.<sup>7</sup> Entstandene Lücken in der Kontrolle der Institutionen durch die Nationalstaaten können somit nur unter entsprechenden Umständen geschlossen werden.

Entdecken die Nationalstaaten den Kontrollverlust durch unbeabsichtigte Konsequenzen und Präferenzänderungen, bleiben institutionelle Umgestaltungen wegen der obengenannten Hürden meist aus. Hinzu kommt noch, daß durch individuelle und organisationelle Anpassungen an den bestehenden institutionellen Rahmen „sunk cost“ entstanden sind, die eine Umgestaltung unattraktiv machen. Da Akteure, soweit sie einem Fortbestehen von institutionellen Regelungen vertrauen, sich an diese anpassen, steigen die Kosten, die mit einem Exit aus diesen Regelungen verbunden sind; es kommt zu „lock-ins“ und Pfadabhängigkeiten (Hall/Taylor 1996, Pierson 1998b, Scharpf 2000). Einmal getroffene institutionelle Regelungen und politische Entscheidungen werden „selbst-durchsetzend“, auch wenn sie suboptimal („second-best“) sein sollten. North (1990, S.94) nennt vier Mechanismen unter denen sich einmal gewählte Technologien selbst durchsetzen:

1. Hohe Fixkosten bei der Schaffung einer Institution,
2. Lerneffekte,
3. Koordinationseffekte,

---

<sup>6</sup> Oder mit den Worten von Pierson (1998b, S. 315): „In shutting out their potential successors, COGs [Chief of Governments] have indeed shut themselves out as well.“

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch Knight 1992.

#### 4. Adaptive Erwartungen.

Diese Mechanismen können von der Analyse technologischen Wandels auf das Gebiet institutionellen Wandels übertragen werden. Die gesellschaftlichen Akteure passen sich, indem sie gesellschaftliche und wirtschaftliche Netzwerke schaffen, an den institutionellen Rahmen an und verringern dadurch den Spielraum der Nationalstaaten und der supranationalen Akteure für die institutionelle Umgestaltung.

### 3.2 Kontrollmechanismen

Aus den oben genannten Gründen können Lücken in der Kontrolle supranationaler Institutionen durch die Nationalstaaten entstehen. Diese sind jedoch angesichts dieser Gegebenheiten nicht völlig machtlos. Administrative Vorgänge legen ex ante die Mittel und Zwecke der supranationalen Institutionen mehr oder weniger restriktiv fest; ex post können die Nationalstaaten durch Überwachungsvorgänge die Institutionen beobachten und das Verhalten der Institutionen durch positive und negative Sanktionen beeinflussen (Pollack 1997). Sanktionsmöglichkeiten bestehen unter anderem durch:

1. die Budgetkontrolle,
2. die Kontrolle über Ernennungen und
3. die Macht durch eine neue Gesetzgebung oder Reform der administrativen Vorgänge, daß Verhalten der Institutionen zu korrigieren.

Diese möglichen Sanktionen reichen in vielen Fällen dazu aus, daß die supranationalen Institutionen nicht „zu“ autonom handeln und gegen die Präferenzen der Nationalstaaten im Entscheidungsprozeß verstoßen. Die jeweiligen Institutionen antizipieren die Sanktionsmöglichkeiten der Nationalstaaten und vermeiden Konflikte (Pollack 1997).<sup>8</sup>

Kontrolle durch die Nationalstaaten kann in der EU durch das sogenannte „Komitologie“-System (Ausschußwesen) ausgeübt werden. Nationale Angestellte und Experten sind in die Entscheidungsprozesse der EU involviert und können so Direktiven mitformen und die Ausführung beeinflussen (Williams 1991). Das Komitologiesystem reicht von der „advisory committee“-Prozedur (beratende Ausschüsse) über die „management committee“-Prozedur (Verwaltungsausschüsse) bis zur „regulatory committee“-Prozedur (Regelungsausschüsse). Wobei das erste Reglement der Kommission die größte Autonomie und den Nationalstaaten die schwächste Einflußmöglichkeit gibt.

---

<sup>8</sup> Zu einer genaueren Analyse am Beispiel des Europäischen Gerichtshofs vergleiche Mattli/Slaughter (1998).

Das letzte Reglement gibt den Nationalstaaten die größten Einflußmöglichkeiten, indem die Kommission nur solche Maßnahmen durchführen darf, die durch eine qualifizierte Mehrheit des jeweiligen Komitees überprüft wurde (Pollack 1997).

Steht diese Möglichkeit der Überwachung den Nationalstaaten nicht zur Verfügung, kann ein gewisses Maß an Kontrolle dadurch ausgeübt werden, daß die jeweiligen Institutionen nicht im Verborgenen agieren. Vielmehr kontrollieren sich die europäischen Institutionen gegenseitig auf Kompetenzüberschreitungen. Zudem lösen auch andere Akteure „Alarm“ bei den Nationalstaaten aus, wenn supranationale Institutionen Maßnahmen vorbereiten, die ihren Interessen zuwider laufen.

Ob die Kontrollmechanismen funktionieren, kann nicht allgemein beantwortet werden. Sie unterscheiden sich von Fall zu Fall, von Institution zu Institution und sie hängen von den jeweiligen Umständen und Kosten sowie der Glaubwürdigkeit der möglichen Drohpotentiale ab. Vier Faktoren scheinen von besonderer Bedeutung zu sein: erstens die Präferenzverteilung zwischen den Akteuren, zweitens die Regeln, die die Entscheidungsprozesse bestimmen, drittens die verfügbaren Informationen (Informationsasymmetrien zwischen Nationalstaaten und supranationalen Institutionen) und viertens die Fähigkeit der supranationalen Akteure transnationale Interessen(gruppen) zu mobilisieren (Mattli/Slaughter 1998).

Unterschiedliche Präferenzen zwischen den Mitgliedsstaaten können durch das institutionelle Design von den supranationalen Institutionen ausgebeutet werden. Insbesondere dann, wenn die Verteilungswirkungen eines Gesetzesentwurfs gering sind oder die Verhandlung alternativer Vorschläge und/oder die Kosten des Wartens hoch sind (Pollack 1997). Die Autonomie supranationaler Institutionen vergrößert sich mit den Informationsasymmetrien und wenn subnationale Institutionen, nationale oder transnationale Interessengruppen Druck auf die Mitgliedsstaaten ausüben oder den institutionellen Rahmen der EU nutzen, um die Nationalstaaten zu umgehen (Pollack 1997, Mattli/Slaughter 1998, Mazey 1998).

Angesichts der vielseitigen und tiefen Verflechtungen der gesellschaftlichen Akteure auf europäischem Niveau werden allerdings die Drohpotentiale der Nationalstaaten immer unplausibler, da Änderungen auf europäischer Ebene auf die nationalstaatliche Ebene zurückwirkt. Der „souveräne“ Nationalstaat ist von allen Seiten gebunden und in seiner Entscheidungsfreiheit eingeschränkt.

### **3.3 Zusammenfassung**

Ausgehend vom intergouvernementalistischen Ansatz wurde argumentiert, daß Institutionen von den Nationalstaaten geschaffen werden, um ihre Ziele besser und effizienter zu verfolgen. Diesem Ansatz fehlt allerdings die zeitliche Dimension. Hier setzt der historische Institutionalismus an. Die Institutionen sind nicht reine Instrumente der Nationalstaaten, sondern entwickeln ein (supranationales) „Eigenleben“ mit weitreichenden bürokratischen Kompetenzen, einer einheitlichen

Rechtsprechung und bedeutenden Möglichkeiten Politiken zu entwickeln und zu modifizieren. Die oben genannten Gründe und Mechanismen können im Gegensatz zum Intergouvernementalismus dieses Eigenleben und die Schwierigkeiten der Nationalstaaten bei der Rückgewinnung der Kontrolle über die Institutionen erklären. Unter diesem Blickwinkel besteht eine Nähe zum Neofunktionalismus, der unbeabsichtigte Konsequenzen und Spill-Overs in die Analyse einschließt. Der entscheidende Unterschied ist jedoch, daß der Neofunktionalismus politische Kontrolle als Null-Summen-Spiel auffaßt. Autorität wird von den Nationalstaaten an supranationale Akteure transferiert. Der historische Institutionalismus hingegen betont, daß durch die vielfältigen Verflechtungen durch gesellschaftliche Anpassungsprozesse Nationalstaaten und supranationale Akteure so in einer wachsenden und strukturierten Gemeinschaft eingebettet sind, daß alle Akteure Beschränkungen unterliegen.

#### **4 Sozialpolitik auf europäischer Ebene**

Soziale Aufgaben sind weitgehend nationalstaatliche Angelegenheiten geblieben. In anderen Bereichen wurden hingegen Kompetenzen an supranationale Institutionen abgegeben und weitreichend harmonisiert. Die Römischen Verträge enthielten nur wenige Vorschriften, z. B. Art. 119 EWGV (gleiches Entgelt für Männer und Frauen, jetzt Art. 141), die der EU Kompetenzen verschaffte. Die Einheitliche Europäische Akte (1986) erweiterte diese Kompetenzen und gibt dem Rat das Recht mit qualifizierter Mehrheit auf den Gebieten Verbesserung der Arbeitsumwelt und Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer (ex-Art. 118a, jetzt 138) durch Richtlinien Mindestvorschriften zu erlassen (Laaser et al. 1993). Durch die Präambel und Art. 136ff. des Vertrags von Amsterdam wurden 1997 die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989 und die Sozialcharta von 1961 sowie das Sozialprotokoll von 1992 in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen. Weiterhin kamen einige Bereiche unter das Regime der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse, aber es wurden auch einige Bereiche explizit von dieser Regelung ausgeschlossen. Trotz allem ist der aktive Spielraum, verglichen mit anderen Bereichen, für ein Sozialpolitik auf europäischer Ebene sehr begrenzt.

Artikel 137 des Amsterdamer Vertrages regelt, in welchen Tätigkeiten die EU die Mitgliedsstaaten unterstützt und ergänzt. Mit qualifizierter Mehrheit kann der Rat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament auf folgenden Gebieten aktiv werden:<sup>9</sup>

- Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- Arbeitsbedingungen,

---

<sup>9</sup> Vgl. auch Kodré/Leibfried 1999

- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- berufliche Eingliederung von am Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz.

Einstimmigkeit erfordern folgende Bereiche:

- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen,
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen von Drittstaaten,
- finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Explizit ausgeschlossen von der europäischen Zuständigkeit wurden Fragen des Arbeitsentgelts, des Koalitionsrechts, des Streikrechts und des Aussperrungsrechts.

Neben den aktiven, „positiven“ Initiativen, um einheitliche soziale Standards auf EU-Ebene zu implementieren, werden häufig zwei weitere Ebenen benannt, die direkten bzw. indirekten Druck auf die Integration der Sozialpolitik der Mitgliedsstaaten ausüben. Direkter, „negativer“ Druck wird ausgeübt durch Marktverträglichkeitserfordernisse, indirekter Druck durch das sich wandelnde wirtschaftliche Umfeld, der zu Anpassungen der nationalen Wohlfahrtsstaaten führt (Pierson 1998a, Leibfried/Pierson 2000). Die Nationalstaaten verlieren auf allen drei Ebenen sowohl Souveränität (rechtliche Autorität) als auch Autonomie (gesetzgeberische de facto Kapazität). Während auf der ersten Stufe Souveränität willentlich an europäische Institutionen übertragen wird, ist der Verlust an Kontrolle auf den beiden anderen Stufen eher unbeabsichtigt.

Der direkte, „negative“ Druck besteht vor allem darin, daß die nationale Souveränität auf dem Gebiet der Sozialpolitik durch Beschränkungen, die mit der Schaffung des gemeinsamen Marktes einhergehen, verringert wird. Die Souveränität wird eingeschränkt durch unionsweite Regulierungen und vor allem durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs. Die Entscheidungen betrafen weitgehend die Beseitigung von Problemen bei der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit und bei der Marktöffnung für Dienstleistungen. Allerdings lassen sich diese Entwicklungen eher mit dem Begriff Koordinierung beschreiben. Es kam weder zu einer „Supranationalisierung“ noch zu einer Harmonisierung (Pierson 1998a).

Indirekter Druck auf die Sozialstaaten wird ausgeübt durch ein Phänomen, daß üblicherweise als „Sozialdumping“ bezeichnet wird. Allerdings stellen der Lohn und die Lohnnebenkosten nur *einen* Standortfaktor dar. Die Befürchtung, daß niedrigere Sozialstandards in anderen Staaten zu einer



Abwärtsspirale führen, die erst bei einem kleinsten – sehr rudimentären – gemeinsamen Nenner endet, trifft daher nicht in jedem Fall zu. Jedoch verursachen Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Umfelds Anpassungserfordernisse der nationalen Sicherungssysteme<sup>10</sup>. Gleiches ist bei der Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Versicherungen zu beachten. Wobei die Konsequenzen in beiden Fällen nicht eindeutig quantifizierbar sind.

Wie oben bereits beschrieben finden sich nur rudimentäre Ansätze einer europäischen Sozialpolitik in den europäischen Verträgen. Einer europäischen Sozialpolitik wird anscheinend nur geringe Priorität von den Nationalstaaten beigemessen. Die EU-Staaten unterscheiden sich erheblich in Art und Ausmaß der sozialpolitischen Regulierungen. Darüber hinaus gibt es selbst bei ähnlichen Regelungen markante Unterschiede in der Rechtswirklichkeit, d. h. bei der Durchsetzung der Normen. Die Nationalstaaten sind daran interessiert, die Souveränität und Kontrolle über diesen wichtigen Politikbereich zu erhalten. Denn sozialpolitische Maßnahmen stellen eine zentrale Komponente der Wohlfahrtsstaaten dar, indem sie die politische Legitimität und die Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen stärken (Pierson 1998a) und mögliche Verzerrungen durch den Wettbewerb und die Mobilität beheben (Kersbergen 1997). Die Gewinne aus einer Regulierung auf europäischer Ebene sind für die Nationalstaaten gering, wenn überhaupt vorhanden. Kompetenzen werden nur insoweit auf europäische Institutionen übertragen wie sie der Verwirklichung wirtschaftlicher Ziele dienen können oder die Gefahr unbeabsichtigter Spill-Overs gering erscheinen (Kersbergen 1997). Auch andere Akteure wie Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften haben ein Interesse die Einflußmöglichkeiten über nationale sozialpolitische Maßnahmen nicht zu verlieren.

Neben dem offensichtlichen Unwillen der Nationalstaaten, Kompetenzen auf dem Gebiet der Sozialpolitik zu übertragen gibt es eine Reihe weiterer Gründe, die Hindernisse für eine Sozialpolitik auf europäischer Ebene darstellen (vgl. Streek 1995, Kersbergen 1997, Pierson 1998a):

1. die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Heterogenität der europäischen Staaten, die die Schaffung einer integrierten und harmonisierten Sozialpolitik unwahrscheinlich erscheinen läßt;
2. die beschränkten Ressourcen der europäischen Institutionen, die autonomes Handeln erschweren;
3. die institutionelle Konstruktion der EU;
4. die Schwäche oder Abwesenheit von Akteuren und politischen Kräften, die eine Expansion einer europäischen Sozialpolitik vorantreiben könnten.

---

<sup>10</sup> Vgl. dazu Laaser et al. 1993 und Heinrich et al. 1996.

Die Sozialleistungsquoten (in Prozent des BIP) in der EU schwankten 1992 zwischen 33,0 Prozent in den Niederlanden und 17,6 Prozent in Portugal (Heinrich et al. 1996). Diese Zahlen weisen schon auf den ersten Blick eine beachtliche Bandbreite auf, sagen aber noch nichts darüber aus, wie das Budget auf die einzelnen sozialpolitischen Maßnahmen verteilt wird. Hier gibt es beträchtliche Unterschiede in den Mitgliedsstaaten. Die Heterogenitäten zwischen den Nationalstaaten stellen nationale Pfadabhängigkeiten dar, durch die eine einheitliche Sozialpolitik verhindert wird. Die Macht der nationalen Institutionen und Akteure über die nationale Sozialpolitik lassen eine Harmonisierung sehr unwahrscheinlich erscheinen.

Die europäischen Institutionen können in einem gewissen Rahmen autonom handeln, wenn sie die notwendigen Ressourcen besitzen. Nationale Wohlfahrtsprogramme beschränken den Handlungsspielraum für europäische Initiativen nicht nur durch ihre Heterogenität. Da der EU administrative Kapazitäten fehlen, muß sie auf die nationalen Bürokratien zurückgreifen (Pierson 1998a). Auch fiskalisch ist die EU beschränkt, so daß ein Durchsetzen von sozialpolitischen Programmen kaum möglich scheint. Nur der Europäische Gerichtshof kann in begrenztem Umfang sozialpolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene koordinieren. Der Gerichtshof vermittelt zwischen den Akteuren wenn durch unvollständige Verträge oder unbeabsichtigte Konsequenzen Widersprüche in komplexen Strukturen auftreten. Es ist daher nicht erstaunlich, daß die europäische Sozialpolitik vor allem durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs beeinflußt zu sein scheint.

Die institutionelle Konstruktion der EU stellt eine weitere Barriere bei der Implementierung einer unionsweiten Sozialpolitik dar. Europäische Regelungen, die die Sozialpolitik betreffen, sind im Allgemeinen nur in eng begrenzten Gebieten, die die Freizügigkeit innerhalb des gemeinsamen Marktes fördern sollen, anzutreffen. Sogar auf diesen begrenzten Gebieten sind qualifizierte Mehrheiten oder Einstimmigkeit erforderlich, um Reformen zu beschließen (Pierson 1998a, Kodré/Leibfried 1999).

Die Verhandlungsmacht von Akteuren und politischen Kräften, die eine Expansion einer europäischen Sozialpolitik vorantreiben könnten, ist auf europäischer Ebene schwach. Die Gewerkschaften haben in den letzten 20 Jahren auf nationaler Ebene erheblich an Einfluß verloren. Auf europäischer Ebene ist ihr Einfluß wegen Organisationsproblemen und unterschiedlichen Interessen, insbesondere zwischen Hoch- und Niedriglohnländern, sehr gering geblieben. Währenddessen ist auch die Macht der Unternehmer gewachsen, so daß die Durchsetzung von sozialpolitischen Interessen sehr schwierig erscheint.

Der Erfolg der EU auf dem Gebiet der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Erwerbsleben und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz mit einer Harmonisierung auf hohem Niveau und supranationaler Zuständigkeit ist auf besondere Umstände zurückzuführen und lassen Spill-Overs fraglich erscheinen (Streeck 1995). Im ersten Fall hat die Kommission aufgrund des ex-Artikels 119 (jetzt 141) ein Mandat Gleichheit zwischen den Geschlechtern herzustellen.

Das Thema war nicht von nationalen Institutionen besetzt, so daß die EU ihren Zuständigkeitsbereich relativ leicht ausdehnen und die Unterstützung von Interessengruppen sichern konnte. Zudem paßte Nicht-Diskriminierung zum liberalen Themenkatalog des Einheitlichen Marktes. Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz bedurften der Supranationalisierung, um nationale Standards aufrechtzuerhalten und um die Wettbewerbsfähigkeit von Mitgliedsstaaten mit hohen Standards aufrechtzuerhalten, die im Falle gegenseitiger Anerkennung von nationalen Regulierungen gefährdet gewesen wäre.

## **5 Schlußbemerkungen**

Institutionen werden geschaffen, um Transaktionskosten zu senken und so Kooperationsprobleme zu umgehen. Das institutionelle Design hängt dabei auch von der Verhandlungsmacht der Akteure ab. Entscheidend bei der Schaffung von Institutionen sind die erwarteten Gewinne aus einer Kooperation. Die Evolution der Institutionen wird bestimmt durch die Anpassungen der Akteure an den institutionellen Rahmen. Es entstehen Pfadabhängigkeiten und Kontrollverluste, die von einer Reihe von Faktoren abhängig sind. Durch Kontrollmechanismen ist es möglich, die Kontrollverluste zu begrenzen. Entscheidend sind hierbei die Kosten der möglichen Sanktionen sowie die Glaubwürdigkeit der Durchführung von Sanktionen. Institutionen können ein „Eigenleben“ entwickeln. Spill-Overs sind möglich. Allerdings können die Nationalstaaten von ihnen unerwünschte Entwicklungen zumindest teilweise verhindern. Es entsteht ein Netz von vielfältigen Verflechtungen, durch das alle Akteure Beschränkungen unterworfen sind.

Auf dem Gebiet der Sozialpolitik werden den europäischen Institutionen wenige Kompetenzen zugewiesen. Die Nationalstaaten zeigen nur ein geringes Interesse, weitere Aufgabenfelder an die supranationale Ebene zu transferieren. Soll im sozialpolitischen Bereich eine europäische Dimension erreicht werden, ist vorher zu klären, welche Funktionen diese Dimension erfüllen soll und welche Funktionen die Sozialpolitik auf nationaler Ebene erfüllt. Nur wenn die Rolle der Funktionen bekannt ist, werden die Gewinne und Verluste der Akteure aus einer supranationalen Regelung erkennbar, die neben der Verhandlungsmacht der Akteure entscheidend für den Transfer von Souveränitätsrechten sind.

## Literaturverzeichnis

- Aspinwall, M. D., Schneider, G 2000:** Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration, *European Journal of Political Research* 38/1, S. 1-36.
- Bulmer, S. J. 1997:** New Institutionalism, the Single Market and EU Governance, ARENA Working Paper 97/25.
- David, P. 1985:** Clio and the Econometrics of QWERTY, *American Economic Review* 75, S. 332-337.
- Hall, P. A., Taylor, R. C. R. 1996:** Political Science and the Three Institutionalisms, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Discussion Paper 96/6.
- Heinrich, R. P., Koop, M. J. et al. 1996:** Sozialpolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas, Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Hix, S. 1998:** The Study of the European Union II: The „New Governance“ Agenda and its Rivals, *Journal of European Public Policy* 5/1, S. 38-65.
- Kersbergen, K. van 1997:** Double Allegiance in European Integration. Publics, Nation-States, and Social Policy, European University Institute, Florenz, Working Paper RSC No 97/15.
- Knight, J. 1992:** Institutions and Social Conflict, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kodré, P., Leibfried, S. 1999:** Was ist das soziale Europa? *Gewerkschaftliche Monatshefte* 50, S. 289-296.
- Laaser, C.-F., Soltwedel, R. et al. 1993:** Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Leibfried, S., Pierson, P. 2000:** Social Policy, in: Wallace, H., Wallace, W. (Hrsg.), *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, S. 267-292.
- Mattli, W., Slaughter, A.-M. 1998:** Revisiting the European Court of Justice, *International Organization* 52/1, S. 177-209.
- Mazey, S. 1998:** The European Union and Women's Rights: From the Europeanization of National Agendas to the Nationalization of a European Agenda?, *Journal of European Public Policy* 5/1, S. 131-152.
- North, D. C. (1990):** Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge u.a.
- Peterson, J. 1995:** Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, *Journal of European Public Policy* 2/1, S. 69-93.

- Pierson, P. 1998a:** Social Policy and European Integration, in: Moravcsik, A. (Hrsg.), Centralization or Fragmentation? Europe Faces the Challenges of Deepening, Diversity and Democracy, Council on Foreign Relations Press, New York, S. 124-158.
- Pierson, P. 1998b:** The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, in Nelsen, B. F., Stubb, A. (Hrsg.) The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration, Rienner, Boulder, S. 295- 321.
- Pollack, M. 1997:** Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, International Organization 51/1, S. 99-134.
- Rosamond, B. 2000:** Theories of European Integration, St. Martins Press, New York.
- Scharpf, Fritz W. (1988):** The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, Public Administration, 66, S. 239-278.
- Scharpf, F. W. 2000:** Institutions in Comparative Policy Research, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Discussion Paper 00/3.
- Schmidt, V. A., Tsebelis, G., Risse, T., Scharpf, F. W. 1999:** Approaches to the Study of European Politics, ECSA Review XII/2, S. 2-9.
- Streeck, W. 1995:** From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in Leibfried, S., Pierson, P. (Hrsg.), European Social Policy, Brookings Institution, Washington, D.C., S. 389-431.
- Thelen, K., Steinmo, S. 1992:** Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Thelen, K., Steinmo, S. (Hrsg.), Structuring Politics, Cambridge University Press, Cambridge, S. 1-32.
- Viola, D. M. 2000:** International Relations and European Integration Theory: The Role of the European Parliament, Jean Monnet Working Paper No. 26, University of Catania.
- Williams, S. 1991:** Sovereignty and Accountability in the European Community, in: Keohane, R., Hoffman, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Boulder, S. 155-176.