ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Genschel, Philipp

Working Paper

Markt und Staat in Europa

MPIfG Working Paper, No. 98/1

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Genschel, Philipp (1998) : Markt und Staat in Europa, MPIfG Working Paper, No. 98/1, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne, http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp98-1/wp98-1.html

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/41698

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES

MPIfG Working Paper 98/1, Januar 1998

Markt und Staat in Europa[1]

von Philipp Genschel(pg@mpifg.de)

Philipp Genschel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

1. Europa als vertikales Problem

Jahrzehntelang begegnete die Masse der Wähler dem Prozeß der europäischen Integration mit freundlicher Indifferenz. Die europäische Einigung erschien als prinzipiell erstrebenswertes, für die eigenen Lebensumstände aber weitgehend irrelevantes Ziel. Vages Wohlwollen ging einher mit großem Desinteresse. Spätestens mit dem Vertrag von Maastricht hat sich das geändert. Die EG oder jetzt die EU[2] ist in das Zentrum des politischen Interesses gerückt und sieht sich dort mit einem zusehends kritischen Publikum konfrontiert. Das Gezerre um die Maastricht-Kriterien, die Furcht vor dem Euro und der diffuse Eindruck, daß im Europäischen Binnenmarkt alle Probleme, die entwickelte Industriestaaten sowieso schon haben, irgendwie verschärft auftreten, provozieren Unmutsäußerungen und Opposition. Hoffnungen scheinen an die EU bevorzugt nur noch diejenigen zu knüpfen, die (noch) nicht dazugehören.

Potentielle Gründe für die neue europapolitische Ernüchterung gibt es viele, vor allem natürlich die ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen der 90er Jahre, aber auch die Eigentümlichkeiten der europäischen Konstruktion selbst. Die Integration, so wird oft vermutet, ist zu weit gegangen. Die Union hat zuviele Kompetenzen an sich gezogen und den Mitgliedstaaten weniger Rechte und Handlungsmöglichkeiten gelassen, als den Bürgern lieb und der Funktionalität des Ganzen dienlich ist. Politiker wie Edmund Stoiber oder Philippe Séguin bringen Nationalbewußtsein und regionale Eigenheiten gegen ein Schreckbild europäischer Harmonisierungswut in Stellung, in dem wahllos alles über denselben Brüsseler Kamm geschoren wird. Die Rhetorik ist bekannt und findet ihren Widerhall in zahllosen Presseberichten über 'oben' auf Unionsebene getroffene Entscheidungen, die 'unten' bei uns spezifisch nationale Interessen und Symbole in Mitleidenschaft ziehen: unser Bier, unsere Bananen, unser Rindfleisch, unsere Mark. Die oben-unten Rhetorik prägt aber auch den sozialwissenschaftliche Diskurs, der sich bei allem Dissens darüber, ob nun supranationale oder intergovernementale Faktoren die Integration treiben (Schmidt 1997a), doch zumindest darin einig ist, daß das Bemerkenswerte an der Integration die Tatsache ist, daß vormals unten beim Nationalstaat angesiedelte Kompetenzen nach oben auf die europäische Ebene abgegeben werden. Auch der in letzter Zeit aus der vergleichenden Regierungslehre in die Europaforschung eingeführte Begriff des 'Mehrebenensystems' lenkt den Blick auf das vertikale Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und ihren nationalen Teilen (Zürn 1996). Diese vertikale Problemsicht ist auch vollkommen einleuchtend: ohne die Aufhebung nationaler Kompetenzen in europäischen Gremien gäbe es schließlich weder die EU noch auch irgendwelche Probleme mit ihr. Aber gerade weil sie so naheliegt, verleitet die

vertikale Perspektive auch zu gewissen Verengungen der Analyse. Sie konzentriert alle Aufmerksamkeit auf die Frage, auf welcher Ebene eine politische Entscheidung getroffen wird und lenkt damit von der potentiell ebenso wichtigen Frage ab, welche Alternativen dabei zur Wahl stehen. In einer vertikalen Perspektive erscheint jede Kritik an der EU als Indiz dafür, daß die föderale Balance gestört ist, daß das integrierende Zentrum mehr tut als es soll - Einheitswährung, Einheitsstandards, Einheitsvorschriften - oder auch zu wenig - Schutz vor Rinderwahnsinn, organisierter Kriminalität, oder ruinöser Standortkonkurrenz. Sehr leicht gerät dabei die Möglichkeit aus dem Blick, daß eine bestimmte EU-Entscheidung nicht deshalb Kritik (oder auch Zustimmung) erntet, weil sie eine EU- und eben keine nationale Entscheidung ist, sondern weil ihr Inhalt politisch kontrovers ist. Die Bewertung politischer Maßnahmen hängt schließlich nicht allein davon ab, auf welcher Ebene sie getroffen werden, sondern auch davon, wie nah sie den programmatischen Idealvorstellungen des Bewertenden kommen. Die vertikale Perspektive macht für solche politischen Kontingenzen der Bewertung aber tendentiell blind und läßt jede Kritik an EU-Maßnahmen viel prinzipieller erscheinen, als sie möglicherweise ist, nämlich als Kritik an der EU per se.

Dieser perspektivisch bedingte Hang ins Prinzipielle äußert sich besonders deutlich darin, daß im politischen Diskurs fast nur mit der Unterscheidung zwischen Europa-Befürwortern und Europa-Gegnern operiert wird, die Frage, um welches Europa es dabei eigentlich geht, aber nur selten thematisiert wird. Der Links-Rechts Gegensatz, der sonst fast allgegenwärtig ist, wenn es um die Strukturierung politischer Richtungsdebatten geht, spielt kaum eine Rolle, was bei genauerem Hinsehen ebenso erstaunlich wie problematisch erscheinen muß.

Das fast vollständige Fehlen einer nach Links und Rechts strukturierten Europadebatte ist erstaunlich, weil der Großteil der europäischen Entscheidungen genau die Frage betreffen, an der sich dieser Gegensatz im 19. und 20. Jahrhundert ausdifferenziert hat, nämlich welche Rolle der Staat in der Wirtschaft spielen soll. Worum immer es sonst noch gehen mag, das Zentralthema der Europäischen Integration ist die Errichtung eines "imperium oeconomicum" (Puntscher Riekmann 1996: 18) mit dem Herzstück eines gemeinsamen europäischen Marktes. Um diesen Markt zu schaffen, müssen nationale Marktordnungen aufgehoben und durch eine einheitliche europäische Ordnung ersetzt werden. Wie weit der Markt in die Gesellschaft reichen soll, auf welche Transaktionen sich sein Regime erstrecken darf, welche Möglichkeiten hoheitlicher Eingriffe in das Marktgeschehen zulässig sind und welche Instrumente dafür zur Verfügung stehen, all diese Fragen, die die Demarkationslinie zwischen Markt und Staat, zwischen wettbewerblicher Allokation und autoritativer Verantwortung betreffen, werden dabei zwangsläufig wieder virulent und müssen neu verhandelt werden (Pelkmans 1990: 91). Das Hauptkampffeld zwischen wirtschaftsliberalen und interventionistischen Konzeptionen ist neu eröffnet. Aber der programmatische Konflikt wird dennoch nicht offen ausgetragen. Sichtbar wird er bestenfalls in der Verfremdung als intergouvernementale Auseinandersetzung zwischen eher wirtschaftsliberalen Regierungen (vor allem Deutschland und England) und eher interventionistischen Regierungen (vor allem Frankreich).

Bedauerlich ist das Fehlen einer offenen Links-Rechts Auseinandersetzung deshalb, weil damit dem diffusen Unbehagen an Europa eine Chance verloren geht, sich genauer zu artikulieren. Es ist nämlich durchaus nicht immer dasselbe gemeint, wenn in vordergründiger Eintracht, das Überhandnehmen der Integration beklagt oder, seltener, auch die Brüsseler Untätigkeit gegeißelt wird. Wirtschaftsliberale und sozialdemokratisch-interventionistische Positionen legen unterschiedliche vertikale Kompetenzaufteilungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nahe, so daß im Lichte beider Konzeptionen die föderale Balance in Europa in jeweils ganz anderer Weise gestört erscheint und unterschiedliche, ja widersprüchliche Rezepte sich empfehlen, um

sie wieder auszutarieren.
Zur Anregung der politischen und sozialwissenschaftlichen Phantasie halte ich es deshalb für sinnvoll, die Entwicklung der EG einmal nicht in einer vertikalen, auf Veränderungen im Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten gerichteten Perspektive zu rekonstruieren, sondern in einer horizontalen, auf Veränderungen im Verhältnis zwischen Markt und Staat gerichteten. Dabei soll untersucht werden, wie sich diese Entwicklung von einer wirtschaftsliberalen, rechten und einer sozialdemokratisch-interventionistischen, linken Warte ausnimmt und welche Wechselwirkungen dabei zwischen der Frage nach dem richtigen Verhältnis zwischen Markt und Staat und der Frage nach der richtigen vertikalen Kompetenzausscheidung in der EU erkennbar werden. Rechts und links sind in diesem Zusammenhang natürlich nicht als Kategorien der Selbstbeschreibung der zitierten Autoren zu verstehen, sondern als analytische Konstrukte, die diesen Autoren von außen angedient werden.

2. Europa als horizontales Problem

2.1 Die Rechte Position

Was hier etwas polemisch als rechte Position bezeichnet wird, hat ihre Wurzeln in der ordo-liberalen Tradition der Freiburger Schule.[3] Kennzeichen dieser Tradition ist eine enge Verbindung liberaler ökonomischer Theorien und rechtlicher, insbesondere verfassungsrechtlicher Gestaltungsvorstellungen. Ihr Generalthema ist die Ermöglichung von Märkten und die Zähmung staatlichen Handelns. Märkte sind nach ordo-liberaler Vorstellung das effizienteste Mittel, um in einer komplexen und ständig sich verändernden Welt individuelle Wirtschaftstätigkeiten auf eine optimale Ressourcenausnutzung hinzulenken und kreative Lern- und Innovationsprozesse anzuregen (Hayek 1948). Damit Märkte funktionieren können, setzen sie aber gewisse staatliche Vorleistungen voraus. Vor allem müssen die Eigentumsrechte staatlich definiert, die vertragsrechtlichen Spielregeln garantiert und der Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen kontrolliert werden. Ein Staat, der mächtig genug ist, um diese Vorleistungen zu erbringen, ist allerdings auch mächtig genug, um in das Funktionieren des so geschaffenen Marktes einzugreifen und es dadurch zu stören oder gar zu zerstören (Weingast 1993). Ordo-Liberale suchen deshalb nach einer Verfassungsordnung, die den Staat einerseits darauf verpflichtet, einen Markt zu ermöglichen, ihn andererseits aber daran hindert, in diesen Markt zu intervenieren.

Die EG als Wirtschaftsverfassung

Mit dem Römischen Vertrag von 1957, so glauben die Rechten, hat Europa eine Wirtschaftsverfassung bekommen, die diese Aufgabenstellung in geradezu idealer Weise löst.
Nicht, als ob sich nun bei den Verhandlungen liberale Ideale ständig durchgesetzt hätten; im Gegenteil, die Regierungen mit sozialistischer Tendenz waren ja stark vertreten. Daß sich dieses Ergebnis dennoch herausstellte, war die Konsequenz einer Vorsicht gegenüber nationalen Interventionen der anderen Länder. Man wollte sich gegen die Wirtschaftspolitik der übrigen Staaten sichern und kam dazu, den wirtschaftspolitischen Spielraum nach innen streng zu begrenzen. Es ist vielleicht nicht gerade ein Ausdruck besonderer liberaler Empfindungen, sondern mehr eine gewisse nationale Eifersucht, die dieses Ergebnis herbeiführte. Man mag das als List der Idee sehen. (Müller-Armack 1966: 405)
Ob List oder nicht, der Römische Vertrag fixierte die Europäische Gemeinschaft auf das Ziel der Verwirklichung und Sicherung eines gemeinsamen, wettbewerbsorientierten Marktes. Der Vertrag normiert die Grundsätze dieses Marktes - das Diskriminierungsverbot, die Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und

Personenverkehrsfreiheit (vier Freiheiten) und die europäischen Wettbewerbsregeln - und regelt das Procedere ihrer Durchsetzung. Statt der potentiellen Allzuständigkeit eines Staates gibt er der EG lediglich eine Reihe enumerierter Kompetenzen zu bestimmten Zwecken, nämlich primär zu solchen, die mit der Schaffung des gemeinsamen Marktes unmittelbar zu tun haben (Mestmäcker 1994a: 268). Von den Ausnahmebereichen Landwirtschaft, Verkehr und in einem beschränkten Maße auch Sozialpolitik einmal abgesehen, läßt er ihr kaum Spielraum für marktgestaltende oder korrigierende Interventionen. Der Zweck der Gemeinschaft geht in der Schaffung des gemeinsamen Marktes auf und wird durch diese Funktion begrenzt. Daß in der Öffentlichkeit die Gemeinschaft oft mit dem Gemeinsamen Markt gleichgesetzt wurde, hatte insofern durchaus seine Berechtigung: Ein ordo-liberales Paradies.

Gegen etwaige Sündenfälle, die eine Vertreibung aus diesem Paradies zur Folge haben könnten, hat der Vertrag eine doppelte Vorsorge getroffen, einmal durch den Europäischen Gerichtshof, der "die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags" (Artikel 164) sichern soll, zum anderen durch die Kommission, die "für die Anwendung dieses Vertrags sowie der von den Organen auf Grund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen" hat (Artikel 155). Der Gerichtshof kontrolliert Gemeinschaftsakte nachträglich auf ihre Rechtmäßigkeit. Die Kommission dagegen wird schon im Vorfeld aktiv, um zu verhindern, daß Vorschläge, die mit dem Europarecht unvereinbar sind, überhaupt auf die Agenda kommen. Wenn deshalb der Vertrag den Rat in gesetzgebenden Entscheidungen an Vorschläge der Kommission bindet, so sollen dadurch nicht Bürokraten gegenüber demokratisch legitimierten Politikern privilegiert, sondern Rat und Parlament an das Gemeinschaftsrecht und die in ihm stipulierten Ziele und Handlungsbeschränkungen gebunden werden. Das Politische soll durch die Kommission neutralisiert und die Entscheidungsgremien auf rechtlich begrenzte Kompetenzausübung getrimmt werden, denn nicht ein Staat ist mit der Gemeinschaft gemeint, sondern eine spezielle Agentur, die, ähnlich einer Zentralbank, nur zur kompetenten Durchsetzung inhaltlich genau spezifizierter Zwecke da ist (Mestmäcker 1994b: 158).

Die reale Entwicklung hat den strikten Anti-Interventionismus des Römischen Vertrages noch verstärkt. Der Vertrag ist zu einem Rechtsinstrument weiterentwickelt worden, das diskretionärer Politik nicht nur auf Gemeinschaftsebene, sondern auch auf Ebene der Mitgliedstaaten enge Grenzen setzt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem die 'Konstitutionalisierung' des Vertrages durch die frühe Rechtssprechung des EuGH. Der Gerichtshof verlieh den vier Freiheiten subjektivrechtlichen Charakter und erhob dadurch den Vertrag zu einem verfassungsrechtlichen Dokument: er begründet nicht mehr in erster Linie nach Art internationaler Verträge Pflichten für die Unterzeichnerstaaten, sondern subjektive, einklagbare Freiheitsrechte von Bürgern und Bürgerinnen. Mitgliedstaaten, die diese Freiheiten verletzen, können nicht nur auf Gemeinschaftsebene durch andere Mitgliedstaaten belangt werden, sondern auch vor ihren eigenen Gerichten durch die Klagen eigener Bürger (Weiler 1991: 2414; Mestmäcker 1994a: 275). Die Durchsetzung der vier Freiheiten wurde dadurch wesentlich effektiver und für die Mitgliedstaaten beengender. Andere Beschränkungen mitgliedstaatlicher Handlungsspielräume folgen aus der weiten Auslegung der Wettbewerbsregeln des Vertrages durch Kommission und Gerichtshof. Im Gegensatz zu nationalem Wettbewerbsrecht fallen nicht nur private Arrangements unter die Geltung dieser Regeln, sondern auch staatliche Beihilfen, Monopole und Marktordnungen.

Über die direkten Restriktionen hinaus entwickelt das Gemeinschaftsrecht auch indirekte Wirkungen, die dem mitgliedstaatlichen Interventionismus Grenzen setzen. Die vier Freiheiten eröffnen mobilen Produktionsfaktoren, insbesondere Kapital und qualifizierter Arbeit, neue Exit-Optionen und schaffen damit eine regulative Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten. Die Gefahr, daß mobile Faktoren in andere Länder abwandern,

disziplinniert die nationale Umverteilungspolitik. Die Regierungen werden dadurch zu einer sozialpolitischen Zurückhaltung gezwungen, die sie sich bei geschlossenen Grenzen nicht auferlegen müßten. Nach liberaler Meinung ist der regulative Wettbewerb deshalb das beste Mittel, um staatliche Regulierungen auf das effiziente Maß zu reduzieren (Brennan/ Buchanan 1988; Siebert/ Koop 1990; Weingast 1993).
Die Liberalen sind sich durchaus im klaren, daß ihre anti-interventionistische Lesart des Römischen Vertrages den historischen Intentionen der Vertragspartner nur bedingt entspricht (Ehlermann 1995: 84). Ihre Interpretation sehen sie aber nicht zuletzt dadurch validiert, daß der EG zu einer interventionistischen Politik die Legitimationsressourcen fehlen. Überall da, wo mit hoheitlichen Akten gestaltend und korrigierend in die Gesellschaft eingegriffen wird, bedarf es demokratischer Legitimation. Wenn die Gemeinschaftsorgane solche Legitimation nicht, oder nur bruchstückhaft zu beschaffen vermögen, so bedeutet das nach ordo-liberaler Ansicht nicht ein institutionelles Defizit, sondern einfach nur, daß die Gemeinschaft keine interventionistischen Politiken betreiben soll. Solange sie sich nämlich auf die Gewährleistung der für den Binnenmarkt konstitutiven Freiheitsgewährleistungen beschränkt, ist sie vor demokratietheoretischen Anfechtungen geschützt. Grund- und Freiheitsrechte sind vor und unabhängig von jeder demokratischen Zustimmung legitim, weil sie sich bestimmungsmäßig gerade gegen Willensäußerungen parlamentarischer Mehrheiten richten (Mestmäcker 1994b: 153). Die Rechten plädieren deshalb für eine "wirtschafts-verfassungsrechtliche Gewaltenteilung", nach der die Gemeinschaft sich darauf beschränkt, "die wirtschaftlichen Freiheitsrechte, den Binnenmarkt und das System unverfälschten Wettbewerbs ... zu gewährleisten. Den Mitgliedstaaten bliebe es dann überlassen, die demokratische Legitimation beanspruchenden, diskretionären Politiken in eigener Zuständigkeit, aber unter den Bedingungen offener Märkte zu betreiben" (Mestmäcker 1994a: 274; vgl. auch Donges et al. 1992: 41).

Umsetzungsprobleme

Ganz ohne diskretionäre Entscheidungen lassen sich freilich auch Binnenmarkt, Freiheitsrechte und unverfälschter Wettbewerb nicht garantieren. Bei der Umsetzung dieser Prinzipien müssen Fragen geklärt werden, wie etwa, wie weit der Markt reichen soll, welche Lebensbereiche seinem Gesetz unterworfen werden sollen und was unverfälschter Wettbewerb im konkreten Fall bedeuten soll. Einbruchstellen des Politischen in die Sphäre des Rechts lassen sich deshalb selbst bei getreulicher Ausführung des wirtschafts-verfassungsrechtlichen Programms nicht vermeiden. An diesen Stellen wird die grundrechtliche Legitimation der EG brüchig und die ihr auferlegten Handlungsbeschränkungen löchrig. Sie werden deshalb von den Liberalen sehr wachsam beobachtet. Die Aufmerksamkeit konzentriert sich dabei vor allem auf die Rechtsangleichungspolitik und die Wettbewerbspolitik.
Ein zentrales Problem bei der Herstellung des Gemeinsamen Marktes sind die nicht-tarifären Handelshemmnisse, die insbesondere in Form unterschiedlicher nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften auftreten. Die nichtdiskriminierende Anwendung solcher Vorschriften reicht nicht, um binnenmarktähnliche Verhältnisse herzustellen, denn auch dann wären die Produzenten noch gezwungen, für unterschiedliche Länder nach unterschiedlichen Spezifikationen zu produzieren. Aber auch die strikte Anwendung des Artikel 30, der den Mitgliedstaaten den Gebrauch 'mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen' bzw. 'Maßnahmen gleicher Wirkung' verbietet, reicht nicht aus, um das Problem vollständig zu beseitigen. Nach Artikel 36 sind nämlich Ausnahmen von dieser Regel zulässig, wenn sie "aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts ... oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind". Wenn nationale Vorschriften dem Schutz solcher

Polizeigüter dienen, dann können die von ihnen verursachten Wettbewerbsverzerrungen nur durch eine Harmonisierung dieser Vorschriften auf europäischer Ebene beseitigt werden.
Grundlage der Rechtsharmonisierung war zunächst der Artikel 100, der der Gemeinschaft "die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken", erlaubt. Die in diesem Artikel geforderte Einstimmigkeit hatte zwar den Nachteil, die Marktintegration in vielen Bereichen zu verzögern, weil die Mitgliedstaaten sich nicht auf gemeinsame, harmonisierte Regelungen einigen konnten. Andererseits erschwerte sie aber auch den Mißbrauch der Rechtsangleichung für interventionistische Zwecke. Trotzdem wurde der Artikel 100 während der 70er und 80er Jahre wiederholt benutzt, um die Gemeinschaft unter dem Deckmantel der Rechtsharmonisierung auf neue, im Römischen Vertrag ursprünglich überhaupt nicht vorgesehene Politikfelder wie z.B. die Umweltschutzpolitik zu führen. Als deshalb die Einheitliche Europäische Akte mit dem neuen Artikel 100a das Zustimmungserfordernis für Rechtsangleichungsmaßnahmen auf die qualifizierte Mehrheit absenkte, fürchteten rechte Beobachter, damit könne "eine neue 'Runde' diskretionärer Gemeinschaftsmaßnahmen" (Streit/ Mussler 1994: 337) eingeläutet worden sein.
Ähnliche Probleme wie in der Rechtsangleichungspolitik ergeben sich auch in der Wettbewerbspolitik. Integraler Bestandteil der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages sind ziemlich allgemein gefasste Vorschriften für Ausnahmegenehmigungen. So erlaubt z.B. Artikel 85 Absatz 3 Freistellungen vom Kartellverbot, wenn solche Arrangements "unter angemessener Beteiligung der Verbraucher ... zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen". Diese diffuse Zielformulierung bietet der Kommission genug Freiraum, um über die Genehmigung von Freistellungen nicht nur wettbewerbspolitische, sondern auch andere Zielsetzungen zu verfolgen. In einem Verordnungsentwurf machte sie Ende der 80er Jahre explizit deutlich, den Zielkatalog durch zusätzliche Zwecke, wie etwa die Verbesserung von Wettbewerbsstrukturen und internationaler Wettbewerbsfähigkeit anreichern zu wollen. Solch eine interventionistische Umdeutung der Wettbewerbspolitik erscheint in liberalen Augen ebenso unzulässig wie unsinnig. Nicht nur übertritt die Gemeinschaft damit ihre Kompetenzen, sondern sie verschuldet dadurch auch Ineffizienzen und Verschwendung. Alles, was wie Industrie-, Struktur- oder Technologiepolitik aussieht, gilt Liberalen allemal als Beispiel dessen, "was Friedrich von Hayek 'angemaßtes Wissen' nennt" (Mestmäcker 1988: 357).
Ein anderes Beispiel interventionistischer Ausbeutung wettbewerbspolitischer Instrumente ist die Beihilfenaufsicht. Der Ermessenspielraum, der der Kommission nach Artikel 92 Absatz 3 bei der Beurteilung staatlicher Beihilfen zusteht, hat es erlaubt, daß sie nicht nur durch Verbote und Auflagen unter Wettbewerbsgesichtspunkten rechtsgestaltend in die nationalen Beihilfesysteme eingreift, sondern zudem aufgrund eigener regionalpolitischer Zielvorstellungen materiellen Einfluß auf die nationalen Regionalförderungen ausübt.

Der Sündenfall

Die Umsetzung des Römischen Vertrages brachte der in diesem Vertrag vorgezeichneten Wirtschaftsverfassung also manchen Kratzer bei. Bei vielen Entscheidungen hätten sich liberale Kritiker mehr Konsequenz und weniger politisches Kalkül gewünscht. Der eigentliche Sündenfall liegt für sie aber darin, daß die Gemeinschaft über ihre Verantwortung für den gemeinsamen Markt hinaus zusätzliche neue Kompetenzen akquirierte, die ihr den Einstieg in eine immer interventionistischere Politik erlaubten. Mit dem Maastrichter Vertrag erreichte diese Entwicklung ihren vorläufigen Höhepunkt. Begonnen hatte sie freilich viel früher.
Die Kohle- und Stahlpolitik der Montanunion und die Agrarpolitik der

Wirtschaftsgemeinschaft sind die frühen und herausragendsten Beispiele einer interventionistischen Form der Integration von oben. In rechten Augen hätte das eklatante Versagen dieser Politiken die Gemeinschaft eigentlich für alle Zeit immun gegen solche Versuche machen sollen, und tatsächlich stand ja zunächst auch der Gemeinsame Markt im Vordergrund. Schon in den 70er Jahren begann die Gemeinschaft aber in verschiedene Politikfelder einzugreifen, die nur sehr mittelbar mit dem Markt zu tun hatten - Umweltschutz, Verbraucherschutz, Forschungsförderung und Energie. Dabei stützte sie sich zunächst auf die elastischen Bestimmungen des Artikel 235[4], die Gemeinschaftsakte grundsätzlich auch dann erlauben, wenn die dafür notwendigen Befugnisse im EG-Vertrag nicht vorgesehen sind, vorausgesetzt, sie sind zur Erreichung eines Gemeinschaftsziels erforderlich (Weiler 1991: 2442-2450).
Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde "der entscheidende verfassungsrechtliche Schritt" (Streit/ Mussler 1994: 336) in die falsche Richtung getan. Die neuen Kompetenzen wurden explizit in den Vertrag aufgenommen. Der zusätzlich in den EG-Vertrag eingefügte Titel über Forschung und technologische Entwicklung "öffnet[e] ein Einfallstor für Industriepolitik unter anderem Namen" (Donges et al. 1992: 46). Bereits früher angelaufene Förderprogramme wie ESPRIT erhielten eine feste rechtliche Basis und, so fürchten liberale Kritiker, der mit diesen Programmen entwickelte Förderstil wurde zementiert: Die Kommission kungelt gemeinsam mit einigen europäischen Großunternehmen Förderprogramme aus, von denen dann, wen wundert's, vor allem diese Großunternehmen profitieren (Streit/ Mussler 1994: 338).
Der ebenfalls neu eingeführte Titel über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die darin vorgesehenen finanziellen Mittel zielen auf die Reduzierung oder Beseitigung von interregionalen Unterschieden in der Wirtschaftsentwicklung. Dadurch werden, so wird von rechter Seite bemängelt, die Indikatoren für die marktliche Bewertung verschiedener Standorte verfälscht und Fehlallokationen verursacht: Nationale Regierungen erinnern sich an Wünsche, die sie immer schon hatten, aber nie zu bezahlen bereit waren, richten sie an die EG und bringen dadurch einen großen Umverteilungszirkus zur Finanzierung höchst zweifelhafter Projekte in Gang (Streit/ Mussler 1994: 338).
Durch die Breschen, die die Einheitliche Akte in die europäische Wirtschaftsverfassung geschlagen hat, wurde dann in Maastricht die Burg gestürmt. Die Kompetenzen der Gemeinschaft wurden noch einmal massiv ausgeweitet und umfassen jetzt auch Bereiche wie z.B. Kommunikations-, Verkehrs- und Leitungsnetze, Gesundheitspolitik, Fremdenverkehr oder Bildung und Kultur. Es gibt jetzt praktisch keinen nationalen Politikbereich mehr, der vom Einfluß der Gemeinschaft unberührt bliebe (Laufer/ Arens 1995: 193).
Für Liberale am schockierendsten war die Einführung einer neuen Ermächtigungsnorm für Industriepolitik. Sie ist zwar, wie die anderen neuen Kompetenzen auch, sehr zurückhaltend formuliert. Der neue Artikel 130 Absatz 3 (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit) bestimmt explizit, daß er keine Grundlage dafür biete, "daß die Gemeinschaft irgendeine Maßnahme einführt, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte". Liberale Kritiker fürchten aber, daß diese und ähnliche Zusicherungen durch die direkten und indirekten Querverweisungen, die der Vertrag zwischen den interventionistischen Kompetenznormen herstellt, vollkommen entwertet werden. Diese Querverweisungen erlauben, so wird befürchtet, daß die Schranken, die die einzelnen Bestimmungen jeweils noch beinhalten, durch den Rekurs auf andere Bestimmungen unterlaufen werden. "Mit der Vielfalt der zu berücksichtigenden Ziele erweitert sich das Ermessen der Gemeinschaftsorgane bis zur Grenze des Willkürverbots" (Mestmäcker 1994b: 160; vgl. auch Mestmäcker 1994a: 283-284). Der Amsterdamer Vertrag war zwar bei der Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen vorsichtiger als der Vertrag von Maastricht. Trotzdem erscheint er rechten Augen aufgrund der Aufnahme eines neuen

Titels zur Beschäftigungspolitik in den EG-Vertrag als ein weiterer verhängnisvoller "Etappensieg des Interventionismus" (Wolter/ Hasse 1997: 389).
Mit der sukzessiven Ausweitung des Kompetenzkatalogs durch die Einheitliche Akte, Maastricht und Amsterdam ist die EG in der schlechtesten aller Welten gelandet. Die neuen Kompetenzen relativieren die alte Verpflichtung auf die Gewährleistung von Wirtschaftsfreiheit und unverzerrtem Wettbewerb und entziehen damit einer grund- und freiheitsrechtlichen Legitimation die Basis (Möschel 1993: 33). Für eine demokratische Legitimation fehlen der Gemeinschaft jedoch alle Voraussetzungen. Weder besitzt sie die dazu notwendigen partizipativen Strukturen, noch gibt es einen europäischen Demos, auf dem solche Strukturen aufbauen könnten (Graf Kielmannsegg 1996). Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind "zu Haus nicht mehr und in der Gemeinschaft noch nicht parlamentarisch kontrolliert" (Mestmäcker 1994b: 158). Über Gemeinschaftspolitiken wird in eisernen Dreiecken aus europäischen Bürokraten, nationalen Ministerialbeamten und Verbands- oder Unternehmensvertretern entschieden. Steuerzahler und Konsumenten kommen kaum zu Wort. Das Rent-seeking schießt unkontrolliert ins Kraut und verwandelt die EG in ein System der kollektiven Verantwortungslosigkeit (Streit/ Mussler 1994: 346; Petersmann 1993: 415).

Wie konnte es soweit kommen?
Für diese zuerst schleichende und dann sich stark beschleunigende Degradation der europäischen Wirtschaftsverfassung finden die Rechten keine einfache Erklärung. Die Interessen von Kommission und Parlament an einer Erweiterung der Befugnisse der Gemeinschaft sind noch relativ leicht zu verstehen, weil ihre Zuständigkeiten automatisch mit denen der Gemeinschaft wachsen. Schon aus reinem Organisationsegoismus unterstützen sie deshalb den Expansionsprozeß. Gleiches gilt für die Neigung des Gerichtshofes zu einer großzügigen und finalen Interpretation der Befugnisse (Vaubel 1992). All das addiert sich aber noch nicht zu einer hinreichenden Erklärung, da wesentliche Entscheidungskompetenzen, insbesondere die für die Vertragsrevisionen, bei den im Rat vereinigten nationalen Regierungen liegen. Zu klären ist also, warum die Regierungen vom Pfad der liberalen Tugend abgekommen sind und der Gemeinschaft immer mehr Zuständigkeiten zuwiesen (wobei sie sich bekanntlich in sehr unterschiedlichem Maße schuldig gemacht haben). Verschiedene Faktoren sind dabei zu berücksichtigen.
Zunächst haben die Regierungen der Mitgliedstaaten im Vorfeld des Römischen Vertrages wohl unterschätzt, wie tief die vier Freiheiten und das Wettbewerbsrecht in ihre vormals geschützten Domänen eingreifen würden. Als der Gerichtshof die direkte Anwendbarkeit primärrechtlicher Bestimmungen, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalen Rechtsordnungen und den Subjektivrechtscharakter der Freiheiten erkannte, lehnten viele Regierungen das zwar ab, konnten die Durchsetzung dieser Prinzipien aber nicht verhindern. Für die daraus erwachsenden Handlungsbeschränkungen konnten sie sich aber dadurch schadlos halten, daß sie die interventionistischen Politiken, die ihnen zuhause nicht mehr erlaubt waren, auf die europäische Ebene hoben und vergemeinschafteten. Kurz: die Ausweitung der EG-Kompetenzen war eine Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Autonomiebeschränkung, die ihnen durch das EG-Recht auferlegt wurden.
Ein zusätzlicher Anreiz für die Europäisierung von Kompetenzen bestand für die mitgliedstaatlichen Regierungen darin, daß sie sich auf diesem Wege einer engen parlamentarischen Kontrolle durch ihre nationalen Parlamente (und auch anderen Unannehmlichkeiten nationalen Politikmachens) entziehen konnten. Im EG-Rahmen sind die Regierungen vor parlamentarischer Überprüfung weitgehend geschützt und können ungestörter agieren (Mestmäcker 1994b: 158; vgl. auch Moravcsik 1994). Förderlich hat sich schließlich auch die bei vielen mit EG-Angelegenheiten befassten nationalen

Beamten zu beobachtende Tendenz zur 'Verbrüsselung' ausgewirkt. In zahllosen Ausschußsitzungen mit Kollegen aus anderen Ländern und der Kommission weichen nationale Loyalitäten auf, das Verständnis für 'europäische Notwendigkeiten' wächst und der prinzipielle Widerstand gegen die Zentralisierung von Kompetenzen wird schwächer (Lewis 1997).
Ist der Same zu einer interventionistischen Politik auf europäischer Ebene erst einmal gelegt, so bilden sich rasch korporatistische Netzwerke, die für eine Verstärkung dieser Politik arbeiten (Streit/ Mussler 1994: 346). Wie in der Montanunion und der Agrarpolitik, so muß deshalb auch in allen neuen Politikfeldern mit der Entstehung von Interessenkartellen gerechnet werden, die die EG-Institutionen benutzen, um positiv diskriminierende Regeln durchzusetzen oder direkt Gemeinschaftsgeld auf sich zu lenken (Petersmann 1993: 415).

Droht nun doch ein Europäischer Leviathan?
Die Gefahr, daß die Gemeinschaft zur Beute wohlorganisierter Interessengruppen wird, ist groß, denn die demokratische Kontrolle ist schwach und offene Außengrenzen, die Europa der disziplinierenden Konkurrenz mit anderen Regionen der Welt aussetzen würde, keineswegs garantiert. Interventionistische Politiken nach innen erfordern protektionistische Absicherungen nach außen, und die Rechten zweifeln nicht, daß die Interessengruppen, die jene fordern, auch Argumente finden werden, um diese zu rechtfertigen (Curzon Price 1991). Schon in der Vergangenheit hat sich die Gemeinschaft in liberalen Augen mancher außenhandelspolitischer Sünde schuldig gemacht. Ihre Haltung während der Uruguay Runde und die diskriminierenden Bestimmungen in den Verträgen mit den Mittel- und Osteuropäischen Ländern verheißen in dieser Hinsicht auch für die Zukunft nichts Gutes.
Noch ist Europa aber nicht verloren. Die liberalen Autoren behaupten nicht, daß die EU sich bereits in einen zentralistischen Superstaat verwandelt habe, aber sie fürchten doch, daß mit der Einheitlichen Akte und Maastricht viele Schranken beseitigt worden sind, die einer solchen Entwicklung bisher entgegenstanden. Sie schlagen deshalb vor, diese Schranken wieder aufzubauen und die EG auf ihre eigentliche Aufgabe, nämlich die Gewährleistung des Gemeinsamen Marktes zurückzuführen. Interventionistische Kompetenzen sollen an die Mitgliedstaaten zurückgegeben werden und die EG wieder zu dem werden, was sie am Anfang gewesen ist, "eine europäische Minimalgemeinschaft" (Möschel 1993: 23).

2.2 Die Linke Position
Die Welt der Linken ist eine andere, als die Welt der Rechten, nicht, weil sie von anderen Objekten oder Ereignissen bevölkert würde, sondern weil sie an anderen Maßstäben gemessen wird. Beurteilen die Rechten die Europäische Integration unter dem Gesichtspunkt, was sie zur Zivilisierung des Staates, zur Einhegung hoheitlicher Diskretionsspielräume und zur Durchsetzung wirtschaftlicher Freiheitsrechte beiträgt, so fragen die Linken, was durch die Integration für die Domestizierung des Kapitalismus, die Gewährleistung sozialer Anspruchsrechte und die demokratische Gestaltbarkeit der Gesellschaft gewonnen (oder verloren) wird. Den einen geht es um einen europäischen Markt ohne Binnengrenzen und Wettbewerbsverzerrungen, den anderen darum, diesen Markt unter politische Kontrolle zu bekommen. Das Vertrauen der Rechten in den Markt haben die Linken nie entwickelt. Zwar sind sie heute in der Regel bereit, die Allokationseffizienz von Märkten anzuerkennen. In deren 'Naturwüchsigkeit' sehen sie aber immer noch eine latente Gefahr für die soziale Integration. Nach ihrer Vorstellung sollte sich deshalb der Staat nicht darauf beschränken, die institutionellen Voraussetzungen von Märkten zu garantieren, sondern innerhalb gewisser Margen auch Verantwortung für deren Ergebnisse übernehmen und diese gegebenenfalls durch

steuernde Eingriffe und umverteilende Maßnahmen korrigieren (Polanyi 1978).[5]

Die Golden Jahre des nationalen Wohlfahrtsstaates

Ihr Ideal vom politisch kontrollierten Markt sehen die Linken in der politischen Praxis der hochentwickelten Industrieländer vor dem ersten Ölpreisschock schon einmal näherungsweise verwirklicht. Damals hatten die Staaten "ihre nationalen Ökonomien noch unter Kontrolle" (Scharpf 1994: 157). Die Weltwirtschaftskrise und der zweite Weltkrieg hatten den Welthandel weitgehend zum Erliegen gebracht. Der Weltmarkt war in eine Vielzahl nationaler Ökonomien segmentiert. Das bedeutete zwar den Verzicht auf die Effizienzvorteile und Wachstumspotentiale einer internationalen Arbeitsteilung, brachte aber eine erhebliche Ausweitung der Gestaltungsspielräume nationaler Wirtschaftspolitik. Die Kontrolle der nationalen Grenzen nach außen eröffnete politische Gestaltungsspielräume nach innen. Kapitalverkehrskontrollen z.B. erlaubten, die Leitzinsen zu senken ohne befürchten zu müssen, daß dadurch lediglich der Kapitalexport erhöht statt Kapital auf arbeitsplatzschaffende Realinvestitionen umgelenkt wird. Warenverkehrskontrollen machten es möglich, ausländische und inländische Anbieter gleichen regulativen Bedingungen zu unterwerfen. Die inländischen Anbieter konnten deshalb sozialpolitischen Auflagen unterworfen werden, ohne damit ihre internationale Wettbewerbsposition zu riskieren (Scharpf 1996: 111).

Die Kontrolle über die Außengrenzen versetzte die Staaten in die Lage, ihre nationalen Märkte in die politische Regie zu nehmen, sie in Richtungen zu steuern, in die sie sich sonst nie bewegt hätten, sie zu korrigieren, wo ihre Verteilungsergebnisse ungerecht und unakzeptabel schienen. Unter solchen Bedingungen konnte nach dem Kriege der Kapitalismus in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ausgestaltet werden, mit 'mehr Staat' wie in Schweden, mit 'weniger Staat' wie in den USA, als 'soziale Marktwirtschaft' wie in Deutschland, oder als umfassende 'Sozialpartnerschaft', wie in Österreich. Welche Variante gewählt wurde, hing nicht zuletzt von demokratisch artikulierten nationalen Präferenzen ab. Dank der hohen Wachstumsraten der 50er und 60er Jahre gediehen sie alle. Die Vision einer demokratischen Kontrolle der Wirtschaft schien greifbar.

Die europäische Integration mußte dieses 'nationalökonomische' Idyll gefährden. Mit dem gemeinsamen Markt wurden die Grenzkontrollen zur Disposition gestellt, auf denen die nationale Zähmung des Kapitalismus beruhte. Wenn die linke Europa-Kritik trotzdem lange Zeit eher verhalten klang, so gab es dafür mehrere Gründe. Zum einen hatte das Projekt der europäischen Einigung Konnotationen, die es für Linke unwiderstehlich machten - Frieden und europäische Selbstbehauptung, Nichtdiskriminierung und internationale Solidarität. Zum anderen wurde die Inkompatibilitäten zwischen europäischer Marktintegration und nationaler Sozialpolitik nicht sofort erkennbar. Der nationale Wohlfahrtsstaat stand während der 60er und 70er Jahre noch in voller Blüte und täuschte damit darüber hinweg, daß sein Fundament bereits unterspült wurde. Schließlich erschien es lange Zeit auch möglich, die durch die Integration auf nationaler Ebene geopferte politische Kontrolle auf höherer europäischer Ebene wiederzugewinnen (Geyer 1993: 91). Funktionalistische Theorien erklärten geradezu zur Zwangsläufigkeit, daß dem gemeinsamen europäischen Markt irgendwann die Schaffung eines - wahrscheinlich föderal organisierten - europäischen Sozial- und Interventionsstaates folgen müßte, der dann für Europa als Ganzes leistet, was die Mitgliedstaaten nicht mehr getrennt für ihre jeweiligen Länder zu leisten in der Lage sind. Alles, was sich in dieser Richtung tat oder nicht tat, wurde als Vorspiel der kommenden europäischen Staatlichkeit interpretiert (Streeck 1995a: 407-409). Rückschläge und Enttäuschungen wurden ertragen, solange die Zukunft im goldenen Glanze sozialpolitischer Herrlichkeit zu liegen schien.

Warten auf den Europäischen (Sozial-)Staat

Freilich, je länger man auf den Europäischen Sozialstaat wartete, desto stärker wurden die Zweifel, ob er wirklich kommen würde. Die Entwicklung des gemeinsamen Marktes ging stetig und zuletzt durch das Binnenmarktprogramm beschleunigt voran, aber die Entwicklung gemeinsamer Politiken der Marktgestaltung und -korrektur war schleppend oder stagnierte sogar.

Nun waren gemeinsame Politiken im Römischen Vertrag allerdings auch nur in Ausnahmefällen vorgesehen. Kern des Vertrages, das sehen die Linken genauso wie die Rechten, war der Gemeinsame Markt, die vier Freiheiten und das Wettbewerbsrecht. Nur in wenigen Politikbereichen - Landwirtschaft, Verkehrswesen und teilweise auch Sozialpolitik - erhielt die Gemeinschaft explizite Handlungsbefugnisse. Mit Ausnahme der Landwirtschaftspolitik wurden aber selbst diese begrenzten Befugnisse nur sehr zurückhaltend wahrgenommen. In der Verkehrspolitik blieb der Rat so untätig, daß 1983 das Europäische Parlament eine Untätigkeitsklage beim EuGH anstrengte (Héritier 1997), und auch in der Sozialpolitik tat sich wenig. Die Gemeinschaft beschränkte sich im wesentlichen auf die Harmonisierung der Schnittstellen zwischen nationalen Sozialsystemen, wodurch die Kosten eines grenzüberschreitenden Arbeitsplatzwechsels verringert und die Voraussetzungen für die Ausbildung eines gemeinsamen europäischen Arbeitsmarktes verbessert werden sollte. Aber wenn zum Wesenskern von Sozialpolitik gehört, daß sie umverteilend ist, dann läßt sich mit gutem Grunde bestreiten, daß es sich dabei überhaupt um Sozialpolitik gehandelt hat (Streeck 1995a: 398). Die Konnotation lag eben nicht auf der Korrektur, sondern der Schaffung eines gemeinsamen (Arbeits-)Marktes, was linke Vorstellungen von Sozialpolitik auf den Kopf stellt.

Über die wenigen im Vertrag konzidierten Ermächtigungen hinaus wuchsen der Gemeinschaft allerdings im Zuge der Rechtsangleichungs- und Wettbewerbspolitik gleichsam unter der Hand zusätzliche Kompetenzen der Marktgestaltung und -korrektur zu. Die Rechtsangleichung (Artikel 100) konzentrierte sich zunächst auf die Vielzahl nationaler Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutzvorschriften, die wie nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirkten, aufgrund ihres besonderen Schutzcharakters aber unter die Geltung des Artikel 36 fielen und damit vom allgemeinen Verbot solcher Hemmnisse (Artikel 30) ausgenommen waren. Wollte die Gemeinschaft diese Mobilitätsbarrieren beseitigen, so mußte sie die nationalen Schutzvorschriften durch harmonisierte europäische ersetzen. Da das ohne eine vorherige Einigung auf gemeinsame Schutzniveaus und Schutzphilosophien nicht zu machen war, verstrickte sie sich dabei unweigerlich in die Formulierung 'positiver' Politiken (Joerges 1991: 243-244).

Ähnlich war die Situation in der Wettbewerbspolitik. Auch hier boten sich verdeckte Freiräume für marktgestaltende Politik, denn obwohl die Kommission formal nur zur Überwachung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages befugt ist, sind dabei doch Übergriffe in die Wirtschafts- und Industriepolitik fast unvermeidlich, weil in den Regeln selbst immer wieder auf 'nicht-wettbewerbliche' Zwecke Bezug genommen wird, um Ausnahmen zu rechtfertigen. Artikel 85 Absatz 3 erlaubt z.B. Freistellungen vom Kartellverbot "zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts" (vgl. auch Artikel 90 Absatz 2 und Artikel 92 Absatz 3). Die Gewährung oder Nicht-Gewährung einer Freistellung kann deshalb nicht rein wettbewerbspolitisch motiviert werden, sondern setzt eine Abwägung wettbewerblicher und nicht-wettbewerblicher Ziele voraus (Joerges 1991: 236-243). Die Linken kritisieren allerdings, daß diese Abwägung in der Regel zu restriktiv und zu sehr zum Nachteil nicht-wettbewerblicher Gesichtspunkte getroffen werden. Besonders bemängeln sie, daß die Wettbewerbsregeln inzwischen auch auf Domänen angewandt werden, die traditionell dem Markt entzogen und nach nicht-marktlichen Kriterien gestaltet worden sind, wie etwa den Rundfunk, die Kultur, das Elektrizitätswesen oder die Telekommunikation (vgl. Joerges 1991: 240; Schmidt 1997a).

Im Vergleich zur Wettbewerbspolitik ist die Rechtsangleichung offensiver genutzt worden, um gemeinsame Politiken der Marktgestaltung und -korrektur zu entwickeln. Unter dem Rubrum der Harmonisierung hat die Gemeinschaft während der 70er Jahre und vor allen im Zuge des Binnenmarktprogramms der 80er Jahre wichtige Aspekte der Arbeits-, Umwelt-, Verbraucher- und anderer Schutzpolitiken 'europäisiert'. Mitunter schrieb sie dabei sogar höhere Schutzniveaus fest als im jeweils höchst regulierenden Mitgliedstaat und führte bemerkenswerte Policy-Innovationen ein (Eichener 1997; Pollack 1997). Das wird von Linken auch gesehen und anerkannt (z.B. Scharpf 1996: 115). Gleichzeitig wird aber auch darauf hingewiesen, daß diese Aneignung von Regulierungskompetenzen qua Rechtsangleichung beklagenswert unvollständig geblieben ist.
Der Wortlaut des Rechtsangleichungsartikel 100 (bzw. 100a) beschränkt die Anwendbarkeit des Instruments auf Politikfelder, in denen unterschiedliche nationale Regulierungen sich unmittelbar als Handelshemmnisse auswirken, wie typischerweise z.B. im produktbezogenen Umwelt- und Verbraucherschutz. Andere Bereiche, in denen Unterschiede in den nationalen Rechtsbeständen mit den vier Freiheiten nicht kollidieren, bleiben dagegen von der Rechtsangleichung ausgeschlossen. Sozial- und wirtschaftspolitisch so bedeutende Bereiche wie der standortbezogene Umweltschutz, die soziale Sicherung und Umverteilung und die industriellen Beziehungen können nicht über Artikel 100 bzw. 100a vergemeinschaftet werden, denn Stahl aus Hochöfen mit hoher SO[2]Emission unterscheidet sich nicht von Stahl, der mit den teuersten Emissionskontrolltechniken produziert worden ist - und dasselbe gilt auch für Autos, die von Arbeitern mit oder ohne Lohnfortzahlung im Krankheitsfall in Unternehmen mit oder ohne betrieblicher Mitbestimmung produziert worden sind (Scharpf 1995a: 15-16).
Soll die Gemeinschaft auch in diesen Politikfeldern regelnd eingreifen, so müssen ihr dazu die entsprechenden Kompetenzen erst explizit übertragen werden.
Während der 60er Jahre war die Übertragung zusätzlicher Kompetenzen an Brüssel kein Thema. Zu sehr war die Gemeinschaft damit beschäftigt, die ihr durch den Römischen Vertrag verliehenen Kompetenzen zu erproben und gegen die Mitgliedstaaten durchzusetzen (Weiler 1991: 2434). Auf dem Regierungsgipfel 1972 in Paris wurde jedoch beschlossen, die EG in einer Vielzahl neuer Politikfelder aktiv werden zu lassen und dazu den Artikel 235 als Ermächtigungsgrundlage zu nutzen. Der Artikel 235 war bis dahin nur selten und restriktiv angewendet worden. Nach dem Pariser Gipfel wurde er dagegen so oft und 'kreativ' gebraucht, daß darüber alle Kompetenzbeschränkungen der Gemeinschaft bedeutungslos zu werden schienen. Weiler b ehauptet sogar, daß es praktisch kein Politikfeld mehr gab, das dem Zugriff der unter Artikel 235 handelnden Gemeinschaft noch entzogen werden konnte (Weiler 1991: 2445-2446). Im Prinzip hatte man damit eine vollkommen hinreichende Rechtsbasis geschaffen, um die Gemeinschaft mit allen Funktionen und Kompetenzen eines 'normalen' Wohlfahrtsstaates auszurüsten. Aber diese Basis wurde nicht genutzt. Die Anwendung des Artikel 235 blieb auf zweitrangige Probleme, wie z.B. die Lebensmittelnothilfe an Drittstaaten oder den Schutz von Wildvogelpopulationen beschränkt. Die regulatorischen Kapazitäten, die die Linken für notwendig hielten, wurden der EG jedenfalls nicht übertragen.
Nur bei oberflächlicher Betrachtung kann es scheinen, als hätte sich daran durch die Einheitliche Europäische Akte oder den Maastrichter Vertrag irgendetwas geändert. Zwar sind der Gemeinschaft neue Kompetenzen in vielen Politikbereichen eingeräumt worden, in denen sie vorher nicht oder nur auf Basis des Artikel 235 tätig war. Aber diese Kompetenzen sind voller Vorbehalte und Einschränkungen. Sie gestatten der Gemeinschaft, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu unterstützen, Empfehlungen zu verabschieden und Fördermaßnahmen aufzulegen. Aber sie verbieten in vielen Fällen explizit den Rückgriff auf das einzige effektive Regulierungsinstrument, das der Gemeinschaft zur Verfügung steht, die Rechtsharmonisierung (vgl. nur Artikel 127

Absatz 4, Artikel 128 Absatz 5, Artikel 130 Absatz 4). Auch der mit dem Amsterdamer Vertrag neu eingeführte Titel zur Beschäftigungspolitik sieht weder Rechtssetzungsbefugnisse noch auch die Einleitung ausgabewirksamer Beschäftigungsprogramme vor (Hrbek 1997: 379). Manche Beobachter vermuten deshalb, der Sinn der neuen Ermächtigungen sei nicht, marktgestaltende und -korrigierende Maßnahmen der Gemeinschaft zu legitimieren, sondern im Gegenteil, sie zu verhindern oder zumindest zu begrenzen (Gamble 1995: 171).

Warum der europäische Sozialstaat nicht kommt

Vom linken Ideal eines politisch kontrollierten Marktes scheint die EG heute also noch weit entfernt. Der Binnenmarkt ist zwar vollendet und die Währungsunion für das Ende des Jahrhunderts fest vereinbart, aber ein europäischer Sozialstaat, der den Kapitalismus in diesem großen Wirtschaftsraum domestizieren und zivilisieren könnte, ist noch nicht einmal in Andeutungen zu erkennen. Autoren wie Scharpf und Streeck machen sich deshalb schon seit längerem mit der Idee vertraut, daß dieser Staat nie kommen wird und suchen nach den Gründen, warum das so ist. Warum bleibt die 'positive Integration' marktgestaltender und -korrigierender Politiken soweit hinter der 'negativen Integration' des Marktes zurück? Warum ist das Marktmachen in Europa soviel einfacher als das Staatschaffen? Auf diese Fragen geben sie institutionelle und strukturelle Antworten.

Die institutionellen Argumente heben darauf ab, daß der Fortgang der negativen Integration durch die institutionelle Struktur der EG einseitig gegenüber der positiven Integration begünstigt wird. Die gesamte Konstruktion, so die Behauptung, hat einen liberalen Bias. Der Grund für diesen Bias liegt zuallererst im Römischen Vertrag selbst und in seiner Auslegung durch EuGH und Kommission. Aus dem Text des Vertrages läßt sich zwar keine eindeutige Parteinahme zugunsten einer rein negativen, auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes beschränkten Integration herauslesen (Scharpf 1996: 113). Da aber nur die Grundsätze dieser Integrationsart explizit formuliert sind, bevorteilt der Vertrag sie faktisch eben doch. Auf der Basis dieser Grundsätze konnten die Kommission als 'Hüterin der Verträge' und der EuGH den gemeinsamen Markt durch Vertragsverletzungsverfahren (Artikel 169), Vorabentscheidungen (Artikel 177) und Wettbewerbsaufsicht (Artikel 85, 86, 90 und 92) auf immer neue Sachgebiete ausweiten, ohne dabei auf die Mithilfe des Ministerrates angewiesen zu sein (Scharpf 1995b: 571; Schmidt 1997b: 9-13)[6]. Dadurch wurde die Marktintegration "quasi-automatisch" und politisch weitgehend unreflektiert vorangetrieben (Scharpf 1995a: 29), während die positive Integration, deren Grundsätze nicht im Vertrag stehen und die deshalb von Entscheidungen des Rates abhängig ist, regelmäßig an den dort herrschenden hohen Konsenserfordernissen gescheitert ist.

Ganz unabhängig von Ministerratsentscheidungen ist freilich auch die negative Integration nicht, sonst hätte die Vollendung des Binnenmarktes ja kaum solch ein umfassendes legislatives Programm erfordert. Aber auch im Rat sehen die Linken die negative gegenüber der positiven Integration im institutionellen Vorteil, zumindest seit mit der Einheitlichen Europäischen Akte das Mehrheitsprinzip für alle der Verwirklichung des Binnenmarktes dienenden Rechtsangleichungsmaßnahmen eingeführt worden ist. Die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen hat die Marktintegration politisch vereinfacht, während die Marktkorrektur, "speziell die redistributive Berichtigung von Marktergebnissen entlang von Klassenlinien" angesichts der unverändert hohe Konsensanforderungen im Rat schwierig geblieben ist (Streeck 1995a: 395).

Nun schließen hohe Konsensanforderungen gemeinsame Entscheidungen natürlich nicht prinzipiell aus. Strukturelle Argumente legen aber die Vermutung nahe, daß mit dem dazu erforderlichen Maß an politischer Übereinstimmung in Fragen positiver Integration typischerweise nicht gerechnet werden kann. Vor allem die wirtschaftlichen

Entwicklungsunterschiede und die institutionellen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten verhinderten einvernehmliche Entscheidungen.
Seit der Süderweiterung gehören der Gemeinschaft sowohl Länder an, deren Ökonomien zu den leistungsfähigsten der Welt zählen, als auch solche, deren Wirtschaftssysteme über das Niveau von Schwellenländern kaum hinaus sind (Scharpf 1996: 117). Für die reichen Länder wäre eine Angleichung der regulativen und sozialpolitischen Minima in Umweltschutz, Arbeitsschutz und sozialer Sicherung vorteilhaft[7], böte sie doch Sicherheit gegen Investitionsabwanderung und Arbeitsplatzverlust (Streeck 1995b: 119). Für die ärmeren Länder dagegen würde sie einen Kostenstoß bedeuten, der der Vernichtung weiter Teile ihrer im EG-Vergleich wenig produktiven Industrie gleichkäme. Mit Entschädigungen in Form großzügiger Transferzahlungen aus den reichen Ländern könnten sie dabei kaum rechnen. Daß diese willens und in der Lage wären, für die europäische Sozialunion zu zahlen, was Westdeutschland für die Vereinigung mit Ostdeutschland zahlt, mutet jedenfalls eher unwahrscheinlich an. Daraus folgt: Eine Einigung auf ein einheitlich hohes Regelungs- und Anspruchsniveau ist wegen der damit verbundenen distributiven Effekte schwierig und in vielen Fällen unerreichbar (Scharpf 1996: 120-121).
Ein weiteres Problem liegt darin, daß die verschiedenen Mitgliedstaaten der EU im Laufe ihrer Geschichte ganz eigene spezifisch nationale Traditionen der Marktgestaltung und -korrektur ausgebildet haben. Industrielle Beziehungen und soziale Sicherung, Rentensystem und Gesundheitsversorgung, Erziehung und Forschung, Umweltschutz und Massenmedien, all das wird von Land zu Land unterschiedlich reguliert und organisiert und diese Unterschiede machen die Einigung auf gemeinsame europäische Regelungen schwierig (Scharpf 1995b: 580). Machtvolle nationale Interessengruppen verteidigen den unharmonisierten Status quo, um angestammte Einflußchancen zu erhalten. Selbst die Gewerkschaften, denen ja langfristig am meisten an einer europäischen Harmonisierung gelegen sein müßte, um einen Unterbietungswettbewerb zwischen europäischen Standardorten zu verhindern, neigen aus Furcht vor dem Verlust traditioneller Machtpositionen zum institutionellen Nationalismus (Streeck 1995a: 418-419). Politische und soziale Identitäten hängen an den nationalen Institutionen und geben ihnen affektiven Wert. Nationale Strukturen können deshalb selbst dann nicht einfach durch harmonisierte europäische Regelungen ersetzt werden, wenn diese funktional eindeutig überlegen sind. Schließlich ist eine Einigung auf europäische Lösungen auch deshalb schwierig, weil Sozialpolitik und Sozialregulierung für viele Mitgliedstaaten eine zu wichtige Legitimationsquelle darstellt, als daß diese ohne weiteres bereit wären, die Verantwortung dafür an die Gemeinschaft zu übertragen (Streeck 1995b: 121).

Das Ende der Sozialpolitik

Offenbar gibt es also reichlich Gründe für die Annahme, daß dem gemeinsamen europäischen Markt nicht so schnell ein gemeinsamer europäischer (Sozial-)Staat folgen wird. Ohne die Option auf solch einen Staat bekommt die europäische Integration ein böses Gesicht. Sie wird zur Gefahr für das linke Projekt, weil sie die alte nationalstaatliche Basis der politischen Zähmung des Kapitalismus zerstört, ohne eine neue europäische zu schaffen. Am Ende bleibt gestaltenden und umverteilenden Politiken kein institutioneller Ort mehr in Europa, auf Gemeinschaftsebene nicht und auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht mehr. Den Mitgliedstaaten bleibt zwar unbenommen, Marktsteuerung und -korrektur weiterhin auf eigene Faust zu betreiben. Aber ihre Fähigkeit dazu wird durch den Binnenmarkt gleich doppelt reduziert, durch direkte Einschränkungen einerseits und durch indirekte Einschränkungen andererseits.
Direkte Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Handlungsautonomie ergeben sich aus den rechtlichen Grundlagen des Marktes, vor allem aus den vier Freiheiten und dem Wettbewerbsrecht, denn diese schließen den Einsatz bestimmter Politikinstrumente aus,

oder machen ihn doch zumindest schwieriger. Das gilt insbesondere für alle Maßnahmen, die den ökonomischen Wettbewerb ganz oder teilweise suspendieren, was lange Zeit ja ein sehr üblicher Weg der Wirtschaftssteuerung war. 'Staatsnahe Sektoren' (Mayntz/ Scharpf 1995) wie z.B. Gesundheit, Wissenschaft und Kultur, Energie, Telekommunikation und Rundfunk wurden in westeuropäischen Staaten traditionell dem Markt entzogen und nach politischen Kriterien geordnet und organisiert. Die Organisationsformen variierten dabei vielfältig und reichten von der direkten Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastrukturen durch steuerfinanzierte staatliche Agenturen über alle möglichen Formen staatlicher oder staatlich regulierter privater Monopole bis hin zu staatlich geschützter professioneller Selbstregulierung. All diesen Formen gemeinsam war jedoch, daß sie in der Binnenmarktperspektive als potentielle Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen erschienen, die wenn möglich beseitigt werden sollten. Die Kommission und der Gerichtshof waren deshalb immer bemüht, die staatsnahen Sektoren zu 'normalisieren', d.h. in den Geltungsbereich der vier Freiheiten und des Wettbewerbsrechts einzuholen, wie zuletzt sehr erfolgreich in der Telekommunikation und mit weniger Erfolg in der Stromwirtschaft (Schmidt 1997a; 1997b). Je weiter die negative Integration dabei in alte Reservatsbereiche vorangetrieben wurde, desto kleiner wurde der mitgliedstaatliche Autonomiespielraum. Nationale Politiken, die früher möglich waren, sind es heute nicht mehr. "Das Regierungsprogramm eines modernen Atlee" klagt ein britischer Labour-MP (Nigel Spearing in der Financial Times vom 15. Februar 1995: 8), "würde durch die Verträge verboten ... Keine Partei kann ein Programm vertreten, das den Anforderungen der Verträge widerspricht und in diesem Maße haben wir fundamentale demokratische Freiheiten eingebüßt".
Folgenreicher als die direkten sind aber möglicherweise noch die indirekten Autonomiebeschränkungen, die der europäische Binnenmarkt den Mitgliedstaaten dadurch auferlegt, daß er ihre Grenzen durchlässig macht. Im Schutz der vier Freiheiten können mobile Produktionsfaktoren sich dem regulierenden Zugriff eines Staates durch Abwanderung in einen anderen entziehen. Unternehmen, die in ihrem Heimatland umfangreichen Steuern und Sozialabgaben unterworfen sind, können Arbeitsplätze in andere Länder mit weniger anspruchsvollen Sozialregimen verlegen oder zumindest damit drohen, dies zu tun (Genschel/ Plümper 1997). Statt 'voice', wie bei geschlossenen Grenzen, herrscht im Binnenmarkt 'exit'. Die (mobilen) Marktteilnehmer können zwischen Jurisdiktionen wählen und bringen diese dadurch in ein Konkurrenzverhältnis. Es entwickelt sich ein regulativer Wettbewerb, der den Staaten die Freiheit nimmt, Politik gegen die Interessen mobiler Produktionsfaktoren und das heißt vor allem gegen Kapitalinteressen zu betreiben (CEPR 1993). Das muß nicht unmittelbar zum sozialen Kahlschlag führen. Aber, wie die endlose Debatte um den Standort Deutschland zeigt, gibt es politischen Forderungen nach einem sozialpolitischen Rückbau ein neues Gewicht und zwingt auch Gewerkschaften und linke Parteien, sich mit einer allmählichen Absenkung des sozialpolitischen Anspruchsniveaus zu arrangieren.
Die besondere Gefahr der regulativen Konkurrenz sehen linke Autoren darin, daß ihr jede Stopregel fehlt. Sie fürchten, daß die Mitgliedstaaten in einen Unterbietungswettbewerb getrieben werden, in dem sie in wechselseitiger Reaktion ihre Sozial- und Umweltregulierungen immer weiter abbauen, um ihre Standortqualität zu erhöhen. Diesen Wettbewerb kann zwar keiner gewinnen, weil jeder durch Sozialabbau erkaufte Standortvorteil früher oder später durch entsprechende Maßnahmen anderer Staaten wieder wettgemacht wird. Am Ende leiden aber alle an einer dramatischen Unterversorgung mit Umweltschutz, sozialer Sicherung und Integration und anderen öffentlichen Gütern. Trotzdem kann kein Staat es sich leisten, sich der Konkurrenz einseitig zu entziehen. Wer aufhört, aktiv zu konkurrieren, hat sofort verloren und ermöglicht dadurch anderen, nachhaltig zu gewinnen (Sinn 1995; 1996).

Was tun?

Beseitigen ließe sich die europäische Standortkonkurrenz freilich nur dadurch, daß man den gemeinsamen Staat doch noch schafft, der den gemeinsamen Markt politisch kontrollieren kann oder eben dadurch, daß man den gemeinsamen Markt wieder abschafft. Das Vertrauen in die erste Lösung haben die Linken verloren. Auf den europäischen Sozialstaat hoffen sie nicht mehr, obwohl sie ihn immer noch für das effektivste Mittel zur Bändigung des europäischen Kapitalismus halten (Scharpf 1997: 24).

Vor der zweiten Lösung schrecken sie aber trotzdem zurück. Angesichts des inzwischen erreichten Standes der grenzüberschreitenden ökonomischen Verflechtung halten sie die möglichen Folgen einer Re-Nationalisierung der Märkte für fatal. Eine Eskalation nationaler Protektionismen würde nicht nur das Ende der Gemeinschaft bedeuten, sondern zwangsläufig auch die europäische Wirtschaft in die Katastrophe treiben (Scharpf 1995b: 582). Außerdem wäre es politisch extrem kostspielig, den an die vier Freiheiten gewöhnten Bürgern, diese wieder zu entziehen. Erinnert sei nur an die Schwierigkeiten, die die sozialistische Regierung in Frankreich am Anfang der 80er Jahre bei dem Versuch erlebte, Devisenverkehrskontrollen gegen eine unwillige Bevölkerung durchzusetzen. Ein Zurückfahren des Binnenmarktes wird deshalb von linken Autoren wenn überhaupt, dann nur sehr vorsichtig empfohlen. Scharpf schlägt vor, den "Imperialismus der negativen Integration" (Scharpf 1995a: 32) zu brechen und den "Perfektionismus" (Scharpf 1995a: 33) bei der Durchsetzung der vier Freiheiten zu reduzieren, um dadurch den Mitgliedstaaten etwas mehr politischen Bewegungsspielraum zu verschaffen. Daß die Gemeinschaft im Prinzip aber dem Ziel des gemeinsamen Marktes verpflichtet bleiben muß, steht für ihn außer Frage (Scharpf 1995a: 33).

Wenn linke Politik den regulativen Wettbewerb nicht beseitigen kann, dann sollte sie nach Scharpfs Vorstellung wenigstens versuchen, ihn in gemeinverträglicher Weise zu regulieren. Auf europaweit einheitliche Detail-Regelungen kann sie dabei allerdings nicht bauen, denn diese sind - wie oben ausgeführt - wegen der vielfältigen wirtschaftlichen und institutionellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten nur in den seltensten Fällen konsensfähig. Scharpf sucht deshalb nach Wegen, wie der regulativen Konkurrenz wirtschaftlich und institutionell 'neutralere' Grenzen gesetzt werden könnte und macht dazu drei Vorschläge. Zum einen empfiehlt er dort, wo ökonomische oder institutionelle Unterschiede die Einigung auf einheitliche Regelungen blockieren, eine geringe Zahl alternativer, nach ökonomischem Entwicklungsstand und institutioneller Ausgestaltung differenzierter Standards zu vereinbaren und dadurch den regulativen Wettbewerb, wenn nicht ganz auszuschalten, so doch zumindest stärker einzuschränken (Scharpf 1997: 32). Zum zweiten schlägt er vor, die Gemeinschaft solle Untergrenzen für den finanziellen Gesamtaufwand der Mitgliedstaaten für die soziale Sicherung (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) vereinbaren, die relativ zum Sozialprodukt des jeweiligen Staates definiert werden, aber keinerlei Vorschriften hinsichtlich der Organisation und Finanzierungsweise des nationalen Sozialsystems enthalten sollten. Der Abwärtsspirale könne dadurch gestoppt werden ohne die institutionelle Bewegungsfreiheit der Mitgliedstaaten einzuschränken (Scharpf 1997: 33). Schließlich gibt er zu erwägen, ob nicht für Regelungsbereiche, in denen der Finanzaufwand kein sinnvolles Maß für die Regulierungsintensität ist, in Analogie zum Beihilfe-Verbot des Artikel 92 ein grundsätzliches Verbot von Deregulierungsmaßnahmen eingeführt werden könne, "soweit diese 'durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen'" (Scharpf 1995b: 586). Wenn die Gemeinschaft schon nicht zum Sozialstaat ausgebaut werden kann, dann soll sie doch wenigstens den Mitgliedstaaten ermöglichen, ein Minimum an Sozialpolitik und -regulierung aufrechtzuerhalten.

3. Europa, das Demokratiedefizit und der Mangel an programmatischen Alternativen

Bei einem kurzen Vergleich der rechten und linken Positionen fällt zunächst auf, wie ähnlich sie die reale Entwicklung der EG einschätzen. Beide gehen davon aus, daß die Römischen Verträge der Integration einen starken liberalen Bias gegeben haben. Die Gemeinschaft wurde als Agentur zur Schaffung des Gemeinsamen Marktes gegründet und im wesentlichen auf die zur Ausführung dieser Aufgabe notwendigen Kompetenzen beschränkt. Konsens ist auch, daß diese enge Beschränkung der Gemeinschaftszuständigkeiten während der 70er Jahre inkrementell und dann mit Einheitlicher Akte, Maastricht und Amsterdam expliziter aufgeweicht worden ist. Die Gemeinschaft akquirierte zunächst unter Artikel 100 und Artikel 235 und später unter den zusätzlich in den EG-Vertrag eingeführten Titeln neue Kompetenzen in flankierenden Politikbereichen, wie z.B. Umwelt, Industrie, Forschung und Technologie und Beschäftigung.

Alle Unterschiede zwischen den beiden Positionen sind Unterschiede in der normativen Beurteilung. Die Rechten meinen, die EG habe eigentlich mit der in den Römischen Verträgen fixierten Beschränkung auf die Durchsetzung der vier Marktfreiheiten bereits ihre ideale Form gefunden. Die Akquisition neuer Zuständigkeiten ist ihnen verdächtig. Wenn sie auch vielleicht zugestehen, daß in den meisten neuen Gemeinschaftspolitiken noch nicht viel passiert ist, was das Marktgeschehen im Binnenmarkt hätte stören können, so betonen sie doch, daß mit diesen Politiken die Basis für spätere diskretionäre Eingriffe in den Markt gelegt ist. Die Linken dagegen sind überzeugt, daß ein europäischer Markt ohne korrigierenden Staat politisch gefährlich ist. Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes könne bestenfalls ein erster Schritt sein, dem aber der zweite Schritt hin zu einem überwölbenden europäischen Sozialstaat folgen müsse, um die Europäische Konstruktion ins institutionelle Gleichgewicht zu bringen. Die sukzessive Ausweitung der EG in immer neue Politikbereiche zeigt also für sie durchaus in die richtige Richtung. Sie kritisieren lediglich die Zaghaftigkeit dieser Versuche. Wo die Rechten befürchten, die neuen Titel von Einheitlicher Akte, Maastricht und Amsterdam seien vor allen Dingen deshalb in den EG-Vertrag eingefügt worden, um eine rechtliche Infrastruktur für spätere interventionistische Schandtaten zu legen, befürchten die Linken vielmehr, ihre Funktion könne darin bestehen, die EG aus diesen Bereichen wirksam auszusperren, wobei ihnen die vielen Kautelen unter denen die neuen Kompetenzen stehen (Beschränkung der Gemeinschaft auf konsultative und koordinative Maßnahmen bei nur geringen oder gar keinen Befugnissen zur Rechtsangleichung), als Beleg dienen.

Beide Positionen sind mit dem gegenwärtigen Entwicklungsstand der Europäischen Integration unzufrieden. Aber sie sind es in je unterschiedlicher Weise. Beide finden, die Gemeinschaft sei in manchen Bereichen zu stark gewuchert und in anderen zu weit zurückgeblieben. Aber die Rechten wollen die Gemeinschaft dort stutzen, wo es um Eingriffe in den Gemeinsamen Markt geht und dort stärken, wo der Schutz der Integrität dieses Marktes in Frage steht, während die Linken umgekehrt die Gemeinschaft dort ausbauen wollen, wo ihre Fähigkeit zu eigenständigen Marktkorrekturen bzw. zur Ermöglichung nationaler Korrekturmaßnahmen in Frage steht und gleichzeitig ihre Kompetenzen da zurücknehmen, wo es um die einsinnige Durchsetzung der vier Marktfreiheiten geht. Die Unvereinbarkeit der beiden Entwürfe ist offensichtlich.

An dieser Unvereinbarkeit mag zunächst irritieren, daß sie Anlaß zu Streit und Friktionen gibt. Sie zwingt dazu, sich darüber zu verständigen, wohin es weitergehen soll mit Europa, eher nach links oder eher nach rechts und wie man deshalb die vertikale Kompetenzausscheidung zwischen der Gemeinschaftsebene und den Mitgliedstaaten modifizieren will. Aber, wie die Geschichte der europäischen Wohlfahrtstaaten zeigt, in diesem Dissens liegt auch eine Quelle politischer Freiheit. Freiheit, so Luhmann, "entsteht überhaupt erst, wenn man Wahlmöglichkeiten erkennen kann" (Luhmann 1995: 15). Wo

sinnvoll strukturierte Alternativen fehlen, geht mit der Wahlmöglichkeit auch die Freiheit verloren. Insofern ist Freiheit nicht nur ein machtpolitisches Problem - Abwesenheit von Zwang - sondern auch ein kognitives: man muß wissen, was sonst noch möglich wäre, um das, was man tut, als freie Entscheidung begreifen zu können.
Der Links-Rechts Gegensatz konstituiert politische Freiheit, indem er ein Spektrum alternativer Europa-Entwürfe markiert, zwischen denen sinnvolle Wahlen möglich sind. Der Witz ist nicht, daß man immer rechts oder immer links votieren müßte, sondern daß man eine Orientierung erhält, um im konkreten Fall relativ zu anderen ebenso möglichen Entscheidungen bestimmen zu können, was man will. Der den politischen und wissenschaftlichen Diskurs prägende vertikale Gegensatz zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten leistet eine solche Orientierung nicht. Er eröffnet zwar die Wahl zwischen 'Für Europa' und 'Für die Nation'. Aber das ist keine sinnvolle Alternative, weil das eine das andere nicht notwendig ausschließt und die meisten Menschen sowieso für beides sind. Zwingt man sie dennoch, zwischen beidem zu wählen, dann führt das zu Pathologien. Für die Nation und gegen Europa kann man heute kaum noch optieren ohne sich außerhalb des politischen Konsenses zu stellen. Man muß den politischen "outcast" spielen wollen und sich in der Rolle dessen, der 'Alles' in Frage stellt, gefallen, um sich für diese Wahl entscheiden zu können. Die große Mehrheit kann das nicht und sieht sich deshalb gezwungen, 'Für Europa' zu sein, selbst wenn sie das angesichts ihrer Unzufriedenheit mit vielen auf europäischer Ebene getroffenen Richtungsentscheidungen, zu einiger Schizophrenie zwingt.
Solange Europa ausschließlich in einer vertikalen Perspektive perzipiert und debattiert wird, fehlen die vernünftigen Alternativen. Europa bleibt ein Projekt der Unfreiheit. Das erlaubt zwar dem die Integration beherrschenden transnationalen Elitenkartell, Europa als Verwaltungsproblem zu definieren und jede Opposition als Ausdruck von Unwissen, Bösartigkeit oder mangelnder Weltoffenheit zu denunzieren, dem man mit Aufklärungskampagnen, mehr 'Transparenz' und scharfen moralischen Verweisen entgegentritt. Das sowieso schon schwierige Aushandlungsgeschäft in Brüssel wird dadurch von Parteienstreit entlastet. Kritische Nachfragen können an technische Experten weitergeleitet werden, die sie durch Gutachten und Gegengutachten allmählich neutralisieren. Über den langfristigen Schaden solcher kurzfristigen Entlastungen sollte man sich aber nicht täuschen.
Politische Systeme, denen es nicht gelingt, programmatische Alternativen zu entwickeln und präsent zu halten - entweder weil sie diese gewaltsam unterdrücken, wie früher in Osteuropa, oder weil sie Alternativen in einer konsensabhängigen Aushandlungsmaschinerie invisibilisieren, wie in der EU - sind sehr wenig anpassungsfähig an sich wandelnde Umweltbedingungen und Bedürfnisse. Sie fallen leicht in einen Zustand der Hyperstabilität, in dem sie sich von außen überhaupt nicht mehr stören lassen, um dann irgendwann, oft aus scheinbar nichtigem Anlaß, in sich zusammenzustürzen und ganz zu verschwinden. An den Ereignissen von 1989 läßt sich das beobachten. Systeme mit interner Alternativenrepräsentation sind dagegen veränderlicher und widerstandsfähiger. Das systematische Bewußthalten anderer ebenfalls realisierbarer Möglichkeiten regt die Bürger dazu an, zwischen der Loyalität für das System und der Unterstützung für die in diesem System konkret getroffenen Entscheidungen zu differenzieren. Das provoziert politischen Streit, verhindert aber gerade dadurch, daß dieser Streit je bis auf die Verfassungsebene des Systems durchschlägt. Die systeminternen Vorgänge werden konfliktreicher. Aber das System als ganzes gewinnt an Geschmeidigkeit und Widerstandskraft (Lipset/ Rokkan 1967: 4).[8]
Europas Problem besteht darin, daß es zu wenig Streit provoziert. Große Richtungsdebatten finden nicht statt. Bisher hat das die Stabilität der Europäischen Gemeinschaft nicht gefährdet. Aber es gibt keine Garantie dafür, daß das immer so bleibt. Je relevanter die EG für die konkreten Lebensumstände der Bürger wird, desto

unwahrscheinlicher ist, daß diese auch weiterhin bereit sein werden, ihre programmatischen Bedenken hinter den prinzipiellen Wunsch, für Europa zu sein, zurückzustellen. Wenn es dann keine systeminternen Möglichkeiten gibt, um dieses programmatische Unbehagen zu artikulieren, zu repräsentieren und zu prozessieren, dann könnte auch die EG als ganze in Frage stehen. Das muß nicht so kommen und die wenigsten werden sich wohl vorstellen wollen, daß das je so kommen könnte. Zumindest sollte man aber darüber nachdenken, ob das vielgeziehene Demokratiedefizit der Gemeinschaft vielleicht nicht so sehr in der besonderen Schwäche des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission und dem Ministerrat zu suchen ist - eine Perspektive, die stets in Versuchung ist, den Einfluß von nationalen Parlamenten auf nationale Politiken zu überschätzen - sondern in der Unfähigkeit der gesamten institutionellen Konstruktion, andere als nur zwischenstaatliche Konflikte darzustellen. Möglicherweise ist das Problem ja nicht allein, daß 'das Volk' zu wenig an den Europäischen Entscheidungen beteiligt wird, sondern auch, daß bei diesen Entscheidungen zu wenig zur Wahl gestellt wird, über das es sich über Staatsgrenzen hinweg entzweien könnte.

Literatur

Brennan, Geoffrey/ James M. Buchanan, 1988: Besteuerung und Staatsgewalt: Analytische Grundlagen einer Finanzverfassung. Hamburg: S+W Steuer- und Wirtschaftsverlag.

CEPR (Centre for Economic Policy Research), 1993: Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? Brüssel: CEPR.

Curzon Price, Victoria, 1991: The Threat of "Fortress Europe" from the Development of Social and Industrial Policies at a European Level. In: Außenwirtschaft 46(11), 119-138.

Donges, Jürgen et al., 1992: Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung. Bad Homburg: Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

Ehlermann, Claus-Dieter, 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(1), 84-85.

Eichener, Volker, 1997: Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection. Erscheint in: Journal of European Public Policy 4 (4).

Gamble, Andrew, 1995: Economic Recession and Disenchantment with Europe. In: West European Politics 18 (3), 159-174.

Genschel, Philipp/ Thomas Plümper, 1997: Regulatory Competition and International Cooperation. Erscheint in: Journal of European Public Policy 4(4).

Geyer, Robert, 1993: Socialism and the EC after Maastricht: From Classic to New-Model European Social Democracy. In: Alan W. Cafruny/ Glenda G. Rosenthal (Hrsg.), The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder: Lynne Rienner, Bd. 2, 91-106.

Hayek, Friedrich A., 1948: The Use of Knowledge in Society. In: Friedrich A. Hayek, Individualism and Economic Order. Chicago: University of Chicago Press, 77-91.

Héritier, Adrienne, 1997: Market-making Policy in Europe: Its Impact on Memberstate Policies. Erscheint in: Journal of European Public Policy 4(4).

Hrbek, Rudolf, 1997: Der Vertrag von Amsterdam - eine neue Etappe im EU-Integrationsprozeß. In: Wirtschaftsdienst 77, 378-381.

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, 225-267.
Kielmannsegg, Peter Graf, 1996: Integration und Demokratie. In: Markus Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, 47-71.
Laufer, Heinz/ Uwe Arens, 1996: Die kontinuierliche Ausweitung der EG-Kompetenzen. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastricher Vertrages 1996. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 193-200.
Lewis, Jeffrey, 1997: Is the 'Hard Bargaining' Imagery of the Council Misleading? The Case of Coreper and the Maintenance of a Community-Method, unveröfft. Manuskript. Madison: University of Wisconsin.
Lipset, Seymour Martin/ Stein Rokkan, 1967: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. In: Seymour M. Lipset/ Stein Rokkan (Hrsg.), Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives. New York: Free Press, 1-63.
Luhmann, Niklas, 1995: Kausalität im Süden. In: Soziale Systeme 1/95, 7-28.
Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt a.M.: Campus, 9-38.
Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1988: Fusionskontrolle im Gemeinsamen Markt zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik. In: Europarecht 23(4), 349-377.
Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1994a: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse/ Josef Molsberger/ Christian Watrin (Hrsg.), Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag. Stuttgart: Gustav Fischer, 263-292.
Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1994b: Über das Verhältnis der europäischen Wirtschaftsordnung zu den Mitgliedstaaten. In: Gerhard Seifert (Hrsg.), Vereinigtes Europa und nationale Vielfalt - Ein Gegensatz? Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 149-169.
Moravcsik, Andrew, 1994: Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Vortrag auf der Conference of Europeanists, Chicago, IL (April 1994).
Möschel, Wernhard, 1993: Konturen einer politischen Union. Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft. In: Erhard Kantzenbach/ Otto G. Mayer (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven. Berlin: Duncker & Humblot, 23-39.
Müller-Armack, Alfred, 1966: Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes. In: Alfred Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration. Freiburg i.Br.: Rombach, 401-415.
Pelkmans, Jacques, 1990: Regulation and the Single Market: An Economic Perspective. In: Horst Siebert (Hrsg.), The Completion of the Internal Market. Tübingen: J.C.B. Mohr, 91-125.
Petersmann, Ernst-Ulrich, 1993: Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG. In: Außenwirtschaft 48(4), 389-424.
Polanyi, Karl 1978: The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
Pollack, Mark A., 1997: Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making. Erscheint in: Journal of European Public Policy 4 (4).
Puntscher Riekmann, Sonja, 1996: Die Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration. Habilitationsschrift der Sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Innsbruck 1996.
Scharpf, Fritz W., 1994: Föderalismus im globalen Kapitalismus. Ein Nachwort. In: Fritz W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt a.M.: Campus, 156-166.
Scharpf, Fritz W., 1995a: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. Florenz: Europäisches Hochschulinstitut, Jean Monnet Chair Paper 28.
Scharpf, Fritz W., 1995b: Demokratische Politik in Europa. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 6(4), 565-591.
Scharpf, Fritz W., 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt. In: Markus Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 109-140.
Scharpf, Fritz W., 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State. In: Journal of European Public Policy 4(1), 18-36.
Schmidt, Susanne K., 1997a: Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. In: Journal of Public Policy 16(3), 233-271.
Schmidt, Susanne K., 1997b: Behind the Council Agenda: The Commission's Impact on Decisions. MPIfG-DP x/97. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
Siebert, Horst/ Michael J. Koop, 1990: Institutional Competition. A Concept for Europe? In: Außenwirtschaft 45(4), 439-462.
Sinn, Hans-Werner, 1995: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. In: Wirtschaftsdienst 75(5), 240-249.
Sinn, Hans-Werner, 1996: The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition. CES Working Paper Series. Working Paper No. 103. München.
Streeck, Wolfgang, 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 D.C.: Brookings, 389-431.
Streeck, Wolfgang, 1995b: Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Karlheinz Bentele/ Bernd Reissert/ Ronald Schettkat (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Frankfurt a.M.: Campus, 101-128.
Streit, Manfred E./ Werner Mussler, 1994: The Economic Constitution of the European Community: From Rome to Maastricht. In: Constitutional Political Economy 5(3), 319-355.
Vaubel, Roland, 1992: The Political Economy of Centralization and the European Community. In: Journal des Economistes et des Etudes Humaines 3, 11-48.
Weiler, J.H.H., 1991: The Transformation of Europe. In: The Yale Law Journal 100, 2403-2483.
Weingast, Barry R., 1993: Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics 149 (1), 286- 311.
Wolter, Achim/ Rolf H. Hasse, 1997: Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig? In: Wirtschaftsdienst 77, 386-389.
Zürn, Michael, 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: Politische Vierteljahresschrift 37(1), 27-55.

Endnoten

1 Die Arbeit an diesem Papier wurde 1995 gemeinsam mit und unter Anleitung von Dieter Freiburghaus begonnen, der auch den ersten Entwurf des Unterkapitel 2.1

geschrieben hat. Leider war sein Gastaufenthalt am Institut aber zu kurz, um diese Arbeit auch zu Ende zu führen, was ich deshalb in der Folge allein und auf eigene Verantwortung besorgt habe. Ihm sei an dieser Stelle ganz herzlich für seine zahlreichen Anregungen und Fingerzeige gedankt und auch für die Großzügigkeit, mit der er der Veröffentlichung dieses Papiers unter meinem Namen zugestimmt hat. Für Hinweise und Kritik möchte ich mich auch bedanken bei Jürgen Feick, Christian Joerges, Ute Knaak, Philip Manow, Sonja Puntscher Riekmann, Fritz Scharpf und Susanne Schmidt.

2 Während sich der Begriff der Europäischen Union im alltagssprachlichen Gebrauch und auch in der Literatur immer weiter durchsetzt, werde ich im folgenden dennoch meistens den Ausdruck Europäische Gemeinschaft verwenden, weil die in diesem Papier behandelten Fragen rechtlich gesprochen nur die Europäische Gemeinschaft als die zentrale Säule der Union betreffen, aber nicht die Union als Ganzes.

3 Die hier vorgenommene Gleichsetzung von 'rechts' mit wirtschaftsliberalen Positionen ist natürlich verkürzend. Rechts kann auch national-reaktionär bedeutend und National-Reaktionäre sind oft, wie man etwa am Beispiel der preußischen Junker beobachten kann, mit staatlichem Interventionismus vollkommen einverstanden.

4 Der Artikel 235 wird in der Regel in Verbindung mit Artikel 100 (Rechtsangleichung) eingesetzt.

5 Die Gleichsetzung von 'links' mit einer traditionellen sozialdemokratisch-interventionistischen Konzeption von Wirtschaftspolitik ist natürlich ebenso verkürzend wie die Synonym-Setzung von 'rechts' und wirtschaftsliberal. Tony Blair ist schließlich auch 'links', obwohl das Einzige, was sich über seine ideologische Position mit Sicherheit sagen läßt, gerade darin besteht, kein sozialdemokratisch-interventionistisches Konzept von Wirtschaftspolitik zu verfolgen.

6 Voraussetzung hierfür war natürlich die frühe richterrechtliche Durchsetzung der Prinzipien der Suprematie und der direkten Wirkung des Europarechts.

7 Für Linke kann Angleichung in diesem Zusammenhang immer nur Angleichung 'nach oben' an die sozialpolitischen Standards der fortschrittlichsten Mitgliedstaaten bedeuten und nicht etwa ein allgemeines Absenken von Schutz- und Anspruchsrechten auf das in weniger entwickelten Staaten realisierte Maß.

8 Natürlich liegt es nahe, im sogenannten 'Westminster-Modell' das Ideal eines politischen Systems mit interner Alternativenrepräsentation zu sehen. Am traurigen Bild der SPD wird jedoch im Moment schmerzhaft deutlich, daß die Fähigkeit, programmatische Alternativen präsent zu halten, nicht allein institutionelle Voraussetzungen hat.

Copyright © 1998 Philipp Genschel
No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.
Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany