

Schäfer, Armin

Book

Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 55

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Schäfer, Armin (2005) : Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 55, ISBN 3-593-37880-9, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69259>

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.

Armin Schäfer

Die neue Unverbindlichkeit

Wirtschaftspolitische
Koordinierung in Europa

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Armin Schäfer

Die neue Unverbindlichkeit

Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-593-37880-9

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

Copyright © 2005 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main.

Satz: Thomas Pott; Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: BoD, Norderstedt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Abbildungen und Tabellen	9
Abkürzungen	11
Vorwort	13

Kapitel 1	
Einleitung	15
1.1 Der historische und internationale Vergleich	19
1.2 Überblick über den Aufbau des Buches	24
1.3 Begriffe und Definitionen	28

Kapitel 2	
Eine intergouvernementale Sicht internationaler Kooperation: Theoretische Einordnung	30
2.1 Integration und Europäisierung	31
2.2 Theorien internationaler Regime	36
2.2.1 Machtdifferenz als Kooperationsvoraussetzung?	37
2.2.2 Situationsstrukturen und antizipierter Nutzen: Utilitaristische Erklärungen	39
2.2.3 Fokale Punkte und <i>causal beliefs</i> : Ideen als Wegweiser	42
2.3 Politik auf zwei Ebenen	45

Kapitel 3

Der gemeinsame Ursprung von IMF, OECD und EU in der Nachkriegszeit	50
3.1 Auf der Suche nach einer stabilen Nachkriegsordnung:	
Bretton Woods	51
3.1.1 Zahlungsbilanzdefizite	55
3.1.2 Dollarknappheit und Wiederaufbau	56
3.1.3 Fortdauernder Bilateralismus	57
3.2 Der Weg aus der wirtschaftspolitischen Sackgasse:	
Der Marshall-Plan	58
3.2.1 Der Marshall-Plan und die OEEC	58
3.2.2 Die Europäische Zahlungsunion und Handelsliberalisierung	61
3.2.3 Ein früher Vorläufer multilateraler Überwachung	62
3.2.4 Der mühsame Weg aus der ökonomischen Krise	65
3.3 Interessen, nicht Ideen: Der Weg zum Schuman-Plan	66
3.3.1 Frankreichs Nachkriegspolitik: Wirtschaftlicher Wiederaufbau und die Kontrolle Deutschlands	66
3.3.2 Politische Stabilisierung und aufgeschobener Liberalismus	70
3.4 Die Bedeutung historischer Sequenzen für die formative Phase der Nachkriegszeit	72

Kapitel 4

Drei Organisationen suchen eine Aufgabe:

Der Beginn weicher Koordinierung	75
4.1 Von der OEEC zur OECD	76
4.1.1 Die OEEC und das Ende der Nachkriegszeit	76
4.1.2 Die OECD: Institutionalisiertes Forum der Aussprache	80
4.2 Von der Übergangsregel zur Kernkompetenz: Die multilaterale Überwachung des Internationalen Währungsfonds	84
4.2.1 Überwachung wider Willen? Der IWF in den fünfziger Jahren	84
4.2.2 Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems	88
4.2.3 Multilaterale Überwachung als Regellersatz: Das <i>second amendment</i>	92

4.3	Gemeinschaftliche Ziele, nationale Entscheidungen:	
	Die Europäische Union	95
4.3.1	Stabile Wechselkurse, Lokomotiv- und Krönungstheorie	96
4.3.2	EWS, französisches Experiment und Konvergenz	101
4.3.3	Sozialdemokratie und Europa	105
4.4	Schlussfolgerung	108

Kapitel 5

Beobachten, ohne entscheiden zu können:

	Multilaterale Überwachung im Vergleich	110
5.1	Politikkoordinierung in der Praxis	111
5.1.1	Der Vorreiter: Die <i>Economic Surveys</i> der OECD	111
5.1.2	Die Artikel-IV-Konsultationen des Internationalen Währungsfonds	116
5.1.3	Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik	122
5.1.4	Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Eine neue Methode der Koordinierung?	130
5.2	Ein Modell multilateraler Überwachung	138
5.3	Unterschiede jenseits der Gemeinsamkeiten	143

Kapitel 6

Die Veröffentlichungen von IWF, OECD und EU:

	Redundanz, Widersprüche, Komplementarität?	152
6.1	Evaluation der Mitgliedstaaten: OECD- und IWF-Länderberichte	154
6.2	Rückblick, Prognose und Empfehlungen: Regionale Überwachung	160
6.2.1	Grundzüge der Wirtschaftspolitik und Gemeinsamer Beschäftigungsbericht	160
6.2.2	<i>Economic Outlook</i> und <i>World Economic Outlook</i>	163
6.3	Drei Organisationen, drei Meinungen?	164
6.3.1	Die Konvergenz arbeitsmarktpolitischer Empfehlungen	164
6.3.2	Haushaltspolitische Empfehlungen und Bewertung des Stabilitätspaktes	171

6.4	Unoriginell und unerlässlich	175
6.4.1	Unnötige Redundanz?	175
6.4.2	Komplementäre Stärken: Die Sicht der Organisationen	176

Kapitel 7

Die politische Ökonomie wirtschaftspolitischer

Koordinierung in der EU	179
-------------------------	-----

7.1	Die Wirtschafts- und Währungsunion	181
7.2	Institutionalisierte Zusammenarbeit seit Maastricht	186
7.2.1	Zwischen Politik und Ökonomie: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt	187
7.2.2	Die Entstehung der Europäischen Beschäftigungsstrategie	190
7.2.3	Vom Nachtrag zum Hoffnungsträger: Der Weg nach Lissabon	194
7.3	Wozu wirtschaftspolitische Koordinierung?	199
7.3.1	Horizontale und vertikale Koordinierung	200
7.3.2	Institutionelle Weiterentwicklung der wirtschaftspolitischen Koordinierung	205
7.3.3	Was sagt die Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung?	209
7.4	Widersprüche wirtschaftspolitischer Koordinierung	211
7.5	Schlussfolgerungen	214

Kapitel 8

Zwischen internationalen Zielen und nationalen Entscheidungen	216
---	-----

8.1	Drei Vergleiche	217
8.2	Der diskrete Charme neovoluntaristischer Politik	220
8.3	Schlussfolgerungen	222
8.4	Ausblick: Nach der Erweiterung	229

Literatur	231
Anhang	256

Abbildungen und Tabellen

Abbildungen

3-1	Europas ungelöste wirtschaftliche Probleme 1947	55
4-1	OEEC-, EFTA- und EWG-Staaten	79
4-2	Der Dollar-Standard, 1950–1971	89
4-3	Mundells währungspolitisches Trilemma	98
4-4	Parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in den EU-Staaten, 1950–2003	106
5-1	Wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Raum	123
5-2	Sechs Merkmale multilateraler Überwachung	139
7-1	Anteil linker Parteien an den Regierungen der EU in den 1990er Jahren	197
7-2	Anteil sozialdemokratischer Ministerpräsidenten in der EU	198

Tabellen

1-1	Harte und weiche Koordinierungsverfahren	23
3-1	Zahlungsbilanzdefizit der europäischen Staaten gegenüber den USA	55
4-1	Artikel XIV- und Artikel VIII-Konsultationen des IWF, 1952–1965	87
5-1	Die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2002	124
5-2	Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (2002)	129
5-3	Empfehlungen des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten	133
5-4	Ausprägung der sechs gemeinsamen Merkmale multilateraler Überwachung in den vier betrachteten Verfahren	144
6-1	Veröffentlichungen von OECD, IWF und EU	153

6-2	Themen der <i>IWF Staff Reports</i>	154
6-3	Themen der <i>OECD Economic Surveys</i>	156
6-4	Typischer Aufbau von OECD-Länderberichten	158
6-5	Die beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003–2005	166
6-6	Beschäftigungspolitische Empfehlungen von OECD und EU	168
6-7	Haushaltsdefizite der EU-15-Staaten in Prozent des BIP	172
7-1	Formen wirtschaftspolitischer Abstimmung in der Europäischen Union	180
7-2	Stand der Konvergenzkriterien 1998	189
7-3	Mundells wirtschaftspolitisches Trilemma in drei Währungsregimen	212
8-1	Harte und weiche Koordinierungsverfahren	227

Abkürzungen

CEEC	Committee for European Economic Cooperation
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
ECA	Economic Cooperation Administration
ECU	European Currency Unit
EDRC	Economic Development and Review Committee
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften)
EMCO	Employment Committee/Beschäftigungspolitischer Ausschuss
ERP	European Recovery Program/Marshallhilfe
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB/ECB	Europäische Zentralbank/European Central Bank
EZU/EPU	Europäische Zahlungsunion/European Payments Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
NAP	Nationaler beschäftigungspolitischer Aktionsplan
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
OMK	Offene Methode der Koordinierung/Open Method of Coordination
SWP/SGP	Stabilitäts- und Wachstumspakt/Stability and Growth Pact
WFA	Wirtschafts- und Finanzausschuss
WPA	Wirtschaftspolitischer Ausschuss

Vorwort

Der Blick auf die Europäische Union leidet häufig unter einer doppelten Verzerrung. Zum einen wird ihr Einfluss auf die nationale Politik noch immer unterschätzt. Manche wirtschaftspolitische Debatte wird geführt, als gäbe es weder Binnenmarkt noch Währungsunion. Zum anderen wird die EU, vor allem in der Fachdebatte, überschätzt. Die EU-Forschung unterliegt gelegentlich der Versuchung, allem eine hervorgehobene Qualität zuzuschreiben, was mit der Europäischen Union zusammenhängt. Bei den seit Mitte der neunziger Jahre eingeführten Verfahren wirtschaftspolitischer Koordinierung wird dies besonders deutlich. Sie gelten als neu, innovativ und originär europäisch. Ihre Verwandtschaft zu ähnlichen Verfahren internationaler Organisationen wird dagegen selten erkannt. Dieses Buch setzt sich mit beiden Fehleinschätzungen auseinander, indem es erklärt, wie die spezifische Verbindung aus supranationalen Befugnissen und neuer Unverbindlichkeit in der EU-Wirtschaftspolitik zustande gekommen ist, mit der die EU einerseits zentrale Kompetenzen eines Staates erhält, aber andererseits auf die Instrumente einer internationalen Organisation zurückgreifen muss.

Zwischen 2001 und 2004 hatte ich das Glück, am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung meine Dissertation schreiben zu können, mit der ich im September 2004 an der Universität Bremen promoviert wurde. Aus der Doktorarbeit ist das vorliegende Buch hervorgegangen. Mein besonderer Dank gilt Prof. Wolfgang Streeck, der mich ans Institut geholt und die Arbeit durch eine gelungene Mischung aus Kritik und Ermunterung betreut hat. Von ihm habe ich in den letzten Jahren sehr viel gelernt. Prof. Michael Zürn hat die Doktorarbeit an der Universität Bremen betreut. Für die vielen fachlichen Hinweise und die auch unter Zeitdruck sehr freundliche Zusammenarbeit danke ich ihm ganz herzlich.

Zahlreiche Kollegen am MPIfG haben zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Prof. Gerda Falkner, Dr. Susanne Schmidt und Dr. Patrick Ziltener waren Mitglieder in meinem Betreuungskomitee. Sie haben mich zu einem frühen Zeitpunkt vor einer übermäßigen Ausweitung der Fragestellung bewahrt und mir bei der Präzisierung des Themas geholfen. Die regelmäßige Diskussion der

Arbeit im Doktorandenkolloquium hat den Blick für Schwachstellen geschärft. Prof. Fritz W. Scharpf und die Doktoranden haben sich mit Kritik und Kommentaren um diese Arbeit verdient gemacht. Mit Miriam Hartlapp, Christine Trampusch, Rainer Zugehör, Hendrik Zorn und Till Müller-Schoell habe ich besonders häufig diskutiert und von ihren Kenntnissen profitieren können. Cornelia Woll, Imke Kruse und Sigrun Kahl haben Teile der Arbeit gelesen und kommentiert. Auch ihnen gilt mein Dank. Am MPIfG stellen die Mitarbeiter in Verwaltung, Bibliothek, EDV und der Redaktion und Öffentlichkeitsarbeit eine wissenschaftliche Infrastruktur zur Verfügung, die so reibungslos funktioniert, dass man sie fast vergisst, obwohl sie nicht selbstverständlich ist. Für ihre Hilfe möchte ich mich sehr herzlich bedanken.

Meine Arbeit habe ich mehrmals mit den Mitgliedern des *European Research Colloquium* besprechen können, in dem Doktoranden aus verschiedenen europäischen Ländern zusammenkamen. Den Organisatoren, Dr. Ron Holz hacker und Dr. Markus Haverland, sowie den anderen Teilnehmern möchte ich für ihre unermüdliche Diskussionsbereitschaft und vielfältige Hinweise danken. Prof. Roland Czada und Dr. Martin Höpner haben das Manuskript begutachtet und detaillierte Vorschläge für die Überarbeitung gemacht, die in das Buch eingeflossen sind. Martin Höpner war allerdings viel mehr als ein Gutachter. Er hat frühere Versionen einzelner Kapitel gelesen, immer wieder das Thema mit mir besprochen und mir häufig mit Rat zur Seite gestanden. Prof. Armingeon war so freundlich, mir vor dem Erscheinen ein Exemplar des von ihm und Michelle Beyeler herausgegebenen Bandes »The OECD and European Welfare States« zur Verfügung zu stellen. Dafür möchte ich ihm herzlich danken.

Schließlich bin ich meinen Interviewpartnern zu Dank verpflichtet, die sich geduldig den Fragen und Nachfragen gestellt haben und sich häufig viel Zeit zur Erläuterung ihrer Arbeit nahmen. Erst durch diese Informationen konnte ich den Ablauf verschiedener Koordinierungsverfahren nachvollziehen und Einblicke in die Arbeitsweise von Ministerien und internationalen Organisationen gewinnen.

Mein größter Dank gilt Simone Leiber, deren positiver Einfluss so vielfältig war, dass ich ihn gar nicht im Einzelnen beschreiben könnte. Ihre inhaltlichen Hinweise, Überarbeitungsvorschläge und persönliche Ermunterung haben einen großen Beitrag in der Entstehung dieser Arbeit geleistet. Bei all diesem Dank gilt jedoch wie immer, dass alle verbliebenen Fehler und Ungereimtheiten ausschließlich dem Autor zuzurechnen sind. Gewidmet ist dieses Buch meinen Eltern.

Köln, im August 2005

Armin Schäfer

Kapitel 1

Einleitung

Die Entwicklung einer eigenen Sozial- und Beschäftigungspolitik wurde in der Europäischen Union lange Zeit verhindert, weil sich die Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen nationalen Wohlfahrtsstaatsmodellen nicht auf gemeinsame Standards einigen konnten. Sieht man von arbeitsrechtlichen Regelungen ab, die als Voraussetzung des Gemeinsamen Marktes galten, blockierte das Einstimmigkeitserfordernis weitere Fortschritte. In den neunziger Jahren konnte diese Blockade in Teilen durch die Abkehr vom Prinzip der Einheitlichkeit überwunden werden. An die Stelle verbindlicher sozialer Rechte für alle Unionsbürger trat eine variable Geometrie der Sozialpolitik, die durch Ausnahmen und Freiwilligkeit gekennzeichnet war. Den Gegensatz zu diesem »Neo-Voluntarismus« (Streeck 1995) bilden während derselben Zeit eine zunehmende Marktintegration sowie der Übergang zur Europäischen Währungsunion. Bei der Beseitigung von Marktschranken und der Zentralisierung der Geldpolitik haben die Mitgliedstaaten Erfolge erzielt, die die EU von allen anderen internationalen Organisationen oder Formen regionaler Zusammenarbeit abheben.

Umso mehr überrascht die Beobachtung, dass die EU-Staaten in der Wirtschaftspolitik auf das gleiche sanktionslose Instrumentarium zur Koordinierung ihrer Politik zurückgreifen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).¹ Diese Beobachtung ist der Ausgangspunkt des vorliegenden Buches. Es möchte erklären, weshalb drei unterschiedliche Organisationen die gleichen Mittel zur Abstimmung der Politik ihrer Mitgliedstaaten verwenden. Nicht die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung, so die im Folgenden erörterte These, sondern die Unfähigkeit der Mitgliedstaaten, sich auf substanzielle Regeln zu verständigen, lässt sie auf eine weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung zurückgreifen. Die prozedurale ersetzt die inhaltliche Übereinkunft.

¹ Bei Staaten, die auf finanzielle Hilfe angewiesen sind, verfügt der IWF dagegen über erhebliche Druckmittel. In diesen Fällen kann von einer unverbindlichen, sanktionslosen Koordinierung nicht gesprochen werden. In dieser Untersuchung stehen jedoch die westeuropäischen Staaten im Mittelpunkt, die von den Kreditmöglichkeiten des Währungsfonds keinen Gebrauch machen. Auf sie kann er keinen direkten Einfluss ausüben.

Regierungen einigen sich auf Verfahren, die ihnen nur geringe oder gar keine Anpassungskosten gegen den eigenen Willen aufzwingen können. Die Unverbindlichkeit der Verfahren erlaubt auch dann eine Einigung, wenn keine Übereinkunft darüber erzielt werden kann, welche Politik die richtige wäre.

In den neunziger Jahren gab es keinen Konsens, wie eine europäische Beschäftigungspolitik aussehen sollte. Daher einigte man sich mit dem Amsterdamer Vertrag auf ein unverbindliches Verfahren, das zwar gemeinsame Ziele definiert, den nationalen Regierungen aber die Wahl der Mittel überlässt, und bewusst davon absieht, ein Zuwiderhandeln mit Sanktionen zu belegen. Der Internationale Währungsfonds begann seine multilaterale Überwachung der Politik aller Mitgliedstaaten erst nach dem Zusammenbruch der Bretton-Woods-Ordnung und als unterschiedliche Vorstellungen darüber bestanden, wie das internationale Währungssystem künftig zu gestalten sei. Die multilaterale Überwachung der OECD blieb übrig, als ihre Vorgängerin, die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), ihre Aufgaben erfüllt und die finanziellen Sanktionsmöglichkeiten verloren hatte. Die OEEC wurde gegründet, um die Gelder des Marshall-Plans zu verteilen und Westeuropas Eingliederung in die Weltwirtschaft zu erreichen. Mit dem Erfolg des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Europas verschwanden beide Gründungsmotive, die Konflikte zwischen den Empfängerländern der Marshall-Hilfe waren überwunden. Ohne klaren Auftrag sollte die OECD zumindest regelmäßig über die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten berichten und als Diskussionsforum dienen. Auf weiche Koordinierung kann immer dann zurückgegriffen werden, wenn Staaten zwar zur Kooperation bereit sind, aber einen direkten Einfluss auf die nationale Politik verhindern wollen.

Durch den historischen und internationalen Vergleich wird deutlich, dass das zuerst mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) eingeführte, dann unter dem Namen »Offene Methode der Koordinierung« (OMK) auf weitere Politikfelder übertragene neue Politikinstrument der EU nur eine spezielle Form multilateraler Überwachung ist, die andere Organisationen schon seit Jahrzehnten anwenden. Diese Einsicht widerspricht der bestehenden Europaliteratur, die die OMK ganz überwiegend als innovatives Instrument der Politikgestaltung begreift und zum Teil weit gehende Hoffnungen mit ihr verbindet. Getragen wurden diese von immer neuen beschäftigungs- und sozialpolitischen Initiativen, die zeitweise im jährlichen Rhythmus erfolgten. Die Machtkonstellation zwischen 1997 und 2002 erleichterte den vermeintlichen Aufbau des »sozialen Europas«, da in dieser Zeit zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration Sozialdemokraten die Mehrheit der nationalen Regierungen stellten. Seit Anfang 2004 gilt dies nicht mehr. Ob mit der Offenen Methode der Koordinierung ein Verfahren etabliert wurde, das dauerhaft die EU-Sozialpoli-

tik prägen wird, darf bezweifelt werden, da voluntaristische Verfahren widerwillige Regierungen weder auf positive Maßnahmen verpflichten noch Einschnitte ins soziale Netz verhindern können.

Die folgenden Kapitel wenden sich gegen die unkritische Begeisterung, die Teile der EU-Forschung der OMK entgegenbringen. Als Koordinierungsinstrument ist sie, wie dieses Buch im Detail nachweist, weder wirklich neu noch besonders innovativ. Und auch wenn sie aus der EBS hervorgegangen ist, wird sie die Arbeitslosigkeit nicht spürbar verringern. Vielen Autoren entgeht diese Einsicht, weil sie auf einen Vergleich der EU mit anderen internationalen Organisationen verzichten. Sie sehen in der offenen Koordinierung eine neue Qualität demokratischer Politik, ohne zu erkennen, wie begrenzt in der Währungsunion der Spielraum für Deliberation tatsächlich ist:

In the European Union, the most significant innovation has been the development of the so-called »Open Method of Coordination« (OMC), based on mutual agreement of policy objectives by the Member States; development of common guidelines, indicators, and targets; benchmarking of performance and exchange of »good practices«; formulation of national action plans; peer review and joint monitoring of implementation in an iterative, multi-annual cycle. By systematically and continuously obliging the Member States to pool information, compare themselves to one another, and reassess current policies in light of their relative performance, the OMC appears to be a highly promising mechanism for promoting crossnational deliberation and experimental learning across the European Union. (Zeitlin 2003: 5)

Allerdings steht die Frage nach der Wirkung der Verfahren der Offenen Methode der Koordinierung nicht im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung. Dargelegt wird vielmehr, weshalb Staaten weiche Koordinierungsverfahren wählen und unter welchen – außergewöhnlichen – Umständen sie sich auf harte Verfahren einigen können. Dennoch wird deutlich, dass die EU-Forschung in der Begeisterung für ihren Gegenstand unrealistische Erwartungen an weiche Koordinierungsverfahren richtet.

Um zu verstehen, weshalb Organisationen, die sich hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder, deren Homogenität, aber auch im Grad wirtschaftlicher Verflechtung und damit der wechselseitigen Abhängigkeit voneinander unterscheiden, zu unterschiedlichen Zeiten auf die gleichen Instrumente der Politikkoordinierung zurückgreifen, muss der Kontext verglichen werden, in dem sie diese Verfahren einführten. Gleichzeitig muss erläutert werden, weshalb die Europäische Union in manchen Bereichen auf Integration verzichtet, während diese in anderen enorm entwickelt ist. In der Wirtschaftspolitik reichen die Beziehungen der Mitgliedstaaten von dezentraler Konkurrenz bis zu kompletter Vergemeinschaftung. Durch Kombination des innereuropäischen Vergleichs mit dem zwischen Organisationen soll herausgearbeitet werden, weshalb die EU in den letzten Jahren verstärkt auf weiche, voluntaristische Verfahren zurückgreift.

Mit einer größeren Anzahl von Mitgliedern, die sich noch stärker als die bisherigen voneinander unterscheiden, werden inhaltliche Entscheidungen schwieriger werden. Der Rückgriff auf prozedurale Übereinkünfte könnte dadurch weiter an Attraktivität gewinnen. Der Preis wäre, dass die Europäische Union zunehmend einer »klassischen« internationalen Organisation gliche.

Schon heute bezeichnet Wallace (2000: 32) die weiche Politikkoordination der EU in Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode als »OECD-technique«. Trotz dieser offensichtlichen Ähnlichkeit der Verfahren existiert bisher kein Vergleich zwischen der EU und anderen internationalen Organisationen. Indem sie annehmen, die EU sei ein politisches System *sui generis*, verschließen sich viele Autoren einem breiteren Vergleich. Diese Lücke versucht dieses Buch zu schließen.

Die Auswahl der zu vergleichenden Organisationen folgt zwei einfachen Kriterien. Zum einen sind alle EU-15-Staaten gleichzeitig Mitglied sowohl im Währungsfonds als auch in der OECD. Zum anderen führt neben diesen Organisationen nur noch die Welthandelsorganisation (WTO) ein ähnliches Überwachungsverfahren durch. Da dieses mit dem der OECD nahezu identisch ist, wird es nicht gesondert betrachtet. Dennoch treffen die im fünften Kapitel entwickelten Merkmale multilateraler Überwachung auch auf den *Trade Policy Review Mechanism* der WTO zu.

Erst durch den historischen Vergleich wird deutlich, dass anspruchsvolle Formen internationaler Kooperation mit verbindlichen, inhaltlich präzisen und sanktionierbaren Regeln die Ausnahme bleiben. Sie entstehen, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind. Zum einen ist eine Konvergenz der »causal beliefs« (Goldstein/Keohane 1993: 10) notwendig. Nur wenn ein Grundkonsens über gemeinsame Ziele besteht, beispielsweise stabile Wechselkurse oder eine Währungsunion, lassen sie sich verwirklichen. Da es aber mehr als einen möglichen Weg zu diesen Zielen gibt, muss als zweite Bedingung ein dominierender Akteur (oder eine Koalition) vorhanden sein, der seine Vorstellung durchsetzt. So gab es im Vorfeld der Bretton-Woods-Konferenz sowohl ein britisches als auch ein amerikanisches Konzept zur Gestaltung des internationalen Währungssystems. Obwohl beide ein keynesianisches Wirtschaftsverständnis teilten und in ihren Zielen übereinstimmten, hätten sie sich hinsichtlich der Anpassungskosten für Defizit- und Überschussländer unterschieden (de Vries 1985a: 88). Dass sich das amerikanische Modell Harry Dexter Whites durchsetzte, lag an der hegemonialen Stellung der USA am Ende des Zweiten Weltkriegs. Auch das Ziel einer Währungsunion, getragen vom Wunsch nach regional festen Wechselkursen, teilten die EG-Staaten seit den siebziger Jahren (McNamara 1999). Sie konnte aber erst verwirklicht werden, nachdem sich ein monetaristischer Konsens herausgebildet hatte. Dass die Europäische Zentralbank (EZB) schließlich der

Deutschen Bundesbank nachgebildet und dass wirtschaftliche Konvergenz als Voraussetzung für die Teilnahme an der Währungsunion festgeschrieben wurde, spiegelt die dominierende Verhandlungsposition Deutschlands wider.

Die zwei genannten Bedingungen – konvergierende Ideen und eine günstige Machtkonstellation – bedeuten jedoch nicht, dass die getroffenen Entscheidungen beziehungsweise daraus hervorgegangene Institutionen problemadäquat sind. Die Nachkriegsphase des europäischen Wiederaufbaus und die damit einhergehende Institutionenbildung lassen sich, im Gegenteil, nur vor dem Hintergrund der Misserfolge bestehender Institutionen erklären. Der Marshall-Plan folgte der Einsicht, dass der Internationale Währungsfonds nicht in der Lage war, Europas wirtschaftliche Probleme zu beheben und seine Eingliederung in die Weltwirtschaft zu forcieren. Auch die Kämpfe um den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) können als Nachverhandlung des Maastrichter Vertrages interpretiert werden. Solche Verträge sind notwendig unvollständig und bedürfen dauerhafter Unterstützung durch die beteiligten Akteure. Löst sich diese auf, verlieren Institutionen ihre Effektivität.

Um derartige Entwicklungen, Eigendynamiken und Widersprüche in den Blick zu bekommen, ist ein historisch-institutionalistischer Ansatz besonders geeignet, der die Entstehungsgeschichte und weitere Genese sowohl der drei Organisationen als auch der Verfahren betrachtet. Der historische Institutionalismus verbindet zugleich die drei zentralen Vergleiche dieser Untersuchung, die im nächsten Abschnitt erläutert werden.

1.1 Der historische und internationale Vergleich

Die Frage, weshalb Staaten auf weiche Koordinierungsverfahren zur Regelung ihrer Wirtschaftsbeziehungen zurückgreifen, lässt sich auch wie folgt formulieren: Welche Entwicklungen haben dazu geführt, dass die EU-Staaten das Instrument multilateraler Überwachung für die Wirtschaftspolitik ausgewählt haben, anstatt sie entweder zu vergemeinschaften oder auf eine gemeinsame Politik ganz zu verzichten? Diese Frage verweist auf den Gegensatz zur Gemeinschaftsmethode, die sonst in der EG angewandt wird und supranationalen Akteuren – der Europäischen Kommission, dem Europäischen Gerichtshof und mit Einschränkung dem Europäischen Parlament – einen stärkeren Einfluss auf die Politikgestaltung einräumt, als dies bei anderen internationalen Organisationen üblich ist.

Die vorliegende Untersuchung geht von der Beobachtung aus, dass heute auch EU und IWF die »OECD-technique« anwenden. Sie möchte in Scharpfs

(2000b: 57) Terminologie rückblickend erklären, wie dieses Ergebnis zustande kam. Eine solche Vorgehensweise unterscheidet sich von Analysen, in denen die Wirkung unabhängiger Variablen bewertet werden soll. Letztere sind besser geeignet, etablierte Theorien zu testen, während erstere ihren Anfang in einer empirisch überraschenden Beobachtung nehmen, für das bestehende Theorien keine zufrieden stellende Erklärung anbieten. Wird die Forschungsfrage auf diese Weise entwickelt, bestimmt das *Explanandum* die Auswahl der Fälle. In welchen Organisationen findet weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung statt? Lässt sich durch den Vergleich der Gründe, weshalb OECD und Währungsfonds multilaterale Überwachung einführen, etwas über die EU-Staaten in den neunziger Jahren lernen? Methodenlehrbücher, wie etwa King, Keohane und Verbas *Designing Social Inquiry* (1994: 128–132), warnen davor, Fälle anhand der abhängigen Variable auszuwählen, weil dies die Ergebnisse verzerre.² Dieser Gefahr kann durch die Kombination von unterschiedlichen Vergleichsformen entgangen werden. Die anschließenden Kapitel stützen sich deshalb auf die Methode der Übereinstimmung, die Methode der Differenz sowie den Längsschnittvergleich.³

Die ersten beiden Vergleichsformen gehen auf John Stuart Mills (1874) »method of agreement« und »method of difference« zurück. Sie wurden von Przeworski und Teune (1970: 34–35) in das Most-different- und Most-similar-System-Design umformuliert. Aus der Methode der Übereinstimmung leitet sich die Frage ab, warum unterschiedliche Organisationen das Gleiche machen. Die Differenzmethode untersucht dagegen, weshalb ein und dieselbe Organisation, die Europäische Union, in der Wirtschaftspolitik unterschiedliche Koordinierungsverfahren nutzt. Diese beiden Vergleichsformen eignen sich vor allem für den Abgleich rivalisierender Erklärungen (Mahoney 2000: 392–393). Wenn sich die drei betrachteten Organisationen zum einen hinsichtlich ihrer Merkmale voneinander abheben – zum Beispiel in der Anzahl und Homogenität ihrer Mitglieder, im Grad wirtschaftlicher Verflechtung, in den Befugnissen, über die sie in angrenzenden Politikbereichen verfügen –, und zum anderen in gegensätzlichen Kontexten multilaterale Überwachung einführen (Bretton Woods versus Post-Bretton Woods, Keynesianismus versus Monetarismus), können diese Erklärungsfaktoren ausgeschlossen werden. Umgekehrt lassen sich mit der Methode der Differenz institutionelle Faktoren, die während des Untersuchungszeitraums nicht variieren, infrage stellen. Der Nachweis, dass positive Integration schwieriger als negative zu erreichen ist, erklärt nicht, weshalb unter denselben

2 Siehe Collier/Mahoney (1996) zum Problem des »selection bias«.

3 Ihre Kombination wird in Studien mit kleiner Fallzahl als besonders erfolgversprechend angesehen (Collier 1991: 17).

Regeln die Vergemeinschaftung der Geldpolitik gelang, während in der allgemeinen Wirtschaftspolitik weiterhin auch solche Entscheidungen national getroffen werden, die auf die Gemeinschaft als Ganzes Einfluss haben. Auch wenn das Muster weiterhin gilt – negative Integration dominiert die positive – muss erklärt werden, warum besondere Fälle davon abweichen. Da institutionelle Faktoren konstant gehalten werden können, scheiden diese als hinreichende Erklärungen unterschiedlicher Ergebnisse aus.

Mills Methoden haben dort ihre Grenze, wo das Auftreten eines Faktors x die Wahrscheinlichkeit des Ergebnisses y zwar erhöht, aber nicht determiniert (probabilistische Kausalität) oder unterschiedliche Kausalketten zum gleichen Ergebnis führen (Bennett/George 1997: 8). Sie können darüber hinaus, wie Lieberman (1991: 318) argumentiert, zu absurden Ergebnissen führen, wenn Interaktionseffekte nicht beachtet oder Variablen ignoriert werden: »Put bluntly, application of Mill's methods to small- N situations does not allow for probabilistic theories, interaction effects, measurement errors, or even the presence of more than one case.« Allerdings legt Liebersons Sicht eine nur sehr oberflächliche Kenntnis der untersuchten Fälle nahe, die unter Umständen in Studien mit hoher Fallzahl auftreten kann. Dagegen übersieht diese Sicht gerade den Vorteil von Fallstudien. Die genaue Kenntnis jedes einzelnen Falls erlaubt es, die Plausibilität der Erklärungen und ihre Interaktion mit weiteren Faktoren zu erkennen.⁴ Auch statistische Analysen müssen bei geringer Fallzahl die Anzahl erklärender Variablen theoriegeleitet vermindern, weil sonst die Freiheitsgrade zu gering sind. Historisch-genetische Analysen erhöhen Anzahl und Dichte der Beobachtungen (Rueschemeyer 2003: 318).

Der letzte Absatz verweist allerdings auf die nicht vollständige Deckungsgleichheit zwischen vergleichender Methode einerseits sowie *process tracing* andererseits. So hebt Hall (2003) hervor, dass die Ontologie – welche Kausalbeziehung zwischen Variablen angenommen wird – der vergleichenden Methode Kovariation voraussetzt und damit der »statistischen Weltsicht« (McKeown 1999) folgt. Dagegen betont der historische Institutionalismus die Abhängigkeit der Ergebnisse von unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, der Interaktion verschiedener Variablen, der Reihenfolge ihres Auftretens sowie diverser positiver oder negativer Rückkoppelungsschleifen (siehe Pierson 2000b, 2000a). Gerade weil quantitative Analysen diese Art von Kausalketten nicht erfassen können, erweist sich *process tracing* in diesen Fällen als überlegene Methode (Hall 2003: 384–387). Doch lässt sich die Spannung zwischen beiden Logiken nicht vollkommen aufheben. Während das Organisationsprinzip die vergleichende

4 Ragins (1987) *boolesche Algebra* zielt darauf, Interaktionseffekte und Äquifinalität bei relativ kleinen Fallzahlen nachzuweisen.

Methode ist, bemühen sich die einzelnen Kapitel um eine detaillierte Rekonstruktion historischer Sequenzen.

In den Fallstudien sind dementsprechend Theorie und Empirie nicht streng voneinander getrennt, sondern stehen in wechselseitigem Dialog (McKeown 1999: 187–188; Stryker 1996: 310–311; Rueschemeyer 2003: 317). Dies ergibt sich aus der rückblickenden Rekonstruktion des zu erklärenden Ergebnisses. Stattdessen wird im ständigen Abgleich mit bestehenden Erklärungen jeder Fall darauf überprüft, ob er sich mit ihnen deckt oder eine konkurrierende Erklärung nahe legt. Durch dichte Beschreibungen werden anhand einer großen Anzahl von Beobachtungen Theorien auf ihre Plausibilität befragt. In den Kapiteln dieses Buches werden schrittweise und induktiv die Faktoren herausgearbeitet, die die Wahl zwischen weichen und harten wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren erklären, um so zu einer eigenständigen Erklärung zu gelangen. Dies deckt sich mit Sartoris (1991: 252) Einschätzung der besonderen Qualität von Fallstudien. Sie sind besser geeignet, Hypothesen zu generieren, als Theorien zu testen.

Ausgangspunkt für die Auswahl der untersuchten Fälle ist die Methode der Übereinstimmung. Warum greifen unterschiedliche Organisationen auf das gleiche sanktionslose Instrumentarium – multilaterale Überwachung – zur Koordinierung mitgliedstaatlicher Politik zurück? In einem diachronen Vergleich werden die Ursachen erläutert, die zu ihrer Einführung in der OECD (1961), dem Währungsfonds (1978) und der EU (ab 1993) führten. Ein detaillierter Vergleich der heutigen Anwendung der Verfahren ergänzt die Analyse ihrer Entstehung: Welche Gemeinsamkeiten oder Unterschiede lassen sich in der Praxis multilateraler Überwachung finden? Hinzu kommt der innereuropäische Vergleich, der der Differenzmethode folgt. Wie kann erklärt werden, dass die Europäische Union einerseits in einigen Bereichen einem föderalen Staat gleicht, während sie andererseits eine internationale Organisation geblieben ist? Die »ungleichzeitige Denationalisierung« (Zürn 1996: 33) ist in der EU-Wirtschaftspolitik besonders akzentuiert, da nur in Teilen, beispielsweise in der Wettbewerbs- und der Geldpolitik, ein Souveränitätstransfer stattgefunden hat. In anderen Bereichen sind weiterhin ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig, so zum Beispiel in den wesentlichen Fragen der Steuerpolitik (Genschel 2004). Bei der Gestaltung des Wohlfahrtsstaates wird hingegen der nationale Handlungsspielraum enger, ohne dass bisher ein europäischer Ersatz gefunden wurde.⁵ Wie kann dieses Muster erklärt werden?

Die bisher beschriebenen, an Mill angelehnten Vergleichsformen vervollständigt der Längsschnittvergleich (*within-case comparison*) der einzelnen Organisa-

⁵ Siehe hierzu Zürn (1998: 219–224).

Tabelle 1-1 Harte und weiche Koordinierungsverfahren

harte Verfahren (höhere Verbindlichkeit, Delegation und Präzision)	OEEC (Europäische Zahlungsunion und Liberalisierungskodex)
	Bretton Woods
	Europäische Währungsunion (Geldpolitik und Haushaltspolitik)
weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung	OECD (<i>Economic Surveys</i>)
	IWF (nach 1978: Artikel-IV-Konsultationen)
	EU (Grundzüge der Wirtschaftspolitik und Europäische Beschäftigungsstrategie)

tionen (hierzu Mahoney 2000: 409). Die Einführung multilateraler Überwachung unterteilt die Organisationsgeschichte. Welche Unterschiede bestehen zwischen der Zeit davor und der danach? Weshalb führt der Währungsfonds sein Überwachungsverfahren in Folge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems ein, die OECD nachdem die OEEC ihre Aufgaben erfüllt hatte und die Europäische Union erst in den neunziger Jahren?⁶ Skocpol (1979) demonstriert die Leistungskraft des Längsschnittvergleichs, indem sie der Russischen Revolution von 1917 die gescheiterte von 1905 entgegenstellt. Dieser Vergleichstyp ist eine spezielle Form des Most-similar-System-Designs. Indem dasselbe Land oder dieselbe Organisation zu zwei Zeitpunkten verglichen wird, hält man andere Einflussfaktoren in einem Maß konstant, wie es bei Länder- oder Organisationsvergleichen kaum zu erreichen ist.

Aus den drei Vergleichen ergeben sich sechs Fälle, die nachfolgend untersucht werden (Tabelle 1-1). Sie lassen sich entweder weicher oder harter Koordinierung zuordnen. Indem jeweils der Entstehungsprozess der Verfahren rekonstruiert wird, können die Faktoren, die über die Wahl harter oder weicher Verfahren entscheiden, einander gegenübergestellt werden. Dies schützt vor einer allzu leichten Übergeneralisierung anhand weniger Fälle.

Durch die Kombination der drei Vergleichsformen sollen die Handlungslogik der Akteure sowie Widersprüche und Paradoxien der betrachteten Verfahren aufgezeigt werden. Die Einbettung der Vergleiche in eine historisch-institutionalistische Narration eignet sich hierfür besonders, da:

Case study methods are superior [to quantitative methods] at process tracing and identifying causal mechanisms, identifying omitted variables, and measuring qualitative variables, and they also have advantages in the genetic explanation of individual cases and of path-dependent processes. (Bennett 1999: 2)

6 Der Längsschnittvergleich stellt Variationen der abhängigen Variable sicher, indem er die nominale Unterscheidung anwesend/abwesend ermöglicht; siehe hierzu Mahoney (1999).

Der historische Institutionalismus bildet die Klammer, die die drei Vergleiche zusammenhält, und gibt eine chronologische Ordnung vor. In der Regel werden drei institutionalistische Ansätze unterschieden: historischer, soziologischer und Rational-Choice-Institutionalismus (Hall/Taylor 1996). Allerdings ist das Verhältnis vom ersten zu den beiden anderen nicht immer klar. Die Vertreter des historischen Institutionalismus sehen Institutionen als geronnene frühere Entscheidungen, die den Handlungsspielraum der Akteure kanalisieren und begrenzen (Thelen 1999: 382). Dies kann sowohl durch die Internalisierung von Normen geschehen als auch Folge rationaler Entscheidungen sein. Manche Institutionen, wie eine unabhängige Zentralbank, werden geschaffen, um die Handlungsparameter der Akteure zu begrenzen. Über Zeit kann die Existenz einer solchen Institution dazu beitragen, dass das Ziel niedriger Inflation von den Akteuren akzeptiert wird und als selbstverständlicher Ausdruck ihrer Interessen erscheint. Aus der Beobachtung unintendierter Folgen allein lässt sich nicht ableiten, wie eine Institution zustande kam. Das heißt, dem historischen Institutionalismus kann sowohl eine soziologische als auch eine rationale Handlungstheorie zugrunde liegen. Im Anschluss an Pierson (1996) folgt dieses Buch der zweiten, akteurtheoretischen Variante, wenn es um die Erklärung einzelner Entscheidungen geht. Das Ziel der historischen Rekonstruktion liegt dagegen im Nachweis, dass die Wahlhandlungen der Akteure immer kontextgebunden und von den herrschenden Ideen beeinflusst sind. Was rational erscheint, verändert sich im Zeitverlauf und lässt sich nicht ohne den Blick auf vergangene Weichenstellungen verstehen. Der historische Institutionalismus zeigt, wie Institutionen Handlungen ermöglichen und begrenzen.

1.2 Überblick über den Aufbau des Buches

Die nachfolgenden Kapitel umfassen den Zeitraum von 1944, als die Bretton-Woods-Verhandlungen abgeschlossen wurden, bis in die Gegenwart. Sie behandeln die Frage, wie Regierungen internationale Regime schaffen und anschließend nutzen, um ihre Wirtschaftspolitik zu koordinieren.⁷ Alle Kapitel bis auf das siebte, das die verschiedenen wirtschaftspolitischen Koordinierungsformen in der Europäischen Union betrachtet, vergleichen Internationalen Währungsfonds, OECD und EU miteinander. Dabei wird deutlich, dass diese drei Orga-

⁷ Der Begriff »internationales Regime« bezeichnet das konkrete Regelsystem in einem Problemfeld. In den hier untersuchten Fällen sind alle Regime in internationale Organisationen eingebettet, die selbst als Akteur auftreten können; zur Definition siehe Hasenclever et al. (1997: 11).

nisationen nicht einfach parallel nebeneinander bestehen, sondern sich wechselseitig beeinflussen und manchmal in Konkurrenz zueinander treten.

Im Anschluss an die Theoriediskussion im zweiten Kapitel wird der gemeinsame Ursprung der drei betrachteten Organisationen in der Nachkriegszeit rekonstruiert. Schon ihre Entstehungsgeschichte ist eng miteinander verbunden. Wie im dritten Kapitel gezeigt wird, lässt sich die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) nicht verstehen, ohne die vorangegangenen Erfolge und Misserfolge des Währungsfonds und der OEEC zu betrachten. Während der Marshall-Plan und mit ihm die OEEC auf die Unfähigkeit des IWF reagierten, die europäischen Staaten aus ihrer wirtschaftlichen Blockade zu befreien und in den Welthandel zu integrieren, antwortete die EGKS auf das durch die OEEC nicht befriedigend gelöste Sicherheitsbedürfnis Frankreichs. Die Entscheidung für die Montanunion fiel in Frankreich erst, nachdem vorangegangene Versuche, die USA oder Großbritannien zur gemeinsamen Kontrolle Deutschlands zu bewegen, ergebnislos geblieben waren. Die wirtschaftlich und politisch überragende Bedeutung des Ruhrgebiets veranlasste schließlich die französische Regierung zum Monnet-Plan, der die Abgabe nationaler Souveränität an eine supranationale »Hohe Behörde«, Vorläuferin der Europäischen Kommission, vorsah. Dies stellte eine dramatische Kehrtwende in der französischen Deutschlandpolitik dar. Ohne die vorangegangene Sequenz bleibt unverständlich, weshalb die europäische Integration von Anfang an mit Souveränitätstransfers einherging. Dieses Merkmal hebt bis heute die erste Säule der Europäischen Union von anderen internationalen Organisationen ab.

Aus der Rekonstruktion der historischen Sequenz, die zur Gründung der EGKS führte, lässt sich ableiten, weshalb die europäischen Staaten nicht auf weiche Koordinierung angewiesen waren. Sie verfügten, sektoral und regional begrenzt, mit der Gemeinschaftsmethode über ein effektives Instrument zur Interessenabstimmung, das Währungsfonds und OECD nicht zur Verfügung stand. Dass die EU heute ebenfalls das klassische Instrumentarium internationaler Organisationen anwendet, muss gerade vor diesem Hintergrund überraschen.

Das vierte Kapitel untersucht anschließend, welche Entwicklung in den drei Organisationen jeweils zur Einführung multilateraler Überwachung führte. Bei der OECD geschah dies 1961 mit ihrer Neugründung. 1958 hatten die meisten OEEC-Staaten Währungskonvertibilität hergestellt. Der IWF konnte seine Arbeit so aufnehmen, wie sie vierzehn Jahre zuvor geplant worden war. Dies führte zu einem Bedeutungsverlust der OEEC, die sich gleichzeitig der Konkurrenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegenüber sah, die aus den Römischen Verträgen hervorgegangen war. Ziel der OECD war es, nun um die USA und Kanada als Mitglieder erweitert, unabhängig von nationalen

Regierungen wirtschaftswissenschaftliche Expertise und Empfehlungen zur Verfügung zu stellen. Sie entwickelte daher als erste Organisation ein Konsultations- und Überwachungsverfahren. Diese »OECD-technique« multilateraler Überwachung sollte auch für den IWF und die EU stilbildend werden.

Der Währungsfonds weitete seine zuvor freiwillige multilaterale Überwachung 1978 in einem stark veränderten ökonomischen Kontext auf alle Mitgliedstaaten aus. Nach dem Zusammenbruch des Systems fester, aber anpassbarer Wechselkurse bestand keine Einigkeit mehr, wie das Weltwährungssystem künftig zu gestalten sei. Der gefundene Kompromiss sah prinzipiell freie Wechselkurse vor, forderte die Staaten jedoch auf, das (unklare) Ziel eines stabilen Wechselkurssystems zu verfolgen. Um die Abstimmung nationaler Politik zu erleichtern, sollten jährliche Konsultationen des IWF mit den Mitgliedstaaten stattfinden. Dieser Kompromiss konnte nicht verbergen, dass über die materielle Ausgestaltung des Währungssystems keine Übereinkunft erzielt werden konnte.

Schließlich führte die Europäische Union multilaterale Überwachung mit dem Maastrichter Vertrag (1991) und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik ein. Eine abgewandelte Form fand darüber hinaus Eingang in die Europäische Beschäftigungsstrategie, die in Amsterdam (1997) in die Verträge aufgenommen wurde und auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU in Lissabon (2000) Pate für die Offene Methode der Koordinierung stand.

Gegenwärtig überwachen alle drei Organisationen die Wirtschaftspolitik ihrer Mitglieder. Das fünfte Kapitel vergleicht den Ablauf der vier multilateralen Überwachungsverfahren. Neben den *Economic Surveys* der OECD und den Artikel-IV-Konsultationen⁸ des IWF werden das Verfahren der Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie der Europäischen Beschäftigungsstrategie einander gegenübergestellt. Der Vergleich mündet in ein Modell multilateraler Überwachung, das sechs gemeinsame Merkmale der Verfahren enthält und auf andere Organisationen, beispielsweise die Welthandelsorganisation, übertragbar ist. Es zeigt sich, dass die EU multilaterale Überwachung zwar stringenter als OECD und IWF anwendet, aber kein kategorialer Unterschied zwischen den Verfahren besteht. Damit wird deutlich, wie sehr die bestehende Literatur die Novität »offener Koordinierung« überschätzt.

Einen wichtigen Bestandteil multilateraler Überwachung bilden die Veröffentlichungen, in denen die Bewertung der Mitgliedstaaten erfolgt. Das sechste Kapitel vergleicht auf der Suche nach Überschneidungen und Widersprüchen die Veröffentlichungen der drei Organisationen. Hier kann gezeigt werden, dass in den letzten Jahren eine Konvergenz der arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen der drei Organisationen stattfand und dass die EU, entgegen verbreiteten

8 Der Name leitet sich aus dem Vertragsartikel ab, in dem das Verfahren festgelegt ist.

Annahmen, sich nicht auf die Definition gemeinsamer Ziele beschränkt. Die Vielzahl ausgesprochener Empfehlungen verringert deren Wirkung, da weiche Koordinierung immer auch auf die öffentliche Wahrnehmbarkeit in den Mitgliedstaaten angewiesen ist, die jedoch unter »Berichtsüberflutung« leidet.

Den Abschluss bildet das siebte Kapitel, in dem auf Grundlage der Differenzmethode gefragt wird, welche Entwicklung zur asymmetrischen Vergemeinschaftung der EU-Wirtschaftspolitik geführt hat. In diesem Kapitel wird die Entstehung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren in der Europäischen Union nachgezeichnet, um zu zeigen, dass nur in der Geldpolitik eine günstige Machtkonstellation und konvergierende Ideen zusammenfielen. In der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik konnten sich die beteiligten Regierungen lediglich auf die Einrichtung unverbindlicher Verfahren einigen, ohne in den Zielen eine Übereinkunft zu erreichen. Das so entstandene Muster aus Vergemeinschaftung und nationaler Zuständigkeit ist nicht ohne Widersprüche. Es folgt einer politischen Logik, nicht funktionaler Notwendigkeit.

Die einzelnen Kapitel bauen auf unterschiedlichem Material auf. Empirisches Kernstück des Buches ist das fünfte Kapitel, in dem die heutige Anwendung der Verfahren verglichen wird. Dass die Verfahren über die nur grobe Kennzeichnung als »OECD-technique« hinaus tatsächlich Formen des gleichen Politikinstruments sind, wird nachgewiesen, indem bestehende Unterschiede als unterschiedliche Ausprägungen gemeinsamer Merkmale eingeordnet werden. Der Begriff »multilaterale Überwachung« kennzeichnet alle vier Verfahren. Die sechs konkreten Merkmale, die dem abstrakten Begriff zugeordnet werden, ziehen eine klare Trennlinie zu anderen Politikinstrumenten, wie beispielsweise zur Gemeinschaftsmethode.

Im fünften Kapitel wird der Ablauf der OECD *Economic Surveys*, der Artikel-IV-Konsultationen des IWF sowie der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Europäischen Beschäftigungsstrategie dargestellt. Diese detaillierte Rekonstruktion wurde anhand von dreißig Experteninterviews vorgenommen, die zwischen Oktober 2002 und September 2003 durchgeführt wurden. Ziel der leitfadengestützten Interviews⁹ war die genaue Kenntnis des Ablaufs multilateraler Überwachung, der sich aus offiziellen Dokumenten nicht erschließen ließ. Für alle vier Verfahren wurden sowohl Vertreter der internationalen Organisationen als auch deren deutsche Ansprechpartner in Ministerien und bei der Bundesbank befragt. Damit wurde ein Großteil der an den einzelnen Verfahrensschritten beteiligten Experten erfasst.¹⁰

⁹ Zu leitfadengestützten Interviews siehe Meuser/Nagel (1991) sowie Leech (2002).

¹⁰ Die Mitarbeiter der internationalen Organisationen wurden zum *typischen* Ablauf der Verfahren befragt. Da sie in der Regel für mehr als ein Land zuständig waren, konnte ausgeschlossen werden, dass ihre Beschreibung ausschließlich deutsche Besonderheiten widerspiegeln.

Eine Liste der Interviews, in der die Beschäftigungsstelle des Interviewpartners sowie Ort und Datum des Interviews wiedergegeben werden, findet sich in Anhang 1. Allen Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert, weshalb Namen und genaue Dienststellen entfernt wurden. Im Text wird auf die Interviewnummer sowie die Bandzahl hingewiesen – soweit die Interviewpartner mit der Aufzeichnung einverstanden waren.¹¹ Um die Korrektheit des rekonstruierten Verfahrensablaufs sicherzustellen, wurde für jedes Verfahren ein Ablaufplan erstellt und einigen Interviewpartner vorgelegt, die ihn dann kommentierten.

Des Weiteren wurde zur Rekonstruktion der Verfahren auf die offiziellen Dokumente der Organisationen zurückgegriffen. Die Analyse dieser Dokumente bildet den Kern des sechsten Kapitels. Das Kapitel zum historischen Ursprung der drei Organisationen nutzt Quellen des Historischen Archivs der Europäischen Gemeinschaften in Florenz. Dort sind die OEEC- und OECD-Dokumente archiviert, soweit sie freigegeben und vollständig sind.

1.3 Begriffe und Definitionen

Interdependenz bedeutet, dass Akteure entweder ihre angestrebten Ziele alleine nicht verwirklichen können oder dass nichtkontrollierbare Handlungen anderer positive oder negative Auswirkungen auf sie haben. In beiden Fällen ist Zusammenarbeit für die Veränderung des gegenwärtigen Zustandes notwendig.¹² Diese kann verschiedene Formen der Institutionalisierung annehmen: eine einmalige Konferenz oder regelmäßige Gipfeltreffen, die vertragliche Vereinbarung gemeinsamer Regeln oder die Gründung internationaler Organisationen. Im Folgenden stehen explizite, vertraglich festgelegte Verhaltens- und Verfahrensregeln im Vordergrund, mit denen die internationale wirtschaftspolitische Zusammenarbeit geregelt wird. Diese internationalen Regime werden darüber hinaus durch die Arbeit internationaler Organisationen abgesichert. Im Gegensatz zu den Regeln selbst können Organisationen als Akteure auftreten. Europäische Union, OECD und IWF umfassen folglich nicht nur verschiedene Regime, sondern sind auch internationale Organisationen, die zu einem gewissen Grad unabhängig von den Mitgliedstaaten handeln. Sie haben ein Interesse an ihrem weiteren Bestand und ihrer Unabhängigkeit.

11 Die Dateien mit den transkribierten Interviews können beim Autor eingesehen werden.

12 Siehe Wagners Begründung (1999: 103) für internationale Politikkoordination.

Wirtschaftspolitische Koordinierung ist die verhandelte Abstimmung der Wirtschaftspolitik zwischen mindestens zwei Staaten zur Verwirklichung eines gemeinsamen Zielkatalogs (Rübesamen 1996: 216; Webb 1995: 11). Auch sie kann verschiedene Formen annehmen. Im Folgenden wird zwischen weicher und harter Koordinierung unterschieden. Wird keine nähere Erläuterung vorgenommen, bedeutet »weich« die Abwesenheit von Sanktionen sowie den Verzicht auf den Transfer von Handlungsbefugnissen. Nationale Regierungen bleiben die verantwortlichen Akteure, deren Handlungen zwar überwacht, nicht aber sanktioniert werden. Ein präziseres Verständnis von harten und weichen Regeln bieten Abbott et al. (2000) in *The Concept of Legalization*. Sie unterscheiden drei Dimensionen, die unabhängig voneinander variieren können: die Verbindlichkeit (*obligation*) und Präzision der Regelungsinhalte (*precision*) sowie das Ausmaß delegierter Entscheidungsbefugnisse (*delegation*). Bei Verfahren multilateraler Überwachung sind alle drei Dimensionen niedrig ausgeprägt. Dieses Konzept wird im siebten Kapitel, in dem die wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren der EU verglichen werden, erneut aufgegriffen.

Der Begriff multilaterale Überwachung übersetzt den englischen Ausdruck *multilateral surveillance*. Alle drei Organisationen verwenden diesen Begriff. Das Adjektiv multilateral kann sich dabei auf das Subjekt oder Objekt der Überwachung beziehen. Hier wird nur dann von multilateraler Überwachung gesprochen, wenn die Politik eines Mitgliedslands in den Gremien internationaler Organisationen von Vertretern der anderen Staaten besprochen und bewertet wird. Damit weiche ich vom Gebrauch des Internationalen Währungsfonds ab, der mit demselben Begriff die gleichzeitige Überwachung mehrerer Staaten meint. Dies beschreibt stattdessen der Ausdruck regionale Überwachung.

Kapitel 2

Eine intergouvernementale Sicht internationaler Kooperation: Theoretische Einordnung

Das Thema dieser Untersuchung bewegt sich an der Schnittstelle von EU-Forschung und Internationalen Beziehungen.¹ Ihr Ausgangspunkt ist die Frage, weshalb die Europäische Union in den letzten Jahren vermehrt weiche Verfahren der Politikkoordinierung nutzt, die andere internationale Organisationen schon seit langem verwenden. Die bestehende Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung nimmt diese Gemeinsamkeit zwischen OECD, IWF und EU nicht wahr. Der nächste Abschnitt zeigt, dass dies dem blinden Fleck sowohl des Governance-Ansatzes als auch der Europäisierungsforschung geschuldet ist. Beide analysieren vornehmlich die Effekte europäischer Integration. Da diese verengte Perspektive eine nur unzureichende Erklärungskraft besitzt, wendet sich der zweite Abschnitt den Internationalen Beziehungen zu. Insbesondere Theorien internationaler Regime bieten alternative Erklärungen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit. Allerdings konzentrieren sich diese häufig darauf, wie Zusammenarbeit in einer kooperationsfeindlichen, anarchischen Umwelt überhaupt möglich ist. Als Ausgangspunkt für die Betrachtung der europäischen Staaten scheint die Anarchiemetapher dagegen nicht besonders geeignet. Sie sind bereits in eine Fülle von Regimen und Organisationen eingebunden, die grundlegende Kooperationsprobleme weniger relevant werden lassen. Der dritte Abschnitt hebt die besondere Rolle von Regierungen in Zwei-Ebenen-Spielen hervor. Sowohl in Teilen der Europaforschung als auch in den Internationalen Beziehungen wurde dieses von Putnam entwickelte Konzept aufgegriffen. Aus der privilegierten Position der Regierungen lässt sich die Attraktivität voluntaristischer Koordinierungsverfahren ableiten, die innenpolitisch neue Handlungsoptionen eröffnen, ohne außenpolitisch wirklich zu verpflichten.

1 Großgeschrieben wird »Internationale Beziehungen« zur Kennzeichnung der politikwissenschaftlichen Teildisziplin verwendet, während »internationale Beziehungen« den Gegenstand bezeichnet.

2.1 Integration und Europäisierung

Lange Zeit wurde die Europaforschung von der Frage bestimmt, welche Faktoren die Integration vorantreiben. Die Diskussion darum wurde vor allem zwischen Neofunktionalisten und Intergouvernementalisten geführt (siehe Keohane/Hoffmann 1990). Während erstere eine »Dominotheorie« der Integration vertraten, bei der diese, einmal angestoßen, Motor ihrer eigenen Weiterentwicklung war, sahen letztere die Integrationsursache im Eigeninteresse der Regierungen (zum Beispiel Milward 2000: 3, 18, 44). Neu belebt wurde diese Debatte mit der wieder einsetzenden Integrationsdynamik Mitte der achtziger Jahre (Sandholtz/Zysman 1989; Moravcsik 1991). Auch hier lief die Diskussion zwischen denen, die aufeinander folgende Vertragsrevisionen als das Ergebnis eines anschwellenden (wirtschaftlichen) Integrationsdrucks sahen (Stone Sweet/Sandholtz 1997; Fligstein/Stone Sweet 2002) und dabei supranationalen Akteuren entscheidende Gestaltungsmacht einräumten (Ross 1995), und jenen, die das Kalkül nationaler Regierungen in den Vordergrund stellten (Moravcsik 1994; Lange 1993).

Gemeinsam ist Neofunktionalisten und Intergouvernementalisten die Frage nach den Integrationsursachen. Sie unterscheiden sich allerdings hinsichtlich ihrer Antworten. Andrew Moravcsik (1994), der gegenwärtig bekannteste Vertreter einer regierungszentrierten Sicht, sieht in den negativen externen Effekten nationaler Entscheidungen den Grund für zwischenstaatliche Politikkoordination. Regierungen erkennen, dass sie durch Zusammenarbeit Wohlfahrtsgewinne realisieren können, und versuchen, diese über zwischenstaatliche Verhandlungen einzulösen. Ihre Präferenzen werden im Kern durch die Interessen nationaler Produzenten bestimmt, die ihrer Konkurrenzfähigkeit entsprechend von europäischen Regeln entweder Nachteile befürchten oder Vorteile erhoffen. Nach der nationalen Präferenzformulierung verhandeln die Regierungen miteinander; das erzielte Verhandlungsergebnis spiegelt das Machtverhältnis zwischen den Staaten wider. Allerdings sind über Tausch- und Koppelgeschäfte wechselseitig vorteilhafte Entscheidungen möglich. Der Nutzen der »Gewinner« muss mindestens so groß sein, dass die »Verlierer« vollständig kompensiert werden können. Mehrheitsentscheidungen oder der Transfer von Kompetenzen werden aus dieser Sicht nur deshalb akzeptiert, weil sie einmal getroffene Entscheidungen glaubhaft absichern (»credible commitment«) und zur Effizienz zwischenstaatlicher Entscheidungen beitragen (ebd.: 65–66).

Vor allem mit Blick auf den Einfluss supranationaler Akteure unterscheiden sich konkurrierende Ansätze vom Intergouvernementalismus. Nachdem zuerst die Kommission im Mittelpunkt des Interesses stand (Sandholtz/Zysman 1989), wurde in den neunziger Jahren zunehmend auch dem Europäischen Ge-

richtshof Aufmerksamkeit zuteil. Ausgehend von Weilers (1991) Analyse, dass der Gerichtshof durch seine eigenen Urteile die Vorrangigkeit europäischen Rechts sowie dessen direkte Wirkung durchsetzte, haben eine Reihe von Autoren gezeigt, wie die Rechtsprechung selbst zum Integrationsmotor wird (Burley/Mattli 1993; Alter 1998). Die scheinbar unpolitischen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs im Zusammenspiel mit den nationalen Gerichten bestätigen diesen Autoren zufolge die neofunktionalistische Annahme, dass die Integration durch die Reorientierung der Eliten sowie durch das Eigeninteresse supranationaler Akteure vorangetrieben wird. Hinter dem Rücken der Prinzipale (nationale Regierungen und Parlamente) treffen die Agenten rechtlich verschleiert politisch weit reichende Entscheidungen: »Law functions as a mask for politics, precisely the role neofunctionalists originally forecast for economics« (Burley/Mattli 1993: 43–44).

In den neunziger Jahren verschob sich die Debatte der EU-Forschung zudem auf die Frage nach der Funktionsweise des politischen Mehrebenensystems der EU (siehe Marks/Hooghe/Blank 1996).² Das Governance-Paradigma untersucht, wie in der Europäischen Union regiert wird (Grande 2000: 11–12).³ Durch die Integration ist ein politisches System entstanden, das verbindliche Entscheidungen für die Mitgliedstaaten hervorbringt und dessen Funktionsweise es zu verstehen gilt. Da keine Zentralregierung vorhanden ist, rücken alternative Entscheidungsformen in den Vordergrund. Weder majoritäre noch hierarchische Entscheidungen kennzeichnen die EU, sondern Verhandlungen zwischen einer Vielzahl von Akteuren (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 20–21).

Indem die Europaforschung Verhandeln in Netzwerken als dominante Entscheidungsform der EU entdeckte, konnte sie an die nationale steuerungstheoretische Debatte anknüpfen. Auch sie hob die abnehmende Steuerungsfähigkeit der Regierungen hervor (siehe Kohler-Koch 1996: 371–372). In immer mehr Politikfeldern müssen Regierungen mit den Regelungsadressaten zusammenarbeiten, weil nur diese über das benötigte Expertenwissen verfügen und eine zielgerichtete Implementation ohne ihre Hilfe nicht gelingt (Messner 1996: 115–116). Viele der im nationalstaatlichen Kontext entwickelten politikwissenschaftlichen Konzepte, die sich mit der Effektivität und Legitimität des Regierens befassen, lassen sich deshalb, so argumentiert Mayntz (2001: 39), auch auf den transnationalen Raum, also die EU oder internationale Regime, anwenden.⁴ Mit

2 Eine frühe Diskussion möglicher Folgen der Mehrebenenverflechtung findet sich in Scharpf (1994).

3 Siehe auch Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2003: 14–15), die den Begriff »Governance« nun als zu unpräzise ablehnen und stattdessen ausschließlich von »Regieren« sprechen.

4 Siehe aber zur dennoch unterschiedlichen Akzentuierung von Governance-Ansatz und Steuerungstheorie Mayntz (2004).

Blick auf das so erweiterte Verständnis von Regieren stellt sich die Frage nach seiner demokratischen Qualität sowie nach der Problemlösungsfähigkeit der EU (Jachtenfuchs 2000). Trotz einiger Gemeinsamkeiten nationalen und transnationalen Regierens fehlt im letztgenannten der »Schatten der Hierarchie«. Er diene im Nationalstaat als Korrektiv, mit dem sich auch bei delegierten Entscheidungen Gemeinwohlorientierung statt partikularistischer Interessenpolitik einfordern ließ. Dagegen ignoriert der Governance-Ansatz allzu leicht die ungleich verteilten Einflusschancen verschiedener Interessen und die privilegierte Teilnahme durchsetzungstarker Gruppen in Entscheidungsnetzwerken (Jachtenfuchs 2001: 258).

Nachdem zuerst die Integrationsursachen beherrschendes Thema der Europaforschung waren, dann die Funktionsweise des politischen Mehrebenensystems, richtet sich die Aufmerksamkeit seit einigen Jahren auf die Rückwirkung der Integration auf die Mitgliedstaaten. Wie verändern sich nationale *policies*, *politics* und *polities* durch die Integration? Die nationalen Effekte der Integration bezeichnet der Begriff »Europäisierung«.⁵ In einer Fülle von Studien wird untersucht, welche Anpassungen sich in den Mitgliedstaaten als Reaktion auf den Integrationsprozess vollziehen.⁶ Während die Integrationstheorie durch eine Bottom-up-Perspektive bestimmt war – der Transfer von Entscheidungsbefugnissen von der nationalen auf die europäische Ebene –, verfolgen Europäisierungsstudien einen Top-down-Ansatz.⁷ Dabei vernachlässigen sie ihrerseits die Ursachen für die logisch und zeitlich vorangegangene Integration (Eising 2003: 409). Erst in jüngster Zeit wird der Zusammenhang zwischen Integration und Europäisierung erneut thematisiert (Börzel 2003). So untersucht Leiber (2005) die Auswirkung der Sozialpartnereinbindung sowohl in die Formulierung (*bottom-up*) als auch die Umsetzung (*top-down*) europäischer Richtlinien.

Im Folgenden soll argumentiert werden, dass es eine wechselseitige Bedingung zwischen der Integration und ihrer Wirkung gibt. Erstens entscheidet die Wahl des Politikinstruments über die Stärke möglicher Effekte. Mit ihr werden

5 In der Literatur wird dieser Begriff unterschiedlich gebraucht. Hier wird Eisings (2003: 396) Definition gefolgt: »Ich verwende im Folgenden den Begriff der *Europäischen Integration* für den Aufbau und die Entwicklung europäischer Institutionen und Politiken, weil er dafür bereits etabliert ist. ... Der Begriff der *Europäisierung* verweist auf die Auswirkungen dieses Integrationsprozesses auf nationale Akteure, Strukturen und Prozesse« (Hervorhebungen im Original).

6 Exemplarisch: Ladrech (1994), Knill/Lehmkuhl (1999), Börzel/Risse (2000), Goetz/Hix (2000), Dyson (2000) und Haverland (2003).

7 Dabei bedeutet Europäisierung aber nicht – etwa in Analogie zu »Japanisierung« oder »Amerikanisierung« –, dass die Mitgliedstaaten auf ein einheitliches europäisches Modell konvergieren, da erstens ein solches Modell nicht existiert und zweitens nationale Anpassungen sich durchaus unterscheiden. Weshalb der Begriff trotz seines kontraintuitiven Gehalts verwendet wird, geht aus der Literatur nicht hervor.

die Befugnisse supranationaler Akteure festgelegt. In der Geldpolitik richtete man eine unabhängige Zentralbank ein, weil sie Geldstabilität garantieren sollte. In der Beschäftigungspolitik gab es dagegen kein übereinstimmend definiertes Ziel, das es durchzusetzen galt. Zweitens hat die Wirkung vorangegangener Integration Einfluss darauf, ob Regierungen das gleiche Instrument noch einmal wählen werden. Gerade wenn Piersons (1996) Einsicht zutrifft, dass Regierungen häufig mit unintendierten Folgen früherer Entscheidungen konfrontiert sind, weil supranationale Akteure ihren Handlungsspielraum expansiv nutzen und vertraglich festgelegte Regeln kaum rückgängig zu machen sind, wählen sie in der Folge Verfahren, die den Einfluss von Kommission und Gerichtshof begrenzen oder eine nur geringe Verbindlichkeit aufweisen. Die Offene Methode der Koordinierung erfüllt in der Beschäftigungspolitik die zweite Bedingung, in anderen Politikbereichen sogar beide. Regierungen lernen, unintendierte Konsequenzen zu vermeiden (ausführlicher Schäfer 2004).

Wenn unterschiedliche Auffassungen bestehen, welche Politik angemessen wäre, erleichtert – drittens – die Wahl voluntaristischer Verfahren die Einigung. Dabei kann deren Verbindlichkeit auf verschiedene Weise reduziert werden. In der europäischen Sozialpolitik, zum Beispiel beim Sozialprotokoll (Pierson 1996: 154–156), wurde der britischen Regierung ein *opt-out* ermöglicht. Das gilt auch für das Zustandekommen der Währungsunion, bei der die Befürworter nicht bereit waren, von ihrem bevorzugten Modell abzuweichen. Da aber nicht alle Staaten an der Währungsunion teilnehmen wollten, griff man erneut auf die Möglichkeit freiwilliger Teilnahme zurück. In der Beschäftigungs- und Sozialpolitik gehen die EU-Staaten seit dem Gipfel von Amsterdam einen anderen Weg. Nicht die geografische Reichweite, sondern die Verbindlichkeit der Inhalte wird beschnitten. Der Zwang zur Umsetzung einmal getroffener Entscheidungen, wie er etwa bei EU-Richtlinien besteht, wird aufgehoben. Die neue Unverbindlichkeit weicher Koordinierung ersetzt das *opting-out*.

Die Literatur zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zur weichen Koordinierung bildet diesen Zusammenhang zwischen der Wahl der Instrumente und ihrer Wirkung nicht ab. Sie lässt sich überwiegend der Europäisierungsforschung zuordnen, da vor allem Auswirkungen auf die nationale Arbeitsmarktpolitik untersucht werden. Die Konzentration auf mögliche Effekte verstellt aber den Blick auf die Gründe für die Wahl weicher Koordinierung. Selbst wenn die Entstehung der Beschäftigungsstrategie und der Offenen Methode der Koordinierung rekonstruiert wird, geschieht dies ohne den Vergleich mit der Wahl anderer Politikinstrumente (zum Beispiel Goetschy 1999; de la Porte/Pochet 2002b). Im Vordergrund steht die Charakterisierung der OMK als neue Form des Regierens (»democratic experimentalism«), die gegenseitiges Lernen ermöglicht (Eberlein/Kerwer 2002: 2; Hodson/Maher 2001: 727; Pochet/de la

Porte/Room 2001: 293). Hierbei wird gefragt, welche Effekte insbesondere die Beschäftigungsstrategie gehabt hat und ob sich die Diffusion erfolgreicher *policies* beobachten lässt.⁸ Meist gehen diese empirischen Studien, die bisher keine weit gehende Wirkung feststellen konnten, mit der Erörterung einher, wie die Leistungsfähigkeit weicher Koordinierung zukünftig verbessert werden könnte (zum Beispiel Best/Bossaert 2002; Foden/Magnusson 2003).

Der Nachweis, welche Veränderungen nationaler Politik sich tatsächlich auf den Einfluss der Europäischen Beschäftigungsstrategie zurückführen lassen, stößt auf die methodische Schwierigkeit, die Wirkung europäischer Verfahren von anderen Veränderungsimpulsen isolieren zu müssen. Die Übereinstimmung nationaler *policies* mit europäischen Vorgaben genügt nicht, um einen Zusammenhang zwischen ihnen herstellen zu können. Hinzutreten muss zumindest, dass bei ihrer Begründung auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien oder die Grundzüge der Wirtschaftspolitik verwiesen wird und sich gleichzeitig keine andere Ursache nachweisen lässt (so Ostheim/Zohlhöfer 2002: 9). Selbst wo Regierungen ausdrücklich auf die europäische Selbstverpflichtung hinweisen, kann dies vor allem der Legitimierung von Handlungen dienen, die ohnehin gewählt worden wären. Veränderungen sind bei voluntaristischen Politikinstrumenten am ehesten dort zu erwarten, wo die Absicht der Regierung den europäischen Vorgaben entspricht. Doch auch die beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Länder konstatieren, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie einen allenfalls marginalen Einfluss auf ihre Politik hatte (Best/Bossaert 2002: 5–7).

Im Folgenden soll deshalb nicht der Frage nach der Wirkung weicher Koordinierung nachgegangen werden. Es wird stattdessen gezeigt, dass Regierungen diese Instrumente wählen, weil sie dann selbst darüber entscheiden, ob und in welchem Maß sie ihre Politik darauf einstellen. Europäische Vorgaben rechtfertigen bei Bedarf unpopuläre Maßnahmen. Nationale Regierungen können die Ratschläge aus Brüssel, Paris oder Washington aber auch einfach übergehen. Da die unintendierten Folgen der Gemeinschaftsmethode nicht abzusehen sind, verspricht der Rückgriff auf die »OECD-technique« Schutz vor einer eilfertigen Kommission oder der großzügigen Auslegung des EG-Rechts durch den Europäischen Gerichtshof. Der enge Zusammenhang zwischen den erwarteten Konsequenzen der Integration (Europäisierung) und der Wahl des Politikinstrumentes (Integration) bleibt durch einen einseitigen Fokus auf die Europäisierungseffekte verborgen. Die aus dem Governance-Ansatz entwickelte Perspektive zunehmender Anpassung nationaler Politiken an europäische Vorgaben kann nicht erklären, weshalb multilaterale Überwachung als Koordinierungsinstrument ge-

8 Zu Politiktransfers und der Diffusion von »best practices« siehe Stone (2001) und Sahlin-Andersson (1996).

wählt wird. Ihre Konzentration auf die Europäische Union verhindert darüber hinaus den Vergleich mit anderen internationalen Organisationen.⁹

2.2 Theorien internationaler Regime

Jenseits der Europaforschung findet man vor allem in den Internationalen Beziehungen Hinweise darauf, ob und welche Regeln und Verfahren Regierungen zur Zusammenarbeit wählen. Insbesondere die Forschung zu internationalen Regimen, die ihren Ursprung häufig in Fragen wirtschaftspolitischer Kooperation nahm, bietet fruchtbare Anknüpfungspunkte. Internationale Regime lassen sich wie folgt definieren:

Ein internationales Regime ist eine Menge von Prinzipien, Normen und Regeln sowie dazugehörigen Entscheidungsprozeduren, die das Verhalten internationaler Akteure in einem Problemfeld dauerhaft steuern und die Erwartungen der Akteure in Übereinstimmung bringen. (Zürn 1992: 149; Hervorhebung entfernt)¹⁰

In den siebziger und achtziger Jahren kam internationalen Regimen besondere Aufmerksamkeit zu, weil sie zeigten, dass trotz des vermeintlichen Anarchieproblems zwischenstaatlicher Beziehungen dauerhafte Kooperation möglich war. Seit den Neunzigern wird vermehrt der Begriff »internationale Institutionen« verwendet. Er bezieht sich auf implizite oder explizite Regeln, die das Verhalten von Staaten steuern (sollen) (Simmons/Martin 2002: 194). In Übereinstimmung mit der EU-Literatur kann auch hier zwischen Ansätzen unterschieden werden, die erklären, ob und wie Institutionen entstehen, und solchen, die nach deren Wirkung fragen. Jachtenfuchs (2003: 495–496) unterscheidet deshalb das kooperationstheoretische vom steuerungstheoretischen Paradigma.

Hasenclever, Mayer und Rittberger (1997) benennen in *Theories of International Regimes* drei theoretische Perspektiven, die einen Beitrag zur Erklärung internationaler Regime leisten: machtbasierte, utilitaristische (interessengeleitete) sowie kognitivistische Ansätze. Diese drei Ansätze lassen sich dem kooperationstheoretischen Paradigma zuordnen. Sie fragen, unter welchen Bedingungen die Zusammenarbeit zwischen Regierungen interdependenter, aber in ihren Entscheidungen unabhängiger Staaten gelingt. Was lässt sich von ihnen über die Wahl weicher oder harter Koordinierungsinstrumente lernen?

9 Auch Hix (1998: 54–55) kritisiert an der *Sui-generis*-Annahme des Governance-Ansatzes, dass sie den Vergleich behindert.

10 Diese Definition folgt der Krasners, die Hasenclever et al. (1997: 9) zitieren; kritisch: Haggard/Simmons (1987: 493–496).

2.2.1 Machtdifferenz als Kooperationsvoraussetzung?

Im nächsten Kapitel wird die besondere Bedeutung der USA bei der Entstehung des Internationalen Währungsfonds, der OEEC und der EGKS erläutert. Ohne die Vereinigten Staaten wäre keine der drei Organisationen in ihrer gewählten Form entstanden. Am Ende des Zweiten Weltkriegs waren die USA ein hegemonialer Staat mit weit gehender internationaler Gestaltungsmacht.¹¹ Dass die US-Regierung nach 1945 ihre Führungsrolle annahm, erschien nach der historischen Erfahrung der späten zwanziger Jahre nicht selbstverständlich. Rückblickend auf das Jahrzehnt zwischen der Weltwirtschaftskrise und dem Beginn des Zweiten Weltkriegs sah Kindleberger (1973: 296–298) im Versagen der USA die Ursache für den Zusammenbruch der Weltwirtschaftsordnung im Jahr 1929. Während der alte Hegemon Großbritannien nicht mehr in der Lage war, die Ordnung aufrecht zu erhalten, waren die USA noch nicht dazu bereit (siehe Gilpin 2002). Durch den (impliziten) Vergleich der Zeit vor und nach dem Krieg hob *The World in Depression* (Kindleberger 1973: 307) den Vorteil einer (wohlwollenden) Führungsmacht hervor, die die Stabilität der internationalen Ordnung gewährleisten konnte. Damit wurde dieses Buch Vorläufer der später von Keohane so genannten Theorie hegemonialer Stabilität (»hegemonic stability theory«).

Zwei Elemente kennzeichnen diese Theorie. Zum einen stimmt sie mit der neorealistischen Prämisse überein, dass der Machtverteilung zwischen Staaten entscheidende Erklärungskraft zukommt. Aufstieg und Niedergang des Hegemons erklären Entstehung, Bestand und Niedergang von Regimen (Keohane 1980: 136).¹² Mit dem Rückgriff auf Mancur Olsons Theorie kollektiven Handelns wird, zum anderen, aus der strukturellen Machtverteilung die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung abgeleitet. Ein hegemonialer Staat ist in der Lage, öffentliche Güter, vor allem Freihandel, bereitzustellen, da für ihn ihr Nutzen die Kosten übersteigt. Andere Staaten werden von diesem Gut profitieren, ohne selbst einen Beitrag leisten zu müssen (Kindleberger 1976: 19). Wie Snidal (1985b: 581) bemerkt, wird damit die traditionelle Sicht hegemonialer Macht auf den Kopf gestellt. Eine einseitige Machtverteilung erscheint besonders wünschenswert.

11 Dennoch bauten sie auf die Zusammenarbeit mit ihren Alliierten, die schließlich sogar die ehemaligen Achsenmächte einbezog.

12 Das vermeintliche Ende amerikanischer Hegemonie wurde von Kindleberger mit Sorge gesehen, weil aus seiner Sicht danach Instabilität drohte. Seit den Siebzigern war »american decline« immer wieder ein umstrittenes Thema (für eine kürzliche Stellungnahme siehe Cox 2001). Während Keohane (1980: 142) das Ende des Bretton-Woods-Systems als Ausdruck schwindender ökonomischer Stärke der USA interpretiert, weist Young (1982: 293–294) dagegen auf die Schwierigkeit hin, Machtverschiebungen überhaupt sinnvoll zu erfassen.

Aber nicht alle Vertreter der Theorie hegemonialer Stabilität teilen diese Interpretation. So hebt Krasner (1976: 335) hervor, wie Großbritannien als Hegemonialmacht des 19. Jahrhunderts andere Staaten gewaltsam in das internationale Handelssystem integrierte, weil dies dem eigenen Vorteil diene.¹³ Ruggie (1993: 24–25, 31) argumentiert umgekehrt für das 20. Jahrhundert, dass nicht jede Art von Hegemonie zu einer multilateralen Nachkriegsordnung mit offenem Welthandel geführt hätte, sondern dass der entscheidende Faktor *amerikanische* Hegemonie gewesen sei.

In der vorliegenden Untersuchung ist die Theorie hegemonialer Stabilität für die Rekonstruktion der Institutionenbildung der Nachkriegszeit relevant. Die USA prägten die Nachkriegsordnung, wenngleich die europäischen Staaten über ein Obstruktionspotenzial verfügten, das die Institutionenbildung stark beeinflusste. Auch für die Entstehung und Gestaltung der Währungsunion war die wirtschaftliche Machtdifferenz zwischen Deutschland und den anderen europäischen Staaten ein entscheidender Faktor. Zur Erklärung von Institutionenwandel erscheint diese Perspektive dagegen weit weniger geeignet. Einmal geschaffene Institutionen (Regime oder Organisationen) können eine Eigendynamik entwickeln, die von ihren Gründern nicht zu kontrollieren ist. Auch endogene Veränderungen etablierter Institutionen (beispielsweise *layering* oder *conversion*), wie sie Vertreter des historischen Institutionalismus (Thelen 2003) beschreiben, lassen sich mit ihr nicht erfassen. Weshalb Staaten auf weiche Koordinierungsverfahren zurückgreifen, erklärt diese Theorie ebenfalls nicht. In der Abwesenheit eines Hegemons sollten keine Regime zustande kommen, da die beteiligten Staaten zur Produktion kollektiver Güter nicht in der Lage sind.¹⁴ Empirische Studien zeigen jedoch das Gegenteil (Young 1989: 353). In vielen Fällen entstehen internationale Institutionen ohne die Beteiligung einer Hegemonialmacht und manchmal, wie im Fall des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag, sogar gegen ihren Willen.

Machtbasierte, neorealistische Analysen beginnen in der Regel mit dem Anarchieproblem internationaler Beziehungen. Dieser Ausgangspunkt wäre aber für die hier betrachteten Fälle nicht glücklich gewählt, da die EU-Staaten auf eine große Zahl bereits vorhandener Regime und Organisationen zurückgreifen können.¹⁵ Auch hier sind Machtunterschiede bedeutsam. Der Stabilitäts- und

13 McKeown (1983: 88) betont dagegen, dass Großbritannien viel weniger in der Lage und willens war, die Tarife anderer europäischer Länder zu beeinflussen, als dies die Theorie auf Grund seiner hegemonialen Stellung annehmen ließe.

14 Dass internationale Kooperation vorwiegend öffentliche Güter produziert, bestreitet Snidal (1985b: 590–595). In vielen Fällen können zum Beispiel Nichtmitglieder ausgeschlossen werden. Dadurch verringert sich das Kooperationsproblem.

15 Für den Versuch, den Maastrichter Vertrag aus erweitert neorealistischer Perspektive zu erklären, siehe Grieco (1995).

Wachstumspakt wäre gegen Portugal oder Griechenland vermutlich leichter durchzusetzen gewesen, als dies bei Deutschland und Frankreich der Fall war. Aber im Kern scheinen alle Mitgliedstaaten das Gros vorhandener Spielregeln als legitim anzuerkennen und danach zu handeln.

2.2.2 Situationsstrukturen und antizipierter Nutzen: Utilitaristische Erklärungen

In Rivalität zur neorealistischen Perspektive entstand die neoliberale Sicht internationaler Regime. Sie rekurriert vorwiegend auf die Interessenkonstellation der beteiligten Akteure.¹⁶ In *After Hegemony* bietet Keohane (1984), davor Protagonist der Theorie hegemonialer Stabilität, eine Erklärung internationaler Regime an, die ihren Ausgangspunkt im Eigeninteresse rationaler Akteure nimmt. Im ersten Schritt zeigt er mit Hilfe spieltheoretischer Überlegungen, dass Kooperation zwischen Staaten auch ohne Hegemon gelingen kann. Dazu greift er auf das Modell eines wiederholten Gefangenendilemmas zurück, das das Zustandekommen von Kooperation in anarchischer Umwelt erklärt. Anschließend weist Keohane (1984: 87–88) die Notwendigkeit internationaler Regime nach. In Umkehrung des Coase-Theorems zeigt er, wie Institutionen die Transaktionskosten der Zusammenarbeit verringern können. Coase (1960) hatte in *The Problem of Social Cost* argumentiert, dass in einer Welt ohne Transaktionskosten rationale Akteure zu Verhandlungsergebnissen kämen, die sämtliche Wohlfahrtsgewinne verwirklichten (siehe auch Scharpf 2000b: 197–198). Ohne Verhandlungs- und Umsetzungskosten wären Institutionen oder staatliche Eingriffe nicht notwendig, um Pareto-effiziente Lösungen zwischen den Parteien zu erreichen. Existieren jedoch Transaktionskosten, so lässt sich aus dem Coase-Theorem folgern, sind Institutionen Voraussetzung für erfolgreiche Verhandlungen. Sie reduzieren das Risiko von Vertragsbrüchen, kontrollieren die Implementation der Vereinbarung und können asymmetrische Informationen zumindest teilweise ausgleichen. Beide Schritte zusammen führen Keohane zu einer funktionalen Theorie internationaler Regime, deren Entstehung durch ihren antizipierten Nutzen erklärt wird:

Regimes are developed in part because actors in world politics believe that with such arrangements they will be able to make mutually beneficial agreements that would otherwise be difficult or impossible to attain. This is to say that architects of regimes anticipate that the regimes will facilitate cooperation. Within the functional argument being constructed here, these expectations explain the formation of the regimes: the anticipated effects of the regimes account for the actions of governments that establish them. Governments believe that ad hoc attempts to construct particular agreements, without a regime framework, will yield inferior results compared to negotiations within the framework of regimes. (Keohane 1984: 88)

16 Zur Debatte zwischen Neorealisten und Neoliberalen siehe Powell (1994).

Der von Zürn (1992) entwickelte situationsstrukturelle Ansatz erweitert die utilitaristische Erklärung internationaler Regime. Während Keohane lediglich das Gefangenendilemma als problematische Situation¹⁷ begreift, unterscheidet dieser Ansatz vier Situationsstrukturen: Koordinationsspiele ohne und mit Verteilungskonflikt, Dilemma- sowie Rambospiele.¹⁸ In diesen Situationen nimmt die Kooperationswahrscheinlichkeit stufenweise ab. Nicht in allen Fällen ist zwischenstaatliche Zusammenarbeit jedoch schwierig zu erzielen. In Koordinationsspielen ohne Verteilungskonflikt ist die Regimebildung sogar wahrscheinlich. Ob sie gelingt, hängt neben der Situationsstruktur von »sekundären Einflussfaktoren« ab. Dies sind unter anderem der Schatten der Zukunft, die Transaktionsdichte, die Machtverteilung zwischen den Akteuren, fokale Punkte oder die Anzahl der Akteure (Zürn 1992: 215–219). Nimmt man diese Faktoren hinzu, entstehen differenziertere Aussagen über die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung.

Neben diese primären Kooperationsprobleme treten solche zweiter Ordnung. Auf sie verweist Zangl (1994: 284–289) in seiner Erweiterung des situationsstrukturellen Ansatzes. Bei einmal getroffenen Vereinbarungen muss ihre Einhaltung sichergestellt werden. Dies erfordert, weicht man von der Annahme vollständiger Information des Coase-Theorems ab, sowohl eine wirkungsvolle Kontrolle als auch Sanktionen im Fall von Verstößen. Beides verursacht Kosten, deren Aufteilung ihrerseits für die Akteure eine Dilemmasituation beschreibt. Gibt es mehrere mögliche Lösungen, muss darüber hinaus eine davon ausgewählt werden. Hierbei können Verteilungskonflikte zwischen den Akteuren auftreten, die schließlich die Übereinkunft als Ganze infrage stellen. Je höher die Kontroll- und Sanktionskosten und je ausgeprägter der Verteilungskonflikt, desto schwieriger wird die internationale Regimebildung (Zangl 1994: 295).

Hasenclever, Mayer und Rittberger (1997: 57) weisen in ihrer Beschreibung des situationsstrukturellen Ansatzes auf seine fast tautologische Argumentation hin. Regimebildung ist dann besonders wahrscheinlich, wenn Kooperationsprobleme gering sind. Wenn die Funktion von Regimen darin besteht, zwischenstaatliche Kooperation zu erleichtern, Regime aber nur gebildet werden, wenn die Kooperationshindernisse ohnehin gering sind, schlägt die Regimebildung gerade dort fehl, wo sie am stärksten benötigt würde. Regime leisten aus dieser Perspektive keinen eigenen Beitrag zur Kooperation zwischen Staaten. Allerdings geht diese Kritik von einem statischen Regimeverständnis aus. Dagegen lässt sich annehmen, dass einmal geschaffene internationale Institutionen in der

17 Problematische Situation« kennzeichnet das Auseinandertreten individueller und kollektiver Rationalität (Zürn 1992: 153–154).

18 Snidal (1985a: 35) hebt ebenso hervor, dass sich die Situationsstrukturen internationaler Politik nicht auf das Gefangenendilemma reduzieren lassen. Siehe auch die Diskussion verschiedener »Akteurkonstellationen« bei Scharpf (2000b: 129–141).

Folge die weitere Zusammenarbeit auch in angrenzenden Problembereichen erleichtern. Weil sie schwierig zu bilden sind, werden vorhandene Regime angepasst oder erweitert; sie verschwinden selten (Keohane 1984: 107). Sowohl der IWF als auch die OECD und die EU haben ein stetiges Wachstum der von ihnen behandelten Problemfelder erlebt. In diesen Organisationen existiert heute eine Vielzahl von Regimen nebeneinander. Die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration besteht gerade darin, dass sie für die beteiligten Staaten wechselseitig vorteilhafte Kompromisse ermöglicht. Die Gemeinschaftsinstitutionen, einmal geschaffen, verringern Kontroll- und Sanktionskosten. Das Vorschlagsrecht der Kommission dient in Verteilungsfragen einer erleichterten Kompromissbildung.

Dieser letzte Punkt verweist auf einen Aspekt, den Young in seiner Erklärung der Regimebildung hervorhebt. Er beginnt mit einer Kritik sowohl an neorealistischen als auch an neoliberalen Ansätzen. Ohne deren heuristischen Wert zu bestreiten, bemängelt Young (1989: 359) dennoch ihre Realitätsferne, da sie das Problem unvollständigen Wissens ausklammern. Anstatt gegebene Präferenzen anzunehmen, aus denen sich eine Pareto-optimale Lösung ableitet, sieht sein Modell des »integrative bargaining« die Funktion von Verhandlungen im Entwickeln einer gemeinsamen Sicht möglicher Lösungen. Der explorative Charakter von Verhandlungen wird durch den »veil of uncertainty« (Young 1989: 361–362) der Akteure verstärkt. Die Teilnehmer verfügen über eine nur unvollständige Folgenabschätzung ihrer Entscheidungen, da diese sich auf unterschiedliche Themen beziehen und über eine längere Zeit gelten werden.

Explorative Verhandlungen unter den Bedingungen begrenzten Wissens können eine Übereinkunft der Akteure erleichtern, weil *arguing* reines *bargaining* zumindest ergänzt.¹⁹ Die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung steigt darüber hinaus, wenn Lösungen gefunden werden, die alle Beteiligten als gerecht ansehen – sie müssen dazu nicht Pareto-effizient sein –, oder sich nahe liegende Lösungen anbieten, die sich in der Vergangenheit oder anderen Kontexten bewährt haben. Ebenso erhöhen vorhandene Kontrollmechanismen und effektive Verhandlungsführer die Erfolgswahrscheinlichkeit. Alle vier Faktoren liegen in bereits bestehenden Institutionen in der Regel vor, die somit eine weitere Regimebildung erleichtern.

Vor allem der letzte Punkt erweist sich für die hier verfolgte Fragestellung als relevant. Akteure greifen unter Ungewissheit auf in anderen Kontexten Erprobtes zurück (Beckert 1996). Sie nutzen vorhandene Kooperationsforen. Die Wahl weicher oder harter Koordinierungsinstrumente folgt dabei jedoch einer politischen Logik. In utilitaristischen, funktionalen Theorien internatio-

19 Zur Unterscheidung von *bargaining* und *arguing* siehe Risse (2000).

naler Regime prägt die Situationsstruktur im Wesentlichen das Ergebnis. Sie bestimmt nicht nur die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung, sondern auch ihre Notwendigkeit. Regime sollen gegebene (Kooperations-)Probleme lösen. Aus historisch-institutionalistischer Sicht kann diese Argumentation nicht befriedigen. Die gegenwärtigen Funktionen einer Institution rechtfertigen keinen zwingenden Rückschluss auf ihre Entstehungsgründe. Eine Perspektive, die den Ursprung von Regimen allein in dem von den Akteuren antizipierten Nutzen oder in ihrer Problemlösungsfähigkeit verortet, überzeugt nicht, da es mehr als eine mögliche Antwort auf ein gegebenes Dilemma geben kann. Die Problemsituation determiniert folglich nicht, welche der denkbaren Lösungen ausgewählt wird oder ob es überhaupt zu einer Lösung kommt. Auch verändern sich einmal geschaffene Institutionen im Zeitablauf. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn sie durch eine Organisation als selbständigen Akteur abgestützt werden, der ein Interesse an der Ausweitung seiner Zuständigkeit hat. Darüber hinaus bestimmen extra-funktionale Faktoren – zum Beispiel Macht – das tatsächliche Ergebnis, das deshalb nicht zwingend problemadäquat sein muss. Wenn mehr als ein Gleichgewicht existiert, muss die erfolgte Wahl erklärt werden. Sie kann auf der Grundlage von legitimierten Ideen stattfinden oder von durchsetzungsfähigen Akteuren getroffen werden.

2.2.3 Fokale Punkte und *causal beliefs*: Ideen als Wegweiser

Die dritte kooperationstheoretische Perspektive der Entstehung internationaler Regime befasst sich mit Ideen.²⁰ In spieltheoretischen Modellen können Ideen als fokale Punkte (*focal points*) dienen, die die Wahl zwischen verschiedenen Gleichgewichtslösungen ermöglichen (Braun 1999: 16–17; Busch 1999: 35–37). Sie reduzieren die Unsicherheit über das Verhalten anderer Akteure und erleichtern so die Regimebildung. Dahinter steht die Einsicht, dass selbst bei übereinstimmenden Zielen mehrere Varianten, diese zu erreichen, möglich sind. So verweisen Garrett und Weingast (1993: 189) auf verschiedene Strategien, die den EG-Staaten in den achtziger Jahren für die Binnenmarktliberalisierung zur Verfügung standen. Die Entscheidung für die wechselseitige Anerkennung nationaler Standards, die mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) fiel, führen sie auf das berühmte *Cassis-de-Dijon*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1979 zurück. Diese Entscheidung sah vor, dass jedes legal in einem Land hergestellte Produkt in allen anderen Mitgliedstaaten verkauft werden dürfe (hierzu Alter/Meunier-Aitsahalia 1994). Sie beinhaltet ein Prinzip, das sich ver-

20 Konstruktivistische Ansätze, welche die Epistemologie der anderen Perspektiven grundsätzlich anzweifeln, werden nicht behandelt. Einen Überblick darüber, wie verschiedene politikwissenschaftliche Diskussionsstränge das Thema Ideen aufgegriffen haben, bietet Maier (2003).

allgemeinern ließ und die aufwändige Harmonisierung rechtlicher Vorschriften als Vorbedingung des Binnenmarktes erübrigte. Wechselseitige Anerkennung konnte von der Kommission und Liberalisierungsbefürwortern als fokaler Punkt genutzt werden, um ihre Interessen durchzusetzen. In dieser Sicht besteht kein Gegensatz zwischen Ideen und Interessen, sondern eine enge Verbindung:

More generally, the force of ideas is neither random nor independent. Only certain ideas have properties that may lead to their selection by political actors and to their institutionalization and perpetuation. It is not something intrinsic to ideas that gives them their power, but their utility in helping actors achieve their desired ends under prevailing constraints. Given the complexity and uncertainty of most political economic interactions, appropriate ideas may serve as pivotal mechanisms for coordinating expectations and behavior.

(Garrett/Weingast 1993: 178)

Neo-gramscianische Autoren verbinden ausdrücklich Ideen (hier eher als Ideologien verstanden) und Macht. Sie begreifen die europäische Integration als Herausbildung einer neuen »Gesellschaftsformation« (Bieling/Deppe 2003: 520–521). Die Hegemonie wirtschaftsliberaler Ideen mündet im »neuen Konstitutionalismus« (Gill 1998), der eine Abkehr vom alten Integrationsprojekt bedeutet, in dem nationale Entwicklungspfade und Wohlfahrtsstaatsmodelle noch abgesichert waren. Seit der EEA können immer weniger Politikfelder dem Wettbewerbsdruck entzogen werden (Ziltener 1999: 57). Die Sozialpolitik wird zunehmend zum Standortfaktor (Deppe/Felder/Tidow 2000: 36). Ideen dienen in diesem Verständnis der Legitimierung einer einseitigen Interessenpolitik.

Eine dreigliedrige Unterscheidung von Ideen treffen Goldstein und Keohane (1993: 8–11). Sie nennen »world views«, »principled beliefs« und »causal beliefs«. Die ersten beiden Arten von Ideen betreffen grundlegende kulturelle Interpretationsschemata und normative Überzeugungen, die über lange Zeiträume stabil sind. Sie bilden den Rahmen interessengeleiteten Handelns. Der dritten Kategorie, *causal beliefs*, kommt in diesem Buch am meisten Bedeutung zu. Sie sind »cause-effect relationships« (Goldstein/Keohane 1993: 10), also vermutete Wirkungszusammenhänge, die zweckrationales Handeln anleiten. Die Bretton-Woods-Architekten unterschieden sich grundlegend in ihrem Verständnis ökonomischer Wirkungszusammenhänge von den Teilnehmern des Delors-Komitees, in dem die Vorlage für die Europäische Währungsunion erarbeitet wurde. In beiden Fällen gab es eine starke Konvergenz der *causal beliefs* in von der Öffentlichkeit abgeschotteten Expertengemeinschaften. Solche »epistemische Gemeinschaften« können, so das Argument von Haas (1992), in schwierigen Problemfeldern die Kooperation erleichtern, weil sie eine entpolitierte, technische Sicht der Problemlösung anbieten. Wenn der oben erwähnte »Schatten der Ungewissheit« über Entscheidungen liegt, gewinnt der Rat wissenschaftlicher Experten an Bedeutung.

Allerdings unterstreichen die untersuchten Fälle, dass konvergierende Ideen alleine nicht ausreichen, um Ergebnisse herbeizuführen. Sie benötigen die Unterstützung durchsetzungsstarker Akteure. Nur wenn eine günstige Akteur- oder Machtkonstellation mit einer Übereinstimmung in den *causal beliefs* zusammentrifft, sind Veränderungen zu erwarten. Dann steigt die Wahrscheinlichkeit der Wahl harter Verfahren. In Abwesenheit einer substanziellen Übereinstimmung muss die Kooperation jedoch nicht zusammenbrechen, insbesondere dann nicht, wenn die Transaktionsdichte in benachbarten Problemfeldern hoch ist. Aber die Wahl wird dann häufiger auf weiche Verfahren fallen. Die Entscheidung für eine unverbindliche Koordinierung, die Ziele vorgibt und das Verhalten der Staaten überwacht, ist ein Weg, Kooperation aufrechtzuerhalten, ohne die Handlungsfreiheit der beteiligten Regierungen übermäßig einzuschränken.

Trotz der Unterschiede teilen die bisher genannten Ansätze eine kooperationstheoretische Perspektive. Sie fragen danach, unter welchen Bedingungen Zusammenarbeit gelingt und zur Regimebildung führt. Damit weisen sie eine zur Europäisierungsforschung spiegelbildliche Schwäche auf. Während es dieser nicht gelingt, nach den Entstehungsgründen einer Institution zu fragen, blenden jene die Wirkung einmal getroffener Entscheidungen aus. Stattdessen begründet die antizipierte, nicht die tatsächlich erreichte, Problemlösungsfähigkeit bei Keohane die Entstehung von Regimen. Auch der situationsstrukturelle Ansatz untersucht die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung vor dem Hintergrund bestehender Kooperationshindernisse. Wie Jachtenfuchs (2003: 499) hervorhebt, ist für die kooperationstheoretische Perspektive »Zusammenarbeit an sich bereits ein Erfolg angesichts der kooperationsfeindlichen und unfriedlichen Struktur des internationalen Systems«.

Die steuerungstheoretische Sichtweise konzentriert sich hingegen auf die Effektivität von Regimen. Darüber hinaus wird nach der demokratischen Qualität der Institutionen gefragt (Zürn 2003: 26). So untersucht Scharpf (2003) sowohl die Problemlösungsfähigkeit als auch die Legitimität der Entscheidungen der Europäischen Union. Weil immer mehr Probleme nicht in den Nationalstaaten gelöst werden können, aber auf europäischer Ebene kein Konsens für gemeinsames Handeln besteht, droht eine Entscheidungslücke, in deren Folge die Output-Legitimität der EU sinkt. Zwar könnte eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen diese Entscheidungslücke schließen, aber nur um den Preis einer verringerten Input-Legitimität. Als Lösung dieses Dilemmas schlägt Scharpf den vermehrten Rückgriff auf nach Themenbereichen differenzierter Integration und ein Europa verschiedener Geschwindigkeiten vor.

Ein weiteres Beispiel für die erweiterte steuerungstheoretische Perspektive, die nicht nur die Leistungsfähigkeit bestehender Institutionen, sondern auch deren Legitimität im Blick hat, ist Zürns (1998) *Regieren jenseits des Nationalstaates*.

Dort wird der Frage nachgegangen, wie unter den Bedingungen fortschreitender Denationalisierung die Grundanforderungen des Regierens weiterhin erfüllt werden können. Wie lassen sich bei abnehmender nationaler Handlungsfähigkeit das Sicherheits-, Identitäts-, Legitimations- und Wohlfahrtsziel erreichen? Die Problematisierung erfolgt in drei Schritten. Zwischen Regelungsbedarf und -fähigkeit entwickelt sich, erstens, eine zunehmende Inkongruenz. Dieses Ungleichgewicht lässt sich vornehmlich durch die Schwierigkeiten internationaler Zusammenarbeit erklären, die kooperationstheoretische Ansätze hervorheben. Dennoch folgt, zweitens, die politische der gesellschaftlichen Denationalisierung zumindest partiell. In vielen Fällen gelingt internationale Kooperation, ohne jedoch die entstandene Entscheidungslücke ausfüllen zu können. Drittens, obwohl ein effektives Regieren jenseits des Nationalstaates prinzipiell denkbar wäre, stößt dies schon in der EU, aber noch ausgeprägter in weltweiten Institutionen auf gravierende Legitimitätsprobleme. Die materiellen Ziele des Regierens ließen sich nur noch auf Kosten verringerter demokratischer Legitimität erreichen (Zürn 1998: 166). Ungleichzeitige Denationalisierung bedeutet, dass schon heute ein Demokratiedefizit bei einer Vielzahl internationaler Institutionen besteht, ohne dass diese den Handlungsverlust des Nationalstaates vollständig ausgleichen. Internationale Regime treffen gleichzeitig zu viele und zu wenige Entscheidungen (Zürn 1998: 254–255).

Die genannten Beispiele verbinden die Analyse der Leistungsfähigkeit internationaler Organisationen mit der Frage nach ihrer Legitimität. Damit stellen sie einen engen Zusammenhang zwischen der nationalen und der internationalen Ebene her. Dieses Zusammenspiel steht auch im Mittelpunkt des nächsten Abschnitts.

2.3 Politik auf zwei Ebenen

Kooperationstheoretische Ansätze wollen zeigen, unter welchen Bedingungen die Zusammenarbeit zwischen Regierungen gelingen kann. Wenn kein Akteur dazu fähig ist, den eigenen Willen auch gegen den Widerstand anderer durchzusetzen, müssen Lösungen gefunden werden, denen alle Beteiligten zustimmen können. Doch selbst wenn dies geschehen ist, kann die Ratifizierung am innenpolitischen Widerstand scheitern. Vor allem wenn internationale Vereinbarungen im nationalen politischen System zur Abstimmung gestellt werden, droht die Ablehnung eines mühsam erzielten Kompromisses. So versagte die französische Nationalversammlung 1954 der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft die Zustimmung, obwohl die Initiative dafür von der eigenen Re-

gierung ausgegangen war. Auch das vom damaligen US-Präsidenten Clinton unterzeichnete Kyoto-Protokoll (1997) lehnte der amerikanische Kongress in der Folge ab.²¹ Erfolgreiche Verhandlungen müssen nicht nur die Interessen der Anwesenden berücksichtigen, sondern zugleich innenpolitisch zustimmungsfähig sein. Diesen Zusammenhang fängt der Begriff »Zwei-Ebenen-Spiel« ein.

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign. (Putnam 1988: 434)

Die Wahrscheinlichkeit, international überhaupt zu einem Ergebnis zu kommen, steigt, wenn die nationale Zustimmung gesichert ist. Aber auch für die Frage, welcher Akteur seine Forderungen am besten durchsetzen kann, ist das Verhalten innenpolitischer Vetospieler entscheidend. Ein Verhandlungsteilnehmer, der glaubwürdig versichert, dass nur wenige Ergebnisse ratifiziert werden können, stärkt seine Verhandlungsposition. Innenpolitisch »gebundene Hände« versprechen in internationalen Verhandlungen Erfolg. Die Größe des nationalen *win sets* beeinflusst Wahrscheinlichkeit und Ergebnis erfolgreicher Kompromissbildung (siehe Putnam 1988: 437–438).²² In den Verhandlungen zur Europäischen Währungsunion konnte die deutsche Bundesregierung glaubhaft argumentieren, dass nur eine unabhängige, auf Geldwertstabilität verpflichtete Zentralbank die Zustimmung der Bevölkerung fände, die zudem von der Unterstützung durch die Bundesbank abhinge (Hosli 2000: 762).²³

Seit der Veröffentlichung von Putnams Aufsatz sind eine Reihe von Ergänzungen und Erweiterungen an der Logik der Zwei-Ebenen-Spiele vorgenommen worden. So untersucht Zangl (1994) in seiner Weiterentwicklung des situationsstrukturellen Ansatzes, wie sich die Wahrscheinlichkeit der Regimebildung verändert, wenn die Verhandlungsposition der Regierungen innenpolitisch unterstützt wird beziehungsweise auf Widerstand trifft. Andere Autoren fragen,

21 Zur Ratifizierung kam es auch deshalb nicht, weil der spätere Präsident Georg W. Bush das Ergebnis der Nachverhandlungen, die 2001 in Bonn stattfanden, ablehnte.

22 Putnam bezieht sich auf Schelling (1956: 282), der in *An Essay on Bargaining* bereits feststellt: »The essence of these tactics is some voluntary but irreversible sacrifice of freedom of choice. They rest on the paradox that the power to constrain an adversary may depend on the power to bind oneself; that, in bargaining, weakness is often strength, freedom may be freedom to capitulate, and to burn bridges behind one may suffice to undo an opponent.«

23 Siehe zum Zusammenhang zwischen der deutschen Zwei-Ebenen-Politik und der Währungsunion auch Woolley (1994).

wie sich die Größe der nationalen *win sets* beeinflussen lässt (Moravcsik 1993). Die Annahme, ein geringer nationaler Handlungsspielraum wirke sich vorteilhaft auf die Verhandlungsposition einer Delegation aus, qualifiziert Mayer (1992). Nur bei Verhandlungen mit Verteilungskonflikt ist dies der Fall. Bei Positiv-Summen-Spielen oder Youngs »integrative bargaining« verringert innenpolitischer Widerstand die Erfolgswahrscheinlichkeit, wenn Ausgleichszahlungen an die Opponenten nicht möglich sind. Schoppa (1993) geht der Frage nach, weshalb die US-Regierung Japan in den »structural impediments initiative talks« nur in manchen Fällen zu wirtschaftspolitischen Zugeständnissen bewegen konnte. Entscheidend war, inwieweit es gelang, in Japan selbst Akteure zu mobilisieren, die das amerikanische Anliegen unterstützten. Durch eine Ausweitung der Themen sowie des Teilnehmerkreises sollte das japanische *win set* vergrößert und die eigene Verhandlungsposition gestärkt werden.

Schon an diesen wenigen Beispielen zeigt sich, dass Putnams Verständnis der Politik auf zwei Ebenen zwar vielfältig fruchtbar gemacht werden konnte, aber sein metaphorischer Gebrauch keine stringenten Vorhersagen über das Zusammenspiel beider Ebenen erlaubte (Wolf/Zangl 1996: 357). Der von ihm diskutierte Mechanismus, bei dem Regierungen in internationalen Verhandlungen innenpolitisch die Hände gebunden sind, lässt sich auch umkehren. Moravcsik benutzt beide Varianten. Einerseits bestimmen im »liberalen Intergouvernementalismus« nationale Präferenzen die Verhandlungsposition der Regierung. Die vorangegangene Präferenzbildung, die vor allem die Interessen starker Produzenten widerspiegelt, schränkt den Handlungsspielraum ein – der Regierung sind die Hände gebunden (Moravcsik 1994: 36–37).²⁴ Andererseits können Regierungen durch den privilegierten Zugang zu internationalen Verhandlungen ihren innenpolitischen Handlungsspielraum erhöhen. In »Exekutivkartellen« wandeln sie innenpolitische Themen in außenpolitische um und entziehen sie gesellschaftlicher Kontrolle (Moravcsik 1997: 212–213). Die ungleichzeitige Denationalisierung vergrößert die Handlungsoptionen derjenigen Akteure, die auf mehreren Ebenen gleichzeitig agieren. Sie haben ein strategisches Interesse, vermeintlich effektives gegen demokratisch legitimates Regieren auszuspielen (so Wolf 1999: 305).

Aber nicht alle Formen internationaler Zusammenarbeit stärken die Exekutive. Gerade die Gemeinschaftsmethode, mit dem Vorschlagsmonopol der Europäischen Kommission sowie der einheitlichen Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH, hat in der Vergangenheit die europäische Integration bestimmt. In vergemeinschafteten Politikfeldern sind die Regierungen nicht

24 Evans (1993: 401–412) diskutiert die Folgen von geringer gegenüber großer Autonomie der Verhandlungsführer.

länger die Herren der Verfahren. Weiche Koordinierungsverfahren vermeiden im Gegensatz dazu Souveränitätstransfers. Das hier vertretene Argument lautet, dass die neue Unverbindlichkeit eine Reaktion der Regierungen auf früheren Kontrollverlust ist. Sie lernen, für sie unerwünschte Nebenwirkungen ihrer Entscheidungen zu verhindern. Die besondere Attraktivität weicher Koordinierungsverfahren besteht in vier Punkten.

1. Ihre inhaltliche Unverbindlichkeit erlaubt auch dann eine Entscheidung, wenn keine substanzielle Übereinkunft erzielt werden konnte. Befürworter und Gegner können zustimmen, weil sie selbst darüber entscheiden, welche Wirkung das Verfahren haben wird. Die beteiligten Regierungen können internationale Vereinbarungen entweder aufgreifen, um sie für die eigene Politik zu nutzen, oder schlicht ignorieren.
2. Der Entschluss, multilaterale Überwachung ohne Sanktionsmöglichkeit einzuführen, kann das Scheitern von Verhandlungen verhindern. Sowohl die Befürworter als auch die Gegner können diesem Entschluss zustimmen, ohne ihre Position aufzugeben. Jene verkaufen die Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie als Erfolg, diese betonen deren Unverbindlichkeit.
3. Der Vorteil weicher Koordinierung liegt für Regierungen nicht in ihrem antizipierten Nutzen, sondern im geringen erwarteten Schaden. Die Annahme des Governance-Ansatzes und funktionaler Regimetheorien, Regierungen kooperierten vornehmlich, um Probleme zu lösen, trifft nicht zu, wenn stattdessen das Ziel der legitimierende Anschein entschlossenen Handelns ist.
4. Die neue Unverbindlichkeit schafft zusätzliche Handlungsoptionen. Regierungen können die innenpolitische Agenda nach Bedarf ausweiten oder verengen, indem sie sich auf vermeintliche Sachzwänge europäischer Vorgaben berufen. Unpopuläre Entscheidungen und Misserfolge werden »Europa« oder der OECD zugeschrieben, Erfolge sind das eigene Verdienst (siehe Zürn 1998: 252–253).

Die ersten beiden Punkte beziehen sich auf das Zustandekommen der Kooperation, die letzten beiden auf ihre Wirkung. Sie kombinieren damit eine kooperations- und steuerungstheoretische Perspektive und stellen den Zusammenhang zwischen Integration und Europäisierung her. Entscheidend ist jeweils die Scharnierposition der Regierungen.

Hug und König (2002) verwenden das Zwei-Ebenen-Konzept zur Analyse der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags. Sie legen damit eine historisch-institutionalistische Lesart nahe. Nach den Schwierigkeiten in Dänemark und Frankreich, den Maastrichter Vertrag zu ratifizieren, waren die Teilnehmer der folgenden Regierungskonferenz schon im Vorfeld auf die Identifikation innen-

politisch kontroverser Themen bedacht. Ihr Ziel war es, nur solche Themen im Vertragsentwurf der Kommission zu belassen, denen sowohl alle Regierungen als auch innenpolitische Vetospieler zustimmen konnten. Den beiden Autoren zufolge gelang dies weit gehend, und der Amsterdamer Vertrag konnte, befreit von allem Heiklen und im Gegensatz zu seinem Vorgänger, problemlos ratifiziert werden (Hug/König 2002: 471–472). Einen Punkt lassen die Autoren jedoch außer Acht. Sie berücksichtigen lediglich die Möglichkeit, kontroverse Themen nicht in den Vertrag aufzunehmen (»issue subtraction«). Ein alternativer Weg besteht jedoch darin, ihren kontroversen Gehalt zu verringern. So entschärften die Staats- und Regierungschefs die Anforderungen, die das Beschäftigungskapitel enthalten sollte, bis es für Befürworter und Gegner gleichermaßen akzeptabel war. Je mehr ein Verfahren in den Dimensionen Präzision, Verbindlichkeit und Delegation abgeschwächt wird, desto zustimmungsfähiger wird es.

Die angewandten Strategien lassen sich nur im Licht vorangegangener Erfahrung verstehen. Verhandlungen finden nicht unabhängig voneinander statt, sondern haben eine Vorgeschichte, die sie beeinflusst. Werden sie einzeln analysiert, gerät dieser Zusammenhang aus dem Blick. Deshalb liegt den anschließenden Kapiteln ein historisch-institutionalistischer Ansatz zugrunde. Er unterscheidet sich von Constant-Cause-Erklärungen durch die Berücksichtigung des Einflusses vergangener Entscheidungen auf gegenwärtige (Stinchcombe 1968: 101–104).

Kapitel 3

Der gemeinsame Ursprung von IMF, OECD und EU in der Nachkriegszeit

In diesem Kapitel wird in einem historischen Aufriss die Entstehung des Internationalen Währungsfonds, der OEEC sowie der EGKS dargestellt. Die frühe Geschichte der drei Organisationen zeigt, weshalb sie lange Zeit unterschiedlichen Entwicklungspfaden folgten. Während die Montanunion von Beginn an Souveränitätstransfers beinhaltete, blieben OEEC und IWF intergouvernementale Organisationen. Vor dem Hintergrund dieses Unterschieds muss erklärt werden, weshalb sie heute dennoch das gleiche Instrumentarium zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik verwenden. Ihre Geschichte beginnt mit der Suche nach einer stabilen ökonomischen und politischen Nachkriegsordnung. Insbesondere für Europa mussten nach der Erfahrung des Zusammenbruchs kollektiver Sicherheitssysteme und geregelten wirtschaftlichen Austauschs multilaterale Institutionen gefunden werden, die zukünftig eine solche Entwicklung verhindern sollten.¹ Welche Institutionen dies sein würden, stand nicht von vornherein fest. Sie entwickelten sich aus einer spezifischen historischen Sequenz der Kompromissbildung, bei der die entscheidenden Akteure Großbritannien, Frankreich und die USA waren.

Die Anfänge der europäischen Integration folgten weder aus Idealismus noch aus dem Lernen aus Fehlern der Vergangenheit, vor denen John Maynard Keynes eindrucksvoll, aber vergeblich nach dem Ersten Weltkrieg gewarnt hatte (Keynes 1971), sondern waren Ausdruck eines Strategiewechsels der französischen Regierung. Nachdem die US-Regierung sich für den politischen und ökonomischen Wiederaufbau Deutschlands entschieden hatte und Großbritannien einem stärkeren Engagement auf dem Kontinent ablehnend gegenüberstand, ergriff Frankreich mit dem Schuman-Plan die Flucht nach vorne, um der Bedrohung eines erstarkten Deutschlands durch seine dauerhafte Einbindung zu begegnen. Der Preis dafür lag in der vorher stets abgelehnten Abgabe eigener Souveränität an eine supranationale Behörde. Frankreichs Strategiewechsel lässt sich nur im Licht der vorangegangenen Entwicklung verstehen, die die

1 Wenn in diesem Kapitel von »Europa« gesprochen wird, bezieht sich dies verkürzend auf die westeuropäischen Staaten. Die Rolle der NATO in Westeuropas sicherheitspolitischer Architektur muss in dieser Arbeit unbeachtet bleiben.

mangelnde Eignung bestehender Institutionen verdeutlichte, seine eng miteinander zusammenhängenden Sicherheitsbedürfnisse und Wirtschaftsinteressen zu befriedigen.

Der Blick auf die historische Folge von Ereignissen, die zum Schuman-Plan führte, zeigt, dass sich der Grund für diese Initiative in den Erfolgen, aber noch stärker in den Misserfolgen der Bretton-Woods-Institutionen sowie der OEEC findet, den wirtschaftlichen und politischen Probleme der Nachkriegszeit zu begegnen. Der schwierige Prozess der Institutionenbildung war selbst mit Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) nicht endgültig abgeschlossen. Dennoch war die für die hier behandelten Fragen relevante institutionelle Grundarchitektur mit der EGKS bereits vorhanden, da alle drei Organisationen im Kern bestanden. Vollends abgeschlossen wurde die formative Phase der Nachkriegszeit mit den Römischen Verträgen, die zeitlich mit dem Ende der Europäischen Zahlungsunion und dem Übergang der europäischen Staaten zu voller Währungskonvertibilität zusammenfiel. Die Entscheidung, Souveränität abzugeben, sollte die EGKS und ihre Folgeinstitutionen dauerhaft von anderen internationalen Organisationen unterscheiden.

In diesem Kapitel werden vier Ziele verfolgt: Erstens wird die Entstehung des IWF, der OEEC sowie der ersten EU-Vorläufer dargestellt. Dabei wird gezeigt, dass sich ihre Entstehung nicht unabhängig voneinander vollzog, sondern in einem historischen Zusammenhang stand. Zweitens erklärt diese Entstehungsgeschichte, weshalb die europäische Integration supranationale Institutionen hervorbrachte. Dieses besondere Merkmal führt zur Kernfrage, warum die EU in den neunziger Jahren verstärkt auf das Instrumentarium internationaler Organisationen zurückgreift. Drittens soll gezeigt werden, wie bereits in der OEEC der Kern späterer multilateraler Überwachung angelegt war. Darüber hinaus wird, viertens, mit dem historischen Institutionalismus die Bedeutung temporaler Sequenzen für die Erklärung historischer Ereignisse verdeutlicht.

3.1 Auf der Suche nach einer stabilen Nachkriegsordnung: Bretton Woods

Die Lehre der Zwischenkriegszeit war, dass die zukünftige internationale Wirtschaftsordnung in ihren negativen Auswirkungen auf die nationale Gestaltungsfähigkeit beschränkt werden müsse. Der Zusammenbruch von internationaler Wirtschaftsordnung und Demokratie in den zwanziger und dreißiger Jahren folgte, so Karl Polanyi, aus der mangelnden sozialen Abfederung der deflationären Konsequenzen des Versuchs, den Goldstandard aufrechtzuerhalten. In

der Doppelbewegung aus Liberalisierung und des Bedürfnisses nach Schutz vor ihrer gemeinschaftszersetzenden Kraft gerierte sich der Faschismus als Ausweg (Polanyi 1978: 314). Die Nachkriegsordnung sollte eine solche Reaktion künftig vermeiden, indem sie internationalen Handel ermöglichte, ohne gleichzeitig den Nationalstaaten die Möglichkeit zu nehmen, marktvermittelte Ungleichheiten wohlfahrtsstaatlich abzufedern. Der Begriff »embedded liberalism« (Ruggie 1982) fängt die doppelte Stoßrichtung der Institutionenbildung nach dem Zweiten Weltkrieg ein.

Allerdings konnte dieses Ziel nur verwirklicht werden, weil die aus dem Krieg hervorgegangene Hegemonialmacht, die Vereinigten Staaten, sich entschied, die europäischen Staaten in ein stabiles Gefüge wirtschaftlicher und politischer Beziehungen zu zwingen. Während die Richtung von den USA vorgegeben und der Rahmen möglicher Sonderwege begrenzt wurde, lässt sich die genaue Ausgestaltung der Nachkriegsinstitutionen nur durch das Verhalten ihrer zwei wichtigsten europäischen Verbündeten, Großbritannien und Frankreich, erklären. Ihr Zusammenspiel und ihre wechselseitige Obstruktion brachte am Ende die parallele Existenz von IWF, OEEC und EGKS hervor.

Noch während des Zweiten Weltkriegs begannen die USA und Großbritannien mit der Planung einer Neuordnung der internationalen Wirtschaft. Harry Dexter White auf amerikanischer und John Maynard Keynes auf britischer Seite legten Entwürfe für die Gestaltung des internationalen Finanzsystems vor, auf deren Grundlage die Verhandlungen begannen.² Obwohl die jeweiligen Entwürfe die zu erwartende wirtschaftliche Situation beider Länder widerspiegeln, bestand doch zwischen der britischen und der US-amerikanischen Verhandlungsdelegation ein Expertenkonsens, der auf einem geteilten »keynesianischen« Wirtschaftsverständnis beruhte und die Einigung in Bretton Woods erleichterte (Ikenberry 1992). Übereinstimmung bestand vor allem in vier Punkten (Cohen 2001):

1. Weder freie Wechselkurse wie in den dreißiger Jahren, die die Gefahr einer wettbewerbsverzerrenden Abwertungskonkurrenz in sich trugen, noch das rigide Wechselkurssystem des Goldstandards der Zwanziger erschienen akzeptabel. Stattdessen sollten die Wechselkurse über Regeln fest aneinander gebunden werden, die jedoch verhandelte Anpassungen erlaubten.
2. Da in einem solchen System der Wechselkurs nicht ohne weiteres als Instrument makroökonomischer Anpassung genutzt werden kann – sein allzu häufiger Einsatz sollte gerade vermieden werden –, musste sichergestellt

2 Beide Entwürfe finden sich in Horsefield (1969c).

werden, dass keine deflationären Kettenreaktionen entstehen konnten.³ Deshalb sollten finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um einem Land in der Krise eine expansive Ausgabenpolitik zu ermöglichen.

3. Die Experten teilten ebenfalls das Ziel, internationalen Handel mit nationaler Wohlfahrtspolitik zu versöhnen. Doch sollte diese dort an ihre Grenze stoßen, wo sie den Handel behinderte. Nach einer Übergangsphase sollten die Staaten zu Währungskonvertibilität übergehen und Handelsbarrieren abbauen. Der Wohlfahrtsstaat durfte nicht zur Rechtfertigung einer merkantilistischen Außenhandelspolitik genutzt werden.
4. Um einen Rückfall in nationalistische Politik zu vermeiden, mussten Regeln etabliert werden, die dauerhafte Zusammenarbeit erleichterten.⁴

Trotz dieser Gemeinsamkeiten gab es einige wichtige Unterschiede zwischen den Delegationen. Während Keynes eine internationale Bank mit einem Kreditvolumen von bis zu 30 Milliarden Dollar vorschwebte, nannte White eine viel geringere Summe, etwa 5 Milliarden Dollar, die zur Stabilisierung des Wechselkurssystems notwendig sei. Darüber hinaus sah nur Keynes' Entwurf die Möglichkeit multilateraler Verrechnung zwischen Schuldner- und Kreditgeberländern vor, deren Währungen nicht konvertierbar waren (Mikesell 1994: 14).⁵ In dem schließlich vorgelegten *Joint Statement by Experts on the Establishment of an International Monetary Fund* (Horsefield/de Vries 1969c: 128–135) hatte sich die amerikanische Verhandlungsdelegation mit ihren Vorstellungen durchgesetzt (Boughton 2002).

Auf Grundlage dieses Vorschlags einigten sich 1944 auf einer Konferenz in Bretton Woods, New Hampshire, 45 Staaten auf die Gründung des Internationalen Währungsfonds sowie der Weltbank (*International Bank for Reconstruction and Development*).

Die Formel, die für das Wechselkurssystem gefunden wurde, lautete: feste, aber anpassbare Wechselkurse. Die Gründungsverträge des Währungsfonds (*Articles of Agreement*)⁶ sahen vor, dass die Mitgliedsländer Paritäten für ihre Wäh-

3 »Exchange stability via deflationary or inflationary adaptations of national economies was the prescription of the gold standard and is the main reason why that standard fell into disrepute and has no chance of re-instatement. Under modern conditions of cost-price rigidity, this adjustment mechanism requires toleration of large-scale unemployment. Today no international monetary system will prove acceptable if it sacrifices internal stability for the sake of stable exchanges. This is the desiderata which the Fund charter attempts to meet« (Knorr 1948: 22–23).

4 Siehe zu den Zielen der Bretton-Woods-Architekten Bordo (1993: 5).

5 Gerade die Tatsache, dass der White-Entwurf keinen wirksamen Mechanismus für multilaterales Clearing von Ländern ohne konvertible Währungen vorsah, stellte ein zentrales Problem für die europäischen Staaten dar, welches erst 1950 durch die Europäische Zahlungsunion gelöst werden konnte.

6 Sie sind abgedruckt in Horsefield (1969c: 185–214).

rung in Gold oder einer in Gold konvertierbaren Währung festlegten. Abweichungen von einem Prozent in beide Richtungen der Parität waren gestattet. Lag ein »fundamentales Ungleichgewicht« vor – ein nicht näher erläuterter Begriff – sollten Wechselkursänderungen von bis zu 10 Prozent nach Konsultation des IWF möglich sein. Änderungen, die diese Grenze überschritten, bedurften seiner Zustimmung. Die Absicht dieser Regeln war zum einen die Verhinderung von Wechselkurs-Manipulationen und zum anderen eine größere Stabilität des Wechselkurssystems.

Aus dem Ziel, die Abhängigkeit nationaler Ökonomien von Devisenspekulationen zu reduzieren, folgte die Möglichkeit, Kontrollen des internationalen Kapitalverkehrs beizubehalten. Um dagegen einen freien Warenaustausch zu fördern, verbot das Abkommen eine unlautere Begrenzung des Handels durch multiple oder diskriminierende Wechselkurse (Art. VIII/3) oder durch Zahlungsbeschränkungen auf laufende internationalen Geschäfte (Art. VIII/2a). Gleichzeitig sahen jedoch die Übergangsregeln in Artikel XIV/2 vor, dass die Mitgliedsländer »may maintain and adapt to changing circumstances ... restrictions on payments and transfers for current international transactions«. Diese Übergangsregeln sollten nach Inkrafttreten des Vertrages fünf Jahre lang, bis zum 1. März 1952, gelten. Tatsächlich wurden sie bis 1958 genutzt. Erst dann stellten fünfzehn europäische Staaten Währungsconvertibilität her (Horsefield/de Vries 1969a: 466). Da die Funktionen des Währungsfonds erst nach Abschluss der Übergangsphase greifen konnten, er selbst aber über keine adäquaten Mittel zu ihrer Verkürzung verfügte, blieb seine Rolle und Effektivität in den ersten dreizehn Nachkriegsjahren begrenzt. So urteilt Eichengreen (2000: 138): »Rückblickend läßt sich sagen, dass es außerordentlich naiv war zu glauben, dieses System könnte funktionieren.«

Das Jahr 1947 war ein Scheidepunkt sowohl für den europäischen Wiederaufbau als auch für den IWF, der in diesem Jahr seine Arbeit aufnahm. Die wirtschaftliche Entwicklung hatte bis dahin nur geringe Fortschritte gemacht. Eine Lösung für Europas Probleme war nicht in Sicht. Bis 1947 hatten die Vereinigten Staaten bereits neun Milliarden Dollar für Hilfsprogramme ausgegeben, ohne dass sich die Abhängigkeit der Empfängerländer wesentlich verringerte. Insbesondere drei miteinander zusammenhängende Probleme verhinderten die wirtschaftliche Erholung: Zahlungsbilanzdefizite, die Dollarknappheit und fortdauernder Bilateralismus. Sie bedürfen der näheren Erläuterung, weil sie die weitere Institutionenbildung bestimmten.

3.1.1 Zahlungsbilanzdefizite

Eine der Kriegsfolgen war, dass das Niveau europäischer Produktion 1947 niedriger lag als 1938 (Hogan 1987: 30). Gleichzeitig erforderte der Wiederaufbau die Einfuhr von Rohstoffen, vor allem Kohle und Stahl, von landwirtschaftlichen Produkten sowie von Investitions- und Produktionsgütern (vor allem Maschinen und Produkte der Elektrotechnik), die fast ausschließlich von den USA geliefert werden konnten. Folglich bauten die westeuropäischen Staaten ein rasch anwachsendes Zahlungsbilanzdefizit gegenüber den USA auf, das 1947 seinen Höhepunkt erreichte.

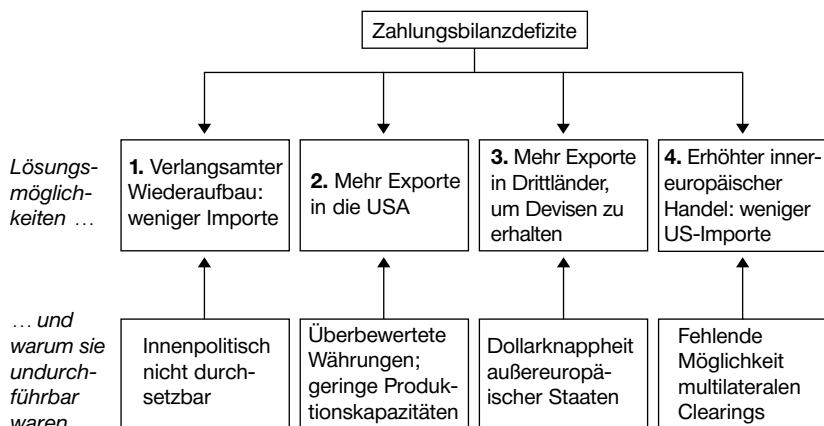
Tabelle 3-1 Zahlungsbilanzdefizit der europäischen Staaten gegenüber den USA

Jahr	1937	1938	–	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Milliarden Dollar	0,655	0,898	–	2,356	4,742	3,345	3,491	1,755	2,510

Quelle: Milward (1984: 27).

Um dieses Ungleichgewicht zu beheben, lassen sich eine Reihe von theoretischen Lösungen nennen. Die europäischen Staaten hätten entweder (1) ihre Einfuhren aus den USA verringern, (2) ihre Ausfuhren dorthin erhöhen, (3) den Handel miteinander oder (4) mit Drittländern verstärken können. Allerdings standen diesen Lösungsmöglichkeiten ihrerseits ungelöste Probleme entgegen, die sie verhinderten und von denen sich die europäischen Staaten nicht befreien konnten (Webb 1995: 52–53). Abbildung 3-1 fasst die Situation zusammen. Die nächsten beiden Abschnitte erläutern diese ineinander greifenden Probleme.

Abbildung 3-1 Europas ungelöste wirtschaftliche Probleme 1947



3.1.2 Dollarknappheit und Wiederaufbau

Die Geschwindigkeit des wirtschaftlichen Wiederaufbaus hing für die europäischen Staaten davon ab, inwieweit sie die benötigten US-Importe sicherstellen konnten. Sinkende Dollarreserven und permanent steigende Zahlungsbilanzdefizite machten dies zunehmend schwieriger. Dabei beschleunigten gerade erste Erfolge ehrgeiziger Wiederaufbaupläne die Nachfrage nach Importen (Tsoukalis 1993: 14). Ein Nachlassen in diesem Bemühen hätte die Legitimität vieler Regierungen infrage gestellt, denn sie waren vom Erfolg abhängig, die wirtschaftliche Not der Bevölkerung zu lindern. Ein verlangsamter Wiederaufbau, der die Nachfrage nach Einfuhren gedämpft hätte, stand dieser Anforderung entgegen. Die westeuropäischen Staaten betrieben daher eine Wirtschaftspolitik, die, wie Milward (1984: 107) zeigt, auf amerikanische Hilfe spekulierte und ohne sie auf Dauer nicht durchzuhalten gewesen wäre. Für die USA stand in dieser Situation die Frage auf dem Spiel, ob der Kapitalismus in Europa dauerhaft etabliert werden könnte (Maier 1987b: 161).

Bei den Wahlen 1946 zu den Nationalparlamenten in Frankreich und Italien hatten PCF (*Parti Communiste Français*) und PCI (*Partito Comunista Italiano*) 28,3 beziehungsweise 18,9 Prozent der Stimmen errungen und waren an den Regierungen beteiligt. In den ersten Nachkriegsjahren wollten beide Parteien ihre Regierungsbeteiligungen erhalten, um so eine einseitige Westbindung Frankreichs und Italiens zu verhindern. Für einen revolutionären Umsturz fehlte nach 1945 nicht nur die innenpolitische, sondern auch die Unterstützung durch die Sowjetunion (Hughes 1979: 137–138). Mit dem Einsetzen des Kalten Krieges erschien jedoch den USA weder die Teilnahme von noch gar die Regierungsbildung durch kommunistische Parteien als akzeptabler Weg für die westeuropäischen Staaten (Rice-Maximin 1984: 730, 733–734, 736). Die Marshall-Hilfe wurde – offen oder verdeckt – an die Bedingung geknüpft, kommunistische Parteien aus der Regierung auszuschließen (Willis 1971: 18–19; Lill 1987: 487). Innenpolitisch nutzten Parteien wie die italienische *Democrazia Cristiana* die Westintegration – OEEC, NATO, EGKS und EWG – immer wieder als Mittel zur Sicherung politischer Mehrheiten jenseits der Kommunisten (Blackmer 1975: 64) und wurden hierbei durch die USA unterstützt. Der Ursprung der europäischen Integration liegt auch im Kampf um unterschiedliche Gesellschaftsentwürfe.

In der politisch schwierigen Phase des Jahrs 1947 verschärfte sich die wirtschaftliche Krise Europas dadurch, dass der traditionelle Ausgleich von Handelsbilanzdefiziten mit den USA durch Exporte in Drittländer nach dem Krieg durch die gleichartigen Probleme dieser Länder, Dollarknappheit und Abhängigkeit von US-Importen, blockiert war. Hinzu kam eine Überbewertung der meisten europäischen Währungen, die Exporte zusätzlich erschwerte.

3.1.3 Fortdauernder Bilateralismus

Da die Exportmöglichkeiten in die USA oder Drittländer nicht verfügbar und die Folgen reduzierter Importe politisch riskant waren, kam der verbleibenden vierten Möglichkeit besonderes Gewicht zu. Der europäische Handel musste gestärkt werden. Er hätte es erlaubt, amerikanische Importe teilweise durch europäische zu ersetzen, dadurch die Produktion stimuliert und Skaleneffekte ermöglicht. Dies hätte eine Ausweitung der Produktions- sowie der Exportfähigkeit zur Folge gehabt und somit im Gegenzug weitere Einfuhren aus den USA zugelassen. Dieser Weg wurde durch die Inkonvertibilität der europäischen Währungen versperrt. Handelsüberschüsse gegenüber einem Land konnten nicht mit Defiziten gegenüber einem anderen verrechnet werden. Da die Staaten nur Zahlungen in Gold oder Dollar akzeptierten, ihre eigenen Reserven jedoch vorwiegend für Importe aus den USA nutzten, blieb es bei einfachem bilateralen Tauschhandel.⁷ Darüber hinaus legten die Staaten Importbeschränkungen fest, die, sobald die Handelsbilanz negativ zu werden drohte, selbst den bilateralen Handel nahezu zum Erliegen brachten. Ein multilateraler Ausgleich der Zahlungsverpflichtungen zwischen den europäischen Staaten, der ein in der Summe wesentlich höheres Handelsvolumen gestattet hätte, war somit nicht möglich. Damit hatten diese Staaten ein doppeltes Handelsproblem. Sie konnten nicht genug exportieren, um ihre Importe zu finanzieren, und Gewinne aus dem Handel mit einem Land konnten nicht für Käufe von einem anderen genutzt werden (Diebold 1952: 15).

Die Antwort, die das Abkommen von Bretton Woods vorsah, war die Liberalisierung des Handels. Allerdings standen die Europäer vor dem Dilemma, dass sie bei der Liberalisierung koordiniert vorgehen mussten, da es für jedes einzelne Land vorteilhaft war, wenn zuerst andere ihre Importbeschränkungen lockerten. Zusätzlich behindert wurde die Liberalisierung durch die 1945 und 1946 festgelegten Paritäten, die eine Überbewertung der Währungen darstellten. Ein Abbau von Importbeschränkungen hätte eine weitere Verschlechterung der Handelsbilanz zur Folge gehabt. Nur eine Verringerung der Staatsausgaben (der Investitionen) und eine somit geringere Nachfrage nach Importen hätte dieses Ergebnis verhindert. Innenpolitisch wurde jedoch das Bekenntnis zu Investitionen mit dem zum Wiederaufbau und zur Vollbeschäftigung verbunden. Eine Abkehr von ihm hätte, so befürchteten die Regierungen, politisch destabilisierend wirken können (Eichengreen 2000: 142). Im Ergebnis kam keine nennenswerte Liberalisierung zustande, bilateraler Handel konnte nicht durch multilateralen ersetzt werden.

7 Zum technischen Ablauf bilateralen Handels siehe Triffin (1957: 143–145).

Zwei Jahre nach Ende des Zweiten Weltkriegs hatten sich die westeuropäischen Staaten in eine Sackgasse manövriert, aus der sie nicht herausfanden. Dem Internationalen Währungsfonds fehlten jedoch die Mittel, eine Wende herbeizuführen: »The early blueprints for international monetary reconstruction failed utterly to cope with the real problems confronting the postwar world« (Triffin 1957: 141).⁸ In Bretton Woods wurde ein Regelwerk für eine Welt ersonnen, die so nicht vorgefunden wurde und vom IWF auch nicht herbeigeführt werden konnte (Knorr 1948: 38; Kindleberger 1951: 42). Auf die drängenden Probleme Nachkriegseuropas konnte der Währungsfonds nicht antworten. Diese Rolle mussten in der Folge andere Institutionen an seiner Stelle übernehmen. Der 1947 ins Leben gerufene Marshall-Plan war die amerikanische Antwort auf das Versagen des Währungsfonds, Westeuropas wirtschaftspolitischen Problemen zu begegnen.

3.2 Der Weg aus der wirtschaftspolitischen Sackgasse: Der Marshall-Plan

Nachdem ein schneller Übergang zu einer liberalen Wirtschaftsordnung nicht möglich schien, folgerten amerikanische Politiker, dass einige Zwischenschritte notwendig seien. Westeuropa zu stabilisieren und als Bollwerk gegen die UdSSR aufzubauen, bekam mit dem Kalten Krieg eine zunehmend höhere Bedeutung. Der Preis für dieses Ziel war das Abweichen von den wenige Jahre zuvor in Bretton Woods festgelegten Prinzipien. Voraussetzung war jedoch, die Europäer zu einer verstärkten Zusammenarbeit zu bringen.

3.2.1 Der Marshall-Plan und die OEEC

Die Entscheidung für ein umfangreiches wirtschaftliches Hilfsprogramm gab Außenminister George C. Marshall, mit dessen Namen heute das *European Recovery Program* (ERP) verbunden wird, bei einer Rede an der Harvard-Universität am 5. Juni 1947 bekannt. Er erklärte, Europa benötige »substantial additional help or [it would] face economic, social, and political deterioration of a very grave character« (Marshall 1997: 258). Gleichzeitig war dies das Eingeständnis,

8 Milward (1984: 466) sieht die Ursache für das Scheitern des Währungsfonds beim Wiederaufbau Europas im unverantwortlichen Verhalten der europäischen Staaten, deren ehrgeizige Aufbaupläne nicht durchzuhalten gewesen seien. Diese Argumentation setzt jedoch voraus, dass sie innenpolitisch in der Lage gewesen wären, eine andere Politik – langsamerer Wiederaufbau und geringere Investitionen – durchzusetzen.

dass die bisher verfügbaren Summen und die Bretton-Woods-Institutionen die Wiederaufbauziele verfehlten. Die zusätzliche finanzielle Hilfe sollte den Europäern weiterhin ihre Strategie des raschen Wiederaufbaus durch hohe Investitionen ermöglichen, ohne der Bevölkerung unzumutbare Einschnitte auferlegen zu müssen. Sie würde gleichzeitig ihre unmittelbaren Zahlungsbilanzschwierigkeiten verringern.⁹ Insbesondere drei wirtschaftspolitische Ziele verfolgte das ERP: die Wiederherstellung multilateralen Handels, Preisstabilität sowie eine Ausweitung der industriellen Produktion (Block 1977: 89).

Um diese Ziele zu erreichen, verlangten die USA von den Europäern¹⁰ die Gründung einer »permanenten Organisation«, die für die Verteilung der Gelder des Marshall-Plans zuständig sein sollte. Dieser Forderung lag die Absicht einer grundlegenden Transformation zwischenstaatlicher Beziehungen in Europa zugrunde. An die Stelle traditioneller Machtpolitik sollte eine Institution treten, in der sie dauerhaft miteinander kooperierten. In Übereinstimmung mit den Argumenten des späteren Neofunktionalismus¹¹ sollte die wirtschaftliche Zusammenarbeit den Weg für politische Zusammenarbeit und schließlich für eine stärkere Integration bereiten (siehe James 1996: 74).

Die wirtschaftlichen Ziele des Marshall-Plans waren ausdrücklich mit seiner erhofften politischen Wirkung verbunden. Von einer permanenten Organisation versprach sich die amerikanische Regierung, Deutschland und Frankreich dauerhaft aneinander zu binden und ihre Beziehung zu befrieden. Dies war deshalb besonders heikel, weil sich schon bis 1947 gezeigt hatte, welche Bedeutung der Wiederaufbau Deutschlands für den europäischen haben würde. Vor dem Krieg war Deutschland der wichtigste Lieferant von Industriegütern innerhalb Europas gewesen, und sein nahezu vollständiger Ausfall nach dem Krieg verschärfte die Abhängigkeit von den USA (Blaisdell 1948: 452). Auch waren Reparaturen oft nicht ohne Ersatzteile aus Deutschland möglich, da die Anlagen ursprünglich von deutschen Firmen geliefert worden waren (Buchheim 1990: 172–173). Aus diesen Gründen erschien es begrüßenswert, wenn Deutschland zumindest teilweise seine alte Rolle wieder hätte übernehmen können. Die Gefahr, die vor allem Frankreich fürchtete, war, dass Deutschlands wirtschaftlicher Aufstieg mit erneut erwachendem Nationalismus und Vormachtstreben einherginge. Von einer geeigneten institutionellen Einbindung beider Staaten versprach sich die

9 Den Zusammenhang des Marshall-Plans mit den oben beschriebenen wirtschaftspolitischen Problemen der europäischen Staaten macht Blaisdell (1948: 447) deutlich.

10 Hier trifft der Ausdruck »Europäer« zu, da nicht von vornherein klar war, welche Länder an dem Hilfsprogramm teilnehmen würden. Eine kurze Weile schien es sogar möglich, dass die Sowjetunion teilnähme. Viele Ostblockstaaten sagten in der Folge ihre Teilnahme erst aufgrund sowjetischen Drucks ab.

11 Immer noch grundlegend: Haas (1958).

US-Regierung sowohl eine wirksame Kontrolle Deutschlands als auch den beschleunigten Wiederaufbau Europas (Beloff 1963: 23).

Nach der Ankündigung des Marshall-Plans und der Aufforderung, ein dauerhaftes Kooperationsforum zu schaffen, übernahmen Großbritannien und Frankreich die Initiative. Sie beriefen für Anfang Juli 1947 eine Konferenz der Empfängerländer in Paris ein, auf der das *Committee for European Economic Cooperation* (CEEC) gegründet wurde, das am 16. April 1948 in die *Organization for European Economic Cooperation* überführt wurde, womit formal die Anforderung der USA erfüllt war.¹² Allerdings stimmten weder die britischen noch die französischen Erwartungen an die OEEC mit den amerikanischen überein, die während der Pariser Konferenz formuliert wurden.¹³ Die Regierungen beider Länder lehnten eine supranationale Organisation ab. Sie waren nicht zur Abgabe von Souveränität bereit und bevorzugten stattdessen begrenzte intergouvernementale Zusammenarbeit.

Aus heutiger Sicht wissen wir, dass die OEEC nicht das erwünschte Vehikel der europäischen Einigung geworden ist. Gegen den Widerstand ihrer beiden wichtigsten Mitgliedstaaten konnte dies nicht gelingen. Aber auch die Aufgabe, amerikanische Hilfsgelder zu verteilen, trug nicht zum Aufbau wechselseitigen Vertrauens bei, da ein intensiver Verteilungskonflikt bestand. Die OEEC-Staaten sollten, sowohl für jedes einzelne Jahr als auch für die gesamten vier Jahre, in denen die Marshall-Hilfe gewährt wurde, einen Bedarfsplan erstellen.¹⁴ Die Erwartung der *Economic Cooperation Administration* (ECA) – der amerikanischen Behörde, die das ERP verwaltete – war, dass die Gesamtsumme niedriger läge, wenn die Empfängerländer gemeinsam ihren Bedarf feststellten, da sie komplementäre Schwerpunkte bilden könnten. Genau dies traf jedoch nicht ein.¹⁵ Überhaupt gelang den OEEC-Mitgliedern kaum eine Einigung, und die schließlich genannte Gesamtforderung von 29 Milliarden Dollar war so hoch, dass

12 Die Gründungsmitglieder der OEEC waren Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, die Türkei und Großbritannien. Die BRD wurde 1949 assoziiertes Mitglied.

13 »The rather vague role which the European organisation was originally to play came to be defined in such a way that CEEC was seen in Washington as an extremely important potential step towards West-European political integration, indeed as a West-European government in embryo. ... The State Department wanted that conference to give birth to a permanent European organization which would quickly bring together the West-European countries into a close economic association, and it wanted that association to be a stepping-stone towards some form of political integration« (Milward 1982: 517–518).

14 OEEC Council Minutes, 17.4.1948, PV/C (48)3, HAEC (Historical Archives of the European Communities), Florenz.

15 Der erste Bericht der OEEC (1948: 13) zur Umsetzung des ERP gesteht ein, dass die nationalen Forderungen unabhängig und in Unwissenheit voneinander entstanden waren.

der amerikanische Kongress ihr nicht zustimmen konnte (Block 1977: 86). Erst nach starkem Druck der ECA und einem Sonderverfahren, in dem ein »Komitee weiser Männer« (Gordon 1956: 5) Empfehlungen ausgesprochen hatte, konnte die Summe reduziert und ein Verteilungsschlüssel gefunden werden.¹⁶ Um eine erneute Diskussion über die Verteilung zu vermeiden, behielten die Mitgliedstaaten die einmal gefundene Lösung für die volle Laufzeit bei (Schelling 1955: 618). Das Feilschen über die Marshall-Hilfe hatte die Kluft zwischen den europäischen Staaten noch vergrößert.

Auch wenn sich die Hoffnung nicht erfüllte, die OEEC könne der Beginn europäischer Integration sein, gelang, wie der nächste Abschnitt zeigt, die Überwindung wirtschaftspolitischer Blockaden, die den Erfolg des Wiederaufbaus hemmten. Was sie dagegen nicht erreichte, war die Befriedigung Frankreichs wirtschafts- und sicherheitspolitischer Interessen gegenüber Deutschland. Eine Lösung dieser Frage blieb für die politische Stabilisierung Europas jedoch unabdingbar.

3.2.2 Die Europäische Zahlungsunion und Handelsliberalisierung

In den Jahren 1948 und 1949 hatte es zwei Versuche gegeben, ein multilaterales Clearing einzurichten, das eine Ausweitung des europäischen Handels erlaubt hätte.¹⁷ Beide waren daran gescheitert, dass Regierungen in Unsicherheit über ihre künftige Zahlungsposition nicht zum Verzicht auf bestehende Importkontrollen bereit waren. Sie fürchteten, als Nettoschuldner eine höhere Menge ihrer Dollar- oder Goldreserven aufbringen zu müssen (Oatley 2001: 958). Ein ausschließlich bilateraler Handel ermöglichte ihnen dagegen die strikte Kontrolle der Zahlungsströme. Dies verhinderte im Gegenzug Fortschritte bei der Lösung der in Abbildung 3-1 genannten Probleme. Der amerikanische Druck erhöhte sich, diese Blockade zu überwinden, da sie das Ziel wirtschaftlicher Selbständigkeit der OEEC-Staaten bis zum Ablauf der Marshall-Hilfe infrage stellte.

Druck alleine brach allerdings den Widerstand der Europäer gegen das multilaterale Clearing nicht. Dies gelang erst durch weitere finanzielle Hilfen,¹⁸ die die Pareto-Grenze so verschoben, dass die Staaten bereit waren, das Risiko einer vollständigen Verrechnung von Überschüssen und Defiziten zu tragen. Die von der ECA bereitgestellten Mittel garantierten den Defizitländern Kredite und den Überschussländern Devisenzahlungen (Berger/Ritschl 1995: 500). So konnten sich die OEEC-Mitgliedstaaten am 7. Juli 1950 auf die Gründung der Europä-

16 Die Summe der Marshall-Gelder lag insgesamt bei etwa 13 Milliarden Dollar.

17 Ausführlich zu diesen Versuchen siehe Diebold (1952: 15–86).

18 Die USA stellten 350 Millionen Dollar für die Zahlungsunion zur Verfügung, siehe Triffin (1957: 172), der als Architekt der Zahlungsunion gilt.

ischen Zahlungsunion (EZU) einigen.¹⁹ Sie ermöglichte eine Ausweitung des Handels, indem sie monatlich alle Zahlungspositionen eines Landes zusammenfasste und daraus die Nettoposition gegenüber der EZU insgesamt errechnete. Vereinfacht gesagt, war nun die EZU der Schuldner oder der Kreditgeber, nicht mehr ein einzelnes anderes Land (siehe Eichengreen 1993: 24).²⁰

Die Europäische Zahlungsunion schuf Raum für die Liberalisierung des Handels, da ausstehende Zahlungen bei negativen bilateralen Handelsbilanzen nicht mehr in Gold oder Dollar beglichen werden mussten. Die Bedeutung bilateraler Handelsbilanzen verringerte sich, weil nun der Saldo aller entscheidend war. Entsprechend beschlossen die OEEC-Staaten eine stufenweise Reduzierung von Importquoten, die sie im *Code of Liberalization* regelten. 60 Prozent der Einfuhrquoten sollten bis Oktober 1950 abgebaut werden. In zwei weiteren Schritten sollten 75 und 90 Prozent Liberalisierung 1951 beziehungsweise 1955 umgesetzt werden. Obwohl einzelne Staaten wiederholt die Anforderungen nicht erfüllten, gelang bis Mitte der fünfziger Jahre dennoch der Abbau eines Großteils quantitativer Importbeschränkungen (ausführlicher Asbeek Brusse 1997).²¹

Handelsliberalisierung und multilaterales Clearing hatten einen sich verstärkenden positiven Effekt, der ihre vorherige wechselseitige Blockade überwand. Da Westdeutschland seit 1949 assoziiertes Mitglied der OEEC war und an der Zahlungsunion teilnahm, gelang auch seine Einbindung in den europäischen Handel, die mit ansteigender Produktionstätigkeit die Abhängigkeit von US-Importen minderte. Damit waren die wesentlichen Probleme der vorangegangenen Jahre gelöst.

3.2.3 Ein früher Vorläufer multilateraler Überwachung

Für die Argumentation ist ein weiterer Aspekt der OEEC wichtig. In ihr entwickelte sich erstmals ein Verfahren, das als Vorläufer multilateraler Überwachung gelten kann. Schon die Zahlungsunion legte den Grundstein für das Verfahren, mit dem nach Gründung der OECD die *Economic Surveys* erstellt wurden und

19 Formal unterzeichnet wurde das Abkommen im September; siehe HAEC, 19.9.1950, C/M (50)27.

20 Kaplan/Schleiminger (1989: 92) beschreiben den Clearing-Mechanismus wie folgt: »The method involved four steps: (1) during any given month, central banks granted unlimited credit to each other; (2) the resulting bilateral balances were offset at the end of the month; (3) a net position was established for each member with the Union as a whole; (4) these debts and credits were settled partly in gold and partly in credit. A deficit country could settle either by transferring gold or by paying dollars. Responsibility for these technical operations was delegated to a central agent, the Bank for International Settlements.«

21 Allerdings gab es Rückschläge und Asymmetrien bei der Liberalisierung, die sich fast ausschließlich auf quantitative Handelsbeschränkungen konzentrierte, während tarifäre nicht geregelt wurden (Kitzinger 1960: 26–27).

das für die multilaterale Überwachung nationaler Politik durch internationale Organisationen stilbildend war.

Der Ausgleich zwischen Ländern mit Handelsdefiziten und solchen mit Überschüssen fand in der EZU zum einen automatisch statt. Berechnet und durchgeführt wurde er durch die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel. Zum anderen überwachte der EZU-Vorstand (*Managing Board*) die Politik der Mitgliedstaaten, vor allem, wenn ein extremes Ungleichgewicht auftrat, bei dem ein Staat Gefahr lief, den gesamten ihm zur Verfügung stehenden Kredit auszuschöpfen. Eine solche Entwicklung hätte das reibungslose Funktionieren der Zahlungsunion gefährdet. Die OEEC-Mitgliedstaaten waren deshalb aufgefordert, alle notwendigen Daten ihrer Wirtschaftsentwicklung dem *Managing Board* der EZU zur Verfügung zu stellen.²² Drohte ein Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz, sprach das *Managing Board* nach einer Prüfung der Ursachen Empfehlungen an das Mitgliedsland aus, die durch Mehrheitsbeschluss seiner sieben Mitglieder gefasst werden konnten. Tatsächlich wurde jedoch selten formell abgestimmt und stattdessen ein Konsens gesucht.²³ Dass überhaupt vom Prinzip der Einstimmigkeit abgewichen werden konnte, war möglich, weil die Letztentscheidung beim OEEC-Rat verblieb, in dem jedes Mitgliedsland ein Veto besaß (Dickhaus 1997: 188).²⁴

Gleich zu Beginn stand die EZU einer Bewährungsprobe gegenüber, in deren Verlauf weitere Elemente entwickelt wurden, die heute Teil multilateraler Überwachung sind. Schon Mitte 1950 verschlechterte sich die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik mit einer Geschwindigkeit, die absehbar machte, dass sie ihre Kredite bald ausgeschöpft haben würde. Dafür waren folgende Entwicklungen verantwortlich. Deutschland hatte die Liberalisierungsanforderungen, die im Liberalisierungskodex festgelegt waren, übererfüllt und seine Importbeschränkungen in vielen Bereichen aufgehoben. Als sich während des Koreakriegs die Befürchtung eines Rohstoffmangels ausbreitete, importierten Firmen vorsorglich über ihren aktuellen Bedarf und Deutschlands Zahlungsbilanz verschlechterte sich. Die EZU musste den Abwärtstrend stoppen, ohne Deutschland aus seinen Liberalisierungsverpflichtungen zu entlassen, da dies seinen Nachbarn geschadet hätte.

22 Innerhalb der OEEC gab es weitere Abteilungen, die die Politik der Mitgliedstaaten überwachten. Eine zentrale Rolle kam hierbei dem *Economics Department* zu, das ab 1948 die Wirtschaftsentwicklung beobachtete, um über Bedarf, Verwendung und Erfolg der Marshall-Hilfe zu berichten. Da die EZU über keine eigenen Mitarbeiter verfügte, wurde auf die Arbeit anderer Abteilungen zurückgegriffen. Das *Economics Department* ist auch heute das Herz der OECD.

23 Siehe zum Ablauf Travers (1983: 40), der OEEC-Mitarbeiter war.

24 Kaplan/Schleiminger (1989: 334), beide waren Mitglieder im EZU-*Managing Board*, betonen, dass in keinem einzigen Fall eine Entscheidung der EZU rückgängig gemacht wurde.

Um dem Problem Herr zu werden, entsandte die EZU zwei Experten auf eine Mission nach Deutschland. Sie sollten die Situation sowie die bis dahin ergriffenen Maßnahmen bewerten.²⁵ Auf Grundlage ihres Berichts gewährte das *Managing Board* einen mit Auflagen verbundenen Kredit. Als sich die Zahlungsbilanz 1951 erneut stark verschlechterte und selbst die zusätzlichen Mittel verbraucht waren, führte die deutsche Regierung ihre Importbeschränkungen wieder ein. In der Folge entschieden die Mitglieder der Zahlungsunion über die Ausgabe von Importlizenzen, damit sich die Exportausfälle gleichmäßig auf die anderen Staaten verteilen. Sie griffen damit weit in die Befugnisse eines Nationalstaates ein. Dies war nur möglich, weil Deutschland bereitwillig mit der OEEC kooperierte, um zukünftig als gleichberechtigtes Mitglied behandelt zu werden, und die übrigen Mitgliedstaaten darauf verzichteten, ihre Liberalisierung ebenfalls rückgängig zu machen (Bührer 1990: 160). Aus dem schließlich erfolgreichen Lösen der »deutschen Krise« entwickelte sich die Reputation des *Managing Boards*, die ihm bei der Bewältigung zukünftiger Krisen half (Triffin 1957: 182).

Ein weiteres Element, das im Umgang mit den Mitgliedstaaten etabliert wurde, war die Anhörung nationaler Regierungs- und Zentralbankvertreter durch den EZU-Vorstand. Neben den Missionen unabhängiger Experten in das Mitgliedsland musste dieses seine Politik gegenüber der internationalen Organisation begründen (Eichengreen 1993: 32). Damit kamen im Rahmen der OEEC bereits alle Elemente vor, die ab 1961 die multilaterale Überwachung in der OECD auszeichnen sollten: ein Verhaltenskodex mit den Zielen der Organisation; die Informationspflicht der Mitgliedstaaten; eine unabhängige Berichterstattung des Mitarbeiterstabs; die Bewertung der nationalen Politik durch die Organisation sowie die Möglichkeit, Empfehlungen an die Mitgliedstaaten auszusprechen. Im Gegensatz zur späteren OECD konnte die EZU jedoch ihre Empfehlungen wirkungsvoll durchsetzen. Dem *Managing Board* war die Vergabe von Überbrückungskrediten an Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten gestattet. Ähnlich wie bei der Kreditvergabe des Währungsfonds heute, waren diese an Auflagen für das betreffende Land gebunden. Wie Kapitel fünf zeigt, fehlt ein solches Instrument in den vier Verfahren, die in diesem Buch betrachtet werden. Multilaterale Überwachung ohne Sanktionen wird dann eingesetzt, wenn kein Einvernehmen über klare Regeln, ihre Überprüfung und Durchsetzung erzielt werden kann.

25 Der Bericht von Per Jacobsson und Alec Cairncross findet sich in HAEC, MBC(50)13.

3.2.4 Der mühsame Weg aus der ökonomischen Krise

Mit Hilfe der Europäischen Zahlungsunion war Mitte 1950 der scheinbar unlösbare Knoten Europas ökonomischer Probleme durchschlagen. Dies gelang erst, nachdem die finanzielle Hilfe für Westeuropa durch das *European Recovery Program* aufgestockt und unter dem Dach der auf amerikanisches Verlangen eingerichteten OEEC ein Weg gefunden worden war, die bilaterale Begrenzung innereuropäischen Handels aufzuheben. Weder die Bretton-Woods-Institutionen noch die OEEC in ihrer ursprünglichen Form erreichten die beabsichtigte wirtschaftspolitische Stabilisierung. Zwei Versuche, anhaltenden Bilateralismus zu überwinden, mussten scheitern, bevor – nach erneuter finanzieller Unterstützung durch die USA – dies durch die Europäische Zahlungsunion erreicht wurde. Während schließlich Institutionen entstanden, die erfolgreich konkrete wirtschaftspolitische Probleme lösten, war der Weg zu ihnen durch ein Suchverfahren gekennzeichnet, das einige gescheiterte Versuche enthielt.

Was lässt sich theoretisch aus dem Vorangegangenen ableiten? Der antizipierte Nutzen einer Institution allein führt nicht zu ihrer Gründung, da eine Dilemmasituation verhindern kann, dass die kollektiv überlegene Lösung verwirklicht wird. Da Keohane (1984: Kapitel 8) dieses Problem erkannte, hob er die besondere Rolle der Hegemonialmacht USA bei der Institutionenbildung der Nachkriegszeit hervor. Allerdings verdeutlicht ein erneuter Blick auf den historischen Verlauf, dass es aufgrund der Widerstände europäischer Staaten mehrerer Anläufe und einer Reihe von Zugeständnissen bedurfte, die die Bretton-Woods-Institutionen sowie das Ziel eines raschen Übergangs zum liberalen Welthandel beschädigt zurückließen (Mundell 1969: 479).

The IMF had as a major objective the restoration of convertibility and the elimination of discrimination; while the *raison d'être* of the EPU was discrimination against the dollar as a way of restoring a limited convertibility (albeit in the context of a code of trade liberalization). (James 1996: 76–77)

Für die Zeit bis 1958 lässt sich also eher vom »aufgeschobenen Liberalismus« sprechen als von einem eingebetteten.

Mit der OEEC und vor allem der EZU waren Institutionen entstanden, die der wirtschaftlichen Situation Europas angemessener als die beiden Bretton-Woods-Institutionen waren (Milward/Sørensen 1994: 7). Die Hoffnung, sie könnte ebenfalls die politische Einigung Europas fördern, musste jedoch aufgegeben werden. Ihr Nutzen lag gerade in der Begrenztheit ihrer Aufgaben. Das Muster einer Suche nach den passenden Institutionen, um Europas wirtschaftliche Stabilisierung zu erreichen, wiederholte sich bei der Suche nach einem politischen Rahmen, der vor allem Frankreichs Sicherheitsbedürfnissen gerecht wurde.

3.3 Interessen, nicht Ideen: Der Weg zum Schuman-Plan

Der Beginn der europäischen Integration wird heute auf den 9. Mai 1950 datiert. An diesem Tag verkündete der französische Außenminister Robert Schuman Frankreichs Absicht, die Kohle- und Stahlvorkommen seines Landes und die Deutschlands unter die Aufsicht einer supranationalen Behörde zu stellen, die über die Allokation der Ressourcen verfügen sollte. Dieses Datum wird nachträglich dadurch verklärt, dass in historischen Darstellungen behauptet wird, das Ideal der europäischen Einigung habe die französische Nachkriegspolitik bestimmt. Jean Monnet und Robert Schuman werden in die Ahnengalerie der Befürworter der europäischen Einigung eingereiht, deren Ideen sich schließlich gegen Widerstände durchsetzten und in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mündeten.²⁶ In den nächsten Abschnitten soll dagegen argumentiert werden, dass der deshalb nicht weniger bemerkenswerte Strategiewechsel der französischen Regierung Resultat erfolgloser vorangegangener Bemühungen war, die für den eigenen Wiederaufbau und die Kontrolle Deutschlands so wichtige Verfügungsgewalt über die Ressourcen des Ruhrgebiets zu sichern. Die Bereitschaft zur Aufgabe eigener Souveränität entstand erst, nachdem alternative Strategien entweder am Widerstand der Briten oder der USA gescheitert waren.

3.3.1 Frankreichs Nachkriegspolitik: Wirtschaftlicher Wiederaufbau und die Kontrolle Deutschlands

Zwei miteinander zusammenhängende Ziele bestimmten Frankreichs Nachkriegspolitik: Den Wiederaufbau der Wirtschaft mit ihrer Modernisierung zu verbinden und Deutschland ökonomisch in Zukunft überlegen zu sein. Dieses zweite Ziel hatte eine unmittelbare sicherheitspolitische Bedeutung. Der Weg dorthin lag in der Kontrolle der deutschen Kohle- und Stahlvorkommen im Saarland und an der Ruhr. Der Monnet-Plan wirtschaftlicher Modernisierung ließe sich nur verwirklichen, wenn Frankreich ungehinderten Zugriff auf diese Ressourcen haben würde (Dinan 1999: 19). Das innenpolitische Ziel eines schnellen Wiederaufbaus war untrennbar mit dem außenpolitischen Sicherheitsbedürfnis gegenüber dem östlichen Nachbarn verbunden. Eine Schlüsselrolle für beide kam dem Ruhrgebiet zu (siehe Gillingham 1987: 4).

In dem Versuch, die Bedeutung von Ideen für den Beginn der europäischen Integration nachzuweisen, argumentiert Parsons (2002: 57–58, 2003: 23), dass

26 So beginnt Urwin (1995) seine Darstellung der Geschichte der europäischen Integration mit dem Kapitel »The Persisting Idea of Europe«, und Heater (1992) verfolgt die Idee eines geeinten Europas bis zu Karl dem Großen zurück.

in der Nachkriegszeit für Frankreich drei realistische Möglichkeiten bestanden, seine Ziele zu verwirklichen: erstens, die direkte Kontrolle Deutschlands durch die Besatzungsmächte, insbesondere mit Hilfe der USA; zweitens, eine enge Zusammenarbeit mit Großbritannien, um in einer gemeinsamen Allianz die mögliche Dominanz Deutschlands dauerhaft zu verhindern; schließlich, drittens, eine engere Verbindung mit Deutschland selbst, bei der beide Staaten auf Souveränität zugunsten einer supranationalen Organisation verzichten. Da alle drei Optionen innenpolitisch Unterstützung fanden, gab, so Parsons (2002: 61), der Integrationswille führender französischer Politiker den Ausschlag für die dritte.

Um zu überzeugen, ist diese Argumentation darauf angewiesen, dass die drei Möglichkeiten innen- sowie außenpolitisch tatsächlich durchsetzbar gewesen wären. Blickt man jedoch auf die historische Folge der Ereignisse, lässt sich diese Sichtweise nicht aufrechterhalten. Die ersten beiden Strategien waren auf die Zusammenarbeit mit den USA beziehungsweise mit Großbritannien angewiesen, die jedoch eine Deutschlandpolitik verfolgten, die zunehmend in Widerspruch zur französischen stand. Erst nachdem zwei Optionen blockiert waren, entschied sich die französische Regierung für die dritte. Die vermeintlich gangbaren Alternativen stehen also nicht gleichrangig nebeneinander, sondern folgen sequenziell aufeinander.²⁷

1946 hatte Frankreich im Alliierten Kontrollrat die dauerhafte Loslösung des Ruhrgebiets von Deutschland gefordert. Seine Ressourcen sollten den Nachbarstaaten zugänglich gemacht werden.²⁸ Unter dem Namen *Ruhr-Rhénanie* sollte ein von Restdeutschland unabhängiger Staat entstehen, dessen Rohstoffvorkommen international kontrolliert würden. Dieser Vorschlag traf auf wenig Gegenliebe bei der britischen Labour-Regierung, die eine Verstaatlichung der Minen in Landesbesitz anstrebte (Gimbel 1968: 207). Sie fürchtete darüber hinaus, die Besatzungskosten für die britische Zone könnten ohne die Einnahmen aus der Kohleförderung untragbar hoch werden. Sowohl die französische als auch die britische Vorstellung wurde von der US-Regierung zurückgewiesen, die immer stärker erkannte, und darin von den Benelux-Länder unterstützt wurde, dass der deutsche Wiederaufbau für den europäischen notwendig war. Deshalb schloss sie Westdeutschland in den Marshall-Plan ein und einigte sich schon 1947 mit Großbritannien darauf, eine höhere industrielle Produktion in ihren Besatzungszonen zuzulassen.

Während der Sechsmächtekonferenz (der Westalliierten und der Benelux-Staaten) in London 1948, die über die Zukunft Westdeutschlands entschied, gab

27 Siehe die Darstellung der französischen Ruhrpolitik bei Poidevin (1979), die dieses Argument unterstützt.

28 Ausführlicher zu Frankreichs Ruhrpolitik Gillingham (1991: 148–177).

die französische Regierung ihre ursprüngliche Position auf und forderte nur noch die »Internationalisierung« des Ruhrgebiets, worunter sie die Kontrolle der Minen und die Verteilung der geförderten Kohle verstand (Milward 1982: 520). Auch diese Forderung ging den USA zu weit. Stattdessen wurde die Internationale Ruhrbehörde mit beschränktem Kontrollrecht eingerichtet. Diese finanziell und personell unzureichend ausgestattete Behörde stellte für Frankreich jedoch kein geeignetes Instrument zum Erreichen seiner Ziele dar (Hogan 1987: 364; Kipping 1996: 342).

Die amerikanische Politik zielte spätestens ab 1948 zunehmend darauf ab, Deutschlands wirtschaftliche Stärke für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und als Bollwerk gegen die sozialistischen Staaten zu nutzen. Den geeigneten Rahmen für die politische Kontrolle Deutschlands sahen die USA in der OEEC. Für Frankreich gab es nach der Staatsgründung der Bundesrepublik (1949) immer weniger Möglichkeiten der direkten Kontrolle. Die Option, Deutschland mit Hilfe der USA dauerhaft zu beherrschen, bestand nicht mehr.

Doch auch die zweite Option, die OEEC unter französisch-britischer Führung für die eigenen Ziele zu nutzen, ließ sich nicht durchsetzen, da Großbritannien ein »schwieriger Partner« (George 1990) blieb und jedes weit reichende Engagement auf dem Kontinent ablehnte.²⁹ Aber auch Frankreich räumte, so lange es noch auf eine direkte Kontrolle Deutschlands hoffte, der von den USA geforderten permanenten Organisation keinen Einfluss auf die eigene Politik ein. Die britische Regierung wollte stattdessen die NATO als Sicherheitsgarant weiter stärken, ihre außenpolitische Bindung an die USA sowie die wirtschaftliche Verflechtung mit dem Commonwealth beibehalten (Bullen 1988: 19). In der Besatzungspolitik hatte sich Großbritannien schon früh mit den Amerikanern auf ein gemeinsames Vorgehen geeinigt und Frankreich erhielt wenig Unterstützung für die eigene Position. Den Ärmelkanal zu überbrücken schien aus britischer Sicht oft schwieriger, als den Atlantik zu überqueren.³⁰

Für Frankreich stellte sich seine Deutschlandpolitik 1950 als dramatischer Misserfolg dar. Seine politischen Einflusschancen schwanden mit der abnehmenden Bereitschaft der USA und Großbritanniens, eine restriktive Politik gegenüber Deutschland zu verfolgen. Gleichzeitig lagen die wirtschaftlichen Ziele des Monnet-Plans in weiter Ferne. Die Modernisierung der eigenen Kohleförderung und Stahlproduktion hatte bis dahin wenig Erfolg gehabt. Die Abhängigkeit von Importen war nicht überwunden. Im Gegenteil, Frankreich blieb auf Importe gerade auch aus Deutschland angewiesen (Lynch 1988: 119):

29 Monnet (1988: 354–380) beschreibt in seinen Memoiren den erfolglosen Versuch, Großbritannien zu einer aktiveren Rolle auf dem Kontinent zu bewegen, und stellt dies als einen Grund für den Strategiewechsel der französischen Außenpolitik dar.

30 Ausführlicher zur britischen Europapolitik Greenwood (1992: 7–41).

By mid-1950, then, all lines of French policy had been stymied. The French had not been able to forge a European union balanced between Britain and Germany, not a continental system that excluded the Germans. They were certain that Germany's power would continue to grow as the United States pushed forward with plans to loosen the remaining restriction on German production. ... Time was running out for the French. They had to strike a deal with the government in Bonn while they still had the upper hand, and they had to do so even if it meant risking the future of Anglo-French cooperation on which they had earlier pinned the hopes for security against the Germans. The result was a dramatic reassertion of French leadership on the Continent. (Hogan 1987: 365–366)

Nach zwei gescheiterten Anläufen, das »deutsche Problem« zu lösen, leitete die französische Regierung mit dem Schuman-Plan einen Strategiewechsel ein. Sie ergriff die dritte der beschriebenen Möglichkeiten, weil sie die einzig verbliebene war.³¹ Das Ausmaß dieses Strategiewechsels zeigte sich in der Bereitschaft, den zuvor stets abgelehnten Souveränitätstransfer nun als Grundlage des Verhältnisses zwischen Deutschland und Frankreich zu machen.

Die Entscheidung für die Integration war dennoch mutig, da sie fünf Jahre nach Kriegsende innenpolitisch umstritten blieb.³² Sie hatte aber keinen idealistischen Ursprung, sondern folgte wie die Politik zuvor einem doppelten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Kalkül.³³ Die künftige Zusammenarbeit sollte Krieg zwischen den beiden Ländern »undenkbar« und »materiell unmöglich« machen, da die resultierenden Kosten zu hoch sein würden. Gleichzeitig sollte die Hohe Behörde »die Modernisierung der Produktion und die Verbesserung der Qualität, die Lieferung von Kohle und Stahl auf dem französischen und deutschen Markt ... zu den gleichen Bedingungen« sicherstellen.³⁴ Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die im Juli 1952 ihre Arbeit aufnahm, setzte den Monnet-Plan mit anderen Mitteln um.

Die Sequenz der historischen Ereignisse zeigt, weshalb die noch 1948 am wenigsten wahrscheinliche Möglichkeit des Umgangs mit dem deutschen Problem gewählt wurde. Mit der EGKS wurden erstmals nationale Hoheitsrechte auf eine supranationale Behörde übertragen. Die institutionelle Architektur der

31 Frankreichs europapolitische Initiativen folgten aus einer »Zwangslage«, so Poidevin (1990).

32 Wie groß das Misstrauen gegenüber Deutschland war, zeigt das folgende Zitat, in dem sich der Autor mit der Frage beschäftigt, ob Frankreich mit Deutschland gleichberechtigt zusammenarbeiten sollte: »There is a fundamental choice to be made concerning Germany's good faith and power in the present and future. France, knowing how easily an apparently democratic and peace-loving government may give place to a dictatorial and aggressive government in Germany, now hesitates in that choice, and this can, of course, have important effects on the whole European policy of defense against the Soviet Union« (Chaumont 1950: 243). Der Aufsatz erschien im selben Monat, in dem Schuman seine Rede hielt.

33 Diese Argumentation folgt der Milwards (1984: 492) und Kippings (1996: 337).

34 Die Zitate stammen aus der Rede Robert Schumans vom 9. Mai 1950.

Montanunion, die in die Römischen Verträge übernommen wurde, sollte in den folgenden Jahren für die Mitgliedstaaten vorteilhafte Kompromisse ermöglichen.³⁵ Die so entstandene Gemeinschaftsmethode, bei der die Kommission das Initiativrecht hat und der Gerichtshof das Gemeinschaftsrecht auslegt, unterschied die EG von anderen internationalen Organisationen. Sie war deshalb weniger auf Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit angewiesen als die OECD oder der Währungsfonds, die aufgrund fehlender Zentralisierung Verfahren finden mussten, mit denen zumindest eine gewisse Abstimmung nationaler Politik möglich war. Es ist also kein Zufall, dass multilaterale Überwachung zuerst in den traditionelleren internationalen Organisationen entstand. Weshalb die EU in den neunziger Jahren, obwohl sie inzwischen in den Augen vieler Beobachter einem föderalen Staat mehr ähnelt als einer internationalen Organisation, dennoch auf deren klassisches Instrumentarium zurückgreift, ist die Leitfrage dieser Untersuchung.

3.3.2 Politische Stabilisierung und aufgeschobener Liberalismus

Sechs europäische Staaten folgten dem Aufruf Schumans und unterzeichneten am 18. April 1951 in Paris den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion): Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Dieses Europa der Sechs stellte sich als geeignetes Forum für Übereinkünfte im gegenseitigen Interesse dar. Weitere Integrationsversuche, die umfassende Souveränitätstransfers verlangten, scheiterten in der Folge. Weder die Europäische Verteidigungsgemeinschaft noch die Europäische Politische Gemeinschaft, die starke supranationale Akzente setzten, ließen sich verwirklichen.³⁶ Die sektorale Wirtschaftsintegration führten dagegen die Römischen Verträge mit Euratom (Europäische Atomgemeinschaft) sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) fort (siehe Abschnitt 4.1.1).³⁷

Mit der »kleineuropäischen« Lösung war es gelungen, Institutionen zu schaffen, die Frankreichs Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen gegenüber Deutsch-

35 Ausführlicher zu den vier Institutionen der EGKS – Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof – Rittberger (2001).

36 Furniss (1953: 200) betont, dass die Gründe für Frankreichs Zurückhaltung gegenüber einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft die gleichen sind, die wenige Jahre zuvor zum Schuman-Plan führten: die Angst, Deutschland erneut ökonomisch und militärisch unterlegen zu sein.

37 Der Neofunktionalismus machte aus der praktischen Not eine theoretische Tugend und postulierte, dass sektorale Vergemeinschaftung eine Dynamik entwickeln würde, die weitere Integrationsschritte nach sich zöge. Da, wie in der christlichen Eschatologie für den Beginn des Gottesreichs, kein Zeitpunkt genannt wurde, bis wann die europäischen Nationalstaaten in einem gemeinsamen Föderalstaat aufgehen würden, widerlegten gescheiterte Integrationsbemühungen nicht die grundlegende These.

land berücksichtigten. Neben die wirtschaftliche trat die politische Stabilisierung Europas. Das nun Erreichte unterschied sich allerdings erheblich von den ursprünglichen amerikanischen Nachkriegsplänen. Weder der rasche Übergang zu einem liberalen Handelssystem noch die politische Einigung der westeuropäischen Staaten durch die OEEC war gelungen, und der Weg, den die EGKS-Staaten einschlugen, brachte sie zwar der amerikanischen Forderung nach einem einheitlichen Markt näher, aber sein Preis war eine stärkere Abschottung nach außen sowie Handelsdiskriminierungen gegen die Vereinigten Staaten. Um der Stabilisierung Europas willen akzeptierten die USA die Doppelbewegung aus geografischer Verengung und aufgeschobenem Liberalismus (Diebold 1960: 2).

Die Richtung dieser Bewegung lässt sich auch an dem unterschiedlichen Gebrauch des Begriffs »Integration« verdeutlichen. Dieser Begriff wurde durch amerikanische Politiker in den europäischen Sprachgebrauch eingeführt:

Die Amerikaner hatten den europäischen Regierungen für die Gewährung der Marshallplan-Hilfe drei Bedingungen gestellt: sie sollten ein gemeinsames Programm erarbeiten, eine gemeinsame Organisation errichten und Westdeutschland wirtschaftlich einbeziehen. Für alle drei Aufgaben setzte sich in den folgenden Monaten allmählich der Begriff Integration durch. »Program integration«, »organisational integration« und »integration of Western Germany« sollten gleichermaßen zur »closer integration of Western Europe« führen. (Herbst 1986: 173–174)

In diesem ursprünglichen Gebrauch war der Integrationsbegriff an den wirtschaftlichen Liberalismus gebunden, er leitete sich von der Marktintegration ab. Diese Konnotation verlor schon mit der Schuman-Rede an Bedeutung und wurde in der Folge durch ein politisches Integrationskonzept ersetzt, das nicht mehr die regionale Integration als zwingende Vorstufe zur weltwirtschaftlichen sah, sondern im Gegenteil lange Zeit in Widerspruch zu ihr stand und in Europa eine vor Außenkonkurrenz geschützte, sektoral begrenzte regionale Zusammenarbeit meinte (Romero 1994: 180). Seine Attraktivität gewann das neue Integrationskonzept nach innen, weil es Regierungen half, den Klassenkompromiss der Nachkriegszeit zu schließen. Der US-amerikanische *New Deal* stand Pate für den Versuch, antagonistische Interessen in gemeinsame Produktivitätskoalitionen einzubinden (Maier 1987a: 141). Das Bemühen um gesellschaftlichen Konsens verkörperten in Westeuropa am stärksten die christdemokratischen Parteien, die nach dem Zweiten Weltkrieg ihre konfessionelle und soziale Basis erweitert hatten. Ihnen kam eine Schlüsselrolle in der Stabilisierung der Nachkriegszeit zu, da sie die politische Mitte im Parteiensystem besetzten, den Ausbau des Wohlfahrtsstaates förderten und entschlossen für Westbindung und europäische Integration eintraten (Hanley 2003: 233). Nicht zufällig waren Christdemokraten – Schuman, De Gasperi, Adenauer – die Architekten der europäischen Integration. Die gemeinsamen Politiken der EGKS und der EWG (nicht zuletzt

die Agrarpolitik) waren das außenpolitische Komplement zur innenpolitischen Strategie, Landwirte und Arbeitnehmer einzubinden und ihre Einkommen dauerhaft zu sichern. Nicht durch die rasche Öffnung für den Weltmarkt, sondern durch die Steuerung der Preise und der Nachfrage sowie den Ausbau des Wohlfahrtsstaates konsolidierte sich der Nationalstaat:

The common policies of the European Community came into being in the attempt to uphold and stabilize the post-war consensus on which the European nation-state was rebuilt. They were a part of the rescue of the nation-state. (Milward 2000: 44)

Von außen erschienen die Europäischen Gemeinschaften gerade wegen ihrer Schutzfunktion für die Teilnehmer als unrechtmäßige Diskriminierung der Nichtmitglieder. Dass Dauer und Dynamik der europäischen Integration durch die Fähigkeit, Kompromisse auf Kosten Dritter zu schließen, gefördert wurde, ist ein in der Forschung wenig herausgehobener Faktor.³⁸

3.4 Die Bedeutung historischer Sequenzen für die formative Phase der Nachkriegszeit

Dieses Kapitel hat sich mit der formativen Phase der Nachkriegszeit beschäftigt. 1958, am Ende dieser Phase, existierte die grundlegende Institutionenarchitektur der drei untersuchten internationalen Organisationen, die bis heute besteht. Daran anschließende Weiterentwicklungen bewegten sich entlang des etablierten Pfads. Einmal geschaffene Institutionen begrenzen zum einen den Handlungsspielraum der an sie gebundenen Akteure, aber sie bieten gleichzeitig die Möglichkeit, leichter zu einer Handlungsabstimmung zu kommen. Der Erfolg der Europäischen Gemeinschaften liegt darin, dass sie – auch aufgrund der anfangs kleinen Mitgliederzahl – eine besonders günstige Opportunitätsstruktur für die Kompromissbildung hatten. Wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten zu einer Übereinkunft kommen wollten, verfügten sie über schon bestehende Institutionen, die dies erleichterten. Die Dauerhaftigkeit von Institutionen liegt auch in ihrer bloßen Existenz begründet: Bestehendes zu nutzen, ist leichter als Neues zu schaffen.

Die Sequenz und der Zusammenhang der Entstehung von IWF, OECD und europäischer Integration verdeutlichen das Puzzle, dem hier nachgegangen wird. Durch die geografische und thematische Verengung des Kooperationsrahmens

38 Der Neorealismus argumentiert jedoch, dass erst die von den USA gewährleistete Sicherheit in der bipolaren Stabilität der Nachkriegszeit es den europäischen Staaten ermöglichte, wirtschaftspolitisch zu kooperieren; siehe Waltz (1979: 70–71).

gelang die Stabilisierung Nachkriegseuropas. Statt eines weltweiten Wirtschaftsregimes oder eines gesamteuropäischen Marktes war das Ergebnis ein Sechserklub, dessen Mitglieder ihre privilegierten Beziehungen miteinander gegenüber Resteuropa sowie den USA verteidigten. Diese Gruppe von Ländern einigte sich auf ein supranationales Kooperationsmodell, das sich von anderen internationalen Organisationen abhob und dies in vielen Bereichen bis heute tut. Aber gerade als der Unterschied am größten scheint, nach der Entscheidung für die Europäische Währungsunion, greifen die EU-Staaten auf jene Instrumente zurück, die andere Organisationen, vor allem die OECD und der Währungsfonds, seit Jahrzehnten nutzen.

Neben seiner Bedeutung für die hier verfolgte Fragestellung ist der Blick auf historische Sequenzen auch theoretisch relevant. So betont die aktuelle Literatur zum historischen Institutionalismus den Nutzen temporaler Sequenzen (Büthe 2002; Lieberman 2001; Rueschemeyer/Stephens 1997). Im Nachweis, dass ein bestimmtes Ergebnis nur durch die vorangegangene Folge von Ereignissen erklärt werden kann, liegt die besondere Stärke dieses Ansatzes. Für die formative Phase der Institutionenbildung in der Nachkriegszeit lassen sich insbesondere vier Aspekte nennen, die die Bedeutung von Sequenzen hervorheben:

1. Der Entstehungszusammenhang von IWF, OEEC und EGKS wird nur deutlich, wenn sie nicht unabhängig voneinander betrachtet werden. Aus den partiellen Erfolgen, aber noch stärker aus ihren Misserfolgen erklärt sich, weshalb eine anhaltende Dynamik der Institutionenbildung bestand.
2. Die Schwierigkeit tritt hervor, nationale und internationale Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Die Institutionen, die schließlich gefunden wurden, entstanden aus einem Trial-and-Error-Verfahren, bei dem nicht von Anfang an absehbar war, welches Ergebnis folgen und welche Institution überdauern würde. Eine Reihe von Institutionen scheiterten oder wurden, wie der Europarat, marginalisiert.
3. Da eine neu geschaffene Institution ältere selten restlos ersetzt, können sie in Konkurrenz zueinander treten. Mit dem Marshall-Plan und der OEEC verlor der Währungsfonds in Europa an Einfluss. Der Misserfolg der OEEC, eine Lösung für das »deutsche Problem« zu finden, führte zum Schuman-Plan und zum Europa der Sechs, das sich als wirkungsvolleres politisches Gestaltungszentrum erwies. Auf der anderen Seite beraubte gerade der Erfolg, durch die Zahlungsunion den Weg für eine Eingliederung Europas in den Weltmarkt zu bereiten, die OEEC ihrer wichtigsten Funktion. Ende der fünfziger Jahre übernahmen der Währungsfonds sowie die Europäischen Gemeinschaften ihre vormaligen wirtschaftspolitischen Aufgaben. Für die OEEC als transatlantische Organisation mussten neue Aufgaben gefunden werden.

Ohne den Blick auf die historische Sequenz lässt sich das unwahrscheinliche Ergebnis des Souveränitätstransfers auf die Hohe Behörde in der EGKS nicht verstehen. Weshalb Frankreich entgegen früheren Absichten 1950 zur Aufgabe von Souveränität bereit war, wird nur vor dem Hintergrund des vorangegangenen Scheiterns alternativer Strategien zur Kontrolle Deutschlands verständlich. Das herausragende Merkmal der Montanunion – Supranationalität –, das sie von anderen internationalen Organisationen abhebt, entspringt einer Folge von Ereignissen, die sich nicht beliebig wiederholen lässt.

Kapitel 4

Drei Organisationen suchen eine Aufgabe: Der Beginn weicher Koordinierung

Dieses Kapitel fragt, in welchem wirtschaftlichen und politischen Kontext IWF, OECD und EU multilaterale Überwachung in ihrer heutigen Form einführten. Reagierten sie möglicherweise auf die gleichen Probleme wirtschaftlicher Verflechtung? Mit Balassa (1961: 6) lassen sich fünf Stufen wirtschaftlicher Integration unterscheiden: (1) Freihandelszone, (2) Zollunion, (3) Gemeinsamer Markt, (4) Wirtschaftsunion sowie (5) vollständige Integration (nicht nur wechselseitige Abstimmung, sondern Vereinheitlichung der Politiken). Eine Zollunion sieht im Gegensatz zur Freihandelszone die Abschaffung der Binnenzölle und einen gemeinsamen Außenzoll vor.

Als die OECD ihre multilaterale Überwachung begann, waren die Verhandlungen über eine Freihandelszone der früheren OEEC-Mitglieder – also über die erste Stufe wirtschaftlicher Integration – gescheitert. Zudem erfüllte das Bretton-Woods-System nach dem Ende einer langen Übergangsphase als faktischer Dollar-Standard seine ursprünglichen Aufgaben, die zuvor von der OEEC wahrgenommen worden waren. Die Zeit nach 1958 war durch ein klares Regelsystem und stabile Wechselkurse gekennzeichnet. Zu dieser Zeit war die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Koordinierung gering, sie konnte sich auf Schnittstellenmanagement beschränken.

Als der Währungsfonds hingegen mit dem *second amendment* seiner Gründungsverträge die multilaterale Überwachung auf alle Mitglieder ausweitete, war das Bretton-Woods-System zusammengebrochen. Die Kapitalmobilität war so stark angestiegen, dass stabile Wechselkurse und eine autonome Geldpolitik immer weniger miteinander vereinbar waren. Auf diese veränderte wirtschaftliche Situation reagierten die IWF-Mitglieder höchst unterschiedlich. Es bestand keine Einigkeit darüber, wie das internationale Währungssystem zu gestalten sei. Angesichts einer heterogenen Politik der Mitglieder und des Endes des keynesianischen Nachkriegskonsenses traten Überwachung und Diskussion diskretionärer Entscheidungen an die Stelle der früheren Regeln. Die Bedeutung des Währungsfonds nahm damit für die entwickelten Staaten weiter ab.

Schließlich führte die Europäische Union multilaterale Überwachung ein, nachdem sie den Gemeinsamen Markt – Balassas dritte Stufe wirtschaftlicher

Integration – verwirklicht hatte, und mit dem Maastrichter Vertrag die Weichen für die Wirtschafts- und Währungsunion gestellt waren. Als die Integration am weitesten ging, wählten die Mitgliedstaaten die weichste Form wirtschaftspolitischer Koordinierung. Wie schon die OECD Anfang der sechziger Jahre und der IWF in den Siebzigern, stand die EU unterschiedlichen Interessen ihrer Mitglieder und dem mangelnden Willen gegenüber, Souveränität abzugeben. Welche Spannungen sich aus der asymmetrischen Integration in der Währungsunion ergeben, behandelt das siebte Kapitel.

4.1 Von der OEEC zur OECD

Wie im letzten Kapitel gezeigt wurde, gab es schon in der OEEC einen Vorläufer multilateraler Überwachung. Als sie eingeführt wurde, verfügte die Organisation durch amerikanische Unterstützung über finanzielle Anreize und Sanktionsmöglichkeiten, die die Mitgliedstaaten zur Kooperation zwangen. Mit der Kreditvergabe der Europäischen Zahlungsunion konnte die OEEC auf die nationale Politik Einfluss nehmen. Darüber hinaus erforderten die Verteilung der Marshall-Hilfe und ab 1950 der *Code of Liberalization* eine genaue Kenntnis der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Um den Informationsbedarf abdecken zu können, entwickelte die OEEC in mehreren Schritten ein Überwachungsverfahren. Dies geschah vor allem in Reaktion auf wiederkehrende Zahlungsbilanzkrisen, die den vorgesehenen Abbau mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen infrage stellten.

Das so entstandene Verfahren multilateraler Überwachung blieb auch nach dem Übergang zur OECD erhalten. Doch die früheren Sanktionsinstrumente bestanden nicht länger. Nach 1958 konnten die beteiligten Regierungen keine Übereinkunft über die Aufgaben der neu zu formierenden transatlantischen Organisation erzielen. In dieser Situation erlaubte der Rückgriff auf das schon in der OEEC erprobte, weiche wirtschaftspolitische Koordinierungsverfahren, das einen regelmäßigen, aber unverbindlichen Meinungsaustausch vorsah, überhaupt zu einer Einigung zu gelangen.

4.1.1 Die OEEC und das Ende der Nachkriegszeit

Zwei Ereignisse kennzeichneten 1958 das Ende der europäischen Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg. Zum einen traten am 1. Januar die Römischen Verträge in Kraft. Mit ihnen wurde die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) um die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) sowie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ergänzt. Nach dem Scheitern der Ver-

teidigungsgemeinschaft (1954)¹ konzentrierten sich die Montanunion-Staaten auf das Feld wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Den Kern bildete die EWG, mit der in den nächsten zwölf Jahren eine Zollunion zwischen den sechs Unterzeichnerländern etabliert werden sollte. Die erneute Entscheidung für eine solche »kleineuropäische« Initiative war auch das Ergebnis vergeblicher Versuche, im Rahmen der OEEC zu einem Abbau von Zöllen zu kommen. Mit dem Liberalisierungskodex waren in den fünfziger Jahren zwar die quantitativen Einfuhrbeschränkungen fast vollständig aufgelöst worden, aber gegen eine weitere Liberalisierung sperrte sich die britische Regierung. Ihr Widerstand gab den Ausschlag, dass nur die EGKS-Länder ab 1955 über die Zollunion verhandelten (Bertrand 1956: 572).

Das zweite Ereignis war der Übergang der meisten europäischen Staaten zu konvertierbaren Währungen. Mit diesem Schritt erfüllten sie schließlich eine der Kernforderungen des Bretton-Woods-Abkommens von 1944. Durch die Europäische Zahlungsunion war eine deutliche Ausweitung des Handels zwischen den Teilnehmerländern gelungen. Gegenüber Drittländern bestand jedoch noch immer eine Währungsschranke, da das Handelsvolumen bilateral geregelt wurde, um Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu vermeiden. Indem die europäischen Staaten nun ohne Beschränkung den Umtausch inländischen Geldes in ausländische Zahlungsmittel gewährten, hoben sie die bis dahin bestehende Sonderstellung des gemeinsamen Handels auf. Das von den USA mit dem Marshall-Plan verfolgte Ziel, über regionale Kooperation die Eingliederung Europas in die Weltwirtschaft zu erreichen, erfüllte sich 1958.

Beide Ereignisse, Währungskonvertibilität und Gründung der EWG, wirkten sich unmittelbar auf die OEEC aus (Burgess et al. 1960: 17). Ihre wirtschaftspolitischen Erfolge stellten sie selbst infrage. Als die Organisation 1948 gegründet wurde, bestanden ihre Aufgaben neben der Verteilung der Marshall-Gelder im Wiederaufbau und der Überwindung des anhaltenden Bilateralismus, um den Handel auszuweiten und zu liberalisieren. Europa sollte von amerikanischer Hilfe unabhängig und Teil der Weltwirtschaft werden. Diese Ziele waren zehn Jahre nach Gründung der OEEC verwirklicht, der weitere Bestand erschien nicht länger notwendig. Darüber hinaus übernahmen andere Organisationen ihre früheren Aufgaben. Der Internationale Währungsfonds überwachte das Wechselkursregime sowie die Zahlungsbilanzen seiner Mitglieder. Bei Ungleichgewichten der Handelsbilanzen war er es, der Kredite an die Mitgliedstaaten vergab und Wechselkursanpassungen genehmigen musste. Auch die Handelsliberalisierung wurde nun nicht mehr in der regional begrenzten OEEC verhandelt, sondern durch das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) geregelt.

1 Dies sollte sich in der ersten Hälfte der sechziger Jahre mit dem »Fouchet-Plan« wiederholen. Er sah eine engere Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik vor (Bodenheimer 1967).

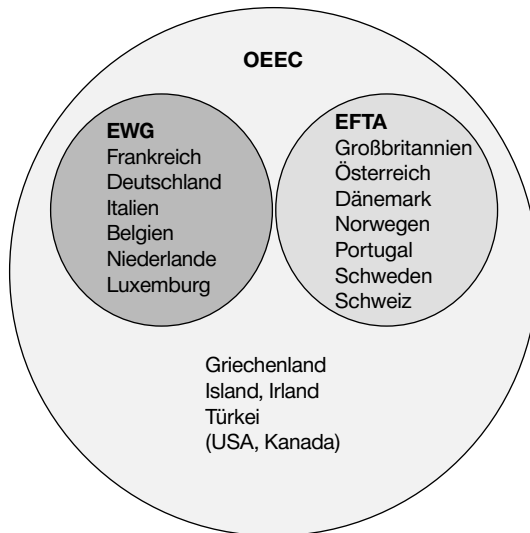
Noch wichtiger waren jedoch die Entwicklungen innerhalb Europas. Wie im letzten Kapitel gezeigt wurde, entstand der Schuman-Plan, weil die OEEC Frankreichs Sicherheitsbedürfnis gegenüber Deutschland nicht befriedigte. Acht Jahre später hatte sich die EGKS aber auch als wirkungsvolles Instrument zur Abstimmung der Interessen ihrer Mitglieder erwiesen. Wenngleich es noch immer keinen Markt mit einheitlichen Preisen für Kohle und Stahl gab, waren Protektionismus und Preisdiskriminierungen so weit zurückgedrängt worden, dass ein grenzüberschreitender Handel möglich wurde (Sanderson 1958: 193–194). Die Modernisierung der französischen Industrie hatte zudem ihre Wettbewerbsfähigkeit deutlich verbessert. Durch diese Erfolge ermutigt, wollten die Mitgliedstaaten der Montanunion die wirtschaftliche Integration durch eine Zollunion vertiefen. Der dann festzulegende gemeinsame Außenzoll hätte die OEEC in Kern- und Resteuropa gespalten.

Als der britischen Regierung bewusst wurde, dass die EGKS-Staaten nach der Konferenz von Messina und mit dem Spaak-Report (hierzu Bertrand 1956) eine Einigung über weitere Integrationsschritte anstrebten, änderte sie ihre zuvor abwehrende Haltung gegenüber einer Absenkung der Zölle. In Umkehrung der früheren Position forderte Großbritannien ab 1956 eine Freihandelszone aller OEEC-Staaten. In ihr sollten die Zölle zwischen den Mitgliedstaaten aufgehoben werden, aber jeder Staat weiterhin in der Lage sein, nach eigenem Ermessen gegenüber Drittländern Zölle zu erheben (George 1990: 27). Durch diesen im Vergleich zur Zollunion weniger anspruchsvollen Vorschlag wollte die britische Regierung ihren Einfluss in Europa wahren. Aus ihrer Sicht galt es, eine Zollbarriere innerhalb der OEEC zu verhindern. Dabei unterschätzte Großbritannien jedoch das Interesse der »Sechs« an verstärkter Zusammenarbeit. Gerade infolge des Scheiterns der EVG bemühten sich diese um einen Erfolg in der Wirtschaftspolitik (Kitzinger 1960: 29–31).

Die britische Regierung konnte bei ihrem Ansinnen dennoch auf Verbündete auch in anderen Staaten hoffen. Vor allem Ludwig Erhard, Wirtschaftsminister der Regierung Adenauer, vertrat eine liberale Außenhandelspolitik. In den konkurrierenden Verhandlungen über die EWG und die Freihandelszone befürwortete Erhard letztere.² Dass die Entscheidung 1956/1957 für die EWG fiel, lag an der überragenden politischen Bedeutung, die Adenauer der engen Anbindung Deutschlands an Frankreich einräumte (Lynch 1994: 84; Camps 1959: 34). Wirtschaftliche Überlegungen mussten hinter dem Primat der Politik zurückstehen (Lee 1995: 44).

2 Zu dem – letztlich an Adenauer gescheiterten – Versuch Großbritanniens, Erhard als Verbündeten für die Freihandelszone zu gewinnen, siehe Greenwood (1992: 65–67).

Abbildung 4-1 OEEC-, EFTA- und EWG-Staaten



Während verschiedene OEEC-Arbeitsgruppen noch über die Möglichkeit einer Freihandelszone berieten, hatten sich Frankreich, Italien, die Benelux-Staaten und Westdeutschland bereits geeinigt. Am 25. März 1957 unterschrieben sie in Rom den EWG-Vertrag. Durch diese Entscheidung verschärfte sich die Frontstellung zwischen dieser Gruppe und den verbleibenden OEEC-Mitgliedern. Die endgültige Entscheidung gegen eine Freihandelszone der gesamten OEEC-Staaten fiel mit der Wahl de Gaulles zum französischen Staatspräsidenten im Mai 1958. Er sah keinen Vorteil in einer Freihandelszone, der nicht ebenso durch die EWG erzielt werden könnte, wohl aber die Gefahr größerer Konkurrenz durch britische Unternehmen einerseits und landwirtschaftliche Produkte aus dem Commonwealth andererseits. Ende 1958 waren die Verhandlungen über eine Freihandelszone gescheitert (Camps 1959: 21, 27, 37; Diebold 1963: 668).

Dies führte im Dezember 1959 zur Gründung der *European Free Trade Association* (EFTA) durch Großbritannien, Österreich, Schweden, Norwegen, Dänemark, Portugal und die Schweiz. Innerhalb der OEEC waren somit zwei Staatengruppen mit ihrer jeweils eigenen Organisation entstanden. Vier Mitgliedsländer waren darüber hinaus weder Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften noch der EFTA, während die USA und Kanada assoziierte Mitglieder der OEEC blieben (siehe Abbildung 4-1).

Zusammengenommen bedeuteten die Entwicklungen zwischen 1958 und 1960, dass die OEEC nicht länger das geeignete Kooperationsforum ihrer Mitglieder sein konnte. Die EWG-Staaten konzentrierten sich auf die ehrgeizigeren Ziele der Römischen Verträge, und auch für die EFTA-Mitglieder hatte die OEEC viel von ihrer Bedeutung verloren, da es nicht gelungen war, eine Freihandelszone aller Mitglieder durchzusetzen (Kitzinger 1960: 35–36). Selbst die USA sahen diese Organisation, einst auf ihr Drängen gegründet, nicht länger als wirkungsvolles Instrument zur Durchsetzung der eigenen Interessen an. Ab 1959 begannen die beteiligten Regierungen daher, über die Umgestaltung der OEEC nachzudenken.

4.1.2 Die OECD: Institutionalisiertes Forum der Aussprache

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ging 1961 aus der Krise der OEEC hervor. Die veränderte wirtschaftliche Situation der europäischen Staaten sowie ihre konfligierenden Interessen ließen die OEEC obsolet werden. Bestand anfangs noch die Hoffnung, sie könnte zwischen den EWG- und den späteren EFTA-Staaten vermitteln, wurde 1959 deutlich, dass erstere ein nur noch geringes Interesse an dieser Organisation hatten. Vor allem Frankreich wollte Großbritanniens Einfluss schwächen und sich von der Nichtdiskriminierungspflicht gegenüber den OEEC-Mitgliedern befreien (Aubrey 1967: 23). Vorwiegendes Ziel der EWG war die verstärkte Zusammenarbeit ihrer Mitglieder. Als eine Reform der OEEC als einziger Weg, sie zu erhalten, unausweichlich geworden war, setzten die Mitgliedstaaten im Januar 1960 ein »Komitee weiser Männer« ein. Aufgabe seiner vier Mitglieder war es, in Absprache mit den Regierungen Form und Ziele künftiger Zusammenarbeit zu bestimmen.³ Im Ergebnis sollte die OECD zwar eine größere Mitgliedschaft haben und ein breiteres Themenspektrum als ihre Vorgängerin abdecken, aber sowohl die präzisen Ziele als auch die Mittel ihrer Durchsetzung verlieren. Dass ihre Aufgaben vor allem im unverbindlichen Meinungsaustausch der Mitglieder liegen sollten, spiegelt die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Regierungen wider (Camps 1964: 268–273).

Ziel der amerikanischen Regierung war die verbesserte transatlantische Zusammenarbeit in der Wirtschaftspolitik. Nachdem die Abhängigkeit Europas von den USA abgenommen hatte und die Dollarlücke überwunden war, gab es nur noch geringe Möglichkeiten, auf die Politik europäischer Regierungen Einfluss auszuüben. Die USA hatten während der ersten Jahre die Arbeit der OEEC geprägt, aber die wachsende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit West-

3 Ihr Bericht wurde als OEEC-Dokument veröffentlicht; siehe Burgess et al. (1960).

europas stärkte die politische Unabhängigkeit. Die aus der OEEC hervorgehende Organisation sollte diesem veränderten wirtschaftlichen Kräfteverhältnis Rechnung tragen (Diebold 1963: 672). Eine gleichberechtigte Zusammenarbeit bedeutete für die USA auch mehr internationale Verantwortung der Europäer. Insbesondere sollten sie, nachdem sie selbst von der Marshall-Hilfe profitiert hatten, einen größeren Beitrag zur Entwicklungshilfe leisten. Diese Forderung führte zur Aufnahme des Wortes Entwicklung in den Namen der OECD und machte in den folgenden Jahren die Entwicklungszusammenarbeit zu einem wichtigen Betätigungsfeld.

Eine Organisation, in der sowohl die USA als auch die EWG-Staaten Mitglied sein würden, bot darüber hinaus die Chance, auf die Politik der europäischen Staaten einzuwirken. Zwar hatten die Vereinigten Staaten in der Nachkriegszeit ein gewisses Maß an Handelsdiskriminierung akzeptiert (Diebold 1960: 2), aber ein dauerhaft abgeschotteter, kontinental-europäischer Handelsblock widersprach den eigenen wirtschaftlichen Interessen (Block 1977: 171). Stattdessen sollten die europäischen Staaten in internationale Organisationen mit breiterer Mitgliedschaft eingebunden werden, in denen ein Interessenausgleich gesucht werden konnte. Dies entsprach ebenfalls der Vorstellung der britischen Regierung. Die Entscheidung für die EFTA war vor allem aus politischen Überlegungen gefallen. Sie sollte ein Gegengewicht zur EWG bilden. Wirtschaftlich hatte diese begrenzte Freihandelszone für Großbritannien nur mäßigen Wert. Zum einen waren die wichtigsten Handelspartner nicht Mitglied geworden, und zum anderen verfügten die Schweiz oder Schweden bereits über niedrige Zölle. Sie würden von der Absenkung der britischen Zölle mehr profitieren als Großbritannien selbst (Greenwood 1992: 73).⁴

Der Vorstellung, die zukünftige Organisation zu einem effektiven Kooperationsgremium der entwickelten Staaten auszubauen, stand jedoch von Beginn an die mangelnde Bereitschaft für einen Kompetenztransfer entgegen. Die US-Regierung wollte nicht erneut riskieren, dass der amerikanische Kongress eine internationale Organisation wegen zu weit gehender Befugnisse ablehnte. Die Erfahrung mit der Internationalen Handelsorganisation (ITO), deren Errichtung als dritte Bretton-Woods-Organisation neben Währungsfonds und Weltbank vorgesehen, jedoch vom amerikanischen Kongress nicht ratifiziert worden war, sollte sich nicht wiederholen (Aubrey 1967: 25). In ähnlicher Weise wie sich die Ratifizierungsschwierigkeiten des Maastrichter Vertrages auf die Inhalte des Amsterdamer Vertrages auswirkten (Hug/König 2002), warnte das Scheitern der ITO vor einem substanziellen Kompetenztransfer. Hier traf sich die ame-

4 Angesichts dieser Überlegungen bewarb sich Großbritannien nur ein Jahr später um die Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften.

rikanische Vorsicht mit dem Interesse der EWG-Staaten, jede organisatorische Konkurrenz ihrer privilegierten Zusammenarbeit zu verhindern.

Trotz unterschiedlicher Interessen, die die Staaten mit der Reform der OEEC verbanden, stellten sie nicht die Existenz der Organisation infrage. Sie wollten dieses in der Vergangenheit bewährte Kooperationsforum erhalten. So unterschrieben sie am 14. Dezember 1960 die Verträge, mit denen der Übergang von der OEEC zur OECD geregelt wurde. Nach der Ratifizierung durch siebzehn Staaten konnte die OECD-Konvention am 30. September 1961 in Kraft treten. In ihr werden die Aufgaben der OECD festgelegt (OECD 1960). Sie sollte:

- Zur optimalen Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung sowie unter Wahrung finanzieller Stabilität zu einem steigenden Lebensstandard in den Mitgliedsländern beitragen;
- das wirtschaftliche Wachstum sowohl in ihren Mitgliedstaaten als auch in den Entwicklungsländern fördern;
- die Ausweitung des Welthandels unterstützen.

Zu ihren Aufgaben gehörte darüber hinaus die Koordinierung der Entwicklungshilfe, die Erörterung handelspolitischer Fragen sowie die Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik (Wagner 1999: 57–58).

In vielen Bereichen setzte die OECD die Arbeit ihrer Vorgängerin fort, wenngleich mit deutlich eingeschränkten Befugnissen. Der *Code of Liberalization* – zentrales Instrument der OEEC – wurde ersatzlos gestrichen. Gerade der geregelte Abbau von Handelsbeschränkungen hatte in der Vergangenheit die Überwachung mitgliedstaatlicher Politik notwendig gemacht. In Verbindung mit der Kreditvergabe der Europäischen Zahlungsunion, die die Entwicklung der Zahlungsbilanzen verfolgte, war es dem *Managing Board* möglich gewesen, den Mitgliedstaaten Auflagen für ihre Politik zu erteilen. Am wirkungsvollsten war dies in der »deutschen Krise« gelungen (siehe die Abschnitte 3.2.2 und 3.2.3). EZU und Liberalisierungskodex verbanden die Überwachung der Mitgliedstaaten mit der konditionalen Kreditvergabe.⁵ Ohne diese beiden Instrumente blieb eine nun sanktionslose multilaterale Überwachung übrig. Für Hahn und Weber (1976: 221–222) besteht der Unterschied zwischen der OEEC und der OECD darin, dass erstere über effektive Mittel zur Durchsetzung ihrer Ziele verfügte, während letztere auf die »Entgegennahme der ständigen Berichterstattung der Mitglieder« beschränkt bleibt.

5 Die EZU wurde 1958 vom Europäischen Währungsabkommen (EWA) abgelöst, das ebenfalls die Möglichkeit der Kreditvergabe vorsah (Triffin 1957: 220–228). In Konkurrenz zum Währungsfonds und ohne die Verbindung mit einem klar definierten Zielkatalog, konnte sie nicht an die Bedeutung ihrer Vorgängerin anknüpfen (Hahn/Weber 1976: 242–243). Das EWA galt bis 1972.

Die multilaterale Überwachung der OECD ging somit aus der Arbeit der OEEC hervor (Wagner 1999: 57). Wesentliche Elemente ihrer Durchführung wurden beibehalten. Allerdings stellten die Regierungen sicher, dass aus der Überwachung und Diskussion ihrer Politik keine verbindlichen, sanktionierbaren Anforderungen resultierten. Der gemeinsame Nenner, auf den sich die Beteiligten einigen konnten, war ein »institutionalisiertes Forum der Aussprache« (Hahn/Weber 1976: 222), in dem die nationale Politik wohl besprochen wurde, aber die ausschließliche Entscheidungsgewalt der Regierungen unangetastet blieb. Im Gegensatz zur unmittelbaren Nachkriegszeit gab es keinen dominierenden Akteur, der seine Vorstellung durchsetzen konnte, und keine Übereinkunft, welche Befugnisse die neue Organisation haben sollte. Das resultierende Verfahren, die »OECD-technique«, wird bis heute angewandt und war das erste Beispiel der weichen wirtschaftspolitischen Koordinierung, die sich später in ähnlicher Form beim IWF und der Europäischen Union finden sollte.

Das OECD-Instrument zur multilateralen Überwachung sind regelmäßig durchgeführte Länderexamen (*country reviews*), für die das Sekretariat einen Länderbericht verfasst, der dann im Länderprüfungsausschuss (EDRC) von den Mitgliedstaaten diskutiert und anschließend von ihnen verabschiedet wird (siehe Abschnitt 5.1.1). Dieses seit vierzig Jahren praktizierte Verfahren enthält alle wesentlichen Merkmale, die die Offene Methode der Koordinierung der Europäischen Union als vermeintlich neues Politikinstrument kennzeichnen. So hebt bereits Aubrey (1967: 28–29) hervor, dass die Stärke des sanktionslosen, nichtöffentlichen Meinungsaustausches im wechselseitigen Lernen läge, das durch gegenseitige Kritik ermöglicht werde. Die Diskussion fördere das Bewusstsein der Interdependenz und baue moralischen Druck (»moral suasion«) zur Kooperation auf:

The significant result of having the members compare, analyze, and discuss their policies is a better understanding of each other's problems and a growing recognition of the interdependence of national policies. This is a rather impalpable process that nonetheless has recognizable effects. One effect, to use the analogy of a physical phenomenon, is a kind of »osmosis« – a diffusion of ideas, a better understanding of one country's policies by responsible officials in other countries, and the anticipation of more sympathetic response by others to these policies (and vice versa). This calls for the periodic personal contacts that also engender mutual appreciation and trust. Participants in OECD meetings agree that this intangible element has given them much better insight and influenced their thinking materially. (Aubrey 1967: 144)

Die hier auf die OECD bezogenen Begriffe – Lernen, Politik- und Ideendiffusion, moralischer Druck, wechselseitige Kritik und Vertrauen – werden in vielen gegenwärtigen Beschreibungen der OMK verwandt, ohne dass jedoch auf die Übereinstimmung zwischen den beiden Organisationen hingewiesen wird (zum Beispiel Radaelli 2003: 25–26, 43; Eberlein/Kerwer 2002: 2; Trubek/Mosher 2003: 50).

4.2 Von der Übergangsregel zur Kernkompetenz: Die multilaterale Überwachung des Internationalen Währungsfonds

Die Wirkung internationaler Regeln hängt wesentlich vom Verhalten ihrer Adressaten ab. Dieselben Regeln können zu verschiedenen Zeitpunkten unterschiedlich effektiv sein. Im internationalen Währungssystem entscheiden die Interessen der Regierungen sowie die ökonomische Situation der Länder darüber, wie Regeln angewandt werden. Zwischen 1948 und 1978 bestanden die Verträge des IWF in ihrem Kern unverändert. Dennoch lassen sich mit Blick auf die europäischen Länder (mindestens) drei Phasen unterscheiden. Bis 1958/61 erfüllten diese Staaten zentrale Anforderungen der *Articles of Agreement* nicht. Andere Organisationen übernahmen die Aufgaben, für die der Währungsfonds gegründet worden war, bis 1958 die Nachkriegsphase endete. Zwischen 1960 und 1967 funktionierte das Währungssystem für die industrialisierten Staaten außerordentlich gut. Die Wechselkurse waren stabil und die Zahlungsbilanzungleichgewichte moderat. Ab 1967 geriet das System jedoch unter Druck und im Zweijahresrhythmus kam es zu Eruptionen, die schließlich zu seinem Ende führten. Das erste Anzeichen war die Abwertung des britischen Pfund im November 1967. Nur zwei Jahre später waren Frankreich und Deutschland trotz energischen Widerstands gezwungen, ihre Wechselkurse zu ändern. Im August 1971 hob Präsident Nixon die Goldbindung des Dollar auf, womit eine tragende Säule des Bretton-Woods-Systems zusammenbrach. Als sich die europäischen Staaten 1973 dazu entschlossen, die Dollar-Parität aufzugeben, und ihre Wechselkurse *floateten*, war das Ende gekommen. Erst 1978 traten an die veränderte Wirklichkeit angepasste Verträge in Kraft.

Während dieser dreißig Jahre entwickelte der IWF seine Form multilateraler Überwachung, deren Bedeutung durch die drei Phasen bestimmt wurde. Dass sie Kern der neuen Verträge wurde, lag daran, dass Mitte der siebziger Jahre der keynesianische Nachkriegskonsens noch nicht durch ein neues Paradigma ersetzt worden und kein einzelner Akteur fähig war – wie die USA dreißig Jahre zuvor –, seine Vorstellung eines künftigen Währungssystems durchzusetzen.

4.2.1 Überwachung wider Willen? Der IWF in den fünfziger Jahren

Das Bretton-Woods-Abkommen beruhte auf folgenden Ideen. Die Mitgliedstaaten erkannten an, dass sie für die Stabilität des internationalen Währungssystems gemeinsam verantwortlich waren, und gaben einen Teil ihrer Souveränität auf. Änderungen der Parität lagen nicht länger in ausschließlich nationaler Zuständigkeit, sondern bedurften der Zustimmung der anderen Staaten durch

den Internationalen Währungsfonds. Durch diesen Zwang zur Kooperation wollte man kompetitive Abwertungen vermeiden, die auf unlautere Wettbewerbsvorteile zielten und ein Übel der dreißiger Jahre gewesen waren. Wechselkursanpassungen waren dennoch nicht ausgeschlossen. Sie konnten für den Ausgleich eines »fundamentalen Ungleichgewichts« der Zahlungsbilanz genutzt werden. Damit bestand auch die Möglichkeit, Differenzen in der Wettbewerbsfähigkeit auszugleichen, wenn diese zu einer einseitigen Importabhängigkeit führten. Allerdings musste der IWF zustimmen. Grundanliegen der Regeln war die Vermeidung von Manipulationen des Wechselkurses, die den internationalen Handel einschränkten. Solange nationale Regierungen diesen internationalen Verhaltenskodex einhielten, konnten sie die Geld- und Fiskalpolitik innenpolitisch für Vollbeschäftigung und sozialen Ausgleich nutzen (Gutián 1992: 8). Damit sind die zwei Elemente des *embedded liberalism compromise* benannt: Die Verpflichtung, internationale Handelsschranken kooperativ abzubauen, und das Recht, resultierende Folgen national abzufedern.

Die primäre Aufgabe internationaler Organisationen lag dieser Konzeption zufolge im Schnittstellenmanagement. Zwischen Innen- und Außenpolitik konnte klar unterschieden werden. Nur die wirtschaftlichen Schnittstellen zwischen Staaten – Wechselkurse, Einfuhrkontingente, Zölle – unterlagen der Aufsicht durch den IWF und das GATT (Crockett 1996: 64). In einem solchen regelbasierten System war die Notwendigkeit zur Überwachung viel geringer als etwa bei diskretionären Wechselkursregimen (Kahler 1988: 385). Innenpolitische Entscheidungen wurden nur dann Objekt internationaler Diskussion, wenn sie einen unmittelbaren Einfluss auf andere Staaten hatten. Jenseits des Schnittstellenmanagements erwarteten die Bretton-Woods-Architekten ein nur geringes Koordinierungserfordernis – doch die Nachkriegsrealität entsprach dieser Erwartung nicht.

Anfang der fünfziger Jahre befand sich der Internationale Währungsfonds in einem schlechten Zustand:

1. Von seinen einundfünfzig Mitgliedern hatten 1952 nur sieben konvertierbare Währungen. Alle anderen nahmen dauerhaft die in Artikel XIV der Gründungsverträge (Articles of Agreement) festgelegten Übergangsregeln für sich in Anspruch.
2. Die Unterfinanzierung des IWF hatte zum Marshall-Plan geführt, der durch eine eigens geschaffene internationale Organisation verwaltet wurde.
3. Seine Entscheidung, den Empfängern amerikanischer Finanzhilfe keinen Zugriff auf die Fondsressourcen zu gewähren, verringerte den Einfluss des IWF zusätzlich.
4. Schließlich gründeten die europäischen Staaten auf Druck von und mit Hilfe der US-Regierung die Europäische Zahlungsunion.

Aber nicht der Währungsfonds übernahm die technische Abwicklung des multilateralen Clearings, sondern die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel. Zusammengenommen verringerten diese Entwicklungen die Autorität des IWF schon wenige Jahre nach seiner Gründung (Mundell 1969: 479; Bordo 1993: 46–47). Von seinen drei wichtigsten Zielen – Währungskonvertibilität, finanzielle Unterstützung für Länder mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten und feste Wechselkurse – hatte er nur das letzte erreicht.

Obwohl den Bretton-Woods-Teilnehmern bewusst gewesen war, dass es einer Übergangszeit bedürfe, bis die Mehrzahl der Mitglieder konvertierbare Währungen herstellen würde, sollte diese Phase jedoch nur in Ausnahmen länger als fünf Jahre dauern (Pauly 1997: 87–88). Nach Ablauf der Übergangsfrist waren die Mitgliedstaaten aufgefordert, jährlich mit dem Währungsfonds über die Beibehaltung der Ausnahmeregeln zu beraten (Art. XIV/4). Für alle Mitgliedstaaten mit konvertierbaren Währungen sahen die Gründungsverträge dagegen keine Konsultation vor. In Umkehrung des vorgesehenen Verlaufs dauerte die Übergangsphase viel länger als erwartet, und nur eine Minderheit der Staaten akzeptierte ohne Ausnahme die Verpflichtungen des Vertrages. Daher musste der IWF ab März 1952, fünf Jahre nach Beginn seiner Arbeit, mit deutlich mehr Staaten über die Beibehaltung von Währungskontrollen verhandeln als ursprünglich geplant. Noch 1965 wendeten drei Viertel der IWF-Mitglieder die Übergangsregeln an (siehe Tabelle 4-1). Die Ausnahme der Konsultation wurde so zur Regel. Aus ihr entwickelte sich früh, wenngleich ungeplant die erste Form multilateraler Überwachung des Währungsfonds. Allerdings galt weiterhin, dass für Staaten mit konvertierbaren Währungen keine Konsultationen stattfanden.

Der jährliche Konsultationsprozess zwischen Währungsfonds und Mitgliedstaaten entstand, weil das internationale Währungssystem nicht so funktionierte, wie dies 1944 geplant worden war. Das Verfahren entwickelte sich inkrementell und anfangs gegen den Widerstand nationaler Behörden, die fürchteten, der IWF weite seine Aufgaben unzulässig aus (Horsefield/de Vries 1969b: 27). Statt das reibungslose Funktionieren des Wechselkurssystems zu überwachen, analysierten die IWF-Mitarbeiter zunehmend nationale Politiken. Sie bewerteten, ob einem Mitgliedsland der Übergang zur Konvertibilität gelingen könne.

In ihrem Ablauf nahmen die jährlichen Konsultationen schon die zentralen Merkmale späterer multilateraler Überwachung vorweg. Ab etwa 1955 bestanden sie aus drei Elementen: der vorbereitenden Arbeit der IWF-Mitarbeiter, den bilateralen Gesprächen mit Vertretern des Mitgliedslandes sowie einer abschließenden Diskussion im Exekutivdirektorium. Erst im Lauf der fünfziger Jahre bildete sich die Praxis der Mitarbeitermissionen in das Mitgliedsland heraus, die bei den heutigen Artikel-IV-Konsultationen üblich ist (siehe Abschnitt 5.1.2).

Tabelle 4-1 Artikel XIV- und Artikel VIII-Konsultationen des IWF, 1952–1965

Anzahl und Status der Mitgliedstaaten zu Beginn eines Jahres					Anzahl der Konsultationen		
Jahr	gesamt	davon			davon		
		Status unklar	Artikel VIII	Artikel XIV	gesamt	Artikel VIII	Artikel XIV
1952	51	–	7 (14%)	44 (86%)	35	–	35
1953	54	–	7 (13%)	47 (87%)	35	–	35
1954	55	–	9 (16%)	46 (84%)	34	–	34
1955	56	–	10 (18%)	46 (82%)	37	–	37
1956	58	–	10 (17%)	48 (83%)	36	–	36
1957	60	–	10 (17%)	50 (83%)	37	–	37
1958	65	–	10 (15%)	55 (85%)	38	–	38
1959	68	–	10 (15%)	58 (85%)	42	–	42
1960	68	–	10 (15%)	58 (85%)	44	–	44
1961	70	1	21 (30%)	48 (69%)	47	11	36
1962	76	3	21 (27%)	52 (68%)	52	14	38
1963	84	4	23 (27%)	57 (68%)	61	12	49
1964	102	12	25 (24%)	65 (68%)	62	22	40
1965	102	1	26 (25%)	75 (73%)	55	19	36

Quelle: Horsefield (1969b: 248).

Wie für die OEEC stellt auch für den Währungsfonds das Jahr 1958 einen Wendepunkt dar. Innerhalb weniger Wochen wurden die Währungen vierzehn europäischer Staaten konvertierbar.⁶ Doch sollte es noch bis 1961 dauern, bis sie alle Anforderungen der Verträge erfüllten und damit unter Artikel VIII fielen (Eichengreen 2000: 158). Dieser Artikel regelt bis heute die Modalität der Konvertibilität:

Ein Mitgliedsland, das die Bestimmungen des Artikels VIII Abschnitt 2(a), 3 und 4 übernimmt, verpflichtet sich, Beschränkungen des internationalen Zahlungsverkehrs und der Übertragungen im Rahmen laufender internationaler Transaktionen zu vermeiden. Ohne Zustimmung des Fonds darf es sich auch nicht auf diskriminierende Währungsregelungen oder auf multiple Währungspraktiken einlassen. (IMF 1994: 17)

Im Unterschied zu den Übergangsregeln, die bis dahin galten, sah Artikel VIII keine Konsultation zwischen Währungsfonds und Mitgliedsland vor.

Bis 1961 hatte sich die Mitgliedschaft des IWF auf 70 Staaten erhöht, von denen nur 21 konvertible Währungen besaßen. Da sich die jährlichen Konsultationen während der vorangegangenen neun Jahre eingespielt hatten, entschlossen sich die Mitgliedstaaten, das Verfahren auch zukünftig beizubehalten. Die

6 Die Länder waren: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal und Schweden.

USA wollten dem Währungsfonds die Fähigkeit erhalten, die Wirtschaftspolitik der europäischen Staaten zu analysieren und darüber zu informieren, während diese eine größere Symmetrie anstrebten. Kanada und die USA, die bislang nicht an den Konsultationen teilnahmen, sollten gleich behandelt werden (Crow/Arriazu/Thygesen 1999: 20). Obwohl dies in den *Articles of Agreement* nicht vorgesehen war, führte man somit Artikel-VIII-Konsultationen ein. Das angewandte Verfahren beruhte auf Freiwilligkeit und führte nicht zu formalen Entscheidungen des Exekutivdirektoriums. Zwar erachteten die Regierungen einen regelmäßigen Meinungsaustausch als wertvoll, aber der Währungsfonds sollte keine Politikempfehlungen aussprechen oder Sanktionen verhängen. Darüber hinaus oblagen sämtliche Konsultationen weiterhin der Vertraulichkeit.⁷

4.2.2 Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems

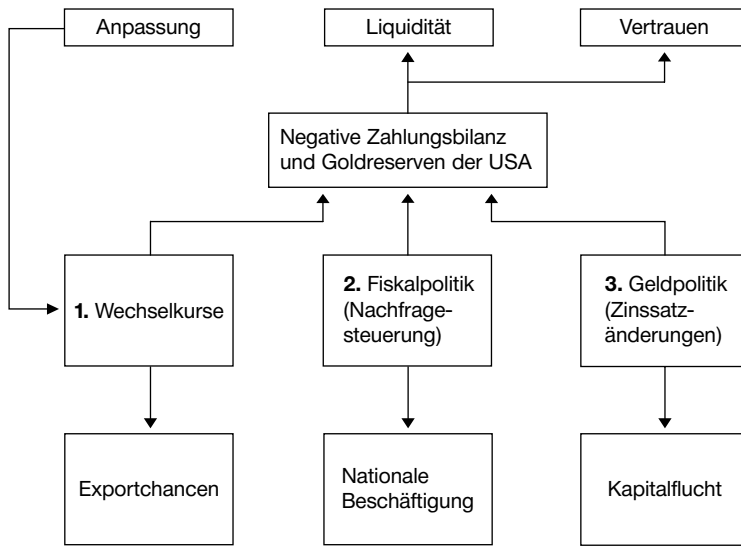
Die Lehre aus der Zwischenkriegszeit war, dass ein internationales Währungssystem drei Probleme lösen musste: ausreichend Liquidität bereitstellen, Anpassungen erlauben und Vertrauen erzeugen. Entgegen der ursprünglichen Planung wurden alle drei Probleme durch den Gebrauch des US-Dollar als Leitwährung gelöst. Die überragende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der USA und ihr hoher Anteil an den weltweiten Goldbeständen waren in den ersten fünfzehn Nachkriegsjahren Garant eines stabilen internationalen Finanzsystems. Aber in den Faktoren, die diesen Erfolg ermöglichten, waren die Ursachen des späteren Zusammenbruchs schon angelegt. Daraus ergibt sich ein interessantes Beispiel für die Diskussion pfadabhängiger Entwicklungen. Dieselben Faktoren, die den Pfad anfangs stabilisierten, zerstörten ihn, nachdem ein kritischer Schwellenwert überschritten worden war. Stabilität und Instabilität wurden hierbei im Wesentlichen endogen erzeugt.⁸

Das Bretton-Woods-Abkommen sah ein symmetrisches Währungssystem vor, bei dem alle Staaten ihre Wechselkurse in Relation zum Goldpreis festlegten. Tatsächlich entwickelte es sich innerhalb weniger Jahre in einen »Dollarstandard« (McKinnon 1993: 15). Die Paritäten aller anderen Währungen wurden im Verhältnis zum US-Dollar bestimmt. Für das Abweichen vom eigentlich geplanten flexiblen Goldstandard gab es zwei Gründe. Zum einen diente der Dollar in der Nachkriegszeit als internationale Verrechnungseinheit, da die meisten anderen Währungen nicht konvertierbar waren. Zum anderen konnte die

⁷ Die Entscheidung des Exekutivdirektoriums (Nr. 1034-[60/27]), freiwillige (»not required or mandatory«) Konsultationen unter Artikel VIII durchzuführen, ist in Horsefield/de Vries (1969c: 260–261) abgedruckt.

⁸ Damit sind Increasing-Returns-Modelle (Pierson 2000a) ungeeignet, eine solche Entwicklung zu beschreiben, da sie nicht angeben können, wann sich positive Effekte in ihr Gegenteil verkehren.

Abbildung 4-2 Der Dollar-Standard, 1950–1971



Goldproduktion nicht die Liquiditätsnachfrage befriedigen. Spätestens ab 1950 war der US-Dollar unumstrittene internationale Leitwährung. Dies bedeutete, dass keine Symmetrie mehr bestand: die USA verhielten sich auf den Devisenmärkten passiv, während alle anderen Länder aufgefordert waren, durch ihre Politik den Wechselkurs zum Dollar konstant zu halten (de Vries 1985a: 94–96).

Im Wechselkursregime zwischen 1950 und 1971 mussten die USA eine negative Zahlungsbilanz akzeptieren, denn nur der kontinuierliche Ausfluss von Dollar gewährleistete, dass andere Staaten über ausreichend Reserven für den internationalen Handel verfügten. Das US-Zahlungsbilanzdefizit löste so das Liquiditätsproblem (siehe Abbildung 4-2).⁹ Damit wurde die *Federal Reserve* zu einer Art Weltzentralbank, verantwortlich für das Wachstum der Geldmenge. Extreme Verschiebungen in bilateralen Zahlungsbilanzen (gegenüber den USA) sollten durch Wechselkursanpassungen des betroffenen Land ausgeglichen werden. Allerdings erwiesen sich die Wechselkurse der europäischen Staaten bis zur Krise und dem anschließenden Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems als außerordentlich stabil. Zwischen 1948 und 1966 fanden lediglich fünfzehn Veränderungen der für die OEEC-Staaten festgelegten Paritäten statt, davon

⁹ Tsoukalis (1985: 283) betont, dass diese Entwicklung in Bretton Woods weder beabsichtigt noch vorhergesehen war.

nur sieben nach 1950, und keine zwischen 1961 und 1967 (Horsefield/de Vries 1969b: 116–118).

Die europäischen Länder vermieden Wechselkursänderungen, nachdem sie ihre Paritäten 1949 angepasst hatten und sich die Dollarlücke aufzulösen begann, da die Kehrseite des amerikanischen Defizits ihre eigenen Überschüsse waren. Der Nachkriegsboom war wesentlich durch Exporte bestimmt, und jede Währungsaufwertung hätte seine Fortsetzung durch die verringerte Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte gefährdet. Deshalb bemühten sich diese Staaten, Wechselkursanpassungen zu vermeiden. Damit entfiel jedoch ein wichtiges Anpassungsinstrument internationaler Ungleichgewichte.

Doch gab es mit der Geld- und Fiskalpolitik zwei weitere Stellschrauben, mit denen auch die Handels- und Zahlungsbilanzen beeinflusst werden konnten. Dies widersprach zwar der vermeintlichen Trennung von Innen- und Außenpolitik, funktionierte aber solange Arbeitslosigkeit und Kapitalmobilität gering waren. Ab Mitte der sechziger Jahre gab es die ersten Anzeichen steigender Arbeitslosigkeit sowie eines zunehmenden Inflationsdrucks, der durch die Verpflichtung induziert wurde, Dollar auf dem Devisenmarkt zur Stabilisierung des Wechselkurses zu kaufen (de Vries 1985a: 113). In dieser Situation führte eine Nachfragesstimulierung in Überschussländern zu höherer Inflation, eine restriktive Finanzpolitik steigerte in den Defizitländern die Arbeitslosigkeit. Im Ergebnis konnte die Steuerung der Nachfrage immer weniger genutzt werden, um außenpolitische Stabilitätsziele zu erreichen, ohne innenpolitisch negative Folgen zu zeitigen. Der nationale Keynesianismus fand hier schon früh seine internationale Grenze.

Aber auch die Geldpolitik konnte bei wachsender Kapitalmobilität immer weniger zur Korrektur der Zahlungsbilanzen genutzt werden.¹⁰ Zinssenkungen bewirkten nur noch zum Teil höhere Investitionen. Ihr Effekt wurde immer stärker durch den Abfluss von Kapital konterkariert, der die Situation von Defizitländern weiter verschlechterte. Während also für die europäischen Überschussländer der Kampf gegen die steigende Inflation im Vordergrund stand, mussten die USA ein Mittel gegen die Arbeitslosigkeit finden. Aufgrund der anwachsenden Kapitalmobilität konnte das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit weder über die Zins- noch über die Finanzpolitik aufgefangen werden. Gleichzeitig weigerten sich die europäischen Länder (und Japan), ihre Währungen aufzuwerten. Damit waren alle drei möglichen Anpassungswege blockiert, und das internationale Währungssystem verlor seine Flexibilität.

10 Die ansteigende Kapitalmobilität war auch eine Folge der Währungskonvertibilität: »Im Jahre 1958 war die Währungskonvertibilität nicht nur erreicht, sondern – wie an sich nicht beabsichtigt – auf die Inländerkonvertibilität, dem Recht von Inländern, Inlandsguthaben in Auslandswährungen umzutauschen, ausgeweitet. Damit war der Weg für spekulative Kapitalbewegungen offen ...« (Glastetter 1996: 41).

Aus wachsenden Zahlungsbilanzungleichgewichten und mangelnder Anpassungsfähigkeit ergab sich eine Vertrauenskrise, die durch das »Triffin-Dilemma« beschrieben wird (hierzu Gilpin 2002: 177–178; Zimmermann 2001: 54). Der Dollar konnte als Reservewährung dienen, weil die USA bereit waren, die akkumulierten Bestände ausländischer Zentralbanken in Gold einzutauschen. Solange diese nicht daran zweifelten, dass ein solcher Umtausch bei Bedarf möglich wäre, konnten ihre Dollarguthaben weiter ansteigen. Anhaltende US-Defizite nährten jedoch Zweifel daran, ob die ausstehenden Guthaben noch durch Gold gedeckt seien: »Amerikanische Verpflichtungen in ausländischer Währung überstiegen die amerikanischen Goldreserven erstmals 1960, Verpflichtungen gegenüber ausländischen Währungsbehörden 1963« (Eichengreen 2000: 160). Nun drohte dem internationalen Währungssystem die gleiche Gefahr wie einer Privatbank, wenn alle Kunden gleichzeitig ihre Guthaben einlösen möchten. Ein solcher Prozess, einmal angestoßen, hat einen sich selbst verstärkenden Effekt, da weitere Kunden die Zahlungsunfähigkeit der Bank und andere Staaten eine Abwertung des Dollar fürchten müssen. Ihr Versuch, dieser Entwicklung zuvorzukommen, beschleunigt sie.

Die Spannungen im internationalen Währungssystem wuchsen so lange, bis es am 15. August 1971 zum Zusammenbruch kam. An diesem Tag hob US-Präsident Nixon die Goldbindung des Dollar auf (siehe de Vries 1976: 517–530). Weitere zwei Jahre später wurde der Erhalt des bisherigen Wechselkurssystems versucht, ehe am 19. März 1973 freie Wechselkurse eingeführt wurden. Bordo (1993: 80) nennt drei Gründe für den Zusammenbruch.

1. Der Dollar-Standard verfügte, wie gezeigt, über keine effektiven Anpassungsmechanismen. Hier bestätigte sich Keynes' Warnung, dass das Bretton-Woods-System über keine Instrumente verfüge, von Überschussländern einen Beitrag zur Beseitigung von Ungleichgewichten einzufordern (Carte-panis/Herland 2002: 287).
2. Nach 1965 verfolgten die USA eine inflationäre Politik, die einer Leitwährung nicht angemessen war. In einem System fester Wechselkurse hätten die USA für ein gleichmäßiges Geldmengenwachstum sorgen müssen.
3. Die Überschussländer hatten eine geringere Inflationstoleranz als die USA und waren nicht bereit, weiter Dollar aufzukaufen oder ihre Währungen aufzuwerten. In ihrem Verhalten kommt auch der relative Machtverlust der USA im Vergleich zur unmittelbaren Nachkriegszeit zum Ausdruck (Block 1977: 163).

Aus den bisher skizzierten Entwicklungen ergibt sich für die während der gesamten Zeit fortgesetzten, freiwilligen Artikel-VIII-Konsultationen das folgende Resümee. Während sie in krisenfreien Zeiten mit stabilen Wechselkursen und

moderaten Zahlungsbilanzungleichgewichten nicht gebraucht wurden, konnten sie in der Krise die Politik der Regierungen nicht beeinflussen. Da sie auf stabile Wechselkurse ausgerichtet waren und vor allem die Politik einzelner Länder in den Blick nahmen, gelang es mit ihnen nicht, den wechselseitigen Einfluss nationaler Politiken auf die Zahlungsbilanzen zu untersuchen (Crow/Arriazu/Thygesen 1999: 20). Auf die Unzulänglichkeit dieser Verfahren reagierten die OECD-Staaten, indem sie 1961 die *Working Party 3* einrichteten, deren Aufgabe im kontinuierlichen Dialog über die Korrektur von Zahlungsbilanzungleichgewichten bestand. In Konkurrenz zum Währungsfonds sollten in diesem Forum Handlungsalternativen besprochen werden (Crockett 1996: 65; James 1996: 181–182).

4.2.3 Multilaterale Überwachung als Regellersatz: Das *second amendment*

In den Jahren nach 1973 stand die Wechselkurspolitik der IWF-Staaten in permanentem Widerspruch zu den Gründungsverträgen, in denen freie Kurse nicht vorgesehen waren. Die Mitglieder begannen in der Folge die Diskussion einer Vertragsrevision. Dabei zeigte sich, dass keine Einigkeit über die Gestaltung des zukünftigen Wechselkursregimes bestand. Während vor allem Frankreich die Rückkehr zu festen Wechselkursen einforderte und freie Wechselkurse als »falsch und gefährlich« ansah, wollten die USA genau diese zulassen.¹¹ Die schließlich mit dem *second amendment* beschlossenen Änderungen waren ein politischer Kompromiss. In der Substanz konnte keine Übereinkunft erzielt werden, weshalb der neue Vertrag sowohl freie als auch feste Wechselkurse akzeptierte (Webb 1995: 176). Damit bestand nicht länger ein klarer Verhaltenskodex mit präzise benennbaren Zielen für die Wechselkurspolitik der Mitgliedstaaten. Stattdessen griffen die Mitglieder auf das schon mit den Übergangsregeln sowie Artikel VIII erprobte Verfahren jährlicher Konsultationen zurück. Weil die Verhandlungen kein Ergebnis über die inhaltlichen Ziele der Wechselkurspolitik brachten, einigte man sich auf eine für alle Mitgliedstaaten verpflichtende multilaterale Überwachung.

Kern der Auseinandersetzung war Artikel IV der Verträge, in dessen ursprünglicher Form das Erfordernis fester Wechselkurse bestimmt wurde. Der IWF legte am 14. März 1975 den ersten Entwurf für eine Neufassung vor (abgedruckt in de Vries 1985c: 287–291). Dieser Vorschlag sah weiterhin feste Wechselkurse vor, gestattete aber in außergewöhnlichen Umständen das *floating*. Insgesamt sollte das alte System flexibler gestaltet, aber prinzipiell erhalten werden. Während die Gründungsverträge Wechselkursänderungen nur

¹¹ Zu den unterschiedlichen französischen und amerikanischen Auffassungen und ihren Stellungen, denen das Zitat entnommen ist, siehe de Vries (1985b: 736, 739–746).

in Ausnahmen erlaubten – zur Korrektur eines groben Ungleichgewichts der Zahlungsbilanzen –, sollten nun einerseits die Schwankungsbreite um die Parität vergrößert und andererseits präventive Wechselkursänderungen zugelassen werden, um Zahlungsbilanzkrisen zu vermeiden. Da dieser Entwurf den Mittelweg zwischen amerikanischer und französischer Position beschrieb, lehnten ihn diese beiden Regierungen aus entgegengesetzten Gründen ab. Allerdings wurde der mit diesem Entwurf eingeschlagene Weg, die Zustimmung der Mitgliedstaaten durch weiche, für verschiedene Interpretationen offene Formulierungen zu erleichtern, in der Reformdiskussion konsequent weiterverfolgt und sollte auch den abschließenden Text kennzeichnen.

Der Durchbruch in den Verhandlungen gelang auf einem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Japan, Deutschland, Italien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten im *Chateau de Rambouillet* vom 15. bis 17. November 1975 (de Vries 1985b: 746–747). Der gefundene Kompromiss duldet gleichermaßen freie und feste Wechselkurse, aber unterstrich das Ziel eines »stabilen Systems der Wechselkurse«. Frankreich hatte dagegen ein »System stabiler Wechselkurse« gefordert. Die tatsächlich gewählte Formulierung ließ sich damit zwar assoziieren, verpflichtete die Mitgliedstaaten aber gerade nicht auf feste Wechselkurse (Pauly 1997: 104). Da nicht klar war, was diese Formulierung angesichts freier Wechselkurse meinte, wurde der Währungsfonds beauftragt, eine strikte Überwachung (»firm surveillance«) der Politik der Mitgliedstaaten auszuüben (Art. IV/2b).¹² Damit wurde der Währungsfonds zum ersten Mal verpflichtet, die Politik aller Mitglieder zu überwachen. Die Mitgliedstaaten einigten sich auf ein Überwachungsverfahren, weil die Meinungsunterschiede über die richtige Politik nicht beseitigt waren.

It is clear from the record of the deliberations on the Second Amendment in the mid-1970s that the Fund's governors did not agree on the precise meaning of »firm surveillance« and even that the phrase was introduced as a substitute for agreement on a more precise reform of the exchange rate system. Those (notably U.S. officials) who sought a flexible system in which exchange rates could adjust freely in response to market forces saw surveillance as a means of discouraging countries from manipulating exchange rates in opposition to market pressures. Those (notably French officials) who sought greater stability in exchange rates saw it as a means of encouraging countries to adopt economic policies that would ensure such stability. Both sides recognized that the principles and procedures of surveillance would have to be worked out gradually through experience. (Boughton 2001: 68)

Chayes und Chayes (1993: 184) betonen, dass internationale Verhandlungen nicht an unterschiedlichen Auffassungen scheitern müssen. Es gibt eine Reihe

12 Die gültige Version der *Articles of Agreement* findet sich auf der IWF-Homepage: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>.

von Techniken, die Kompromisse erleichtern. Sie können darin bestehen, dass *opt outs* gewährt, lange Übergangsfristen eingeführt oder nur allgemeine Zielbeschreibungen vorgenommen werden. Die genaue Bedeutung einer Vereinbarung muss sich in der späteren Anwendung zeigen, bei der die Beteiligten hoffen können, ihre Sicht durchzusetzen. Das *second amendment* ist ein Beispiel für derartige Kompromisstechniken. Nicht nur bezüglich der Wechselkurspolitik und den Aufgaben des IWF gab es unterschiedliche Auffassungen, sondern auch hinsichtlich der Anforderungen an die Mitgliedstaaten selbst. Da die Stabilität der Wechselkurse nicht länger als Prüfstein nationaler Politik diente, sollte der Vertrag einen innenpolitischen Verhaltenskodex beschreiben. Da dessen Inhalt umstritten war, benutzte man erneut weiche Formulierungen, die einen Kompromiss erleichterten. So empfahl Artikel IV/1:

In particular, each member shall:

- i. endeavour to direct its economic and financial policies toward the objective of fostering orderly economic growth with reasonable price stability, with due regard to its circumstances;
- ii. seek to promote stability by fostering orderly underlying economic and financial conditions and a monetary system that does not tend to produce erratic disruptions;
- iii. avoid manipulating exchange rates or the international system in order to prevent effective balance of payments adjustment or to gain an unfair competitive advantage over other members, and
- iv. follow exchange policies compatible with the undertakings of this Section.

Im April 1976 stimmte der *Board of Governors* des Währungsfonds den geänderten Verträgen zu, die zwei Jahre später, nach der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten, am 1. April 1978 in Kraft traten. Seitdem führt der IWF Artikel-IV-Konsultationen durch, deren heutige Anwendung im nächsten Kapitel beschrieben wird.

Die Vertragsänderungen kennzeichnen den Übergang vom regelbasierten zu einem diskretionären Regime, bei dem die Staaten zwischen freien, festen oder regional verbundenen Wechselkursen wählen können (Gutián 1992: 9–10). Wirtschaftspolitische Koordinierung ist in einem solchen Regime schwieriger, da keine eindeutigen Regeln als Verhaltensmaßstab bestehen (Boughton 2001: 74). Deshalb ist die multilaterale Überwachung im Lauf der Zeit thematisch ausgeweitet worden und nimmt heute die gesamte Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten in den Blick. An die Stelle des Schnittstellenmanagements ist die Analyse innenpolitischer Entscheidungen getreten. Allerdings geht mit dieser scheinbaren Aufwertung des Währungsfonds nicht der Transfer von Entscheidungsbefugnissen oder die Ausweitung seiner Kompetenzen einher. Im Gegenteil, der IWF kann zwar die Politik der Mitgliedstaaten tadeln, aber ohne einen direkten Einfluss auf sie auszuüben. Gegenüber Staaten, die nicht auf die finan-

zielle Hilfe des Fonds angewiesen sind, war sein Einfluss auch vor 1978 nicht sehr hoch, doch mit dem *second amendment* ist er, wie Kahler (1988: 386) feststellt, noch weiter gesunken. Wenn Regierungen seinen Rat befolgen, geschieht dies freiwillig (Goddard/Birch 1996: 222).

4.3 Gemeinschaftliche Ziele, nationale Entscheidungen: Die Europäische Union

In diesem Abschnitt soll die Entwicklung dargestellt werden, die schließlich zur Europäischen Währungsunion führte.¹³ In den neunziger Jahren gelang, was in den Siebzigern und Achtzigern vergeblich versucht wurde und an den widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten scheiterte, weil inzwischen Wirtschaftspolitik und Inflationsraten der Mitgliedstaaten auf das deutsche Modell konvergiert waren. Mit dem Maastrichter Vertrag, der den Übergang zur Währungsunion regelte, wurde ebenfalls die multilaterale Überwachung nationaler Wirtschaftspolitik in die EU eingeführt. Sie begann, als die EU-Staaten ein Maß wirtschaftlicher Verflechtung erreichten, das sonst Nationalstaaten vorbehalten war. Schon mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) hatten sie zuvor beschlossen, den Gemeinsamen Markt zu verwirklichen. Heute ist die wirtschaftliche Integration in der EU zwischen Balassas dritter und vierter Stufe angesiedelt, der Gemeinsame Markt besteht und die Wirtschaftsunion ist auf den Weg gebracht (Scharpf 1999: 49–50). Trotzdem beschränkt sich die wirtschaftspolitische Koordinierung weiterhin auf vertragliche Obergrenzen für Haushaltsdefizite sowie eine sanktionslose Abstimmung nationaler Politik durch multilaterale Überwachung.

In den nächsten Abschnitten werden drei Fragen verfolgt, die Auskunft darüber geben, weshalb die Wirtschaftspolitik asymmetrisch vergemeinschaftet ist:

- Warum streben die europäischen Staaten feste Wechselkurse an?
- Woran scheiterten frühere Versuche, stabile Wechselkurse zu erreichen?
- Weshalb gelingt mit Maastricht die Einigung auf die Währungsunion?

Der letzte Abschnitt diskutiert den Zusammenhang zwischen der historisch erstmaligen Mehrheit sozialdemokratischer Regierungen in der EU und der Ausweitung der Offenen Methode der Koordinierung auf weitere sozialpolitische Bereiche.

13 Da die Entscheidung für die Währungsunion in Maastricht sowie die seitdem entstandenen wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren im siebten Kapitel ausführlicher behandelt werden, beschränken sich die folgenden Ausführungen im Wesentlichen auf die Zeit bis dahin.

4.3.1 Stabile Wechselkurse, Lokomotiv- und Krönungstheorie

Die zwei wesentlichen Elemente der in Rom gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft waren die Zollunion und die gemeinsame Agrarpolitik. Die Zollunion umfasste sowohl »das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben«, als auch »die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs« (Art. 9). Daneben fordert der EWG-Vertrag auch die Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitik (Art. 6). Diese Aufforderung bezieht sich einerseits auf die Wechselkurspolitik, die als »Angelegenheit von gemeinsamem Interesse« (Art. 107) gilt, und andererseits auf das Ziel ausgeglichener Zahlungsbilanzen. Auf Grundlage von Art. 105 wird ein Beratender Währungsausschuss eingesetzt, der die Währungs- und Finanzlage der Mitgliedstaaten sowie ihren Zahlungsverkehr beobachten und darüber Bericht erstatten soll. Aus den relevanten Passagen des Vertrages geht hervor, dass stabile Wechselkurse und ausgeglichene Zahlungsbilanzen – erneut: die Schnittstellen nationaler Ökonomien – als primäre Felder der Zusammenarbeit galten. Eine weiter gehende Koordinierung war weder vorgesehen noch erschien sie 1958 notwendig.

Die sechziger Jahre waren für die Europäischen Gemeinschaften nicht frei von politischen Krisen. Frankreich unter de Gaulle lehnte 1963 Großbritanniens Beitrittsantrag ab, nachdem die britische Regierung einen Kurswechsel in ihrer Europapolitik vollzogen hatte. Darüber hinaus war das Interesse des französischen Präsidenten gering, die Gemeinschaftsinstitutionen zu stärken oder Integration auf Kosten nationaler Souveränität zuzulassen. Höhepunkt dieser Entwicklung war die »Krise des leeren Stuhls«, bei der Frankreich den Gemeinschaftsgremien fernblieb und weitere Entscheidungen blockierte (Dinan 1999: 46–49). Gleichzeitig verzeichnete die EWG jedoch in ihren ökonomischen Zielen Erfolge. Die Römischen Verträge visierten die Verwirklichung der Zollunion bis 1970 an. Doch die Mitgliedstaaten konnten, erleichtert durch das hohe Wirtschaftswachstum dieser Zeit, die Binnenzölle schon bis 1968 abbauen. In der Agrarpolitik errichtete die EWG einen Markt mit nach Produkten gegliederten, garantierten Preisen. Im Gegensatz zur Vorstellung, dass der Konkurrenzmechanismus auf einem freien Markt einheitliche Preise erzwingt, wurden diese in der gemeinsamen Agrarpolitik politisch festgelegt. Diese Preise wurden erst in US-Dollar, später in ECU berechnet.

Im Einklang mit der historischen Erfahrung von 1919 bis 1926, dass freie Wechselkurse für spekulative Attacken anfällig sind, sprachen die Zollunion und die Agrarpolitik für feste Wechselkurse (Apel 1998: 25–28). Vor allem letztere hingen von stabilen Wechselkursen ab, da eine Währungsaufwertung den tatsächlichen Produktpreis verringert hätte, den inländische Hersteller erzielen

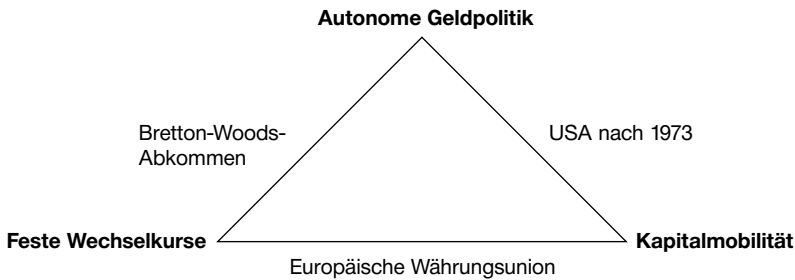
konnten. Als es nach 1969 zu wiederholten Wechselkursänderungen kam, reagierten die Regierungen mit Ausgleichszahlungen oder Schutzzöllen, um Produzenten für entgangene Einnahmen zu entschädigen. Eine solche Politik widersprach dem Ziel eines einheitlichen Agrarmarktes. McNamara (1999: 98) betrachtet die Aversion gegen freie Wechselkurse als Grundmotiv europäischer Regierungen. Aus ihm lassen sich die aufeinander folgenden Anläufe zur Währungsunion nach 1969 erklären. Jedoch war für den überwiegenden Teil der sechziger Jahre eine währungspolitische Zusammenarbeit der EWG-Staaten nicht notwendig, da das Bretton-Woods-System stabile Wechselkurse gewährleistete. Erst als dieses immer anfälliger für Krisen wurde, begann die Planung für eine Währungsunion. Am Ende des Jahrzehnts ließen sich feste Wechselkurse, die in den Jahren zuvor selbstverständlich erschienen, nicht länger voraussetzen (Pinder/Tsoukalis 1979: 481; Kruse 1980: 20).¹⁴

Den ersten Vorschlag für eine engere Zusammenarbeit in der Wechselkurspolitik legte die Europäische Kommission Anfang 1969 mit dem Barre-Report vor – der allerdings keine Währungsunion vorsah. Stattdessen sollten die Mitgliedstaaten ihre Währungs- und Wirtschaftspolitik aufeinander abstimmen und einen Ausgleichsfonds einrichten, der Mitgliedern mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten kurzfristig Kredite gewährte. Dass die EWG-Staaten auf dem Den Haager Gipfel im Dezember desselben Jahres über die Kommissionsvorschläge hinausgingen und erstmalig das Ziel einer Währungsunion formulierten (EWG 1969), lag an den vorangegangenen Ereignissen. Nach dem Rücktritt de Gaulles, der Wechselkursänderungen strikt abgelehnt hatte, entschlossen sich die französischen Behörden im August 1969 zu einer Abwertung des Francs, um den Kapitalabfluss zu stoppen und die Zahlungsbilanz zu stabilisieren. Auch Deutschland konnte die Parität der D-Mark, die aufgrund des einsetzenden Vertrauensverlusts gegenüber dem Dollar zunehmend internationale Reservewährung wurde, nicht länger aufrechterhalten (Ludlow 1982: 8–9; Emminger 1977: 12, 29). Um der importierten Inflation zu entgehen, wurde die Mark im Oktober 1969 aufgewertet. Beide Entscheidungen waren ohne Absprache mit den Partnerländern getroffen worden. Sie signalisierten das Ende der fraglosen Stabilität der Wechselkurse. Der Ruf nach einer europäischen Lösung gewann an Attraktivität und wurde in Den Haag aufgegriffen.

Doch obwohl seit dieser Zeit der Wunsch nach festen Wechselkursen geteilt wurde, bestanden unterschiedliche Vorstellungen über den Weg zu diesem Ziel. Nach 1969 sollte es noch dreißig Jahre bis zum Beginn der Währungsunion dauern. Die siebziger und achtziger Jahre kennzeichnete stattdessen, dass

14 Verdun (2005) bietet einen prägnanten Überblick über die Geschichte währungspolitischer Integration.

Abbildung 4-3 Mundells währungspolitisches Trilemma



verschiedene Anläufe zu einer Währungsunion an den entgegengesetzten Interessen der beteiligten Regierungen scheiterten. Ihre Schwierigkeiten lassen sich anhand Mundells »Holy Trinity« verdeutlichen (hierzu Frieden 1996: 200). Es beschreibt einen Zielkonflikt zwischen drei Zielen. Das Trilemma besteht darin, dass Kapitalmobilität, feste Wechselkurse und eine autonome nationale Geldpolitik nicht gleichzeitig erreicht werden können. Regierungen müssen daher zwei Ziele wählen und das dritte aufgeben. In der Nachkriegszeit war die Kapitalmobilität so gering, dass die beiden anderen Ziele konfliktlos verfolgt werden konnten. Doch Ende der sechziger Jahre bestand diese Voraussetzung nicht mehr. Wechselkursänderungen häuften sich, weil gegen Währungen spekuliert und Zinsunterschiede genutzt werden konnten. Bei ansteigender Kapitalmobilität musste entweder das Ziel fester Wechselkurse oder eine autonome Geldpolitik aufgegeben werden. Nach 1973 entschieden sich die USA für die Freigabe des Dollar-Wechselkurses. Die europäischen Staaten wollten dagegen regional feste Wechselkurse etablieren.

Die EG-Staaten¹⁵ einigten sich in Den Haag auf das Ziel einer Währungsunion, ohne ihre Meinungsunterschiede über den richtigen Weg überwunden zu haben. Frankreich, Belgien und Luxemburg verfolgten eine »monetäre« Strategie, bei der die Wechselkurse unwiderruflich fixiert würden und die nationalen Zentralbanken kooperierten, um Zahlungsbilanzungleichgewichte auszugleichen. Über einen Kreditmechanismus und Reservefonds sollten die Paritäten verteidigt werden. Eine über die Währungspolitik hinaus gehende wirtschaftspolitische Koordinierung war in dieser Konzeption nicht vorgesehen. Vielmehr wurde angenommen, dass feste Wechselkurse die Konvergenz der Wirtschaftspolitik bewirken würden. Die »ökonomische« Strategie der Währungsintegration, vor

15 1967 entstand durch Zusammenlegung der drei Teilgemeinschaften der Römischen Verträge – EGKS, EWG und Euratom – die Europäische Gemeinschaft (EG).

allein durch Deutschland und die Niederlande vertreten, sah dagegen die Koordinierung und Konvergenz der Wirtschaftspolitik – im Kern ging es um die Angleichung der Preis- und Lohnentwicklung – als unabdingbare Voraussetzung für feste Wechselkurse und eine Währungsunion an (Tsoukalis 1993: 178; Verdun 2005).

Während Frankreich die Währungspolitik als »Lokomotive« der Integration ansah, verstand Deutschland die Währungsunion als spätere »Krönung« konvergierender Wirtschaftsentwicklung. Diese zwei unvereinbaren Strategien (Kruse 1980: 62–70) waren nicht bloß Ausdruck unterschiedlicher Philosophien, sondern beruhten auf konträren Interessen. Die deutsche Regierung fürchtete, auf Dauer die Zahlungsbilanzdefizite Frankreichs finanzieren zu müssen. Unterdessen versprach sich die französische Regierung durch das konzertierte Vorgehen der Zentralbanken eine höhere Glaubwürdigkeit der Wechselkurse und hoffte, weiterhin die Geldpolitik für die nationale Beschäftigungs- und Wachstumspolitik nutzen zu können. Doch sollte die Entwicklung der nächsten Jahre zeigen, dass sich Mundells währungspolitisches Trilemma nicht ohne weiteres umgehen ließ.

Da sich die sechs EG-Staaten in Den Haag nicht auf eine der beiden Konzeptionen einigen konnten, setzten sie das Werner-Komitee ein. Auch dessen Mitglieder, selbst Vertreter der Mitgliedstaaten, konnten den Widerspruch zwischen Lokomotiv- und Krönungstheorie nicht überwinden und schlugen deshalb ein Drei-Stufen-Modell vor, mit dem innerhalb von zehn Jahren die Währungsunion verwirklicht werden sollte. Die erste Stufe präjudizierte dabei nicht, welcher Weg schließlich eingeschlagen würde, und die konkreten Schritte der zweiten und dritten Stufe sollten zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden. Indem die Entscheidung über das zu wählende Modell aufgeschoben wurde, konnten die Mitgliedstaaten zustimmen, ohne die zugrunde liegenden Meinungsdivergenzen aufzulösen. Der Werner-Bericht (1970) sah vor, dass anfangs beide Strategien parallel verfolgt werden sollten. Sowohl die wirtschaftspolitische als auch die währungspolitische Kooperation sollten verstärkt werden. Die institutionelle Gestaltung der Währungsunion, die noch immer erklärtes Ziel der Mitgliedstaaten war, blieb jedoch in wesentlichen Punkten ungeklärt (Pinder/Tsoukalis 1979: 488).¹⁶

Im März 1971 einigte sich der Ministerrat auf Grundlage des Werner-Berichts auf drei konkrete Maßnahmen (Krägenau/Wetter 1993: 106–109). Erstens, die wirtschaftspolitische Koordinierung sollte durch dreimal im Jahr stattfindende Treffen gestärkt werden, bei denen die Wirtschaftslage der Mitglieder

16 Der Werner-Bericht sah supranationale Entscheidungsgremien und ein größeres Budget der Gemeinschaft als unabdingbar für die Währungsunion an (siehe Abschnitt 7.1). Damit traf er weder bei den »Monetaristen« noch bei den »Ökonomen« auf Gegenliebe.

sowie der Gemeinschaft insgesamt geprüft werden sollte. Dort verabschiedet der Rat wirtschaftspolitische Richtlinien für die Mitgliedstaaten. Zweitens sollten die Zentralbanken ihre Politik aufeinander abstimmen und die Bandbreite möglicher Währungsschwankungen verringern. Schließlich wurde als Drittes beschlossen, dass sich die Mitgliedstaaten in Zahlungsbilanzkrisen wechselseitig Kredit gewährten. Allerdings sollten diese Vorhaben bereits zwei Monate später Makulatur werden, als Deutschland und die Niederlande ihre Wechselkurse zeitweise freigaben.

Der nächste Versuch, die Wechselkurse zu stabilisieren, führte zur »Schlange im Tunnel«. Nachdem im August 1971 die USA die Goldkonvertibilität des Dollar aufgegeben hatten, änderten die führenden Industriestaaten mit dem *Smithsonian Agreement* die Paritäten und legten eine Schwankungsbreite von $\pm 2,25$ Prozent fest, deren Referenzwert die neue Dollarparität sein sollte (de Vries 1976: 553–556). Befand sich ein Wechselkurs am oberen, ein anderer am unteren Rand der möglichen Fluktuation, konnten die Kurse maximal 4,5 Prozent voneinander abweichen. Um dies zu vermeiden, verpflichteten sich die europäischen Staaten¹⁷ untereinander auf eine geringere Bandbreite. Nach einer Ratsentscheidung vom März 1972 durften die EG-Währungen innerhalb der international festgelegte Marge – dem Tunnel – um höchstens 2,25 Prozent voneinander abweichen. Sie würden sich somit gemeinsam als »Schlange« innerhalb des Tunnels bewegen. Gerieten Währungen in Gefahr, die Bandbreite der Schlange nicht einhalten zu können, waren gegenseitige Stützungskäufe vorgesehen.

Die Schlange war allerdings nur mäßig erfolgreich. Wiederholt überschritten Währungen die Bandbreite oder mussten die Wechselkurse geändert werden (Apel 1998: 42). Zwei Daten sind dabei besonders hervorzuheben. Im März 1973 löste sich der Tunnel auf, da die europäischen Staaten nach einer erneuten Abwertung des Dollar nicht länger versuchten, den festgelegten Wechselkurs zu verteidigen. Als am 19. Januar 1974, dem zweiten wichtigen Datum, der überbewertete Franc die Schlange verließ, mussten die »Monetaristen« einsehen, dass die währungspolitische Kooperation alleine zu keiner Konvergenz führt. Feste Wechselkurse lassen sich nicht erhalten, wenn die innenpolitisch verfolgten Ziele im Gegensatz zu ihnen stehen. Da weder Frankreich noch Deutschland bereit waren, ihre nationale Politik für internationale Vereinbarungen aufzugeben, konnte das Ziel stabiler Wechselkurse und folglich der Währungsunion nicht gelingen.

[T]he events of the first six months after the snake's emergence from the tunnel provided clear evidence of its vulnerability to pressures from both within and outside the Community. As

17 An der Währungsschlange nahmen immer wieder europäische Staaten als assoziierte Mitglieder teil, die nicht in der EG waren.

long as national economic trends continued to diverge and policy objectives differed, it was inevitable that strains developed in the exchange rate relationships among the snake participants. And given the precedence accorded to national interests over the cause of economic and monetary integration, it was clear that such pressures would be relieved by giving ground in the efforts to achieve exchange rate stability rather than by altering the course of national policy. (Kruse 1980: 149)

Ohne den korrespondierenden politischen Willen reichte der funktionale Druck vergangener Entscheidungen nicht aus, weitere Integrationschritte hervorzu- bringen. Erst Mitte der achtziger Jahre, nach dem Scheitern des französischen Experiments, entstand der »neoliberale Konsens« (McNamara 1999: Kapitel 6), der die nationalen Wirtschaftspolitiken auf stabile Preise verpflichtete und so die Voraussetzungen für die Währungsunion schuf. Paradoxerweise brachte das monetaristische Paradigma, das an die Stelle des Keynesianismus trat, den Sieg der »Ökonomen« hervor.

4.3.2 EWS, französisches Experiment und Konvergenz

Als die siebziger Jahre sich zum Ende neigten, war das ursprünglich für 1980 geplante Ziel einer Währungsunion in weite Ferne gerückt. Zu unterschiedlich waren die nationalen Politiken und Interessen gewesen. Dennoch bestand noch immer Übereinstimmung im Bestreben nach festen Wechselkursen. Der nächste Versuch, dieses Ziel zu erlangen, war das Europäische Währungssystem (EWS).¹⁸ Es sollte, ebenso wie in Bretton Woods für das internationale Währungssystem geplant, feste Wechselkurse enthalten, die jedoch durch einen gemeinsamen Beschluss der Mitgliedsländer angepasst werden konnten. Das EWS bestand aus drei Kernelementen (ausführlich Apel 1998: 46–78).

1. Mit dem ECU (*European Currency Unit*) schufen die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verrechnungseinheit, die als Referenzwert der Wechselkurse diente. Damit wollten sie eine größere Unabhängigkeit vom Dollar gewinnen, der diese Funktion in der Vergangenheit eingenommen hatte. Statt eine einzelne Währung als Verrechnungseinheit zu benutzen, setzte sich der ECU aus den gewichteten Anteilen der (inzwischen neun) mitgliedstaatlichen Währungen zusammen.
2. Zentrales Instrument des EWS war der Wechselkursmechanismus (*Exchange Rate Mechanism*). Der Wert jeder Währung wurde in ECU bestimmt, deren Verhältnis zueinander die Wechselkurse festlegte. Ihre Stabilität sollte da-

¹⁸ Eine ausführliche Darstellung der Verhandlungen, die zum EWS führten, sowie der innerstaatlichen Voraussetzungen und Grenzen bietet Ludlow (1982). Seine Darstellung hebt insbesondere hervor, wie sehr nationale Politik und internationale Verhandlungen verwoben sind.

durch erzielt werden, dass die Fluktuation aller bilateralen Kurse innerhalb einer Bandbreite von 2,25 Prozent blieb.

3. Um dieses Ziel zu erreichen, legten die Mitgliedstaaten kurz- und mittelfristige Kreditmöglichkeiten für Länder mit Zahlungsbilanzungleichgewichten fest. Gleichzeitig war die Zentralbank desjenigen Landes, mit dem das Defizit auftrat, aufgefordert, durch Stützungskäufe zugunsten der Partnerwährung zu intervenieren, damit der bilaterale Wechselkurs innerhalb der Bandbreite blieb.

Die EWS-Regeln sahen vor, dass sowohl Defizit- als auch Überschussländer ausgeglichene Zahlungsbilanzen unterstützen. Das EWS sollte, auch hier eine Parallele zum Bretton-Woods-Abkommen, symmetrisch auf alle Mitgliedsländer angewandt werden (Hosli 2000: 747). Doch weder Wechselkursstabilität noch Symmetrie hatten in der Folge Bestand. Zwischen 1979 und 1983 wurden die Wechselkurse insgesamt 26-mal geändert. Sämtliche Änderungen waren Abwertungen gegenüber der D-Mark. In all diesen Fällen musste die Bundesbank zugunsten anderer Währungen intervenieren. Sie akzeptierte den Aufkauf schwacher Währungen jedoch nur, solange er das innenpolitische Ziel der Geldwertstabilität nicht gefährdete. Reichten die Interventionen zugunsten einer Währung nicht, um sie zu stabilisieren, musste ihr Kurs in der Folge korrigiert werden. In der ersten Phase des EWS verhinderte abermals die divergierende nationale Wirtschaftspolitik – vor allem Unterschiede in der Preisentwicklung – stabile Wechselkurse.

Der Umschwung kam mit der Präsidentschaft Mitterands und dem raschen Ende des keynesianischen »französischen Experiments« der sozialistischen Regierung zwischen 1981 und 1983 (siehe Parsons 2002: 170–175; Hall 1987). Die Lehre aus der französischen Erfahrung einer rasanten Kapitalflucht war, dass nationaler Keynesianismus in einer offenen Volkswirtschaft und bei hoher Kapitalmobilität nicht länger zu den gewünschten Ergebnissen führte. Den Kurs radikal ändernd, verschrieb sich die Regierung nun der Angebotspolitik. Diese wirtschaftspolitische Kehrtwende stellte eine größere Übereinstimmung mit der Wirtschaftspolitik anderer europäischer Staaten her – und machte erst die folgende *relance européenne* möglich.¹⁹ An die Stelle von Umverteilung, Reflationierung, Verstaatlichung und Industriepolitik traten Inflationsbekämpfung,

19 Die Entscheidung Mitterands für Europa hatte auch eine strategische, innenpolitische Dimension: »The fiasco of the socialist policy of 1981–3 did not require a turn to the EC. Many socialist leaders and businessmen, as well as the communists, advocated autarchy and the removal of the French franc from the EMS. But such a choice would have (a) put Mitterrand at the mercy of his communist allies and of the Left of his party; (b) cut France off from West Germany and the US, to which Mitterrand, at that time, wanted France to cling, and (c) most probably undercut even further France's competitiveness« (Keohane/Hoffmann 1990: 288).

Haushaltskonsolidierung und Privatisierungen. Sichtbarer Ausdruck der neuen Orientierung war die Politik des *franc fort*, mit der zukünftig der Wert des Franc gegenüber der D-Mark verteidigt werden sollte (Moravcsik 1998: 411). Damit folgte Frankreich dem Beispiel anderer Länder, die ihre Geldpolitik zunehmend zum Kampf gegen Inflation einsetzten und ihren Wechselkurs durch die nominale Konvergenz auf die deutschen Vorgaben stabil hielten. Das Ergebnis sinkender Inflationsraten waren nach 1983 seltenere Wechselkursanpassungen. Selbst dauerhaft stabile Wechselkurse schienen am Ende des Jahrzehnts möglich, und die EG-Staaten begannen erneut, über ihr 1969 formuliertes Ziel der Währungsunion nachzudenken.

Zusätzliche Dynamik gewann dieses Bestreben durch die Einheitliche Europäische Akte, die im Juli 1987 in Kraft trat. Sie selbst war bereits Ausfluss der verstärkten Marktorientierung in Europa.²⁰ Mit ihr sollte bis Ende 1992 der schon in Rom geplante Gemeinsame Markt vollendet werden, auf dem sich Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital frei bewegen können. Für dieses Ziel akzeptierten die Mitgliedstaaten bei marktschaffenden Maßnahmen Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat, die zuvor stets abgelehnt worden waren. Die Einheitliche Europäische Akte enthielt ein Aktionspaket von über 300 Liberalisierungsmaßnahmen, mit denen die vier Freiheiten durchgesetzt werden sollten.²¹ Im Bereich wirtschaftspolitischer Koordinierung wurden jedoch die Artikel der Römischen Verträge beibehalten. Die EEA zielte vorwiegend auf die Beschleunigung negativer Integration.

Getragen von der neuen Integrationsdynamik seit Mitte der achtziger Jahre, der EEA und einem günstigen wirtschaftlichen Klima beschlossen die EG-Staaten 1988 in Hannover einen weiteren Anlauf zur Verwirklichung der Währungsunion. Sie setzten ein Komitee unter Führung des Kommissionspräsidenten Delors ein, das einen Bericht über den Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion erarbeiten sollte (Krägenau/Wetter 1993: 140). Dieses Komitee bestand vor allem aus Mitarbeitern der Zentralbanken und Finanzministerien. Die Mitglieder legten einen Bericht vor, der den Übergang zur Währungsunion in drei Stufen vorsah (Delors-Bericht 1989). Mit der dritten Stufe sollte die Geldpolitik für den gesamten Währungsraum in der Verantwortung einer unabhängigen europäischen Zentralbank liegen. In der Wirtschaftspolitik sollten klare Defizit- und Schuldengrenzen die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten disziplinieren. Allerdings, und hierin lag die Attraktivität des Vorschlags für nationale Regierungen, blieb der Souveränitätstransfer im Kern auf die Geldpolitik

20 Zum »movement toward the market« der europäischen Staaten siehe Hall (1999: 153–154).

21 Vgl. aber Moravcsik (1991) und Sandholtz/Zysman (1989) für konkurrierende Darstellungen, weshalb die EEA zustande kam.

beschränkt. Darüber hinaus erlaubte der monetaristische Konsens eine institutionell anspruchslose Gestaltung der Währungsunion. Alle bisherigen Vorschläge hatten weiter gehende Entscheidungsbefugnisse der europäischen Ebene und ein höheres Gemeinschaftsbudget vorgesehen. So kommentierte ein Vertreter der Deutschen Bundesbank den Werner-Bericht wie folgt:

Die Erreichung dieses Endziels [die Europäische Währungsunion] setzt voraus, dass zahlreiche Entscheidungen der Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik nicht nur unter den Mitgliedsländern koordiniert und harmonisiert, sondern auf die Organe der Gemeinschaft tatsächlich übertragen werden. (Klasen 1970: 451)

Der Maastrichter Vertrag grenzte dagegen den wirtschaftspolitischen Kontrollverlust der Mitgliedstaaten eng ein. Im Ergebnis steht eine zentralisierte Geldpolitik dezentralen Entscheidungen in der Wirtschaftspolitik gegenüber, die durch wechselseitige Überwachung koordiniert werden sollen.

Ob der Maastrichter Vertrag auch ohne die geopolitischen Veränderungen der Jahre 1989/90 zustande gekommen wäre, ist offen. Aber zumindest brachten die achtziger Jahre eine notwendige Konvergenz wirtschaftspolitischer Ideen und Strategien hervor, die in den früheren Anläufen seit 1969 fehlte. Diese Entwicklung lässt sich in vier Schritten zusammenfassen:

1. In den achtziger Jahren – vor allem nach der französischen Wende 1983 – konvergierte die Wirtschafts- und Geldpolitik der Mitgliedstaaten. Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung wurden als vorrangige makroökonomische Ziele anerkannt.
2. Da die Grundforderung der »Ökonomen« – Konvergenz vor Integration – erfüllt war, wurde eine Einigung auf dem Weg zur Währungsunion möglich. Sie sollte nach einer Phase weiterer Konvergenz die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten krönen.
3. Der Delors-Bericht schlug eine Währungsunion mit minimalem Souveränitätsverlust jenseits der Geldpolitik vor, der den nationalen Regierungen die Zustimmung erleichterte.
4. An die Stelle der Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik trat ihre Koordinierung durch multilaterale Überwachung.

Die Wirtschafts- und Währungsunion war auch deshalb möglich, weil nach dem Übergang vom Keynesianismus zum Monetarismus gemeinschaftliche Ziele und nationale Entscheidungen nicht länger in Widerspruch zueinander standen. An ersteren hatte es auch zuvor nicht gemangelt, aber nationale Interessen revoltierten lange Zeit gegen ihr Gelingen. Ob die bestehenden Institutionen der EU die Spannung zwischen nationaler und europäischer Politik aufgehoben haben oder ob es zu veränderten Entscheidungsbefugnissen kommen wird – sowohl

Renationalisierung als auch weitere Vergemeinschaftung sind möglich –, bleibt abzuwarten. Doch mag die Auseinandersetzung um den Stabilitäts- und Wachstumspakt Vorbote neuer Konflikte gewesen sein.

4.3.3 Sozialdemokratie und Europa

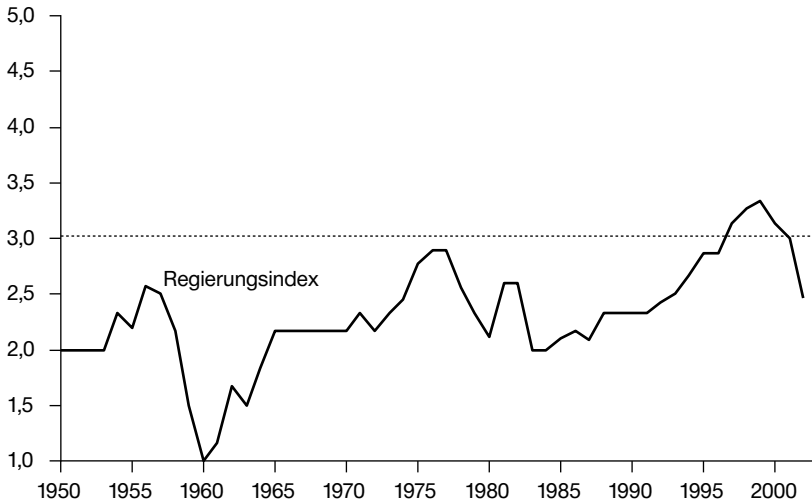
An der wirtschaftspolitischen Grundarchitektur der EU hat sich seit dem Maastrichter Vertrag wenig geändert. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt präzisiert das Defizitverfahren, und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind in ihrer Anwendung aufgewertet worden. Dennoch dominieren in der Wirtschaftspolitik vor allem weiche Koordinierungsverfahren ohne Sanktionsmöglichkeiten. Diese voluntaristischen Instrumente sind auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedsländer angewiesen. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde ein Beschäftigungskapitel in den Vertrag aufgenommen, das multilaterale Überwachung auf die Arbeitsmarktpolitik ausweitete.²²

Im Längsschnittvergleich wird deutlich, welche Faktoren im Zeitverlauf dieselbe Organisation zu unterschiedlichen Entscheidungen führen. Für die Währungsunion war der entscheidende Faktor die Abkehr vom Keynesianismus und die Hinwendung zum Monetarismus, die wirtschaftspolitische Ideen und Strategien konvergieren ließ und so frühere Interessengegensätze aufhob. In der Beschäftigungspolitik, vor allem bei der Ausweitung der Offenen Methode der Koordinierung auf weitere sozialpolitische Bereiche, ist die kurze Phase sozialdemokratischer Hegemonie in Europa zu beachten. Legt man Schmidts (2003) Regierungsindex zugrunde, wird deutlich, dass 1997 zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration Regierungen links von der Mitte die Mehrheit bildeten (siehe Abbildung 4-4).²³ Bis dahin war die Integration von konservativen, vor allem christdemokratischen Parteien geprägt worden. Die sechs Kernländer und Gründungsmitglieder der Gemeinschaft zählen sämtlich zur Gruppe der konservativen Wohlfahrtsstaaten (wobei Italien und die Niederlande Grenzfälle sind), die von christdemokratischen Parteien gestaltet wurden. Auch die wichtigsten Etappen der Einigung – 1950/51, 1957, 1985 und 1991 – wurden unter christdemokratischer Führung vereinbart, die in Abbildung 4-4 durch Durchschnittswerte um zwei gekennzeichnet wird.

22 Im siebten Kapitel werden diese Entwicklungen ausführlicher dargestellt.

23 In Abschnitt 7.2.2 werden die Daten für die neunziger Jahre aufgeschlüsselt. Dabei wird deutlich, wie sich die politischen Mehrheitsverhältnisse zwischen 1991 – als der Maastrichter Vertrag verabschiedet wurde – und 2000 in ihr Gegenteil verkehrt haben. Als der Übergang zur Währungsunion verhandelt wurde, waren nur zwei von zwölf Regierungen sozialdemokratisch geführt, in Lissabon waren es neun von fünfzehn.

Abbildung 4-4 Parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen in den EU-Staaten, 1950–2003



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Schmidt (2003). Die Abbildung enthält den einfachen Durchschnitt des Schmidt-Indexes zur Messung der ideologischen Zusammensetzung der EG/EU-Regierungen. Schmidt (1996: 161) operationalisiert die ideologische Zusammensetzung über den Anteil an Kabinettsitzen linker beziehungsweise nichtlinker Parteien. Er unterscheidet dabei fünf Kategorien: 1: bürgerliche Hegemonie (bürgerliche Alleinregierung); 2: bürgerliche Dominanz (mehr als 2/3 der Kabinettsitze); 3: Patt; 4: sozialdemokratische Dominanz (mehr als 2/3 der Kabinettsitze); 5: sozialdemokratische Hegemonie (sozialdemokratische Alleinregierung).

In der EU-Forschung hat die parteipolitische Dimension der europäischen Integration erst in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen (Hix/Lord 1997). Vor allem dem Europäischen Parlament kam dabei Aufmerksamkeit zu (Hix 1999; Kreppel 2002). Doch auch die parteipolitische Zusammensetzung des (Europäischen) Rates variiert über Zeit erheblich – sowohl hinsichtlich der Links/Rechts-Dimension als auch im Grad der Unterstützung für die Integration (siehe Manow/Schäfer/Zorn 2004). Das »nationale Interesse« wird durch die Regierungen gefiltert. Aspinwall (2002) weist nach, dass die nationalen Positionen in den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag im Wesentlichen durch die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen bestimmt wurden. Die Dominanz wirtschaftlicher Integration hängt auch damit zusammen, dass die entscheidenden Etappen der Gemeinschaftsentwicklung durch Mitte-Rechts-Regierungen geprägt wurden.

Hix und Lord (1997: 4) gehen davon aus, dass Regierungen danach streben, ihre Präferenzen institutionell abzusichern, um den Nachfolgern die Umkehr zu erschweren. Die europäische Ebene kann genutzt werden, um spätere Regierungen innenpolitisch zu binden. Dies war eine Ursache für den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Legt man dieses Motiv zugrunde, hatten Parteien rechts von der Mitte mehr Möglichkeiten und waren erfolgreicher, ihre Ziele europäisch abzusichern. Thatcher konnte der EEA deshalb zustimmen, weil sie die Märkte liberalisieren, nicht korrigieren sollte. Auch der Maastrichter Vertrag stärkt die Marktkräfte. Wechselkurse, Haushalts- und Finanzpolitik können nicht länger für Wachstum und Beschäftigung eingesetzt werden, sondern sind der Disziplin einer harten Währung untergeordnet.

Da vorangegangene Entscheidungen durch das Einstimmigkeitserfordernis kaum rückgängig gemacht werden können, musste die sozialdemokratische Mehrheit nach 1997 den vorgegebenen Rahmen akzeptieren. Für sie war es ein Erfolg, dass der Amsterdamer Vertrag ein Beschäftigungskapitel enthielt. Allerdings waren viele sozialdemokratische Regierungen ohnehin nicht zu Souveränitätstransfers in diesem innenpolitisch wichtigen Feld bereit (Ladrech 2003: 119). Im Gegenteil, für sie stellte die mit der Beschäftigungsstrategie entstandene Offene Methode der Koordinierung eine Möglichkeit dar, neue sozialpolitische Initiativen zu starten, ohne den Verlust eigener Kompetenzen fürchten zu müssen. Der Dominanz der Finanzminister konnte der Diskurs über das »Europäische Sozialmodell« entgegengesetzt werden. Für Beschäftigung, lebenslanges Lernen, soziale Inklusion und die Reform der Rentensysteme wurden Koordinierungsverfahren mit teilweise anspruchsvollen Zielen formuliert, die alle unverbindlich und sanktionslos blieben. In Lissabon wurde, auf Drängen des sozialdemokratischen Premiers Guterres, der 2002 von einem konservativen Nachfolger abgelöst worden ist, ein strategisches Ziel für die EU vorgegeben, ohne zu klären, wie dieses zu erlangen sei. Heute scheint klar, dass die dort formulierten Absichten nicht erreicht werden (siehe Abschnitt 7.2.3).

Auf dem Gipfel in Lissabon waren neun der fünfzehn vertretenen Regierungen sozialdemokratisch geführt, unmittelbar vor der Osterweiterung 2004 waren es noch vier. Die Wahl weicher Koordinierung erlaubte zwar, die Anzahl der Verfahren zu erhöhen, aber ihr Voluntarismus verpflichtet nachfolgende Regierungen nicht. Das zwischen 1997 und 2002 geschaffene »soziale Europa« kann nicht als »Maastricht for welfare« (Rhodes 2000) gelten, denn dort wurde mit der EZB eine unabhängige Institution geschaffen, die in ihrem Bestand durch wechselnde Mehrheiten kaum gefährdet ist. Die OMK kann dagegen von einer Regierung mit ablehnender Haltung entweder ignoriert oder für ihre eigenen Ziele eingesetzt werden. Sie stellt keine wirksame Barriere gegen Einschnitte ins soziale Netz dar, sondern liefert bei Bedarf das Vokabular ihrer Begründung.

Fragt man danach, wie erfolgreich die Sozialdemokratie im Vergleich zu den Vorgängern in der dauerhaften Verankerung ihrer Politik war, fällt die Bilanz zu ihren Ungunsten aus. Die multilaterale Überwachung der Beschäftigungsstrategie wurde eingeführt, weil es sozialpolitisch keinen mit der Geldpolitik vergleichbaren Konsens über ihre Ziele gab. Sie wird darüber hinaus widerstrebende Akteure nicht gegen deren Willen binden können.

4.4 Schlussfolgerung

Der ökonomische Kontext, in dem EU, OECD und IWF multilaterale Überwachung einführten, unterscheidet sich so deutlich, dass der Grad wirtschaftlicher Verflechtung als Ursache dieser Form wirtschaftspolitischer Koordinierung ausgeschlossen werden kann. 1961, als die OECD ihre Arbeit aufnahm, stand der keynesianische Nachkriegskonsens in voller Blüte. Die europäischen Wirtschaften befanden sich in einem lange anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung, der auch den Wohlstand der Arbeiter ansteigen ließ und den Klassenfrieden stützte. Für die Nachfragesteuerung standen Instrumente zur Verfügung, die bei noch geringer Kapitalmobilität ein stetiges wirtschaftliches Wachstum ermöglichten. In dieser Phase krisenfreier Entwicklung herrschte in fast allen europäischen Staaten Vollbeschäftigung. Das Komplement zur nationalen Politik stellte die Stabilität des internationalen Währungssystems dar. Wechselkursanpassungen waren selten und Europa hatte die Abhängigkeit von amerikanischen Importen und Hilfslieferungen überwinden können. Shonfield (1965: 63–66) beschrieb Mitte der sechziger Jahre eine neue Ära des »modernen Kapitalismus«, in der die wirtschaftliche Entwicklung planbar und der Markt beherrschbar sein würde. Die Aufgabe internationaler Organisationen lag unter diesen Umständen darin, die Friktionen an den Schnittstellen nationaler Ökonomien gering zu halten.

Nur wenige Jahre später gab es die von Shonfield beschriebene Welt nicht mehr. Das Krisenjahr 1973 brachte den endgültigen Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems, und mit der Ölkrise bekam der bis dahin ungebrochene wirtschaftliche Aufschwung schwere Risse. Die Einigung auf eine neue Grundlage für das internationale Währungssystem durch das *second amendment* der IWF-Verträge kaschierte kaum, dass der Nachkriegskonsens eines eingebetteten Liberalismus nicht mehr vorhanden war. Da die Staaten sich nicht auf ein neues Regelwerk einigen konnten, segneten sie die Vielfalt bestehender Wechselkurspolitiken ab und versprochen eine engere Zusammenarbeit. Das hierzu gewählte Instrument war die multilaterale Überwachung der mitgliedstaatlichen Politik. Ursprünglich sollte sie nur für eine Übergangszeit angewandt werden, doch inzwischen ist der Ersatz zur Norm geworden.

Seit den Währungsturbulenzen Ende der sechziger Jahre strebten die EG-Staaten nach regional festen Wechselkursen. Die zwei Versuche der siebziger und achtziger Jahre, die Währungsschlange und das Europäische Währungssystem, gewährten keine dauerhaft festen Wechselkurse. Zu sehr unterschied sich die nationale Politik, zu unterschiedlich blieben die Interessen. Dennoch brachte die Zeit nach 1983, als die europäischen Staaten sich zunehmend dem Markt zur Lösung ihrer wirtschaftlichen Probleme zuwandten, ein höheres Maß an Stabilität als zuvor. Die Wirtschaftspolitiken konvergierten in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts und ermöglichten 1991 in Maastricht eine Übereinkunft über die Gestaltung der Europäischen Währungsunion. Diese Entscheidung war möglich, weil mit dem Monetarismus eine institutionell schlanke Währungsunion gewählt werden konnte. Hatten frühere Blaupausen die Zentralisierung wesentlicher wirtschaftspolitischer Entscheidungen als notwendige Ergänzung einer gemeinschaftlichen Geldpolitik angesehen, erlaubte das nun vorherrschende Denken den Verzicht auf weit gehende Souveränitätstransfers. Lediglich in der Haushaltspolitik galt es, die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten durch klare Defizitregeln zu begrenzen. In allen anderen Feldern der Wirtschaftspolitik genügte stattdessen die weiche Koordinierung nationaler Entscheidungen durch multilaterale Überwachung. Während der Maastrichter Vertrag die Geldpolitik zentralisierte, griffen die Mitgliedstaaten für die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik auf das klassische Instrumentarium internationaler Organisationen zurück.

Weiche Koordinierungsverfahren werden immer dann gewählt, wenn keine Übereinkunft über die Ziele besteht, aber die Regierungen sich in der Ablehnung von Kompetenztransfers einig sind. Ihre Stärke ist es, den Zusammenbruch von Verhandlungen trotz Meinungsunterschiede verhindern zu können. Voluntaristische Verfahren werden viel eher wegen ihrer Kompromissfähigkeit als wegen der Problemadäquatheit gewählt.

Kapitel 5

Beobachten, ohne entscheiden zu können: Multilaterale Überwachung im Vergleich

Politikkoordinierung zwischen souveränen, aber miteinander verflochtenen Staaten bewegt sich im Spannungsfeld der als notwendig erachteten Abstimmung einerseits und einer nur begrenzt vorhandenen Bereitschaft andererseits, Kompetenzen und Einfluss auf internationale (oder supranationale) Organisationen zu übertragen. Daraus resultieren Verfahren, die Entscheidungsgewalt und Verantwortung auf nationaler Ebene belassen, aber gleichzeitig eine Überwachung dieser Politik ermöglichen, die sowohl der nachträglichen Handlungskontrolle als auch einer vorausschauenden Anpassung dient. Dabei gilt: Je höher die Interdependenz, desto mehr rücken auch vormalig innenpolitische Themen – »behind the border issues« (Kahler 1995: 2) – ins Zentrum gemeinsamen Interesses. Beispielsweise sind in einer Währungsunion die steigenden Haushaltsbelastungen alternder Gesellschaften kein rein nationales Problem mehr. Aber gerade bei diesen Kernthemen nationaler Politik sind Widerstände gegen einen Transfer von Entscheidungsbefugnissen zu erwarten. So zeigt sich beim Vergleich der vom IWF, der OECD und der EU angewandten Verfahren, dass der Grad der Verflechtung gerade nicht zur Wahl unterschiedlicher Politikinstrumente führt. Der Rückgriff auf eine weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung ist Ausdruck des politisch Möglichen, das auch in der Europäischen Union Souveränitätstransfers begrenzt. Politikkoordinierung kann demnach als Versuch gedeutet werden, mit der Spannung aus politischer Unabhängigkeit und wirtschaftlicher Abhängigkeit umzugehen.

5.1 Politikkoordinierung in der Praxis

5.1.1 Der Vorreiter: Die *Economic Surveys* der OECD

There would probably be no purpose of an OECD Economic Survey if no one got upset.¹

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stand bei ihrer Gründung vor dem Problem, nicht mehr über die finanziellen Kooperationsanreize und Sanktionsmechanismen zu verfügen, auf die ihre Vorgängerin, die OEEC, während der Laufzeit der Marshallhilfe hatte zurückgreifen können. Durch den Erfolg des Wiederaufbaus in Europa, den Anstieg des inhereuropäischen Handels und der damit einhergehenden Verschiebung in den Handelsbilanzen hatte sich die Abhängigkeit der OEEC-Mitgliedsländer von den USA verringert. Die ursprüngliche Aufgabe der OEEC – die Verteilung der Gelder des *Economic Recovery Program* sowie die Kooperation mit der zuständigen US-amerikanischen Behörde, der *Economic Cooperation Administration* – bestand nicht mehr, und eine gleichberechtigte Form der Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen Hilfeempfängern und den beiden assoziierten, nordamerikanischen Staaten musste gefunden werden. Ein institutionalisiertes Verfahren, in dem in regelmäßigen Abständen die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten überwacht werden sollte, versprach wechselseitige Information und Kontrolle möglicher negativer Auswirkungen nationaler Entscheidungen, ohne direkte Eingriffe in die nationale Politik notwendig zu machen. Das Ziel war (und ist), die Mitgliedstaaten zur Einhaltung eines Verhaltenskodexes (*code of conduct*) zu bewegen, der die effiziente Nutzung von Ressourcen, interne und externe finanzielle Stabilität und anhaltendes Wachstum fördert, indem Handelsbeschränkungen abgebaut werden. Die OECD-Länder sind aufgefordert, Entwicklungen zu vermeiden, die ihre eigenen Volkswirtschaften oder die anderer Länder gefährden (OECD 1960: Artikel [1] und [2]).

Seit ihrer Gründung 1961 verfolgt die OECD diese Ziele, indem sie die Entwicklung der Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten beobachtet und darüber alle 12 bis 18 Monate Bericht erstattet. Dies geschieht in Form von Länderberichten (*Economic Surveys*), die im *Economic Development and Review Committee* (EDRC) besprochen und verabschiedet werden.² Das dabei angewandte Verfahren hat sich im Lauf der letzten vier Jahrzehnte nicht wesentlich verändert, wenngleich Themen und Schwerpunktsetzung weiterentwickelt wurden. Da die anderen Organisationen erst zu späteren Zeitpunkten ihre Überwachungsver-

1 Antwort eines OECD-Mitarbeiters auf die Frage, welchen Sinn die OECD-Länderberichte aus seiner Sicht haben (Interview XVII: 35–37).

2 Der Ausdruck »OECD-Länderbericht« wird im Folgenden synonym zum englischen »Economic Survey« benutzt.

fahren einführten und diese dem etablierten Verfahren der OECD weit gehend ähneln, kann man die OECD als stilbildend betrachten. Wallace (2000: 32) bezeichnet, wie in der Einleitung erwähnt, auch die in der Europäischen Union angewandten weichen Formen der Politikkoordinierung durch gemeinsame Zielsetzung, nationale Umsetzung und wechselseitige Überwachung als »OECD technique«.

Neben festen Kernbestandteilen wie der Bewertung des makroökonomischen Rahmens und strukturalistischer Reformen enthält ein Länderbericht immer ein zusätzliches Schwerpunktkapitel. In ihm spiegelt sich zum einen die besondere Lage des betrachteten Landes wider, zum anderen die Schwerpunktsetzung der Organisation insgesamt. Im Zuge der *Jobs Study* enthielten die *Economic Surveys* für einige Zeit ein Kapitel zu den Reformen des Arbeitsmarktes und der Umsetzung der OECD-Empfehlungen. In den letzten Jahren rückte Haushaltskonsolidierung und die demografische Belastung der Wohlfahrtsstaaten in den Vordergrund. Hierbei besteht ein Interesse der Organisation, Themen frühzeitig zu besetzen, denn die Länderberichte sind Produkte, die – auch in Konkurrenz zu anderen Organisationen – um Aufmerksamkeit ringen (Interview XVI: 631). Ihr Erfolg, eine Debatte anzustoßen, erhöht die Sichtbarkeit der OECD und rechtfertigt ihre Arbeit.³

Die OECD-Länderberichte werden in einem zweistufigen Verfahren erstellt, das aus einer Vorbereitungsphase sowie der Diskussion und Verabschiedung im EDRC besteht.⁴ Etwa ein Jahr bevor ein Länderexamen durch die Veröffentlichung des Länderberichts abgeschlossen wird, beginnt die Planung des Ablaufs. Der genaue Termin der Veröffentlichung richtet sich nicht nur nach der Zeit, die seit dem letzten Examen vergangen ist, sondern auch nach nationalen Terminen. Unmittelbar vor einer Wahl möchte keine Regierung der Opposition und den Medien die Möglichkeit einräumen, sie mit Hilfe eines kritischen OECD-Berichts anzugreifen.

Nachdem der Termin der anvisierten Veröffentlichung feststeht, beginnt die Arbeit am Entwurf eines Länderberichts. Zuständig für diese Berichte ist das *Economic Department* des OECD-Sekretariats, das aber auch auf die Analysen anderer Abteilungen zurückgreifen kann.⁵ Dieses Wirtschaftsressort unterteilt sich in zwei Abteilungen, eine, die Querschnittsanalysen vornimmt (*Policy Studies Branch*), und eine, die für Länderstudien zuständig ist (*Country Study Branch*). Für

3 Mit der PISA-Studie (*Programme for International Student Assessment*) ist es der OECD beispielsweise in Deutschland hervorragend gelungen, Aufmerksamkeit für ein Thema und für sich selbst zu wecken. Dieser Erfolg generiert immer neue Nachfolgeprojekte; siehe Die ZEIT (2003b: 29).

4 Für eine kurze Zusammenfassung des Ablaufs siehe Nottage (2002: 20–21).

5 Zum Aufbau des Sekretariats siehe Anhang 2.

jedes Land besteht in der zweiten Abteilung ein Länderstab (*Country Desk*) mit zwei bis vier Mitarbeitern, die primär für dieses Land zuständig sind. Sie erstellen den Sekretariatsentwurf des Länderberichts.

Im ersten Schritt des Verfahrens schickt der Länderstab einen detaillierten zehn- bis fünfzehnseitigen Fragebogen an das examinierte Land, um die für den Bericht benötigten Daten einzuholen. Die federführende Abteilung des zuständigen nationalen Ministeriums leitet ihn an die anderen Ressorts und Abteilungen weiter, die die Daten bereitstellen. Aus ihren Antworten wird eine Mappe für die OECD-Mitarbeiter zusammengestellt. In dieser Phase geht es nicht um politische Fragen, sondern vorrangig darum, die Faktenlage zu klären und grundlegende quantitative Daten über die Wirtschaftsentwicklung des Landes zu sammeln (Interview XXII: 86–119).

Die zusammengestellten Informationen werden den OECD-Mitarbeitern bei ihrer ersten Mission in das Mitgliedsland, der so genannten *scouting mission*, übergeben. Eine solche Mission ist ein einwöchiger Besuch der OECD-Delegation im Mitgliedsland, an dem die Vertreter des Länderstabs und der Ständigen Vertretung des Landes bei der OECD teilnehmen. Sie dient vor allem dazu, sich ein Bild über die wirtschaftliche Lage zu machen und von den Akteuren vor Ort informiert zu werden. Die Antworten auf den Fragebogen werden übergeben und durch weitere Informationen ergänzt. Während dieser Zeit besucht die Delegation verschiedene Ministerien, die Zentralbank, eventuell Vertreter der Sozialpartner sowie wissenschaftliche Institute. Hierbei informiert sie sich über die wirtschaftlichen Daten, Gesetzesinitiativen sowie künftig geplante Maßnahmen. Die Auswahl der Gesprächspartner bestimmen die OECD-Mitarbeiter. Nach Abschluss der ersten Mission und unterstützt durch die statistische Abteilung des OECD-Sekretariats verfasst der Länderstab einen ersten, vorläufigen Entwurf des Länderberichts.

Etwa drei Monate nach der ersten Mission findet eine weitere statt. Ihr liegen die Daten der ersten und der Rohentwurf des Länderberichts zugrunde. Vorab wird wiederum ein Fragebogen verschickt, der spezifischer auf noch fehlende Daten abzielt. In dieser Phase des Verfahrens besteht bereits eine Einschätzung, wo die Hauptprobleme des Landes liegen, und die OECD-Delegation informiert sich gezielt über diese Punkte, indem sie Ministerien und relevante Organisationen besucht. Während des zweiten Besuchs werden vor allem die Daten auf den aktuellen Stand gebracht, kürzliche Veränderungen der makroökonomischen Lage in die Analyse einbezogen sowie inzwischen vorgenommene Gesetzesänderungen oder -initiativen berichtet.⁶ Zum Abschluss der zweiten

⁶ Während der ersten und zweiten Stabsmission nach Deutschland im Jahr 2002 wurden die Ergebnisse der Hartz-Kommission vorgelegt. Solche Ereignisse müssen in den Länderbericht

Mission findet ein bilaterales Treffen der Hauptvertreter von nationalen Behörden und Regierung mit dem OECD-Mitarbeiterstab statt. Hierbei geht es nicht mehr ausschließlich um das Sammeln von Fakten. Stattdessen rücken politische Inhalte in den Vordergrund. Die OECD-Delegation gibt in dieser Diskussion eine Stellungnahme zur wirtschaftlichen Lage und der Politik des Mitgliedslandes ab. Zu diesem Zeitpunkt beginnen erste substanzielle politische Diskussionen, die im Idealfall Politik beratende Funktion haben und die Vertreter des besuchten Landes darauf vorbereiten, welche Punkte im Länderbericht besonders hervorgehoben werden und welchen Ton die Kritik anschlagen wird (Interview XVII: 64–86).⁷

Nach seiner Rückkehr nach Paris überarbeitet der Länderstab den Länderbericht. Dieser durchläuft dann die Sekretariatshierarchie der OECD bis zu den Direktoren und dem Chefökonom. Verschiedene Abteilungen kommentieren ihn. Circa vier Wochen vor dem festgesetzten Termin des Länderexamens im Länderprüfungsausschuss (EDRC) wird der Berichtsentwurf allen Mitgliedsländern auf der internen OECD-Datenbank (OLIS) zugänglich gemacht. Obwohl dem examinierten Land die Stoßrichtung des Berichts seit der zweiten Mission bekannt ist, erhält es erst zu diesem Zeitpunkt, zeitgleich mit allen anderen Mitgliedsländern, den fertig gestellten Länderbericht. Bis zum betreffenden Länderexamen bereitet das Land seine Replik auf die im Bericht geäußerte Kritik vor. Sie betrifft sowohl die Richtigkeit der präsentierten Daten als auch deren Interpretation. Schon vor der EDRC-Tagung nimmt das geprüfte Land schriftlich Stellung und formuliert seine Einwände und Änderungsvorschläge.

Für jedes examinierte Land gibt es zwei Prüferländer (*peers*), die die Politik des geprüften Landes, den Länderbericht und die Stellungnahme kommentieren. Im Vorfeld des Länderexamens bereiten die beiden Prüferländer in Zusammenarbeit mit dem Länderstab ein Papier vor, auf dem Fragen für die Diskussion (*questions for discussion*) aufgeführt werden. Diese Fragen gehen ebenfalls vorab an das geprüfte Land, das schriftlich zu ihnen Stellung nimmt.

Die bisher beschriebenen Schritte bilden die Vorbereitungsphase des Verfahrens. Sie ist im Wesentlichen bilateral ausgerichtet. An sie schließt sich die zweite Phase an, in der die Lage und Politik des examinierten Landes multilateral diskutiert werden. Diese Diskussionen, die in die Verabschiedung des überarbei-

einfließen, wenn sie die Bewertung eines Landes – und seiner Reformfähigkeit – betreffen (Interview XVI: 315–329).

⁷ Mit welchen Personen die OECD-Delegation auf ihren Missionen zusammentrifft, hängt auch von der Bedeutung ab, die ein Land dem Verfahren zumisst. Während in einigen, vor allem kleineren Ländern der Finanzminister oder sein Stellvertreter an den Treffen teilnimmt, sind es in größeren Ländern eher nachgeordnete Hierarchiestufen (Interview III). Hierin unterscheidet sich das OECD-Verfahren deutlich von den Artikel-IV-Konsultationen des IWF, bei denen die IWF-Mitarbeiter auch mit der politischen Ebene der Ministerien sprechen.

teten Länderberichts münden, finden in den Sitzungen des Länderprüfungsausschusses statt.

Zur geplanten Sitzung des Ausschusses reist eine Delegation des geprüften Landes nach Paris, die sich aus Vertretern derjenigen Ministerien, deren Zuständigkeitsbereich vom Länderbericht betroffen ist, und der Zentralbank zusammensetzt. Dabei kann es sich von Land zu Land unterscheiden, welcher Hierarchiestufe die nationalen Vertreter angehören. Im deutschen Fall wird die Delegation vom Leiter der Grundsatzabteilung des Wirtschaftsministeriums geleitet. Eine Delegation besteht aus zehn bis vierzehn Personen.

Die Sitzung des EDRC beginnt mit einer einleitenden Stellungnahme des examinierten Landes zum Länderbericht, in der es seine Politik begründet und die wirtschaftliche Lage näher erläutert. Daran schließen sich die Kommentare und Fragen der Prüfungsländer an, auf die wiederum geantwortet wird. Diese erste Diskussionsrunde orientiert sich an den *questions for discussion* der Prüferländer und dem Länderbericht des Sekretariats. Der Länderprüfungsausschuss ist ein Gremium der OECD-Mitgliedstaaten. Obwohl die für den Bericht verantwortlichen Sekretariatsmitarbeiter anwesend sein dürfen, findet die Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten statt. Sie müssen den Bericht billigen, der dann als EDRC-Bericht gilt, nicht als Mitarbeiterbericht, wie es beim IWF der Fall ist. Im Anschluss an die einleitende Diskussionsrunde können alle EDRC-Mitglieder den Bericht, die Wirtschaftspolitik des geprüften Landes oder die vorangegangene Diskussion kommentieren. Aufgabe dieser multilateralen Diskussion ist es, die Ausrichtung der Politik eines Mitgliedslandes kritisch zu prüfen, zu bewerten und gegebenenfalls Empfehlungen auszusprechen.

In allen Interviews wurde betont, die Diskussionen im EDRC seien offen, die Mitgliedstaaten sparten nicht an Kritik und übten in diesen Diskussionen *peer pressure* aufeinander aus. Da der Länderbericht vor der Veröffentlichung von allen Mitgliedstaaten akzeptiert werden muss, können kritische Anmerkungen nicht einfach übergangen werden. In vielen Fällen gibt es zwischen den Mitgliedsländern unterschiedliche Auffassungen, die auch darauf beruhen, in welcher Situation sich das betreffende Land befindet. Wo einzelne Vertreter denken, der Entwurf des Sekretariats ginge nicht weit genug in seiner Kritik, sehen andere ihn als überzogen an (Interview XXII: 180–204). Die Beteiligten wissen jedoch gleichzeitig, dass der Bericht am Ende von allen gebilligt werden muss. Daher werden sich in jedem *Economic Survey* Formulierungen finden, die auf Kompromissen beruhen. Prinzipiell kann die Diskussion allerdings so lange fortgesetzt werden, bis allen Mitgliedstaaten die Zustimmung möglich ist. Die EDRC-Sitzung wird abgeschlossen, indem der Vorsitzende die wichtigsten Ergebnisse, mögliche Änderungen an dem Entwurf des Länderberichts und den ausgesprochenen Empfehlungen zusammenfasst.

Diese Zusammenfassung ist insofern wichtig, als sie Grundlage des so genannten *re-drafting*, der abschließenden Überarbeitung des Berichts, ist. Am Tag nach der Sitzung des Länderprüfungsausschusses findet ein Treffen zwischen der Delegation des geprüften Landes und den Sekretariatsvertretern statt, das dazu dient, den Länderbericht gemeinsam im Licht der EDRC-Diskussion zu überarbeiten. Die Überarbeitung konzentriert sich auf den ersten Teil des Länderberichts, »Gesamtbeurteilung und Empfehlungen«, in dem sich die politische Botschaft des gesamten Berichts findet. Da dieser Teil am stärksten von der Öffentlichkeit und den Medien wahrgenommen wird, feilschen die Beteiligten um jede einzelne Formulierung. Dies wird umso ausgeprägter sein, je kritischer der Bericht ausfällt. Insgesamt kann diese Überarbeitung ein bis drei Tage dauern.

Der gemeinsam überarbeitete Länderbericht geht dann zurück an die anderen Mitgliedstaaten. Sie sind aufgefordert, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen, können Stellung nehmen, Einspruch erheben und Änderungen einfordern. Allerdings erleichtert das angewandte Verfahren die Annahme des Berichts, denn alle Meinungsäußerungen müssen innerhalb einer Woche geschehen. Falls keine Stellungnahme vorliegt, wird dies automatisch als Zustimmung gewertet. Mit Ablauf dieser Frist ist das Länderexamen abgeschlossen, es folgen redaktionelle Überarbeitungen, die den Bericht zur Veröffentlichung vorbereiten.

Seinen Abschluss findet das OECD-Verfahren multilateraler Überwachung durch die Veröffentlichung des *Economic Survey* und einer Zusammenfassung (*Policy Brief*), die den Abschnitt »Gesamtbeurteilung und Empfehlungen« des Länderberichts gesondert veröffentlicht (siehe OECD 2002b). Der Bericht wird in der Regel auf einer Pressekonferenz vorgestellt, entweder in Paris oder im Mitgliedsland. Diese Pressekonferenzen sollen die Aufmerksamkeit für die Länderberichte steigern. Neben *peer pressure* der EDRC-Diskussion stellt der öffentliche Druck (*public pressure*) einen zweiten Einflusskanal dar. Im Kampf um Aufmerksamkeit konkurriert die OECD mit anderen Organisationen oder auch nationalen Gutachten wie beispielsweise dem Bericht des Sachverständigenrates.

5.1.2 Die Artikel-IV-Konsultationen des Internationalen Währungsfonds

In sum, surveillance involves policy discussions between the IMF and individual members as the basis for the formulation of an international community view and assessment of specific country policies. In addition, it encompasses regular examinations of the state of and prospects for the world economy at large, or of particular aspects of the international economic scene. The end-purpose of these various activities is to promote consistency of national policies and aims, to highlight interdependencies, and to point toward a well-balanced and fair assignment of policy responsibilities among members.

(aus einer IWF-Veröffentlichung; siehe Guitián 1992: 21–22)

Die bekannteste Aufgabe des Internationalen Währungsfonds, für die er gleichzeitig am heftigsten kritisiert wird (Pieper/Taylor 1998; Johnson/Schaefer 1997), ist seine mit Auflagen verbundene Kreditvergabe an Länder in akuter Finanznot, der seit den großen Krisen der neunziger Jahre (Asien, Russland, Argentinien) besondere Bedeutung zukommt (Lee 2002). Die Kritik am Währungsfonds begründet sich dadurch, dass er bei der Kreditvergabe seine Hilfe an restriktive Policy-Empfehlungen bindet, denen sich auch demokratisch legitimierte Regierungen beugen müssen, während der Stimmenanteil der Mitgliedstaaten im IWF sich allein aus der Wirtschaftsstärke eines Landes ableitet. Reicht der Einfluss des Fonds bei der Ressourcenvergabe weit, verfügt er hingegen über nur wenige Mittel, Staaten zu beeinflussen, die nicht auf sie angewiesen sind – was gerade bei den am weitesten entwickelten Volkswirtschaften, die für die Weltwirtschaft entscheidend sind, in der Regel der Fall ist. Damit der Währungsfonds dennoch seinen Beitrag zu dem Ziel eines möglichst reibungslosen Funktionierens des internationalen Finanz- und damit des Handelssystems leisten kann, beschlossen die Mitgliedstaaten mit dem *second amendment* die Überwachung der Politik aller Staaten und formalisierten zu diesem Zweck die bestehende Berichterstattung. Dies geschah durch die so genannten Artikel-IV-Konsultationen. Die *Articles of Agreement* in der Version vom 1. April 1978 sehen vor:

[T]he Fund shall exercise firm surveillance over the exchange rate policies of members, and shall adopt specific principles for the guidance of all members with respect to those policies. Each member shall provide the Fund with the information necessary for such surveillance, and, when requested by the Fund, shall consult with it on the member's exchange rate policies. (Articles of Agreement, Art. IV, Section 3b; abgedruckt in de Vries 1985c: 379–446)

Multilaterale Überwachung durch den IWF kommt gerade dort zum Tragen, wo sein Einfluss besonders gering ist.

Wie in Kapitel 4 beschrieben, begann der IWF mit den Artikel-IV-Konsultationen in Reaktion auf den Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse Anfang der siebziger Jahre. Weder der Übergang von einem regelbasierten zu einem diskretionären System noch die gewachsene wechselseitige Verflechtung und Abhängigkeit der Staaten über zunehmend integrierte Märkte führte dabei, wie es eine funktionalistische Erklärung korrespondierender Problemschärfe und Problemlösungsfähigkeit nahe legen würde, zu einer Ausweitung der Kompetenzen des Währungsfonds. Auch das Adjektiv *firm* im oben aufgeführten Zitat kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich bei seiner Überwachung mitgliedstaatlicher Politik um ein weiches Verfahren handelt, mit dem der IWF zwar beobachten, aber nicht entscheiden kann. Das Ausmaß möglicher negativer externer Effekte erlaubt keinen Rückschluss auf die Instrumente, mit denen sie eingedämmt oder vermieden werden sollen.

Für die Überwachung mitgliedstaatlicher Politik durch den IWF nennt seine Evaluierungskommission sechs spezifische Ziele (Crow/Arriazu/Thygesen 1999: 17–18), die das allgemeine Ziel eines »stabilen Systems der Wechselkurse« (Articles of Agreement, Art. IV) unterstützen sollen:

1. Politikberatung;
2. durch Analysen und ökonomische Prognosen die Grundlage für Politikkoordinierung schaffen – die allerdings nur von den Mitgliedstaaten selbst verwirklicht werden kann;
3. das Zusammentragen und Verteilen statistischer Daten und Informationen über Politiken;
4. technische Unterstützung und Expertise in wirtschaftspolitischen Fragen;
5. die Identifizierung von Schwachstellen nationaler Politik sowie
6. die Verbreitung des vorherrschenden wirtschaftspolitischen Konsenses guter Politik (dieser Punkt wird mit »delivering the message« beschrieben).

Diese sechs Ziele werden auf verschiedenen Ebenen der Arbeit des Fonds verfolgt, deren wichtigste Grundlage die jährlichen Konsultationen nach Artikel IV des Vertrages mit den einzelnen Mitgliedstaaten ist. Sie ermöglichen multilaterale und regionale Überwachung, da die Ergebnisse der Länderkonsultationen auch in die Berichterstattung über die weltweite Wirtschaftsentwicklung im *World Economic Outlook* (WEO) einfließen. Während die geografischen Abteilungen (*Area Departments*) des IWF die Artikel-IV-Konsultationen vorbereiten, bei denen als Analyseinheit einzelne Länder gewählt werden, sind für den WEO die Querschnittsabteilungen (*Functional and Special Services Departments*) zuständig. Ihr Ausgangspunkt ist die Weltwirtschaft, aus der sich die Aufgaben und Herausforderungen für einzelne Länder ableiten (Interview XXVII: 344–358). Für die Konsultationen mit Deutschland ist die Europaabteilung I verantwortlich, in der es einen zuständigen Länderstab (*Country Desk*) gibt.⁸

Wie bei der OECD lassen sich auch bei den Artikel-IV-Konsultationen eine Vorbereitungs- und eine Diskussionsphase unterscheiden, wobei für erstere der Mitarbeiterstab zuständig ist, dessen Bericht dann Grundlage der Diskussion der Mitgliedstaaten miteinander bildet. Diese Diskussionen finden im Exekutivdirektorium (*Executive Board*) statt. Im Unterschied zur OECD führt dies aber nicht zu einer Verabschiedung des Berichts durch die Mitgliedstaaten selbst; er verbleibt stattdessen in der Verantwortung der IWF-Mitarbeiter (klar gekennzeichnet als *Staff Report*). Die Mitgliedstaaten kommentieren und besprechen den Länderbericht lediglich. Während damit beim Währungsfonds die Unabhängigkeit der Berichterstattung höher ist und weniger Kompromisse in den

⁸ Zum organisatorischen Aufbau des Internationalen Währungsfonds siehe Anhang 3.

Formulierungen gesucht werden müssen, ist gleichzeitig der Gruppendruck (*peer pressure*) geringer sowie die Selbstverpflichtung reduziert.⁹

Den Auftakt bildet die Vorbereitung der Mission des Länderstabs in das Mitgliedsland, mit dem die Artikel-IV-Konsultationen stattfinden sollen. Eine genaue Termin- und Reiseplanung findet in Zusammenarbeit mit dessen Ständiger Vertretung beim Währungsfonds statt, wobei die IWF-Mitarbeiter entscheiden können, welche Institutionen sie besuchen wollen. Neben dieser formalen Vorbereitung findet die inhaltliche statt, indem ein *mission brief* vom Länderstab erstellt wird, in dem eine Einschätzung der wirtschaftlichen Lage und Empfehlungen beschrieben werden. Dieses Dokument wird den anderen Abteilungen vorgelegt, die es kommentieren können. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem *Policy Development and Review Department* (PDR) zu, das sicherstellen soll, dass die getroffenen Aussagen mit der Gesamtpolitik des Währungsfonds übereinstimmen. Seine Zustimmung zur inhaltlichen Vorbereitung der Mission ist nötig, bevor das Dokument an das Management weitergeleitet werden kann. Weder Vertreter des betroffenen Landes noch des Exekutivdirektoriums erhalten zu diesem Zeitpunkt Einsicht in das Dokument. Erweisen sich seine Inhalte als zwischen einzelnen Abteilungen umstritten, oder ist die Lage des Landes, in das die Mission stattfinden wird, besonders prekär, kann das *Surveillance Committee* zusammentreten, um die Haltung des Fonds festzulegen. In dieser frühen Phase wird bereits die grundlegende Bewertung der Politik des Mitgliedstaates festgelegt, auf deren Basis dann die Gespräche vor Ort stattfinden (Crow/Arriazu/Thygesen 1999: 24).¹⁰

Etwa zwei Wochen nachdem das vorbereitende Dokument zirkuliert und kommentiert wurde, beginnt die eigentliche Mission. Eine vier- bis fünfköpfige Delegation des IWF reist in das Mitgliedsland, um dort in fünf bis zehn Tagen mit Vertretern verschiedener Ministerien, der Zentralbank, der Sozialpartner, der Privatwirtschaft sowie wissenschaftlicher Institute zusammenzutreffen. Der Zweck einer solchen Mission liegt sowohl im Zusammentragen von Informationen als auch in Politikdiskussionen und -beratung. Hier findet eine Verständigung darüber statt, wie die nationalen Behörden die wirtschaftliche Lage ihres Landes einschätzen, beispielsweise auf welchen Annahmen die Wachstumsprognose beruht, wie sich Steuereinnahmen, Arbeitslosigkeit und die öffentlichen Haushalte voraussichtlich entwickeln.

9 Den Ablauf einer Mission schildert Harper (1998: Kapitel 8). Dem Ablauf der Artikel-IV-Konsultationen liegt eine Entscheidung des Exekutivdirektoriums zugrunde (IMF 2002a).

10 In der Vergangenheit wurde ebenfalls in Vorbereitung auf die Mission ein ausführlicher Fragebogen an das Mitgliedsland versandt, der schon im Vorfeld gewährleisten sollte, dass die verfügbaren Daten auf dem aktuellen Stand sind (Boughton 2001: 89). Inzwischen sind »technische Gespräche« an seine Stelle getreten, die fester Bestandteil einer Mission sind und in denen die Daten- und Faktenlage geklärt wird (Interview XX).

Am Ende der Mission findet ein Abschlusstreffen statt, an dem in der Regel auch der Finanzminister und der Zentralbankpräsident teilnehmen. Bei dieser Gelegenheit wird der von der IWF-Delegation vorgelegte Abschlussbericht (*Concluding Statement*) besprochen, der ihre Einschätzung der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie Politikempfehlungen enthält. Die Regierungsvertreter kommentieren diese Stellungnahme.¹¹ Diese abschließende Diskussion ist wichtig, weil der Mitarbeiterstab nicht nur über seine eigene Einschätzung dem IWF-Management berichtet, sondern ebenfalls die des Mitgliedslandes darlegen muss. Das heißt, wenn unterschiedliche Auffassungen bestehen, müssen diese in den Bericht über den Verlauf der Mission aufgenommen werden.

In Washington berichtet der Leiter der Mission dem IWF-Management über die wichtigsten Punkte des Besuchs im Mitgliedsland. Die beteiligten Mitarbeiter verfassen darüber hinaus ihren Mitarbeiterbericht (*Staff Report*), der etwa zwei bis drei Monate nach Beendigung der Mission an das Exekutivdirektorium übergeben wird. Der Mitarbeiterbericht enthält

1. eine Beschreibung der wirtschaftlichen Lage des Landes,
2. gezielte Politikempfehlungen,
3. eine Darstellung der Politikdiskussion in den Bereichen Makroökonomie, Arbeitsmärkte, Produkt- und Finanzmärkte sowie weitere ausgewählte Themen. Welche Themen diskutiert werden, hängt dabei von der Situation des Mitgliedslandes ab; die jährlich wiederholten Konsultationen sorgen für thematische Kontinuität. Im Abschnitt zur Politikdiskussion werden sowohl die Positionen des Mitarbeiterstabs als auch des Mitgliedslandes dargestellt, wobei Übereinstimmungen sowie Unterschiede in der Bewertung hervorgehoben werden.
4. In einem weiteren Abschnitt legt der Mitarbeiterstab dann auf wenigen Seiten seine eigene, abschließende Bewertung der Wirtschafts- und Finanzpolitik des Landes dar (*Staff Appraisal*).

In der Zeit zwischen Abschluss der Mission und des Mitarbeiterberichts wird dieser intern begutachtet, kommentiert und überarbeitet. Als erstes kommentiert ihn die zuständige geografische Abteilung, bevor die funktionalen Abteilungen, hier vor allem das *Policy Review and Development Department*, sich schriftlich äußern. Eine überarbeitete Version bekommt dann der Stellvertretende Direktor, der zustimmen muss, bevor die endgültige Fassung an das Exekutivdirektorium geht. Ebenfalls in Vorbereitung dieser Sitzung wird unmittelbar vorher

11 Auch wenn die Vertreter der Zentralbank eine von der Regierung abweichende Meinung haben, werden sie diese in der Abschlussbesprechung nicht äußern, sondern lediglich in den Vorgesprächen mit den IWF-Mitarbeitern (Interview XXIX).

ein Papier erstellt (*Recent Economic Developments*), das aktuelle Entwicklungen seit dem Ende der Mission darlegt, um veränderte Rahmenbedingungen, aber auch erfolgte Politikinitiativen zu berücksichtigen.

Innerhalb eines Monats nach Abschluss des Mitarbeiterberichts wird dieser im Exekutivdirektorium diskutiert. Nach den bilateralen Kontakten zwischen Sekretariat und Mitgliedsland in der Vorbereitungsphase beginnt die multilaterale Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten, die anhand des Mitarbeiterberichts wechselseitig ihre Politik überwachen. Der Diskussionsprozess ist hierbei weniger formalisiert, als dies bei der OECD der Fall ist. So gibt es keine klare Festlegung von Prüferländern. Die Diskussion, die etwa einen halben Tag in Anspruch nimmt, beginnt mit einer vorab in Umlauf gebrachten Stellungnahme des zuständigen Exekutivdirektors, in der die Haltung der nationalen Behörden dargestellt wird. Für diese Stellungnahme ist das Finanzministerium zuständig, im deutschen Fall wird das Dokument in Teilen von der Deutschen Bundesbank erstellt (Interview XXIX). Nach dem einleitenden Kommentar zum Mitarbeiterbericht besteht für die anderen Exekutivdirektoren die Möglichkeit, ihn oder die Position des Mitgliedslandes ebenfalls zu kommentieren.

Im Gegensatz zur OECD oder zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der EU besteht in den Diskussionen des Exekutivdirektoriums kein Zwang, zu einer einvernehmlichen Position aller Mitglieder zu kommen, da es eine klare Trennung zwischen dem Mitarbeiterbericht und den Stellungnahmen der Exekutivdirektoren gibt. Für den Fall, dass unterschiedliche Meinungen bestehen, werden diese in die Schlusszusammenfassung des Vorsitzenden aufgenommen. Dieses *summing up* wird an die nationalen Behörden verschickt. Es findet sich auch in der *Public Information Notice* (PIN) wieder, die veröffentlicht wird, sofern das betreffende Mitgliedsland zustimmt. Wenngleich die genaue Anzahl abweichender Meinungen nicht angegeben wird, lässt sich aus der PIN ablesen, wie das Meinungsbild war, da Ausdrücke wie »die meisten«, »viele«, »einige« oder »wenige Direktoren« benutzt werden (siehe IMF 2002c). Aus diesem Dokument geht hervor, dass die Diskussionen im Exekutivdirektorium zwar diplomatisch, aber nicht widerspruchsfrei verlaufen (Interview XXVII: 177–188).

Der Prozess der Artikel-IV-Konsultationen endet mit der zustimmungspflichtigen Veröffentlichung des Mitarbeiterberichts sowie der *Public Information Notice* (siehe IMF 2002b). Inzwischen sind viele Mitgliedstaaten dazu übergegangen, auch einer Veröffentlichung des *Concluding Statements*, das eine Mission beschließt, zuzustimmen. Auf einer Pressekonferenz des IWF werden die wichtigsten Ergebnisse der Konsultation und die Veröffentlichung der Dokumente bekannt gegeben.¹²

12 Die Politik, Mitarbeiterbericht und PIN zu veröffentlichen, geht auf das Bemühen zurück,

5.1.3 Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik

Die Bundesregierung misst der Einhaltung der Empfehlungen der jährlichen »Grundzüge« erhebliche Bedeutung bei. Sie ist bestrebt, diese Anregungen aufzugreifen und ihre Politik danach auszurichten. Darüber hinaus bewertet die Regierung den aus den Empfehlungen resultierenden gemeinschaftsinternen Anpassungsdruck (»peer pressure«) als nützlich für eine entschlossene Durchführung notwendiger Reformen.

(Bundesministerium der Finanzen 2001: 54)

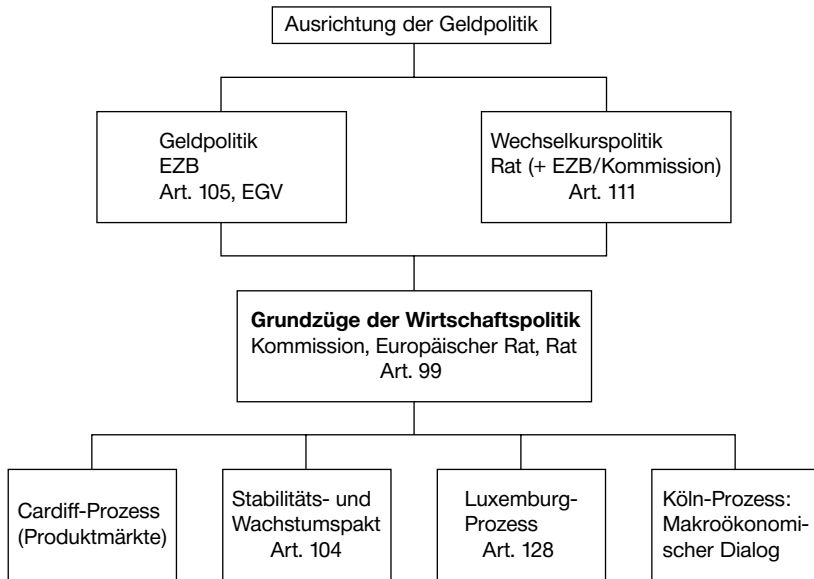
Im EG-Vertrag ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und sie im Rat koordinieren (Art. 99 [1]). Das dabei zur Koordinierung gewählte Mittel ist »multilaterale Überwachung« (Art. 99 [3]). Mit dem Übergang zur gemeinsamen Währung hat die Bedeutung der Grundzüge als Hauptinstrument wirtschaftspolitischer Koordinierung zugenommen. Das Erfordernis einer stärkeren Koordinierung wird durch die wachsende Interdependenz der Mitgliedstaaten sowie durch die ungleiche Vergemeinschaftung verschiedener Politikbereiche begründet. Während die Geldpolitik zentralisiert ist, liegt die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik, eingeschränkt durch die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, weiterhin auf nationaler Ebene. Der Europäische Rat argumentiert in einem Bericht über die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Koordinierung, dass »die Einführung einer gemeinsamen Währung eine genauere Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes auf Gemeinschaftsebene erforderlich macht« (Rat der Europäischen Union 1999: 92).

Ziel der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (hiernach auch: Grundzüge) ist ein ausgewogener Policy Mix. Sie stehen in engem Zusammenhang mit der Währungsunion und sollen diese durch eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik unterstützen. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik koordinieren neben der einzelstaatlichen Politik auch verschiedene Koordinierungsverfahren miteinander.

Das Ziel eines angemessenen Policy Mixes soll dadurch erreicht werden, dass über die Grundzüge nicht nur die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, sondern auch des EU-Wirtschaftsraums insgesamt überwacht wird. Daher enthalten sie jeweils zwei Teile, einen ersten, in dem allgemeine wirtschaftspolitische Leitlinien festgelegt werden, sowie einen zweiten mit länderspezifischen Empfehlungen. In den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2003–2005 werden die Bereiche Makroökonomie, Lohnpolitik, öffentliche Finanzen, Arbeitsmärkte,

größere Transparenz in der Arbeit des Fonds durchzusetzen. Ihr liegt eine Entscheidung des Exekutivdirektoriums vom Januar 2001 zugrunde. Inzwischen werden nach einer Artikel-IV-Konsultation in 84 Prozent der Fälle PINs veröffentlicht (Stand: April 2003) und etwa 60 Prozent der *Staff Reports* (Stand: September 2002); siehe IMF (2003d; 2002d).

Abbildung 5-1 Wirtschaftspolitische Koordinierung im Euro-Raum



Produktmärkte, Integration des Finanzdienstleistungsmarktes, unternehmerische Initiative, Förderung der wissensbasierten Wirtschaft sowie ökologische Nachhaltigkeit behandelt. Insgesamt spricht der Rat 28 allgemeine Empfehlungen – manche mit weiteren Unterpunkten – an die Mitgliedstaaten aus. Hinzu kommen jeweils 3 bis 11 spezifische Empfehlungen an die einzelnen Länder (European Commission 2003a). Tabelle 5-1 zeigt exemplarisch am Jahr 2002, wie viele Empfehlungen jedes Land erhielt und wie viele davon im Verabschiedungsprozess verändert wurden. Wie im Luxemburg-Prozess entsteht über die Anzahl und Art der Empfehlungen eine indirekte Rangfolge der Mitgliedstaaten, die öffentlichen Druck erzeugen kann, falls sie von den Medien aufgegriffen wird.

Die jährlich ausgesprochenen Politikempfehlungen als Bestandteil der Grundzüge, die auf Art. 99 (2) basieren, sind von der Möglichkeit einer formellen Rüge zu unterscheiden, die Art. 99 (4) vorsieht. Wird festgestellt, dass ein Mitgliedstaat in Widerspruch zu den Grundzügen handelt, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit beschließen, den betreffenden Staat zu rügen. Dies geschieht dadurch, dass wiederum eine Empfehlung an ihn ausgesprochen wird, der durch Veröffentlichung – mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission zu beschließen – Nachdruck verliehen

Tabelle 5-1 Die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik 2002

Land	Anzahl der Empfehlungen	Anzahl der gegen- über dem Kommiss- ionsentwurf verän- derten Empfehlungen	Anzahl der substan- ziell geänderten Empfehlungen
Österreich (A)	8	4	4
Belgien (B)	10	6	4
Deutschland (D)	12	8	6
Dänemark (DK)	6	1	1
Spanien (E)	12	4	3
Griechenland (EL)	13	3	1
Frankreich (F)	10	4	4
Finnland (FIN)	8	1	0
Italien (I)	11	5	3
Irland (IRL)	8	1	1
Luxemburg (L)	5	0	0
Niederlande (NL)	6	1	1
Portugal (P)	11	4	3
Schweden (S)	6	1	1
Vereinigtes Königreich (UK)	6	2	1
Gesamt	132	45 (34%)	34 (26%)

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Rat der Europäischen Union (2002b) sowie Europäische Kommission (2002a).

werden kann.¹³ Bisher ist erst in einem Fall eine solche Empfehlung ausgesprochen worden. Im Februar 2001 wurde Irland für seine prozyklische Haushaltspolitik gerügt, die im Widerspruch zu den Grundzügen des Vorjahrs stand (Rat der Europäischen Union 2001b, 2001a; NZZ 2001). Wenn ein Mitgliedstaat trotz Ermahnung seine Politik nicht ändert, stehen keine weiteren rechtlichen Instrumente zur Verfügung, ihn zum Einlenken zu bewegen. Trotz der gewachsenen Bedeutung der Grundzüge und trotz ihrer vermeintlich zentralen Rolle in der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU ist das Fehlverhalten eines Mitgliedstaates nicht materiell sanktionierbar, wie es theoretisch beim Stabilitäts- und Wachstumspakt der Fall ist. Stattdessen soll der Gruppendruck der Mitgliedstaaten untereinander für eine Wirtschaftspolitik in Einklang mit den gemeinschaftlichen Zielen sorgen.

¹³ »Empfehlungen« gehören zum Sekundärrecht der EG und sind nicht verbindliche Rechtsakte. Der Druck im Falle einer Rüge entsteht nicht durch den Einsatz eines anderen Rechtsinstruments, sondern dadurch, dass vom normalen Verfahren abgewichen und ein Land gesondert behandelt wird.

Bevor die Grundzüge veröffentlicht werden können, durchlaufen sie mehrere Bearbeitungsstufen. Der Auftakt wird im Januar gemacht, wenn die amtierende EU-Präsidentschaft ein so genanntes *key issues paper* vorlegt. Dies geschah zum ersten Mal 2001 durch die schwedische Präsidentschaft in Reaktion auf den zunehmenden Einfluss der Kommission, die, indem sie die Textvorlagen erstellt, wesentlich den Inhalt der später verabschiedeten Dokumente prägt. Da der Rat nur begrenzt Veränderungen vornehmen kann, bestimmt die Kommission Ton und Ausrichtung der Grundzüge. Ihr Einfluss als *agenda setter* sollte dadurch eingeschränkt werden, dass die Mitgliedstaaten vermittels der Präsidentschaft ein Dokument vorlegen, das eine Orientierung für die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik bietet (Interview XXIV: 394–406).¹⁴ Dieses »Spiel um Einfluss«, in dem verschiedene Akteure jenseits ihrer vertraglich festgelegten Aufgaben versuchen, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik zu beeinflussen, kennzeichnet den Prozess und seine Ausgestaltung in den letzten Jahren. Die rein formale, rechtliche Festlegung des Verfahrens bildet nur den Hintergrund, vor dem Mitgliedstaaten, Kommission und Parlament darum kämpfen, ihre Interessen – Verteidigung der exklusiven Zuständigkeit, Maximierung des Einflusses und Kampf gegen Marginalisierung respektive – durchzusetzen.

Die Präsidentschaft bindet die anderen Mitgliedstaaten von Beginn an ein. Sie erhalten den Entwurf des *key issues paper*, der dann im Wirtschafts- und Finanzausschuss der Stellvertreter (*alternates*) – hier sind in der Regel Unterabteilungsleiter oder Abteilungsleiter des Finanzministeriums vertreten – diskutiert und angepasst wird. Danach wird er im eigentlichen Wirtschafts- und Finanzausschuss (einem Staatssekretärgremium) besprochen, um nach dessen Zustimmung im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) angenommen zu werden. Dort wird lediglich die politische Linie besprochen. Im März verabschiedet der Rat das *key issues paper*, es bildet die Diskussionsgrundlage für den Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates im März, der die Grundlinien der Wirtschaftspolitik für die Gemeinschaft vorgibt.¹⁵

Neben dem *key issues paper* legt im Januar auch die Kommission ein Orientierungspapier vor, in dem sie die aus ihrer Sicht wesentlichen Aufgaben der Wirtschaftspolitik für das laufende Jahr beschreibt. Dieses Papier, das ebenfalls

14 Zur Kommission als einflussreichen *agenda setter* siehe Schmidt (2000); allgemeiner zum Problem der Delegation von Aufgaben an einen Agenten und die Schwierigkeiten für Prinzipale, ihn zu überwachen, siehe Pollack (1997) am Beispiel der Europäischen Kommission.

15 In der Zwischenzeit (Februar) erstellt auch das Europäische Parlament eine Entschließung zu den Grundzügen, die ebenfalls vorab deren Ausrichtung beeinflussen soll. Nach dem Frühjahrsgipfel veröffentlicht das Parlament erneut eine Entschließung. Für keine dieser beiden Stellungnahmen gibt es eine vertragliche Grundlage, denn dort ist nur vorgesehen, dass Kommission und Präsidentschaft dem Parlament »Bericht erstatten« (Art. 99 [4]).

im Vertrag nicht vorgesehen ist, baut auf dem *Implementation Report* auf, der auch im Januar durch die Europäische Kommission veröffentlicht wird und rückblickend die Umsetzung der Grundzüge durch die Mitgliedstaaten im vorangegangenen Jahr bewertet. Im April veröffentlicht die Kommission ihre Frühjahrsprognose über die Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinschaft und legt ihren Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik vor. Er enthält allgemeine und länderspezifische Empfehlungen, die anschließend in den Ausschüssen beraten werden.¹⁶

Dem ECOFIN-Rat sind drei Ausschüsse vorgeschaltet, die seine Beratungen vorbereiten. Neben dem schon erwähnten WFA-Stellvertreter gibt es den Wirtschaftspolitischen Ausschuss (WPA).¹⁷ Zwischen beiden besteht eine inhaltliche Arbeitsteilung. Während sich der WFA-Stellvertreter mit der wirtschaftlichen Lage, der makroökonomischen Politik, den Finanzmärkten usw. befasst, konzentriert sich der WPA auf strukturpolitische Fragen der Güter- und Arbeitsmärkte (Interview XXI: 456–497). Diese Ausschüsse stehen in hierarchischem Verhältnis, das die Entscheidung über strittige Punkte ersterem vorbehält. Eine Hierarchiestufe höher ist der Wirtschafts- und Finanzausschuss selbst angesiedelt, der wiederum die Entscheidung fällt, wenn im Stellvertreterausschuss keine Einigung erzielt wird. In seltenen Fällen, wenn beispielsweise über die Empfehlungen in den Grundzügen kein Konsens in den Ausschüssen besteht, können sie im Rat besprochen werden. Der mehrstufige Verhandlungsprozess in den hierarchisch gegliederten Ausschüssen dient aber dem Ziel, diese Situation zu vermeiden.

Die multilaterale Diskussion der Wirtschaftspolitik findet in den Ausschüssen statt. Sowohl der allgemeine Teil der Kommissionsempfehlung zu den Grundzügen als auch die länderspezifischen Empfehlungen werden von den Mitgliedstaaten und der Kommission besprochen. Dies bedeutet praktisch, dass jedes Land vor allem die an sich gerichteten Empfehlungen kommentiert und Änderungen vorschlägt. Die Mitgliedstaaten korrigieren sachliche Fehler und versuchen, an ihnen geübte Kritik abzumildern. Allerdings ist dies nicht ohne weiteres möglich, die anderen Anwesenden kontrollieren und bremsen mögliche Änderungen. Dieses *re-drafting* ähnelt dem Vorgehen bei der OECD, wo Sekretariat und Mitgliedsland den Länderbericht bearbeiten, die anderen Mitglieder

16 Etwa zwei Wochen vor der Veröffentlichung informiert die Kommission die Mitgliedstaaten über die länderspezifischen Empfehlungen des Entwurfs und bittet um Kommentierung. Bei diesem bilateralen Vorabkontakt geht es vor allem darum, die Richtigkeit der Fakten zu klären.

17 Das Mandat des WFA liegt in Artikel 114 (2) EGV begründet. Die Aufgaben und Zusammensetzung des WPA regelt ein Ratsbeschluss aus dem Jahr 2000 (Rat der Europäischen Union 2000a).

im EDRC jedoch zustimmen müssen.¹⁸ Das Verfahren erlaubt Anpassungen, aber beschränkt sowohl Ausmaß als auch Art möglicher Änderungen, indem die Mitgliedstaaten sich wechselseitig kontrollieren und *peer pressure* ausüben.

Tabelle 5-1 zeigt für das Jahr 2002, dass 34 von 132 Empfehlungen im Vergleich zum Kommissionsentwurf substantiell geändert wurden. Sieht man die tatsächlich durchgesetzten Änderungen als Indikator dafür an, wie stark eine Regierung auf sie drängte, weist ihre Anzahl auf einen unterschiedlichen Umgang mit ihnen hin. Während 6 von 12 Empfehlungen an Deutschland geändert wurden, war es bei Griechenland nur eine von 13, die noch dazu gegenüber dem Kommissionsvorschlag verschärft wurde. In den Grundzügen 2003–2005 finden sich sowohl weniger Empfehlungen (94 statt 132) als auch weniger Veränderungen. Die Mehrzahl der Länder akzeptiert die Vorgaben der Kommission. Deutschland, Frankreich und Italien ändern jedoch eine Reihe von Empfehlungen. In den meisten Fällen weisen die geänderten Formulierungen darauf hin, dass bereits begonnene Reformen fortgesetzt werden sollten.

Empfehlungen können einerseits als unbotmäßige Intervention in die Innenpolitik oder aber als Argumentationshilfe gegenüber Kritikern, mit der man die Notwendigkeit von Reformen untermauert, verstanden werden. Moravcsik (1997) hat in Umkehrung von Putnams Zwei-Ebenen-Spiel darauf hingewiesen, dass nicht nur die (vermeintlich oder tatsächlich) schwierig zu erreichende innenpolitische Zustimmung in internationalen Verhandlungen genutzt werden kann, um Zugeständnisse der Verhandlungspartner zu erreichen, sondern dass auf gleiche Weise die (ebenso vermeintlich oder tatsächlich) unabänderlichen Ergebnisse eben dieser Verhandlungen die innenpolitische Position einer Regierung stärken, da sie behaupten kann, ihr seien die Hände gebunden (siehe Abschnitt 2.3). Für alle vier in diesem Kapitel betrachteten Verfahren gilt daher, dass Kritik der internationalen Organisation immer dann fruchtbar gemacht werden kann, wenn sie als adäquate Beschreibung der wirtschaftspolitischen Lage und nicht als Vorwurf an die Regierungspolitik erscheint. In jenem Fall kann eine Regierung sie zumindest selektiv aufgreifen, um ohnehin geplante Maßnahmen zu legitimieren, in diesem wird sie die Kritik bevorzugt ignorieren.

Da die Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik vom Rat verabschiedet werden, bestehen für die Regierungen mehr Möglichkeiten, sie zu beeinflussen, als dies beispielsweise bei den Artikel-IV-Konsultationen des IWF

18 Formal können die Grundzüge mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden, aber in der Praxis geschieht dies im Konsens. Im Jahr 2002 war die Verabschiedung der Grundzüge bis unmittelbar vor dem Gipfel in Madrid umstritten. Strittig waren vor allem die Empfehlungen, die an Frankreich bezüglich der Haushaltspolitik gerichtet werden sollten. Eine Reihe von Formulierungen mussten abgemildert werden, bevor die neue französische Regierung zustimmen konnte; zu den Änderungen siehe NZZ (2002).

der Fall ist, wo der Länderbericht ein Mitarbeiterbericht ist. Bevor die Grundzüge jedoch im Mai im Rat debattiert werden, durchlaufen sie die oben beschriebene, vorgeschaltete Ausschusshierarchie, die darauf abzielt, einen Text zu entwerfen, dem alle Mitgliedstaaten zustimmen können. Der ECOFIN-Rat berichtet anschließend dem Europäischen Rat, der im Juni Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beschließt. Danach können sie offiziell vom Rat verabschiedet werden. Das heißt, wenn die Grundzüge im Juni beschlossen werden, ist ein halbes Jahr Aushandlungs- und Diskussionsprozess vorangegangen. Der Beschluss erfolgt dann in der Regel ohne Kontroverse.¹⁹

Während die erste Jahreshälfte der Politikformulierung dient, folgt in der zweiten die Implementierungs- und Bewertungsphase. Laut Art. 99 (3) sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, zum Zweck der multilateralen Überwachung der Kommission Angaben zu wichtigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu übermitteln. Im Gegensatz zur Beschäftigungsstrategie geschieht dies jedoch nicht durch ein einzelnes Dokument. Es gibt keinen Aktionsplan zur Wirtschaftspolitik. Stattdessen müssen die Mitgliedstaaten ohnehin in verschiedenen Politikbereichen jährlich Bericht erstatten. So sind sie über den Stabilitäts- und Wachstumspakt verpflichtet, jedes Jahr ein Stabilitätsprogramm aufzulegen und darüber zu informieren. Im Bereich der Strukturreformen existieren die Fortschrittsberichte des Cardiff-Prozesses, und in der Beschäftigungspolitik legen sie ihre Nationalen Aktionspläne (NAP) vor. Da die Grundzüge sich auf verschiedene Aspekte dieser Verfahren beziehen und den Rahmen für sie bilden, kann die Kommission auf diese Berichte zur Beurteilung der Wirtschaftspolitik eines Mitgliedslandes zurückgreifen. Darüber hinaus informiert sich jedes *Country Desk* der Kommission über eine Reihe von Ansprechpartnern in den nationalen Ministerien und durch öffentlich zugängliche Quellen über aktuelle Entwicklungen (Interview XXIV: 347–363).

Der Kommission kommt die Aufgabe zu, die Umsetzung der verschiedenen Prozesse zu überwachen und die Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinschaft sowie den Mitgliedstaaten zu beobachten. Im November liefert sie mit dem Herbstgutachten eine erneute Einschätzung des Policy Mixes und gleicht ab, inwieweit die EU ihre Ziele erreicht hat. Der Zyklus der Grundzüge der Wirtschaftspolitik wird im Januar abgeschlossen, wenn die Kommission das so genannte *Implementation Package* vorlegt. Darin enthalten sind der Bericht zur Um-

19 Normalerweise werden die Grundzüge vom ECOFIN-Rat verabschiedet, 2003 geschah dies jedoch durch den Agrar-Rat. Dies ist möglich, weil der Rat zwar in unterschiedlicher Besetzung zusammentreten kann, der EGV aber nicht zwischen ihnen unterscheidet. Im Prinzip kann jede Ratsformation Beschlüsse zu jedem Thema verabschieden. Allerdings geschieht dies nur, wenn ein Text keiner Diskussion mehr bedarf.

Tabelle 5-2 Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (2002)^a

Land	Empfehlungen	Grad der Implementierung			
		vollständig (<i>practically complete</i>)	fortgeschritten (<i>in progress</i>)	teilweise (<i>partial</i>)	mangelhaft (<i>no new measures</i>)
B	10	1	3	4	2
DK	6	1	3	2	0
D	12	0	2	8	2
EL	13	0	4	7	2
E	12	1	4	4	3
F	10	0	4	4	2
IRL	8	0	3	3	2
I	11	0	3	5	3
L	5	0	0	4	1
NL	6	0	2	4	0
A	8	0	2	2	4
P	11	0	7	2	2
FIN	8	0	2	5	1
S	6	2	2	2	0
UK	6	0	3	2	1
Gesamt	132	5 (4%)	44 (33%)	58 (44%)	25 (19%)

a Auch hier wird wieder das Jahr 2002 zugrunde gelegt, weil für den Zeitraum 2003 bis 2005 noch keine abschließende Bewertung der Umsetzung vorliegt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Europäische Kommission (2003c).

setzung der Grundzüge, ein Fortschrittsbericht der Binnenmarktstrategie sowie ein Bericht über die Funktionsweise der gemeinschaftlichen Güter- und Kapitalmärkte (Cardiff-Prozess). Der Umsetzungsbericht enthält wie die Grundzüge selbst zwei Teile, einen allgemeinen und einen länderspezifischen, in dem insbesondere überprüft wird, ob und in welchem Grad die Mitgliedstaaten die an sie gerichteten Empfehlungen umgesetzt haben (siehe Tabelle 5-2). Da sowohl die Grundzüge insgesamt als auch die in ihnen enthaltenen länderspezifischen Empfehlungen durch ihre Verabschiedung im Rat eine Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten darstellen, ist die Bewertung ihrer Umsetzung für die Kommission ein wichtiges Dokument, mit dem sie die Regierungen kritisieren kann. Der eigenständige Umsetzungsbericht der Kommission hebt das Verfahren der Grundzüge von den anderen drei ab, da diese einen solchen Bericht nicht vorsehen. Auf der Grundlage der Einschätzung dieser Dokumente beginnt der Zyklus aus Politikformulierung und -umsetzung erneut (Interview XXI: 106–115).

5.1.4 Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Eine neue Methode der Koordinierung?

Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle.²⁰

Nach der Unterzeichnung des Vertrages von Amsterdam am 2. Oktober 1997 wollten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union das in ihm nun enthaltene Verfahren einer koordinierten Beschäftigungsstrategie eilig umsetzen. Noch bevor der Vertrag rechtlich gültig war, beschlossen die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Sondertagung am 20. und 21. November 1997 in Luxemburg, das im Titel »Beschäftigung« vorgesehene Verfahren unverzüglich zu beginnen.²¹ Ähnlich wie der Essener Beschäftigungsgipfel 1994 eine Reaktion auf die Legitimationskrise des Integrationsprojekts nach den Referenden in Dänemark und Frankreich sowie durch die anhaltende Arbeitslosigkeit war (Deppe/Felder 1993), antwortete das neue Engagement in der Beschäftigungspolitik auf die wahrgenommene Asymmetrie der Integration. Während der Binnenmarkt weit fortgeschritten war und die Vorbereitung der Währungsunion die zweite Stufe erreicht hatte, erschien das »soziale Europa« weiterhin unterentwickelt. Die Europäische Beschäftigungsstrategie sollte sichtbar die Bedeutung des Kampfs gegen die Arbeitslosigkeit erhöhen und derart das Legitimationsdefizit verringern (Interview VIII: 68–79).

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes wurde betont, dass die Beschäftigungsstrategie »sinngemäß« der bewährten Methode der Maastrichter Konvergenzkriterien folge (Europäischer Rat 1997d), einer Methode der Selbstverpflichtung, in der die Mitgliedstaaten sich auf gemeinsame Ziele einigen, deren Umsetzung jedoch in nationaler Verantwortung bleibt. Allerdings war der Anreiz zum Erreichen der Maastricht-Kriterien ungleich höher, denn erfolgreiche Konvergenz berechnete sich zur Teilnahme an der Währungsunion. Zumindest in jenen Ländern, in denen dieses Ziel eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung besaß, konnten Regierungen ihren Wählern Einschnitte zumuten, die sonst schwierig durchzusetzen gewesen wären. In der Beschäftigungsstrategie fehlt eine solche Belohnung. Wenn man bei einer Methode, die positive Anreize zur Politikkoordinierung nutzt, genau dieses Zuckerbrot entfernt, ohne es durch die Peitsche möglicher Sanktionen zu ersetzen, sinkt die Wahrscheinlichkeit freiwilliger Folgebereitschaft. Da es aber in der Beschäftigungspolitik keine Bereitschaft der Regierungen gab, ihre Autonomie einzuschränken, verblieb ein weiches Verfah-

20 So der Titel einer Mitteilung der Kommission über die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Europäische Kommission 2003).

21 Daher kommt die Bezeichnung »Luxemburg-Prozess« für die in den Verträgen (Artikel 125, EGV) festgelegte »Beschäftigungsstrategie«.

ren der Koordinierung, das seine Hoffnung auf den Druck des öffentlichen Vergleichs und der wechselseitigen Überwachung legte.

Seit die Europäische Beschäftigungsstrategie 1997 begann, durchlief sie einen jährlichen Zyklus, der im Folgenden dargestellt wird. Dieser Zyklus hatte zwischen 1998 und 2002 Bestand und wurde erst 2003 auf einen dreijährigen Rhythmus umgestellt. Dieser Abschnitt bezieht sich auf den jährlichen Zyklus.²² Die Verfahrensänderungen, mit denen die Beschäftigungsstrategie mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik synchronisiert wurde, greift Abschnitt 7.3.2 auf.

Der Luxemburg-Prozess folgt in seinem Ablauf Artikel 128 des EG-Vertrages. In ihm werden die wesentlichen Elemente der Beschäftigungsstrategie festgelegt:

1. Grundlage des Verfahrens bildet die Analyse der Beschäftigungslage in der EU insgesamt und der einzelnen Mitgliedstaaten;
2. die beschäftigungspolitischen Leitlinien legen gemeinsame Ziele fest;
3. die Mitgliedstaaten verfassen jährliche Berichte darüber, wie sie die Leitlinien in ihrer Politik berücksichtigen wollen;
4. der Rat überprüft die nationale Politik und spricht gegebenenfalls Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aus.

Vor allem das dritte Element unterscheidet die Europäische Beschäftigungsstrategie von den bisher präsentierten Verfahren. Überwachung findet hier nicht allein dadurch statt, dass das Sekretariat einen Bericht zur Beschäftigungslage schreibt und sie bewertet, sondern die Mitgliedsländer selbst müssen dokumentieren, wie sie den europäischen Vorgaben gerecht werden. Dies geschieht durch die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigungspolitik. Indem der Luxemburg-Prozess die Mitgliedstaaten an den Vorgaben misst, die sie sich selbst gesetzt haben, betont er – so zumindest das Ziel – die Dimension der politischen Gestaltung, anstatt ausschließlich quantitative Kennziffern zu vergleichen.

Der jährliche Zyklus des Verfahrens beginnt im Spätsommer. Im September legt die Europäische Kommission ihre Entwürfe für das so genannte Beschäftigungspaket vor, das aus drei Teilen besteht. Der erste Teil ist der Kommissionsentwurf für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht. Er enthält eine Querschnittsanalyse dazu, welche Fortschritte die Mitgliedsländer mit Bezug auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien gemacht haben. In den ersten beiden Jahren wurde die EU anhand einer Reihe von Indikatoren mit Japan und den USA

²² Dies ist auch deshalb der Fall, weil viele Interviews vor der Änderung des Verfahrens geführt wurden. Der beschriebene Ablauf gilt, soweit sich dies bisher absehen lässt, auch für den nun auf drei Jahre gestreckten Zyklus.

verglichen. Danach trat dieser Vergleich in den Hintergrund und der innereuropäische wurde stärker betont. An die Querschnittanalysen im ersten Teil schließt sich ein zweiter Teil an, in dem die Entwicklung der einzelnen Länder dargestellt wird. Dieser Teil überprüft, inwieweit sie den Zielen der Leitlinien und ihren eigenen Vorgaben nachgekommen sind.²³

Die Bewertung orientiert sich in beiden Teilen an den vier Säulen der Beschäftigungsstrategie, die seit den ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien bestehen: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten an den industriellen Wandel sowie Herstellung der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen (Mayer 1998: 57–58).²⁴ Die beschäftigungspolitischen Leitlinien stellen den zweiten Teil des Beschäftigungspakets dar. Sie wurden bisher jährlich aktualisiert, ohne allerdings die Grundaufteilung in vier Säulen aufzugeben. Insgesamt gibt es etwa zwanzig Leitlinien, die den vier Säulen zugeordnet werden und sechs weitere, die als allgemeine Ziele vorangestellt sind.

Ebenfalls Teil des Beschäftigungspakets sind die Empfehlungen der Kommission für Empfehlungen des Rates an die Mitgliedstaaten. Seit dem Jahr 2000 werden sie im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht aufgeführt. Jedes Mitgliedsland erhält zwischen zwei und sechs Empfehlungen für seine Politik (siehe Tabelle 5-3). Aus den Bestimmungen des Vertrages lässt sich jedoch nicht ableiten, dass jedes Jahr für alle Staaten Empfehlungen ausgesprochen werden sollen. Die Formulierung lautet: »Der Rat kann dabei auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse dieser Prüfung für angebracht hält« (Art. 128 [5], EGV-Nizza).²⁵ Durch die breite Anwendung dieses Instruments möchte die Kommission dem Verfahren Härte verleihen. Allerdings versperrt sie dadurch die Möglichkeit, Empfehlungen als Sanktion einzusetzen, mit denen einzelne Staaten für ihr Verhalten kritisiert werden. Heute sind die Empfehlungen als

23 Die Darstellung der Performanz der Länder erfolgt grafisch anhand von Leistungsindikatoren wie beispielsweise Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote durch den Radar-Chart-Ansatz, in dem zwei Rauten übereinander gelegt werden. Der Abstand zwischen den Eckpunkten kennzeichnet die Distanz des Mitgliedslandes vom Referenzwert (siehe zur Methode Mosley/Mayer 1998).

24 Die Leitlinien sind eine Mischung aus angebots- und nachfrageseitigen Vorschlägen. Sie entstammen nicht so sehr einer kohärenten ökonomischen Analyse als vielmehr der politischen Kompromissbildung, bei der kontroverse Themen ausgespart wurden (Rhein 1999: 3).

25 Im Unterschied zum Art. 99 (4) (EGV-Nizza), in dem das Verfahren festgelegt ist, wenn die Politik eines Mitgliedstaates nicht mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar ist, fehlt im entsprechenden Artikel des Beschäftigungstitels der Zusatz, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, seine Empfehlungen zu veröffentlichen.

Tabelle 5-3 Empfehlungen des Rates zur Durchführung der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten

Land	Anzahl der Empfehlungen für das Jahr				Gesamt
	2000	2001	2002	2003	
B	4	5	5	4	18
DK	2	3	2	3	10
D	5	5	5	5	20
EL	6	6	6	5	23
E	4	5	5	4	18
F	4	5	5	4	18
IRL	3	2	3	3	11
I	5	5	5	5	20
L	2	3	3	3	11
NL	2	2	2	3	9
A	3	3	3	3	12
P	3	4	3	3	13
FIN	3	3	3	3	12
S	2	3	3	3	11
UK	4	4	4	4	16
Gesamt	52	58	57	55	222

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Rat der Europäischen Union (2000b, 2001c, 2002a, 2003a).

Teil des Verfahrens akzeptiert (Interview V: 308–312). Eine vergleichende Bewertung der Staaten wird nur dadurch vorgenommen, dass die Anzahl der Empfehlungen variiert. Dies erlaubt in schwacher Form *naming and shaming*, reduziert aber gleichzeitig die Öffentlichkeitswirksamkeit der Empfehlungen. Wie schon im Abschnitt zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik gezeigt, bietet die Übersetzung des Vertragstextes in ein praktisches Verfahren Gestaltungsspielraum. Ähnlich wie beim »treaty-base game« (Rhodes 1998: 122)²⁶ geht es den Akteuren bei diesem »Spiel um Einfluss« darum, kreativ mit den Vertragstexten umzugehen, um die eigenen Interessen zu befördern.

Mit den drei im Beschäftigungspaket enthaltenen Textentwürfen legt die Kommission die Grundlage für die darauf folgenden Schritte. Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen nehmen Stellung zu den Entwürfen. Da die Empfehlungen vom Rat beschlossen werden und der Gemeinsame Beschäftigungsbericht von der Kom-

26 Der Ausdruck »treaty-base game« bezeichnet die Strategie der Kommission, Richtlinien, die arbeitsrechtliche Regulierung enthielten, mit Vorschriften über Gesundheitsschutz zu kombinieren, um Artikel 118a (EGV-Maastricht) anzuwenden und somit die Einstimmigkeitsregel zu umgehen.

mission und dem Rat – wie der Name es sagt – gemeinsam vorgelegt wird, beginnt nun die vorbereitende Arbeit in den Ausschüssen. In Parallelität zum Verfahren der Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind die Ausschüsse dem Rat vorgeschaltet (dort: WPA und WFA; hier: Beschäftigungspolitischer Ausschuss und WPA) und bereiten seine Entscheidungen vor. Nur selten finden im Rat selbst politische Diskussionen statt.²⁷

Als die Europäische Kommission im September 1999 zum ersten Mal ihre Empfehlungen vorlegte, kritisierten die Mitgliedstaaten, dass diese der Presse zugänglich gemacht worden waren, bevor sie selbst auch nur einen Blick darauf werfen konnten. Seitdem findet im Vorfeld ein bilaterales Treffen zwischen der Kommission und jedem Mitgliedstaat statt, in dem die länderspezifischen Bewertungen des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts besprochen werden. Die Stoßrichtung der Kommissionsempfehlungen wird in diesen Gesprächen auch deutlich.

Da gibt es traditionell bilaterale Sitzungen, ... wo anhand eines ersten Entwurfs, der aber nur das jeweilige Mitgliedsland betrifft, mit der Kommission diskutiert wird. Und da wird dann auch Tacheles geredet, sowohl von der Kommission als auch von den Mitgliedstaaten. Da geht es teilweise sehr kontrovers zu, auch zum Teil, dass man sagt, da kann man sich nicht einigen und dann geht die Kommission da rein und dann ist es eine Frage letztlich, wollen die Mitgliedstaaten das hochziehen bis in den Rat, wenn es noch Differenzen gibt, oder nicht. Meistens – wenn es nicht ganz verquer ist – wurde es dann akzeptiert. Die Richtung, die in den Empfehlungen ausgesprochen ist, die stimmt, die können wir akzeptieren. (Interview XII: 365–403)

Durch die bilaterale Abstimmung möchte die Europäische Kommission sicherstellen, dass ihre Bewertung der NAPs, die die Grundlage des Länderteils im Beschäftigungsbericht und damit der Empfehlungen ist, im Rat nicht auf Widerstand stoßen und als Gesamtpaket verabschiedet werden. Vom Beschäftigungspolitischen Ausschuss sowie vom WPA muss dann der Kommissionsentwurf gebilligt werden. Der Wirtschaftspolitische Ausschuss hat dabei die Aufgabe sicherzustellen, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen, wie in Artikel 128 (2) vorgesehen, mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik in Einklang stehen. Im Rat findet im Anschluss eine Orientierungsdebatte über das gesamte Beschäftigungspaket statt. Als deren Ergebnis wird der Gemeinsame Beschäftigungsbericht im Spätherbst an den Europäischen Rat weitergeleitet, der seinerseits die Beschäftigungslage überprüft und

²⁷ Wird im EMCO keine Einigung erzielt, besteht die Möglichkeit, strittige Punkte im Rat zu diskutieren. Dies war 1999 der Fall als Deutschland der Meinung war, die an es gerichteten Empfehlungen zur Frühverrentung fielen im Vergleich zu denen Frankreichs zu scharf aus. Der Rat der Arbeitsminister musste dieses Thema deshalb diskutieren, weil die Empfehlungen im Ländervergleich unausgewogen erschienen.

Schlussfolgerungen verabschiedet. Dies ist lediglich ein formaler, vertraglich vorgesehener Zwischenschritt, die Staats- und Regierungschefs diskutieren und ändern den Inhalt der Dokumente nicht. Sie bestimmen jedoch die Ausrichtung der Politik und geben, wie im Fall der Lissabon-Strategie, konkrete Ziele für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten vor.

Die bisher beschriebene Phase, die im September beginnt und in der die Ziele der Beschäftigungsstrategie definiert werden, endet Anfang des Folgejahrs mit der formalen Verabschiedung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Empfehlungen durch den Rat. Mit ihr ist ein Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten formuliert, die nun ihrerseits die Beschäftigungsstrategie umsetzen müssen. Sie sind aufgefordert, einen NAP zu erstellen, der dokumentiert, wie die Regierung die vorgegebenen Ziele erreichen will.

Der genaue Ablauf, mit dem die NAPs erstellt werden, unterscheidet sich von Land zu Land. Hier soll exemplarisch das Verfahren in Deutschland beschrieben werden. Eine deutsche Besonderheit war bis zur Zusammenlegung des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums nach der Wahl im Herbst 2002, dass das Finanzministerium die Federführung für den Nationalen Aktionsplan hatte. Dies lag an dem nach Oskar Lafontaines Amtsantritt als Finanzminister durchgeführten Neuzuschnitt der Ressorts, der inzwischen wieder rückgängig gemacht wurde. Selbst zu dieser Zeit bereitete jedoch das damalige Arbeitsministerium die Vorlage inhaltlich vor, da die meisten Leitlinien in seine Zuständigkeit fielen.

Der jährliche Prozess beginnt im Januar mit einer Auftaktveranstaltung, an der Vertreter der anderen beteiligten Bundesministerien (Arbeit, Gesundheit, Bildung, Familie), der Bundesagentur für Arbeit (BA), der Bundesländer (Arbeitsmarktreferenten, Kultusministerkonferenz), der kommunalen Spitzenverbände sowie die Sozialpartner teilnehmen. Bei dieser Gelegenheit wird ein Zeitplan erstellt und die Anforderungen an diejenigen Ressorts besprochen, die Texte zum Aktionsplan beisteuern sollen (Interview IX: 29–40). Während der größte Teil des Entwurfs vom BMA erstellt wird, übernehmen einzelne Ministerien spezifische Leitlinien. Die Textbausteine werden, sobald sie vorliegen, den Bundesländern sowie den Sozialpartnern zugesandt, damit diese sie kommentieren können. Die Bundesagentur für Arbeit liefert ergänzende statistische Informationen, die im NAP bereitgestellt werden sollen. Um diese Aufgaben erfüllen zu können – nachdem der Rat die Qualität der deutschen Daten bemängelte (Rat der Europäischen Union 2000b: 35) – wurde bei der BA eine neue Abteilung eingerichtet, die vorrangig hierfür zuständig ist.

Aus den verschiedenen Textbausteinen und Daten stellt das BMF den ersten Entwurf des NAPs zusammen, an den weitere Teile, zum Beispiel die makroökonomische Einordnung der Beschäftigungspolitik oder die Steuer- und Abgaben-

politik, angefügt werden. Der Gesamttext wird redaktionell bearbeitet und dabei »drastisch gekürzt« (Interview XI: 21–38). In diesem Zusammenhang ist es nicht unerheblich, in welchem Ministerium die Federführung liegt, denn, wie ein Interviewpartner betonte, der Gesamtduktus wird durch die Überarbeitung bestimmt. Die deutsche Aufgabenteilung folgt dabei der Logik des EG-Vertrags, bei dem die Grundzüge der Wirtschaftspolitik eindeutig der Beschäftigungsstrategie übergeordnet sind. Auch für jene ist das Finanzministerium zuständig.

Das BMF leitet den Entwurf des Nationalen Aktionsplans an die Bundesministerien weiter, die ihr Einverständnis erklären müssen. Im März schließlich wird er vom Bundeskabinett verabschiedet, im April der Bundesrat informiert. Durch den föderalen Aufbau Deutschlands sowie durch die Anforderung, Sozialpartner, Länder und Kommunen einzubinden, steht nur wenig Zeit für den NAP zur Verfügung. Dies macht die Entwicklung eines vorausschauenden, strategischen Entwurfs unmöglich. So wies ein Interviewpartner darauf hin, dass das Erstellen der NAPs Routinearbeit sei, bei der auf bestehende Texte zurückgegriffen wird, zum Beispiel den Jahreswirtschaftsbericht oder die NAPs vergangener Jahre, um aus ihnen ein neues Dokument zu fertigen (Interview II). Auch wenn es nationale Unterschiede gibt, wurde in den durchgeführten Interviews immer wieder das Ziel betont, sich in den Aktionsplänen möglichst positiv darzustellen. Hier zeigt sich der Nachteil eines Verfahrens, bei dem die Mitgliedstaaten selbst, statt des Sekretariats, über ihre Politik berichten. Sehr umfangreiche Aktionspläne waren in vielen Fällen die Folge. In ihnen wurden jegliche Maßnahmen aufgelistet, die auch nur entfernt unter eine der durch die Leitlinien vorgegebenen Überschriften passten. Allerdings betonte ein Kommissionsmitarbeiter, die Qualität der Berichte habe sich im Lauf der Zeit verbessert (Interview V: 186–190). Trotzdem wohnt dem Verfahren ein Zielkonflikt zwischen möglichst starker Selbstverpflichtung, die durch NAPs erreicht werden soll, und der unabhängigen Darstellung nationaler Politik, die durch einen Sekretariatsbericht erreicht werden könnte, inne.

Der abgeschlossene Nationale Aktionsplan wird im Mai an die Kommission versandt, die eine erste Auswertung vornimmt, die in den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht einfließen wird. Im Juni finden die ersten Diskussionen im Beschäftigungsausschuss über die NAPs statt. In diesem Ausschuss werten die Mitgliedstaaten miteinander die Nationalen Aktionspläne aus. Dieses Peer-Review-Verfahren ist der so genannte Cambridge-Prozess, in dem der Ausschuss multilateral die Politik der Mitgliedstaaten bespricht. Biagi (1998: XXIX) beschreibt den Ablauf dieser Auswertung so, dass jeweils zwei Mitgliedstaaten einen dritten zu seinem NAP befragen. Jedes Land ist einmal in der Rolle des Fragenden, dann in der des Befragten. Diese Vorgehensweise gleicht der des OECD-Länderexamens, obwohl dort der Sekretariatsbericht als Diskussions-

grundlage dient.²⁸ Allerdings steht für jeden Aktionsplan im Cambridge-Prozess weniger als eine Stunde zur Verfügung (Trubek/Mosher 2003: 48).

Neben dieser multilateralen Diskussion findet ebenfalls ein bilaterales Treffen mit der Kommission in Brüssel statt, bei dem eine Verständigung über den Entwurf des Beschäftigungsberichts erfolgt. Bei diesem Treffen geht es – ähnlich wie bei der zweiten OECD-Mission – darum, die vorhandenen Daten abzugleichen und in der Zwischenzeit erfolgte Änderungen einzuarbeiten. Gleichzeitig werden die Bewertung des NAP, der länderspezifische sowie der allgemeine Teil des Beschäftigungsberichts diskutiert. Diese Gespräche werden während des Sommers (August-September) in Vorbereitung des Beschäftigungspakets der Kommission geführt, mit der der jährliche Zyklus erneut beginnt.

Nachdem der beschriebene Zyklus der Beschäftigungsstrategie zweimal durchlaufen worden war, erhob die portugiesische Präsidentschaft das Verfahren in den Rang einer neuen, von der klassischen Gemeinschaftsmethode abgegrenzten Governance-Methode. Auf dem Lissabonner Gipfel am 23. und 24. März 2000 formalisierten die Staats- und Regierungschefs das Verfahren als »Offene Methode der Koordinierung« (OMK), die größere Konvergenz versprach, ohne dabei das Subsidiaritätsprinzip zu verletzen.²⁹ Definiert wurde dieses Verfahren multilateraler Überwachung und Koordinierung über folgende Merkmale:

- Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;
- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlass entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen des Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen. (Europäischer Rat 2000: 12, §37)

Seit ihrer Einführung ist die Offene Methode der Koordinierung auf eine Reihe weiterer Politikbereiche ausgeweitet worden (für eine Übersicht siehe Hodson/Maher 2001: 726). Sie erscheint als Passepartout der EU-Politik, da sie den Zu-

28 Ergänzend zum Cambridge-Prozess des Beschäftigungsausschusses gibt es ein weiteres Verfahren, das ausdrücklich den Namen »peer-review« trägt (hierzu Bisopoulos, im Ersch.). In ihm stellen einzelne Staaten *best practices* vor, bei denen sie glauben, andere Mitgliedstaaten könnten von ihnen profitieren; siehe auch Natter (2002) sowie: <http://peerreview.walmp.org/de/>.

29 Zu Ursprung und Zielen siehe Rodrigues (2001). Die Autorin beriet die portugiesische Regierung während der Präsidentschaft und wirkte an der Entwicklung der OMK mit.

griff auf Politikbereiche erlaubt, für die es keine vertragliche Grundlage gibt, und voluntaristische Koordinierung – ohne rechtliche Verbindlichkeit der Ziele – ermöglicht. Auch die wissenschaftliche Literatur beurteilt sie überwiegend positiv als neues, angemessenes Instrument der politischen Koordinierung.³⁰ Da die Beurteilung ihrer Effekte, wie in Abschnitt 2.1 erläutert, schwierig ist, untersucht diese Arbeit, ob die Einschätzung ihrer Novität gerechtfertigt ist, indem das angewandte Verfahren mit dem der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, der OECD und des IWF verglichen wird. Dieser Vergleich erfolgt in den zwei folgenden Abschnitten.

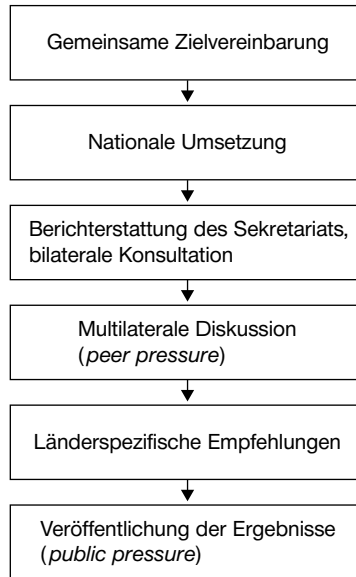
5.2 Ein Modell multilateraler Überwachung

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die vier Verfahren dargestellt, auf die sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, des Währungsfonds und der OECD geeinigt haben, um ihre Politik wechselseitig zu überwachen und zu koordinieren. Ihnen gemeinsam ist, im Unterschied zur EU-Gemeinschaftsmethode, der Verzicht auf Souveränitätstransfers. Die Akteure auf internationaler Ebene überwachen und erstatten Bericht, sie können aber keine Entscheidungen treffen oder die Mitgliedstaaten für ein eventuelles Fehlverhalten sanktionieren. Die in den Verfahren festgelegten Ziele besitzen weder unmittelbare rechtliche Gültigkeit, wie dies bei EU-Verordnungen der Fall ist, noch die Verpflichtung, nationales Recht zu ändern, wie es für EU-Richtlinien gilt. Obwohl die Teilnahme an den Verfahren multilateraler Überwachung durch die Mitgliedschaft in der entsprechenden internationalen Organisation bindend ist, besteht jenseits dieser prozeduralen keine substanzielle Verpflichtung, die nationale Politik zu ändern. Im Gegenteil, gerade ihr appellativer Charakter kennzeichnet die Verfahren. Sie zielen darauf ab, über Selbstverpflichtung, Überwachung und Berichterstattung Verhaltensanpassung zu induzieren, die jedoch nicht gegen den Willen nationaler Regierungen erreicht werden kann. In Abwesenheit rechtlicher Verbindlichkeit und von Sanktionsmöglichkeiten setzt multilaterale Überwachung auf Überzeugung sowie durch Performanzvergleiche erzeugten Gruppendruck und die öffentliche Wahrnehmung der von der Organisation geäußerten Kritik.

Multilaterale Überwachung beruht im Kern auf *peer review*, also auf der wechselseitigen, systematischen Überprüfung und Bewertung der Leistungen einer Regierung durch andere Regierungen. Sie soll die Beteiligten dazu bringen, sich an vereinbarte Verhaltensweisen und Ziele zu halten, gemeinsame Standards

30 Siehe Jacobsson (2001), Régent (2002) und Pochet/de la Porte/Room (2001).

Abbildung 5-2 Sechs Merkmale multilateraler Überwachung



zu entwickeln und Politikempfehlungen aus dem systematischen Vergleich zu gewinnen (*best practices*). Gerade weil mögliche Druckmittel begrenzt sind, baut diese Überwachung auf Kooperation und auf die Akzeptanz der im Verfahren enthaltenen Kritik und Anregungen. Einfluss soll dadurch ausgeübt werden, dass jedes Mitgliedsland weiß, seine Politik wird anhand gemeinsamer Ziele bewertet, und der – wenngleich milde – Zwang zur Rechtfertigung besteht.³¹

Die Effektivität wechselseitiger Überwachung hängt vom ausgeübten Gruppendruck (*peer pressure*) ab. Pagani nennt drei Elemente wechselseitiger Überwachung, die Gruppendruck erzeugen:

1. eine Mischung aus formalen Empfehlungen und informellem Austausch;
2. die Kombination aus öffentlicher Prüfung, systematischen Vergleichen sowie einem Ranking der Staaten;
3. der Einfluss der ersten beiden Elemente auf die öffentliche Meinung, nationale Verwaltung und Entscheidungsträger (Pagani 2002: 5–6). Keine Regierung möchte gerne in einem Bericht die »Rote Laterne« des Leistungsschwächsten zugeschrieben bekommen.

31 Zu diesen Merkmalen von *peer review* siehe Nottage (2002: 4).

Ein Blick auf den Ablauf multilateraler Überwachung in den betrachteten Verfahren lässt erkennen, dass die genannten Merkmale auf alle vier zutreffen. Dennoch bleibt die Frage, welche spezifischen gemeinsamen Merkmale multilateraler Überwachung sich neben diesen allgemeinen aus ihrer Beschreibung ableiten lassen, um ein abgrenzbares Modell dieses Politikinstruments zu gewinnen.

Alle vier Verfahren beginnen, wie Abbildung 5-2 zeigt, mit der Festlegung gemeinsamer Ziele. Diese können entweder im Gründungsvertrag der Organisationen allgemein festgelegt werden und sich dann organisch aus der Praxis weiterentwickeln – das ist beim IWF und der OECD der Fall, wobei letztere mit der *Jobs Study* für eine gewisse Zeit zusätzliche arbeitsmarktpolitische Ziele einführte, deren Umsetzung in den *Economic Surveys* bewertet wurde. Ziele können aber auch regelmäßig als Teil des Verfahrens neu vereinbart werden. Dies galt sowohl für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik als auch für die Europäische Beschäftigungsstrategie, die beide, wie im siebten Kapitel erläutert wird, 2003 zu einem dreijährigen Zyklus übergegangen sind. Zusätzlich legt der Europäische Rat auf seinen Tagungen allgemeine Politikleitlinien fest. So enthält die Lissabon-Strategie Ziele, die sowohl für die Grundzüge als auch die EBS gelten.³² Regelmäßig erneuerte Zielvereinbarungen heben die Europäische Union von den beiden anderen internationalen Organisationen ab.

Die Umsetzung der gemeinsamen Ziele liegt in allen hier betrachteten Verfahren ausschließlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Während der Währungsfonds und die OECD als klassische internationale Organisationen ohnehin Staaten adressieren, gilt dies mit Einschränkung auch für die beiden EU-Verfahren. Wie stark die Sozialpartner in die Beschäftigungsstrategie eingebunden werden, hängt von der Bereitschaft der Regierung ab. In Ländern mit Tarifautonomie ist es darüber hinaus nicht möglich, die Sozialpartner gegen ihren Willen auf die Ziele der EBS zu verpflichten. Im Gegensatz zum Gemeinschaftsrecht überprüft weder bei den Grundzügen noch der Beschäftigungsstrategie der Europäische Gerichtshof die Rechtsbefolgung.³³

Gerade weil diese Verfahren das Prärogativ nationaler Zuständigkeit nicht antasten, berichtet das Sekretariat über die Politikentwicklung in den Einzelstaaten. Als Teil der wechselseitigen Überwachung sind die Sekretariatsmitarbeiter der jeweiligen Organisation dafür verantwortlich, eine aktuelle Darstellung der wirtschaftlichen Lage sowie ergriffener Maßnahmen bereitzustellen, auf

32 Siehe zum »strategischen Ziel« der EU Europäischer Rat (2000: 1–2). Konkret genannt wird ein Wirtschaftswachstum von 3 Prozent und Vollbeschäftigung. Die Grundzüge und die Beschäftigungsstrategie sollen zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen.

33 Artikel 127 EGV legt ausdrücklich fest, dass die Gemeinschaft die Mitgliedstaaten lediglich »unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt. Hierbei wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beachtet«.

deren Grundlage eine multilaterale Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten stattfinden kann. Im Rahmen multilateraler Überwachung übernimmt die Organisation eine Servicefunktion für die Mitgliedstaaten. Aus diesem Grund fällt die Bewertung der Europäischen Kommission einer Ausweitung der Offenen Methode der Koordinierung zwiespältig aus. Während sie den gemeinschaftlichen Zugriff auch auf Themen erlaubt, für die es keine Rechtsgrundlage in den Verträgen gibt, erhöht sie gleichzeitig den Einfluss des Rates, und damit der Mitgliedstaaten, gegenüber Kommission und Europäischem Parlament. Falls die stärker intergouvernemental ausgerichtete offene Koordinierung an die Stelle der Gemeinschaftsmethode tritt, droht der Kommission der Verlust von Einfluss (Europäische Kommission 2001: 28–29).

Im Rahmen der Berichterstattung des Sekretariats finden in allen vier Fällen bilaterale Konsultationen zwischen ihm und den Mitgliedstaaten statt. Am stärksten ausgeprägt ist dies bei der Arbeit der OECD, die in Vorbereitung eines Länderberichts zwei Missionen in ein Mitgliedsland durchführt. Der IWF nimmt jährlich eine Mission mit ähnlichem Ablauf und Ziel vor. In der EU gab es anfangs im Rahmen der EBS ebenfalls Kommissionsbesuche des Mitgliedslandes, aber inzwischen finden die Gespräche vorwiegend in Brüssel statt. Bilaterale Konsultationen dienen vorwiegend dem Sammeln von Informationen, um umfassend und korrekt über die Politik der Mitgliedstaaten berichten zu können, sie beinhalten aber auch Politikdiskussionen und Politikberatung. Dieses letzte Element versucht die OECD stärker zu betonen, auch in Reaktion darauf, dass sie zunehmend mit der Berichterstattung der anderen Organisationen sowie der nationaler Akteure um Aufmerksamkeit konkurriert (Interview XVI: 329–353).

Während die Berichterstattung der Organisation Teil der Überwachung ist, findet die eigentliche multilaterale Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten statt. In der EU geschieht dies in den verschiedenen Ausschüssen, die die Arbeit des Rates vorbereiten. Bei den Grundzügen der Wirtschaftspolitik ist dieses Element, begründet in ihrem Charakter als übergeordneter Rahmen weiterer Prozesse, weniger formalisiert, da Teilbereiche wie strukturpolitische Reformen oder die Beschäftigungspolitik bereits an anderer Stelle, im Rahmen des Cardiff- und des Luxemburg-Prozesses, diskutiert werden. Dennoch wird auf dem Weg zur Verabschiedung der Grundzüge durch den Rat ein mehrstufiges Beratungsverfahren durchlaufen, bei dem die länderspezifischen Empfehlungen sowie die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft und den einzelnen Mitgliedstaaten multilateral besprochen werden. Im Rahmen der EBS gibt es den Cambridge-Prozess im Beschäftigungsausschuss, bei dem die Nationalen Aktionspläne diskutiert werden. Des Weiteren wird dort der Gemeinsame Beschäftigungsbericht besprochen, der eine Bewertung der Mitgliedstaaten enthält, und seine Annahme durch den Rat vorbereitet. Beim Internationalen Währungs-

fonds findet die multilaterale Diskussion im Exekutivdirektorium statt, an der jedoch keine Vertreter der nationalen Behörden teilnehmen. Zweimal im Jahr tritt zudem das *International Monetary and Financial Committee* zusammen, in dem Finanzminister und Zentralbankpräsidenten vertreten sind. Hier werden die weltwirtschaftliche Lage und Grundlinien wirtschaftspolitischer Koordinierung besprochen. Schließlich ist es das ausdrückliche Ziel der OECD-Länderexamen, den Länderbericht des Sekretariats multilateral zu diskutieren. Diesem Ziel dienen der formalisierte Ablauf mit festgelegten Prüferländern und die Stellungnahme der *peers*. Die bilateralen und multilateralen Politikdiskussionen münden in Empfehlungen, die an die Mitgliedsländer ausgesprochen werden. Dies kann formalisiert durch eine nummerierte Auflistung oder als nicht gesondert hervorgehobener Teil der Länderberichte geschehen.

Ein letztes gemeinsames Merkmal der vier betrachteten Verfahren ist ihr Versuch, den Gruppendruck der multilateralen Diskussion um öffentlichen Druck zu ergänzen, indem sie die Länderberichte veröffentlichen. In der EU kann dabei das indirekte Ranking der Mitgliedstaaten, falls es von den Medien aufgegriffen wird, den Druck auf eine Regierung erhöhen. Die OECD verleiht ihren Berichten Aufmerksamkeit, indem sie diese auf einer Pressekonferenz im Mitgliedsland vorstellt und durch die Zusammenfassung auf den ersten Seiten, die einen leichten Zugang zum Text ermöglicht. Beim IWF hingegen sind die Mitgliedstaaten erst in den letzten Jahren dazu übergegangen, eine größere Transparenz zuzulassen. Durch die Veröffentlichung des Mitarbeiterberichts sowie der *Public Information Notice* gelingt es heute, sowohl die Position der Fondsökonominnen als auch die des Exekutivdirektoriums – einschließlich seiner Kontroversen – sowie des Mitgliedslandes darzustellen. In den Interviews wurde ohne Ausnahme für alle Verfahren betont, dass die Mitgliedstaaten zwar Kritik an ihrer Politik als Teil des jeweiligen Verfahrens akzeptieren, aber dennoch um eine positive Darstellung bemüht sind. Daher finden bei den besonders sichtbaren Stellen eines Berichts intensive Diskussionen um die verwendeten Formulierungen statt.

In den vier untersuchten Verfahren, aber auch bei der WTO, kommt multilaterale Überwachung gerade dort zum Einsatz, wo keine anderen Sanktionsmöglichkeiten als öffentlicher Druck und Gruppendruck bestehen. Gegenüber regelbasierten Regimen, wie es Bretton Woods verkörperte, steigt der Informations- und Überwachungsbedarf mit dem gewachsenen Handlungsspielraum nationaler Regierungen in diskretionären Regimen an. Multilaterale Überwachung ist der Versuch, wachsender wirtschaftlicher Verflechtung bei anhaltender politischer Fragmentierung zu begegnen. Dass dieses Instrument sowohl vom Währungsfonds, der WTO, der OECD als auch der EU angewandt wird, beruht auf der geteilten Gemeinsamkeit dieser Organisationen, dass ihre Ziele nur

durch gleichgerichtetes Handeln der Mitglieder erreicht werden können, deren Entscheidungen jedoch autonom erfolgen. In den Worten eines Interviewpartners:

Man sitzt zwar in einem Boot, aber trotzdem ist halt jeder noch einmal in seinem kleinen Boot in dem Gesamtboot, und die Bereitschaft, im Sinne des Ganzen Befugnisse, Souveränität stärker abzugeben und sich stärker dann einem Druck und Durchgriffsmöglichkeiten zu öffnen, die sehe ich nicht so sehr. (Interview XXVI: 112–117)

Die Wahl multilateraler Überwachung zur Abstimmung nationaler Politik kann in allen diesen Fällen durch das beschränkte verfügbare Instrumentenrepertoire unterhalb der Schwelle von Souveränitätstransfers erklärt werden. Ihr liegt die Inkongruenz von Markt und Politik zugrunde.

5.3 Unterschiede jenseits der Gemeinsamkeiten

Der letzte Abschnitt hob hervor, dass die OECD-Länderberichte, die Artikel-IV-Konsultationen des IWF sowie die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Europäische Beschäftigungsstrategie durch ihre Gemeinsamkeiten, die trotz der Unterschiede im Aufbau der jeweiligen Organisation gelten, multilateraler Überwachung zuzuordnen sind. Die gemeinsamen Merkmale heben dieses Politikinstrument von anderen Formen der Politikkoordinierung ab. In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob sich in der Ausprägung der Merkmale Unterschiede zwischen den Organisationen finden lassen. Sie soll mit Blick auf die tatsächliche Durchführung der Überwachung beantwortet werden. Dazu werden den sechs Merkmalen weitere Dimensionen zugeordnet, die deren Ausprägung beschreiben (Tabelle 5-4).

Betrachtet man das Merkmal »Ziele«, fällt auf, dass die beiden EU-Verfahren sowohl in den Dimensionen Häufigkeit, Detailliertheit und Quantifizierbarkeit anspruchsvoller als die beiden anderen Verfahren sind. Sowohl bei den Grundzügen als auch bei der EBS können die Ziele jährlich erneuert werden, sie sind detaillierter und teilweise quantifizierbar, das heißt, es kann gemessen werden, inwieweit die Mitgliedstaaten ihre Zielvorgaben erreichen. Am stärksten ausgeprägt ist dies bei der Beschäftigungsstrategie, in der mit den Leitlinien jährlich (heute: alle drei Jahre) die Ziele weiterentwickelt werden. Bei der OECD und dem Währungsfonds sind die Ziele weniger spezifisch in den Gründungsverträgen festgelegt, die einen allgemeinen Verhaltenskodex für die Mitgliedstaaten beschreiben. Je weniger spezifisch die Ziele formuliert sind, desto mehr Spielraum besteht für das Sekretariat, in seinen Berichten einen eigenen Schwerpunkt

Tabelle 5-4 Ausprägung der sechs gemeinsamen Merkmale multilateraler Überwachung in den vier betrachteten Verfahren

	OECD-Länderexamen		Artikel-IV-Konsultation des IWF	Grundzüge der Wirtschaftspolitik	Europäische Beschäftigungsstrategie
1. Ziele	Häufigkeit der Zielvereinbarung	vertraglich festgelegte, allgemeine Ziele	vertraglich festgelegte, allgemeine Ziele	jährlich (wirtschaftspolitische Empfehlungen)	jährlich (beschäftigungspolitische Leitlinien)
	Detailliertheit	niedrig	niedrig	hoch	hoch
	Quantifizierbarkeit	nein	nein	teilweise	teilweise
2. Umsetzung	Zuständigkeit	national	national	national	national
	Umsetzungsbericht	nein (aber: teilweise Überprüfung in den Länderberichten selbst)	nein	ja (eigenständiger Umsetzungsbericht der Kommission)	ja, im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht
3. Bericht- erstattung des Sekretariats	Häufigkeit	18-monatlich	jährlich	jährlich	jährlich
	Indikatoren	allgemeine Wirtschaftsindikatoren	allgemeine Wirtschaftsindikatoren	spezifische und allgemeine Indikatoren	spezifische und allgemeine Indikatoren
	<i>follow-up</i>	ja, aber nicht formalisiert	ja, aber nicht formalisiert	ja, im Umsetzungsbericht	ja, Bewertung der NAPs im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht
4. Bilaterale Konsultation	Häufigkeit	2x Stabsmissionen	1x Stabsmission	regelmäßig während des Kommissionsentwurfs der Grundzüge	regelmäßig während NAP erstellt
	Dauer	5 Tage	5-10 Tage	-	-
	Formalisierung	hoch	hoch	gering	gering
	Hierarchiestufe der Teilnehmer	bis Staatssekretärs-ebene	bis Finanzminister und Zentralbankpräsident	bis Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter	bis Unterabteilungsleiter und Abteilungsleiter

5. Multilaterale Diskussion				
Dauer	1 Tag	1/2 Tag	–	–
Hierarchiestufe der Teilnehmer	Abteilungsleiter des BMF; Zentralbank	Exekutivdirektoren des IWF; keine nationalen Regierungsvertreter	Unterabteilungs- und Abteilungsleiter des BMF; manchmal: Staatssekretäre; in Ausnahmen: Minister	Unterabteilungsleiter des BMA; in Ausnahmen: Minister
Inhalt (individuell vs. kollektiv)	einzelnes Land	einzelnes Land	Gesamtbericht mit Länderteil	Gesamtbericht mit Länderteil
<i>peer pressure</i>	hoch	moderat	mittel	mittel
Modus der Verabschiedung	Vorlage des Sekretariats muss von den Mitgliedsländern verabschiedet werden	Diskussion des Exekutivdirektoriums wird wiedergegeben	Vorlage der Kommission wird vom Rat verabschiedet	Vorlage der Kommission muss von Rat und Kommission einvernehmlich verabschiedet werden
6. Veröffentlichung	Empfehlungen	ja Anzahl: hoch Spezifität: hoch Formalisierung: mittel	ja Anzahl: hoch Spezifität: hoch Formalisierung: hoch	ja Anzahl: hoch Spezifität: hoch Formalisierung: hoch
	Autoren	Mitgliedstaaten	Mitgliedstaaten	Europäische Kommission und Mitgliedstaaten

zu setzen. Überprüfbare und präzise formulierte Ziele sind dagegen die Voraussetzung, um beziffern zu können, inwieweit die Staaten den Zielen gerecht geworden sind.

Der Versuch, dem Verfahren durch quantifizierbare Zielvorgaben Härte zu verleihen, ist besonders in der Europäischen Beschäftigungsstrategie ausgeprägt. Im Beschäftigungsausschuss werden Indikatoren entwickelt, mit denen der Fortschritt der einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich der beschäftigungspolitischen Leitlinien gemessen werden soll (Hemmann 2002). Inzwischen liegen über 100 Indikatoren vor.³⁴ Das Bestreben höherer Messbarkeit leitet sich aus dem Benchmarking-Verfahren ab, das auf einen objektiven Vergleich von Leistungsindikatoren setzt.³⁵ Allerdings besteht eine Spannung zu dem Ziel, einen vorwiegend politischen Dialog über gemeinsame Ziele zu führen. Eine rein technische, statistische Bewertung der Politik der Mitgliedstaaten kann zu Depolitisierung führen (Interview XXII: 65–76; Tidow 1999). Während in den ersten Jahren der Beschäftigungsstrategie sowohl die Zielvorgaben als auch ihre Bewertung immer detaillierter wurden, haben sich die Mitgliedstaaten inzwischen darauf verständigt, wieder mehr Gewicht auf die politische Zielsetzung zu legen. Vor diesem Hintergrund muss der Übergang zu einem dreijährigen Verfahren im Jahr 2003 gesehen werden. Dennoch lässt sich festhalten, dass die EU-Verfahren mit den häufigen und präzisen Zielvereinbarungen einen klareren Handlungsauftrag an die Mitgliedstaaten richten, als dies bei OECD oder IWF der Fall ist.

Beim Merkmal »Umsetzung« ergibt sich die gleiche Trennlinie. Beide EU-Verfahren sehen einen eigenen Umsetzungsbericht vor, in dem dargelegt wird, wie die Mitgliedstaaten ihre selbst auferlegten Vorgaben umgesetzt haben. In der Beschäftigungsstrategie geschieht dies durch die Bewertung im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht. Den Umsetzungsbericht zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik verfasst die Europäische Kommission unabhängig von den Mitgliedstaaten. Sie kann Regierungen für die mangelnde Umsetzung gemeinschaftlicher Ziele kritisieren (siehe Tabelle 5-2).³⁶ Bei den beiden anderen Verfahren gibt es nur eine indirekte Bewertung der Umsetzung durch die jeweils nachfolgenden Länderberichte. Eine Ausnahme bildete die *OECD Jobs Study*, deren Implementierung in eigenen Veröffentlichungen, aber auch in den *Economic Surveys* sowie dem *Economic Outlook* bewertet wurde.

34 Die vollständige Liste ist im Bundesarbeitsblatt (11/2002, 69–78) abgedruckt.

35 Zum Zusammenhang von Benchmarking und der EBS siehe Tronti (1999) sowie Schütz (1998).

36 In einem Interview wurde der Umsetzungsbericht bei den Grundzügen als Unterscheidungsmerkmal gegenüber den *Economic Surveys* und den Artikel-IV-Konsultation ausdrücklich betont (Interview XXVIII).

Ähnliches gilt für die »Berichterstattung des Sekretariats«. Während die Grundzüge und die Beschäftigungsstrategie eine formalisierte Überprüfung (*follow-up*) der Fortschritte enthalten, ist diese bei den anderen beiden Verfahren nicht formalisiert. Dies folgt aus der Tatsache, dass es zwar allgemeine Indikatoren gibt, wie sie auch in der Europäischen Union benutzt werden, aber keine spezifischen Indikatoren zur Umsetzung einzelner Zielvorgaben, die ihrerseits einen geringeren Grad an Detailliertheit haben. In Bezug auf die Häufigkeit weicht lediglich die OECD vom jährlichen Rhythmus der anderen drei Verfahren ab, da bei ihr zwischen zwei Länderexamen etwa 18 Monate liegen. Auch nach der Umstellung auf einen dreijährigen Zyklus wird die Kommission in der EU weiterhin jährlich über die Lage der Gemeinschaft und in den Mitgliedstaaten berichten.

Ein besonderes Kennzeichen der europäischen Beschäftigungspolitik, das sie von den anderen drei Verfahren abhebt, ist die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, selbst über ihre Politik zu berichten. Dies geschieht in Form der Nationalen Aktionspläne, die allerdings nicht ausschließlich rückblickend Bericht erstatten, sondern vorausschauend kommende Initiativen beschreiben sollen. Die Kommission nimmt die NAP als Grundlage für ihre eigene Berichterstattung im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht.

Der unterschiedliche Aufbau der drei betrachteten Organisationen wird besonders bei den »bilateralen Konsultationen« zwischen Sekretariat und Mitgliedsländern deutlich. Ein charakteristischer Bestandteil sowohl der OECD-Länderberichte als auch der Artikel-IV-Konsultationen sind die Missionen in das betreffende Mitgliedsland. Sie werden als notwendig erachtet, um vor Ort aktuelle Informationen über die Wirtschaftslage und -politik zu erhalten. Sie dienen aber auch dem fokussierten Austausch zwischen Mitarbeiterstab und den nationalen Behörden. Jede Mission endet mit einer Abschlussdiskussion, bei der die Organisation ihren Standpunkt erklärt und die nationalen Behörden dazu Stellung nehmen. Der auf einen kurzen Zeitraum konzentrierte Besuch des Mitarbeiterstabs erhöht die ihm zukommende Aufmerksamkeit.

In der Europäischen Union finden bilaterale Kontakte häufiger, dafür aber weniger zeitlich und inhaltlich konzentriert statt. Sie sind vielmehr Teil der Routine. Bei den Grundzügen schickt die Kommission ihren Entwurf zwei Wochen vor seiner Veröffentlichung an die einzelnen Mitgliedstaaten, um sie vorab zu informieren. Diese äußern sich dann zu ihm, vor allem hinsichtlich der Frage, ob die Fakten korrekt sind. Eine bilaterale Politikdiskussion findet in diesem Rahmen jedoch nicht statt.

Auch bei der Beschäftigungsstrategie gibt es regelmäßige bilaterale Kontakte mit dem Ziel, die aktuelle Wirtschafts- und Politikentwicklung nachzuvollziehen. In den Generaldirektionen der Europäischen Kommission bestehen Län-

derabteilungen, die kontinuierlich die Daten aktualisieren. Stärker ausgeprägt als bei den Grundzügen ist bei der EBS die bilaterale Diskussion vor allem im Zusammenhang mit den Nationalen Aktionsplänen. Anfangs gab es regelrechte Missionen in die Mitgliedsländer, um klar zu machen, welchen Aufbau die NAPs haben sollten. Bei diesen Gelegenheiten fand auch eine Diskussion über die Ausrichtung der Politik statt. Inzwischen gibt es diese Reisen in das Mitgliedsland nicht mehr, weil der Prozess eingespielt ist. Dennoch finden weiterhin Arbeitsbesuche und ein Austausch über die Nationalen Aktionspläne schon während ihrer Entwurfsphase statt (Interview VI: 37–65). Für einen kontinuierlichen Austausch sorgt in der EU, dass die Kommission auch in den Ausschüssen (WPA, WFA, WFA-Stellvertreter) vertreten ist, wo sie ihre Entwürfe der Grundzüge sowie des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts erläutert und verteidigt. In der Summe unterscheiden sich EU-Verfahren von denen des Währungsfonds und der OECD durch einen kontinuierlichen bilateralen Austausch in den Ausschüssen gegenüber einem intensiveren, kürzeren während der Missionen. Die Stabsmissionen formalisieren die bilateralen Kontakte stärker.

Analog lässt sich dieser Unterschied auf die »multilaterale Diskussion« übertragen. Ort der Diskussion sind in der EU vor allem die Ausschüsse. Für die Beschäftigungspolitik sind dies der Wirtschaftspolitische Ausschuss und der Beschäftigungsausschuss, für die Grundzüge ebenfalls der WPA, aber auch der Wirtschafts- und Finanzausschuss sowie dessen Stellvertreterausschuss. Die verschiedenen Ausschüsse tagen mindestens einmal im Monat. Ihnen gehören über längere Zeiträume die gleichen Personen an, was Kontinuität in den Diskussionen gewährleistet. Im Gegensatz dazu nehmen an den Sitzungen des *Economic Development and Review Committee* der OECD, wenn nicht gerade das eigene Land examiniert wird, Mitarbeiter der Ständigen Vertretung des Mitgliedslandes teil. Regierungsvertreter aus den Ministerien reisen nur an, um den Länderbericht ihres eigenen Landes zu besprechen. Das bedeutet, dass die Möglichkeit eines regelmäßigen Austausches geringer als innerhalb der EU ist. Gleichzeitig ist der *peer pressure* besonders hoch, wenn ein Länderexamen ansteht. Das Verfahren ist auf die multilaterale Diskussion ausgerichtet und institutionalisiert wechselseitige Kritik. Den anderen Mitgliedstaaten kommt hierbei eine aktivere Rolle zu, als dies bei Diskussion länderspezifischer Empfehlungen der Grundzüge der Fall ist. Statt direkter Beteiligung sind die *peers* dort eher ein Kontrollgremium. Im Rahmen der Beschäftigungsstrategie übernimmt der Cambridge-Prozess die Funktion des EDRC, indem multilateral die Inhalte der Nationalen Aktionspläne besprochen werden. Am schwächsten ausgeprägt ist die multilaterale Diskussion nationaler Politik beim Währungsfonds, weil an den Sitzungen des Exekutivdirektoriums, bei denen der Länderbericht des Mitarbeiterstabs besprochen wird, keine nationalen Regierungsvertreter anwesend sind. Zwar erhalten die

zuständigen Exekutivdirektoren Weisung, aber einen direkten Austausch zwischen Entscheidungsträgern gibt es nicht.

Die geringere Kontinuität bei stärkerem Fokus drückt sich auch darin aus, dass ein OECD-Länderexamen einen ganzen Tag in Anspruch nimmt. Beim IWF dauert die entsprechende Exekutivdirektoriumssitzung etwa einen halben Tag. Im Gegensatz dazu werden bei der EBS und den Grundzügen jeweils Gesamtberichte besprochen, die als Unterkapitel Länderbewertungen enthalten. Die Länge der Diskussion lässt sich nicht zuordnen, weil der Prozess mehrstufig, in verschiedenen Ausschüssen abläuft. Bis die Grundzüge der Wirtschaftspolitik oder der Gemeinsame Beschäftigungsbericht veröffentlicht werden können, vergeht fast ein halbes Jahr.

OECD und vor allem der Währungsfonds erreichen während der bi- und multilateralen Politikdiskussion eine höhere Hierarchiestufe als die beiden anderen Verfahren, gerade aufgrund der stärkeren Fokussierung. Zwar müssen sowohl die Grundzüge als auch der Beschäftigungsbericht vom Rat akzeptiert werden, aber alle vorherigen Schritte in den untergeordneten Ausschüssen sind darauf angelegt, dass die Minister nicht über den Inhalt der Dokumente diskutieren müssen. Die Abschlussbewertung einer IWF-Mission richtet sich dagegen direkt an den Finanzminister. Allerdings lässt sich aus der Teilnehmerliste allein kein Rückschluss auf den Einfluss der Organisation ziehen, da möglicherweise die Programmgestaltung und Umsetzung der Politik in den Fachabteilungen der Ministerien geschieht. Über die Effektivität der einzelnen Überwachungsverfahren lassen sich an dieser Stelle keine eindeutigen Aussagen treffen, da weder Output noch Outcome systematisch untersucht werden.

Beim letzten Merkmal »Veröffentlichung« fällt auf, dass lediglich der Mitarbeiterbericht des Währungsfonds veröffentlicht wird. Bei den anderen drei Verfahren sind entweder die Mitgliedstaaten selbst die Autoren oder sie können Änderungen vornehmen. Dem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht müssen Europäische Kommission und der Rat zustimmen. Ein unabhängiger Stabsbericht muss dagegen weniger auf Zustimmung achten. Er kann damit eine deutlichere Kritik an den Mitgliedstaaten üben. Die Stärke der anderen Verfahren liegt in dem Bemühen, die Mitgliedstaaten wechselseitig auf bestimmte Ziele zu verpflichten.

Ein letzter Aspekt, der hilft, die Verfahren zu vergleichen und sie zu unterscheiden, sind die in den Veröffentlichungen ausgesprochenen Empfehlungen. Alle vier Organisationen sprechen an ihre Mitgliedstaaten Empfehlungen aus. Die des Währungsfonds sind dabei am wenigsten formalisiert, sie werden im Mitarbeiterbericht abgedruckt und spiegeln zum einen die Diskussion der Exekutivdirektoren wider, zum anderen die Meinung des Mitarbeiterstabs im *Staff Appraisal*. Diese Empfehlungen sind allerdings weniger deutlich hervorgehoben

sowie geringerer Anzahl als bei der EU und der OECD. Im Gegensatz dazu enthalten die OECD-Länderberichte, auch auf Grund ihrer thematischen Breite, eine hohe Anzahl von detaillierten, spezifischen Empfehlungen, die im Text jeweils am Ende eines Abschnitts getrennt aufgeführt werden. Im *Economic Survey Germany* 2002 wurden mehr als sechzig Empfehlungen ausgesprochen, die auch in die Gesamtbeurteilung einfließen. In Bezug auf Anzahl und Genauigkeit der Empfehlungen unterscheidet sich die OECD nicht von der EU. Dennoch wurde in einer Reihe von Interviews der folgende Punkt betont:

Man darf eines nicht vergessen, sollte ein Mitgliedstaat nachweislich die Grundzüge der Wirtschaftspolitik missachten, so kann der ECOFIN-Rat auf Empfehlung der Europäischen Kommission eine Rüge aussprechen. Insofern wird sehr deutlich, wie stark die *peer pressure* ist. Einen solchen rekurrierenden Prozess gibt es bei der OECD nicht. Da wird zwar alle 1,5 Jahre ein neuer Bericht gemacht, aber auch nur alle 1,5–2 Jahre. Die Abstände sind inzwischen größer geworden, das hängt auch mit den Ressourcen der OECD zusammen. Aber da gibt es ja kein systematisches Berichtswesen – bei der OECD werden nicht zwanzig explizite Empfehlungen aufgestellt, wo am Ende des Jahres geguckt wird, was haben sie denn gemacht im Laufe des Jahres bei den zwanzig Empfehlungen. Bei den Grundzügen haben wir neun Empfehlungen, und die Kommission ist gehalten, im Implementierungsbericht eine Leitlinie nach der anderen abzuarbeiten und zu gucken, was ist passiert. Also, da ist der Konkretisierungsgrad höher. (Interview XXI: 435–452)

Richtig an dieser Aussage ist, dass der Grad der Formalisierung für die Empfehlungen in den EU-Verfahren am höchsten ist: Jedes Jahr werden an die Mitgliedstaaten spezifische Empfehlungen ausgesprochen, deren Umsetzung systematisch überprüft wird. Allerdings gibt es dieses Element ebenfalls in den OECD-Länderberichten, wenngleich weniger formalisiert. Der letzte Länderbericht zu Deutschland überprüfte ausdrücklich die Fortschritte, die bezüglich der im Bereich Strukturreformen ausgesprochenen Empfehlungen festzustellen waren. An die Bewertung der Umsetzung knüpften erneute Empfehlungen an (OECD 2002a: 145–152).

Was lässt sich zusammenfassend zur Anwendung multilateraler Überwachung in den drei Organisationen sagen? Obwohl das Instrument das gleiche ist, gibt es Unterschiede in der Anwendung. Die beiden EU-Verfahren sind insgesamt »härter« in Bezug auf die Genauigkeit der Ziele sowie der systematischen Überprüfung ihrer Umsetzung. Der Prozess ist auf eine kontinuierliche Weiterentwicklung der gemeinsamen Ziele und sowohl ihrer quantitativen als auch qualitativen Überprüfung angelegt. Dagegen sind die Ziele der OECD und des IWF weniger spezifisch formuliert, woraus eine weniger detaillierte Überprüfung folgt. Dies gilt insbesondere für die Artikel-IV-Konsultationen, die sich gleichzeitig jedoch von den anderen Verfahren dadurch abheben, dass der Mitarbeiterbericht veröffentlicht wird. Damit ist der Schwerpunkt vom Gruppendruck stärker auf den öffentlichen Druck verschoben.

Die OECD kommt den EU-Verfahren nahe, geht sogar bezüglich der Ausrichtung der multilateralen Diskussion auf Gruppendruck über sie hinaus. Ihre Veröffentlichungen erreichen eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit. Ein deutlicher Unterschied besteht jedoch zwischen der kontinuierlichen Diskussion, die bei den Grundzügen der Wirtschaftspolitik sowie der Europäischen Beschäftigungsstrategie über die Arbeit der Ausschüsse erreicht wird, und der nur sporadisch intensiven Diskussion während der Missionen und im EDRC beziehungsweise im Exekutivdirektorium bei den beiden anderen Organisationen. Während die EU also in einigen Bereichen der Wirtschaftspolitik ebenfalls auf ein sanktionsloses Verfahren zurückgreift, sind ihre Mitgliedstaaten eher bereit, ihm in der Anwendung durch klare, überprüfbare Zielvorgaben Härte zu verleihen, ohne jedoch das Prinzip nationaler Verantwortung dadurch infrage zu stellen.

Kapitel 6

Die Veröffentlichungen von IWF, OECD und EU: Redundanz, Widersprüche, Komplementarität?

Die EU greift bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung auf das klassische Instrumentarium internationaler Organisationen zurück. Die Verfahrenspraxis erlaubt nicht, einen kategorialen Unterschied zwischen EU, OECD und IWF zu ziehen. Im Folgenden wird dargelegt, dass sich darüber hinaus sowohl die von den Organisationen behandelten Themen überschneiden als auch ein hohes Maß an Übereinstimmung in den ausgesprochenen Empfehlungen besteht. Die Organisationen verwenden nicht nur ähnliche Verfahren, sondern übermitteln zunehmend gleiche inhaltliche Botschaften an ihre Mitglieder. Diese Einsicht widerspricht gängigen Einschätzungen, die die Unterschiede zwischen den Organisationen hervorheben. So charakterisieren Noaksson und Jacobsson (2003) die OECD als Expertenorganisation mit neoklassischem Wirtschaftsverständnis, die EU dagegen als politische Organisation, in der theoretisch weniger kohärente Ziele verfolgt werden, die dafür der Wirklichkeit in den Mitgliedstaaten besser entsprechen. Zudem versteht der Europäische Rat die Offene Methode der Koordinierung vorwiegend als Instrument zur Modernisierung des »Europäischen Sozialmodells« (Europäischer Rat 2000: § 24–34). Mit Blick auf die Europäische Beschäftigungsstrategie wird immer wieder hervorgehoben, dass sie keine neoliberale Strategie sei, sondern dem sozialdemokratischen dritten Weg zuzurechnen sei (Trubek/Mosher 2003: 42; Adnett 2001: 359; Aust 2000: 10). Diese Einschätzungen lassen sich allerdings nur aufrechterhalten, wenn man die Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik ignoriert. Bezieht man sie in die Analyse ein, verschwinden die Unterschiede zwischen der Europäischen Union und der OECD fast vollständig.

Um dies zu zeigen, werden in diesem Kapitel die Publikationen und Empfehlungen der Organisationen miteinander verglichen. Tabelle 6-1 bietet einen Überblick über die im Folgenden behandelten Veröffentlichungen. Die Zeilenschattierung gibt dabei an, ob sich die Veröffentlichung ausschließlich mit einem einzelnen Mitgliedsland befasst (weiß hinterlegt), einen thematischen beziehungsweise regionalen Überblick mit Kurzbeschreibungen aller Mitgliedstaaten kombiniert (hellgrau unterlegt) oder einzelne Themen für den Gesamttraum der Mitglieder behandelt, ohne auf einzelne Mitgliedstaaten gesondert einzugehen

Tabelle 6-1 Veröffentlichungen von OECD, IWF und EU

OECD	<i>Economic Survey</i> (Länderbericht)
	<i>Policy Brief</i> (enthält die »Gesamtbeurteilung und Empfehlungen« des Länderberichts)
	<i>Economic Outlook</i> (Überblick über die Wirtschaftslage sowohl im gesamten OECD-Raum als auch eine Kurzübersicht zu den einzelnen Mitgliedsländern)
	<i>Employment Outlook</i> (thematisch ausgerichteter Überblick über alle OECD-Länder)
IWF	<i>Staff Report</i> und <i>Staff Appraisal</i> (Mitarbeiterbericht und Mitarbeiterbewertung)
	<i>Public Information Notice</i> (enthält Informationen zur multilateralen Diskussion im Exekutivdirektorium)
	<i>World Economic Outlook</i> (Überblick über die Weltwirtschaftslage mit regionalen Schwerpunkten)
EU Grundzüge der Wirtschaftspolitik	<i>Broad Economic Policy Guidelines</i> (Grundzüge der Wirtschaftspolitik)
	<i>Implementation Report</i> (Umsetzungsbericht)
	<i>European Economy</i> (Überblick über die makroökonomische Entwicklung in der EU sowie einzelne thematische Schwerpunktthemen)
EU Beschäftigungsstrategie	<i>Joint Employment Report</i> (Gemeinsamer Beschäftigungsbericht)
	<i>Employment in Europe</i> (Übersicht über die Beschäftigungslage in der EU)

(dunkelgrau unterlegt). Dabei wird deutlich, dass nur die OECD und der IWF Länderberichte zu jedem einzelnen Land verfassen. Die EU konzentriert sich stattdessen auf den gesamten EU-Raum. Innerhalb ihrer Berichte finden sich jedoch zu jedem Mitgliedsland gesonderte Abschnitte. Dieser Unterschied zwischen den weiß sowie den hellgrau unterlegten Feldern spiegelt das Selbstverständnis der Organisationen. Während die OECD und der IWF internationale, intergouvernementale Organisationen sind, versteht sich die EU vielmehr als wirtschaftliche und politische Einheit.

Alle drei Organisationen ergänzen diejenigen Berichte, die als unmittelbares Ergebnis multilateraler Überwachung gelten können, durch thematisch gegliederte Veröffentlichungen, in denen die Wirtschaftslage der Mitgliedstaaten insgesamt sowie einzelne Schwerpunkte behandelt werden. Nur die OECD deckt alle drei Veröffentlichungsarten ab. Ihre Länderberichte sind darüber hinaus die ausführlichsten und umfangreichsten.

6.1 Evaluation der Mitgliedstaaten: OECD- und IWF-Länderberichte

Sowohl die OECD als auch der Währungsfonds publizieren als Ergebnis der Länderexamen einen Länderbericht. Beim IWF stehen die Mission des Mitarbeiterstabs sowie die Gespräche mit den nationalen Behörden im Mittelpunkt. Im Kern ist diese Veröffentlichung, der *Staff Report*, ein Protokoll über die Gespräche mit dem Mitgliedsland. Tabelle 6-2 zeigt die in den IWF-Länderberichten behandelten Themen.

Tabelle 6-2 Themen der IWF Staff Reports

	A	B	D	DK	E	EL	F	FIN	I	IRL	L	NL	P	S	UK
Wirtschaftslage	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Haushaltspolitik	x	x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
Finanzsektor	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x		x
Arbeits- und Produktmärkte		x	x		x	x	x	x	x			x			
Strukturreformen	x			x							x		x	x	
Makroökonomische Politik						x				x				x	x
Rentenpolitik	x							x							
Handelspolitik		x										x			
Produktivität									x						

Quelle: IWF-Länderberichte 2002–2003. Die Themen sind nach Ländern und Häufigkeit sortiert.

Alle *Staff Reports* beginnen mit der Bewertung der Wirtschaftslage des Mitgliedslandes. Daran anschließend werden drei bis vier weitere Themen behandelt, wobei die Abgrenzung nicht immer trennscharf ist. So gibt es in fünf Berichten die Sammelkategorie »Strukturreformen«, unter die Themen fallen, die in anderen Berichten oft ein eigenes Unterkapitel bilden. Dennoch lassen sich Schwerpunkte in der Haushaltspolitik und der Gestaltung des Finanzsektors sowie der Arbeits- und Produktmärkte finden. Diese Schwerpunktsetzung leitet sich aus der Anforderung an den IWF ab, die Wechselkurspolitik seiner Mitglieder durch eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen Lage sowie ihrer wirtschaftspolitischen Strategie zu beurteilen. Seit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen bewertet der IWF im Rahmen seiner Konsultationen die gesamte Wirtschaftspolitik der Mitglieder. Dies soll sowohl eine größere Transparenz herstellen als auch Krisen vorbeugen (Driscoll 1998: 14–17).

Die Länderberichte dokumentieren die während der Mission des Mitarbeiterstabs geführten Diskussionen. Daraus lässt sich ablesen, in welchen Fragen die Meinungen übereinstimmen oder voneinander abwichen. Die IWF-Mitar-

beiter sind aufgefordert, sowohl die Auffassung nationaler Behörden als auch ihre eigene Einschätzung darzustellen. Daher wird meistens zuerst die Position des Mitgliedslandes erläutert (»the authorities argued, were confident, explained, said, believed that ...«), um ihr danach die der Mitarbeiter gegenüberzustellen (»the mission/staff supported, agreed, welcomed, was more cautious, proposed, encouraged, suggested, pressed for ...«). Während auf diese Weise unterschiedliche Standpunkte deutlich werden, bleibt der Ton diplomatisch. Schärfere Formulierungen, wie etwa (»disagreed, rejected, opposed, questioned«), kommen nicht vor.¹

In Ergänzung zum Bericht über die Politikdiskussionen während der Mission wird die zusammenfassende Bewertung der IWF-Mitarbeiter, das *Staff Appraisal*, veröffentlicht. Hier stellt das Mitarbeiterteam in wenigen Absätzen seine eigene Einschätzung dar, geht aber nicht auf eventuell abweichende Meinungen ein. Die Länge eines IWF-Länderberichts einschließlich der Abschlussbewertung entspricht etwa der eines einzelnen Unterkapitels im *Economic Survey* der OECD.

Länderbericht und Bewertung bilden die Grundlage für die Diskussion im Exekutivdirektorium des Währungsfonds. Das Resümee seiner multilateralen Diskussion wird, falls das Mitgliedsland zustimmt, in einer *Public Information Notice* (PIN) festgehalten. Sie folgt im Aufbau dem *Staff Appraisal* und stellt die Positionen der Direktoriumsmitglieder dar. Auch aus den dort gewählten Formulierungen lässt sich ablesen, ob unterschiedliche Auffassungen bestanden (Interview XXVII: 177–188). Die IMF-Mitgliedstaaten ermöglichen durch ihre Zustimmung zur Veröffentlichung der verschiedenen Begleitdokumente, dass sowohl die Position des IWF-Mitarbeiterstabs als auch die der nationalen Behörden sowie des Exekutivdirektoriums nachvollzogen werden können. In diesen Dokumenten werden auch Minderheitenmeinungen ausgedrückt und Kontroversen dargestellt. Der IWF erlaubt somit eine größere Transparenz als die OECD oder die EU.

Im Kontrast zu den IWF-Länderberichten lassen sich nun die Eigenarten der OECD *Economic Surveys* benennen. Tabelle 6-3 zeigt die in den OECD-Länderberichten behandelten Themen.

1 Aus einem Vergleich der *Staff Reports* für Deutschland (IMF 2003c) und Frankreich (IMF 2003b) geht hervor, dass die Diskussion mit den französischen Behörden kontroverser verlaufen ist. Dreimal wird der Ausdruck »the mission pressed for« verwandt, jeweils einmal »advised against« sowie »the underlying deficit and the extent of its deterioration were subject to debate«. Im deutschen Länderbericht kommen solche klaren Hinweise auf unterschiedliche Meinungen nicht vor. Die Formulierungen beschränken sich auf »welcomed, but noted; suggested; proposed; stressed that«.

Tabelle 6-3 Themen der OECD Economic Surveys

	A	B	D	DK	E	EL	F	FIN	I	IRL	L	NL	P	S	UK
Wirtschaftslage	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Strukturreformen		x	x	x		x	x		x	x	x	x	x		
Fiskalpolitik	x	x	x	x		x	x		x		x		x		
Öff. Ausgaben			x			x	x	x		x			x	x	x
Makroökono- mische Politik												x		x	x
Immigration				x	x						x				
Wachstums- potenzial							x	x						x	
Produktmärkte	x								x						
Produktivität												x			x
Nachhaltigkeit	x			x											
Demografische Entwicklung								x				x			

Quelle: OECD Economic Surveys 2002–2003. Themen nach Ländern und Häufigkeit sortiert.

Beide Organisationen beginnen mit einem Überblick über die wirtschaftliche Lage des untersuchten Mitgliedslandes. Auch in den Themenschwerpunkten gibt es weit gehende Überschneidungen, wenngleich »Strukturreformen« sowie »Ausgaben des öffentlichen Sektors« (*public sector expenditure*) vor allem in den OECD-Länderberichten Aufmerksamkeit zukommt. Die Analyse der Arbeits- und Produktmärkte fällt häufiger als beim IWF unter die Überschrift »Strukturreformen«. Ein für den Währungsfonds wichtiges Thema, der Finanzsektor, wird demgegenüber nicht besonders hervorgehoben. Insgesamt ist das Themenspektrum der *Economic Surveys* breiter gefächert. Beispielsweise werden die ökonomischen Folgen von Immigration, die Auswirkungen demografischer Veränderungen und die Umweltpolitik (Nachhaltigkeit) untersucht. Diese Themen greift die OECD jedoch nur vereinzelt und nicht systematisch für alle Länder auf.

Während thematische Überschneidungen zwischen beiden Organisationen bestehen, lässt sich dennoch der Fokus auf Strukturreformen bei der OECD sowie auf den Finanzsektor und die Haushaltslage der Mitglieder beim IWF erkennen. Insbesondere seit der Asienkrise in den neunziger Jahren, in der sich »Doppelschocks« (James 2003: 62) im Banken- und Finanzsektor wechselseitig verstärkten, konzentriert sich der Währungsfonds auf deren Stabilität und Krisenfestigkeit.

In ihrem Stil folgen die OECD-Länderberichte wissenschaftlichen Veröffentlichungen. Sie zitieren andere Studien und nehmen zu ausgewählten Themen eine Literaturübersicht vor. Diese Art der Darstellung soll zum einen die

Glaubwürdigkeit erhöhen und zum anderen die Diskussion versachlichen. An die Stelle politischer Verhandlungen tritt der wissenschaftliche Diskurs ökonomischer Analysen:

We only have strength insofar as our policy analysis, our economic analysis is accepted by other people. They sometimes have given us a hard time because we are considered as being ultra-liberalist etc. but if you want to argue within a coherent economic framework, then the economic theories do not give you that many choices. And it's a framework that is remarkably robust. (Interview XVII: 1–17)

Der Fokus auf Wissenschaftlichkeit leitet sich, wie Marcussen (2004) zeigt, aus dem Gründungsauftrag der OECD sowie der Zielbeschreibung ihres ersten Generalsekretärs Thorkil Kristensen ab. Gerade weil die OECD keine Sanktionsmöglichkeiten besitzt, muss sie durch die Qualität ihrer Analysen überzeugen. Kristensen sah demzufolge in der Unabhängigkeit der Berichte von der Vergabe finanzieller Mittel einen Vorteil. Die OECD sei dadurch in der Lage, unangenehme Botschaften ohne Rücksicht auf deren politische Opportunität auszusprechen.

Die OECD berichtet weder über die Politikdiskussion mit den nationalen Behörden noch dokumentiert sie Meinungsdivergenzen. Das Verfahren ist vielmehr auf die Zustimmung aller Beteiligten zu einem einheitlichen Text ausgerichtet. Wie im fünften Kapitel erläutert wurde, ist der Länderprüfungsausschuss (EDRC) für die Veröffentlichung der *Economic Surveys* verantwortlich. Dies geschieht zwar auf Grundlage einer Vorlage des Sekretariats, es gibt aber, im Gegensatz zum Währungsfonds, keine eigene Stellungnahme der OECD-Mitarbeiter. Allerdings sorgt schon der Umfang eines Länderberichts dafür, dass der größte Teil der Sekretariatsvorlage während der EDRC-Sitzung nicht angesprochen oder geändert werden kann. Die multilaterale Diskussion konzentriert sich deshalb auf die zusammenfassende »Gesamtbeurteilung und Bewertung« des Länderberichts, die nach Abschluss des Verfahrens zusätzlich in einem *Policy Brief* veröffentlicht wird.

Stellt man den französischen und den deutschen OECD-Länderbericht einander gegenüber, fällt die Übereinstimmung der Inhalte auf (siehe Tabelle 6-4). Beide Länderberichte beinhalten eine Übersicht über die Fortschritte bei strukturellen Reformen. Auch wenn weder bei der OECD noch beim IWF eine formalisierte Überprüfung stattfindet, inwieweit die Mitgliedsländer an sie gerichtete Empfehlungen befolgen – wie es etwa beim Umsetzungsbericht der Europäischen Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Fall ist –, werden dennoch in einzelnen Kapiteln des OECD-Länderberichts die früheren Empfehlungen aufgegriffen, um zu bewerten, ob es seit ihrer Veröffentlichung Fortschritte gab.

Tabelle 6-4 Typischer Aufbau von OECD-Länderberichten

	Deutschland	Frankreich
	Assessment and Recommendations	Assessment and Recommendations
Macroeconomic performance and fiscal policy	Macroeconomic Development – recent development and prospects – why did Germany's growth slow in the 1990s? Fiscal Policy – government finances in 2001 – 2002/2003 Budget – medium-term objectives	Economic developments and challenges – recent trends/short-term outlook Fiscal Policy – fiscal policy in 2003/2004 – challenge of ageing for fiscal sustainability – improving potential output
Structural reforms: labour and product markets	Structural reforms: review of progress – labour market reforms – competition enhances potential growth – financial market – sustainable development	Policies to raise potential output – growth through resource deepening – reforms to improve firm-level performance – sustainable development
Public expenditure	Public sector spending reform – federal fiscal relations and main forces shaping public spending – managing public sector spending – selected spending programmes	Public expenditure management – spending in international comparison – budget and arrangements across levels of government – policies to strengthen public expenditure management

Quelle: OECD (2003d, 2002a).

Die thematische Spannweite der *Economic Surveys* ist enorm. Sie schließen in vielen Fällen ebenfalls die vom IWF behandelten Themen ein. So behandelt beispielsweise das Kapitel »Policies to raise potential output« des Frankreichberichts folgende Themen:

1. niedrige Beschäftigungsquoten Jugendlicher: staatliche Initiativen, dies zu ändern; Arbeitsmarktrigiditäten, die Beschäftigungschancen verringern; die Auswirkungen der 35-Stunden-Woche; die Arbeitskosten gering Qualifizierter und den Mindestlohn;
2. niedrige Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer;
3. Maßnahmen, die Unternehmertum (*entrepreneurship*) fördern: Anreize für Forschungs- und Entwicklung; Förderung der Unternehmensgründung, ihrer Effizienz und Finanzierung;

4. das Steuersystem und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Frankreich;
5. die Regulierung des Einzelhandels;
6. Unternehmenskontrolle und Regulierung;
7. Unternehmen in staatlichem Besitz und die Privatisierungspolitik; sowie
8. Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung: Klimawandel; Wasserverschmutzung.

Die Vielfalt der behandelten Themen führt dazu, dass jeder OECD-Länderbericht einem Buch mit etwa 200 Seiten entspricht. Eine Ursache für die thematische Breite der *Economic Surveys* liegt in der nur allgemeinen Aufgabenbeschreibung im Gründungsvertrag der OECD (1960). Auf welche Art die dort genannten Ziele – optimale Wirtschaftsentwicklung, steigender Lebensstandard, Wirtschaftswachstum und Ausweitung des Welthandels – erreicht werden sollen, wird nicht näher erläutert. Aus dieser allgemeinen Aufgabenbeschreibung lässt sich der Blick auf die Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, aber auch der neue Schwerpunkt in der Analyse von Bildungssystemen ableiten, da alle diese Themen zumindest mittelbar mit den Organisationszielen zusammenhängen. Nahezu jedes innenpolitische Thema kann folglich vom OECD-Sekretariat aufgegriffen werden.

Entsprechend der thematischen Breite fällt die Anzahl der Empfehlungen aus. Für Deutschland und Frankreich nennt die OECD zwischen 40 und 60 Empfehlungen, die entweder vorangegangene wiederholen und kommentieren oder neu in den Bericht aufgenommen werden. Dabei werden nicht immer die gleichen Bereiche abgedeckt, da sich jeder Länderbericht auf seinen Vorgänger bezieht und eigene Schwerpunkte setzt. So enthält der französische Länderbericht zwölf Empfehlungen im Bereich Umweltschutz, da der vorherige (2001) ein Sonderkapitel »Nachhaltigkeit« beinhalten. Der *Economic Survey Germany* enthält dagegen keine Empfehlungen zu diesem Thema.

Im Zeitablauf hat sich das Verhältnis der Währungsfonds- und OECD-Berichte von Komplementarität zu Überschneidung entwickelt (Interview XVI: 635–644). Beide konzentrieren sich heute auf die innerstaatlichen Funktionsvoraussetzungen einer denationalisierten Ökonomie. Sie richten ihr Augenmerk zunehmend auf *behind-the-border issues*, da die Gestaltung nationaler Institutionen nicht länger als ausschließlich innenpolitische Aufgabe wahrgenommen wird.

6.2 Rückblick, Prognose und Empfehlungen: Regionale Überwachung

Die Europäische Union verfasst keine ähnlich ausführlichen Berichte zu ihren Mitgliedstaaten wie IWF und OECD, sondern konzentriert sich in ihren Veröffentlichungen auf den gesamten EU-Raum, ergänzt durch eine kurze Übersicht zu jedem Land. In diesem Abschnitt stehen der Gemeinsame Beschäftigungsbericht, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und ihr Umsetzungsbericht sowie der *OECD Economic Outlook* und der *World Economic Outlook* des Währungsfonds im Vordergrund.

Für alle drei Organisationen gilt, dass sie ökonomische Analysen erstellen, anhand derer sie Empfehlungen an ihre Mitglieder aussprechen. Die wichtigsten Veröffentlichungen dazu sind bei der OECD die *Economic Surveys* und beim Währungsfonds die *Staff Reports*. Gleichzeitig dienen Länderberichte der wirtschaftlichen Vorausschau. Auf ihrer Grundlage wird die zukünftige Wirtschaftsentwicklung prognostiziert, die ihrerseits Referenzpunkt für die Bewertung aktueller Politik ist und angibt, welche Veränderungen nötig sind, um eine geringe Wachstumserwartung widerlegen zu können.

6.2.1 Grundzüge der Wirtschaftspolitik und Gemeinsamer Beschäftigungsbericht

In der Europäischen Union kombinieren die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Gemeinsame Beschäftigungsbericht Rückblick, Prognose und Empfehlungen. Dies sorgte in der Vergangenheit dafür, dass der Dokumentenumfang immer weiter anwuchs und die Kommission 2001 zur Veröffentlichung eines Zusatzdokuments zum Beschäftigungsbericht überging. Schon seit fünfundzwanzig Jahren gibt die Generaldirektion »Wirtschaft und Finanzen« sechsmal im Jahr das Bulletin *European Economy* heraus, in der unter anderem die Grundzüge der Wirtschaftspolitik selbst, der Umsetzungsbericht, die Frühjahrs- und Herbstprognose und ein Bericht über die öffentlichen Finanzen in der Währungsunion erscheinen. Aufgrund der Zielsetzung, die vornehmlich politische Botschaft der Berichte nicht durch ein Übermaß zusätzlicher Informationen zu überfrachten, finden sich ökonomische Analysen und statistische Daten vor allem in den Begleitdokumenten. Politik (Empfehlungen) und Analyse veröffentlicht die EU somit getrennt voneinander. In Interviews mit Mitarbeitern sowohl der Kommission als auch der OECD argumentierten diese jeweils, die von ihrer Organisation verfassten Dokumente seien zu lang, und befürchteten, die öffentlich wahrnehmbare Botschaft ginge dadurch verloren (Interview V: 705–720; Interview XVII: 360–373).

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sind das zentrale wirtschaftspolitische Koordinierungsinstrument der Europäischen Union. Sie bündeln Cardiff-, Köln- und Luxemburg-Prozess. Dies zeigt sich auch an den behandelten Themen (Rat der Europäischen Union 2003b): Haushalts-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik; Produktmärkte, Unternehmertum und Wettbewerb; die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen sowie soziale und ökologische Nachhaltigkeit. In einem weiteren Abschnitt werden die Steigerung des Wachstumspotenzials, eine ausgeglichene makroökonomische Strategie, die Überwachung von Inflationsunterschieden sowie die Stärkung wirtschaftspolitischer Koordinierung als spezifische Aufgaben für das Eurogebiet genannt.

Mit der 2003 vorgenommenen Synchronisierung (Europäische Kommission 2002c) der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungsstrategie (siehe Abschnitt 7.3.2) sollte eine bessere Abstimmung beider Verfahren erreicht werden, da zuvor ihre Empfehlungen voneinander abweichen konnten (Interview VII: 148–154). Nach dieser Neuausrichtung auf einen dreijährigen Rhythmus sind die Ziele beider Prozesse enger aufeinander abgestimmt. Die nun in der Beschäftigungsstrategie vorgesehenen Handlungsprioritäten präzisieren durch quantitative Vorgaben die gemeinsamen Ziele beider Verfahren. Sie ergänzen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik mit Vorgaben zur Aktivierungsquote Arbeitsloser, der anzustrebenden Bildungsbeteiligung und zu den Beschäftigungsquoten.

Während die Europäische Beschäftigungsstrategie somit quantitative Zielmarken vorgibt, bleibt sie bezüglich der Frage, wie diese zu erreichen sind, unbestimmt. Der Ansatz der Offenen Methode der Koordinierung besteht vornehmlich in der Vereinbarung gemeinsamer Ziele. Den Mitgliedstaaten wird jedoch nicht vorgeschrieben, wie diese zu erreichen sind. Betrachtet man dagegen die beschäftigungspolitischen Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, so fällt auf, dass diese hinsichtlich der geforderten Maßnahmen weniger zurückhaltend sind. Im Gegenteil: Dort werden konkrete Handlungsanweisungen ausgesprochen. Sie fordern im Kern eine Liberalisierung der Arbeitsmärkte. Da der EG-Vertrag den Grundzügen Vorrang vor der Beschäftigungsstrategie einräumt (Artikel 126/1) und die Empfehlungen für alle Mitgliedstaaten gelten, kann nur unter Vernachlässigung dieses Zusammenhangs angenommen werden, die EU betriebe in der Arbeitsmarktpolitik »governance by objectives«. Stattdessen füllen die Grundzüge die Lücke aus, die die Beschäftigungsstrategie in ihren Empfehlungen lässt. Befolgt die Mitgliedstaaten diese Empfehlungen tatsächlich, käme es zu einer arbeitsmarktpolitischen Konvergenz. Allerdings bleiben auch die Grundzüge trotz ihrer konkreten Empfehlungen ein voluntaristisches Verfahren: Es liegt im Ermessen der Regierungen, Ziele und Empfehlungen zu befolgen. Gemeinsam ist den Verfahren, dass sie durch ihre Unverbindlichkeit

zustimmungsfähig werden. An die Stelle der variablen Geometrie der EU-Sozialpolitik zu Beginn der neunziger Jahre tritt die Variabilität der Substanz. Aus dem Menü der Empfehlungen wählen die Regierungen jene aus, die sich mit ihrer eigenen Politik ohnehin decken.

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik ergänzt ein Umsetzungsbericht, in dem die Kommission überprüft, ob die Gemeinschaft insgesamt sowie die einzelnen Mitgliedstaaten sich den vereinbarten Zielen nähern (European Commission 2003c). Der Umsetzungsbericht orientiert sich an den allgemeinen und länderspezifischen Empfehlungen des Vorjahrs und beziffert den erzielten Fortschritt. Dieses Dokument besteht aus zwei Teilen. Ein Teil untersucht die Ergebnisse im Querschnitt aller Länder, der andere betrachtet die fünfzehn Mitgliedstaaten. In ihm lässt sich ablesen, zu welchem Grad eine Regierung die an sie gerichteten Empfehlungen umgesetzt hat. Tabelle 5-2 zeigt, dass in mehr als der Hälfte der Fälle keine oder nur geringe Fortschritte erreicht worden sind.

Im Aufbau folgt der Gemeinsame Beschäftigungsbericht dem Umsetzungsbericht. Auch er kombiniert einen allgemeinen mit einem länderspezifischen Teil, um die Fortschritte hinsichtlich der in den beschäftigungspolitischen Leitlinien definierten Ziele zu überprüfen. Der erste Teil behandelt die vier Säulen der Leitlinien – Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer, Chancengleichheit für Frauen und Männer. Der anschließende länderspezifische Teil nimmt eine Bestandsaufnahme ihrer Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigungspolitik vor. Darüber hinaus wird überprüft, ob die Mitgliedstaaten auf die Empfehlungen reagiert haben und worin die zukünftigen Herausforderungen bestehen.

Umsetzungs- und Beschäftigungsbericht erhalten ihre Bedeutung für die multilaterale Überwachung der EU dadurch, dass sie in die Empfehlungen und damit in den öffentlich sichtbarsten Teil der Verfahren einfließen. Allerdings wird diese Sichtbarkeit schon innerhalb der Europäischen Union durch die Konkurrenz um Aufmerksamkeit vermindert. Eine Vielzahl von Berichten und Initiativen bestehen nebeneinander. Meyers (2003) Auswertung der Medienberichterstattung demonstriert, wie stark sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf die europäischen Gipfeltreffen und den Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinem klaren 3 Prozent Defizitkriterium konzentriert.² Die wirtschaftspolitischen EU-Berichte müssen sich folglich gegen ihre nationale und internationale Konkurrenz durchsetzen.³ Als die Kommission am 13. November 2002 den zuvor

2 Auch die PISA-Studie der OECD liefert ein Beispiel für die Wirksamkeit der klaren Botschaft einer Länderrangliste.

3 Das gleiche Argument machen Zohlnhöfer/Zutavern (2004: 137–138) für den geringen Einfluss der an Deutschland gerichteten OECD-Empfehlungen.

mit einer Presseerklärung angekündigten Gemeinsamen Beschäftigungsbericht vorstellte, berichtete während der gesamten Woche keine in der *Lexis-Nexis*-Datenbank erfasste deutsche Zeitung darüber. Der am selben Tag vorgestellte Bericht des Sachverständigenrates wurde dagegen breit rezipiert.

Aber nicht nur die öffentliche, sondern auch die Aufmerksamkeit von Verwaltung und Politik muss aus Sicht internationaler Organisationen für die einzelnen Verfahren und Empfehlungen gewonnen werden. In den deutschen Ministerien wird auf die große Anzahl der Termine und den resultierenden Arbeitsaufwand mit einer Aufteilung der Zuständigkeit reagiert. So sind unterschiedliche Abteilungen, einerseits im Finanzministerium, andererseits im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, für die im vorherigen Kapitel beschriebenen Verfahren zuständig. Das Bereitstellen statistischer Informationen sowie die Kontakte während einer Mission oder in Brüssel werden in den normalen Arbeitsablauf integriert (Interview XI: 82–86, 194–206; Interview II: 83–89). Gerade die Routine im Ablauf und die sich regelmäßig wiederholenden Empfehlungen können deren Wirkung verringern. Gäbe es nur eine Organisation, die die Wirtschaftspolitik begutachtete, gelänge es ihr vermutlich leichter, sich Gehör zu verschaffen.

6.2.2 *Economic Outlook* und *World Economic Outlook*

Auch die OECD und der IWF verfassen zusätzlich zu den Länderstudien regionale Berichte. In Ergänzung zu ihren Länderberichten veröffentlicht die OECD den *Economic Outlook*, der sich auf die Mitgliedstaaten insgesamt konzentriert, aber auch Abschnitte zu den einzelnen Staaten beinhaltet. Er untersucht die aktuelle makroökonomische Lage, prognostiziert die weitere Entwicklung und benennt Wachstumsrisiken. In diesem halbjährlich erscheinenden Dokument werden jedoch keine Empfehlungen ausgesprochen, sondern lediglich die statistischen Daten zu einer Gesamtanalyse zusammengefasst. Daneben stehen Sonderkapitel im Vordergrund, die einzelne Themen im Querschnitt aller Mitgliedstaaten behandeln. Diese Kapitel greifen viele der Bereiche auf, die auch in den Länderberichten untersucht werden, beispielsweise eine dauerhaft tragfähige Finanzpolitik, die Auswirkung demografischer Veränderungen, Investitionen in Humankapital, die Funktionsweise automatischer Stabilisatoren etc. (OECD 2003b: 87).

Einen ähnlichen Aufbau hat der *World Economic Outlook* (WEO) des Internationalen Währungsfonds, der Lage und Perspektiven der Weltwirtschaft untersucht. Dieser Bericht konzentriert sich auf regionale Wirtschaftszonen, nicht auf einzelne Länder, und behandelt darüber hinaus einige Schwerpunktthemen wie beispielsweise Staatsverschuldung, Handel und Finanzen oder die Informa-

tions- und Kommunikationstechnologie. Ein wichtiger Bestandteil des WEO ist darüber hinaus die Prognose des Wirtschaftswachstums. Alle drei Organisationen veröffentlichen halbjährlich eine Wachstumsprognose für einzelne Regionen und die Weltwirtschaft.

6.3 Drei Organisationen, drei Meinungen?

Neben den thematischen Überschneidungen fällt beim Vergleich der Politikempfehlungen die inhaltliche Übereinstimmung der drei Organisationen auf. Die nächsten beiden Abschnitte zeigen, wie sehr ihre arbeitsmarkt- und haushaltspolitischen Empfehlungen einander gleichen.⁴ Die Organisationen verwenden nicht nur das gleiche Instrumentarium zur Überwachung der Wirtschaftspolitik ihrer Mitglieder, sondern sprechen darüber hinaus übereinstimmende Empfehlungen aus. In den letzten beiden Abschnitten dieses Kapitels wird deshalb der Frage nachgegangen, weshalb Organisationen, die wirtschaftliche Effizienz einfordern, selbst Redundanz nicht scheuen.

6.3.1 Die Konvergenz arbeitsmarktpolitischer Empfehlungen

In den neunziger Jahren schärften sowohl die OECD als auch die EU ihr arbeitsmarktpolitisches Profil. 1992 forderten ihre Mitgliedstaaten die OECD zur Vorlage einer Analyse der Ursachen anhaltender Arbeitslosigkeit auf. Zwei Jahre später veröffentlichte das Sekretariat die *OECD Jobs Study*. Neben einer detaillierten Übersicht über die Entwicklung und Gründe der Arbeitslosigkeit in den OECD-Staaten wurde darin eine Reformstrategie entwickelt. Die Mitgliedstaaten erhielten neun (ab 1999: zehn) Empfehlungen, die sie in die nationale Politik umsetzen sollten (OECD 1994: 43–49). In den Folgejahren überwachte die OECD in den Länderberichten inwiefern die Mitgliedstaaten den Empfehlungen folgten und veröffentlichte regelmäßig eine Bewertung der Fortschritte (OECD 1995, 1999). Im Kern ist die Strategie weiterhin gültig. Doch wurde sie, auch in Reaktion auf die Europäische Beschäftigungsstrategie, um einige Aspekte ergänzt. Der *OECD Employment Outlook* hebt im Vorwort lebenslanges Lernen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie von Sicherheit und Flexibilität als Bestandteil der *Jobs Strategy* hervor und unterstreicht deren Gemeinsamkeiten mit der Beschäftigungsstrategie (OECD 2004: 11–15).

4 Der Währungsfonds ist in seinen arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen weit weniger spezifisch und wird daher nicht in deren Vergleich einbezogen.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde ebenfalls in den neunziger Jahren entwickelt. Die ersten Vorschläge fanden sich im Kommissions-Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung« (Europäische Kommission 1994). Der Essener Gipfel im selben Jahr legte bereits die wesentlichen Inhalte der späteren Beschäftigungsstrategie fest, die 1997 mit dem Beschäftigungstitel des Amsterdamer Vertrages und dem Beschäftigungsgipfel in Luxemburg ausbuchstabiert wurde (siehe Abschnitt 7.2.2 und Schäfer 2002). In den ersten Jahren enthielt die Beschäftigungsstrategie über zwanzig beschäftigungspolitische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten. Mit der Umstellung auf den dreijährigen Rhythmus im Jahr 2003 wurde die Anzahl auf drei Querschnittsziele und zehn Handlungsprioritäten reduziert (siehe Tabelle 6-5).

Die Europäische Beschäftigungsstrategie verknüpft ihre arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen mit dem sozialpolitischen Ziel gesellschaftlicher Eingliederung. Die beste Sozialpolitik besteht aus dieser Sicht in der Vermeidung von Arbeitslosigkeit. Im Vergleich zur *Jobs Strategy* formuliert die Beschäftigungsstrategie stärker positive Ziele, die es zu erreichen gilt, wenngleich die Inhalte sich vielfach überschneiden. Zumindest rhetorisch lässt sich für die ersten Jahre ein Unterschied zwischen den Organisationen feststellen, der jedoch im Zeitverlauf abgenommen hat, da auch die OECD zunehmend arbeitsmarktpolitische Effizienz mit sozialpolitischen Zielsetzungen verbunden hat. Betrachtet man die beschäftigungspolitischen Leitlinien isoliert, scheint die EU dem Leitbild des »Forderns und Förderns« zu entsprechen, wie es von Vertretern des dritten Weges verfochten wird (Kenner 1999). Für eine realistische Einschätzung der EU-Politik müssen allerdings die zum Teil unbestimmten Zieldefinitionen der Beschäftigungsstrategie um die Empfehlungen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik ergänzt werden. In ihnen finden sich detaillierte Vorgaben für die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten und die Reform der sozialen Sicherung. Ein Vergleich der OECD-Strategie mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik ergibt, dass jene keine Empfehlung enthält, die nicht ihren Gegenpart in dieser fände (siehe Tabelle 6-6). Die beiden Organisationen folgen nicht unterschiedlichen Leitbildern, sondern vertreten im Kern die gleichen arbeitsmarktpolitischen Konzepte (Dostal 2004: 451).

Die zunehmende Konvergenz zwischen der OECD und der Europäischen Union in ihren arbeitsmarktpolitischen Konzepten seit Ende der neunziger Jahre verdeutlicht das Abschlusscommuniqué eines OECD-Ministertreffens im September 2003. Dort wurde eine umfassende Strategie für mehr und bessere Arbeitsplätze gefordert, die eine wirkungsvolle Arbeitsvermittlung und effektive Aktivierung verlange, Arbeit lohnend machen, lebenslanges Lernen und Weiterbildung fördern sowie die Nachfrage nach Arbeit durch den Abbau von Hemmnissen stärken und die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessern sollte. Als

Tabelle 6-5 Die beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003–2005

Übergreifende Ziele	
1. <i>Vollbeschäftigung</i>	Gesamtbeschäftigungsquote von 67% bis 2005 und von 70% bis 2010; Frauenbeschäftigungsquote von 57% bis 2005 und von 60% bis 2010; Beschäftigungsquote von 50% bei älteren Arbeitnehmern bis 2010 jeweils im EU-Durchschnitt.
2. <i>Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität</i>	Die Arbeitsplatzqualität umfasst zum Beispiel die Lohn- und Arbeitszufriedenheit, den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen, Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung, die Gleichstellung der Geschlechter sowie Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.
3. <i>Sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung</i>	Dazu sollen die Mitgliedstaaten den Zugang zu dauerhaften und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen fördern, Diskriminierungen am Arbeitsmarkt und die Ausgrenzung aus der Arbeitswelt bekämpfen und regionale Disparitäten reduzieren.
Zehn Leitlinien (Handlungsprioritäten)	
1. <i>Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen</i>	Angebot eines Neuanfangs (Ausbildung, Erwerb von Berufserfahrung, neuer Arbeitsplatz oder andere Beschäftigungsmaßnahme) für alle Neuzugänge in Arbeitslosigkeit nach spätestens sechs Monaten für Jugendliche beziehungsweise nach zwölf Monaten für Erwachsene; entsprechendes Angebot für mindestens 25% aller Langzeitarbeitslosen (bis 2010).
2. <i>Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist</i>	Erschließung des Arbeitsplatzpotenzials neuer Unternehmen, des Dienstleistungssektors und des Bereichs Forschung und Entwicklung.
3. <i>Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt</i>	Mehr Vielfalt und Innovation bei arbeitsvertraglichen und arbeitsorganisatorischen Regelungen, einschließlich Arbeitszeitregelungen, dabei ausgewogenes Verhältnis von Flexibilität und Sicherheit; Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität zur Bekämpfung von Engpässen; mehr nationale und EU-weite Transparenz am Arbeitsmarkt; EU-weiter Zugang zu sämtlichen von den Arbeitsverwaltungen bekannt gegebenen Stellenangeboten für alle Arbeitssuchenden bis 2005.

Ziele dieser Maßnahmen wurden eine verbesserte soziale Kohäsion sowie die Förderung von Chancengleichheit am Arbeitsmarkt genannt. Reformen müssten zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit ausgewogen sein (OECD 2003a). Der Beschäftigungsbericht 2004 betont daher, dass die Anstrengung mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, nicht zulasten anderer sozialer Ziele gehen dürfte. Vor allem ein angemessenes Maß sozialer Sicherheit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und ein den nationalen Präferenzen entsprechendes Gleichgewicht aus Gerechtigkeit und Effizienz dürften nicht geopfert werden (OECD 2004: 12). Die OECD nähert sich mit solchen Formulierungen der Lisbon-Strategie und den Kommissionsvorschlägen (2003) für die Zukunft der

(Tabelle 6-5, Fortsetzung)

-
4. *Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebenslangen Lernens*
Abschluss der Sekundarstufe II für mindestens 85% aller 22-jährigen; Erhöhung der Bildungsbeteiligung der Erwachsenen auf 12,5% im EU-Durchschnitt bis 2010.
 5. *Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns*
Anhebung des EU-weiten Durchschnittalters beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben um fünf Jahre (EU-Durchschnitt 2001: 59,9 Jahre).
 6. *Gleichstellung der Geschlechter*
Reduzierung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und der Unterschiede bei den Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten in jedem Mitgliedstaat; Kinderbetreuungsplätze für 33% aller Kinder unter 3 Jahren und für 90% der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schulpflichtalter bis 2010.
 7. *Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt*
Senkung der Schulabbrecherquote im EU-Durchschnitt auf 10% bis 2010; Reduzierung der Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten benachteiligter Personengruppen und der Gesamtarbeitslosenquote; Reduzierung der Differenz zwischen der Quote für EU-Bürger und der für Drittstaatsangehörige.
 8. *Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen*
Überprüfung der Steuer- und Sozialleistungssysteme, um Arbeit attraktiver zu machen und Arbeitslosigkeits-, Armuts- und Nichterwerbstätigkeitsfallen zu beseitigen; deutliche Reduzierung der Steuer und Abgabenbelastung von Niedriglohnbezieher.
 9. *Überführung von nichtangemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung*
Umfassender Policy Mix zur Beseitigung nichtangemeldeter Erwerbstätigkeit.
 10. *Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung*
Schaffung günstiger Bedingungen für privatwirtschaftliche Tätigkeit und Investitionen in rückständigen Regionen.
-

Quelle: Rhein (2003: 4), leicht verändert und angepasst, sowie Europäische Kommission (2003).

Europäischen Beschäftigungsstrategie an.⁵ Beide Organisationen sehen die Integration in den Arbeitsmarkt als vorwiegendes Mittel der sozialen Integration an. So bilanziert Scharpf (2002a: 14) für die EU:

Whereas the welfare state was once about limiting the reach of market forces and about the partial »decommodification« of labor, the agenda of »Social Europe« as it must be defined through the Open Method, is about optimizing the adjustment of social protection systems to market forces and fiscal constraints and about facilitating the commodification of the labor potential of persons who are otherwise threatened by »social exclusion«, understood to mean exclusion from the labor market.

5 Siehe auch die Rede des OECD-Chefökonoms Jean-Philippe Cotis (2003), der die gleichen Ziele nennt, aber zusätzlich annimmt, Zielgenauigkeit und Kosten aktiver Arbeitsmarktpolitik zu überprüfen, da diese zum Teil weder effektiv noch effizient seien.

Tabelle 6-6 Beschäftigungspolitische Empfehlungen von OECD und EU^a

OECD	Europäische Union
Jobs Strategy Die Mitgliedstaaten sollten:	Grundzüge der Wirtschaftspolitik 2003–2005 Beschäftigungspolitische Leitlinien 2003–2005
1. Die makroökonomische Politik so gestalten, dass sie Wachstum fördert und, im Zusammenspiel mit guter Strukturpolitik, nachhaltig (das heißt nichtinflationär) ist.	Grundzüge <i>Empfehlungen 1–2:</i> Die Mitgliedstaaten sollten über den Konjunkturzyklus hinweg einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Haushaltsüberschuss erzielen.
2. Die Bildung und Verbreitung von technologischem Know-how fördern, indem sie die Rahmenbedingungen für dessen Entwicklung verbessern.	Grundzüge <i>Empfehlung 13:</i> Investitionen in Wissen und Innovation fördern und die gesamten FuE-Investitionen auf 3% des BIP erhöhen.
3. Die Attraktivität (der kurzfristigen und lebenslangen) Arbeitszeit erhöhen, sodass eine höhere Flexibilität freiwillig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern angestrebt wird.	Beschäftigungsstrategie <i>Empfehlung 3:</i> Vergrößerung der Vielfalt bei arbeitsvertraglichen und arbeitsorganisatorischen Regelungen, einschließlich der Arbeitszeitregelungen.
4. Ein unternehmerfreundliches Klima schaffen, indem Hindernisse und Beschränkungen für die Gründung und Expansion von Unternehmen beseitigt werden: bessere Information und Beratung für kleine und mittlere Unternehmen in den Bereichen: Geschäftsplan, Zugang zu FuE, Ausbildung und Kapital. Anzustreben ist eine Reduzierung des bürokratischen Aufwands und eine verbesserte Kundenfreundlichkeit des öffentlichen Sektors.	Grundzüge <i>Empfehlung 11:</i> Ein unterstützenden Umfeld für die Grund und das Wachstum von kleinen und mittleren Unternehmen schaffen durch Verringerung des bürokratischen Aufwands, Erhöhung der Effizienz des öffentlichen Sektors, Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung, Verbesserung des staatlichen Regelwerks. Beschäftigungsstrategie <i>Empfehlung 2.</i>

5. Die Löhne und Arbeitskosten flexibler machen, indem sie solche Restriktionen aufheben, die verhindern, dass die Löhne Unterschiede in den lokalen Bedingungen und im individuellen Ausbildungsniveau widerspiegeln. Weitere Maßnahmen: Senkung der Lohnnebenkosten (insbesondere für gering qualifizierte), Überprüfung der Auswirkung von Mindestlöhnen und Verbesserung der Anreize für Teilzeitarbeit.	Grundzüge <i>Empfehlung 3:</i> Lohnentwicklung muss mit Preisstabilität und Produktivitätsgewinnen vereinbar sein. <i>Empfehlung 5:</i> Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Tarifverhandlungssysteme so gestaltet werden, dass die Löhne die Produktivitätsentwicklung widerspiegeln unter Berücksichtigung von Produktivitätsunterschieden in den verschiedenen Fertigkeiten und örtlichen Arbeitsmarktbedingungen.
6. Den Beschäftigungsschutz („employment security provisions“) dort reformieren, wo er das Beschäftigungswachstum im privaten Sektor hemmt.	Grundzüge <i>Empfehlung 6:</i> Förderung einer flexibleren Arbeitsorganisation und die Überprüfung der Arbeitsmarktregelungen, insbesondere im Zusammenhang mit Arbeitsverträgen unter Berücksichtigung der Notwendigkeit von Flexibilität und Sicherheit.
7. Die aktive Arbeitsmarktpolitik stärken und deren Effektivität steigern indem sie: – die Funktionsweise der Arbeitsvermittlung verbessern; – angebotsseitige Maßnahmen wie Weiterbildung oder Umschulung auch im Abschwung beibehalten; – ihre Arbeitsmarktpolitik auf die am stärksten Benachteiligten konzentrieren.	Grundzüge <i>Empfehlungen 7 und 8:</i> Erleichterung der geografischen und beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte. Die Mitgliedstaaten sollten effiziente aktive Arbeitsmarktpolitik sicherstellen, die auf der Grundlage strenger Folgenabschätzungen auf diejenigen Menschen ausgerichtet ist, denen es am schwersten fällt, wieder eine Arbeit zu finden.
	Beschäftigungsstrategie <i>Empfehlung 1:</i> Die Mitgliedstaaten werden aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen entwickeln und durchführen, um Neuzugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden und eine nachhaltige Eingliederung der Arbeitslosen und Nichterwerbspersonen zu fördern.
8. Durch weit reichende Veränderungen im Bildungs- und Ausbildungssystem die Kompetenzen und das Ausbildungsniveau der Arbeitnehmer stärken.	Grundzüge <i>Empfehlung 13:</i> Steigerung der Qualität und Effizienz der allgemeinen und beruflichen Bildung, einschließlich des lebenslangen Lernens und der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

(Tabelle 6-6, Fortsetzung)

9. Die Arbeitslosen- und Sozialversicherung – im Zusammenspiel mit dem Steuersystem – so reformieren, dass die Gerechtigkeitsziele der Gesellschaft auf eine Weise verwirklicht werden können, die sich weniger stark auf das effiziente Funktionieren des Arbeitsmarktes auswirkt. Sie sollten: – die Bezugsdauer Lohnersatzleistungen in der Arbeitslosenversicherung begrenzen und die Zugangsberechtigung überprüfen; – Arbeit lohnend machen und Hinzuverdienste für Arbeitslose erleichtern; – die Arbeitgeber an die Kosten der Arbeitslosensicherung beteiligen, indem sie zum Beispiel verpflichtet werden, das Arbeitslosengeld in den ersten Monaten zu bezahlen; – eine bessere Kontrolle des Leistungsmissbrauchs gewährleisten.	Grundzüge <i>Empfehlung 4:</i> Die Mitgliedstaaten sollten die kombinierten Anreizeffekte von Abgaben und Leistungen verbessern, die hohen effektiven Grenzsteuersätze senken, um Arbeitslosigkeits- und Armutsfällen zu beseitigen, die Abgabenbelastung gering bezahlter Arbeit zurückführen, die Handhabung der Leistungsbezugsvoraussetzungen verbessern, bei Erhalt eines angemessenen Maßes der sozialen Sicherung, und sicherstellen, dass Leistungsempfängern bei der Suche nach einer Arbeitsstelle wirksame Unterstützung zuteil wird.
10. Den Wettbewerb auf den Produktmärkten erhöhen, um monopolistische Tendenzen und Insider-Outsider-Mechanismen abzuschwächen und gleichzeitig einen Beitrag zu Innovationen sowie zur wirtschaftlichen Dynamik zu leisten.	Beschäftigungsstrategie <i>Empfehlung 3 (Anpassungsfähigkeit):</i> Die Mitgliedstaaten werden allzu restriktive Bestimmungen des Arbeitsrechts, die die Arbeitsmarktdynamik beeinflussen und einer Beschäftigung benachteiligter Menschen im Wege stehen, überprüfen und gegebenenfalls reformieren. <i>Empfehlung 8:</i> Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen. Grundzüge <i>Empfehlung 9:</i> Die Mitgliedstaaten sollten den Wettbewerb auf den Güter- und Produktmärkten fördern, indem sie die Binnenmarktrichtlinien umsetzen, die Markt für das öffentliche Beschaffungswesen weiten öffnen, den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen, das Niveau staatlicher Beihilfen reduzieren, Wettbewerb in Netzwerkindustrien fördern.

a Eine ähnliche Übersicht findet sich bei Casey (2004: 334).
 Quelle: Eigene Übersetzung der OECD-Empfehlungen (OECD 1994; OECD 1999: 11) sowie (Rat der Europäischen Union 2003a; Rat der Europäischen Union 2003b).

Die Annäherung zwischen der EU und der OECD, die keine einseitige Übernahme der Positionen einer Organisation durch die andere ist, lässt sich zum einen durch die Überschneidung in der Mitgliedschaft erklären. Mehr als die Hälfte der OECD-Mitglieder sind EU-Staaten. Nach der Osterweiterung gehören neunzehn Staaten beiden Organisationen gleichzeitig an. Seit Mitte der neunziger Jahre sieht sich die OECD zunehmend gezwungen, den Standpunkt der EU zu berücksichtigen, da diese ihr arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisches Profil während dieser Zeit gestärkt und somit das Beratungsmonopol der OECD aufgehoben hat. Zum anderen gibt es heute einen regelmäßigen Austausch zwischen dem OECD-Sekretariat und der Europäischen Kommission, die wechselseitige Teilnahme an Ministertreffen sowie gemeinsame Konferenzen. Noaksson und Jacobsson (2003: 50–56), die als erste auf die Zusammenarbeit beider Organisationen hingewiesen haben, betonen, dass diese vor allem zwischen der Generaldirektion »Beschäftigung und Soziales« der Kommission sowie dem *Directorate Education, Employment, Labour and Social Affairs* (DELSA) der OECD stattfindet. In beiden Organisationen finden sich in den Wirtschafts- und Finanzabteilungen abweichende Meinungen zur Arbeitsmarktreform.

6.3.2 Haushaltspolitische Empfehlungen und Bewertung des Stabilitätspaktes

Internationaler Währungsfonds, OECD und Europäische Union betrachten im Rahmen ihrer multilateralen Überwachung neben den strukturellen Reformen des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungssysteme insbesondere auch die Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten. In der EU gilt seit dem Maastrichter Vertrag für die Haushaltspolitik die Vorschrift, dass die öffentlichen Schulden 60 Prozent und das Haushaltsdefizit 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten dürfen. Die Anwendung und genaue Auslegung dieser Regeln wurde durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) auf dem Amsterdamer Gipfel bestimmt. Wenngleich alle drei Organisationen die Absicht des SWP teilen, einen verlässlichen Rahmen für die Haushaltspolitik herzustellen, der Verschuldung und Defizit begrenzt, ist die Orientierung an nominalen Werten umstritten.

Zum Zeitpunkt der Euro-Einführung (1999) hatten alle EU-Staaten den Referenzwert für das Haushaltsdefizit erreicht. Aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs, der bis ins Jahr 2001 hineinreichte, gelang es in der Folge vielen Staaten ihre Haushaltsposition weiter zu verbessern, und die Euro-Staaten schienen, trotz weiterhin großer Unterschiede zwischen ihnen, sich insgesamt auf das Ziel ausgeglichener oder im Überschuss befindlicher Haushalte hinzubewegen. Nach 2001 verkehrte sich diese Situation in ihr Gegenteil. 2004 und

Tabelle 6-7 Haushaltsdefizite der EU-15-Staaten in Prozent des BIP

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3	-2,0
B	-0,5	0,2	0,6	0,1	0,4	-0,1	-0,3
DK	3,3	2,6	3,1	1,9	0,3	1,0	1,5
D	-1,5	1,3	-2,8	-3,5	-3,8	-3,9	-3,4
E	-1,2	-0,8	-0,3	0,1	0,4	-0,6	-0,1
EL	k.A.	-4,1	-3,7	-3,7	-4,6	-5,5	-3,6
F	-1,8	-1,4	-1,5	-3,1	-4,1	-3,7	-3,0
FIN	2,0	7,1	5,2	4,2	2,3	2,3	2,1
I	-1,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,4	-3,0	-3,0
IRL	2,3	4,4	0,9	-0,2	0,1	-0,2	-0,6
L	3,5	6,4	6,2	2,4	0,8	-0,8	-1,6
NL	0,7	2,2	0,0	-1,9	-3,2	-2,9	-2,4
P	-2,8	-2,8	-4,1	-2,7	-2,8	-2,9	-3,7
S	1,5	5,1	2,8	0,0	0,3	0,6	0,6
UK	1,1	3,9	0,7	-1,5	-3,3	-2,8	-2,4

Quelle: European Commission (2003b, 2004: 135).

2005 werden, so die Prognose der Kommission im Herbst 2004, eine ganze Reihe von Staaten entweder das Defizitkriterium brechen oder den 3 Prozent nahe kommen (Tabelle 6-7).

Seit ihrer Einführung sind die Defizitregeln, und mit ihnen der Stabilitäts-pakt, politisch umkämpft gewesen. Schon mit dem ersten Versuch, eine Frühwarnung an Portugal und Deutschland auszusprechen, scheiterte die Kommission am Ministerrat (12. Februar 2002), weil sich die beiden Regierungen dort erneut auf den Abbau ihrer Defizite verpflichtet hatten (Rat der Europäischen Union 2002c). Die darauf folgenden Grundzüge der Wirtschaftspolitik ermahnten dennoch sowohl diese beiden Staaten als auch Frankreich, 2002 die Defizitgrenze nicht zu überschreiten. Im November desselben Jahres, nachdem die neu gewählte portugiesische Regierung das Defizit für 2001 rückwirkend auf 4,1 Prozent korrigiert hatte, stellte der Rat ein übermäßiges Defizit Portugals fest. Im Januar 2003 entschied der Rat, dass auch in Deutschland ein übermäßiges Defizit bestehe und sprach eine Frühwarnung an Frankreich aus, weil das Haushaltsdefizit 3 Prozent zu überschreiten drohte. Drei Monate später, im April 2003, leitete die Kommission das Verfahren ein, das ein übermäßiges Defizit Frankreichs feststellen sollte.

In allen diesen Fällen war das Vorgehen umstritten, und es zeigte sich, wie schwierig die Durchsetzung der vermeintlich harten Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gegen den politischen Widerstand der Mitgliedstaaten war. Die für eine Weile akzeptierte politische Lösung war, am Drei-Prozent-Kriteri-

um formal festzuhalten, aber von Sanktionen so lange abzusehen, wie sich die Mitgliedstaaten verpflichteten, das strukturelle Defizit jährlich um mindestens 0,5 Prozent abzusenken (für Deutschland Rat der Europäischen Union 2003c). Dies sollte die Glaubwürdigkeit des Austeritätskurses ohne eine strikte Orientierung am nominalen Defizitkriterium erhalten. Dass diese Vereinbarung vor allem den weiteren Bestand einer politischen Übereinkunft bezüglich der angemessenen Haushaltspolitik dokumentieren sollte, zeigt sich an der Schwierigkeit, das strukturelle Defizit festzulegen. So argumentiert das deutsche Finanzministerium (2003: 51), die Schätzungen dieses Wertes stellten sich im Nachhinein fast immer als falsch heraus, und kommt schließlich zu dem Ergebnis: »Das strukturelle Defizit ist eine »künstliche«, nicht zuverlässig berechenbare Größe. Ein eindeutig bestimmbares strukturelles Defizit gibt es nicht.«

Im Herbst 2003, nach einer erneuten Verschlechterung der Haushaltslage, wollte die Kommission Deutschland und Frankreich weitere Auflagen unterbreiten, die im deutschen Fall zusätzliche Einsparungen von etwa 6 Milliarden Euro notwendig gemacht hätten (SZ 2003). Dieser Versuch scheiterte im November 2003 am Widerstand der Mehrheit im Ministerrat, die stattdessen das Aussetzen der laufenden Defizitverfahren beschloss. Die deutsche Regierung begründete ihren Widerstand mit dem Argument, dass eine restriktive Haushaltspolitik die Konjunktur und damit das Wirtschaftswachstum behindere und deshalb unangemessen sei (FAZ 2003b). Ein Haushaltsdefizit von höchstens 3 Prozent als Maßstab zu nehmen, hieße, eine prozyklische Politik zu betreiben.

Die OECD unterstützte in dieser Auseinandersetzung die Position der Kommission, kritisierte aber gleichzeitig die asymmetrische Ausrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der im Aufschwung keine Haushaltskonsolidierung erzwingen könne. Im *Economic Survey* der Euro-Staaten⁶ wurde darauf hingewiesen, dass sich einerseits Deutschland und Frankreich noch innerhalb der Drei-Prozent-Marke bewegten, wenn man das konjunkturbereinigte Defizit zugrunde legte, aber andererseits ihre Haushaltsposition sich schon ab 1999 verschlechtert habe, während das nominale Defizit zur gleichen Zeit noch gesunken sei (OECD 2003c: 81). Die Orientierung am nominalen Defizit verschleierte in beiden Fällen die tatsächliche Entwicklung. Aus Sicht der OECD erwiesen sich die bestehenden Koordinierungsverfahren als untauglich, insbesondere die großen Mitgliedstaaten zu einer über den Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushaltsbilanz zu bewegen. Zumindest mittelfristig forderte der *Economic Survey* deshalb eine Reform des SWP entlang der damaligen Kommissionsvorschläge (siehe Europäische Kommission 2002b). Noch im Oktober 2003 verlangten

6 Dieser Bericht wird wie die Länderberichte in Verantwortung des Länderprüfungsausschusses der Mitgliedstaaten veröffentlicht.

die OECD-Mitgliedstaaten, dass die bestehenden Defizitverfahren eingehalten werden sollten, um deren Glaubwürdigkeit zu stärken (OECD 2003c: 90). Obwohl auch die dort vertretenen EU-Staaten dieser Schlussfolgerung zugestimmt hatten – Länderberichte werden einstimmig verabschiedet –, entschieden sie sich im EU-Ministerrat für das Gegenteil und setzten die Verfahren gegen Frankreich und Deutschland aus.

Die Frage, ob die Regeln des SWP, vor allem sein exklusiver Fokus auf das nominale Haushaltsdefizit, angemessen für die Teilnehmer der Währungsunion seien, diskutiert auch das Exekutivdirektorium des IWF. Zum einen greifen die Artikel-IV-Konsultationen mit einzelnen Euro-Ländern dieses Thema in jedem Jahr auf, zum anderen gibt es ähnlich wie bei der OECD eine Konsultation, einschließlich der Mission des Mitarbeiterstabs, für die gesamte Euro-Zone. Vor allem im Bericht zur Euro-Zone 2003 drückte der Währungsfonds seine grundsätzliche Unterstützung für die EU-Haushaltsregeln aus:

Noting the current focus on breaches of the 3 percent deficit limit, Directors stressed that past lapses in fiscal discipline, and not the fiscal framework itself, have been responsible for the limited amount of fiscal leeway in the three largest euro area economies.

(IMF 2003a: Seite 4, PIN)

Im selben Bericht wurde eine mehrjährige haushaltspolitische Konsolidierungsstrategie empfohlen. Die Euro-Staaten sollten sich auf eine durchschnittliche Reduzierung des strukturellen Defizits um 0,5 Prozent pro Jahr konzentrieren, auch wenn dies aufgrund der konjunkturellen Entwicklung bedeutete, dass weitere Länder das Defizitkriterium brechen würden. Die Exekutivdirektoren konnten eine solche Empfehlung, die nicht mit einer strengen Auslegung des SWP vereinbar ist, deshalb aussprechen, weil der Währungsfonds nicht an die rechtlichen Bestimmungen der EU-Verträge gebunden ist. Diese größere Freiheit in der ökonomischen Analyse wurde in Interviews als Vorteil gegenüber der Kommission angesehen, die als Hüterin der Verträge diese achten muss (Interview XXVII: 284–318).

In den 2003 veröffentlichten *Public Information Notices* des IWF zur deutschen und französischen Politik wurde beiden Ländern die akkumulierte Reduzierung des strukturellen Defizits von 1,5 Prozent über die nächsten drei Jahre geraten. Lediglich im Jahr zuvor gab es im deutschen Fall unterschiedliche Auffassungen, in welchem Maß das Haushaltsdefizit abgebaut werden sollte, da viele Direktoren der Auffassung waren, ein zu starker Einschnitt würde die Binnennachfrage schwächen und die Konjunkturkrise verschärfen. Auch hier wurde eine glaubwürdige mehrjährige Strategie empfohlen (IMF 2002b: Seite 2–3, PIN).

Wie die OECD unterstützt auch der Währungsfonds prinzipiell den Stabilitäts- und Wachstumspakt, er misst jedoch dem nominalen Zielwert in der Haushaltspolitik etwas weniger Bedeutung zu als die EU. Weder in der Arbeitsmarkt-

politik noch in den Äußerungen zur Haushaltspolitik, so lautet das Fazit dieser beiden Abschnitte, lassen sich grundlegende Meinungsunterschiede zwischen den Organisationen feststellen.

6.4 Unoriginell und unerlässlich

In diesem und dem letzten Kapitel wurde zunächst die Übereinstimmung der Verfahren, dann die der Inhalte aufgezeigt. Trotz der dabei ebenfalls dokumentierten Unterschiede überwiegen die Gemeinsamkeiten zwischen den drei untersuchten internationalen Organisationen. Daraus folgt die Frage, weshalb EU, OECD und IWF mit großem Aufwand ihre multilaterale Überwachung beibehalten. Die nächsten beiden Abschnitte nähern sich dieser Frage aus zwei Perspektiven. Zum einen wird nach dem Ziel multilateraler Überwachung gefragt, zum anderen nach der Sicht der Organisationen. Welche Auskunft haben die Interviewpartner über Notwendigkeit und Stärken der angewandten Verfahren gegeben?

6.4.1 Unnötige Redundanz?

Das Ergebnis dieses Kapitels ist, dass nicht nur die multilateralen Überwachungsverfahren der drei Organisationen einander ähneln, sondern dass auch die in den Veröffentlichungen behandelten Themen und ihre Aufgaben sich deutlich überschneiden. Dies führt zu einer hohen Anzahl und großen Häufigkeit von Empfehlungen, die an die Mitgliedstaaten gerichtet werden. In der Arbeitsmarkt- und Haushaltspolitik stimmen diese ganz überwiegend überein. Die Vorstellung, die drei Organisationen verträten grundlegend unterschiedliche wirtschaftspolitische Positionen, kann mit Blick auf ihre Veröffentlichungen zurückgewiesen werden. Die Europäische Union ist in ihren finanz-, arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Empfehlungen nicht weniger liberal als die OECD.

Die Übereinstimmung der ausgesprochenen Empfehlungen kann einerseits bewirken, dass diese sich wechselseitig verstärken und so zu einem Politikwechsel in den Mitgliedstaaten beitragen. Sie bedeutet andererseits eine Redundanz, mit der geringere Aufmerksamkeit sowohl der Öffentlichkeit als auch der Verwaltung einhergehen kann. Wenn man davon ausgeht, das primäre Problem nationaler Politik sei mangelndes Wissen – ein kognitives Defizit über Gestaltungsalternativen –, ist Redundanz kein Problem. Im Gegenteil, sie erhöht die Glaubwürdigkeit der unterbreiteten Vorschläge. Falls jedoch das Ziel der Verfahren vorwiegend darin besteht, Druck auf die Regierungen auszuüben, entwe-

der durch andere Staaten oder die Öffentlichkeit, kann eine Vervielfachung der Verfahren sowie der Empfehlungen diesem Ziel entgegenwirken, da sie zunehmend bürokratisch verarbeitet werden müssen und weniger Aufmerksamkeit auf sich ziehen können.

Vor dem Hintergrund der deutschen Erfahrung erscheint es unwahrscheinlich, dass die Arbeit internationaler Organisationen mehr als nur kurzfristig die Agenda bestimmen kann. Stattdessen dominieren innenpolitische Ereignisse. Die Hartz-Reformen des Arbeitsmarktes wurden nicht von der Europäischen Beschäftigungsstrategie angestoßen, sondern durch einen Bericht des Bundesrechnungshofs zur Ineffektivität und -effizienz der Arbeitsvermittlung durch die Bundesanstalt für Arbeit. Ob die Veröffentlichungen internationaler Organisationen in anderen Ländern größere Aufmerksamkeit auf sich ziehen, kann an dieser Stelle nicht systematisch beantwortet werden, aber aus dem vorliegenden Material lassen sich wenige Anzeichen für markante Unterschiede zwischen Ländern ausmachen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass der dominierende wirtschaftspolitische Diskurs für die nationale Politik folgenlos bleiben muss. Im Gegenteil, wie das vierte Kapitel verdeutlicht hat, erklärt erst der Übergang vom Keynesianismus zum Monetarismus, weshalb die Europäische Währungsunion in den neunziger Jahren gelang. Allerdings verlief hierbei der Einfluss nicht hierarchisch von der internationalen Organisation zum Nationalstaat, sondern in vielen Fällen umgekehrt. Beispielsweise hatte sich die Deutsche Bundesbank schon zu einer Zeit dem Monetarismus zugewandt (Johnson 1998: 90), als die OECD noch dem Ziel makroökonomischer Feinsteuerung folgte. Nicht nur die OECD übernahm nach dem zweiten Ölchock das angebotspolitische Paradigma. Mit der Wahl Thatchers und Reagans richteten auch wichtige Mitgliedstaaten, die durch ihre Politik und das in die internationalen Organisationen entsandte Personal Einfluss auf die Arbeit der OECD ausübten, ihre Politik nach diesem Paradigma aus. Ebenso lässt sich die Europäische Beschäftigungsstrategie als Ausdruck einer national veränderten Politik und dem Bemühen, diese europäisch zu verankern, verstehen. Der Konsens ging der Strategie voraus und wurde nicht erst durch sie hergestellt.

6.4.2 Komplementäre Stärken: Die Sicht der Organisationen

In Interviews wurden die Mitarbeiter der Organisationen gefragt, weshalb die multilaterale Überwachung ihrer Organisation notwendig sei, obwohl bereits andere Organisationen ähnliche Themen behandelten. Eine weitere Frage lautete, worin die jeweilige Stärke der eigenen Organisation zu finden sei. Fast ausnahmslos sahen die Interviewten die Stärke ihrer Organisation in genau den Merkmalen, die diese von den anderen unterschieden.

Der komparative Vorteil der OECD gegenüber der EU, so eine häufige Antwort, liege vor allem in ihrer breiteren Mitgliedschaft, die es erlaube, andere Sichtweisen in die Diskussion einzubringen. Da alle wichtigen Industrieländer im Länderprüfungsausschuss vertreten seien, bestehe ein größerer Wissensvorrat, aus dem Empfehlungen abgeleitet werden könnten (Interview III: 169–181). Gerade die Möglichkeit, sich ausschließlich auf *peer review* zu konzentrieren, würde zur Bereitschaft beitragen, voneinander zu lernen (Interview XVI: 665–679). Auch die wissenschaftliche Expertise der OECD, die ihr Personal nicht politisch, sondern anhand der Qualifikation auswähle, hebe sie von der Europäischen Kommission ab. Dies mache den internationalen Vergleich besonders wertvoll (Interview XVII: 140–165). Weil die EU nur einen der drei wichtigsten Wirtschaftsblöcke repräsentiere, seien die breiter angelegten Berichte und Empfehlungen der OECD unerlässlich. Dass die OECD keine politische Organisation, sondern eine Expertenorganisation sei, stellt aus der Sicht Beteiligter ihren Mehrwert dar.

Die Stärke der EU-Verfahren wird im Gegensatz dazu sowohl in ihrer besseren Einbettung in die nationale Politik als auch in der größeren Homogenität der Mitgliedstaaten gesehen (Interview XXII: 410–458). Die enge politische Zusammenarbeit in vielen Bereichen Sorge innerhalb der EU dafür, dass die Kommentare anderer Staaten mehr Gewicht erhielten, als dies beispielsweise bei einer wirtschaftspolitischen Empfehlung Koreas für Belgien der Fall sei (Interview XIV: 633–648). Den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungsstrategie wird darüber hinaus, obwohl die Verfahren »durchaus vergleichbar« seien, eine größere »politische Bindungskraft« zugeschrieben (Interview XXI: 389–428). Im Gegensatz zur oben genannten Selbsteinschätzung der OECD sieht sich die EU nicht als wirtschaftsliberale Expertenorganisation, sondern als politische Gemeinschaft, bei der weiche Koordinierung auch der gemeinsamen Zielbestimmung dient. Wenngleich, wie gezeigt wurde, die arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen nicht grundlegend von denen der OECD abweichen, sehen die Akteure die eigenen Empfehlungen und Überwachungsverfahren als notwendig an, weil diese Ausdruck eines anderen Wirtschaftsverständnisses seien. Eine EU-spezifische Analyse wird somit auch als Gegengewicht zur liberalen OECD-Sicht verstanden. Das Beratungsmonopol könne nicht der OECD überlassen werden (Interview V: 622–632).

Das Argument, mehr Mitglieder erlaubten eine breiter informierte Perspektive auf wirtschaftspolitische Fragen, nimmt auch der Internationale Währungsfonds für sich in Anspruch. Ähnlich wie die OECD sei der IWF unabhängiger von nationalen Regierungen als beispielsweise die Kommission und müsse so weniger Rücksicht auf diese nehmen (Interview XXVII: 271–283). Weil der IWF die älteste und primäre währungspolitische Organisation sei, könne er

nicht darauf verzichten, eigene Analysen durchzuführen, weil andere Organisationen inzwischen ähnliche Themen abdecken.

Ein weiterer wichtiger Punkt für den Währungsfonds ist die Pflicht, seine Mitglieder gleich zu behandeln. Da er sowohl die Politik ärmerer Mitgliedstaaten überwacht und an sie Auflagen richtet als auch das Weltwährungssystem als Ganzes beobachtet, sei es nicht möglich, die Industriestaaten auszusparen, nur weil diese noch Mitglied in anderen Organisationen seien. Zudem hätten gerade diese Staaten einen besonders großen Einfluss auf die Entwicklung der Weltwirtschaft (Interview XXIII: 329–370; 372–382). Selbst wenn das IWF-Sekretariat wollte, könnte es nicht aufhören, Länderberichte für alle Mitgliedstaaten anzufertigen.

Während der Gespräche in den nationalen Ministerien wurde, auch auf gezielte Nachfrage, kein einziges Mal die Legitimität der Organisationen, diese Verfahren weiterhin durchzuführen, infrage gestellt. Im Gegenteil, die Frage erschien ungewöhnlich, da man als Mitglied in den Organisationen auch die damit einhergehenden Anforderungen akzeptiert habe. Der mit ihr verbundene Aufwand wurde insbesondere bei der Europäischen Beschäftigungsstrategie beklagt, da hier die Mitgliedstaaten selbst aufgefordert sind, die Berichte zu verfassen, während dies bei der OECD und dem IWF durch das Sekretariat geschieht. Während die Länderexamen dieser beiden Organisationen in den jährlichen Arbeitsablauf integriert sind, stellt die Beschäftigungsstrategie eine erhebliche Mehrbelastung dar.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Beratung der Regierungen durch die drei Organisationen starke Überschneidungen aufweist. Dennoch werden die Verfahren beibehalten, weil jede Organisation ihr Verfahren multilateraler Überwachung als überlegen und daher als unerlässlich ansieht.

Kapitel 7

Die politische Ökonomie wirtschaftspolitischer Koordinierung in der EU

Im analytischen Vergleich des fünften Kapitels wurden die zwei europäischen Verfahren multilateraler Überwachung – die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie die Europäische Beschäftigungsstrategie – behandelt, ohne ihren Zusammenhang oder ihre Einbettung in die EU-Wirtschaftspolitik insgesamt zu beachten. Ziel dieses Vergleichs war der Nachweis, dass die Europäische Union zur Koordinierung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik ihrer Mitglieder auf das klassische Instrumentarium internationaler Organisationen zurückgreift. Nun soll der Blick erweitert werden. Diese weiche Form der Koordinierung wurde mit dem Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt, der die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den EU-Staaten noch gesteigert hat. Im Folgenden wird die Diskrepanz zwischen vollständigem Souveränitätstransfer in der Geldpolitik und weiterhin nationaler Zuständigkeit in der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik untersucht. Dabei wird die keinesfalls widerspruchsfreie politische Logik der Wahl unterschiedlicher Koordinierungsinstrumente verdeutlicht.

Dieses Kapitel besteht aus zwei Teilen. Der erste zeichnet die Entstehung und Entwicklung wirtschaftspolitischer Koordinierungsverfahren in der EU der neunziger Jahre nach. Wie entstand die Diskrepanz zwischen harter und weicher Koordinierung innerhalb derselben Organisation? Beruhten die bisherigen Kapitel auf der Methode der Übereinstimmung, folgt diese Fragestellung der Differenzmethode. Im zweiten Teil wird analysiert, wie die bestehende Literatur die asymmetrische wirtschaftspolitische Integration diskutiert. Folgt sie einer abgestuften ökonomischen Notwendigkeit? Entgegen funktionalistischen Interpretationen soll argumentiert werden, dass nur in seltenen Situationen eine günstige Machtkonstellation mit konvergierenden Ideen zusammenfällt, die dann weit gehende Integrationsschritte ermöglichen. Ist dies nicht der Fall, erleichtert der Rückgriff auf weiche Verfahren die Einigung. In Unsicherheit über die Folgen ihrer Entscheidungen und die zukünftige ökonomische Entwicklung bevorzugen Regierungen voluntaristische Koordinierungsverfahren, bei denen ihr Kontrollverlust gering bleibt.

Tabelle 7-1 Formen wirtschaftspolitischer Abstimmung in der Europäischen Union^a

Souveränitätstransfer	Zuständigkeit	Form der Abstimmung	Beispiel
gering	national	Konkurrenz	Lohnpolitik, Steuerpolitik
		Kooperation	OMK Soziale Inklusion
		Koordinierung ohne Sanktionsmöglichkeit (weiche Koordinierung)	EBS (Art. 125-130) BEPG (Art. 98-100)
		Koordinierung mit politischer Sanktionsmöglichkeit	Haushaltspolitik (Art. 104, und SWP)
		Koordinierung mit delegierter Sanktionsmöglichkeit (Gemeinschaftsmethode)	Wettbewerbspolitik (Kartell- und Beihilfenrecht) (Art. 81-89)
hoch	supranational	Integration	Geldpolitik (Art. 105–112)

a Diese Typologie trifft analytische Unterscheidungen, die nicht auf Vollständigkeit zielen, sondern sich auf das Feld der Wirtschaftspolitik der EU konzentrieren. Für den Versuch einer umfassenderen Kategorisierung der Verrechtlichung internationaler Politik anhand der Kriterien Verbindlichkeit, Präzision und Delegation siehe Abbott et al. (2000).

Staaten verfügen über eine Reihe ganz unterschiedlicher Möglichkeiten, ihre Politik aufeinander abzustimmen. Ihre Vielfalt innerhalb der EU verdeutlicht Tabelle 7-1. Historisch betrachtet ist die Wahl von »Integration« als stärkster Form der Koordinierung die Ausnahme. Viel häufiger findet sich Zusammenarbeit ohne oder mit einem nur begrenzten Souveränitätstransfer. Schon die Gemeinschaftsmethode der Europäischen Gemeinschaften muss als Ausnahme gelten, die sich nur vor dem Hintergrund der besonderen Nachkriegssituation sowie der in Kapitel 3 beschriebenen historischen Sequenz verstehen lässt. Ihre Stärke lag in der unvorhergesehenen Fähigkeit, unter den sechs Mitgliedstaaten wechselseitig vorteilhafte Kompromisse zu ermöglichen.

Die Vermutung, die in den folgenden Abschnitten erläutert werden soll und die in der Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung (OMK) unerörtert bleibt, ist, dass die Entscheidung, ob und wie Staaten jenseits reiner Konkurrenz zusammenarbeiten, nicht von der vermeintlichen Notwendigkeit der Zusammenarbeit abhängt. Das heißt, die gewählte Form der Zusammenarbeit in den verschiedenen Politikbereichen lässt sich nicht rein funktional aus negativen Externalitäten oder dem Bedarf an öffentlichen Gütern ableiten.¹ Der Grund dafür

1 Boyer (2002: 40) nennt diese beiden möglichen Begründungen für eine wirtschaftspolitische Koordinierung.

liegt im mangelnden Wissen der beteiligten Akteure. Sie treffen Entscheidungen unter Ungewissheit und wählen aus dem Bestand bekannter Instrumente (Majone 1991: 80). Die Entscheidung für ein bestimmtes Abstimmungsinstrument kombiniert vermutete Wirkungszusammenhänge und politische Machbarkeit. Beide unterliegen historischem Wandel und können unabhängig voneinander variieren.

7.1 Die Wirtschafts- und Währungsunion

Fragen nach der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU müssen ihren Ausgangspunkt bei der Währungsunion nehmen. Sie steht im Zentrum der politischen Ökonomie der EU und wissenschaftlicher Debatten um die Angemessenheit bestehender Verfahren. Wie Tabelle 7-1 zeigt, geht in der Geldpolitik der Souveränitätstransfer auf die supranationale Ebene am weitesten. Dass sich die EU-Staaten nach über zwanzigjähriger Diskussion mit dem Vertrag von Maastricht für diesen Schritt entschieden, lässt sich nur erklären, weil zu diesem Zeitpunkt ein Expertenkonsens über die Gestaltung einer Währungsunion bestand, der gleichzeitig politische Unterstützung fand. Das Zusammentreffen aus kognitiver Übereinstimmung und einer günstigen politischen Akteurkonstellation ermöglichte die Währungsunion.²

Der Expertenkonsens war seinerseits möglich, weil die Verhandlungen über die Währungsunion in einem kleinen Kreis von Finanzministern und Zentralbankern stattfanden, vor allem im Beratenden Währungsausschuss sowie im Ausschuss der Zentralbankpräsidenten der Mitgliedstaaten. Die beteiligten Akteure bildeten eine »epistemic community«,³ die Preisniveaustabilität als das zentrale Problem einer Währungsunion ansah. Indem somit eine enge Definition der Voraussetzungen für die technische Realisierung der Währungsunion

2 Eine umfassende Darstellung des Weges zur Währungsunion bieten Dyson/Featherstone (1999).

3 Nach Haas (1992: 3) besitzen Mitglieder einer solchen Überzeugungsgemeinschaft: »(1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence«.

gelang, entstand die von allen geteilte Überzeugung, dass nur eine unabhängige Zentralbank nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank das Ziel einer stabilen Währung sicherstellen konnte. Die starke Einbindung der Zentralbankvertreter erleichterte der Bundesbank die Zustimmung, die ihrerseits die innenpolitische Argumentation der damaligen Bundesregierung für die Währungsunion stützte, solange ihre Einführung durch strikte Zugangskriterien gekennzeichnet war (Moravcsik 1998: 395).

Der monetaristische Konsens bedeutete eine Abkehr von vorangegangenen Vorschlägen für eine Währungsunion. So hatten der Werner-Bericht (1970) und der MacDougall-Bericht (1977) betont, dass für das Gelingen der Währungsunion die Zentralisierung der Entscheidungen über die nationalen Haushalte notwendig sei und das Gemeinschaftsbudget erhöht werden müsse, um zu einer effektiven Steuerung der Gesamtnachfrage zu gelangen (Tsoukalis 1993: 273). In den Schlussfolgerungen des Werner-Berichts wurde sowohl die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Zentralbankensystems als auch eines wirtschaftspolitischen Entscheidungsgremiums mit effektiver Entscheidungsgewalt gefordert (Werner-Bericht 1970: 99, 105). Mit der Abkehr vom Keynesianismus entfiel das Motiv einer nach Maßgabe der Gemeinschaftsziele harmonisierten Haushaltspolitik. Anstelle der Stabilisierung der aggregierten Nachfrage wurde im Vorlauf zu Maastricht der Haushaltspolitik die Aufgabe zugeschrieben, das Inflationsziel der Geldpolitik zu unterstützen. Der Delors-Bericht (1989) sah folglich die Festlegung wirksamer Obergrenzen für Haushaltsdefizite vor. Dafür wurden verbindliche, vertraglich festgelegte Regeln gefordert, während der gemeinschaftsweite Policy Mix über die weiche Koordinierung nationaler Politiken geregelt werden sollte. Ein Gemeinschaftsgremium, das verbindliche Entscheidungen in der Wirtschaftspolitik treffen sollte, war nicht mehr vorgesehen (Delors-Bericht 1989). Der Verzicht auf eine umfangreiche wirtschaftspolitische Koordinierung war nur deshalb möglich, weil eine niedrige Inflationsrate nicht mehr als Widerspruch zu Wachstum und Beschäftigung angesehen wurde, sondern im Gegenteil als deren Voraussetzung (McNamara 1999: 62).

Im Gegensatz zum gescheiterten Versuch der siebziger Jahre, eine Währungsunion herbeizuführen, gelang dies in den Neunzigern, weil der nun unterstellte Wirkungszusammenhang zwischen Geld- und Wirtschaftspolitik eine institutionell schlankere Version erlaubte. Zwar wurde eine unabhängige Zentralbank als Vorbedingung angesehen, aber ein weiterer Souveränitätstransfer in angrenzenden Politikbereichen war nicht länger erforderlich. Stattdessen schien eine regelbasierte Kontrolle von Haushaltsdefiziten und Verschuldung in Kombination mit einer weichen Koordinierung der Wirtschaftspolitik als ausreichend. Für die Mehrheit der europäischen Staaten blieb somit der Einflussverlust begrenzt, weil sie schon zuvor im Europäischen Währungssystem zugunsten

importierter Glaubwürdigkeit darauf verzichtet hatten, eine von der deutschen unabhängige Geldpolitik zu betreiben. Allerdings gaben sie auch das vor allem von Frankreich und Italien wiederholt genutzte Instrument der Wechselkursanpassungen auf (ausführlicher Tsoukalis 1993: Kapitel 7). Für Deutschland, das seine währungspolitische Souveränität abgeben musste, wurde die Zustimmung erleichtert, weil die künftige Europäische Zentralbank dem Vorbild der Bundesbank folgte und in Frankfurt am Main angesiedelt wurde. Die seit dem Werner-Bericht diskutierten Fragen, wie die Währungsunion und der Übergang zu ihr zu gestalten seien, wurden in Maastricht beantwortet, indem man das national erfolgreichste Modell übertrug.

Die Frage, welche Bedeutung die deutsche Wiedervereinigung für die Währungsunion hatte, ist umstritten. Moravcsik (1998: 428) bestreitet, dass der geopolitische Kontext des Mauerfalls ein entscheidender Faktor war, weil die Präferenzen Deutschlands bezüglich der Währungsunion ab 1988 unverändert blieben. Aus Dyson und Featherstones (1999: 757) Sicht erhöhte die Wiedervereinigung vor allem für Frankreich die Dringlichkeit, Fortschritte bei den Verhandlungen zur Währungsunion zu erzielen. Sie beschleunigte einen Prozess, der ansonsten zu endlosen Verhandlungen hätte führen können (siehe Sandholtz 1993: 33). Um Frankreichs Bedenken zu beruhigen, akzeptierte Deutschland einen festen Zeitplan für die Einführung der Währungsunion, den es zuvor mit dem Argument abgelehnt hatte, dass sie das Ergebnis wirtschaftlicher Konvergenz sein müsse. Dieser »Krönungstheorie« stand die französische Position gegenüber, die in der Währungsunion einen Mechanismus sah, der Konvergenz nach sich ziehen würde (»Lokomotivtheorie«; siehe Kapitel 4 und Tsoukalis 1993: 178). Die politischen Überlegungen im Kontext der Wiedervereinigung erlaubten schließlich einen Kompromiss zwischen zwei lange als unvereinbar erachteten Ansätzen. Während der Beginn der dritten Stufe der Währungsunion auf das Jahr 1999 festgelegt wurde, sollten nur diejenigen Staaten teilnehmen, die bis dahin eine ausreichende Konvergenz erreicht hätten, selbst wenn dies nur wenige sein würden.⁴

Zusammengenommen erklären die bisher genannten Aspekte, weshalb die Europäische Währungsunion in ihrer spezifischen Form entstand, denn sowohl ihr ökonomisches Erfordernis (Eichengreen/Frieden 1994: 9) als auch die Übertragung des deutschen Modells waren umstritten (Dyson/Featherstone 1999: 794). Mit dem Rückgriff auf Erprobtes, national Bewährtes konnte eine Entscheidung über die Währungsunion getroffen werden, obwohl es an wirklichen Vorbildern und am Wissen über mögliche Folgen fehlte. Radaelli (2000: 32)

4 Abschnitt 7.2.1 zeigt jedoch, dass die Entscheidung, welche Staaten teilnehmen würden, eine politische war; siehe Tabelle 7-2.

nennt dies institutionellen »Isomorphismus«, der Unsicherheit reduziert und Legitimität herstellt. Unterstützt wurde die Entscheidung zum einen durch die Arbeit einer Gruppe von Experten, die aufgefordert war, sich auf die technische Realisierbarkeit der Währungsunion zu konzentrieren, und ein monetaristisches Wirtschaftsverständnis teilte. Dies führte zum anderen dazu, dass sie eine institutionelle Minimallösung zu ihrer Gestaltung vorschlug, die über die Geldpolitik hinaus einen nur geringen Souveränitätstransfer verlangte, und somit die Zustimmung nationaler Regierungen erleichterte (Schröder 1998: 186).

»Ideen« kam folglich in der Entscheidung für die Währungsunion eine wichtige Bedeutung zu. In Form des Monetarismus dienten sie als »causal beliefs« (Goldstein/Keohane 1993: 10, 12–13) der Beseitigung von Unsicherheit und ermöglichten die Entscheidung für ein bestimmtes Modell.⁵ Dies gelang jedoch nur, weil diese »vermuteten Wirkungszusammenhänge« in Einklang mit dem dominierenden nationalen Modell standen und die Zustimmung Deutschlands fanden, das die Macht besessen hätte, die Währungsunion zu blockieren. Die Kombination aus Machtkonstellation und kognitiver Übereinstimmung wandelte zwei notwendige Bedingungen für die Verwirklichung der Währungsunion in eine hinreichende.

Blickt man auf die hier analysierten Fälle, wird deutlich, dass eine derart starke Übereinstimmung zwischen *causal beliefs* und Durchsetzungsfähigkeit selten bestehen bleibt. Nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems Anfang der siebziger Jahre bestand gerade keine Einigkeit darüber, wie auf dieses Ereignis reagiert werden sollte. Das schließlich eingeführte weiche Überwachungsverfahren der Artikel-IV-Konsultationen diente dem Ziel, unterschiedliche Vorstellungen, vor allem Frankreichs und der USA, zu versöhnen. Da es unmöglich geworden war, erneut ein regelbasiertes Währungssystem einzuführen, jedoch isolierte Entscheidungen der IWF-Mitgliedstaaten in eine Abwertungskonkurrenz zu münden drohten, entschied man sich für die multilaterale Überwachung diskretionärer nationaler Politik (siehe Kapitel 4).

Das Abkommen von Bretton Woods selbst kann als keynesianisches Pendant zum monetaristischen Konsens der Europäischen Währungsunion angesehen werden. In erstaunlicher Parallelität war es ebenfalls eine abgeschottete Gruppe von Experten, die Vorschläge zur Gestaltung der Nachkriegszeit entwickelten. Auch wenn es einen ideellen »Expertenkonsens« (Ikenberry 1993) über die Anforderungen und Ziele des internationalen Währungssystems gab, entschieden die USA über seine letztendliche Ausgestaltung. Nur sie hatten die Macht zur Gestaltung der Nachkriegsordnung. Die späteren Versuche, mit dem

5 Hall (2005) zeigt die Mittlerstellung von Ideen als »causal beliefs« zwischen Unsicherheit, Präferenzbildung und resultierenden Entscheidungen am Beispiel der Währungsunion.

Marshall-Plan und der Europäischen Zahlungsunion Unzulänglichkeiten des Abkommens von Bretton Woods zu beheben, zeigen, dass auf diese Weise getroffene Entscheidungen nicht problemadäquat sein müssen (Mikesell 1994: 60; Cartepanis/Herland 2002).

Mit Bezug auf die Währungsunion ist es ebenfalls fragwürdig, ob die notwendig unvollständige Übertragung eines nationalen Modells die gewünschte Wirkung haben wird, da der Erfolg der Bundesbank auch Ergebnis ihrer Einbettung in die spezifisch deutsche Variante des organisierten Kapitalismus war.⁶ Ein wichtiges Element, das Zusammenspiel aus Lohnführerschaft der IG Metall sowie der glaubhaften Drohung der Bundesbank, auf preistreibende Lohnabschlüsse mit einer restriktiven Geldpolitik zu reagieren, bildete sich ungeplant, koevolutionär heraus (Streeck 1994). Bisher ist auf europäischer Ebene ein ähnliches Zusammenspiel im Zuge vergemeinschafteter Geldpolitik nicht zu beobachten. Die Literatur, die sich mit der Frage nach dem Zusammenhang von koordinierter Lohnpolitik, Geldpolitik und makroökonomischer Performanz beschäftigt, begreift eine unabhängige Zentralbank nicht als *per se* überlegenes Modell (Hall 1994; Hall/Franzese 1998; Iversen 1998; McNamara 2002). Allerdings ist die zentrale Aussage dieses Kapitels, dass die Wahl konkreter Institutionen ohnehin nicht aufgrund ihrer schlecht vorhersehbaren zukünftigen Leistungsfähigkeit vorgenommen wird, sondern eine Selektion aus bestehenden Angeboten ist. Die Antwort auf die Frage, wie wir uns verhalten, wenn wir nicht wissen, was wir tun sollen, lautet: Wir greifen auf Vertrautes, in anderen Kontexten Erprobtes zurück, um Entscheidungen treffen zu können (Beckert 1996).

Für die weiteren Abschnitte sind zwei Anmerkungen jedoch wichtig: Erstens, wenn die Ungewissheit über Wirkungszusammenhänge groß ist und die Folgen einer Entscheidung gravierend sind, werden Regierungen zögern, Entscheidungsbefugnisse abzugeben. Gerade in diesen Situationen sind weiche, unverbindliche Verfahren besonders geeignet, zwar eine Entscheidung zu treffen, ihr Risiko aber gering zu halten. Zweitens findet eine Selektion möglicher Alternativen nicht zufällig statt, sie hängt immer mit den Akteuren und der Machtkonstellation zusammen. Verschiedene Akteure erachten unterschiedliche Modelle als mögliche Lösungen.

6 So auch Dyson (1999: 794–796).

7.2 Institutionalisierte Zusammenarbeit seit Maastricht

Der Vertrag von Maastricht prägt bis heute den Rahmen für die wirtschafts-politische Koordinierung in der Währungsunion. Er etablierte im Kern die im Delors-Bericht vorgesehenen Institutionen. So wurde zwar eine unabhängige Zentralbank gegründet, aber auf ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsgremium verzichtet. Stattdessen führte der Vertrag die Grundzüge der Wirtschaftspolitik ein, die durch multilaterale Überwachung der mitgliedstaatlichen Politik deren Übereinstimmung mit zuvor gemeinschaftlich definierten Zielen gewährleisten sollten.⁷ In der Haushaltspolitik legten die Bestimmungen über übermäßige öffentliche Defizite Höchstgrenzen für den nationalen Schuldenstand sowie Haushaltsdefizite fest. Dieselben Vorgaben waren auch Bestandteil der Maastrichter Konvergenzkriterien, die die Teilnahmevoraussetzungen für die dritte Stufe der Währungsunion bestimmten.⁸

Die besondere Aufgabe der Haushaltspolitik, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik der EZB zu unterstützen, verdeutlicht das dreistufige Instrumentarium, das seit der dritten Stufe der Währungsunion angewandt wird.⁹ Dieses sieht erst Empfehlungen an einen Mitgliedstaat mit übermäßigem Defizit, dann deren Veröffentlichung und schließlich Bußgelder vor, falls das betreffende Land nicht den Vorgaben des Rates zur Korrektur seines Defizits folgt. Kein anderes Feld der Wirtschaftspolitik sieht Sanktionen vor. Nur in der Haushaltspolitik besteht in den Begriffen der oben eingeführten Typologie ein Koordinierungsverfahren mit politischen Sanktionen, bei dem der Rat, ein intergouvernementales Gremium, entscheidet, ob und welche Maßnahmen ergriffen werden. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sehen zwar ebenfalls Empfehlungen und ihre Veröffentlichung vor, verzichten allerdings auf mögliche Sanktionen. Sie werden deshalb als »weiche Koordinierung« kategorisiert. Diese sanktionslose Koordinierung wurde in der Folge auf weitere Politikbereiche übertragen.

Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages ist er durch eine Reihe von Verfahren ergänzt worden, die ihn abstützen oder ergänzen sollen. Besonders wichtig sind dabei (1) der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Aufgabe hat, die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten auch nach dem Übergang

7 Der Begriff »multilaterale Überwachung« wird erstmalig in Artikel 103 (3) EGV-Maastricht genannt.

8 Die Referenzwerte sind: 3 Prozent für das Verhältnis zwischen dem geplanten oder tatsächlichen öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt sowie 60 Prozent für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand und dem BIP. Sie sind im Protokoll über das »Verfahren bei einem übermäßigen Defizit« des Maastrichter Vertrages festgelegt.

9 Vor Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion gab es *keine Sanktionsmöglichkeiten*, wohl aber *positive Anreize* für die Vermeidung übermäßiger Defizite, nämlich die Aussicht, an der Währungsunion teilnehmen zu können.

zur Währungsunion sicherzustellen, und die damit einhergehende Aufwertung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik als zentrales wirtschaftspolitisches Koordinierungsinstrument sowie (2) die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie. In Lissabon schließlich wurde (3) die Offene Methode der Koordinierung eingeführt.

7.2.1 Zwischen Politik und Ökonomie: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurde mit dem Ziel einer klaren Gestaltung der Anwendung des im Vertrag vorgesehenen Verfahrens bei übermäßigen Defiziten verabschiedet.¹⁰ Gerade weil der dort vorhandene Sanktionsmechanismus ein politischer ist, erschien es der deutschen Bundesregierung angesichts einer gegenüber der Währungsunion skeptischen Bevölkerung erforderlich, dem Verfahren Härte zu verleihen, indem man quasi-automatische Anwendungsregeln festlegte (Costello 2001: 106). In den zwei Verordnungen zum SWP wird zum einen für die Mitgliedstaaten das im Vergleich zu den Konvergenzkriterien anspruchsvollere Ziel eines »mittelfristig ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts« genannt. Zum anderen soll über ein »Frühwarnsystem« vor der Gefahr des Entstehens übermäßiger Defizite gewarnt werden (Deutsche Bundesbank 2002: 37–41). Für beide Ziele muss die multilaterale Überwachung nationaler Politik gestärkt werden. Deshalb sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, jährliche Stabilitätsprogramme zu entwerfen, in denen sie der Kommission darlegen, wie sie ihre haushaltspolitischen Ziele erreichen wollen. Diese Stabilitätsprogramme werden von der Kommission bewertet, die anschließend dem Rat Bericht erstattet. Im Rahmen seiner multilateralen Überwachung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik prüft der Rat, ob das Stabilitätsprogramm Maßnahmen enthält, die ein übermäßiges Defizit vermeiden oder gegebenenfalls korrigieren (Rat der Europäischen Union 1997a: Art. 3–5). Ist dies nicht der Fall, können schrittweise Sanktionen angewandt werden. Sieht man von diesem letzten Schritt ab, beschreiben die genannten Merkmale bereits das spätere Verfahren der Beschäftigungsstrategie.

Mit Blick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt sind zwei Punkte besonders wichtig. Erstens werden mit ihm keine neuen Sanktionsmechanismen begründet. Er beinhaltet weder Anreize noch Sanktionen für das von ihm vorgegebene Ziel ausgeglichener Haushalte. Vielmehr spezifiziert der SWP das vorhandene Verfahren bei übermäßigen Defiziten (Art. 104c EGV-Maastricht). Die grundlegende Entscheidung für ein abgestuftes, politisches Sanktionsver-

10 Die Inhalte des SWP sind in einer Entschließung des Europäischen Rates (1997c) sowie zwei Ratsverordnungen (1997a, 1997b) festgelegt.

fahren in der Haushaltspolitik wurde bereits während der Regierungskonferenz in Vorbereitung auf den Maastrichter Gipfel gefällt. Die Mitgliedstaaten waren zu diesem Zeitpunkt nicht bereit, in anderen Bereichen als der Geldpolitik einen ähnlich weit gehenden Souveränitätstransfer zu akzeptieren. Deutschlands spätere Forderung nach einer zusätzlichen institutionellen Absicherung gegen exzessive Haushaltspolitiken war auch eine Reaktion auf den dort festgelegten, vermeintlich zu großen diskretionären Entscheidungsspielraum bei der Durchsetzung von Haushaltsdisziplin (Stark 2001: 81–82).

Ein zweiter wichtiger Punkt ist die Frage danach, für welche Ziele die Mitgliedstaaten Sanktionen als notwendig erachteten. Während der vorbereitenden Konvergenzphase galten zwar die Anforderungen einer strikten Haushaltsdisziplin, aber es gab keine Sanktionsmöglichkeiten. Sie waren nicht erforderlich, weil der positive Anreiz der Teilnahme an der Währungsunion stark genug war, die Entscheidungen der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Für die Zeit nach dem Übergang zur Währungsunion antizipierte man ein Nachlassen der Haushaltsdisziplin, da weder der Ausschluss aus der Währungsunion noch eine zielgerichtete Disziplinierung eines Landes durch die Zentralbank möglich sein würde. Deshalb sah das Defizitverfahren für diesen Fall Sanktionen vor. Für beide Situationen war das Instrument zur Kontrolle nationalen Verhaltens multilaterale Überwachung. Indem den Grundzügen der Wirtschaftspolitik die Aufgabe zukam, die Stabilitätsprogramme der Mitgliedstaaten zu überwachen, wurden sie in der Phase nach Maastricht zum zentralen Koordinierungsinstrument aufgewertet.¹¹ In allen anderen Politikbereichen, die außer der Haushaltspolitik durch die Grundzüge koordiniert werden sollten, gab es jedoch weder positive Anreize noch Sanktionen. Während man in der Haushaltspolitik annahm, dass eine weiche Koordinierung nicht ausreiche, wurde dies für die angrenzende wirtschaftspolitische Koordinierung vorausgesetzt.

Mit dem SWP wiederholte sich das Muster der Entscheidung für die Währungsunion, auch er wurde vom monetaristischen Konsens getragen, wie eine stabile Währung am besten gesichert werden könne. Heipertz und Verdun (2003) zeigen jedoch, dass dieser Konsens nicht ausreichte, seine spezifische Ausgestaltung zu bestimmen. Hinzu kam die dominierende Verhandlungsposition Deutschlands, das – innenpolitisch motiviert – auf strikten Haushaltsregeln beharrte, und hierbei Unterstützung durch die Bundesbank fand. Erneut mussten

11 Pisany-Ferry (2002: 232, 233–234) zeigt jedoch, dass kein Einvernehmen darüber besteht, welche Aufgabe den einzelnen Elementen der Wirtschaftspolitik zukommen sollte. Dient beispielsweise die Fiskalpolitik dem Ziel, zu einem wachstumsfreundlichen Policy Mix im gesamten Euro-Raum beizutragen, oder genügt es, wenn jedes Land seine »Hausaufgaben« macht. Während die Grundzüge ausgeglichene Haushalte anmahnen, wurde Irland dafür gerügt, dass es seinen Haushaltsüberschuss nutzte, um Steuersenkungen durchzusetzen.

Tabelle 7-2 Stand der Konvergenzkriterien 1998

	Preissteigerung	Langfristiger Zinssatz	Haushalts- überschuss (+) bzw. -defizit (-)	Bruttover- schuldung des Staates
Referenzwerte	2,7	7,8	-3,0	60,0
A	1,1	5,6	-2,5	66,1
B	1,4	5,7	-2,1	122,2
D	1,4	5,6	-2,7	61,3
DK	1,9	6,2	+0,7	65,1
E	1,8	6,3	-2,6	68,8
EL	5,2	9,8	-4,0	108,7
F	1,2	5,5	-3,0	58,0
FIN	1,3	5,9	-0,9	55,8
I	1,8	6,7	-2,7	121,6
IRL	1,2	6,2	+0,9	66,3
L	1,4	5,6	+1,7	6,7
NL	1,8	5,5	-1,4	72,1
P	1,8	6,2	-2,5	62,0
S	1,9	6,5	-0,8	76,6
UK	1,8	7,0	-1,9	53,4

Die grau unterlegten Felder bedeuten, dass das Kriterium nicht erfüllt war.

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus: Europäisches Währungsinstitut (1998: 29).

kognitive Faktoren und eine besonders günstige Verhandlungskonstellation zusammenzutreffen. Die daraus resultierenden Regeln sind heute allerdings umstritten – nicht zuletzt in Deutschland.

Ein Grundwiderspruch der koordinierten Haushaltspolitik in der Währungsunion liegt in den durch den SWP nachträglich definierten Regeln, die annehmen, die Mitgliedstaaten hätten bereits das Ziel nahezu ausgeglichener Haushalte erreicht (Eichengreen/Wyplosz 1998).¹² Dieser Widerspruch ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen den Konvergenzkriterien, die ein Haushaltsdefizit von 3 Prozent als Grenzwert definieren, und der anspruchsvolleren Forderung des SWP nach ausgeglichenen Haushalten. Da die Entscheidung, welche Staaten die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Währungsunion erfüllten, sich wohl an den Konvergenzkriterien orientierte, aber im Kern eine politische blieb, nahmen eine Reihe von Staaten teil, die das Verschuldungskriterium nicht erfüllten und/oder nahe an der Defizitgrenzen von 3 Prozent lagen (siehe Tabelle 7-2).

12 Diese Situation ähnelt der in Kapitel 3 angesprochenen Schwierigkeit des Internationalen Währungsfonds, den Übergang zu einem System stabiler Wechselkurse und multilateralen Handels zu organisieren. Auch hier war ein Regelwerk für eine Situation entworfen worden, die einen zukünftigen Zustand beschrieb.

Der Geburtsfehler des SWP ergibt sich dementsprechend aus der politischen Logik der Konvergenzkriterien, die eine breite Mitgliedschaft in der Währungsunion ermöglichen sollten, und der ökonomischen des Stabilitätspaktes:

The SGP [Stability and Growth Pact] implies that countries attain broadly balanced budgets in cyclically-adjusted terms and then let automatic stabilizers play freely. Empirical evidence shows that this would be consistent with attaining a relatively high cyclical smoothing while safeguarding the 3% deficit ceiling. Such behaviour would imply a neutral fiscal stance at the euro area level and be consistent with a monetary policy entrusted with maintaining price stability. (Buti/Eijffinger/Franco 2003: 5)

Mit der Zulassung zur Währungsunion waren die Funktionsvoraussetzungen des Stabilitätspaktes nicht erfüllt, und weil in der Folge weder die vorhandenen Instrumente noch der politische Wille ausreichten, die Haushaltskonsolidierung durchzusetzen, überschritten einige Staaten (Portugal, Deutschland, Frankreich) im nächsten Abschwung das Defizitkriterium. Ausgehend von einem Defizit in gehörigem Abstand zu einem ausgeglichenen Haushalt finden sich diese Staaten nun in einem permanenten Konflikt mit dem SWP, der sie – strikt eingehalten – zwingen würde, eine prozyklische Haushaltspolitik zu betreiben, in der die automatischen Stabilisatoren nicht in vollem Umfang greifen können.

Diese Untersuchung zielt nicht darauf, die wirtschaftliche Angemessenheit bestehender Verfahren zu beurteilen, sondern ihren politischen Kern darzulegen. Sie sind das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse und können unvorhergesehene Folgen haben. Die Diskussion um die Haushaltspolitik kann als »Nachverhandlung« des Maastrichter Vertrages verstanden werden. Die damalige Akteur- und Machtkonstellation, in der Deutschland die Parameter der Währungsunion weitgehend bestimmen konnte und eine Übereinstimmung in den *causal beliefs* vorhanden war, besteht nicht mehr. Koordinierungsverfahren bedürfen aber dauerhafter politischer Unterstützung, um wirksam sein zu können. Während dies beim SWP deutlich wahrgenommen wird, findet sich in der Literatur zur Lissabon-Strategie kaum ein Hinweis auf die politischen Voraussetzungen ihres Gelingens, und dies, obwohl die Institutionalisierung der Koordinierung ohne Sanktionen deutlich hinter den Regeln der Haushaltspolitik zurückbleibt.

7.2.2 Die Entstehung der Europäischen Beschäftigungsstrategie

In der Phase nach Maastricht wuchs die Bereitschaft, das Profil der Europäischen Union im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu stärken. Denn während die Herstellung des Gemeinsamen Marktes Fortschritte gemacht hatte und die Weichen für die Währungsunion gestellt waren, existierte keine gemeinschaftliche Beschäftigungs- oder Arbeitsmarktpolitik. Im Zusammenhang mit den

Verhandlungen zur Währungsunion war dies nur insofern ein Thema gewesen, als der Delors-Bericht Lohnflexibilität und Arbeitskräftemobilität als notwendig für den Ausgleich regionaler Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit erachtete und verlangte, die Tarifparteien von einer am Produktivitätsfortschritt orientierten Lohnpolitik zu überzeugen (Delors-Bericht 1989: §29–30). In der Logik des Maastrichter Vertrages war eine EU-Beschäftigungspolitik nicht vorgesehen. Mit der Abschaffung der Wechselkursanpassungen war stattdessen ein Hebel geschaffen worden, bislang verdeckte Ineffizienzen nationaler Arbeitsmarktpolitiken aufzudecken und den Deregulierungsdruck zu erhöhen.¹³ Als dann jedoch die dänischen Wähler den Vertragsentwurf in einem Referendum ablehnten (Juni 1992) und die Franzosen mit nur knapper Mehrheit zustimmten (September 1992), wurde dies als Legitimitätskrise des bisherigen Integrationspfads gedeutet. Sowohl der Souveränitätsverlust der Nationalstaaten als auch die Einseitigkeit wirtschaftlicher Integration erschienen als Problem angesichts anhaltender Arbeitslosigkeit (Deppe/Felder 1993).

Auf dem Kopenhagener Gipfel im Juni 1993 beauftragte der Europäische Rat die Kommission, ein Weißbuch über die langfristige Strategie zur Förderung von Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auszuarbeiten, das sie im darauf folgenden Dezember vorlegte (Europäische Kommission 1994). Die eigentliche Geburtsstunde der Beschäftigungsstrategie ist jedoch der Essener Gipfel im Dezember 1994. Hier einigte sich der Europäische Rat unter der Überschrift »Verbesserung der Beschäftigungslage« sowohl inhaltlich als auch formal auf ein Verfahren, das den Kern des Luxemburg-Prozesses schon beinhaltete. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurden fünf Schwerpunktbereiche aufgeführt (Europäischer Rat 1994):

1. Qualifizierung: Förderung von Investitionen in die Berufsbildung und in lebenslanges Lernen;
2. Beschäftigungsintensität des Wachstums steigern: flexiblere Organisation der Arbeit; maßvolle Lohnpolitik mit Abschlüssen unter dem Produktivitätsfortschritt; Förderung von regionalen und lokalen Initiativen in den Bereichen Umwelt und soziale Dienste;
3. Senkung der Lohnnebenkosten, insbesondere für gering Qualifizierte;
4. bessere Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik: Übergang von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik;
5. Integration von Problemgruppen: besondere Förderung von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen, Frauen sowie älteren Arbeitnehmern (siehe auch Goetschy 1999: 121–122).

13 Für eine diesbezüglich wohlwollende Analyse des Kieler Instituts für Weltwirtschaft siehe Dohse/Krieger (1998: 9).

Diese Empfehlungen des Europäischen Rates sollten die Mitgliedstaaten in Mehrjahresprogramme umsetzen, die von der Kommission und dem Rat überprüft werden und über die sie jährlich dem Europäischen Rat Bericht erstatten. Auf dieser Grundlage würden im jeweils anschließenden Jahr neue Empfehlungen ausgesprochen. Auch wenn dieses Verfahren in der Substanz erfolglos blieb (Bauer/Knöll 2003: 34), diente es als Vorlage für die mit dem Amsterdamer Vertrag eingeführte und auf dem Luxemburger Sondergipfel ausformulierte Europäische Beschäftigungsstrategie (Griller et al. 2000: 536).

Die Vertragsartikel des Beschäftigungskapitels (EGV 125–130) spiegeln in ihrem Aufbau das Verfahren multilateraler Überwachung der Wirtschaftspolitik (Art. 98–100). Sie unterscheiden sich jedoch in zwei Punkten: Zum einen sind die Mitgliedstaaten selbst aufgefordert, einen Bericht – den Nationalen Aktionsplan – über die wichtigsten Maßnahmen zu erstellen. Weder bei den Konvergenzprogrammen noch bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist dies vorgesehen. Zum anderen unterscheidet sich das Verfahren hinsichtlich der Handhabe, die gegenüber sich abweichend verhaltenden Mitgliedstaaten zur Verfügung steht. Während in der Haushaltspolitik (Art. 104 EGV) die Elemente Empfehlungen, veröffentlichte Empfehlungen sowie Sanktionen und in der Wirtschaftspolitik (Art. 99) sowohl Empfehlungen als auch ihre Veröffentlichung vorgesehen sind, beschränkt sich Art. 128 (4) auf die Möglichkeit, Empfehlungen an das Mitgliedsland auszusprechen. Obschon diese Unterschiede im Vertrag bestehen, hat sich inzwischen die Praxis herausgebildet, dass sowohl in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik als auch im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht jedes Jahr für alle Mitgliedstaaten Empfehlungen ausgesprochen werden. Wie Kapitel 5 hervorgehoben hat, erleichtert dies die systematische Bewertung der Umsetzung europäischer Vorgaben. Im Gegensatz dazu legt der Vertragstext den sparsamen Umgang mit Empfehlungen nahe. Selten ausgesprochene Empfehlungen könnten ihre öffentliche Wahrnehmung erhöhen und somit den öffentlichen Druck steigern. Über die Leitlinien und Empfehlungen der Beschäftigungsstrategie finden in den Mitgliedstaaten jedoch kaum Debatten statt, da selbst führende Tageszeitungen nicht darüber berichten (Meyer 2003).

Trotz behutsamer Vorschläge, die die nachrangige Bedeutung der Beschäftigungspolitik gegenüber Haushalts- und Wirtschaftspolitik sowie die strikte Wahrung nationaler Zuständigkeit betonten, sah es bis kurz vor dem Amsterdamer Gipfel so aus, als würde kein Einvernehmen über ein Beschäftigungskapitel im Vertrag erzielt werden können. Frankreich, Großbritannien und Deutschland, zu diesem Zeitpunkt von konservativen Parteien regiert, lehnten jegliche europäische Zuständigkeit ab. Dies sollte sich erst mit den Wahlen in den beiden erstgenannten Ländern, unmittelbar vor dem Amsterdamer Gipfel, ändern (Szysczak 2000: 204). Nach den Wahlsiegen der französischen Sozialisten und Tony Blairs

New Labour war die damalige Bundesregierung in ihrer Ablehnung isoliert.¹⁴ Insbesondere Lionel Jospin verlangte ein größeres Gleichgewicht zwischen der Austeritätsverpflichtung und dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig forderte die deutsche Bundesregierung die Umsetzung ihres Vorschlags für einen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Im Ergebnis wurde beschlossen, sowohl den SWP als auch das Beschäftigungskapitel zu verwirklichen (Hörburger 1998: 112). Die vom Europäischen Rat (1997b) verabschiedete Entschließung über »Wachstum und Beschäftigung« ist der Zwillung der oben genannten Entschließung zum SWP.

In der Kontroverse um das Beschäftigungskapitel gab es keinen Expertenkonsens, der mit dem über die Währungsunion erzielten vergleichbar wäre. Selbst die Frage, ob eine beschäftigungspolitische Koordinierung eingeführt werden sollte, blieb umstritten. Mit der »Norderweiterungsrunde«, dem Beitritt Finnlands, Schwedens und Österreichs, kamen neue Mitglieder, die das beschäftigungspolitische Profil der EU stärken wollten. Außerdem zeichnete sich ab Mitte der neunziger Jahre ein politischer Stimmungswechsel ab, der zunehmend sozialdemokratische Parteien an die Regierungen brachte. Wendet man die oben genannten Voraussetzungen für die Einführung eines harten Koordinierungsverfahrens, geteilte *causal beliefs* sowie einen Akteur, der seine Position durchsetzen kann, auf die Beschäftigungspolitik an, wird deutlich, weshalb in Abwesenheit beider Bedingungen nur ein weiches Verfahren entstand.

Weiche Koordinierung verpflichtet widerstrebende Akteure nicht. Die prozedurale Übereinkunft ersetzt den Zwang, sich auf bindende Inhalte einigen zu müssen, sie ermöglicht Entscheidungen trotz unterschiedlicher Meinungen. Auf dem Luxemburger Sondergipfel, den einzuberufen in Amsterdam wegen der Dringlichkeit des Kampfes gegen die Arbeitslosigkeit beschlossen wurde, konnten die Regierungen auf das im Kontext der Wirtschaftspolitik erprobte Verfahren multilateraler Überwachung ihrer nationalen Beschäftigungsprogramme zurückgreifen. Sie beschlossen, eine Koordinierung ohne Sanktionen in der Beschäftigungspolitik umzusetzen. Nachdem die von der Kommission vorgeschlagenen quantitativen Zielvorgaben abgelehnt worden waren, stimmten so unterschiedliche Regierungen wie die von Kohl, Aznar, Blair und Jospin dem Verfahren zu. Rodrigues (2001: 4) urteilt über die Einführung der Beschäftigungsstrategie:¹⁵

14 Eine detaillierte Rekonstruktion der Verhandlungen um die Beschäftigungspolitik, in der die Positionen der Befürworter und Gegner dargelegt werden, findet sich bei Tidow (1998).

15 Die Bezeichnung Beschäftigungsstrategie erfolgte nicht zufällig, sondern drückt aus, dass es keine EU-Beschäftigungspolitik gibt. Stattdessen werden nationale Politiken überwacht und über sie berichtet.

This method was created to overcome a strong political difficulty identified in the preparation of the special European Council of Luxembourg on employment in 1997, because it was impossible to adopt a common target for unemployment reduction, as a counterpart of the common targets for inflation, deficit and debt reduction.

Inhaltlich ist die Europäische Beschäftigungsstrategie die arbeitsmarktpolitische Ergänzung des makroökonomischen Stabilitätsrahmens, der seit Maastricht vorgesehen ist. Sie entstand jedoch nicht aus der Einsicht, dass die Währungsunion eine Strategie zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte oder auf der anderen Seite eine konzertierte Wachstumspolitik benötige, sondern paarte den politischen Realismus des Delors-Weißbuchs, das keine Bereitschaft zu weiteren Souveränitätstransfers sah, mit dem Wunsch nach einer zumindest symbolischen Aufwertung der Anstrengungen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit (Aust 1997: 772). Da in der EU keine Einigkeit darüber zu erzielen ist, ob und wo eine wachstumsfördernde Koordinierung notwendig ist, oder welche Funktion eine Überwachung nationaler Politik sinnvoller Weise haben kann, koordiniert man dort, wo es am leichtesten durchsetzbar ist.

7.2.3 Vom Nachtrag zum Hoffnungsträger: Der Weg nach Lissabon

Mit der erleichterten Kompromissbildung wurde bereits ein Element genannt, das weiche Koordinierung gegenüber verbindlichen, inhaltlich präzisen und sanktionierbaren Regeln abhebt. Der Gegenüberstellung von weicher und harter Koordinierung liegt die Unterscheidung von *soft* und *hard law* zugrunde.¹⁶ Um zu verstehen, unter welchen Umständen Staaten auf das eine oder das andere zur Regelung ihrer Beziehungen zurückgreifen, sollen nun ihre jeweiligen Merkmale dargestellt werden. Es sind die besonderen Eigenschaften von *soft law*, so das hier vertretene Argument, die Verfahren weicher Koordinierung zu einem für Regierungen attraktiven Politikinstrument machen.

Der Ausgangspunkt dieser Betrachtung ist folgende Definition:

The term *hard law* ... refers to legally binding obligations that are precise (or can be made precise through adjudication or the issuance of detailed regulations) and that delegate authority for interpreting and implementing the law. (Abbott/Snidal 2000: 421)

Hard law wird durch drei Merkmale gekennzeichnet:

1. *Erhöhte Glaubwürdigkeit* der Bereitschaft der Akteure, die Vereinbarung umsetzen zu wollen (*credible commitment*). Indem sie sich eine hohe Verbindlichkeit auferlegen, erhöhen sie die Kosten für das Abweichen. Dieses Ziel verfolgen beispielsweise die Regeln für die Haushaltspolitik.

¹⁶ Für die Charakterisierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie als *soft law* siehe Kenner (1999).

2. *Verminderte Ex-post-Transaktionskosten*: Nachdem es in Kraft tritt, reduziert *hard law* die Kosten, da der beschlossene Inhalt nicht mehr neu verhandelt werden muss. Die Überwachung der Akteure wird vereinfacht, da wenig Interpretationsspielraum bei der Umsetzung besteht. Gerade die Reduzierung des diskretionären Entscheidungsspielraums motivierte die strafferen Regeln des SWP.
3. *Reduzierte Unsicherheit* in Bezug auf das Verhalten anderer Akteure. Nach dem Übergang zur dritten Stufe der Währungsunion sollen verbindliche Regeln gewährleisten, dass alle Mitgliedstaaten eine mit dem Stabilitätsziel der Geldpolitik vereinbare Haushaltspolitik betreiben.

Eine hohe Verbindlichkeit, Präzision und die autonome Kontrolle der Rechtsbefolgung sollen die Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung erhöhen. In der klassischen Gemeinschaftsmethode sind alle diese Merkmale vorhanden. Mit den höheren Anforderungen von *hard law* geht die größere Schwierigkeit der Regelsetzung einher. Falls die Akteure unterschiedliche Interessen oder *causal beliefs* haben, den Souveränitätsverlust gering halten wollen oder unsicher über die zukünftigen Auswirkungen einer solchen Vereinbarung sind, werden sie zu keiner oder nur unter prohibitiv hohen Kosten zu einer gemeinsamen, verbindlichen Regelsetzung kommen.

Gegensätzliche Interessen und Ideen erschweren eine Einigung. Genau für dieses Problem bieten weiche Verfahren Lösungen an, da sie inhaltlich weniger anspruchsvoll und ihre Folgen weniger gravierend sind. Verfahren können in jeder der drei Dimensionen Verbindlichkeit, Präzision und Delegation von diesem Standard abweichen. In der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist die Präzision durch nur allgemeine Zielvorgaben (*governance by objectives*) reduziert. Verpflichtung sowie Delegation bleiben durch das Prärogativ nationaler Entscheidungen gering. Es besteht keine Möglichkeit, die Entscheidungen eines Mitgliedstaates gegen seinen Willen zu beeinflussen. Folgende Merkmale von *soft law* lassen sich benennen:¹⁷

1. *Erleichterte Kompromissbildung* und *reduzierte Ex-ante-Verhandlungskosten*: Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Erwartungen an die Zukunft können sich leichter einigen. Während des Luxemburger Gipfels musste keine anspruchsvolle Übereinstimmung in den Zielen der Beschäftigungsstrategie erzielt werden.
2. *Verminderte Souveränitätsverluste*: Der Souveränitätstransfer wird begrenzt, weil die Akteure ein höheres Maß an Kontrolle behalten. In der EU erleichtern

¹⁷ Die genannten Merkmale weicher und harter rechtlicher Regeln lehnen sich an die Kategorisierung von Abbott/Snidal (2000) an.

weiche Koordinierungsverfahren den Zugriff auf Politikfelder, die bisher in ausschließlicher Verantwortung der Mitgliedstaaten waren. Der Preis dafür liegt in der größeren Unverbindlichkeit der Vorgaben.

3. *Erleichterter Umgang mit Unsicherheit* in Bezug auf zukünftig entstehende Kosten. Die Akteure laufen nicht Gefahr, einem Abkommen zuzustimmen, das ihnen zukünftig Kosten auferlegt, die sonst nicht aufgetreten wären.

Sein inhärenter Voluntarismus erleichtert die Annahme von *soft law*. Vor allem diese Merkmale sind es, die seine Attraktivität ausmachen und zur raschen Ausweitung weicher Koordinierung nach dem Amsterdamer Gipfel führten.

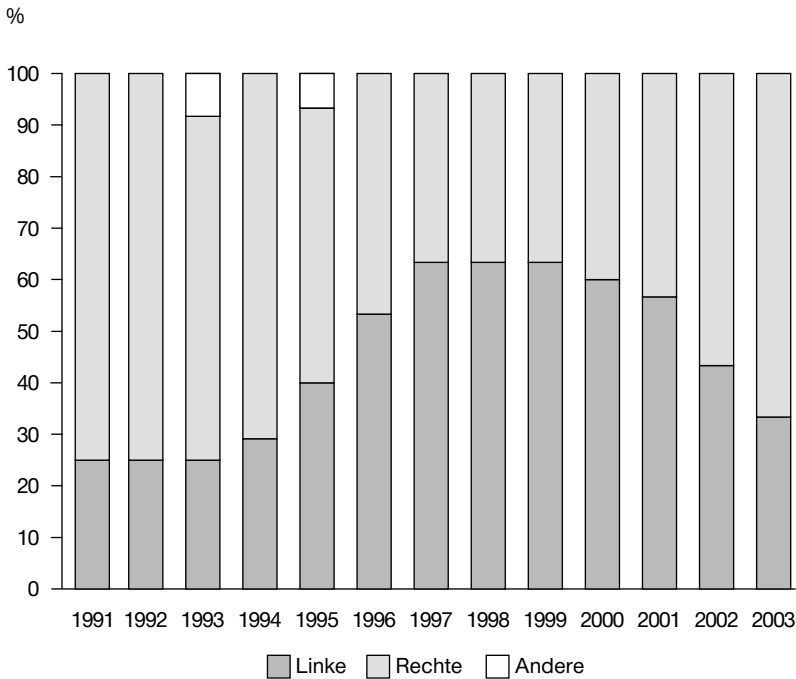
Nur ein Jahr nach der Luxemburger Entscheidung, das Beschäftigungskapitel durch jährliche beschäftigungspolitische Leitlinien, Nationale Aktionspläne sowie deren Bewertung im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht auszugestalten (siehe Abschnitt 5.1.4), führte der Europäische Rat in Cardiff (Juni 1998) ein analoges Verfahren für die Strukturreformen der Kapital-, Waren- und Dienstleistungsmärkte ein, in dem die Mitgliedstaaten Jahresberichte über ihre Politiken erstellen. Die Kommission war aufgefordert, in ihrem Entwurf für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik die diesbezüglichen Fortschritte und Mängel festzuhalten. Obwohl die Staats- und Regierungschefs die besondere Bedeutung von Strukturreformen für das Wirtschaftswachstum hervorhoben, entschied man sich auch hier für ein Koordinierungsverfahren ohne Sanktionen.

Ein weiteres Jahr später, auf dem Kölner Gipfel (Juni 1999), wurden der Luxemburg- sowie der Cardiff-Prozess unter dem Namen »Europäischer Beschäftigungspakt« zusammengefasst und um den »Makroökonomischen Dialog« oder Köln-Prozess ergänzt. Letzterer forderte für ein starkes, nichtinflationäres Beschäftigungswachstum das spannungsfreie Zusammenwirken von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik. Dazu richtete er, »unter voller Anerkennung ihrer Unabhängigkeit und Autonomie in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich« (Europäischer Rat 1999: 38), einen Dialog zwischen Sozialpartnern, Finanz- und Beschäftigungspolitikern sowie der EZB ein. Dieser unverbindliche Meinungsaustausch findet seitdem zweimal jährlich statt.¹⁸

Der Rhythmus jährlicher Innovationen wurde beibehalten und erreichte während der portugiesischen Präsidentschaft seinen Höhepunkt. Luxemburg, Cardiff und Köln waren Versuche, innerhalb des bestehenden wirtschaftspolitischen Rahmens – also ohne weitere Souveränitätstransfers, Sanktionen oder die Ausweitung des Finanzbedarfs –, einzelne Politikbereiche stärker auf das Ziel eines höheren Beschäftigungswachstums auszurichten. Die hierfür eingesetzten Mittel waren die weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung sowie der makroökonomische Dialog. In Lissabon taufte man jene Verfahren die

18 Zu den drei Elementen des Europäischen Beschäftigungspaktes siehe Bogai (1999: 555–556).

Abbildung 7-1 Anteil linker Parteien an den Regierungen der EU
in den 1990er Jahren

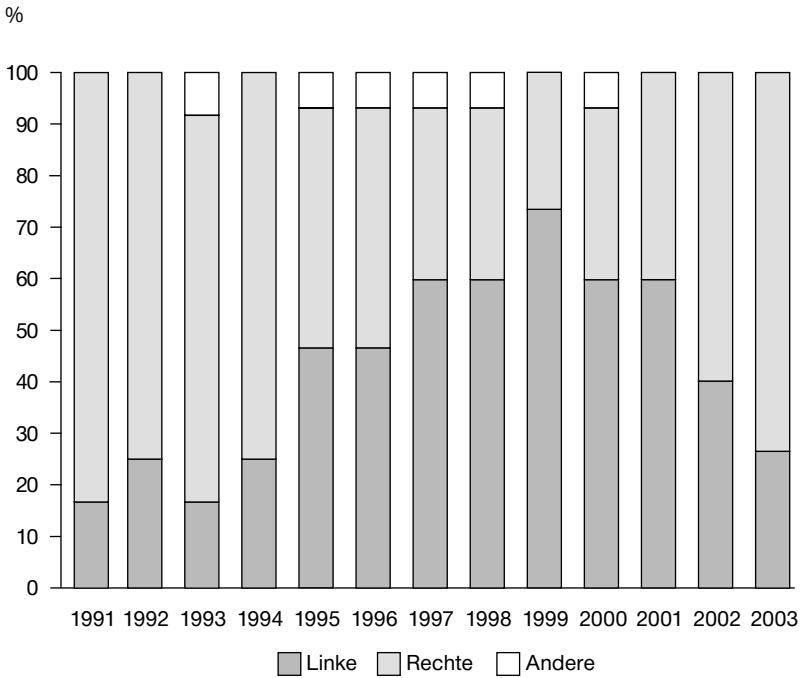


Quelle: Eigene Berechnung aus dem Datensatz von Schmidt (2003), ergänzt um die Daten für 2003. Abbildung 7-1 bildet den Durchschnitt der Regierungsbeteiligung linker Parteien (Sozialisten, Sozialdemokraten, Grüne) in den Mitgliedstaaten ab. Die Regierungsbeteiligung wurde berechnet als Anteil linker Minister, gewichtet mit der Regierungszeit auf Tagesbasis.

»Offene Methode der Koordinierung« und verband sie gleichzeitig mit einem neuen, strategischen Ziel, das »die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« (Europäischer Rat 2000: §5) machen und die Voraussetzung für Vollbeschäftigung schaffen sollte.

Der Europäische Rat stellte weiterhin fest, dass neue Prozesse zur wirtschaftspolitischen Koordinierung nicht notwendig seien, da ein flexibles Abstimmungsverfahren gefunden war. Die OMK war die ideale Form weicher Koordinierung, die für fast jedes Thema verwendet werden konnte. Allein in Lissabon wurden vier zusätzliche Anwendungsgebiete vorgeschlagen. Inzwischen gibt es mehr als zehn Prozesse offener Koordinierung (Hodson/Maher 2001: 726). Mit der OMK scheint ein Passepartout für die politische Koordinierung in der EU gefunden worden zu sein, das vor allem den Interessen der

Abbildung 7-2 Anteil sozialdemokratischer Ministerpräsidenten in der EU



Quelle: Eigene Berechnung aus dem Datensatz von Schmidt (2003), ergänzt um die Daten für 2003.

beteiligten Regierungen dient. Sie sind in diesen Verfahren nicht gezwungen zu handeln, aber falls einzelne Inhalte aufgegriffen werden, weil sie mit der nationalen Strategie übereinstimmen, liefern sie eine zusätzliche Begründung für die eigenen Entscheidungen. Weiche Koordinierung nimmt dem Europäischen Gerichtshof und der Kommission die zentrale Stellung, die sie in der klassischen Gemeinschaftsmethode innehaben, und marginalisiert den Einfluss des Europäischen Parlaments. Die Offene Methode der Koordinierung ist stärker intergouvernemental und voluntaristisch als andere Politikinstrumente innerhalb der ersten Säule der EU. Die Kommission ist deshalb auch bemüht, dieses Trojanische Pferd des Intergouvernementalismus auf die Bereiche zu beschränken, in denen es keine vertragliche Handlungsgrundlage gibt. Im Gegensatz dazu sollte die OMK »nicht in Anspruch genommen werden, wenn ein gesetzgeberisches Tätigwerden im Rahmen der Gemeinschaftsmethode möglich ist« (Europäische Kommission 2001: 29).

Die Dynamik der letzten Jahre, in der immer neue Koordinierungsprozesse geschaffen wurden, hängt zum einen also mit dem Instrument zusammen, das seit dem Maastrichter Vertrag sukzessive entwickelt worden ist. Zum anderen bestand zwischen 1997 und 2002 eine Akteurkonstellation, die für eine Ausweitung beschäftigungspolitischer Aktivitäten besonders günstig war. In diesem Zeitraum war die EU sozialdemokratisch regiert. Noch nie zuvor in der Geschichte der Integration war der Anteil von Mitte-Links-Regierungen so groß wie in diesen fünf Jahren (siehe Abbildung 7-1 und Abbildung 7-2). 1999 hatten elf von fünfzehn Mitgliedstaaten sozialdemokratische Premierminister. Der Lissabonner Gipfel, den ein Interviewpartner als sozialdemokratischen Gipfel bezeichnete (Interview VIII: 324–330), war der Höhepunkt der politischen Entwicklung. Die dort genannten beschäftigungspolitischen Ziele, allen voran: Vollbeschäftigung, und der Rekurs auf das »Europäische Sozialmodell« versuchen, die Versöhnung von Wettbewerbsfähigkeit und Gerechtigkeit in der EU zu verankern.¹⁹ Radaelli (2003: 20–21) sieht dementsprechend die Stärke der OMK darin, einen legitimierenden Diskurs für wettbewerbsfördernde Reformen in unterschiedlichen nationalen Kontexten zu liefern. Inzwischen besteht jedoch die damalige Akteurkonstellation nicht mehr. Zum Zeitpunkt der Erweiterung, im Mai 2004, stellten sozialdemokratische Parteien in nur noch vier der fünfzehn alten Mitgliedstaaten den Regierungschef.

Die wissenschaftliche Literatur zur OMK beachtet zu wenig, dass gerade weiche Verfahren von der Bereitschaft der Akteure abhängig sind, sie anzuwenden und ihre Inhalte aufzugreifen. Ihr Voluntarismus motiviert nicht intrinsisch Folgebereitschaft und kann Zuwiderhandeln nicht verhindern. In Ermangelung vertraglich definierter Inhalte sind weiche Verfahren anfälliger, mit wechselnden Akteurkonstellationen neu definiert zu werden, als stärker institutionalisierte, harte Verfahren. Insofern überwindet die OMK gerade nicht die Diskrepanz zwischen Markt schaffenden und Markt korrigierenden Politiken der EU, da jene durch *hard law*, diese nur durch *soft law* abgestützt sind.

7.3 Wozu wirtschaftspolitische Koordinierung?

Die bisherigen Abschnitte haben betrachtet, welche Faktoren zu der spezifischen Kompetenzaufteilung zwischen zentralisierter Geldpolitik und dezentralen, auf verschiedene Weise koordinierten Wirtschaftspolitiken in der EU geführt haben.

¹⁹ Die entsprechende wissenschaftliche Diagnose und Therapie erstellten Ferrara et al. (2000) für die portugiesische sowie Esping-Andersen et al. (2001) für die belgische EU-Präsidentschaft.

Das Verhältnis von harter zu weicher Koordinierung beziehungsweise regelbasierter zu diskretionärer Abstimmung nationalen Verhaltens unterliegt einem Zusammenspiel von ökonomischer und politischer Logik. In ihm spiegeln sich sowohl das in einer bestimmten Phase dominierende Wirtschaftsverständnis als auch dessen Übersetzung in politische Entscheidungen.

In den drei folgenden Abschnitten soll die Perspektive gewechselt werden, um darzustellen, (1) welche möglichen Koordinierungsanforderungen in der Literatur diskutiert werden und (2) welche institutionellen Anpassungen in den letzten Jahren vorgenommen wurden. Daran anschließend wird (3) gezeigt, dass die Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung die Frage nach dem Sinn oder der Notwendigkeit von Koordinierung fast gänzlich ausblendet und stattdessen die Begründung für die OMK aus ihren erhofften Effekten ableitet. Sie bleibt damit blind für das genuin Politische dieser Verfahren.

7.3.1 Horizontale und vertikale Koordinierung

Möglicher Koordinierungsbedarf folgt aus der Vergemeinschaftung der Geldpolitik bei weiterhin nationaler Zuständigkeit für die öffentlichen Haushalte, Arbeits- und Produktmärkte sowie die Lohnpolitik. Um einen positiven Policy Mix zu erreichen, müssen sowohl die Politik der Mitgliedstaaten und einzelne Politikfelder als auch diese zusammengekommen mit der Geldpolitik vereinbar sein (Begg/Hodson/Maher 2003: 67). Koordinierung kann zum einen dem Ziel der Produktion öffentlicher Güter dienen, beispielsweise eine niedrige Inflationsrate, zum anderen soll sie negative Externalitäten vermeiden helfen (Jacquet/Pisani-Ferry 2001: 6).²⁰

Die Antwort auf die Frage, wie viel Koordinierung als notwendig erachtet wird, hängt von den unterstellten Wirkungszusammenhängen ab.²¹ In Maastricht konnte eine institutionelle Minimallösung verwirklicht werden, weil man annahm, eine unabhängige Zentralbank und klare Regeln für die Haushaltspolitik seien ausreichend, um einen wachstumsfördernden Policy Mix in der Währungsunion sicherzustellen. Diese Annahme folgte einerseits aus der Übertragung des deutschen Modells, bei dem die Geldpolitik sowohl auf die Haushaltspolitik der Regierung als auch die Lohnforderungen der Gewerkschaften disziplinierend wirkte. Andererseits argumentiert die monetaristische Wirtschaftstheorie,

20 Streng genommen handelt es sich um »Klubgüter«, nicht um »öffentliche Güter«, weil sie nur für die Mitglieder der Währungsunion gelten (Ausschließbarkeit ist vorhanden). Entscheidender ist jedoch die Nicht-Rivalität im Konsum, das heißt, unabhängig davon, wie viel ein Mitglied zur Produktion des Gutes beiträgt, wird es von ihm profitieren können. Dies birgt die Gefahr des Trittbrettfahrens in sich.

21 Eine Zusammenfassung der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zur Notwendigkeit oder dem Schaden wirtschaftspolitischer Koordinierung bietet Heipertz (2003).

dass eine klare Aufgabenzuteilung, bei der die Zentralbank ausschließlich für das Preisniveau, die Regierung für verlässliche Rahmenbedingungen und die Gewerkschaften für das Beschäftigungswachstum verantwortlich sind, die Voraussetzung für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik darstellt (Hein 2002: 251–252). Diese klare Aufgabenzuteilung (das *assignment*) aufzuweichen, wird zu einem schlechteren Gesamtergebnis führen, weil einzelne Akteure unter Umständen ihre Verantwortung nicht mehr wahrnehmen. Dieser Sicht liegt ein Misstrauen gegenüber politischen Entscheidungen zugrunde. So lehnt Issing (2002: 348) jegliche Versuche einer *Ex-ante*-Zielabstimmung ab:

To put it simply, an efficient initial assignment of objectives and instruments, together with a clear division of responsibilities, will achieve implicitly co-ordinated outcomes ex post and thereby largely substitute the need for explicitly co-ordinated policies later on. In the euro area, the Maastricht Treaty already provides for such an efficient assignment of objectives with a sound and clear allocation of responsibilities to the individual policy-makers, thus making the scope for additional policy co-ordination rather limited. This assignment clearly defines the role of the European Central Bank (ECB) and provides rules for the other policy-makers' contributions to economic stability.

Überragende Bedeutung kommt der Unabhängigkeit der Zentralbank zu, weil nur sie auf die politischen Entscheidungen der anderen wirtschaftspolitischen Akteure disziplinierend einwirken kann. Aus dieser Sicht ist eine weitere Koordinierung über die Haushaltspolitik hinaus nicht notwendig (Bundesministerium der Finanzen 2002: 80), oder die bestehende sogar schädlich, da sie den Standortwettbewerb entschärft und nötige Strukturreformen sowie eine beschäftigungsfördernde Lohnspreizung verhindert (Schatz 2001: 571–572).²²

Allerdings kann bezweifelt werden, ob die unterstellte mäßigende Wirkung der Geldpolitik auch in der Europäischen Währungsunion greift, da einzelne Akteure nicht gezielt »bestraft« werden können. Selbst in der Haushaltspolitik, bei der man mit dem SWP zusätzliche, sanktionierbare Regeln eingeführt hat, können widerwillige Regierungen kaum zur Haushaltskonsolidierung gezwungen werden. Bestehen eine niedrige Inflationsrate und einzelne, hohe Haushaltsdefizite nebeneinander, hat die Zentralbank wenig Handhabe für den disziplinierenden Einsatz der Geldpolitik. Bei einer dezentralisierten Lohnpolitik sind die Anreize durchsetzungstarker, vor Wettbewerb geschützter Gruppen (beispielsweise des öffentlichen Dienstes) groß, deutliche Nominalloohnerhöhungen zu fordern, da diese keinen unmittelbaren Einfluss auf die aggregierte Preissteigerung haben werden. Sie können hoffen, derart Reallohnzuwächse zu verwirklichen, die die IG Metall in Deutschland gegen den Willen der Bundesbank nicht

22 Der Autor überschätzt die Wirkung der Beschäftigungsstrategie erheblich, da sie gerade kein Mittel bereitstellt, Unterbietungswettläufe zu verhindern; siehe Abschnitt 7.4.

durchsetzen konnte. Für ein wirkungsvolles Zusammenspiel von Geld- und Lohnpolitik müsste letztere grenzübergreifend koordiniert sein. Auch wenn es beispielsweise mit der Erklärung von Doorn Versuche europäischer Gewerkschaften gibt, zu einer einheitlichen Regel für die Höhe der Lohnforderungen zu kommen, scheitern diese wiederholt am Vorrang, der nationalen Wettbewerbskoalitionen eingeräumt wird (Bieling/Schulten 2001: 16).²³ Kurz: Europäische Lohnkoordinierung findet nicht statt.

Neben der relativen Dezentralisierung wirtschaftspolitischer Verantwortung im Euro-Raum, die die Adressaten geldpolitischer Signale vervielfacht und ihre Wirksamkeit verringert, stellt der unterschiedliche Zeithorizont der Akteure die Vorstellung einer impliziten Koordinierung durch ein klares *assignment* infrage. Das monetaristische Modell nimmt an, dass langfristig kein Zielkonflikt zwischen niedrigen Inflationsraten und hohem Wirtschaftswachstum besteht. Der Versuch, die Geldpolitik wachstumsstimulierend einzusetzen, muss auf Dauer scheitern, da er zu einer höheren Inflation führt. Deshalb darf die Zentralbank keine kurzfristigen Ziele verfolgen, indem sie sich etwa bemüht, durch eine aktive Geldpolitik den Konjunkturzyklus zu steuern, sondern sollte stattdessen für ein stabiles Preisniveau sorgen. Gerade bei hohen Haushaltsdefiziten muss die EZB eine restriktive Geldpolitik betreiben, um den nationalen Regierungen eine längerfristige Perspektive aufzuzwingen, die eine verstetigte Haushaltskonsolidierung und Strukturreformen ermöglicht. Erfüllen die Regierungen ihrerseits die ihnen zugeteilten Aufgaben, führt dies mittelfristig zu ausgeglichenen Haushalten, niedrigen Zinsen sowie flexiblen Arbeitsmärkten, die asymmetrische Schocks absorbieren können (Issing 2002: 351). Dieser Argumentation liegt das Modell eines wiederholten Spiels zugrunde, bei dem die Regierungen ihre Haushaltspolitik an die geldpolitische Strategie der Zentralbank, niedrige Preissteigerungen durchzusetzen, anpassen.

Bei diesem Modell bleibt, wie schon beim Stabilitäts- und Wachstumspakt, unklar, wie der Übergang von einem Gleichgewicht mit hohen Zinsen und hohen Defiziten zu einem mit jeweils niedrigen bewerkstelligt werden kann. Vor allem für Regierungen entstehen bei der Defizitreduzierung Kosten, zum Beispiel durch eine schneller steigende Arbeitslosigkeit, die bei einem kurzfristigen, durch den Wahlzyklus bestimmten Zeithorizont prohibitiv hoch sein können. Drohen die elektoralen Kosten für eine Regierung so hoch zu werden, dass sie die nächsten Wahlen verliert, kann es für sie eine überlegene Strategie sein,

23 Diese nationalen Wettbewerbskoalitionen charakterisiert der Begriff »competitive solidarity« (Streeck 1999). Diese Art der Solidarität steht einer länderübergreifenden im Wege. Eine analoge Entwicklung kennzeichnet die abnehmende Fähigkeit deutscher Gewerkschaften, ihre Ziele gegenüber den Einzelinteressen der Betriebsräte durchzusetzen, die eher unternehmensbezogene Wettbewerbskoalitionen unterstützen (Höpner 2003).

höhere Defizite in Kauf zu nehmen. Abhängig davon, wie stark der politische Konjunkturzyklus die Entscheidung beeinflusst, kann selbst eine glaubhafte Zentralbankstrategie das gewünschte Ergebnis verfehlen.

Dieses Problem wird durch die nachrangige Wachstumsorientierung der Zentralbank im Vergleich zu ihrer Inflationsaversion verstärkt, die zu einem asymmetrischen Reaktionsmechanismus führt. Während sie unmittelbar auf eine gestiegene Inflationsgefahr reagiert, wird sie nur zögernd auf Konsolidierungsanstrengungen reagieren, um sicherzustellen, dass der eingeschlagene Pfad beibehalten wird. Sie verzichtet auf die Stabilisierung der durch eine restriktive Haushaltspolitik sinkenden aggregierten Nachfrage (Nordhaus 1994: 156). Da in der Währungsunion die Geldpolitik auf den gesamten Euro-Raum reagiert, müssen eine genügend hohe Anzahl von Ländern über einen längeren Zeitraum diese Anstrengungen unternehmen, um die EZB zu einer Zinssenkung zu bewegen. Idealerweise koordinieren die Regeln des SWP nationale Politiken und erhöhen somit ihre Glaubwürdigkeit gegenüber der EZB.

Wie oben gezeigt wurde, besteht jedoch eine Inkongruenz zwischen den Teilnahmebedingungen für die Währungsunion und den Funktionsvoraussetzungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Sein zentrales Versäumnis ist es, keine Anreize oder Sanktionen bereitzustellen, die während eines Wirtschaftsaufschwungs Regierungen zur Haushaltskonsolidierung motivieren, da seine Regeln erst greifen, wenn die Defizitgrenze von 3 Prozent erreicht wird (so auch von Hagen/Mundschenk 2001: 18). Rutscht jedoch ein Mitgliedsland, ausgehend von einem Defizit, das selbst während des Aufschwungs nahe dieser Grenze lag, im Abschwung darüber, zwingt der SWP zu einer prozyklischen Sparpolitik, mit der die ohnehin ansteigende Arbeitslosigkeit weiter verschärft wird. Wenn man den dargestellten Zusammenhang zwischen einer asymmetrischen Reaktionsfunktion der Zentralbank und der Schwierigkeit der Regierungen, die Glaubwürdigkeit ihrer Haushaltskonsolidierung zu demonstrieren, akzeptiert, wird deutlich, dass eine strikte Aufgabenteilung, die keine Kooperation zwischen den Akteuren oder gar eine Koordinierung ihrer Handlungen vorsieht, nicht automatisch optimale Ergebnisse produziert. Im Gegenteil, eine ausschließlich auf Preisstabilität fixierte Zentralbank, die nicht die ökonomischen Folgen einer restriktiven Haushaltspolitik durch Zinssenkungen abfedert, kann den Abbau von Defiziten sogar verhindern, da sie dessen politische Kosten für die Regierung erhöht.²⁴

24 Kasten/Soskice (1999: 43) schlagen deshalb eine »symmetrische Reaktionsfunktion« der EZB vor, bei der sie, solange sich die Inflationsrate innerhalb der Zielzone befindet, ihren zinspolitischen Spielraum nutzt, um das Wirtschaftswachstum zu fördern. Entgegen der monetaristischen Theorie unterstellen sie einen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Geldpolitik.

Ein analoges Argument lässt sich für die Koordinierung von Strukturreformen machen (Hodson/Maher 2000). Wenngleich der Nutzen der Reformen überwiegend im eigenen Land anfällt, wirkt sich eine anhaltende Wachstumsschwäche in einem Mitgliedsland negativ auf die anderen Länder aus (IMF 2003e: 26). Zumindest zu einem Teil ist auch das Wirtschaftswachstum in der Euro-Zone ein öffentliches Gut. Nun könnten Strukturreformen ebenfalls durch die Geldpolitik erleichtert werden, falls die EZB ein gestiegenes Wachstumspotenzial durch niedrigere Zinsen begleitete. Ähnlich wie in der Haushaltspolitik setzt dies ein konzertiertes Vorgehen der Regierungen voraus, das ihre Reformbereitschaft glaubhaft vermittelt. Sowohl in der Haushaltspolitik als auch bei Reformen der Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkte gibt es horizontalen (zwischenstaatlichen) und vertikalen (*vis-à-vis* der EZB) Abstimmungsbedarf (Jacquet/Pisani-Ferry 2001: 8–9). Die Absichtserklärungen des Europäischen Rates sowie die multilaterale Überwachung durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik haben die Funktion, die Regierungen wechselseitig auf die vereinbarten Ziele zu verpflichten und dies gegenüber der Öffentlichkeit sowie der Zentralbank zu dokumentieren. Die länderspezifischen und gemeinschaftlichen Politikempfehlungen in den Grundzügen sollen die Ernsthaftigkeit der Verpflichtung unterstreichen, indem sie überprüfbare, transparente Ziele vorgeben. Allerdings wurde in Abschnitt 5.1.3 auf die nur geringe Folgebereitschaft der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Empfehlungen hingewiesen.

Zwischen einer durch harte Verfahren erhöhten Glaubwürdigkeit sowie der mangelnden Bereitschaft zu weiteren Kompetenztransfers, die durch fehlende Input-Legitimation europäischer Entscheidungen gestützt wird, besteht ein Zielkonflikt. Er resultiert aus der in Maastricht getroffenen Wahl einer scheinbar technischen Lösung für die Währungsunion, bei der die Frage nach der Legitimität der Zentralbank mit dem Hinweis auf das überlegene Ergebnis geringer Inflation vermieden wurde. Erst die Beschränkung des Souveränitätstransfers auf die Geldpolitik ermöglichte die Währungsunion, während sie in der Vergangenheit an ihren institutionell anspruchsvolleren Vorgaben gescheitert war. Mit dem in Maastricht beschlossenen Rückgriff auf ein national bewährtes Modell dachte man, eine übertragbare Lösung gefunden zu haben, die gleichzeitig die Zustimmung aller Mitgliedsländer ermöglichte. Die Entwicklung weiterer Koordinierungsverfahren seitdem ist die tastende, von Unsicherheit geprägte Anpassung der Wirtschaftspolitik an ein vom Nationalstaat radikal verschiedenes Umfeld, in dem die Zentralbank agieren muss. Auch in diesem Fall streitet die politische mit der ökonomischen Logik:

Effective policy coordination requires the possibility to commit the participants to some joint program of action or common policies. However, the current set-up for cooperative policies in the EMU relies essentially on peer pressure and persuasion. This is a direct result of the fact

that the EMU member states were unwilling to give up further sovereignty over their economic policy or a lack of consensus. Experience with this approach in the EMU and in other contexts suggests that the responsiveness of governments to peer pressure is not the same in all countries. Large countries in particular are less likely to react to peer pressure in the desired way, as the wish to be »good European« typically plays a much weaker role in their domestic politics than in smaller countries. (von Hagen/Mundschenk 2001: 23–24)

Aus dem horizontalen und vertikalen Abstimmungsbedarf lassen sich durchaus Gründe für eine stärkere Koordinierung oder weiter gehende Integration ableiten. Sie sind jedoch nicht das Kriterium, nach dem entschieden wird, ob ein zusätzlicher Souveränitätstransfer stattfindet. In keinem der hier betrachteten Bereiche gab es seit Maastricht Unterstützung für mehr als eine nur unverbindliche Abstimmung nationaler Entscheidungen. Multilaterale Überwachung bietet sich immer dann als Instrument an, wenn jenseits dieser prozeduralen Übereinkunft keine Einigung erzielt werden kann.

7.3.2 Institutionelle Weiterentwicklung der wirtschaftspolitischen Koordinierung

In den Begründungen zur tatsächlich vorgenommenen institutionellen Abstützung der Währungsunion wird auf die Notwendigkeit der Koordinierung jener Politiken hingewiesen, die eine Auswirkung auf die Inflationsrate und damit auf die Bedingungen der Geldpolitik haben. Das öffentliche Gut einer niedrigen Inflationsrate ist der Grund, weshalb »die Einführung einer gemeinsamen Währung eine genauere Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets auf Gemeinschaftsebene erforderlich macht« (Europäischer Rat 1997a: §1). Weder mögliche Interaktionseffekte individuellen Handelns noch der wechselseitige Einfluss zwischen einzelnen Politikfeldern werden dagegen betrachtet. Statt einer Neuordnung der Zuständigkeiten wird eine stärkere Überwachung der Einzelentscheidungen angemahnt. Gemäß dem Subsidiaritätsgrundsatz soll die vorwiegend nationale Zuständigkeit beibehalten werden. Das zentrale Koordinierungsgremium wird zukünftig der ECOFIN-Rat sein, der für die Verabschiedung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik zuständig ist. Sie stehen ihrerseits im Zentrum der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU.

Auf dem Wiener Gipfel des Europäischen Rates (Dezember 1998) wurde ein Bericht des Rates angenommen, der zur verstärkten Koordinierung im Rahmen der multilateralen Überwachung der Grundzüge aufruft. Sie soll Folgendes einschließen:

- genaue Beobachtung der volkswirtschaftlichen Tendenzen in den Mitgliedstaaten zur Sicherung einer dauerhaften Konvergenz;

- genaue Beobachtung der Wechselkursentwicklung des Euro und anderer EU-Währungen, da diese Entwicklungen generell als das Ergebnis aller anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu betrachten sind;
- verstärkte Überwachung der Haushaltslage und -politik der Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Vertrag und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt;
- Überwachung der Entwicklung der Nominal- und der Reallöhne mit Bezug auf die Grundzüge der Wirtschaftspolitik;
- genaue Prüfung der Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne, insbesondere in Bezug auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien und den Regelungen für den Austausch bewährter Praktiken;
- Beobachtung der strukturpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten in den Bereichen Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmarkt sowie der Kosten- und der Preisentwicklung, insbesondere soweit dadurch die Aussichten auf dauerhaftes nichtinflationäres Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen beeinträchtigt werden.

(Rat der Europäischen Union 1999: 93–94)

Während in allen diesen Bereichen eine »verstärkte Koordinierung« gewünscht wird, geschieht dies innerhalb der bestehenden Verfahren und Gremien.

Dies gilt mit einer Ausnahme. Schon bevor feststand, welche Staaten an der dritten Stufe der Währungsunion teilnehmen würden, beschloss man, für sie ein weiteres Abstimmungsgremium zu schaffen.²⁵ In der Euro-Gruppe, die in der Regel am Vorabend der ECOFIN-Sitzungen tagt, soll den teilnehmenden Staaten die Möglichkeit geboten werden, aus der Währungsunion resultierenden Abstimmungsbedarf zu klären. An diesen Treffen nehmen ebenfalls Vertreter der Kommission und der EZB teil. Gleichzeitig hob der Europäische Rat hervor, dass die Euro-Gruppe nicht in Konkurrenz zum ECOFIN-Rat treten dürfe. Sie solle ausschließlich als Forum für den Meinungsaustausch dienen, es dürfen keine bindenden Entscheidungen getroffen werden. Puetter (2003) argumentiert, dass gerade diese Unverbindlichkeit einen offenen Meinungsaustausch ermöglicht, weil auch gegenseitige Kritik nicht in eine Veröffentlichung einfließt, wie es etwa bei den Grundzügen der Fall ist (ähnlich Deutsche Bundesbank 2002: 34). Aus dieser Sicht sind die vertraglich erforderten Verfahren gerade nicht zu weich, sondern erscheinen im Gegenteil als zu hart. Erst die völlige Unverbindlichkeit erlaubt unverstellte Diskussion. Allerdings bleibt unklar, wie sich diese »deliberative Qualität« des Meinungsaustauschs in bindende Entscheidungen umsetzt, falls dies erforderlich erscheint.²⁶

Bei allen Formen weicher Koordinierung wird die Position der Regierungen gegenüber supranationalen Akteuren gestärkt. Je mehr der zusätzliche Koordinierungsbedarf betont wird, desto stärker gewinnen intergouvernementale Gre-

²⁵ Dies wurde vom Europäischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 beschlossen.

²⁶ So betonen Jacobsson/Vifell (2003: 23), dass Deliberation dort endet, wo nationale Interessen betroffen sind.

mien an Bedeutung. Mit der Aufwertung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik geht die Aufwertung des ECOFIN-Rates einher, und auch die Euro-Gruppe ist vor allem ein zwischenstaatliches Abstimmungsgremium. Darüber hinaus ist die Entwicklung der verschiedenen Koordinierungsverfahren, wie ihre Benennung nach den jeweiligen Tagungsorten deutlich macht, vor allem vom Europäischen Rat vorangetrieben worden. Seit dem Kopenhagener Gipfel 1993 war er es immer wieder, der neue Verfahren auf den Weg gebracht hat. In Lissabon schließlich machten die Staats- und Regierungschefs die offene Koordinierung zur »Chefsache«, indem sie dem Europäischen Rat eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion einräumten. Seitdem findet ein jährlicher Frühjahrsgipfel statt, auf dem eine einheitliche wirtschaftspolitische Strategie und entsprechende Folgemaßnahmen beschlossen werden (Europäischer Rat 2000: §7).

Der Zentralisierung wirtschaftspolitischer Koordinierungsverfahren folgte der Versuch, die verschiedenen Verfahren untereinander zu koordinieren. Schon der Europäische Rat in Barcelona hatte im März 2002 die Kommission aufgefordert, im Rahmen ihrer Bewertung der Beschäftigungsstrategie einen Vorschlag zu unterbreiten, wie die verschiedenen Verfahren aufeinander abgestimmt werden könnten. Vor allem der Ablauf der Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie die Verabschiedung des Beschäftigungspakets sollten synchronisiert werden, da sie bis dahin unverzahnt nebeneinander standen (Europäischer Rat 2002: §49). Diese Aufforderung war das Ergebnis wachsender Unzufriedenheit der Mitgliedstaaten, jährlich in großer Anzahl Berichte produzieren zu müssen. Sie drängten auf die Eindämmung der »Berichtsflut« (Interview XXI: 83–95).

In ihrer Mitteilung zur Straffung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung schlug die Europäische Kommission (2002c) daher folgende Anpassungen vor, die vom Rat angenommen wurden und seit 2003 umgesetzt werden: Der Verfahrensrhythmus ist, erstens, auf drei Jahre umgestellt worden. Dies vermeidet häufiges Neujustieren der Ziele. Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr jährlich ihre Aktionspläne vorlegen müssen, sondern nur noch alle drei Jahre. Zweitens, der Bewertung der Umsetzung kommt eine größere Bedeutung zu als der Vereinbarung neuer Ziele. Als Drittes gibt es nun einen vereinheitlichten kalendarischen Ablauf der Grundzüge sowie der Beschäftigungsstrategie. Er soll sicherstellen, dass die im Vertrag (126 [1] EGV) geforderte Übereinstimmung der Beschäftigungsstrategie mit den Zielen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik gegeben ist und Überschneidungen begrenzen. Die Absicht dieser Neuausrichtung der Verfahren sowie ihrer stärkeren Abstimmung aufeinander ist es, die in Lissabon festgelegten Ziele ins Zentrum zu stellen. Die Umstellung auf drei übergreifende Ziele und zehn Handlungsprioritäten in der Beschäftigungsstrategie stellt auch eine Rückbesinnung auf das ursprüngliche Ziel dar, nur allgemeine Zielvorgaben anstatt detaillierter Hand-

lungsanweisungen vorzugeben. Erst in der zukünftigen Umsetzung wird sich zeigen, ob nicht auch eine allgemeine Ermüdung aus der Vielfalt der Verfahren entstanden ist. Der umgestellte Rhythmus kann ebenso Ausdruck einer sich abschwächenden Dynamik sein, da die unterstützende Akteurkonstellation von Lissabon nicht mehr vorhanden ist.

Zudem werden die bestehenden Verfahren von immer neuen Initiativen überlagert, die für kurze Zeit Aufmerksamkeit auf sich ziehen. So griff die italienische EU-Präsidentschaft 2003 die bereits im Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung« (Europäische Kommission 1994: 96–103) genannten Vorschläge auf, durch vermehrte Investitionen in die Infrastruktur, die »Transeuropäischen Netze«, das Wirtschaftswachstum in der EU zu fördern. Mit dieser »EU-Wachstumsinitiative« sollen bis 2013 vor allem Investitionen in die Verkehrswege, Kommunikation sowie in Forschung und Entwicklung mit 50 bis 70 Milliarden Euro gefördert werden. Die Kofinanzierung durch private Investitionen wird als Ziel hervorgehoben. Allerdings bleibt unklar, weshalb dies zukünftig besser gelingen sollte als in der Vergangenheit. Von den fünfzehn geplanten Infrastrukturprojekten seit der Verabschiedung des Weißbuchs sind in den vergangenen zehn Jahren lediglich drei verwirklicht worden (FAZ 2003a).

Derartige Initiativen sind Ausdruck symbolischer Politik (siehe dazu Sarcinelli 1989). Da heute absehbar ist, dass die Ziele von Lissabon kaum und die Zwischenziele von Barcelona auf keinen Fall zu verwirklichen sind (OECD 2003c: 56–57) – angepeilt bis 2010 waren: Vollbeschäftigung, durchschnittliche europaweite Beschäftigungsquoten von 70 Prozent sowie der wachstumsstärkste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt zu werden –, muss mit einer erneuten Initiative sowohl das Festhalten an diesen Zielen als auch die Fähigkeit, sie zu erreichen, demonstriert werden. Gleichzeitig entlastet eine europäische Initiative nationale Regierungen. Für das Nichterreichen selbst gesteckter, feierlich proklamierter Ziele wird die fehlende Wachstumsdynamik in der gesamten EU verantwortlich gemacht. Es ist sicher kein Zufall, dass vor allem Deutschland, Frankreich und Italien die Initiative befürworteten (Die ZEIT 2003a: 21). Aus dieser Sicht muss zuerst die EU für Wachstum sorgen, bevor diese drei Staaten ihr Haushaltsdefizit korrigieren können. Das Problem ist kein nationales, sondern ein europäisches. Immer neue Initiativen sowie eine immer breitere Anwendung multilateraler Überwachung erwecken dort den Anschein gemeinsamer Politik, wo gerade kein Einvernehmen erzielt werden konnte (so auch Linsenmann/Meyer 2002: 293).

7.3.3 Was sagt die Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung?

Aus den letzten beiden Abschnitten ergibt sich kein eindeutiges Bild bezüglich der Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Koordinierung. Zum einen kann man eine Reihe von Gründen finden, weshalb die im Maastrichter Vertrag vorgesehenen, minimalen Koordinierungserfordernisse nicht automatisch zu den bestmöglichen Resultaten führen. Probleme kollektiven Handelns sowie die negativen Auswirkungen isolierter Entscheidungen können Ergebnisse produzieren, die unterhalb dessen liegen, was durch gezielte Verhandlungen erreichbar wäre. Politische Vereinbarungen unterliegen ihrerseits jedoch dem Problem der zeitlichen Inkonsistenz (*time inconsistency*), bei dem opportunistische Akteure in Abwesenheit von verbindlichen, präzisen und durchsetzbaren Regeln – dies sind die oben genannten Merkmale von *hard law* – einen Anreiz haben, ihre früheren Zusagen nicht einzuhalten (Majone 1996: 3). Meist wird die Annahme zeitlicher Inkonsistenz für die Begründung der Notwendigkeit einer unabhängigen Zentralbank benutzt. Nur sie garantiert die Glaubwürdigkeit einer auf Preisstabilität gerichteten Politik (Bernhard/Broz/Clark 2002: 693, 705).

Daneben wurde oben argumentiert, dass die wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU politischen Konjunkturzyklen unterliegt. Die Entscheidung für *soft* oder *hard law* folgt nicht nur aus dem Abwägen ihrer erwarteten Ergebnisse, sondern ebenso aus der vorangestellten politischen Kompromissbildung. Eine starke Übereinstimmung in den *causal beliefs* bei einer gleichzeitig günstigen Akteurkonstellation, die die Vereinbarung harter Regeln ermöglicht, bildet sich selten heraus. Bei den hier betrachteten Fällen war dies nur in Bretton Woods und im Vorfeld von Maastricht sowie beim SWP der Fall. Für die Fälle, in der eine solche Übereinstimmung nicht besteht, bieten unverbindliche Verfahren die Möglichkeit, sich zu einigen.

Ein erheblicher Teil der Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung bildet diese Überlegungen nicht ab, sondern konzentriert sich auf ihre tatsächlichen oder erhofften Effekte. Sie folgt damit dem Trend in der Europafor schung der letzten Jahre, sich auf die »Europäisierung« zu konzentrieren, das heißt, auf die Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale *policies*, *politics* oder *politiques*.²⁷ Besondere Aufmerksamkeit hat die OMK als Methode für wechselseitiges Lernen auf sich gezogen (Régent 2002: 20). Fast alle EU-Staaten stehen vor der Herausforderung, die Absorptionsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu erhöhen, um die Arbeitslosigkeit abzubauen und die Beschäftigungsquote zu erhöhen. Letzteres wird als notwendig erachtet, weil demografische Veränderungen die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme gefährden. Wenn die

27 Für eine Übersicht zu dieser Literatur siehe Featherstone (2003).

Anzahl der Transferleistungsbezieher gegenüber den Beschäftigten steigt, wird die Finanzierung ihrer Einkommen schwieriger. Da jedoch die Unterschiede zwischen den Ländern groß sind, können keine einheitlichen Lösungen vorgeschlagen werden. Deshalb setzt die OMK nicht auf Harmonisierung, sondern stattdessen auf die Bereitschaft, voneinander zu lernen (Pochet/de la Porte/Room 2001: 293). Somit wird angenommen, die Hauptschwierigkeit nationaler Politik läge weniger in der Umsetzung, sondern vielmehr darin, wirkungsvolle Maßnahmen kennen zu lernen.

Lernprozesse sollen durch die Auseinandersetzung mit abweichenden Sichtweisen, die etablierte Meinungen und national unkontroverse Verhaltensweisen infrage stellen, den erhöhten Begründungsdruck eigener Entscheidungen und die damit einhergehende Reflexion ihrer Grundlagen sowie durch eine breitere Einbindung gesellschaftlicher Interessen angestoßen werden (Trubek/Mosher 2003: 47). Diese Erwartungen wurden auch in einigen der durchgeführten Interviews bestätigt. Empirische Studien weisen jedoch darauf hin, dass die Voraussetzungen für derartige Lernprozesse oft nicht erfüllt sind. Jacobsson und Schmid (2002) stellen für die Beschäftigungsstrategie eine geringe Einbindung gerade der Akteure fest, die in den von ihnen untersuchten Ländern, Dänemark und Schweden, für die Arbeitsmarktpolitik zuständig sind. Die Teilnahme an der europäischen Diskussion wird als »diplomatic mission« wahrgenommen, bei der das Ziel ist, das eigene Land möglichst positiv darzustellen. Sie hat nur geringen Einfluss auf die nationalen Entscheidungsabläufe (Jacobsson/Schmid 2002: 87). Auch zwei Studien zur Wirkung der Beschäftigungsstrategie auf die deutsche Politik finden nur dort einen Einfluss, wo die Regierung ohnehin Maßnahmen plante. Sie kann einen »Verstärkereffekt« haben (Ostheim/Zohlnhöfer 2002: 30).²⁸ Büchs und Friedrich (2004) sehen im deutschen Umgang mit der Beschäftigungsstrategie einen vor allem bürokratischen Prozess, der parallel zur eigentlichen Politikformulierung läuft. Der Voluntarismus der Verfahren erzwingt keine Wirkung, sondern ist auf die Bereitschaft nationaler Akteure angewiesen, diese Ziele aufzugreifen. Deshalb kann keine einheitliche Wirkung erwartet werden. De la Porte und Pochet (2002c: 40) finden in Übereinstimmung mit diesem Argument die stärksten Effekte in Ländern, bei denen die nationale Strategie ohnehin mit den Zielen der europäischen Leitlinien übereinstimmte.

28 Eine Ausnahme sehen die Autoren im »Paradigmenwechsel« in der Frühverrentungspolitik, der im Bündnis für Arbeit beschlossen wurde. Dieser wurde, so ihre Einschätzung, durch die europäischen Vorgaben mitbewirkt. In der Abschlusserklärung des 7. Spitzengesprächs des Bündnisses für Arbeit wird bei der Begründung des Paradigmenwechsels auf die seit längerer Zeit geübte Kritik an der Frühverrentung auf europäischer Ebene hingewiesen (Bündnis für Arbeit 2001).

Die positiven Befunde darüber, ob mit weicher Koordinierung tatsächlich Lernprozesse angestoßen werden, sind bisher gering. So stellt Radaelli (2003: 9) in einem Übersichtsartikel zur OMK fest, dass ihre Effekte bisher begrenzt geblieben sind. Dennoch beharrt er auf dem Potenzial der offenen Methode, würde sie nur in idealer Form angewandt, »besseres Regieren« zu ermöglichen:

It is possible to detect an ideal-type of the method. In its ideal-typical form, the OMC is a new mode of governance. This is due to the main features of the method, such as participation, the approach to problem-solving, the ways in which knowledge and learning are created and diffused within networks of political, bureaucratic, and social actors. In its ideal-typical format, open coordination has considerable potential: it can deliver »better governance«. In this sense, it is not a second-best option to hard legislation. It is a better way forward. The lack of hard sanctions is not a problem in a governance architecture based on incentives for learning. (Radaelli 2003: 52)

In diesem Zitat wird deutlich, wie die Konzentration auf mögliche Effekte der OMK, allen voran: *policy learning*, als Begründung für weiche Politikkoordination dient. Nun lässt sich gegen das Ziel, voneinander zu lernen, nichts einwenden. Allerdings wird mit ihm unausgesprochen angenommen, dass eine weiter gehende Koordinierung nicht erforderlich ist. Nur wenige Autoren beschäftigen sich mit der Frage, wozu eine europäisch koordinierte Politik gebraucht werden könnte (zum Beispiel Ardy/Begg 2001; Begg 2002). Damit akzeptiert die Literatur zur offenen Methode die politisch vorgegebene Aufteilung von harter, weicher oder gar keiner Koordinierung. Der ausschließliche Blick auf die Wirkung der OMK vernachlässigt die politischen Ursachen ihrer Entstehung. Wenn die deliberativen Eigenschaften weicher Koordinierung hervorgehoben (Eberlein/Kerwer 2002) oder ihre Inhalte als Alternative zum Neoliberalismus bezeichnet werden (Jenson/Pochet 2002: 25), bleiben der in Maastricht festgelegte wirtschaftspolitische Rahmen sowie die stärkere institutionelle Verankerung der Austeritätspolitik ausgeblendet. Die Literatur zur Offenen Methode der Koordinierung nimmt sich, indem sie diese verengte Perspektive akzeptiert, die Möglichkeit zu fragen, welche widersprüchlichen Folgen die politische Logik der Wahl verschiedener Koordinierungsinstrumente hat und ob sie mit den in Lissabon beschlossenen Zielen vereinbar sind.

7.4 Widersprüche wirtschaftspolitischer Koordinierung

Die Europäische Währungsunion unterscheidet sich in der Frage, welche Form der Konkurrenz durch sie gefördert wird, grundsätzlich vom internationalen Währungssystem, das in Bretton Woods angestrebt wurde und zwischen 1958

Tabelle 7-3 Mundells wirtschaftspolitisches Trilemma in drei Währungsregimen

	Wirtschaftspolitische Optionen		
	Kapitalmobilität	eigenständige Geldpolitik	feste Wechselkurse
Bretton Woods (1958–1971)	nein (niedrig)	ja	ja
Europäische Währungsschlange (1973–1979)	ja (ansteigend)	ja	nein (misslungen)
Europäische Währungsunion (seit 1999)	ja (hoch)	nein	ja

Quelle: Mit einigen Änderungen übernommen von McNamara (1999: 53).

und 1971 bestand. Während der Kompromiss des *embedded liberalism* darin lag, den Wohlfahrtsstaat dem Wettbewerb zu entziehen, wird auch er in der Währungsunion zum Standortfaktor. Diese Verschiebung lässt sich anhand Mundells (1960) *assignment problem* verdeutlichen (siehe Abschnitt 4.3.1). Es besteht darin, dass nur zwei von drei Zielen gleichzeitig verwirklicht werden können: Kapitalmobilität, eigenständige Geldpolitik und feste Wechselkurse. Tabelle 7-3 zeigt den Unterschied zwischen dem Bretton-Woods-System, der Europäischen Währungsschlange sowie der Währungsunion.

Indem Bretton Woods sowohl eine eigenständige Geldpolitik als auch Kapitalverkehrskontrollen erlaubte, konnten Regierungen die Nachfrage steuern und Wohlfahrtsstaaten aufbauen, ohne Kapitalflucht oder eine verminderte Wettbewerbsfähigkeit fürchten zu müssen. Die Währungsunion verschärft dagegen den Wettbewerb um mobile Faktoren. Da die Geldpolitik nicht mehr zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit oder geringes Wirtschaftswachstum eingesetzt werden kann, und Wechselkursanpassungen nicht genutzt werden können, um einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit auszugleichen, erhöht sich der Standortwettbewerb. Jessop (1993: 18) bezeichnet diesen Unterschied als den Übergang vom »Keynesian Welfare State« zum »Schumpeterian Workfare State«. Der Wettbewerbsdruck erfasst nach der Wirtschafts- nun auch die Sozialpolitik.²⁹

Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik verzichtet zugunsten weicher Koordinierung auf gemeinsame Mindeststandards. Multilaterale Überwachung kann als Versuch verstanden werden, Unterbietungswettbewerbe in der

29 Siehe auch die Darstellung von Scharpf (2000a). Er beschreibt den erhöhten Wettbewerbsdruck wie folgt: »Instead, and most obviously within the European Monetary Union, each product – and in the extreme, each job – must now earn its full costs of production plus an adequate rate of return on capital at internationally uniform prices. For governments and unions that implies that the employment risks associated with strategies aiming at the »de-commodification of labor« [Esping-Andersen 1990] have greatly increased« (Scharpf 2000a: 73).

Sozialpolitik abzuwenden (Scharpf 2002b: 87). Der wechselseitige Informationsaustausch sowie multilaterale Diskussionen sollen verhindern, dass nationale Wettbewerbskoalitionen gebildet werden, die Wettbewerbsvorteile durch Sozialabbau anstreben. Allerdings enthält die Offene Methode der Koordinierung keine über *shaming* hinausgehenden Mittel, die ein solches Verhalten verhindern. Regierungen, die mit diesen Zielen nicht übereinstimmen oder sich von ihnen abwenden, können ungehindert einen anderen Weg einschlagen. Die OMK gibt kein verbindliches Gleichgewicht zwischen »fördern und fordern« vor. Die im Oktober 2003 getroffene Vereinbarung zwischen der niederländischen Regierung und den Sozialpartnern, Reformverzicht gegen Lohnverzicht einzutauschen (FAZ 2003c, 2003d), stellt einen – zumindest kurzfristigen – Ersatz zum Ziel dar, Beschäftigungswachstum durch Reformen anzuregen. Sie widerspricht aber der Lissabon-Strategie, die den reinen Kosten- durch einen Qualitätswettbewerb ersetzen wollte.

Gemeinsame Mindeststandards, wenn nötig für Ländergruppen abgestuft, könnten einen Unterbietungswettbewerb verhindern. Aber weder in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik noch in der Unternehmensbesteuerung gibt es Regeln, die eine Mindesthöhe an sozialem Schutz beziehungsweise an Besteuerung vorschreiben. Auch in der Lohnpolitik gelingt, wie oben angesprochen, keine länderübergreifende Abstimmung. Die Folge der europäischen Integration sind in diesen Bereichen reduzierte Wahlmöglichkeiten zur Gestaltung mitgliedstaatlicher Politik. Die weiche Koordinierung überwindet die Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration nicht.

Neben den Leerstellen wirtschaftspolitischer Koordinierung – ihre Abwesenheit in einigen Bereichen sowie zwischen Politikfeldern, die sich allein aus funktionalen Überlegungen nicht erklären – besteht eine Reihe von Widersprüchen in den heutigen Verfahren (siehe Abschnitt 7.3.1). So ist unklar, obwohl in der wissenschaftlichen Literatur »Lernen« als ihr Ziel genannt wird, welche Aufgabe die Offene Methode der Koordinierung hat (Radaelli 2003: 27–30). Eine Reihe potenziell konfligierender Ziele lassen sich nennen. (1) Die Notwendigkeit der OMK wird einerseits mit den Unterschieden zwischen den europäischen Wohlfahrtsstaaten begründet, andererseits soll sie längerfristig Konvergenz in Teilbereichen herbeiführen (Trubek/Mosher 2001: 15). (2) Der weichen Koordinierung wohnt eine Spannung zwischen der Depolitisierung und Politisierung der Verfahren inne. Während mit einer immer größeren Zahl von *benchmarks*, quantitativen Zielvorgaben sowie Umsetzungsberichten versucht wird, eine objektive Überprüfung möglich zu machen, wird gleichzeitig als Vorteil der Verfahren ihr gegenüber der OECD weniger technokratischer, kontextualisierter Charakter hervorgehoben (Visser 2002: 3–4). (3) Seit Lissabon soll die OMK die EU zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt machen. Dem

steht der Anspruch entgegen, durch sie das »soziale Europa« aufzubauen (de la Porte/Pochet 2002a). Beide Ziele können zwar zum Teil gleichgerichtet sein, deckungsgleich sind sie aber nicht. (4) In der Währungsunion verschärft sich zum einen der Standortwettbewerb, die Konkurrenz zwischen Regionen intensiviert sich. Zum anderen sind die Mitgliedstaaten zur Abstimmung ihrer Politik aufgefordert. Es ist nicht klar, ob das Ziel der OMK eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit des gesamten Wirtschaftsraums der EU gegenüber anderen Wirtschaftsregionen ist, oder ob jedes Mitgliedsland seine Wettbewerbsposition vis-à-vis den anderen stärken soll. Die Ziele der beiden letztgenannten Punkte stehen vor allem dann in Widerspruch zueinander, wenn (5) nicht verhindert wird, dass Wettbewerbsvorteile auch über Steuer- oder Lohnsenkungen einlösbar sind. Während angenommen wird, die Konkurrenz zwischen Wohlfahrtsstaaten führe zu Effizienzgewinnen, die nicht auf Kosten der Gerechtigkeit gingen – Levy (1999) nennt dies die Umwandlung von »vice into virtue« – beschreibt dies nicht die einzige Möglichkeit, mit gestiegener Konkurrenz umzugehen. Das voluntaristische Verfahren der Beschäftigungsstrategie steht weder dem Umbau des Wohlfahrtsstaates noch seinem Abbau im Wege.

Wenn man das Ziel ernst nimmt, in Europa den »wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu schaffen, ist eine Vorstellung darüber notwendig, in welchen Bereichen der Wettbewerb intensiviert werden muss, um über Konkurrenzmechanismen bessere Qualität zu erreichen, und welche Bereiche ihm entzogen werden. Ein Qualitätswettbewerb ist anspruchsvoller als ein reiner Kostenwettbewerb, der letztere kann deshalb leicht an die Stelle des ersten treten. In der EU gibt es im Moment keine klare Übereinstimmung über das gewünschte Verhältnis von Konkurrenz und Kooperation. Dies ist deshalb der Fall, weil Verfahren weicher Koordinierung nicht vorwiegend wegen ihrer Wirkung gewählt werden – noch eher in der Hoffnung auf eine nur geringe Wirkung –, sondern weil sie Kompromisse in der Abwesenheit substanzieller Übereinstimmung erlauben. Auch Gegner der Europäischen Beschäftigungsstrategie konnten ihr zustimmen, gerade weil die angenommene Wirkung gering war. Die politische Logik der Wahl weicher Verfahren führt deshalb nicht automatisch zu einem konsistenten Gesamtbild wirtschaftspolitischer Koordinierung.

7.5 Schlussfolgerungen

Die Entscheidung für weiche oder harte Koordinierung folgt keiner klaren ökonomischen Logik. Selbst wenn man die Minimalanforderungen der monetaristischen Theorie zugrunde legt, resultieren aus der Zentralisierung der Geldpoli-

tik Probleme kollektiven Handelns sowie der vertikalen Abstimmung. Während jedoch verbindlichere Verfahren oder weitere Souveränitätstransfers zu Legitimationsschwierigkeiten führen würden, birgt der Versuch einer stärkeren *Ex-ante*-Koordinierung die Gefahr opportunistischen Verhaltens. Aus diesen widerstreitenden Argumenten lässt sich kein Entwurf für eine ideale Aufgabenverteilung oder Koordinierung ableiten. Die Unsicherheit in der wissenschaftlichen Literatur wird in der Praxis wirtschaftspolitischer Koordinierung gespiegelt. So urteilt Pisani-Ferry (2002: 235): »Existing statements do not suggest that the ECOFIN has reached an operational consensus on whether, why, and when coordination is necessary, nor that it has defined a *modus operandi* to implement it.« Um dieser Ungewissheit zu begegnen, greifen die EU-Staaten immer häufiger auf das klassische Instrumentarium internationaler Organisationen zurück: Sie entscheiden sich für die multilaterale Überwachung ihrer Politik.

Der wirtschaftspolitische Konsens von Maastricht hat sich aufgelöst, ohne dass ein neuer ihn ersetzt. Dies zeigt sich an der Kontroverse um den Stabilitäts- und Wachstumspakt ebenso wie an den Schwierigkeiten, sich auf eine Europäische Beschäftigungspolitik zu einigen. Die zunehmende Heterogenität in der EU-Mitgliedschaft verringert die Wahrscheinlichkeit umfassender inhaltlicher Übereinstimmung. An ihre Stelle tritt die Einigung auf voluntaristische Verfahren. Weiche Koordinierungsverfahren wurden in den neunziger Jahren deshalb eingeführt, weil sich in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik keine Übereinstimmung in den *causal beliefs* herstellen ließ und kein Akteur seine Position gegen die anderen durchsetzen konnte. Dies kontrastiert zur Situation vor Maastricht, in der sich sowohl ein Konsens über die Gestaltung der Währungsunion entwickelte als auch eine günstige Akteur- und Machtkonstellation bestand. Wie der historische Vergleich zeigt, bleibt eine derartige Übereinstimmung von »Macht« und »Ideen« die Ausnahme. Die beiden Fälle, Bretton Woods und Maastricht, fielen mit außergewöhnlichen historischen Umbrüchen zusammen, die, so darf man spekulieren, Entscheidungen ermöglichten, die ohne sie unwahrscheinlich geblieben wären.

Kapitel 8

Zwischen internationalen Zielen und nationalen Entscheidungen

Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Beobachtung, dass die Europäische Union in den neunziger Jahren verstärkt weiche Koordinierungsverfahren zur Abstimmung der Politik ihrer Mitgliedstaaten verwendet. Zuerst in der Wirtschafts-, dann in der Arbeitsmarktpolitik führt sie die multilaterale Überwachung nationaler Politik ein. Der Lissabonner Gipfel erhebt schließlich das Verfahren der Europäischen Beschäftigungsstrategie als »Offene Methode der Koordinierung« in den Rang eines neuen Politikinstruments, das inzwischen auf weitere Bereiche angewendet wird. Entgegen weit verbreiteten Auffassungen konnte nachgewiesen werden, dass die EU dabei auf das klassische Instrumentarium internationaler Organisationen zurückgreift. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Internationale Währungsfonds nutzen seit langem ähnliche Verfahren zur Überwachung der Wirtschaftspolitik ihrer Mitglieder. Das zentrale Merkmal multilateraler Überwachung ist, dass zwar international vereinbarte Ziele in Form eines Verhaltenskodexes bestehen, die Entscheidungen für dessen Umsetzung aber ausschließlich national getroffen werden. Internationale Organisationen beobachten und analysieren die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer und berichten regelmäßig darüber. Auf dieser Grundlage findet anschließend die multilaterale Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten statt. Gegenseitige Überwachung und *peer pressure* sollen dafür sorgen, dass Regierungen sich gemäß den internationalen Zielen verhalten und keine Politik auf Kosten anderer Staaten betreiben.

OECD und IWF führten ihre Verfahren multilateraler Überwachung in der heutigen Form in Zeiten der Schwäche ein. In Abwesenheit substanzieller Übereinkunft ermöglichte der Rückgriff auf sanktionslose Koordinierung einen Kompromiss. Lässt sich ein inhaltlicher Konsens nicht erzielen, einigen sich Regierungen stattdessen auf Überwachungsverfahren. Die Zusammenarbeit kann fortgesetzt werden, ohne dass die Beteiligten von ihren Positionen abweichen müssen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, weshalb die EU, die in anderen Bereichen weit gehende Entscheidungsbefugnisse gewinnen konnte und in mancher Hinsicht einem föderalen Staat ähnelt, zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik auf die gleichen Instrumente angewiesen ist. Sie führt diese

Verfahren nicht etwa in einer Stagnationsphase der Integration ein, sondern zeitgleich mit der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion. Daher lautet die zentrale Frage, weshalb die EU in der Geldpolitik die Entscheidungsbefugnisse eines Staates erhält, aber in der Wirtschaftspolitik eine internationale Organisation bleibt. Was erklärt die asymmetrische wirtschaftspolitische Integration in Europa?

8.1 Drei Vergleiche

Ausgehend von der beobachteten Übereinstimmung der Koordinierungsverfahren unterschiedlicher Organisationen wurden drei Leitfragen verfolgt:

- Warum benutzen unterschiedliche Organisationen die gleichen Instrumente der Politikkoordination?
- Weshalb greift dieselbe Organisation – die Europäische Union – in der Wirtschaftspolitik auf unterschiedliche Verfahren zur Abstimmung nationaler Politik zurück?
- Welche Faktoren bestimmen die Einführung multilateraler Überwachung in den drei Organisationen?

Diese Fragen lassen sich der Methode der Übereinstimmung, der Differenzmethode und dem Längsschnittvergleich zuordnen. Eingebunden in eine historisch-institutionalistische Narration bestimmen sie den Aufbau des Buches. Ausgangspunkt war der Blick auf den gemeinsamen Ursprung der drei Organisationen in der Nachkriegszeit. Ihre Entstehung erfolgte sequenziell und in Reaktion auf Misserfolge der schon bestehenden Organisationen. Nur vor dem Hintergrund der historischen Abfolge der Ereignisse lässt sich verstehen, weshalb die europäische Integration von Beginn an mit Souveränitätstransfers einherging. Die französische Regierung sah in der sektoralen Vergemeinschaftung durch die Montanunion die einzige Chance, dauerhaft die Ressourcen des Ruhrgebiets kontrollieren und für den Aufbau der eigenen Industrie nutzen zu können. Sie akzeptierte den Verlust eigener Souveränität erst, nachdem ihre bis dahin verfolgte Deutschlandpolitik an den konkurrierenden Interessen Großbritanniens und der USA gescheitert war. Dennoch prägten die so entstandenen Institutionen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl die weitere Integrationsgeschichte. Die Entscheidungsbefugnisse supranationaler Akteure unterschieden die Europäischen Gemeinschaften von anderen, vorwiegend intergouvernementalen Organisationen. Die Gemeinschaftsmethode markierte in der Vergangenheit die Trennlinie zwischen europäischer Integration und traditi-

oneller zwischenstaatlicher Kooperation. Dieser Unterschied führt zu der Frage, weshalb die EU-Staaten in den neunziger Jahren dennoch auf die »OECD-technique« zur wirtschaftspolitischen Koordinierung zurückgreifen.

Neben den Unterschieden zwischen den Organisationen, die nicht nur den Grad an Supranationalität, sondern auch die Anzahl, Homogenität und Verflechtung der Mitglieder betreffen, ist die Frage entscheidend, in welchem Kontext die Organisationen multilaterale Überwachung einführen. Reagierten sie mit dem gleichen Instrument womöglich auf die gleichen Anforderungen? Doch der wirtschaftliche Kontext hätte unterschiedlicher kaum sein können. Die OECD begann mit den *Economic Surveys*, als der keynesianische Nachkriegskonsens noch bestand, die Kapitalmobilität gering war und das internationale Währungssystem eine Phase stabiler Wechselkurse durchlebte. Die Aufgabe internationaler Organisationen bestand darin, Friktionen an den Schnittstellen nationaler Ökonomien zu verringern. Die nationale wirtschaftliche Entwicklung erschien planvoll gestaltbar.

Kaum eines dieser Merkmale war noch vorhanden, als die Mitgliedstaaten des Internationalen Währungsfonds jährliche Artikel-IV-Konsultationen einführen. Die ansteigende Kapitalmobilität erschwerte ab Ende der sechziger Jahre sowohl die Nachfragesteuerung als auch die Beibehaltung fester Wechselkurse. In der Folge brach das Bretton-Woods-System auseinander. Die Ausweitung multilateraler Überwachung auf alle Mitgliedstaaten war die Antwort auf anhaltende Meinungsunterschiede über die Vorteile fester oder flexibler Wechselkurse. Als man sich Mitte der siebziger Jahre auf das *second amendment* der Gründungsverträge einigte, ging die lange währende Phase starken Wirtschaftswachstums zu Ende, die Arbeitslosigkeit stieg und nationale Regierungen nahmen Abschied vom Keynesianismus.

Der Umschwung zur Angebotspolitik, der sich in Europa endgültig in den achtziger Jahren vollzog – am dramatischsten in Frankreich unter der Präsidentschaft Mitterrands –, ermöglichte eine Wiederbelebung der europäischen Integration. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde der Gemeinsame Markt, mit dem Maastrichter Vertrag die Währungsunion auf den Weg gebracht. In dieser Phase vorbildloser wirtschaftlicher Integration beschlossen die EU-Staaten die Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik durch wechselseitige Überwachung. Als die wirtschaftliche Interdependenz am weitesten vorangeschritten war, griffen sie auf die Instrumente von OECD und IWF zurück.

Ein radikal veränderter ökonomischer Kontext sowie die Unterschiede zwischen den Organisationen machen die Einführung weicher Koordinierungsverfahren in der EU zu einem Puzzle, das sich nicht aus den funktionalen Erfordernissen der Währungsunion ableiten lässt. Auch die Unterschiede in ihrer Anwendung rechtfertigen nicht, den EU-Verfahren eine völlig andere Qualität zuzusprechen.

Jenseits der Beschreibung als »OECD-technique« lassen sich sechs gemeinsame Merkmale der Überwachungsverfahren nennen:

1. die Definition internationaler Ziele in einem gemeinsamen Verhaltenskodex;
2. deren ausschließlich nationale Umsetzung, über die
3. das Sekretariat der Organisation nach bilateralen Konsultationen berichtet;
4. die multilaterale Diskussion nationaler Politik durch die Mitgliedstaaten mit dem Ziel, *peer pressure* auszuüben;
5. Ausdruck des Gruppendrucks sind die Empfehlungen, die an die Regierungen gerichtet werden;
6. schließlich werden die Ergebnisse der Diskussion veröffentlicht, um die Aufmerksamkeit nationaler Öffentlichkeiten auf sie zu lenken.

Die genannten Merkmale kennzeichnen ein allgemeines Modell multilateraler Überwachung, das dieses Politikinstrument von anderen abhebt. Gleichzeitig lässt sich anhand der Ausprägung einzelner Merkmale in den verschiedenen Verfahren darstellen, wo Unterschiede in ihrer Anwendung liegen. Dabei wird deutlich, dass die EU, dicht gefolgt von der OECD, multilaterale Überwachung besonders stringent anwendet. Sie steigert über Nationale Aktionspläne, Indikatoren und Umsetzungsberichte die Selbstverpflichtung der Regierungen und erhöht den Gruppendruck. Dennoch bleibt der Unterschied zwischen den Organisationen ein gradueller.

Der Vergleich der Veröffentlichungen der Organisationen ergibt darüber hinaus, dass in den Empfehlungen zur Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik ein hohes Maß an Übereinstimmung herrscht. Die Gegenüberstellung der OECD als liberale Expertenorganisation einerseits und der EU als Verteidigerin des Sozialstaates andererseits lässt sich nicht aufrechterhalten. Im Gegenteil, beide Organisationen haben sich in den letzten Jahren inhaltlich angenähert. Ihre Empfehlungen stimmen heute in wesentlichen Punkten überein. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man die Grundzüge der Wirtschaftspolitik in den Vergleich der arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen einbezieht. Hier betreibt die EU nicht bloß *governance by objectives*, sondern fordert die Liberalisierung der Arbeitsmärkte. Dagegen trifft zu, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien – sie sind den Grundzügen untergeordnet – in den geforderten Maßnahmen vage bleiben. In der bestehenden Literatur wird dieser Zusammenhang unzureichend beachtet.

Blickt man auf die Entwicklung verschiedener wirtschaftspolitischer Koordinierungsverfahren in der Europäischen Union seit Maastricht, zeigt sich, dass die Entscheidung für harte beziehungsweise weiche Koordinierung keiner funktionalen Notwendigkeit folgt. Das entstandene Muster birgt Widersprüche und lässt sich eher politisch als ökonomisch erklären. Die Wahl weicher Ko-

ordinierungsverfahren ist besonders dann attraktiv, wenn keine Übereinstimmung über die angemessene Politik besteht, Regierungen ihre Kompetenzen verteidigen und kein Akteur seine Position gegen die der anderen durchsetzen kann. Schon Erprobtes auf andere Bereiche auszuweiten, reduziert die Ungewissheit über mögliche Folgen und erleichtert die Zustimmung. Nachdem in der Wirtschaftspolitik multilaterale Überwachung eingeführt worden war, ließ sich diese in abgeschwächter Form auf die Arbeitsmarktpolitik übertragen. Das dort angewandte Verfahren stand seinerseits Pate für die Offene Methode der Koordinierung, die – ohne Grundlage in den Verträgen – auf weitere, vor allem sozialpolitische Politikfelder übertragen wurde. Deren Institutionalisierung bleibt ebenso gering wie die Verbindlichkeit. Ihr Voluntarismus macht sie zudem anfällig, unter veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen neu definiert zu werden oder gänzlich zu verschwinden.

Die EU-Staaten benutzen in der Wirtschaftspolitik verschiedene Koordinierungsverfahren, weil die Übereinstimmung von Ideen und Macht in Maastricht auf die Gestaltung der Währungsunion beschränkt blieb. Der monetaristische Konsens traf mit einer historischen Umbruchsituation zusammen, die die Kooperationsbereitschaft nationaler Regierungen verstärkte. Die bis dahin an widerstreitenden Interessen gescheiterte Entscheidung für die Währungsunion wurde möglich. In anderen Politikfeldern wiederholte sich diese Konstellation nicht, und es mussten Verfahren gefunden werden, die den divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten gerecht wurden. Die neue Unverbindlichkeit multilateraler Überwachung war das Instrument, diese miteinander zu verbinden.

8.2 Der diskrete Charme neovoluntaristischer Politik

Der historische Vergleich mit anderen internationalen Organisationen ergibt, dass die Europäische Union dem gleichen Grundproblem gegenübersteht: Nationale Regierungen verteidigen ihre Entscheidungskompetenzen. Vergemeinschaftung bleibt dagegen die Ausnahme, die es zu erklären gilt. Die hier analysierten Fälle verweisen darauf, dass nur selten übereinstimmende Ideen mit einer durchsetzungsfähigen Akteurkoalition zusammentreffen. Ist dies der Fall, entstehen internationale Institutionen mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit, Präzision und delegierter Entscheidungsmacht (Abbott et al. 2000). Sowohl das Bretton-Woods-Abkommen als auch die Europäische Währungsunion sind durch die Wahl verhältnismäßig harter Regeln gekennzeichnet. Mit der Europäischen Zentralbank garantiert ein institutionell besonders abgesicherter Akteur Geldwertstabilität. Dies steht in starkem Kontrast zur EU-Wirtschaftspolitik

insgesamt. Hier konnte keine übereinstimmende Zieldefinition erreicht werden, folglich blieb die Vergemeinschaftung aus. Lediglich in der Haushaltspolitik besteht ein Verfahren, dass ein Fehlverhalten der Mitgliedstaaten mit Sanktionen belegen kann. Allerdings, dies hat die Auseinandersetzung um den Stabilitäts- und Wachstumspakt gezeigt, ist die Androhung von Strafen nur wirkungsvoll, wenn diese auch durchgesetzt werden können. In angrenzenden Feldern der Wirtschaftspolitik einigten sich die EU-Staaten an Stelle von verbindlichen Regeln auf die gegenseitige Überwachung ihrer Politik.

Dieses Muster gleicht dem der anderen Organisationen. Auch beim Übergang von der OEEC zur OECD bestand keine Einigkeit darüber, welche Kompetenzen und Aufgaben die neue Organisation haben sollte. Da die Interessen der beteiligten Staatengruppen unterschiedlich waren, vereinbarte man, dass die OECD künftig die Wirtschaftspolitik überwachen und über sie Bericht erstatten sollte. Die weiche Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch multilaterale Überwachung blieb übrig, nachdem sich die Regierungen sowohl der Sanktionsmöglichkeiten als auch des Liberalisierungskodexes der Vorgängerorganisation entledigt hatten. Ebenso entstanden die mit dem *second amendment* der Gründungsverträge eingeführten Artikel-IV-Konsultationen des IWF in Reaktion auf anhaltende Meinungsunterschiede über die Gestaltung des internationalen Währungssystems, nachdem das Bretton-Woods-System wenige Jahre zuvor zusammengebrochen war. Die multilaterale Überwachung mitgliedstaatlicher Politik sollte die Zeit überbrücken, bis neue Regeln vereinbart waren. Die gewählten Formulierungen und Verfahren stellten einen Kompromiss dar, der nur mühsam die grundlegenden Meinungsunterschiede vor allem Frankreichs und der USA überbrücken konnte.

Für alle drei Organisationen gilt, dass nicht die Effektivität der Verfahren ihre Wahl bestimmt, sondern die für Regierungen vorteilhaften Eigenschaften. Der Voluntarismus unverbindlicher Verfahren macht sie zustimmungsfähig:

1. *Soft law* erleichtert die Kompromissbildung trotz unterschiedlicher Auffassungen. Die Zustimmung zu weichen Koordinierungsverfahren kann damit das Scheitern internationaler Verhandlungen verhindern.
2. Die sanktionslose Überwachung nationaler Entscheidungen minimiert das Risiko nichtintendierter Folgen internationaler Vereinbarungen. Gerade in der EU, bei der in der Vergangenheit sowohl die Kommission als auch der Gerichtshof Initiativrecht und Entscheidungsbefugnisse geschickt nutzten, verhindert der Rückgriff auf die stärker intergouvernementale Zusammenarbeit der OMK den Kontrollverlust der Regierungen. Die Kommission erfüllt dagegen die Servicefunktion des Sekretariats einer internationalen Organisation. Sie arbeitet den Mitgliedstaaten zu.

3. Gleichzeitig erhöht ein unverbindliches Koordinierungsverfahren die Handlungsoptionen der Regierungen. Sie können ihre privilegierte Scharnierposition zwischen nationaler und internationaler Ebene nutzen und bei Bedarf darauf verweisen, dass ihnen die Hände durch Verpflichtungen auf dieser oder jener gebunden sind. Nationale Entscheidungen können internationalisiert und der Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit entzogen werden. Widersprechen die Vorgaben der Organisationen den eigenen Zielen, lassen sie sich jedoch ignorieren.
4. Der Souveränitätstransfer bleibt bei diesen Verfahren gering. Diese Form internationaler Kooperation ist frei von Legitimitätsverlusten, da nationale Entscheidungsbefugnisse unberührt bleiben. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass weiche Koordinierung die Diskrepanz zwischen gesellschaftlicher und politischer Denationalisierung beziehungsweise negativer und positiver Integration nicht überwindet.

Legt man eine vergleichende Perspektive zugrunde, muss man ein für die Offene Methode der Koordinierung ernüchterndes Fazit ziehen. Sie ist weder neu noch verspricht sie eine gegenüber anderen Instrumenten höhere Effektivität. Weiche Koordinierung wird gewählt, wenn die Ideen und Interessen der Regierungen divergieren, keine substanzielle Übereinkunft erzielt wird, Kompetenztransfers und verbindliche Regeln unmöglich sind, aber die beteiligten Regierungen die Zusammenarbeit dennoch nicht aufgeben möchten. Die Leistung unverbindlicher Verfahren besteht gerade darin, dass sie eine Einigung ermöglichen, obwohl keine Übereinstimmung der Ziele besteht. Angesichts dieser Voraussetzung sollte man keine allzu großen Erwartungen an die Wirksamkeit dieser Verfahren richten.

8.3 Schlussfolgerungen

Der historische und internationale Vergleich legt eine vom Forschungsstand abweichende Interpretation der EU-Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik nahe. Sowohl die Neuheit als auch die Effektivität der in den letzten Jahren entstandenen Koordinierungsverfahren wird überschätzt. So ist die Offene Methode der Koordinierung nur für die Europäische Union ein neues Politikinstrument. In anderen internationalen Organisationen werden weiche Formen der Politikkoordination schon seit langem benutzt. Multilaterale Überwachung kann eingesetzt werden, wenn die Staaten nicht zur Abgabe von Entscheidungsbefugnissen an internationale Organisationen bereit sind. Sie belässt das Entscheidungsprärogativ bei den nationalen Regierungen. Eine solche Koordinierung ist institutio-

nell anspruchslos. Sie verlangt bloß, dass sich Staaten bereit erklären, ihre Entscheidungen beobachten zu lassen. Aus Überwachung und Diskussion folgen jedoch weder der Zwang zu Änderungen noch Sanktionen. Gerade weil die internationalen Organisationen über keine eigene Gestaltungsmacht verfügen, können Regierungen derartigen Verfahren gefahrlos zustimmen. Multilaterale Überwachung ist das geeignete Instrument intergouvernementaler Kooperation, bei der die Mitglieder Kontrollverluste vermeiden.

Erst die vergleichende Perspektive ermöglicht folglich eine realistische Einschätzung, weshalb Staaten auf weiche Koordinierungsverfahren zurückgreifen. Sie führt darüber hinaus zu einer skeptischen Bewertung der Effektivität der Verfahren. Eine ländervergleichende Studie zum Einfluss der *OECD Economic Surveys* auf die Mitgliedstaaten konstatiert, dass die Organisation zwar konsistente Analysen der Wirtschaftspolitik erstellt, aber so gut wie keinen Einfluss ausübt (Armingeon/Beyeler 2004). Die Gründe, die hierfür genannt werden, sind fehlende Sanktionsmöglichkeiten und die geringe Aufmerksamkeit nationaler Öffentlichkeiten für die ausgesprochenen Empfehlungen. Darüber hinaus ist die OECD von den nationalen Entscheidungsverfahren abgeschottet und verfügt über keine systematischen Umsetzungsberichte. Die ersten beiden Punkte gelten uneingeschränkt auch für die Überwachungsverfahren der EU, die beiden letztgenannten zumindest in Teilen. Die Gemeinsamkeiten der Verfahren lassen – wenngleich ihre Effektivität nicht untersucht wurde – den Schluss zu, dass auch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Beschäftigungsstrategie nur geringen Einfluss auf die nationale Politik ausüben werden.

Dies bedeutet nicht zwangsläufig, dass weiche Verfahren in keinem Fall Wirkung entfalten. Aber ob und in welchem Umfang sie wirksam sind, hängt viel stärker vom Willen der Regierungen ab, als dies beispielsweise bei der Gemeinschaftsmethode der Fall ist. Stimmen europäische und nationale Ziele überein, können die zu ihrer Erreichung eingesetzten Strategien sich wechselseitig verstärken. Allerdings ist in diesem Fall ein europäisches Koordinierungsverfahren nicht erforderlich. Wenn jedoch die Politik der Mitgliedstaaten voneinander abweicht oder in Konkurrenz zueinander tritt, können die EU-Verfahren diesen Widerspruch nicht aufheben. Die OMK erscheint somit als ein »Schönwetter-Instrument«, das funktioniert, wenn die Akteure die gleichen Ziele verfolgen, aber diese nicht selbst erzeugen kann.

Während der sozialdemokratischen Dominanz zwischen 1997 und 2002 gelang den Regierungen die problemlose Vereinbarung neuer Verfahren. Sie verfügten über ein gemeinsames Vokabular, mit dem sie die Verbindung von Effizienz und Gerechtigkeit bei der Reform der Wohlfahrtsstaaten beschrieben. Die offene Koordinierung war das Instrument, diesen Zielen auf europäischer Ebene Ausdruck zu verleihen, ohne sich auf konkrete Inhalte einigen zu müs-

sen. Über neue Initiativen wurde der Anschein einer europäischen Sozialpolitik erzeugt, die in der Substanz nicht besteht. Stattdessen werden die Inhalte durch voluntaristische Verfahren substituiert.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass die Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik die Ausnahme bleibt. Unterschiedliche Integrationstiefen führen nicht zu funktionalem Anpassungsdruck, dem die Regierungen Folge leisten. Im Gegenteil, auch eine stark asymmetrische Integration kann unverändert Bestand haben. In der Regel lehnen Regierungen Souveränitätstransfers ab. Nur selten gelingt eine weiter gehende Integration. Dies gilt zumindest für zentrale Bereiche nationaler Politik, von denen die innenpolitische Gestaltungsfähigkeit einer Regierung abhängt. Sind die Adressaten internationaler Regime dagegen gesellschaftliche Gruppen oder Unternehmen, gelingt die Regimebildung – sie wird schließlich von Nicht-Betroffenen verhandelt – möglicherweise leichter. In der Wirtschaftspolitik ist dies jedoch nicht der Fall. Makroökonomische Entscheidungen und die Gestaltung des Wohlfahrtsstaates bilden den Kern nationaler Politik. Nur zweimal, in Bretton Woods und in Maastricht, fanden sich Nationalstaaten bereit, in diesen Feldern Macht abzugeben. In beiden Fällen bestand ein ideeller Expertenkonsens. 1944 war dies ein keynesianischer, 1991 der monetaristische Konsens. In Bretton Woods entschied die aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangene Hegemonialmacht USA über die Prinzipien der internationalen Wirtschaftsordnung. Bei den Verhandlungen zur Währungsunion konnte Deutschland die wesentlichen Bedingungen bestimmen, da die anderen Staaten schon zuvor ihre Geldpolitik an die der Bundesbank gebunden und daher keine geldpolitische Souveränität aufzugeben hatten. Das dominierende nationale Modell wurde somit auf die europäische Ebene übertragen. In beiden Fällen traf ein Akteur, der seine Präferenz durchsetzen konnte, mit konvergierenden Ideen zusammen. Diese Kombination ermöglichte die Wahl relativ harter Regelsysteme, die in der EU mit der Bildung der Europäischen Zentralbank einherging, die unabhängig von den Mitgliedstaaten die Geldpolitik gestalten kann.

Trotz der Übereinstimmung der Faktoren, die Bretton Woods und Währungsunion ermöglichten, unterscheiden sich diese Abkommen inhaltlich grundlegend. Die Planung für die Nachkriegszeit sah einen kontrollierten Kapitalismus vor, der national gestaltbar sein sollte. Der Handel in und zwischen Staaten sollte zwar von Verzerrungen befreit werden, aber die nationalen Wohlfahrtsstaaten hatten die Aufgabe, den Markt dort zu begrenzen oder zu korrigieren, wo er soziale Härten hervorbrachte. In der Nachkriegszeit verlangte mehr Markt auch ein Mehr an sozialer Sicherung. Im damaligen Denken gehörten sowohl wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als auch soziale Zerrüttung zum Kapitalismus. Diese Vorstellung speiste sich aus der Erfahrung der Zwischenkriegszeit, in der die nationale Politik der internationalen Stabilität untergeordnet worden war. Im

Ergebnis brach sowohl die nationale Demokratie als auch das internationale Wirtschaftssystem zusammen. Die keynesianischen Experten der Bretton-Woods-Verhandlungen wollten die Wiederholung einer solchen Entwicklung verhindern. Nationale Sozialpolitik sollte nicht länger in Widerspruch zum internationalen Finanz- und Wirtschaftssystem stehen, der eingebettete Liberalismus beide miteinander versöhnen. Etwa ein Vierteljahrhundert lang, bis im Jahr 1973 das Bretton-Woods-System endgültig zusammen- und die erste Ölkrise ausbrach, schien die Kontrolle des Marktes möglich. Doch bereits ab Ende der sechziger Jahre mehrten sich die Anzeichen einer heraufziehenden Krise. Das ansteigende Zahlungsbilanzdefizit der USA und die durch Kapitalbewegungen erzwungenen Wechselkursanpassungen europäischer Staaten verdeutlichten, dass sowohl veränderte ökonomische Bedingungen als auch unterschiedliche nationale Interessen das Bretton-Woods-System infrage stellten. Mit dessen Zusammenbruch endete das »goldene Zeitalter des Kapitalismus«.

Noch während der sechziger Jahre hatte in den meisten europäischen Staaten Vollbeschäftigung geherrscht. Nach der ersten Ölkrise begann der langsame Anstieg der Arbeitslosigkeit, der in Wellen bis heute angehalten hat. Sah man darin zunächst eine Krise des Kapitalismus selbst, verschob sich diese Interpretation langsam. Ab den Achtzigern wurden die Arbeitslosigkeit und das im Vergleich geringere Wirtschaftswachstum als Krise der Wohlfahrtsstaaten interpretiert. In unterschiedlicher Geschwindigkeit wendeten sich die nationalen Regierungen einer neuen wirtschaftlichen Doktrin zu, die in den übermäßigen staatlichen Eingriffen in den Markt die Ursache für dessen verminderte Leistungsfähigkeit sah. Mit dem Monetarismus nahm die Politik Abschied von der Vorstellung, der Markt sei nach dem Willen elektoraler Mehrheiten gestaltbar. Nun galt es, ihn von seinen nationalen Fesseln zu befreien. In Europa einigten sich die EG-Staaten deshalb mit der Einheitlichen Europäischen Akte auf die Umsetzung des Gemeinsamen Marktes. Dienstleistungen, Personen, Waren und Kapital sollten sich ungehindert über Grenzen hinweg bewegen können. Die Haushalts- und Geldpolitik konvergierte auf das deutsche Modell, das als besonders erfolgreich wahrgenommen wurde. Die Bundesbank hatte sich bereits in der ersten Hälfte der siebziger Jahre einer strengen Stabilitätspolitik und dem Monetarismus zugewandt (Johnson 1998: Kapitel 3). Erst dieser veränderte wirtschaftspolitische Kontext ermöglichte die Entscheidung für die Wirtschafts- und Währungsunion. Mit Maastricht entschieden sich die Staaten der Europäischen Gemeinschaft, weitere Schutzwälle ihrer Wohlfahrtsstaaten einzureißen. Während sie die Geldpolitik zentralisierten, blieben die Sozial- und Beschäftigungspolitik national verankert. Den Gemeinsamen Markt flankierten keine gemeinsamen Mindeststandards. Stattdessen ergriff der Wettbewerb auch die nationalen Wohlfahrtsstaaten. Sozialpolitik wurde zum Standortfaktor, deren

höchstes Prinzip nicht länger der Schutz vor individuell nicht kontrollierten Risiken, sondern die Eingliederung möglichst vieler in den Markt war.

Unter den Bedingungen gesellschaftlicher Denationalisierung muss die Politik Formen des Regierens jenseits des Nationalstaates finden (Zürn 1998). Verlangen diese jedoch den Transfer von Entscheidungsbefugnissen auf die internationale Ebene, droht Legitimitätsverlust. Ein Teil dieses Problems kann durch die überlegene Problemlösungsfähigkeit internationaler Zusammenarbeit – so sie denn gegeben ist – überwunden werden. Dies kennzeichnet Scharpf (1999: 20–28) mit dem Begriff Output-Legitimität. Sie rechtfertigt internationale Entscheidungen in technischen, wenig politisierten Feldern. Vor diesem Hintergrund muss die Umwandlung der Geldpolitik in ein scheinbar technisches Problem als eine der großen Leistungen des Monetarismus gelten. Erst die Annahme, es gebe institutionelle Lösungen, die fraglos überlegene Ergebnisse produzierten, ermöglichte den Übergang zur Währungsunion. Im Gegensatz dazu blockierte der politische Streit um eine angemessene makroökonomische Politik in den siebziger und der ersten Hälfte der achtziger Jahre den Erfolg währungspolitischer Kooperation. Die Entpolitisierung der Geldpolitik war eine Voraussetzung für die Währungsunion.

Ideen, derart als *causal beliefs* verstanden, sind für die Erklärung der Wahl harter beziehungsweise weicher Verfahren wichtig. Die geteilte Weltsicht der Experten erleichterte sowohl im Vorfeld von Bretton Woods wie auch während der Regierungskonferenz zur Währungsunion eine Einigung. Im Gegensatz dazu bestand in den siebziger Jahren keine Übereinkunft über die Gestaltung des Währungssystems. Ein Kompromiss war nur dadurch möglich, dass man die umstrittenen Inhalte ausklammerte, den IWF-Staaten freistellte, ob sie feste oder flexible Wechselkurse wählten, und sich auf das Überwachungsverfahren der Artikel-IV-Konsultationen einigte. Ebenso wenig konnten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Einigkeit darüber erzielen, ob die Währungsunion eine Wirtschaftsregierung (*gouvernement économique*) benötige, wie dies vor allem Frankreich immer wieder forderte. Auch die Frage, ob eine gemeinsame Beschäftigungspolitik notwendig sei, konnte nicht einhellig beantwortet werden. In allen diesen Fällen beließ man deshalb die Entscheidungsgewalt auf nationaler Ebene, vereinbarte jedoch die wechselseitige Überwachung der Politik. Voluntaristische Verfahren sind besonders geeignet, Meinungs- und Interessenunterschiede zu überbrücken.

Treffen allerdings übereinstimmende Ideen mit einer günstigen Machtkonstellation zusammen, wird die Wahl harter Verfahren möglich. Ein dominanter Akteur, der seine Sicht durchsetzt, kann die Entscheidung zwischen konkurrierenden Institutionen bestimmen. Die Verbindung von Macht und Ideen ist wichtig, weil in internationalen Verhandlungen selbst ein hegemonialer Staat, solange

Tabelle 8-1 *Harte und weiche Koordinierungsverfahren*

harte Verfahren (höhere Verbindlichkeit, Delegierung und Präzision)	OEEC (Europäische Zahlungsunion und Liberalisierungskodex)
	Bretton Woods
	Europäische Währungsunion (Geldpolitik und Haushaltspolitik)
weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung	OECD (<i>Economic Surveys</i>)
	IWF (nach 1978: Artikel-IV-Konsultationen)
	EU (Grundzüge der Wirtschaftspolitik und Europäische Beschäftigungsstrategie)

er auf die gewaltsame Durchsetzung seiner Position verzichtet, auf die Zustimmung der anderen Teilnehmer angewiesen ist. Gerade im Umgang der USA mit den europäischen Staaten während der Nachkriegszeit zeigte sich, dass diese militärisch und ökonomisch abhängigen Staaten dennoch Einfluss auf die Institutionenbildung ausüben konnten. Auch wenn keine europäische Regierung allein – und gegen den Willen der USA – positive Gestaltungsmacht besaß, verfügten sie doch gemeinsam über ein Obstruktionspotenzial, das der US-Regierung Zugeständnisse abnötigte. Diese Situation entspricht einem Koordinationsspiel mit mehreren Gleichgewichtslösungen. Hierbei entscheidet der dominante Akteur, welche davon gewählt wird. Auch wenn das prinzipielle Ziel einer Währungsunion von allen EG-Staaten geteilt wurde, prägte Deutschland deren institutionelle Form. Dass die Europäische Zentralbank nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank gestaltet wurde, war weder unumstritten noch die einzig denkbare Möglichkeit. Sie war jedoch die einzige, die die Zustimmung der deutschen Regierung fand.

Mit dem erneuten Blick auf die schon in der Einleitung präsentierte Tabelle lässt sich kategorial zwischen weichen und harten Verfahren unterscheiden. Die vier analysierten Verfahren multilateraler Überwachung sind weiche Koordinierungsverfahren, während das Bretton-Woods-Abkommen, die OEEC sowie die Europäische Währungsunion stärker institutionell abgesichert sind und über Sanktionsmöglichkeiten verfügen. Sie zählen, obgleich sie sich voneinander unterscheiden, zu den harten Koordinierungsverfahren.

Für die harten Verfahren bietet die Kooperationstheoretische Sicht der Regimetheorie gute Erklärungen. Dies überrascht deshalb nicht, weil zentrale Beiträge dieser Literatur sich der Internationalen Politischen Ökonomie zuordnen lassen. Für die Regimetheorie war die Auseinandersetzung mit Entstehung und Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems stilbildend (siehe Krasner 1976; Ruggie 1982; Keohane 1980; Keohane 1984; Gilpin 2002). Die erweiterte Kooperationstheoretische Frage lautet, unter welchen Bedingungen Staaten sich auf sanktionsgestützte Verfahren einigen können.

Schwieriger ist aus dieser Perspektive die Wahl weicher Koordinierungsverfahren zu erklären. Vor allem zwei Faktoren sind für diese Schwierigkeit verantwortlich. Zum einen bleibt der Ausgangspunkt des kooperations-theoretischen Paradigmas die Anarchiemetapher. In den Fällen, in denen weiche Koordination gewählt wurde, waren die Staaten allerdings bereits vielfältig in internationalen Institutionen eingebunden. Für die EU-Staaten besteht die Alternative nicht zwischen Kooperation und Anarchie, sondern zwischen verschiedenen Formen der Zusammenarbeit. In der Vergangenheit war die gewählte Form die Gemeinschaftsmethode, nun aber mehrte sich der Rückgriff auf voluntaristische Verfahren. Zum anderen werden Staaten häufig als einheitliche Akteure begriffen. Dagegen betont die hier vertretene intergouvernementale Sicht den Handlungsspielraum und die Eigeninteressen von Regierungen. Sie verfügen an der Schnittstelle zwischen nationaler und internationaler Politik über den privilegierten Zugang zu Informationen und können das Spiel auf zwei Ebenen strategisch nutzen. Eine akteurzentrierte Sicht europäischer Integration muss ernst nehmen, dass die nationalen Regierungen besonders viel Einfluss auf diesen Prozess ausüben können.

Allerdings lässt sich daraus keine starre Constant-Cause-Erklärung ableiten (Thelen 2003: 214–215). Stattdessen analysiert ein historisch-institutionalistischer Ansatz Entscheidungssequenzen. Eine solche Perspektive unterteilt die Integrationsgeschichte in Phasen, die unterschiedlichen Dynamiken unterliegen können. Die Beschleunigung der Integration Mitte der achtziger Jahre folgte auf die vorangegangene Stagnation. Das Aufkommen wirtschaftsliberaler Mitte-Rechts-Regierungen sowie der Politikwechsel der französischen Sozialisten ließen die Vollendung des Gemeinsamen Marktes zum neuen Kulminationspunkt der Integration werden. Nach Maastricht, dem Höhepunkt dieser Entwicklung, traten verstärkt veränderte Kooperationsformen neben die bereits etablierten. Die in den letzten Jahren häufigere Wahl weicher Koordinierungsverfahren in der Europäischen Union kann als Reaktion auf frühere Erfahrungen mit der Gemeinschaftsmethode verstanden werden. Die Regierungen versuchen nun, unintendierte Folgen ihrer Kooperation zu vermeiden.

Die Stärke der Kombination von drei Vergleichsformen liegt darin, den Faktoren, die die Wahl weicher Verfahren erklären, diejenigen kontrastierend gegenüberstellen zu können, die die Vereinbarung verbindlicher Regeln ermöglichten. Somit kann gezeigt werden, welche gemeinsamen Faktoren den Rückgriff auf multilaterale Überwachung in unterschiedlichen Organisationen und wirtschaftlichen Kontexten bewirkten. Methodischer Nachteil ist jedoch, dass jenseits der untersuchten Fälle Generalisierungen nicht möglich sind. Dieses Grundproblem kleiner Fallzahlen lässt sich nicht umgehen. Daher sind historisch-institutionalistische Studien besser geeignet, bestehende Erklärungen infrage zu stellen und

alternative Erklärungen zu generieren. Lässt sich daraus auch keine allgemeine Theorie wirtschaftspolitischer Kooperation oder eine eigenständige Integrationstheorie ableiten, so kann dennoch die verkürzte Perspektive bestehender Erklärungen verdeutlicht werden. Das steuerungstheoretische Paradigma der Europaforschung, vertreten durch den Governance-Ansatz sowie die Europäisierungsforschung, zieht aus der Analyse der Effekte verschiedener Politikinstrumente irreführende Rückschlüsse auf die Ursache ihrer Entstehung. Wenn die empirischen Ergebnisse den eigenen Erwartungen widersprechen, folgt meist die Begründung, weshalb das Politikinstrument noch nicht die gewünschte Wirkung entfalten kann. Durch die einseitige Konzentration dieser Ansätze auf die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union verlieren sie das genuin Politische aus den Augen. Nachdem die Politik die technokratische Sprache des Managements übernommen hat – *benchmarks* und *best practices* erscheinen ohne Alternative¹ –, bezeichnet die Wissenschaft die angewandten Verfahren als moderne, problemadäquate Formen des Regierens, die Lernen und bessere nationale Policies ermöglichen (zum Beispiel Rodrigues 2002: 22–23). Hingegen warnt die hier vertretene vergleichende, historisch informierte Perspektive davor, die Effektivität unverbindlicher Koordinierung zu überschätzen. Sie bestreitet zudem, dass voluntaristische Verfahren primär wegen ihrer überlegenen Problemlösungsfähigkeit gewählt werden.

8.4 Ausblick: Nach der Erweiterung

In einer größeren Union werden Kompromisse in intergouvernementalen Verhandlungen schwieriger. Die Einberufung des Konvents zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs spiegelt die Schwierigkeit, im Rahmen einer Regierungskonferenz zu einem Ergebnis zu kommen. Der in den letzten Jahren häufige Rückgriff auf weiche Koordinierungsverfahren weist, vor dem Hintergrund der hier präsentierten Analyse, ebenfalls auf die Abkehr von traditionellen Entscheidungsverfahren hin. Mit ansteigender Heterogenität wird die EU in Bereichen, in denen sie bisher über keine Befugnisse verfügt, vermehrt Lösungen suchen, die Interessenunterschiede nicht ignorieren. Die Wahl weicher Koordinierungsverfahren erscheint bei der Kompromissuche besonders erfolgversprechend. Sie ermöglichen eine prozedurale Einigung, erfordern aber in der Substanz keinen Konsens und erhöhen die »Problemlösungsfähigkeit« der EU nicht. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass die bestehende Kompetenzauf-

1 Siehe hierzu den Essay des Soziologen Frank Furedi in *DIE ZEIT* (2004: 10).

teilung einer asymmetrischen wirtschaftspolitischen Integration auf abschbare Zeit beibehalten wird. Zudem dienen einmal etablierte Instrumente als Vorlage für die Zusammenarbeit in anderen Politikfeldern. Eine solche Diffusion weicher Koordinierungsverfahren ist besonders zu erwarten, wenn Regierungen diese Form der Zusammenarbeit fördern. Ein Ergebnis, das aus dieser Sicht plausibel erscheint, ist, dass die Erweiterung in den nächsten Jahren eine vertiefte Integration verhindern wird.

Im Vergleich zu den sechs Gründungsmitgliedern, unter denen wechselseitig vorteilhafte Kompromisse verhältnismäßig einfach erzielt werden konnten, steigen die Anforderungen an akzeptable Kompromisse bei fünfundzwanzig wenig homogenen Mitgliedern erheblich an. Hinsichtlich der Transaktionskosten, die bei den Verhandlungen auftreten, erscheint deshalb eine Stärkung supranationaler Akteure vorteilhaft. Sie erleichtern gegenüber intergouvernementalen Verhandlungen die Kompromissbildung, doch wird ihre Kontrolle für die Regierungen gleichzeitig schwieriger (Pollack 1997). Es ist ein Paradox europäischer Integration, dass die Gemeinschaftsmethode zu einer Zeit Bedeutung einbüßt, da sie dringender als in der Vergangenheit zur Gewährleistung effizienter Entscheidungsverfahren benötigt wird. Doch ihre Anwendung stößt aufgrund der bestehenden Integrationstiefe und der Vielfalt der Interessen auf Legitimitätsvorbehalte. Der Preis für die Aufhebung der Teilung Europas könnte sein, dass auch in der Zusammenarbeit zwischen den Staaten internationale Normalität eintritt. Die EU würde dann einer internationalen Organisation ähnlicher werden.

Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie erscheint heute ungewiss (Jachtenfuchs 2003: 33; Falkner 2003: 489–490). Ihre Harmonisierung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik kann dazu führen, dass beide Prozesse integriert werden. Bis 2006 gelten jedoch die bestehenden Leitlinien, und erst dann wird über das weitere Vorgehen entschieden. Darüber hinaus wurde die Lissabon-Strategie als übergeordnete Zielsetzung vom Europäischen Rat entwickelt. 2005 ist die Hälfte der Zeit vergangen, die sich die EU-Staaten gegeben haben, um zum »wachstumsstärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« zu werden. Die beschäftigungspolitischen Zielmarken für die Halbzeit hat jedoch eine große Zahl der Mitglieder nicht erreicht. Ob die Strategie selbst in der Folge zu den Akten gelegt wird, lässt sich heute nicht vorhersagen. Nimmt man die vergangenen Jahre als Maßstab, sind neue unverbindliche Initiativen wahrscheinlicher, die versichern, man befände sich noch auf dem Weg zu den vereinbarten Zielen. Trotz aller Vielfalt bestehender Verfahren hat die Europäische Union das Grundproblem wirtschaftspolitischer Koordinierung durch internationale Organisationen nicht überwunden: Den gemeinsamen internationalen Zielen stehen weiterhin getrennte nationale Entscheidungen (oder: Nicht-Entscheidungen) gegenüber.

Literatur

- Abbott, Kenneth W., et al., 2000: The Concept of Legalization. In: *International Organization* 54, 401–419.
- Abbott, Kenneth W./Duncan Snidal, 2000: Hard and Soft Law in International Governance. In: *International Organization* 54, 421–456.
- Adnett, Nick, 2001: Modernizing the European Social Model: Developing the Guidelines. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 353–364.
- Alter, Karen J., 1998: Who Are the »Masters of the Treaty«? European Governments and the European Court of Justice. In: *International Organization* 52, 121–147.
- Alter, Karen J./Sophie Meunier-Aitsahalia, 1994: Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking *Cassis de Dijon* Decision. In: *Comparative Political Studies* 26, 535–561.
- Apel, Emmanuel, 1998: *European Monetary Integration 1958–2002*. London: Routledge.
- Ardy, Brian/Iain Begg, 2001: *The European Employment Strategy: Policy Integration by the Back Door?* South Bank European Papers 4/2001. London: London South Bank University, 2001.
- Armingeon, Klaus/Michelle Beyeler (Hrsg.), 2004: *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Asbeck Brusse, Wendy, 1997: Liberalising Intra-European Trade. In: Richard T. Griffiths (Hrsg.), *Explorations in OEEC History*. Paris: OECD, 123–138.
- Aspinwall, Mark, 2002: Preferring Europe. Ideology and National Preferences on European Integration. In: *European Union Politics* 3, 81–111.
- Aubrey, Henry G., 1967: *Atlantic Economic Cooperation. The Case of the OECD*. New York: Frederick A. Praeger.
- Aust, Andreas, 1997: Der Amsterdamer Vertrag: »Vertrag der sozialen Balance«? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/97. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 43, 748–777.
- , 2000: »Dritter Weg« oder »Eurokeynesianismus«? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3, 269–283.
- Balassa, Bela, 1961: Towards a Theory of Economic Integration. In: *Kyklos* 14, 1–14.
- Bauer, Michael W./Ralf Knöll, 2003: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1–2, 33–38.
- Beckert, Jens, 1996: What is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action. In: *Theory and Society* 25, 803–840.

- Begg, Iain, 2002: *EMU and Employment. Social Models in the EMU: Convergence? Co-Existence? The Role of Economic and Social Actors*. ESRC »One Europe or Several?« Programme Working Paper 42/02. Sussex: University of Sussex, Sussex European Institute.
- Begg, Iain/Dermot Hodson/Imelda Maher, 2003: Economic Policy Coordination in the European Union. In: *National Institute Economic Review* No. 183, 66–77.
- Beloff, Max, 1963: *The United States and the Unity of Europe*. London: Faber and Faber.
- Bennett, Andrew, 1999: *Causal Inference in Case Studies: From Mill's Methods to Causal Mechanisms*. Konferenzbeitrag. American Political Science Association Conference, Atlanta, Georgia, 2.–5. September, 1999.
- Bennett, Andrew/Alexander L. George, 1997: *Process Tracing in Case Study Research*. Workshop-Beitrag. MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, BCSIA, Cambridge, MA, Harvard University, 17.–19. Oktober 1997.
- Berger, Helge/Albrecht Ritschl, 1995: Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa: Eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland, 1947–1951. In: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 43, 473–519.
- Bernhard, William/J. Lawrence Broz/William Roberts Clark, 2002: The Political Economy of Monetary Institutions. In: *International Organization* 56, 693–723.
- Bertrand, Raymond, 1956: The European Common Market Proposal. In: *International Organization* 10, 559–574.
- Best, Edward/Bossaert, Danielle, 2002: Introduction: Making the Employment Strategy Work. In: Edward Best/Danielle Bossaert (Hrsg.), *From Luxembourg to Lisbon and Beyond. Making the Employment Strategy Work*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1–15.
- Biagi, Marco, 1998: The Implementation of the Amsterdam Treaty with Regard to Employment: Co-ordination of Convergence? In: The International Industrial Relations Association (IIRA) (Hrsg.), *11th World Congress: Developing Competitiveness and Social Justice: The Interplay between Institutions and Social Partners*. Bologna: IIRA, 23–33.
- Bieling, Hans-Jürgen/Frank Deppe 2003: Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 513–539.
- Bieling, Hans-Jürgen/Thorsten Schulten, 2001: *Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond?* WSI Discussion Paper No. 99. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI).
- Bisopoulos, Anastasios: The European Employment Strategy: Innovative Governance by Peer Review. In: Katharina Holzinger/Christoph Knill/Dirk Lehmkuhl (Hrsg.), *Conditions and Patterns of Governance in Historical Perspective*. Opladen: Leske + Budrich (im Erscheinen).
- Blackmer, Donald L.M., 1975: Continuity and Change in Postwar Italian Communism. In: Donald L.M. Blackmer/Sidney Tarrow (Hrsg.), *Communism in Italy and France*. Princeton: Princeton University Press, 21–68.
- Blaisdell, Thomas C., 1948: The European Recovery Program – Phase Two. In: *International Organization* 2, 443–454.
- Block, Fred L., 1977: *The Origins of International Economic Disorder. A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*. Berkeley: University of California Press.

- Bodenheimer, Susanne J., 1967: The »Political Union« Debate in Europe: A Case Study in Intergovernmental Diplomacy. In: *International Organization* 21, 24–54.
- Bogai, Dieter, 1999: Europäisierung der Beschäftigungspolitik? In: *Wirtschaftsdienst* 1999/IX, 555–561.
- Bordo, Michael D., 1993: The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview. In: Michael D. Bordo/Barry Eichengreen (Hrsg.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*. Chicago: The University of Chicago Press, 3–98.
- Börzel, Tanja A., 2003: Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization. In: *Queen's Papers on Europeanization* 2/2003.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas, 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 4(15).
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>>
- Boughton, James M., 2001: *Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979–1989*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2002: *Why White, Not Keynes? Inventing the Postwar International System*. IMF Working Paper WP/02/52. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Boyer, Robert, 2002: Co-ordination of Economic Policies in Europe: From Uncertainty to Apprenticeship. In: Iain Begg (Hrsg.), *Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenges of Policy Co-ordination*. London: The Federal Trust for Education and Research, 39–54.
- Braun, Dietmar, 1999: Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. In: Dietmar Braun/Andreas Busch (Hrsg.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 11–29.
- Buchheim, Christoph, 1990: *Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945–1958*. München: Oldenbourg.
- Büchs, Milena/Dawid Friedrich, 2004: Surface Integration – The NAPs for Employment and Social Policy Coordination in Germany. In: Jonathan Zeitlin/Philippe Pochet/Lars Magnusson (Hrsg.), *Opening the Open Method of Coordination*. Brüssel: Peter Lang (im Erscheinen).
- Bührer, Werner, 1990: Erzwungene oder freiwillige Liberalisierung? Die USA, die OEEC und die westdeutsche Außenhandelspolitik 1949–1952. In: Ludolf Herbst/Werner Bührer/Hanno Sowade (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*. München: Oldenbourg, 139–162.
- Bullen, Roger, 1988: The British Government and the Schuman Plan May 1950 – March 1951. In: Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51. The Beginnings of the Schuman-Plan*. Baden-Baden: Nomos, 199–210.
- Bundesministerium der Finanzen, 2001: Die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« als zentrales Instrument der wirtschaftspolitischen Koordinierung. In: *Monatsbericht* 08/2001, 49–54.
- , 2002: Verstärkte Koordinierung der antizyklischen Finanzpolitik in Europa? Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. In: *Monatsbericht* 08/2002, 71–82.
- , 2003: Zur Möglichkeit der Beurteilung der Finanzpolitik anhand struktureller Defizite. In: *Monatsbericht* 08/2003, 51–53.
- Bündnis für Arbeit, 2001: Gemeinsame Erklärung des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu den Ergebnissen des 7. Spitzengesprächs am 4. März 2001. Berlin.

- Burgess, W. Randolph, et al., 1960: *A Remodelled Economic Organisation. A Report by the Group of Four*. Paris: Organisation for European Economic Development.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Busch, Andreas, 1999: From »Hooks« to »Focal Points«: The Changing Role of Ideas in Rational Choice Theory. In: Dietmar Braun/Andreas Busch (Hrsg.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 30–40.
- Buti, Marco/Sylvester Eijffinger/Daniele Franco, 2003: *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?* Economic papers 180. Brüssel: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Büthe, Tim, 2002: Taking Temporality Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence. In: *American Political Science Review* 96, 481–493.
- Camps, Miriam, 1959: *The Free Trade Area Negotiations. Britain and the European Market*. Occasional Paper No. 2. London: Political and Economic Planning.
- , 1964: *Britain and the European Community 1955–1963*. London: Oxford University Press.
- Cartepanis, André/Michel Herland, 2002: The Reconstruction of the International Financial Architecture: Keynes' Revenge? In: *Review of International Political Economy* 9, 271–297.
- Casey, Bernard H., 2004: The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labor Market and of the Welfare State. In: *European Journal of Industrial Relations* 10, 329–352.
- Chaumont, Charles, 1950: A French View on Security Through International Organizations. In: *International Organization* 4, 236–246.
- Chayes, Abram/Antonia Handler Chayes, 1993: On Compliance. In: *International Organization* 47, 175–205.
- Coase, Ronald H., 1960: The Problem of Social Cost. In: *The Journal of Law & Economics* III, 1–44.
- Cohen, Benjamin J., 2001: Bretton Woods System. In: R.J. Barry Jones (Hrsg.), *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*. London & New York: Routledge, 95–102.
- Collier, David, 1991: The Comparative Method: Two Decades of Change. In: Dankwart A. Rustow/Kenneth Paul Erickson (Hrsg.), *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives*. New York: HarperCollins Publishers, 7–31.
- Collier, David/James Mahoney, 1996: Insights and Pitfalls. Selection Bias in Qualitative Research. In: *World Politics* 49, 56–91.
- Costello, Declan, 2001: The SGP: How Did We Get There? In: Anne Brunila/Marco Buti/Daniele Franco (Hrsg.), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. Houndmills: Palgrave, 106–136.
- Cotis, Jean-Philippe, 2003: *Reforming European Labour Markets: The Unfinished Agenda*. Konferenzbeitrag. 31. Volkswirtschaftliche Tagung, Österreichische Nationalbank, Wien, 12.–13. Juni 2003.
- Cox, Michael, 2001: Whatever Happened to American Decline? International Relations and the New United States Hegemony. In: *New Political Economy* 6, 311–340.
- Crockett, Andrew, 1996: International Institutions, Surveillance, and Policy Coordination. In: Jacob A. Frenkel/Morris Goldstein (Hrsg.), *Functioning of the International Monetary System*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 60–82.

- Crow, John/Ricardo Arriazu/Niels Thygesen, 1999: *External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- de la Porte, Caroline/Philippe Pochet (Hrsg.), 2002a: *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brüssel: PIE Lang.
- de la Porte, Caroline/Philippe Pochet, 2002b: Introduction. In: Caroline de la Porte/Philippe Pochet (Hrsg.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brüssel: PIE Lang, 11–26.
- , 2002c: Supple Co-ordination at EU Level and the Key Actors: Involvement. In: Caroline de la Porte/Philippe Pochet (Hrsg.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brüssel: PIE Lang, 27–68.
- de Vries, Margaret Garritsen, 1976: *The International Monetary Fund 1966–1971. The System Under Stress. Volume I: Narrative*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 1985a: *The International Monetary Fund 1972–1978. Cooperation on Trial. Volume I: Narrative and Analysis*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 1985b: *The International Monetary Fund 1972–1978. Cooperation on Trial. Volume II: Narrative and Analysis*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 1985c: *The International Monetary Fund 1972–1978. Cooperation on Trial. Volume III: Documents*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Delors-Bericht, 1989: Bericht zur Wirtschafts- und Währungsunion in der EG, vorgelegt vom Ausschuss zur Prüfung der Wirtschafts- und Währungsunion. In: Henry Krägenau/Wolfgang Wetter (Hrsg.), *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Analysen und Dokumentation*. Baden-Baden: Nomos, 146–157.
- Deppe, Frank/Michael Felder, 1993: *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaften*, FEG Arbeitspapier Nr. 10. Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften.
- Deppe, Frank/Michael Felder/Stefan Tidow, 2000: Strukturierung des Staates. Das Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik. In: Frank Deppe/Stefan Tidow (Hrsg.), *Europäische Beschäftigungspolitik*. Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, 31–57.
- Deutsche Bundesbank, 2002: *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion*. Frankfurt a.M.: Deutsche Bundesbank.
- Dickhaus, Monika, 1997: »It's only the provisional that lasts« The European Payments Union. In: Richard T. Griffiths (Hrsg.), *Explorations in OEEC History*. Paris: OECD, 183–200.
- DIE ZEIT, 2003a: Kamellen aus Brüssel. Die EU auf dem Weg nach Vorgestern: Schröder, Chirac und Berlusconi wollen Europa mit Konjunkturprogrammen beglücken. In: *DIE ZEIT*, 16. Oktober 2003, 21–22.
- , 2003b: PISA für alle. Nach den Schülern soll nun die gesamte Bevölkerung der OECD-Staaten ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen. In: *DIE ZEIT*, 23. Oktober 2003, 29.
- , 2004: Einsamer Protest der Massen. Die Öffentlichkeit des Westens wird unpolitisch. Das Privatleben der Regierenden interessiert mehr als deren Amtsführung. Sogar die Protestbewegungen haben sich von der Politik verabschiedet. In: *DIE ZEIT*, 26. Februar 2004, 10.
- Diebold, William, 1952: *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation 1947–51*. New York: Harper&Brothers.

- Diebold, William, 1960: The Changed Economic Position of Western Europe: Some Implications for United States Policy and International Organizations. In: *International Organization* 14, 1–19.
- , 1963: Economic Aspects of an Atlantic Community. In: *International Organization* 17, 663–682.
- Dinan, Desmond, 1999: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Boulder: Lynne Rienner.
- Dohse, Dirk/Christiane Krieger-Boden, 1998: *Währungsunion und Arbeitsmarkt: Auftakt zu unabhängigen Reformen*. Kieler Studien 290. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Dostal, Jörg Michael, 2004: Campaigning on Expertise: How the OECD Framed EU Welfare and Labour Market Policies – and why Success Could Trigger Failure. In: *Journal of European Public Policy* 11, 440–460.
- Driscoll, David D., 1998: *Was ist der Internationale Währungsfonds?* Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds.
- Dyson, Kenneth, 2000: EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency. In: *Journal of Common Market Studies* 38, 645–666.
- Dyson, Kenneth/Kevin Featherstone, 1999: *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Eberlein, Burkhard/Dieter Kerwer, 2002: Theorising the New Modes of European Union Governance. In: *European Integration online Papers* (EIoP) 6(5).
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005a.htm>>
- Eichengreen, Barry, 1993: *Reconstructing Europe's Trade and Payments. The European Payments Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- , 2000: *Vom Goldstandard zum Euro. Die Geschichte des internationalen Währungssystems*. Berlin: Wagenbach.
- Eichengreen, Barry J./Jeffrey Frieden, 1994: The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction. In: Barry J. Eichengreen/Jeffrey Frieden (Hrsg.), *The Political Economy of European Monetary Unification*. Boulder: Westview Press, 1–23.
- Eichengreen, Barry/Charles Wyplosz, 1998: The Stability Pact: More than a Minor Nuisance? In: David Begg et al. (Hrsg.), *EMU: Prospects and Challenges for the Euro*. Oxford: Blackwell Publishers, 67–113.
- Eising, Rainer, 2003: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 387–416.
- Emminger, Otmar, 1977: *The D-Mark in the Conflict Between Internal and External Equilibrium, 1948–75*. Princeton Essays in International Finance 122. Princeton, NJ: Princeton University, Department of Economics.
- Esping-Andersen, Gösta, et al., 2001: *A New Welfare Architecture for Europe?* Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union. Brüssel.
- Europäische Kommission, 1994: *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Ein Weißbuch*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG.
- , 2001: *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. KOM(2001) 428 endgültig. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

- Europäische Kommission, 2002a: *Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002*. ECFIN/210/02. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2002b: *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Verstärkung der haushaltspolitischen Koordinierung*, KOM(2002) 668 endgültig. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2002c: *Mitteilung der Kommission zur Straffung der alljährlichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitischen Koordinierung*. KOM(2002) 487 endgültig. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2003: *Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)*. »Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle«. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM(2003) 6 endgültig. Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäischer Rat, 1994: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Tagung, Essen, 9.–10. Dezember 1994.
- , 1997a: Entschließung des Europäischen Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des Vertrages, Luxemburg, 13.12.1997. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 35*, 1–4.
- , 1997b: Entschließung des Europäischen Rates über Wachstum und Beschäftigung, Amsterdam, 16. Juni 1997. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 236*, 3–4.
- , 1997c: Entschließung des Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, Amsterdam, 17. Juni 1997. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 236*, 1–2.
- , 1997d: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Sondertagung des Europäischen Rates über Beschäftigungsfragen, Luxemburg, 20./21. November 1997.
- , 1999: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Köln, 3.–4. Juni 1999.
- , 2000: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Lissabon, 23.–24. März 2000.
- , 2002: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Barcelona, 15.–16. März 2002.
- Europäisches Währungsinstitut, 1998: *Konvergenzbericht. Nach Artikel 109j des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgeschriebener Bericht*. Frankfurt: EWI.
- European Commission, 2003a: Broad Economic Policy Guidelines (for the 2003–05 period). In: *European Economy* 4/2003.
- , 2003b: Economic Forecasts, Autumn 2003. In: *European Economy* 5/2003.
- , 2003c: Report on the Implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines. In: *European Economy* 1/03.
- , 2004: The Economy for the Euro Area, the European Union, and Candidate Countries in 2004 – 2006. Economic Forecasts, Autumn 2004. In: *European Economy* 5/2004.
- Evans, Peter B., 1993: Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections. In: Peter B. Evans/Harold K. Jacobson/Robert D. Putnam (Hrsg.), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 397–430.
- EWG, 1969: Communiqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der EWG-Mitgliedstaaten in Den Haag am 1. und 2. Dezember. In: Henry Krägenau/Wolfgang Welter (Hrsg.), *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Analysen und Dokumentation*. Baden-Baden: Nomos, 97.

- Falkner, Gerda, 2003: Zwischen Gestaltungslücke und integrativen Kooperationseffekten: Wohlfahrtsstaat und Integration aus Sicht des historischen Institutionalismus. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 479–511.
- FAZ, 2003a: Die Inhalte der EU-Wachstumsinitiative bleiben ungewiss; Treffen der Staats- und Regierungschefs. Viele Konzepte, keine gemeinsamen Akzente. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. Oktober 2003, 14.
- , 2003b: Keine Strafe für die »Sünder«. Solbes: Eine Niederlage für Europa; EU-Finanzminister setzen Defizitverfahren gegen Paris und Berlin aus. Eichel: Der Pakt lebt. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. November 2003, 1.
- , 2003c: Länderbericht: Niederlande. Rettungsversuche für das Polder-Modell. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. November 2003, 14.
- , 2003d: Niederländer frieren Löhne ein. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Oktober 2003, 18.
- Featherstone, Kevin, 2003: Introduction: In the Name of »Europe«. In: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 3–26.
- Ferrera, Maurizio/Anton Hemerijck/Martin Rhodes, 2000: *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Report for the Portuguese Presidency of the European Union. Lissabon.
- Fligstein, Neil/Alec Stone Sweet, 2002: Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration. In: *American Journal of Sociology* 107, 1206–1243.
- Foden, David/Magnusson, Lars, 2003: The European Employment Strategy after Five Years: Introductory Remarks. In: David Foden/Lars Magnusson (Hrsg.), *Five Years' Experience of the Luxembourg Employment Strategy*. Brüssel: European Trade Union Institute, 1–12.
- Frieden, Jeffrey, 1996: The Impact of Goods and Capital Market Integration on European Monetary Politics. In: *Comparative Political Studies* 29, 193–222.
- Furniss, Edgar S., 1953: French Attitudes Toward Western European Unity. In: *International Organization* 7, 199–212.
- Garrett, Geoffrey/Barry R. Weingast, 1993: Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York: Cornell University Press, 173–206.
- Genschel, Philipp, 2004: Wie man die europäische Steuerpolitik (nicht) reformieren sollte. In: Patricia Bauer/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Die Europäischen Union – Marionette oder Regisseur?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 216–236.
- George, Stephen, 1990: *An Awkward Partner. Britain in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Gill, Stephen, 1998: European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe. In: *New Political Economy* 3, 5–26.
- Gillingham, John, 1987: Die französische Ruhrpolitik und die Ursprünge des Schuman-Plans. In: *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 35, 1–24.

- Gillingham, John, 1991: *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945–1955. The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert, 2002: The Rise of American Hegemony. In: Patrick Karl O'Brian/Armand Cleese (Hrsg.), *Two Hegemonies: Britain 1846–1914 and the United States 1941–2001*. Aldershot: Ashgate, 165–182.
- Gimbel, John, 1968: *Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949*. Frankfurt a.M.: S. Fischer.
- Glastetter, Werner, 1996: Bretton-Woods-Abkommen. In: Thomas Plümper (Hrsg.), *Lexikon der Internationalen Wirtschaftsbeziehungen*. München: Oldenbourg, 39–42.
- Goddard, C. Roe/Birch, Melissa H., 1996: The International Monetary Fund. In: C. Roe Goddard/John T. Passé-Smith/John G. Conklin (Hrsg.), *International Political Economy. State-Market Relations in the Changing Global Order*. Boulder: Lynne Rienner, 215–235.
- Goetschy, Janine, 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: *European Journal of Industrial Relations* 5, 117–137.
- Goetz, Klaus H./Simon Hix, 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems. In: *West European Politics* 23, 1–26.
- Goldstein, Judith/Robert O. Keohane, 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York: Cornell University Press, 3–30.
- Gordon, Lincoln, 1956: The Organization for European Economic Cooperation. In: *International Organization* 10, 1–11.
- Grande, Edgar, 2000: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, 11–30.
- Greenwood, Sean, 1992: *Britain and European Cooperation Since 1945*. Oxford: Blackwell.
- Grieco, Joseph M., 1995: The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme. In: *Review of International Studies* 21, 21–40.
- Griller, Stefan, et al., 2000: Part Seven: Social Affairs. In: Stefan Griller et al. (Hrsg.), *The Treaty of Amsterdam. Facts, Analysis, Prospects*. Wien: Springer, 527–560.
- Gutián, Manuel, 1992: *The Unique Nature of the Responsibilities of the International Monetary Fund*. IMF Pamphlet Series 46. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46, 1–35.
- Haggard, Stephan/Beth A. Simmons, 1987: Theories of International Regimes. In: *International Organization* 41, 491–517.
- Hahn, Hugo Joseph/Albrecht Weber, 1976: *Die OECD, Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*. Baden-Baden: Nomos.
- Hall, Peter A., 1987: The Evolution of Economic Policy under Mitterrand. In: George Ross/Stefan Hoffmann/Sylvia Malzacher (Hrsg.), *The Mitterrand Experiment. Continuity and Change in Modern France*. Cambridge: Polity Press, 54–72.

- Hall, Peter A., 1994: *Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe*. Center for European Studies, Working Paper Series No. 48. Cambridge, MA: Harvard University, Center for European Studies.
- , 1999: The Political Economy of Europe in an Era of Interdependence. In: Herbert Kitschelt et al. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 135–163.
- , 2003: Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 373–404.
- , 2005: Preference Formation as a Political Process: The Case of European Monetary Union. In: Ira Katznelson/Barry Weingast (Hrsg.), *Preferences in Time: Perspectives from Rational Choice and Historical Institutionalism*. London: Sage.
- Hall, Peter A./Robert J. Franzese, 1998: Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52, 505–535.
- Hall, Peter A./Rosemary C. R. Taylor, 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms. In: *Political Studies* 44, 936–957.
- Hanley, David, 2003: Die Zukunft der europäischen Christdemokratie. In: Michael Minkenberg/Ulrich Willems (Hrsg.), *Politik und Religion*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 33. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 231–255.
- Harper, Richard H. R., 1998: *Inside the IMF. An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*. San Diego: Academic Press.
- Hasenclever, Andreas/Peter Mayer/Volker Rittberger, 1997: *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haverland, Markus, 2003: The Impact of the European Union on Environmental Policies. In: Kevin Featherstone/Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 203–221.
- Heater, Derek, 1992: *The Idea of European Unity*. Leicester: Leicester University Press.
- Hein, Eckhard, 2002: Koordinierte Makropolitik in der EWU – Zur Notwendigkeit und zu den Problemen der Umsetzung. In: *WSI-Mitteilungen* 5/2002, 251–259.
- Heipertz, Martin, 2003: *The Stability and Growth Pact – Not the Best but Better than Nothing. Reviewing the Debate on Fiscal Policy in Europe's Monetary Union*. MPIfG Working Paper 03/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-10/wp03-10.html>>
- Heipertz, Martin/Amy Verdun, 2003: *The Dog that Would Never Bite? The Past and Present of the Stability and Growth Pact: Understanding its Background and its Political Objectives*. MPIfG Working Paper 03/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-12/wp03-12.html>>
- Hemmann, Arnold, 2002: Europäische Beschäftigungspolitik – Monitoring durch Indikatoren. In: *Bundesarbeitsblatt* 11/2002, 18–21.
- Herbst, Ludolf, 1986: Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der europäischen Einigung 1947–1950. In: *Vierteljahresschäfte für Zeitgeschichte* 34, 161–205.
- Hix, Simon, 1998: The Study of the European Union II: The »New Governance« Agenda and Its Rival. In: *Journal of European Public Policy* 5, 38–65.

- Hix, Simon, 1999: Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses. In: *European Journal of Political Research* 35, 69–106.
- Hix, Simon/Christopher Lord, 1997: *Political Parties in the European Union*. Houndmills: Macmillan Press.
- Hodson, Dermot/Imelda Maher, 2000: EMU: *Balancing Credibility and Legitimacy in the Policy Mix*. ESRC Working Paper 12/00. Swindon, UK: The Economic and Social Research Council (ESRC).
- , 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 719–746.
- Hogan, Michael J., 1987: *The Marshall Plan. America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947–1952*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Höpner, Martin, 2003: Der organisierte Kapitalismus in Deutschland und sein Niedergang. In: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hrsg.), *Staat und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34, 300–324.
- Hörburger, Hortense, 1998: Die soziale und beschäftigungspolitische Dimension der EU nach Amsterdam. In: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU Vertrag*. Bonn: Europa Union Verlag, 103–125.
- Horsefield, J. Keith/Margaret G. de Vries, 1969a: *The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Volume I: Chronicle*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 1969b: *The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Volume II: Analysis*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 1969c: *The International Monetary Fund 1945–1965. Twenty Years of International Monetary Cooperation. Volume III: Documents*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Hosli, Madeleine O., 2000: The Creation of the European Economic and Monetary Union (EMU): Intergovernmental Negotiations and Two-Level Games. In: *Journal of European Public Policy* 7, 744–766.
- Hug, Simon/Thomas König, 2002: In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference. In: *International Organization* 56, 447–476.
- Hughes, H. Stuart, 1979: *The United States and Italy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ikenberry, John G., 1992: A World Economy Restored: Expert Consensus and the Anglo-American Postwar Settlement. In: *International Organization* 46, 289–321.
- , 1993: Creating Yesterday's New World Order: Keynesian »New Thinking« and the Anglo-American Postwar Settlement. In: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. New York: Cornell University Press, 57–86.
- IMF, 1994: *Der Internationale Währungsfonds*. Übersetzung einer Beilage zum IMF Survey 1993. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2002a: *Article IV. Exchange Arrangements and Surveillance. Surveillance over Exchange Rate Policies. Decision No. 5392-(77/63) April 29, 1977, as amended by Decision Nos. 8564-(87/59), April 1, 1987, 8856-(88/64), April 22, 1988, and 10950-(95/37), April 10, 1995*. Selected

- Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund 27. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 2002b: *Germany: 2002 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussions*. IMF Country Report 02/239. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2002c: *IMF Concludes 2002 Article IV Consultation with Germany*. Public Information Notice 02/124. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2002d: *IMF Reviews Experience and Next Steps in the Fund's Transparency Policy*. Public Information Notice 02/111. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2003a: *Euro Area Policies: Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussions; and Statement by the Executive Director on Euro Area Policies*. IMF Country Report 03/297. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2003b: *France: 2003 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussions*. IMF Country Report 03/334. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2003c: *Germany: 2003 Article IV Consultation – Staff Report; Staff Supplement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussions*. IMF Country Report 03/341. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2003d: *Transparency at the IMF*. A Factsheet, April 2003. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- , 2003e: *World Economic Outlook. Public Debt in Emerging Markets. WEO September 2003: A Survey by the Staff of the IMF*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Issing, Otmar, 2002: On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 345–358.
- Iversen, Torben, 1998: Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money. In: *International Organization* 52, 469–504.
- Jachtenfuchs, Markus, 2000: Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, 345–359.
- , 2001: The Governance Approach to European Integration. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 245–264.
- , 2003: Regieren jenseits der Staatlichkeit. In: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 495–518.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 2003: Regieren und Institutionenbildung. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 11–46.
- Jacobsson, Kerstin, 2001: *Employment and Social Policy Coordination. A New System of EU Governance*. Workshop-Beitrag. Scancor workshop on »Transnational Regulation and the Transformation of States«, Stanford, 22.–23. Juni 2001.
- Jacobsson, Kerstin/Schmid, Herman, 2002: Real Integration or Just Formal Adaptation? – On the Implementation of the National Action Plans for Employment. In: Caroline de la Porte/Philippe Pochet (Hrsg.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*. Brüssel: PIE Lang, 69–95.

- Jacobsson, Kerstin/Vifell, Åsa, 2003: *Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*. Workshop-Beitrag. Workshop CIDEL (Citizenship and Democratic Legitimacy in Europe) »The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU«, Florenz, Europäisches Hochschulinstitut, 7.–8. Februar 2003.
- Jacquet, Pierre/Pisani-Ferry, Jean, 2001: *Economic Policy Co-ordination in the Euro-Zone. What Has Been Achieved? What Should Be Done?* London: Centre of European Reform.
- James, Harold, 1996: *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*. Oxford: Oxford University Press and International Monetary Fund.
- , 2003: *Der Rückfall. Die neue Weltwirtschaftskrise*. München/Zürich: Piper.
- Jenson, Jane/Philippe Pochet, 2002: *Employment and Social Policy Since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union*. Konferenzbeitrag. Konferenz »The Year of the Euro«, Nanovic Institute for European Studies, University of Notre Dame, 5.–8. Dezember 2002.
- Jessop, Bob, 1993: Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. In: *Studies in Political Economy* 40, 7–39.
- Johnson, Bryan T./Brett D. Schaefer, 1997: The International Monetary Fund: Outdated, Ineffective, and Unnecessary. *The Heritage Foundation Backgrounder* 1113. Washington, D.C.: The Heritage Foundation.
- Johnson, Peter A., 1998: *The Government of Money: Monetarism in Germany and the United States*, Cornell Studies in Political Economy. Ithaca: Cornell University Press.
- Kahler, Miles, 1988: Organization and Cooperation: International Institutions and Policy Co-ordination. In: *Journal of Public Policy* 8, 375–401.
- , 1995: *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kaplan, Jacob J./Günther Schleiminger, 1989: *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*. Oxford: Clarendon Press.
- Kasten, Gabriele/David Soskice, 1999: *Möglichkeiten und Grenzen von Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. WZB Discussion Paper Fs I 99–303. Berlin: Wirtschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Kenner, Jeff, 1999: The EC Employment Title and the »Third Way«: Making Soft Law Work? In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 15, 33–60.
- Keohane, Robert O., 1980: The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967–1977. In: Ole R. Holsti/Randolph M. Siverson/Alexander L. George (Hrsg.), *Change in the International System*. Boulder: Westview, 131–162.
- , 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O./Stanley Hoffmann, 1990: Conclusions: Community Politics and Institutional Change. In: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter Publishers, 276–300.
- Keynes, John Maynard, 1971: The Economic Consequences of the Peace. In: John Maynard Keynes (Hrsg.), *The Collected Writings of John Maynard Keynes, Volume II*. Cambridge: Macmillan.
- Kindleberger, Charles P., 1951: Bretton Woods Reappraised. In: *International Organization* 5, 32–47.
- , 1973: *The World in Depression 1929–1939*. London: Allen Lane The Penguin Press.

- Kindleberger, Charles P., 1976: Systems of International Economic Organization. In: David P. Calleo (Hrsg.), *Money and the Coming World Order*. New York: New York University Press, 15–39.
- King, Gary/Robert O. Keohane/Sidney Verba, 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kipping, Matthias, 1996: *Zwischen Kartellen und Konkurrenz. Der Schuman-Plan und die Ursprünge der europäischen Einigung 1944–1952*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kitzinger, Uwe, 1960: Europe: The Six and the Seven. In: *International Organization* 14, 20–36.
- Klasen, Karl, 1970: Die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der EWG aus der Sicht der Deutschen Bundesbank. In: *Europa-Archiv* XXV, 449–458.
- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl, 1999: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 3(7).
<<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>>
- Knorr, Klaus, 1948: The Bretton Woods Institutions in Transition. In: *International Organization* 2, 19–38.
- Kohler-Koch, Beate, 1996: Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 3, 359–380.
- Krägenau, Henry/Wetter, Wolfgang (Hrsg.), 1993: *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Analysen und Dokumentation*. Baden-Baden: Nomos.
- Krasner, Stephen D., 1976: State Power and the Structure of International Trade. In: *World Politics* 28, 317–347.
- Kreppel, Amie, 2002: *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kruse, Douglas C., 1980: *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and Beyond*. London: Butterworths.
- Ladrech, Robert, 1994: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. In: *Journal of Common Market Studies* 32, 69–88.
- , 2003: The Left and the European Union. In: *Parliamentary Affairs* 56, 112–124.
- Lange, Peter, 1993: Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It? In: *Politics and Society* 21, 5–36.
- Lee, Sabine, 1995: German Decision-Making Elites and European Integration: German »Europapolitik« during the Years of the EEC and Free Trade Negotiations. In: Anne Deighton (Hrsg.), *Building Postwar Europe*. Basingstoke: Macmillan, 38–54.
- Lee, Simon, 2002: The International Monetary Fund. In: *New Political Economy* 7, 283–298.
- Leech, Beth L., 2002: Interview Methods in Political Science. In: *Political Science & Politics* 45, 663–688.
- Leiber, Simone, 2005: *Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft. Politik – Verbände – Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 2*. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 52. Frankfurt a.M.: Campus, 2005.
- Levy, Jonah D., 1999: Vice into Virtue? Progressive Politics and Welfare Reform in Continental Europe. In: *Politics & Society* 27, 239–273.
- Lieberman, Evan S., 2001: Causal Inference in Historical Institutional Analysis. A Specification of Periodization Strategies. In: *Comparative Political Studies* 34, 1011–1035.

- Lieberson, Stanley, 1991: Small N's and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases. In: *Social Forces* 70, 307–320.
- Lill, Rodolf, 1987: Die Democrazia Cristiana Italiens: Vorgeschichte – Entstehung – Aufstieg zur stärksten Regierungspartei. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 18, 475–494.
- Linsenmann, Ingo/Christoph Meyer, 2002: Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordination. In: *integration* 25, 285–296.
- Ludlow, Peter, 1982: *The Making of the European Monetary System. A Case Study of the Politics of the European Community*. London: Butterworth Scientific.
- Lynch, Frances M.B., 1988: The Role of Jean Monnet in Setting up the European Coal and Steel Community. In: Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51. The Beginnings of the Schuman-Plan*. Baden-Baden: Nomos, 117–129.
- , 1994: Restoring France: The Road to Integration. In: Alan S. Milward et al. (Hrsg.), *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992*. London: Routledge, 59–87.
- Mahoney, James, 1999: Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macrocausal Analysis. In: *American Journal of Sociology* 104, 1154–1196.
- , 2000: Strategies of Causal Inference in Small-N Analysis. In: *Sociological Methods & Research* 28, 387–424.
- Maier, Charles S., 1987a: The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II. In: Charles S. Maier (Hrsg.), *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 121–152.
- , 1987b: The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe. In: Charles S. Maier (Hrsg.), *In Search of Stability. Explorations in Historical Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 153–184.
- Maier, Matthias Leonhard, 2003: Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht. In: Matthias Leonhard Maier et al. (Hrsg.), *Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, 25–77.
- Majone, Giandomenico, 1991: Cross-National Sources of Regulatory Policy Making in Europe and the United States. In: *Journal of Public Policy* 11, 79–106.
- , 1996: *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*. RSC Working Paper No. 96/57. Florence: European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre of Advanced Studies (RSCAS).
- Manow, Philip/Armin Schäfer/Hendrik Zorn, 2004: *European Social Policy and Europe's Party-Political Center of Gravity, 1957–2003*. MPIfG Discussion Paper 04/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Marcussen, Martin, 2004: Multilateral Surveillance and the OECD: Playing the Idea Game. In: Klaus Armingeon/Michelle Beyeler (Hrsg.), *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, 13–31.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.
- Marshall, George C., 1997: The Marshall Plan Speech. Address by General George C. Marshall, US Secretary of State, Harvard University, 5 June 1947. In: Richard T. Griffiths (Hrsg.), *Explorations in OEEC History*. Paris: OECD, 257–259.

- Mayer, Frederick W., 1992: Managing Domestic Differences in International Negotiations: The Strategic Use of Internal Side-Payments. In: *International Organization* 46, 793–818.
- Mayer, Udo, 1998: Auf dem Weg zu einer europäischen Beschäftigungspolitik? In: Harald Mattfeldt/Alfred Oppolzer/Udo Reifner (Hrsg.), *Ökonomie und Sozialstaat. In memoriam Helmut Fangmann*. Opladen: Leske + Budrich, 45–63.
- Mayntz, Renate, 2001: Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt. In: Christine Landfried (Hrsg.), *Politik in einer entgrenzten Welt. 21. wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Köln: Verlag Wissenschaft und Politik, 29–47.
- , 2004: *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* MPIfG Working Paper 04/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>>
- McKeown, Timothy, 1983: Hegemonic Stability Theory and 19th Century Tariff Levels in Europe. In: *International Organization* 37, 73–91.
- , 1999: Case Studies and the Statistical Worldview: Review of King, Keohane, and Verba's *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. In: *International Organization* 53, 161–190.
- McKinnon, Ronald I., 1993: The Rules of the Game: International Money in Historical Perspective. In: *Journal of Economic Literature* 31, 1–44.
- McNamara, Kathleen R., 2002: Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation. In: *West European Politics* 25, 47–76.
- , 1999: *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.
- Messner, Dirk, 1996: »Netzwerkgesellschaft« – ein neues Muster politischer Steuerung. In: Klaus Eßer et al. (Hrsg.), *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft*. Köln: Weltforum Verlag, 105–144.
- Meuser, Michael/Ulrike Nagel, 1991: ExpterInneninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Detlev Garz/Klaus Kraimer (Hrsg.), *Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 441–471.
- Meyer, Christoph O., 2003: *Towards a Europeanization of Socio-Economic Discourses? A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Coordination since Amsterdam*. Konferenzbeitrag. EUROPUB-Konferenz »Europeanization of Public Spheres? Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union«, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 20.–22. Juni 2003.
- Mikesell, Raymond F., 1994: *The Bretton Woods Debates: A Memoir*. Princeton Essays in International Finance No. 192. Princeton, NJ: Princeton University.
- Mill, John Stuart, 1874: *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Method of Scientific Investigation*. New York: Harper & Brothers.
- Milward, Alan S., 1982: The Committee of European Economic Co-operation (CEEC) and the Advent of the Customs Union. In: Walter Lipgens (Hrsg.), *A History of European Integration*, Vol. 1: 1945–1947. Oxford: Clarendon Press, 507–569.
- , 1984: *The Reconstruction of Western Europe, 1945–1951*. London: Methuen & Co.
- , 2000: *The European Rescue of the Nation-State*. 2. Auflage. London: Routledge.

- Milward, Alan S./Vibeke Sørensen, 1994: Interdependence or Integration? A National Choice. In: Alan S. Milward et al. (Hrsg.), *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992*. London: Routledge, 1–32.
- Monnet, Jean, 1988: *Erinnerungen eines Europäers*. Baden-Baden: Nomos.
- Moravcsik, Andrew, 1991: Negotiating the Single European Act. In: Robert O. Keohane/Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*. Boulder: Westview Press, 41–84.
- , 1993: Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: Peter B. Evans/Harold K. Jacobson/Robert D. Putnam (Hrsg.), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 3–42.
- , 1994: Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: Steve Bulmer/Andrew Scott (Hrsg.), *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*. Oxford: Blackwell Publishers, 29–80.
- , 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation. In: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 211–269.
- , 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- Mosley, Hugh/Antje Mayer, 1998: *Benchmarking National Labour Market Performance: A Radar Chart Approach*. Report prepared for European Commission, DG V, Employment, Industrial Relations and Social Affairs. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Mundell, Robert A., 1960: The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates. In: *Quarterly Journal of Economics* 74, 227–257.
- , 1969: The International Monetary Fund. In: *Journal of World Trade Law* 3, 455–497.
- Natter, Monika, 2002: Peer Review in the European Employment Strategy: A Preliminary Evaluation of the Results So Far. In: Edward Best/Danielle Bossart (Hrsg.), *From Luxembourg to Lisbon and Beyond. Making the Employment Strategy Work*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 87–99.
- Noaksson, Niklas/Kerstin Jacobsson, 2003: *The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The Case of the OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy*. SCORE Research Report 2003/7. Stockholm: Stockholm Centre for Organizational Research (SCORE).
- Nordhaus, William D., 1994: Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies. In: *Brookings Papers on Economic Activity* 25, 139–216.
- Nottage, Hunter, 2002: *Peer Review: Merits and Approaches in a Trade and Competition Context*. Paris: Joint Group on Trade and Competition, OECD.
- NZZ, 2001: Heikle Irland-Rüge der EU-Finanzminister. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Februar 2001, 21.
- , 2002: Paris bekennt sich zum Stabilitätspakt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 21. Juni 2002, 14.
- Oatley, Thomas H., 2001: Multilateralizing Trade and Payments in Postwar Europe. In: *International Organization* 55, 949–969.

- OECD, 1960: *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Paris, 14th December 1960: OECD.
- , 1994: *The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies*. Paris: OECD.
- , 1995: *The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy*. Paris: OECD.
- , 1999: *Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy*. Paris: OECD.
- , 2002a: *Germany*. OECD Economic Surveys Vol. 2002, Supplement No. 4. Paris: OECD.
- , 2002b: *Policy Brief: Economic Survey of Germany, 2002*. OECD Observer 12/2002. Paris: OECD.
- , 2003a: *Communiqué – Towards More and Better Jobs*. Meeting of Employment and Labour Ministers of the OECD, Paris, 29.–30. September 2003. Paris: OECD.
- , 2003b: *Economic Outlook*, No. 73. Paris: OECD.
- , 2003c: *Euro Area*. OECD Economic Surveys Vol. 2003/12. Paris: OECD.
- , 2003d: *France*. OECD Economic Surveys Vol. 2003/11. Paris: OECD.
- , 2004: *OECD Employment Outlook*. Paris: OECD.
- OEEC, 1948: *Interim Report on the European Recovery Programme*. Paris, 30th December 1948: OEEC.
- Ostheim, Tobias/Reimut Zohnh  fer, 2002: *Europäisierung der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 9/02. Bremen: Universität Bremen, Zentrum f  r Sozialpolitik.
- Pagani, Fabrizio, 2002: *Peer Review: A Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*. Paris: OECD.
- Parsons, Craig, 2002: Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union. In: *International Organization* 56, 47–84.
- , 2003: *A Certain Idea of Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pauly, Louis W., 1997: *Who Elected the Bankers? Surveillance and Control in the World Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pieper, Ute/Lance Taylor, 1998: The Revival of the Liberal Creed: The IMF, the World Bank, and Inequality in a Globalized Economy. In: Dean Baker/Gerald Epstein/Robert Pollin (Hrsg.), *Globalization and Progressive Economic Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 37–63.
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29, 123–163.
- , 2000a: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94, 251–267.
- , 2000b: Not Just What, but *When*: Timing and Sequence in Political Processes. In: *Studies in American Political Development* 14, 72–92.
- Pinder, John/Loukas Tsoukalis, 1979: »Counter-Report«: Economic and Monetary Union Policy. The Need for a Medium-term Goal. In: Ghita Ionescu/Roy Jenkins (Hrsg.), *The European Alternatives. An Inquiry into the Policies of the European Community*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff&Noordhoff, 477–491.
- Pisani-Ferry, Jean, 2002: The EMU's Economic Policy Principles: Words and Facts. In: Marco Buti/André Sapir (Hrsg.), *EMU and Economic Policy in Europe. The Challenge of the Early Years*. Cheltenham: Edward Elgar, 228–246.

- Pochet, Philippe/Caroline de la Porte/Graham Room, 2001: Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU. In: *Journal of European Social Policy* 11, 291–307.
- Poidevin, Raymond, 1979: Frankreich und die Ruhrfrage 1945–51. In: *Historische Zeitschrift* 228, 317–334.
- , 1990: Die europapolitischen Initiativen Frankreichs des Jahres 1950 – aus einer Zwangslage geboren? In: Ludolf Herbst/Werner Bühner/Hanno Sowade (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*. München: Oldenbourg, 257–262.
- Polanyi, Karl, 1978: *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99–134.
- Powell, Robert, 1994: Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate. In: *International Organization* 48, 313–344.
- Przeworski, Adam/Henry Teune, 1970: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Malabar, Florida: Robert E. Krieger Publishing Company.
- Puetter, Uwe, 2003: Informal Circles of Ministers: A Way Out of the EU's Institutional Dilemmas? In: *European Law Journal* 9, 109–124.
- Putnam, Robert, 1988: Democracy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. In: *International Organization* 42, 427–460.
- Radaelli, Claudio M., 2000: Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy. In: *Governance* 13, 25–43.
- , 2003: *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture of the European Union?* Rapport 1/2003. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS).
- Ragin, Charles, 1987: *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Rat der Europäischen Union, 1997a: Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 209, 1–5.
- , 1997b: Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 209, 6–11.
- , 1999: Bericht des Rates über die wirtschaftspolitische Koordinierung, vom Europäischen Rat auf seinen Tagungen vom 11. und 12. Dezember 1998 in Wien gebilligt. In: Europäische Kommission (Hrsg.), *Der Euro und die Wirtschaftspolitik. Rechtsakte und politische Texte des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Rates*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, 92–96.
- , 2000a: Beschluss des Rates vom 29. September 2000 über die Zusammensetzung und die Satzung des Ausschusses für Wirtschaftspolitik. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 257, 28–31.
- , 2000b: Empfehlung des Rates vom 14. Februar 2000 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 52, 32–40.

- Rat der Europäischen Union, 2001a: Beschluss des Rates vom 12. Februar 2001 zur Veröffentlichung der Empfehlung mit dem Ziel, in Irland die mangelnde Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik zu beenden. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 69, 24.
- , 2001b: Empfehlung des Rates vom 12. Februar 2001 mit dem Ziel, in Irland die mangelnde Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik zu beenden. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 69, 22–23.
- , 2001c: Empfehlung des Rates vom 19. Januar 2001 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 22, 27–37.
- , 2002a: Empfehlung des Rates vom 18. Februar 2002 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 60, 70–80.
- , 2002b: *Empfehlung des Rates vom 21. Juni 2002 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft*, 10093/02. Sevilla.
- , 2002c: Stellungnahme des Rates vom 12. Februar 2002 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands 2002–2005. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* C 51, 1–2.
- , 2003a: Empfehlung des Rates vom 22. Juli 2003 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 197, 22–30.
- , 2003b: *Empfehlung des Rates vom 25. Juni 2003 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft. Zeitraum 2003–2005*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2003c: Stellungnahme des Rates vom 21. Januar 2003 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands 2002–2006. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* C 26, 1–2.
- Régent, Sabrina, 2002: *The Open Method of Co-ordination: A Supranational Form of Governance?* ILS Discussion Paper DP/137/2002. Genf: International Institute for Labour Studies (IILS).
- Rhein, Thomas, 1999: *Zwischenbilanz: Rolle der Europäischen Union in der Beschäftigungspolitik*. IAB Kurzbericht Nr. 13. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- , 2003: *Neue Leitlinien der EU für 2003. Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie*. IAB Kurzbericht Nr. 14. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Rhodes, Martin, 1998: Das Verwirrspiel der »Regulierung«: Industrielle Beziehungen und »soziale Dimension«. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 100–154.
- , 2000: Lisbon: Europe's »Maastricht for Welfare?« In: *ECSCA Review* 13(3), 2–7.
- Rice-Maximin, Edward, 1984: The United States and the French Left, 1945–1949: The View from the State Department. In: *Journal of Contemporary History* 19, 729–747.
- Risse, Thomas, 2000: »Let's Argue!«: Communicative Action in World Politics. In: *International Organization* 54, 1–39.
- Rittberger, Berthold, 2001: Which Institutions for Post-War Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's First Community. In: *Journal of European Public Policy* 8, 673–708.
- Rodrigues, Maria João, 2001: The Open Method of Coordination as a New Governance Tool. In: Mario Telò (Hrsg.), *L'evoluzione della governance europea*. Special issue of Europa/Europe 2–3, 96–107.

- Rodrigues, Maria João, 2002: Introduction: For a European Strategy at the Turn of the Century. In: Maria João Rodrigues (Hrsg.), *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*. Cheltenham: Edward Elgar, 1–27.
- Romero, Federico, 1994: Interdependence and Integration in American Eyes: From the Marshall Plan to Currency Convertibility. In: Alan S. Milward et al. (Hrsg.), *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992*. London: Routledge, 155–181.
- Ross, George, 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Rübesamen, Dirk, 1996: Wirtschaftspolitische Koordinierung. In: Thomas Plümper (Hrsg.), *Lexikon der Internationalen Wirtschaftsbeziehungen*. München: Oldenbourg, 216–218.
- Rueschemeyer, Dietrich, 2003: Can One or a Few Cases Yield Theoretical Gains? In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 305–336.
- Rueschemeyer, Dietrich/John D. Stephens, 1997: Comparing Historical Sequences – a Powerful Tool for Causal Analysis. A Reply to John Goldthorpe's »Current Issues in Comparative Macrosociology«. In: *Comparative Social Research* 16, 55–72.
- Ruggie, John Gerard, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36, 379–415.
- , 1993: Multilateralism: The Anatomy of an Institution. In: John Gerard Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York: Columbia University Press, 3–47.
- Sahlin-Andersson, Kerstin, 1996: Imitating by Editing Success: The Construction of Organization Fields. In: Barbara Czarniawska/Guje Sevón (Hrsg.), *Translating Organizational Change*. Berlin: De Gruyter, 69–92.
- Sanderson, Fred H., 1958: The Five-Year Experience of the European Coal and Steel Community. In: *International Organization* 12, 193–200.
- Sandholtz, Wayne, 1993: Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht. In: *International Organization* 47, 1–39.
- Sandholtz, Wayne/John Zysman, 1989/1992: Recasting the European Bargain. In: *World Politics* XLII, 95–128.
- Sarcinelli, Ulrich, 1989: Symbolische Politik und politische Kultur. Das Kommunikationsritual als politische Wirklichkeit. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 292–309.
- Sartori, Giovanni, 1991: Comparing and Miscomparing. In: *Journal of Theoretical Politics* 3, 243–257.
- Schäfer, Armin, 2002: *Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der »Europäischen Beschäftigungspolitik«*. MPIfG Discussion Paper 02/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2004: Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 8(13). <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013.htm>>
- Scharpf, Fritz W., 1994: Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.
- , 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.

- Scharpf, Fritz W., 2000a: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien E. Schmidt (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- , 2000b: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 2002a: *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*. MPIfG Working Paper 02/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp02-8/wp02-8.html>>
- , 2002b: Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie. In: *Leviathan* 30, 65–92.
- , 2003: *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. MPIfG Working Paper 03/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp03-1/wp03-1.html>>
- Schatz, Klaus-Werner, 2001: Europäische Beschäftigungspolitik: Existiert Handlungsbedarf? In: Renate Ohr/Theresia Theurl (Hrsg.), *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen, 537–576.
- Schelling, Thomas C., 1955: American Foreign Assistance. In: *World Politics* 7, 606–626.
- , 1956: An Essay on Bargaining. In: *The American Economic Review* 46, 281–306.
- Schmidt, Manfred G., 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. In: *European Journal of Political Research* 30, 155–183.
- , 2003: *Die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen in 23 OECD Demokratien 1945–2002*. Unveröffentlichte Datensammlung. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik.
- Schmidt, Susanne K., 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. In: *European Union Politics* 1, 37–61.
- Schoppa, Leonard J., 1993: Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases but not in Others. In: *International Organization* 47, 353–386.
- Schröder, Wolfgang, 1998: Politisch-ökonomische Voraussetzungen für den Erfolg der Europäischen Währungsunion. Probleme des Übergangs von nationalstaatlichen zu supranationalen Entscheidungsstrukturen. In: Erhard Kantzenbach/Bruno Molitor/Otto G. Mayer (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 169–193.
- Schütz, Holger/Stefan Speckesser/Günther Schmid, 1998: *Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications*. WZB Discussion Paper FS I 98–205. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Shonfield, Andrew, 1965: *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Simmons, Beth A./Lisa L. Martin, 2002: International Organizations and Institutions. In: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*. London: Sage, 192–211.
- Skocpol, Theda, 1979: *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snidal, Duncan, 1985a: The Game Theory of International Politics. In: *World Politics* 38, 25–57.

- Snidal, Duncan, 1985b: The Limits of Hegemonic Stability Theory. In: *International Organization* 39, 579–614.
- Stark, Juergen, 2001: Genesis of a Pact. In: Anne Brunila/Marco Buti/Daniele Franco (Hrsg.), *The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU*. Houndmills: Palgrave, 77–105.
- Stinchcombe, Arthur L., 1968: *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Stone, Diane, 2001: *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*. CSGR Working Paper 69/01. Warwick: University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR).
- Stone Sweet, Alec/Wayne Sandholtz, 1997: European Integration and Supranational Governance. In: *Journal of European Public Policy* 4, 297–317.
- Streeck, Wolfgang, 1994: Pay Restraint without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Ronald Dore/Robert Boyer/Zoe Mars (Hrsg.), *The Return of Incomes Policy*. London: Pinter Publisher, 118–140.
- , 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- , 1999: *Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«*. MPIfG Working Paper 99/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
<<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>>
- Stryker, Robin, 1996: Beyond History versus Theory. Strategic Narrative and Sociological Explanation. In: *Sociological Methods & Research* 24, 304–352.
- Sullivan, Scott, 1997: *From War to Wealth. Fifty Years of Innovation*. Paris: OECD.
- SZ, 2003: Defizit-Streit stürzt Europa in eine Krise; Spanien spricht von »schwerem Rückschlag«. Niederlande: EU-Verfassung in Gefahr. Union: Stabilitätspakt ist tot; Finanzminister stoppen Verfahren gegen Deutschland und Frankreich. In: *Süddeutsche Zeitung*, 26. November 2003, 1.
- Szyszczak, Erika, 2000: The Evolving European Employment Strategy. In: Jo Shaw (Hrsg.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*. Oxford: Hart, 197–220.
- Thelen, Kathleen, 1999: Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science* 2, 369–404.
- , 2003: How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 208–240.
- Tidow, Stefan, 1998: *Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines politischen Prozesses*. FEG Arbeitspapier Nr. 18. Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften.
- , 1999: Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 44, 301–309.
- Travers, Harry, 1983: *The European Payments Union – Successful Economic Co-operation Between Governments. A History of Co-operation between the Governments and Central Banks of Western European countries and the United States, through the Organisation for European Economic Co-operation and the European Payments Union 1947–1958*. Unpublished Manuscript. HAEC, OEEC Archives: Florence.

- Triffin, Robert, 1957: *Europe and the Money Muddle. From Bilateralism to Near-Convertibility, 1947–1956*. New Haven: Yale University Press.
- Tronti, Lionello, 1999: Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies: The Result of the Research Project. In: *Transfer* 5, 542–587.
- Trubek, David M./James Mosher, 2001: *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model*. Jean Monnet Working Paper 6/01. New York, NY: NYU School of Law.
- , 2003: New Governance, Employment Policy, and the European Social Model. In: Jonathan Zeitlin/David Trubek (Hrsg.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press, 33–58.
- Tsoukalis, Loukas, 1985: The New International Monetary »System« and Prospects for Reform. In: Loukas Tsoukalis (Hrsg.), *The Political Economy of International Money. In Search of a New Order*. London: Sage Publications, 283–304.
- , 1993: *The New European Economy. The Politics and Economics of Integration*. Second revised edition. Oxford: Oxford University Press.
- Urwin, Derek W., 1995: *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*. London: Longman.
- Verdun, Amy, 2005: A History of Economic and Monetary Union. In: M. Peter van der Hoek (Hrsg.), *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*. New York: Dekker Taylor & Francis Group, 645–687.
- Visser, Jelle, 2002: *Is the European Employment Strategy the Answer?* Workshop-Beitrag. NIG Workshop »Governability in Post-Industrial Societies: The European Experience«, Utrecht School of Governance, 26.–27. April 2002.
- von Hagen, Jürgen/Susanne Mundschenk, 2001: *The Functioning of Economic Policy Coordination*. ZEI Working Paper B08/01. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung.
- Wagner, Helmut, 1999: *Einführung in die Weltwirtschaftspolitik: internationale Wirtschaftsbeziehungen – internationale Organisationen – internationale Politikkoordination*. 4. Auflage. München: Oldenbourg.
- Wallace, Helen, 2000: The Institutional Setting: Five Variations on a Theme. In: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 3–37.
- Waltz, Kenneth N., 1979: *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Webb, Michael C., 1995: *The Political Economy of Policy Coordination. International Adjustment since 1945*. Ithaca: Cornell University Press.
- Weiler, Joseph H.H., 1991: The Transformation of Europe. In: *Yale Law Journal* 100, 2403–2483.
- Werner-Bericht, 1970: Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft. In: Henry Krägenau/Wolfgang Wetter (Hrsg.), *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht. Analysen und Dokumentation*. Baden-Baden: Nomos, 98–106.
- Willis, Frank Roy, 1971: *Italy Chooses Europe*. New York: Oxford University Press.

- Wolf, Dieter/Bernhard Zangl, 1996: The European Economic and Monetary Union: »Two-level Games« and the Formation of International Institutions. In: *European Journal of International Relations* 2, 355–393.
- Wolf, Klaus Dieter, 1999: Die Neue Staatsräson als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. In: Michael Th. Greven/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Politische Theorie – heute: Ansätze und Perspektiven*. Baden-Baden: Nomos, 303–330.
- Woolley, John T., 1994: Linking Political and Monetary Union: The Maastricht Agenda and German Domestic Politics. In: Barry J. Eichengreen/Jeffrey Frieden (Hrsg.), *The Political Economy of European Monetary Unification*. Boulder: Westview Press, 67–86.
- Young, Oran R., 1982: Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. In: *International Organization* 36, 277–297.
- , 1989: The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment. In: *International Organization* 43, 349–375.
- Zangl, Bernhard, 1994: Politik auf zwei Ebenen. Hypothesen zur Bildung eines internationalen Regimes. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 279–312.
- Zeitlin, Jonathan, 2003: Introduction: Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Limits. In: Jonathan Zeitlin/David M. Trubek (Hrsg.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press, 1–30.
- Ziltener, Patrick, 1999: *Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Zimmermann, Hubert, 2001: The Fall of Bretton Woods and the Emergence of the Werner Plan. In: Lars Magnussen/Bo Stråth (Hrsg.), *From the Werner Plan to the EMU. In Search of a Political Economy for Europe*. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang, 49–72.
- Zohlnhöfer, Reimut/Jan Zutavern, 2004: Too Many Rivals? The OECD's Influence on German Welfare Policies. In: Klaus Armingeon/Michelle Beyeler (Hrsg.), *The OECD and European Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar, 126–138.
- Zürn, Michael, 1992: *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37, 27–55.
- , 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 2003: Die Entwicklung der Internationalen Beziehungen im deutschsprachigen Raum nach 1989. In: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 21–46.

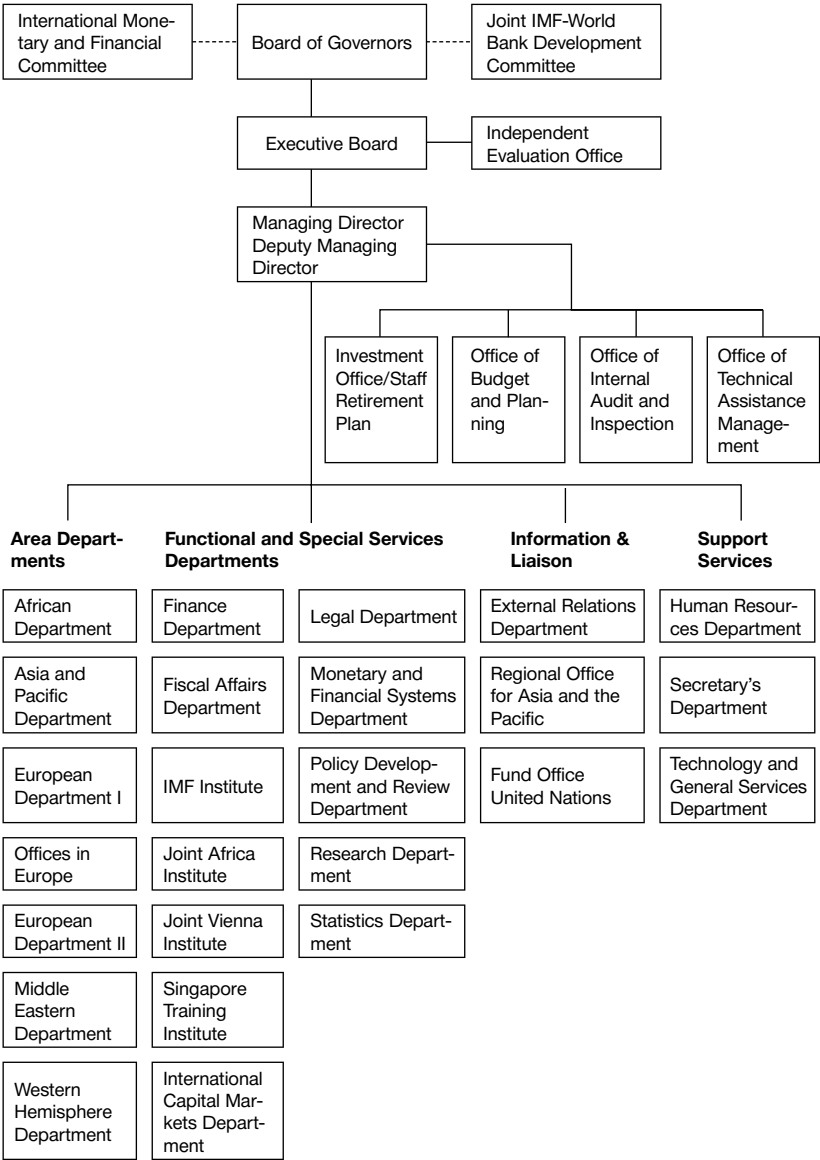
Anhang

Anhang 1 Interviewliste

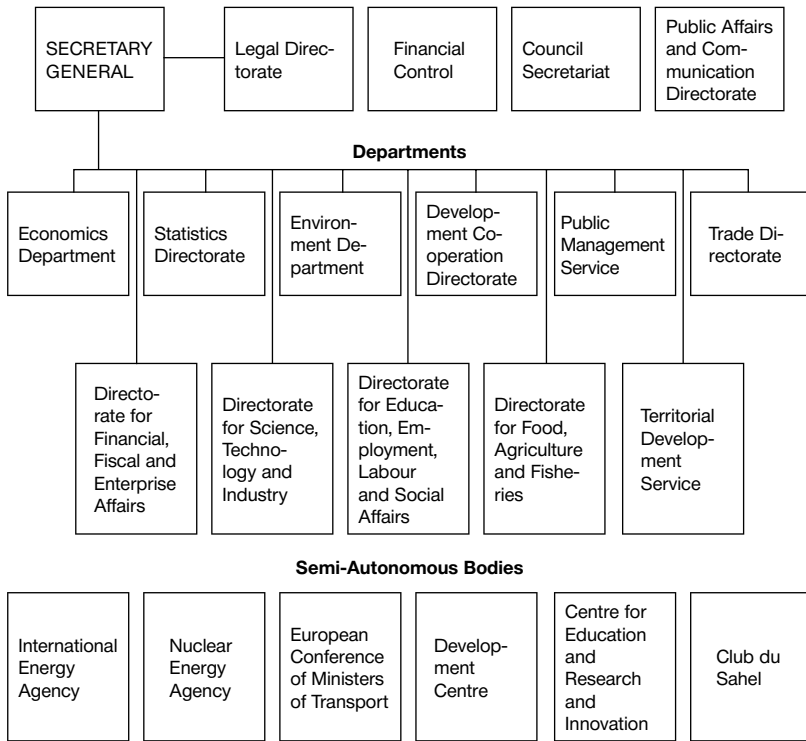
Nr.	Institution	Termin, Ort	Aufnahme
I)	Kanzleramt	13.3.2001, MPIfG, Köln	nein
II)	Bundesministerium für Arbeit	16.11.2001, BMA, Bonn	ja
III)	OECD	22.10.2002, Telefoninterview	ja
IV)	Europäische Kommission, Beschäftigung und Soziales	25.11.2002, Brüssel	ja
V)	Europäische Kommission, Beschäftigung und Soziales	25.11.2002, Brüssel	ja
VI)	Europäische Kommission, Beschäftigung und Soziales	28.11.2002, Brüssel	ja
VII)	Europäische Kommission, Wirtschaft und Finanzen	28.11.2002, Brüssel	ja
VIII)	Europäische Kommission, Beschäftigung und Soziales	29.11.2002, Brüssel	ja
IX)	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	11.12.2002, Bonn	nein
		23.7.2003, Telefoninterview mit Nachfragen	ja
X)	Arbeits- und Sozialminister- konferenz der Bundesländer	11.12.2002, Landesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Düsseldorf	nein
XI)	Bundesministerium der Finanzen	19.12.2002, Telefoninterview	ja
XII)	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	3.1.2003, Bonn	ja
XIII)	European Trade Union Institute	13.3.2003, Brüssel	nein
XIV)	European Trade Union Conference	13.3.2003, Brüssel	nein
XV)	Europäisches Parlament, Beschäftigungsausschuss	14.3.2003	schriftliche Antwort auf Fragen- katalog

XVI)	OECD	17.3.2003, Paris 17.6.2003, Telefoninterview mit Nachfragen	ja nein
XVII)	OECD	18.3.2003, Paris	ja
XVIII)	OECD	18.3.2003, Paris	nein
XIX)	OECD	18.3.2003, Paris	nein
XX)	Bundesministerium der Finanzen	12.5.2003, Berlin	nein
XXI)	Bundesministerium der Finanzen	13.5.2003, Berlin	ja
XXII)	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	14.5.2003, Berlin	ja
XXIII)	IWF	9.7.2003, Telefoninterview	ja
XXIV)	Bundesministerium der Finanzen	15.7.2003, Berlin	ja
XXV)	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit	16.7.2003, Berlin	nein
XXVI)	Europäische Kommission, Wirtschaft und Finanzen	31.7.2003, Telefoninterview	ja
XXVII)	IWF	1.8.2003, Telefoninterview	ja
XXVIII)	Deutsche Bundesbank	22.8.2003, Frankfurt	nein
XXIX)	Deutsche Bundesbank	22.8.2003, Frankfurt	nein
XXX)	IWF	29.9.2003, Telefoninterview	nein

Anhang 2
Organigramm Internationaler Währungsfonds



Anhang 3 Organigramm OECD-Sekretariat



Quelle: Leicht verändert übernommen von Marcussen (2004: 22).

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

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

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

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

Bernd Rosewitz, Douglas Webber
**Reformversuche und Reform-
blockaden im deutschen
Gesundheitswesen**
1990. 349 Seiten

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

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

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

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn
**Westeuropäische Gesundheits-
systeme im Vergleich**
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,
Frankreich, Italien, Großbritannien
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,
Reinhard Zintl
Horizontale Politikverflechtung
Zur Theorie von Verhandlungssystemen
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)
**Games in Hierarchies and
Networks**
Analytical and Empirical Approaches
to the Study of Governance
Institutions
1993. 448 Seiten
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke
**Institutionalisierung der
Forschungspolitik**
Entstehung, Entwicklung
und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums
1993. 297 Seiten

* = Titel steht im Internet zum
Download (pdf) zur Verfügung:
www.mpifg.de/pu/book_de.html

Susanne Lütz

**Steuerung industrieller
Forschungsk Kooperation**

Funktionsweise und Erfolgs-
bedingungen des staatlichen Förder-
instrumentes Verbundforschung
1993. 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)

Coping with Trouble

How Science Reacts to Political Distur-
bances of Research Conditions
1994. 401 Seiten
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

**Industrieforschung und
Forschungspolitik**

Staatliche Steuerungspotentiale
in der Informationstechnik
1994. 566 Seiten

Philip Manow

**Gesundheitspolitik im
Einigungsprozeß**

1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel

**Kostendämpfung und ärztliche
Interessenvertretung**

Ein Verbandssystem unter Streß
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit
von Hans-Georg Wolf)

**Deutsche Forschung im
Einigungsprozeß**

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

Renate Mayntz (Hg.)

Aufbruch und Reform von oben
Ostdeutsche Universitäten im
Transformationsprozeß
1994. 312 Seiten

Frank Thomas

Telefonieren in Deutschland

Organisatorische, technische und
räumliche Entwicklung eines
größtechnischen Systems
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank

**Hochschulforschung im Schatten
der Lehre**

1995. 357 Seiten

Philipp Genschel

**Standards in der
Informationstechnik**

Institutioneller Wandel in der inter-
nationalen Standardisierung
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)

**Gesellschaftliche Selbstregelung
und politische Steuerung**

1995. 368 Seiten

Helmut Voelzkow

**Private Regierungen in der
Techniksteuerung**

Eine sozialwissenschaftliche Analyse
der technischen Normung
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

**Anwendungsorientierung von
Grundlagenforschung?***

Erfahrungen der Akademie der
Wissenschaften der DDR
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der
staatlich finanzierten Forschung
in Frankreich
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

**Organisationsschicksale im
deutschen Vereinigungsprozeß***

Die Entwicklungswege der Institute der
Akademie der Wissenschaften der DDR
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun

**Die politische Steuerung
der Wissenschaft**

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz

**Soziale Dynamik und politische
Steuerung***

Theoretische und methodologische
Überlegungen
1997. 342 Seiten

Marian Döhler

**Die Regulierung von
Professionsgrenzen***

Struktur und Entwicklungsdynamik
von Gesundheitsberufen im inter-
nationalen Vergleich
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem

**Vom staatlichen zum kassen-
ärztlichen System***

Eine Untersuchung des Transforma-
tionsprozesses der ambulanten ärztli-
chen Versorgung in Ostdeutschland
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehmbuch
(Hg.)

**Transformationspfade in
Ostdeutschland**

Beiträge zur sektoralen Vereinigungs-
politik
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck

Ein holländisches Wunder?*

Reform des Sozialstaates und Beschäf-
tigungswachstum in den Niederlanden
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt

Liberalisierung in Europa*

Die Rolle der Europäischen
Kommission
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon

**Telekommunikationspolitik
im deutschen Einigungsprozeß**

Steuerung und Eigendynamik
sektoraler Transformation
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn

**Kognitive Strukturen und
Steuerungsprobleme der Forschung**

Kernphysik und Informatik im
Vergleich
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)

**Internationale Wirtschaft,
nationale Demokratie**

Herausforderungen für die
Demokratiethorie
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann

**Transnationale Umweltpolitik
zum Schutz der Ozonschicht***

USA und Deutschland im Vergleich
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf

Regieren in Europa*

Effektiv und demokratisch?
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier

Föderale Finanzbeziehungen unter Anpassungsdruck*

Die Regelung vereinigungsbedingter Verteilungskonflikte in der Verhandlungsdemokratie
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*

2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst

Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit*

Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU
2000. 333 Seiten

Volker Schneider

Durchbrochene Gleichgewichte

Institutionelle Evolution in der Telekommunikation 1800 bis 2000
2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

Akteure – Mechanismen – Modelle

Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen
2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten

Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA
2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

Die Reformierbarkeit der Demokratie

Innovationen und Blockaden
2003. 367 Seiten

Martin Höpner

Wer beherrscht die Unternehmen?

Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland
2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

Alle Macht dem Markt?

Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG
2003. 289 Seiten

Britta Rehder

Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland

Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel
2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

Wer regiert in der Steuerpolitik?

Einkommensteuerreform in Deutschland zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten
2004. 195 Seiten

Oliver Treib

Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien

2004. 298 Seiten

Miriam Hartlapp

**Die Kontrolle der nationalen Rechts-
durchsetzung durch die Europäische
Kommission**

2005. 254 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

Mechanismen der Politik

Strategische Interaktion im deutschen
Regierungssystem
2005. 277 Seiten

Simone Leiber

**Europäische Sozialpolitik und
nationale Sozialpartnerschaft**

2005. 281 Seiten

Lothar Krempel

Visualisierung komplexer Strukturen

Grundlagen der Darstellung mehr-
dimensionaler Netzwerke
2005. 216 Seiten