

Höpner, Martin (Ed.); Schäfer, Armin (Ed.)

Book

Die Politische Ökonomie der europäischen Integration

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 61

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Höpner, Martin (Ed.); Schäfer, Armin (Ed.) (2008) : Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 61, ISBN 978-3-593-38741-3, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69274>

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.

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)

Die Politische Ökonomie der europäischen Integration



Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)

Die Politische Ökonomie der europäischen Integration

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-38741-3

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 © 2008 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

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

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.campus.de

Inhalt

Vorwort	9
Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration <i>Martin Höpner und Armin Schäfer</i>	11
 Teil I Dynamiken der europäischen Marktintegration	
Negative und positive Integration <i>Fritz W. Scharpf</i>	49
Individualrechte gegen nationale Solidarität <i>Eine Nachbetrachtung von Fritz W. Scharpf</i>	89
Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik <i>Susanne K. Schmidt</i>	101
Eine neue Phase der europäischen Integration: Legitimitätsdefizite europäischer Liberalisierungspolitik <i>Martin Höpner und Armin Schäfer</i>	129

Teil II Politische Koalitionen, Verbände und das Europa der Bürger

Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens: Der Kampf um die europäische Integration <i>Liesbet Hoogbe und Gary Marks</i>	159
Politisierung und nationale Identitäten <i>Eine Nachbetrachtung von Liesbet Hoogbe und Gary Marks</i>	197
 Korporatismus in der Europäischen Union <i>Armin Schäfer und Wolfgang Streeck</i>	 203
 Sozioökonomische Determinanten von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung <i>Guido Tiemann</i>	 241

Teil III Vom Standortwettbewerb zu den Potenzialen positiver Integration

Die Grenzen der europäischen Arbeitsmarktintegration: Koalitionen, Interessenvielfalt und institutionelle Hindernisse <i>Maarten Keune</i>	279
 Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa <i>Steffen Ganghof und Philipp Genschel</i>	 311
 Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines »sozialen Europas« <i>Stephan Leibfried und Herbert Obinger</i>	 335

Teil IV Makroökonomische Politik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Uneinheitliche Signale: Zentralbankunabhängigkeit und koordinierte Lohnaushandlung in der Europäischen Währungsunion <i>Peter A. Hall und Robert J. Franzese, Jr.</i>	369
Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als <i>work in progress</i> <i>Eine Nachbetrachtung von Peter A. Hall und Robert J. Franzese, Jr.</i>	407
Wandel durch den Euro: Wie die Währungsunion die nationale Fiskal- und Lohnpolitik verändert <i>Henrik Enderlein</i>	415
Autorinnen und Autoren	449

Vorwort

Die Idee zu diesem Sammelband entstand aus langjährigem fachlichen Austausch am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und aus dem Bemühen, einen gemeinsamen Blickwinkel auf die Schnittmenge unserer Schwerpunktthemen zu entwickeln. Während die Forschung des einen von uns in der Literatur zur europäischen Integration wurzelte und sich insbesondere mit der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Europäischen Union auseinandersetzte (Schäfer), hatte der andere seinen Schwerpunkt in der Vergleichenden Politischen Ökonomie und der »Spielarten-des-Kapitalismus-Debatte« im Besonderen (Höpner). In unzähligen Diskussionen fragten wir uns, ob die europäische Integration die Unterschiedlichkeit nationaler Produktions- und Verteilungsregime nicht Schritt für Schritt einebnen musste und ob die Existenz dieser »Spielarten des Kapitalismus« den Verlauf des Integrationsprozesses nicht entscheidend mitprägen sollte. Wie ließ sich eine Perspektive einnehmen, die beide Wirkungsrichtungen beachtet, an welchen Erkenntnissen sollte sie ansetzen und welche Hypothesen ließen sich mit ihr generieren? Musste die Grundeinsicht der Europäisierungsforschung, dass die europäische Integration auf unterschiedliche Länder unterschiedlich wirkt, nicht gerade vor dem Hintergrund der Heterogenität nationaler Produktions- und Verteilungsregime von elementarer Bedeutung sein? Und musste der von der Europäisierung ausgehende Transformationsdruck auf diese Spielarten nicht Rückwirkungen auf die Dynamiken der Integration selbst entfalten, bis hin zu den kontrovers diskutierten Fragen der Asymmetrie von negativer und positiver Integration und des europäischen Demokratiedefizits?

Gewiss, wir mussten bei unseren Diskussionen nicht von Null anfangen, sondern konnten auf einen in Entwicklung begriffenen Literaturstand zurückgreifen. Aber uns fiel auf, dass an der Schnittstelle von Vergleichender Politischer Ökonomie und europäischer Integrationsforschung weniger Studien vorlagen, als man es aufgrund der realweltlichen Problemlage vielleicht erwarten konnte; dass die nationalen Spezifika von Produktions- und Verteilungsregimen häufig ohne Beachtung des internationalen Kontextes, in den diese eingebettet waren, behandelt wurden; dass, auf der anderen Seite, der Stellenwert ökonomischer

Themen in der Integrationsforschung vergleichsweise gering, das Interesse für Einsichten der Vergleichenden Politischen Ökonomie begrenzt war; und dass bisher kaum Versuche vorlagen, den Kenntnisstand an der Schnittstelle beider Forschungszweige zu kondensieren. So erschien es uns eine interessante Herausforderung, einen Sammelband zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration herauszugeben, der sich zum Ziel nimmt, in den Forschungsstand zum Thema einzuführen und kritische Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer dezidiert politökonomischen Perspektive auf den Integrationsprozess anzustoßen.

Dabei herausgekommen ist ein Buch, das sich an das interessierte Fachpublikum und an Praktiker in Politik und Verbänden ebenso richtet wie an Studierende, die bereits mit den Institutionen der Europäischen Union und Gründzügen der Politikwissenschaft vertraut sind. Die Beiträge sind so geschrieben, dass der Band in der universitären Lehre eingesetzt werden kann. Die Kapitel von Tiemann und von Hall/Franzese widmen sich der Analyse großer Datensätze. Technische Einzelheiten wurden soweit möglich in Fußnoten oder Anhänge verwiesen, sodass die Beiträge auch für Leserinnen und Leser zugänglich sind, die über keine Statistikausbildung verfügen. Die Kapitel von Hooghe/Marks und von Hall/Franzese sind deutsche Übersetzungen englischer Aufsätze, die uns bei der Zusammenstellung des Forschungsstands zur Politischen Ökonomie der europäischen Integration unverzichtbar erschienen. Sie wurden von den Autoren mit Nachbetrachtungen versehen. Scharpfs Beitrag fasst Teile seines Buchs *Regieren in Europa* zusammen, die um eine ausführliche Nachbetrachtung ergänzt wurden. Die anderen Kapitel sind, auch wenn sie auf früheren Arbeiten der Autorinnen und Autoren aufbauen, für diesen Band geschrieben und stellen originäre Forschungsbeiträge dar.

Erste Fassungen der Beiträge wurden auf einer Publikationskonferenz im November 2007 in Köln diskutiert. Sämtliche Beiträge wurden unter den Autoren ausgetauscht und haben von den zahlreichen Kommentaren der am Buchprojekt Beteiligten profitiert. Allen Autorinnen und Autoren sei für ihre Begleitung des Gesamtprojekts herzlich gedankt. Unser Dank gilt zudem den Direktoren des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Jens Beckert und Wolfgang Streeck, die sich schnell vom Wert des Projekts überzeugen ließen. Für die gewohnt professionelle und angenehme technische Abwicklung der Buchproduktion danken wir Thomas Pott und Christel Schommertz.

Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration

Martin Höpner und Armin Schäfer

»Unsere Europäische Union ist den gleichen Werten verpflichtet, wie wir sie im deutschen Sozialmodell kennen«, stellte Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Ratifizierung des EU-Reformvertrags vor dem Deutschen Bundestag klar: »Für uns in Deutschland, die wir in diesem Jahr den 60. Geburtstag der sozialen Marktwirtschaft begehen, ist dies eine ganz wichtige Botschaft.«¹ Hingegen forderte der damalige Binnenmarkt-Kommissar Bolkestein im Zuge der Auseinandersetzung um die umstrittene Übernahmerichtlinie: »Wenn ... Europa wirklich zur kompetitivsten und modernsten Wirtschaftszone werden will, muss es das bequeme Umfeld des Rheinland-Modells verlassen und sich den härteren Bedingungen der angelsächsischen Kapitalismusform annähern«², während jüngst der DGB-Vorsitzende Sommer kritisierte: »Drei jüngere EuGH-Urteile ... verschieben die Balance zwischen Marktfreiheit und Arbeitnehmerrechten noch weiter zu Ungunsten der Beschäftigten. ... [E]ine solche EU tritt Arbeitnehmerrechte mit Füßen.«³

Die drei Zitate zeigen eindrücklich, dass von der europäischen Integration Veränderungsdruck auf die nationalen Produktions- und Verteilungsregime ausgeht. Politökonomische Interessenlagen gewinnen bei der Bewertung des europäischen Projekts zunehmende Bedeutung. Wer sich in den politikwissenschaftlichen Kenntnisstand über diese Entwicklung einlesen will, wird sich in mindestens zwei Literaturzweigen umsehen müssen: der Integrationsforschung und der Vergleichenden Politischen Ökonomie.⁴ Beide Teildisziplinen, und das

Wir danken Arne Baumann, Michael Blauburger, Miriam Hartlapp, Daniel Seikel, Eric Seils und Benjamin Werner für wertvolle Hinweise und Kommentare.

1 Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, 157. Sitzung, 24.4.2008, S. 16452.

2 Frits Bolkestein im Interview mit der Neuen Zürcher Zeitung vom 9.11.2002, S. 83.

3 Michael Sommer im gewerkschaftlichen Info-Service *einblick* vom 21.4.2008, S. 7. Gemeint sind die EuGH-Urteile zu den Fällen Viking (C-438/05), Laval (C-341/05) und Rüffert (C-346/06).

4 Wir verwenden die Schreibweise »politische Ökonomie« als Synonym für ein (in der Regel: nationales) Produktions- und Verteilungsregime beziehungsweise für eine »Spielart des Kapitalismus«; mit »(Vergleichende) Politische Ökonomie« ist stets die wissenschaftliche Teildisziplin gemeint, die sich, meist in international vergleichender Perspektive, mit den komplexen Wechselwirkungen zwischen Ökonomie und politischen und gesellschaftlichen Institutionen

ist der Ausgangspunkt dieses Sammelbandes, haben sich bisher verblüffend wenig zu sagen. Methoden, Theorien und Ergebnisse der Vergleichenden Politischen Ökonomie werden in weiten Teilen der Forschung zur Europäischen Union nicht rezipiert, während politökonomische Analysen häufig weiterhin Staaten als unabhängige Untersuchungseinheiten behandeln, ohne den überstaatlichen Kontext zu beachten, in den diese eingebunden sind. Die Beiträge zu diesem Band möchten dazu beitragen, solche Wahrnehmungslücken zu schließen. Sie schlagen eine Brücke zwischen Vergleichender Politischer Ökonomie und Integrationsforschung.

Mit diesem Band soll, unseres Wissens im deutschsprachigen Raum erstmalig, in gebündelter Form in den politökonomischen Forschungsstand zur europäischen Integration eingeführt werden. Während es Einführungen in das politische System Europas, Nachschlagewerke zu Institutionensystem und Politikbereichen der EU sowie Darstellungen des historischen Einigungsprozesses in hinreichender Zahl gibt, besteht ein Mangel an Überblickswerken, die das Zusammenspiel von Politik und Ökonomie im Prozess der europäischen Integration betrachten.⁵ Dieser Mangel überrascht vor allem deshalb, weil seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl Anfang der Fünfzigerjahre die wirtschaftliche Integration immer auch politischen Zielen diene, und umgekehrt politische Entscheidungen mit ihrer ökonomischen Notwendigkeit begründet wurden. Europäische Integration und Europäisierung der Mitgliedstaaten lassen sich nur unter Beachtung des Zusammenwirkens politischer und wirtschaftlicher Prozesse verstehen.

Schwachstellen der Integrationsliteratur

Das übergreifende Argument dieses Bandes lautet, dass eine politökonomische Perspektive auf die europäische Integration zur Behebung von Schwachstellen der Integrationsliteratur hilfreich ist. Teile dieser Literatur weisen Defizite auf, die vor allem dazu führen, dass das von der europäischen Integration ausge-

befasst. *Nicht* gemeint sind die verengenden Begriffsverwendungen, die sich ausschließlich auf die marxistische Politische Ökonomie oder auf die effizienztheoretisch orientierte Institutionenökonomik (»Neue Politische Ökonomie«) beziehen. Zur Einführung in die Vergleichende Politische Ökonomie siehe zum Beispiel die Beiträge in Kitschelt et al. (1999).

5 Im Unterschied zum Kenntnisstand der ländervergleichenden Politischen Ökonomie sind die Einsichten der Internationalen Politischen Ökonomie (IPÖ) häufiger systematisch auf Probleme der europäischen Integration angewendet worden. Vergleiche hierzu beispielsweise die Beiträge in Bieling/Steinhilber (2000).

hende Konfliktpotenzial und dessen Rückwirkung auf den Integrationsprozess systematisch unterschätzt werden. Fünf solcher Defizite lassen sich insbesondere nennen:

1. Europäische Politik wird vorwiegend als konsensorientierter Aushandlungsprozess charakterisiert, in dem wechselseitig vorteilhafte Lösungen gefunden werden. Dass Akteurguppen in sehr unterschiedlichem Maß fähig sind, ihre Anliegen im politischen Mehrebenensystem der EU zu artikulieren und ihre Interessen durchzusetzen, wird dagegen weniger beachtet. Ebenso droht damit aus dem Blick zu geraten, dass Integrationschritte oftmals Gewinner und Verlierer hervorbringen, statt alle Beteiligten besserzustellen.
2. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung neuer Governance-Formen – insbesondere die der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) – überbewertet. Dagegen bleiben klassische Instrumente hierarchischer Steuerung, wie sie in der Wettbewerbspolitik und im Binnenmarkt zum Einsatz kommen, wie auch Nichtentscheidungen, beispielsweise zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, untererforscht.
3. Zwar werden Kommission und EuGH als Motoren der Integration verstanden, doch der Inhalt ihrer Entscheidungen wird nicht ausreichend gewürdigt. Dass beispielsweise einzelne Generaldirektionen nicht nur Interesse an einer Kompetenzerweiterung haben, sondern auch Parteigänger einer beschleunigten Liberalisierung sind, bleibt unerkannt, wenn Kommissare entweder als Emissäre nationaler Regierungen oder als an die Konsensnorm des Kollegprinzips gebunden verstanden werden.
4. Welche Folgen die Asymmetrie von negativer und positiver Integration für die Mitgliedstaaten hat, wird trotz grundsätzlicher Akzeptanz dieser Unterscheidung nicht systematisch analysiert.⁶ Die Marktintegration hat einen Punkt erreicht, an dem sie nicht länger mit allen in den Mitgliedstaaten vorhandenen Produktions- und Verteilungsregimen vereinbar ist. Die Rede von einem »europäischen Sozialmodell« verdeckt diese Einsicht.
5. Zum Selbstverständnis der Integrationsforschung gehört häufig die unhinterfragte Prämisse, dass das Aufgehen der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union zu begrüßen, jeder Schritt in diese Richtung deshalb ein Fortschritt, jede Bewahrung nationalstaatlicher Kompetenzen vor europäischem Zugriff hingegen eine zu beseitigende Barriere sei. Auch deshalb ist das Verständnis für vermeintlich irrationale Abwehrhaltungen, wie sie in den

⁶ Die Termini »negativ« und »positiv« beziehen sich nicht auf normative Bewertungen der *outcomes*, sondern auf die Integrationsmodi. Während negative Integration durch Beseitigung von Marktschranken zustande kommt, zielt positive Integration auf die Ausübung regulativer Kompetenzen auf europäischer Ebene (ausführlich: Scharpf in diesem Band).

Referenden zum Verfassungsvertrag und zum späteren Reformvertrag zum Ausdruck kamen, gering,⁷ Perspektiven, die skeptischere Beurteilungen des Integrationsprozesses nahelegen, geraten bestenfalls unter Anachronismus-, schlimmstenfalls unter Nationalismusverdacht.

Den fünf genannten Defiziten und Fehleinschätzungen liegt unseres Erachtens eine gemeinsame Ursache zugrunde: Eine unterentwickelte politökonomische Perspektive. Damit meinen wir die systematische Einbindung des von der politikwissenschaftlichen Teildisziplin der Vergleichenden Politischen Ökonomie hervorgebrachten Kenntnisstands auf Problemstellungen der Integrationsforschung. Die in diesem Band vertretenen Beiträge schlagen eine stets an die »ökonomische Basis« rückgebundene Perspektive auf die europäische Integration vor, ohne Politik auf ökonomische Belange zu reduzieren. Wohlgemerkt, wir behaupten nicht, die nachfolgend skizzierte Perspektive sei alternativen Herangehensweisen grundsätzlich überlegen. Aber ein Mangel an politökonomischer Perspektive führt, so meinen wir, zu Fehlinterpretationen des Integrationsprozesses und der Europäisierung: zu einer Vernachlässigung der mit der europäischen Integration einhergehenden und sich in jüngerer Zeit beschleunigenden Transformation der »gemischten« Wirtschaftsordnungen, zu Gleichgültigkeit gegenüber den integrationsbedingt entstehenden Problemen der Legitimität von Herrschaft und der demokratischen Selbstbestimmung, zu einer Unterschätzung der mit europäischer Liberalisierungspolitik einhergehenden Verschiebung sozioökonomischer Kräfteverhältnisse innerhalb der Mitgliedstaaten und infolgedessen zur Vernachlässigung der Rückwirkungen dieser Probleme auf den Integrationsprozess selbst. Nachfolgend spezifizieren wir die in den Beiträgen des Bandes zum Ausdruck kommende politökonomische Perspektive und gehen dabei in sieben Schritten vor.

7 Vergleiche etwa die Einschätzung, die befragten Bevölkerungen hätten in den französischen und niederländischen Referenden »falsch« abgestimmt. In den Referenden seien »die Meinungen zu Europa nicht unverfälscht zum Ausdruck« gekommen (Habermas 2008: 123). In den Umfragen des Eurobarometers, so Habermas, offenbare sich hingegen die in Wahrheit vorhandene latente, »sehr europafreundliche Stimmung der Bürger« (ebd.: 124).

Erstens: Heterogenität europäischer Spielarten des Kapitalismus

Der europäische Kontinent besteht aus einer Vielzahl unterschiedlicher, historisch gewachsener Produktions- und Verteilungsregime, in einer neueren Terminologie: Spielarten des Kapitalismus. Die Entstehung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums ist somit keine Integration unter Gleichen. Die daraus entstehenden Probleme sind Ausgangspunkt aller Beiträge dieses Bandes. Durch die in den Jahren 2004 und 2007 vollzogene EU-Osterweiterung hat sich die Heterogenität innerhalb der Gruppe der nun 27 Mitgliedsländer weiter vergrößert, wie die in Tabelle 1 wiedergegebenen Daten illustrieren.

Zunächst fällt ein Ausmaß an Wohlstandsunterschieden auf, das sich in keinem der Mitgliedstaaten findet und das die unterschiedlichen Produktivitätsniveaus europäischer Volkswirtschaften widerspiegelt. Angegeben wird das Pro-Kopf-BIP der Mitgliedstaaten in Kaufkraftstandards⁸ des Jahres 2005, wobei der Durchschnitt der EU-25 (vor dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens) auf den Wert 100 gesetzt wurde. Der Ausreißer Luxemburg erreicht ein Pro-Kopf-BIP, das mehr als doppelt so hoch wie der EU-Durchschnitt ist. Eine deutlich überdurchschnittliche Wertschöpfung (von mehr als 20 Prozent über dem Durchschnitt) erwirtschaften zudem Dänemark, Irland, die Niederlande und Österreich. Elf Länder erreichen ein Wohlstandsniveau, das weniger als 80 Prozent des Durchschnitts beträgt: Portugal, Malta sowie die osteuropäischen Transformationsländer Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei. Das 39-Millionen-Einwohnerland Polen erwirtschaftet pro Kopf eine Wertschöpfung, die in etwa der Hälfte des Durchschnitts der EU-25 entspricht. Die Pro-Kopf-Wertschöpfung des ärmsten EU-Mitglieds, Bulgariens, beträgt etwa 13 Prozent des luxemburgischen Pendants und etwa 23 Prozent der Pro-Kopf-Wertschöpfung Irlands.

Die anderen Indikatoren in Tabelle 1 verweisen auf *institutionelle* Heterogenitäten, enthalten also Informationen darüber, *wie* in den europäischen Spielarten des Kapitalismus Wertschöpfung erwirtschaftet und verteilt wird. Die Mitgliedsländer der Europäischen Union unterscheiden sich erheblich im Hinblick auf die Steuer- und Abgabenquoten. Weniger als 30 Prozent des jährlichen BIP werden in Lettland, Litauen und Rumänien, aber mehr als 50 Prozent in Dänemark und Schweden als Steuern und Abgaben erhoben (Bezugsjahr: 2005; zur Steuerpolitik im internationalen Vergleich: Ganghof 2006; Wagschal 2005). Das

8 Der Kaufkraftstandard (KKS) ist eine statistische Kunstwährung. Er erlaubt aussagekräftige Vergleiche zwischen Wirtschaftsindikatoren, weil bei seiner Errechnung in den Wechselkursen nicht zum Ausdruck kommende Unterschiede zwischen den nationalen Preisniveaus zum Ausgangspunkt gemacht werden.

Tabelle 1 Ausgewählte Merkmale der politischen Ökonomien der 27 EU-Mitgliedstaaten, 2000er-Jahre

	BIP pro Kopf in KKS (EU-25 = 100)	Steuer- und Abgabenlast in % des BIP	Sozialschutz- ausgaben in % des BIP	Deckungsgrad Tarifverträge	Organisations- quote Gewerk- schaften	Organisations- quote Arbeit- geberverbände	Markt- kapitalisierung in % des BIP
Belgien	117,7	45,5	29,7	90,0	47,0	82,0	88,2
Bulgarien	32,1	35,9	–	–	–	–	19,1
Dänemark	124,2	50,3	30,9	77,0	84,0	52,0	68,8
Deutschland	109,8	38,8	30,2	70,0	22,0	61,0	43,7
Estland	57,4	30,9	13,4	25,0	14,0	25,0	26,7
Finnland	112,1	43,9	26,9	90,0	76,0	60,0	108,5
Frankreich	109,0	44,0	30,9	90,0	12,0	88,0	80,4
Griechenland	82,2	34,4	26,3	65,0	22,0	70,0	64,4
Großbritannien	116,8	37,0	26,7	40,0	30,0	41,0	139,1
Irland	137,1	30,8	16,5	55,0	40,0	60,0	56,6
Italien	102,8	40,6	26,4	90,0	28,0	51,0	45,3
Lettland	47,1	29,4	13,4	15,0	18,0	25,0	16,0
Litauen	52,1	28,9	13,6	10,0	11,0	20,0	31,9
Luxemburg	247,8	38,2	23,8	75,0	41,0	80,0	–
Malta	69,3	35,3	18,5	50,0	–	62,0	–
Niederlande	123,5	38,2	28,1	80,0	28,0	86,0	116,6
Österreich	122,7	42,0	29,5	98,0	36,0	100,0	41,3
Polen	49,9	34,2	21,6	40,0	20,0	20,0	31,0
Portugal	71,4	35,3	24,3	75,0	16,0	34,0	36,5

Rumänien	34,8	28,0	–	–	–	–	20,9
Schweden	114,7	51,3	33,5	90,0	77,0	65,0	112,9
Slowakei	55,1	29,3	18,4	40,0	31,0	30,0	9,5
Slowenien	80,0	40,5	24,6	98,0	45,0	40,0	23,0
Spanien	98,7	35,6	19,7	80,0	16,0	52,0	85,4
Tschechische Republik	73,0	36,3	20,1	28,0	21,0	35,0	30,8
Ungarn	60,9	38,5	21,4	40,0	18,0	40,0	29,8
Zypern	83,5	35,6	16,4	65,0	50,0	67,0	–

BIP pro Kopf in KKS: Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung im Jahr 2005 in Kaufkraftstandards (KKS) und in Prozent des Durchschnitts der EU-25 (vor dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens). Datenquelle: Eurostat (2007a: 152); Steuer- und Abgabenlast in Prozent des BIP: Summe der Einnahmen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger aus Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2005. Datenquelle: Eurostat (2007b: 237); Sozialschutzausgaben in Prozent des BIP: Summe alle Sozialschutzausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts, 2003. Zypern: Angabe bezieht sich auf 2002. Datenquelle: Eurostat (2007a: 126); Deckungsgrad Tarifverträge: Prozentsatz an Arbeitnehmern, die von Tarifverträgen erfasst werden. Verschiedene Erhebungsjahre in den 2000er-Jahren. Datenquelle: Kluge (2006: 64–65); Organisationsquote Gewerkschaften: Prozentsatz an gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten an allen Beschäftigten (ohne Rentner). Verschiedene Erhebungsjahre in den 2000er-Jahren. Datenquelle: European Commission (2006: 26); Organisationsquote Arbeitgeberverbände: Prozentanteil der Beschäftigten, deren Arbeitgeber Mitglied eines Arbeitgeberverbandes sind. Verschiedene Erhebungsjahre in den 2000er-Jahren. Datenquelle: European Commission (2006: Figure 1.2); Marktkapitalisierung in Prozent des BIP: Aufsummierter Börsenwert der börsennotierten Unternehmen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2005. Datenquelle: World Bank (2007: 276–278).

korrespondiert mit der enormen Unterschiedlichkeit europäischer Wohlfahrtsstaaten. Im Durchschnitt der EU-27 werden etwa 23 Prozent der Wertschöpfung für wohlfahrtsstaatliche Zwecke eingesetzt, in Lettland 13,4 Prozent, in Irland 16,4 Prozent, in Deutschland aber 30,2 Prozent und in Schweden 33,5 Prozent (Bezugsjahr: 2003). Der schlankste und der am stärksten ausgebaute Wohlfahrtsstaat, gemessen in Ausgabenanteilen am nationalen BIP, unterscheiden sich somit um den Faktor 2,5 (zur wohlfahrtsstaatlichen Politik im internationalen Vergleich: Huber/Stephens 2001; Obinger/Kittel 2003).

Die Mitgliedsländer der Europäischen Union sind darüber hinaus in unterschiedlichem Ausmaß verbandlich organisierte, also über handlungsfähige kollektive Akteure aufseiten von Kapital und Arbeit verfügende Ökonomien. Die Unterschiede in den Netto-Organisationsgraden der Gewerkschaften könnte man sich größer kaum vorstellen (im Überblick Visser 2006). Um einen Durchschnitt von etwa 33 Prozent der Beschäftigten (ohne Rentner) streuen Litauen mit 11 Prozent, Frankreich mit 12 Prozent, Schweden mit 77 Prozent und Dänemark mit 84 Prozent.⁹ Ähnliches gilt für den Anteil an Beschäftigten, deren Arbeitgeber Mitglied eines Arbeitgeberverbandes sind (Schäfer/Streck in diesem Band). Somit verwundert nicht, dass auch die Bedeutung von oberhalb der Unternehmensebene ausgehandelten Tarifverträgen – zum Teil unter Einflussnahme des Staates – im europäischen Vergleich stark variiert (Traxler/Blaschke/Kittel 2001). Während Löhne und Arbeitsbedingungen in vielen Ländern überwiegend kollektiv geregelt werden, unterliegt nur eine Minderheit der Beschäftigten in den meisten osteuropäischen Ländern, aber auch in Großbritannien, Tarifverträgen.¹⁰ Auch – nicht in Tabelle 1 gezeigt – existieren in der Europäischen Union unterschiedliche Beteiligungsformen der Beschäftigten an den Unternehmensentscheidungen. So werden die Aufsichtsräte deutscher Großunternehmen zur Hälfte mit Vertretern der Belegschaften besetzt, während beispielsweise in Italien und Großbritannien keine gesetzlich garantierte Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane existiert (vgl. im Einzelnen Kluge/Stollt 2006: 64–65).

Es kommt hinzu, dass auch die Einflusskanäle der Aktionäre und ihre Rechte gegenüber den Unternehmensleitungen in den EU-Mitgliedsländern höchst unterschiedlich geregelt sind, sich die Unternehmen in unterschiedlichem Ausmaß über Banken, Börsen und über ihre eigene Wertschöpfung finanzieren und sich in variierendem Ausmaß über Unternehmensnetzwerke koordinieren (zur Unternehmenskontrolle im internationalen Vergleich: Gourevitch/Shinn 2005).

⁹ Anhand der in diesem Abschnitt präsentierten Daten wird deutlich, dass schon vor der Osterweiterung enorme Unterschiede zwischen den EU-Staaten bestanden. Selbst für die EU-15 ließ sich nicht von einem einheitlichen Produktions- und Verteilungsregime sprechen.

¹⁰ Unterschiedliche Erhebungszeitpunkte in den 2000er-Jahren.

Mangels vergleichbarer Daten insbesondere für die osteuropäischen Länder vermitteln die in Tabelle 1 wiedergegebenen Angaben über die Marktkapitalisierung der Unternehmen einen groben Eindruck von den unterschiedlichen Graden an Aktionärsorientierung der europäischen Unternehmenskontrollsysteme.¹¹ Wurden die Aktien der britischen börsennotierten Unternehmen im Jahr 2005 zu einem aufsummierten Preis gehandelt, der 139 Prozent des BIP entsprach, betrug die Marktkapitalisierung in etwa der Hälfte der Mitgliedsländer der EU – darunter Deutschland, Italien und Österreich – weniger als 50 Prozent des jahresbezogenen BIP.¹²

Ausgehend von diesen Länderunterschieden haben Vergleichende Politische Ökonomie und Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung verschiedene Typologien zur Klassifikation marktwirtschaftlich orientierter – bisher meist: westlicher – Industrienationen hervorgebracht. Die prominenteste Klassifikation ist Esping-Andersens (1990) Unterscheidung zwischen liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten. Hall und Soskice (2001) haben die Unterscheidung zwischen koordinierten und liberalen Ökonomien eingeführt. Amable (2003) unterscheidet fünf Kapitalismustypen: den marktbasieren, den asiatischen, den sozialdemokratisch-nordischen, den kontinentaleuropäischen und den mediterranen Kapitalismus. Weitere Klassifikationsvorschläge ließen sich nennen. Entscheidend ist an dieser Stelle, dass sich mit Ausnahme des asiatischen Kapitalismus (Japan, Korea) alle Wohlfahrtsstaats- und Kapitalismusmodelle innerhalb der Europäischen Union finden. Ein einheitliches »europäisches« Wirtschafts- und Sozialmodell existiert nicht, und sollte es im Entstehen begriffen sein, sind weit reichende Wandlungsprozesse in den Wirtschafts- und Sozialmodellen der Mitgliedstaaten nötig (vgl. hierzu die Beiträge in Kaelble/Schmid 2004).

Dieser Umstand gewinnt noch an Brisanz, wenn man zwei weitere Grundeinsichten der Vergleichenden Politischen Ökonomie berücksichtigt. Erstens, nicht einzelne Institutionen determinieren die Funktionslogik nationaler Spielarten des Kapitalismus, sondern deren Zusammenwirken mit ihrem jeweiligen institutionellen Kontext. Eine Institution – beispielsweise: ein aktiver Markt für feindliche Unternehmensübernahmen, ein flexibler Arbeitsmarkt, die Mitbe-

11 Die Marktkapitalisierung ist definiert als der aufsummierte Preis aller an der Börse gehandelten Unternehmensanteile. Eine hohe Marktkapitalisierung ergibt sich, wenn viele Unternehmen börsennotiert sind und deren Aktien zu hohen Preisen gehandelt werden. International vergleichende Daten zur Reichweite der Aktionärsrechte, allerdings nur für einen Teil der Mitgliedstaaten der EU, finden sich bei La Porta et al. (1998); allgemein zur Unternehmensorganisation in den EU-Ländern: van Hulle/Gesell (2006).

12 Als weitere, in unserem Zusammenhang relevante Unterscheidungsdimension wäre beispielsweise die Ländergröße zu nennen, die insbesondere für den Steuereettbewerb (siehe Ganghof/Genschel in diesem Band) und die Neigung zu Lohnunterbietungsstrategien (Schäfer/Streeck in diesem Band) von Relevanz ist. Wir danken Eric Seils für diesen Hinweis.

stimmung – kann sich in ein gegebenes institutionelles Umfeld vergleichsweise produktiv einfügen, in einem anderen aber dysfunktional wirken (Streeck 1992; Hall/Soskice 2001; Hall/Franzese in diesem Band). Zweitens, in den institutionellen Ausgestaltungen nationaler Spielarten des Kapitalismus greifen zwei analytisch zu unterscheidende Logiken ineinander (Höpner 2007; Streeck 2009, im Erscheinen). Einerseits reflektieren nationale institutionelle Konfigurationen eine *Produktionslogik*, also eine Ausrichtung an komparativen Vorteilen und damit an die Nische der jeweiligen Ökonomie in der internationalen Arbeitsteilung. Andererseits reflektieren nationale Spielarten des Kapitalismus aber auch eine *politische Logik*, einen historisch gewachsenen Kompromiss zwischen Klassen und Ideologien über institutionell verfestigte, gesellschaftlich tolerierte Praktiken der Produktion und der Verteilung.

Aus dem bisher Beschriebenen sollte bereits deutlich werden, dass die Wirtschaftsintegration Europas eine eminent *politische* Angelegenheit ist. Sie tangiert wirtschaftliche Interessen von Ländern ebenso wie nationale Produktions- und Verteilungstraditionen und wird deshalb politisch umso brisanter, je mehr sie an Tiefe gewinnt. Die Integration wirft angesichts der Heterogenität der europäischen Wirtschafts- und Sozialmodelle Probleme auf, die bei einem Integrationsprojekt unter Gleichen nicht aufträten. Häufig wird in der Integrationsdebatte nur die Frage gestellt, wie weit die Integration reichen soll – inwieweit Institutionentransfers an die europäische Ebene erfolgen, Politiken harmonisiert oder lediglich unverbindlich koordiniert werden sollen und unter welchen Bedingungen entsprechende Integrationsfortschritte möglich erscheinen. Vernachlässigt werden unseres Erachtens aber weiter gehende Fragen nach dem *wie* und *wohin* der Integration, nach den produktions- und verteilungspolitischen Zielpunkten von Koordination, Harmonisierung und Institutionentransfers: Welche Anpassungslasten entstehen, wie werden diese auf die beteiligten Wirtschafts- und Sozialmodelle verteilt und welche gesellschaftspolitischen Konsequenzen haben sie?

Zweitens: Elemente hierarchischer Steuerung durch Kommission und Gerichtshof

Im zweiten Schritt wenden wir den Blick von den EU-Mitgliedsländern auf die europäischen Institutionen und die europäischen Modi politischer Steuerung. Intergouvernementalistische Perspektiven leiteten Fortschritte und Richtungen der europäischen Integration aus den Interessenlagen und relativen Machtpositionen rational kalkulierender Mitgliedstaaten ab (Moravcsik 1993). Diese Perspektive hat noch heute ihre Berechtigung. Sie bedarf allerdings einer Er-

gänzung, ohne die die Politische Ökonomie der europäischen Integration nicht zu erfassen ist. Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof haben sich aus ihrer Rolle als »Hüter der Verträge« und von der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten erfolgreich emanzipiert (Pollack 1997; Alter 1998; Schmidt 2000). Wie mehrere Beiträge dieses Bandes herausstellen, kommt Kommission und Gerichtshof bei der Wirtschafts- und Sozialintegration Europas eine Bedeutung zu, die vom liberalen Intergouvernementalismus nicht ausreichend erfasst wird. Sie sind relevante politische, strategisch agierende Akteure des Integrationsprozesses; ihre Präferenzen und Ziele lassen sich nicht reduktionistisch auf die Präferenzen und Ziele der Mitgliedsländer zurückführen; und sie verfügen über Handlungsspielräume, die es ihnen mal mehr, mal weniger erlauben, ihre Ziele auch gegen Widerstände durchzusetzen. Häufig bilden supranationale Akteure Allianzen mit jenen nationalen Akteuren – das können einzelne Ministerien, Interessengruppen oder Expertengremien sein –, die den Status quo ändern wollen, aber ohne europäische Hilfe dazu nicht in der Lage sind.¹³ Kurz, der Integrationsprozess wird nicht mehr allein durch die Mitgliedstaaten und deren Regierungen bestimmt (Schmidt 1998: 337). Obwohl in der Literatur bereits vielfach darauf hingewiesen wurde, dass supranationale Akteure nicht vollständig kontrolliert werden können (Pierson 1996; Pollack 2003), greift diese Einsicht zu kurz, wenn nicht gleichzeitig gefragt wird, wie sich dies auf die *Richtung* des Integrationsprozesses auswirkt. Die Brisanz der Europäisierung durch Recht wird erst aus einer politökonomischen Perspektive deutlich (wie in den nachfolgenden Argumentationsschritten gezeigt wird).

Dass in der Literatur seltener gefragt wird, wie sich die Autonomie von EuGH und Kommission auf nationale Produktions- und Verteilungsregime auswirkt, liegt unseres Erachtens an einer thematischen Selbstbeschränkung der Integrationsforschung. Es fällt auf, dass ökonomische Themen in der politikwissenschaftlichen EU-Forschung nicht hoch im Kurs stehen. Klassische Felder der europäischen Politik – der Binnenmarkt oder die Wettbewerbspolitik – bleiben bislang »vergleichsweise unerforscht« (Tömmel 2008: 19; vgl. ausführlich auch Schmidt/Blauberger/van den Nouland 2008).¹⁴ Die Selektivität der EU-

13 Die (integrations)politischen Präferenzen von EU-Akteuren finden sich auch in den Mitgliedsländern und können aus ihnen heraus artikuliert werden. Hier kommt es jedoch auf die Einsicht an, dass sich die Präferenzen der EU-Akteure nicht aus einem Kräfte- beziehungsweise Präferenzparallelogramm der beteiligten Mitgliedsländer – oder der organisierten Interessen in ihnen – ableiten lassen.

14 Eine quantitative Analyse der Schwerpunkte der Integrationsforschung wurde von Franchino (2005) vorgelegt. Darin erwies sich die Umweltpolitik als mit Abstand am häufigsten untersuchtes Politikfeld. Der Autor betont zudem den hohen Anteil an Studien zur EU-Sozialpolitik sowie zur OMK und fasst zusammen: »There are some worrying signs that we are spending too much time and resources on some clearly secondary policies and ignoring core ones. Some

Forschung birgt das Risiko, den politischen Kern ökonomischer Prozesse aus den Augen zu verlieren und in Teilbereichen vorgefundene Steuerungsmodi zu Unrecht auf die Europäische Union als Ganzes zu übertragen.

Beispielsweise stellt die Literatur zur Europäischen Beschäftigungsstrategie und zur Offenen Methode der Koordinierung nur selten den Zusammenhang zwischen diesen Verfahren und der Wirtschafts- und Währungsunion her. Viel Aufmerksamkeit widmet die Forschung der Frage, ob die OMK tatsächlich nationale Reformen anstößt. Wenig beachtet werden hingegen die ökonomischen Rahmenbedingungen, unter denen sich eine über Lernprozesse angestoßene Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nur entfalten kann (Schäfer 2005: Kapitel 7). Die Wirtschafts- und Währungsunion wurde institutionell bewusst so gestaltet, dass die Entscheidungen der Europäischen Zentralbank und die geldpolitischen Regeln dem politischen Zugriff entzogen sind. Die Währungsunion und die durch die Rechtsprechung garantierten vier Freiheiten¹⁵ grenzen von vorneherein die Reichweite der OMK ein (Scharpf 2002: 655). Im Kern beschränkt sich der Spielraum für »grenzüberschreitende Deliberation und experimentelles Lernen« (Zeitlin 2003: 5; Eberlein/Kerwer 2002) auf Varianten angebotsorientierter Politik. Die Konzentration auf diese freiwilligen, rechtlich nicht bindenden Koordinierungsformen verengt somit die Perspektive. Sie versperrt der EU-Forschung den Blick auf die Ursachen für das Kompetenzungleichgewicht und nimmt ihr die Möglichkeit, nach dem Zusammenspiel hierarchischer und heterarchischer Entscheidungsmodi zu fragen (vgl. aber Benz 2008).

Die Selektivität der Themenwahl hat zudem zur Folge, dass insbesondere aus Sicht des Governance-Ansatzes die Politik der EU überwiegend konsens- und problemlösungsorientiert erscheint. Konflikte und unterschiedliche Fähigkeiten nationaler Akteure, auf EU-Entscheidungen Einfluss zu nehmen, drohen aus dem Blick zu geraten (Jachtenfuchs 2001: 258). Aus dem besonderen Mehrebenencharakter der Europäischen Union wird abgeleitet, dass hierarchische Steuerung nicht möglich und Konsenssuche daher unumgänglich sei:

Kurz gesagt: Das europäische Mehrebenensystem ist in erster Linie ein *Verhandlungssystem*, in dem Ergebnisse nicht durch Befehlsmacht oder durch Mehrheitsentscheid, sondern durch Verhandlungsgeschick erzielt werden. (Grande 2000: 17; Hervorhebung im Original)

Wir bestreiten nicht, dass solche Koordinationsmodi existieren. Doch finden sie sich überwiegend in Politikfeldern, in denen unverbindlich koordiniert wird oder wo im Rahmen der Gemeinschaftsmethode Einigung über Richtlinien er-

undeniably important areas, such as agriculture, competition and free movement, deserve at least as much attention than does social policy« (Franchino 2005: 246). Vergleiche zur Themenkonjunktur von EU-Sozialpolitik und OMK auch Leiber/Schäfer (2008).

15 Waren-, Kapital-, Personen- und Dienstleistungsfreiheit.

zielt werden muss. Wo hingegen Europäische Kommission, EZB oder der Europäische Gerichtshof autonom entscheiden, findet hierarchische Steuerung im engeren Sinne statt.¹⁶

In anderen Fällen existieren heterarchische und hierarchische Steuerungsmodi nebeneinander, wirken zur Durchsetzung der Marktintegration komplexer und durchdringen sich gegenseitig. Schmidt (in diesem Band) diskutiert die Fähigkeit der Kommission, legislative und judikative Politik strategisch zu vermischen, als Ursache eines von den Mitgliedstaaten nicht zu kontrollierenden Handlungsspielraums. Die Mitgliedstaaten stehen vor der Schwierigkeit, in den Verhandlungen über europäisches Sekundärrecht nicht absehen zu können, ob der EuGH den nationalen Gestaltungsspielraum durch eine veränderte Interpretation des Primärrechts selbst dann eingrenzt, wenn sie beispielsweise einen Richtlinienvorschlag der Kommission ablehnen. Die Regierungen im Ministerrat müssen also nicht nur abschätzen, welche Anpassungskosten eine Richtlinie hervorrufen wird. Sie müssen vielmehr auch erfassen, ob womöglich noch größere Anpassungsleistungen durch die Rechtsprechung erforderlich werden. Sie handeln unter Rechtsunsicherheit. Indem die Kommission glaubhaft mit Vertragsverletzungsklagen droht – deren Ausgang für sie selbst, aber auch die Mitgliedstaaten unvorhersehbar ist –, verändert sie die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, im Ministerrat zu einer Einigung zu kommen. Die Europäische Kommission spielt, so Schmidts Argument, mit dem Gerichtshof über Bande, um Integrationsfortschritte erzielen zu können (siehe auch Schmidt 2004: 99–100). In ähnlicher Weise betonen Höpner und Schäfer in ihrem Beitrag die Fähigkeit der Kommission, die Mitgliedstaaten durch gezielte Drohungen mit unverteilenden Maßnahmen oder Nichtentscheidungen gegeneinander auszuspielen.

Drittens: Von der Liberalisierungspolitik zu den Möglichkeiten europäischer Re-Regulierung

Unser dritter Argumentationsschritt lautet: Die europäische Integration produziert systematisch Liberalisierungspolitiken und hat damit einen bedeutenden Anteil an der gegenwärtigen Transformation der europäischen Spielarten des Kapitalismus. Wie vor allem von Scharpf und im Anschluss an seine Arbeiten gezeigt wurde (Scharpf 1999, 2006), ist die oben beschriebene Stärke supranati-

¹⁶ Natürlich können die Mitgliedstaaten beispielsweise den Stabilitäts- und Wachstumspakt oder die Rechtsprechung des EuGH missachten, doch in einer Gemeinschaft des Rechts bleibt dies die Ausnahme.

onaler Akteure vor allem zur Durchsetzung marktschaffender Politik geeignet.¹⁷ Mit Hilfe extensiver Interpretationen der vier Grundfreiheiten, der Etablierung der Vorrangstellung der Vertragsgrundsätze gegenüber nationalem Recht (Suprematie) sowie der Durchsetzung der vertikalen und horizontalen Direktwirkung des Europarechts gelang Kommission und EuGH die administrierte Beseitigung von als nichttarifären Handelshemmnissen interpretierten Regulierungen (negative Integration) in Fällen, in denen dies weder auf nationalstaatlicher Ebene noch als Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen durchsetzbar gewesen wäre.¹⁸ So erfolgte die umstrittene Liberalisierung des Telekommunikationssektors in den späten Achtzigerjahren auf Grundlage von Richtlinien nach Art. 86 Abs. 3 EGV (damals Art. 90 Abs. 3), der es der Kommission erlaubt, Richtlinien ohne Verhandlungen direkt an die Mitgliedstaaten zu richten, wenn Behinderungen des Handelsverkehrs beseitigt werden sollen (Zohlnhöfer 2007: 390–391). Im Gegensatz zur ungebremsten Dynamik negativer Integration fällt es dem Ministerrat aufgrund hoher Konsenserfordernisse und heterogener Interessen der Mitgliedstaaten wesentlich schwerer, Maßnahmen positiver Integration einzuleiten (vgl. Leibfried/Obinger in diesem Band; Keune in diesem Band).

Ein Beispiel für die extensive Interpretation der vier Grundfreiheiten durch EuGH und Kommission ist die von Höpner und Schäfer (in diesem Band) diskutierte Serie von EuGH-Urteilen zum europäischen Gesellschaftsrecht.¹⁹ Mit diesen Urteilen forciert der EuGH eine Form des Regimewettbewerbs, die über den Wettbewerb von Wirtschaftsstandorten hinausgeht (vgl. hierzu Schritt 4): einen *von den Produktionsstandorten unabhängigen* Wettbewerb gesellschaftsrechtlicher Institutionen. Die Auswirkungen dieser Urteile beispielsweise auf die Mitbestimmung sind bis heute unklar. Nach derzeitigem Recht würde in einem deutschen Unternehmen in Rechtsform einer britischen Ltd., das über die

17 Die Initiative für die jeweiligen Liberalisierungsprojekte kann gleichwohl von – nunmehr mit verbesserten Handlungsressourcen ausgestatteten – Mitgliedstaaten oder organisierten Interessen in ihnen ausgehen. Die Teilautonomie europäischer Institutionen wird dann zu einer Machtressource organisierter nationalstaatlicher Interessen und verändert die Modi nationaler Konfliktaustragung (vgl. hierzu auch Fußnote 13). Eines von vielen Beispielen für das »über Bande spielen« privater Partikularinteressen mit europäischen Institutionen ist der Einfluss privater Kläger auf die schleichende Ausweitung des Einflussbereichs des EuGH (Mattli/Slaughter 1998).

18 Beispiele hierfür sind die Liberalisierung des Telekommunikationswesens, des Luftverkehrs, des Güterverkehrs, der Energiemärkte und des Postwesens, zudem die Aufhebung des Arbeitsvermittlungsmonopols der deutschen Bundesanstalt für Arbeit sowie Beschränkungen der Stellung des öffentlichen Rundfunks und der Gewährleistungshaftung öffentlicher Gebietskörperschaften für Landesbanken und Sparkassen (ausführlich: Scharpf in diesem Band).

19 Traditionell tut sich die Politikwissenschaft schwer, die Rechtsentwicklung – in unserem Fall: die vom EuGH forcierte Ausbreitung des europäischen Rechts, vor allem des Wettbewerbsrechts – als judikative *Politik* zu akzeptieren und zu analysieren (Rehder 2006).

Schwelle von 500 Beschäftigten hinauswächst, keine Mitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane zur Anwendung kommen, und es gilt als umstritten, ob es dem deutschen Staat europarechtlich erlaubt wäre, ein solches, ausschließlich auf deutschem Territorium wirtschaftlich tätiges Unternehmen zur Arbeitnehmermitbestimmung anzuhalten. Allerdings führt die Existenz juristischer Schlupflöcher aus nationalen Regulierungen nicht automatisch dazu, dass diese tatsächlich genutzt werden – ob soziale Standards unterlaufen werden, so ließe sich einwenden, ist vor allem eine Frage gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse.

Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Brisanz der Urteile zu den Rechtssachen Viking (C-438/05, Urteil vom 11. Dezember 2007) und Laval (C-341/05, Urteil vom 18. Dezember 2007), in denen der EuGH streikende Gewerkschaften im Namen von Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in die Schranken verwies. Die Urteile lassen sich wie folgt zusammenfassen. Erstens, das Streikrecht ist als Grundrecht Bestandteil des Rechtsapparats der Europäischen Union. Zweitens, die konkrete Ausübung dieses Streikrechts darf die vier Grundfreiheiten nur dann einschränken, wenn zwingende Gründe des Allgemeinwohls dies erfordern. Den Arbeitskampf schwedischer Gewerkschafter gegen das Unternehmen Laval, das in gezielter Ausnutzung der Dienstleistungsfreiheit das schwedische Tarifniveau beim Bau einer Schule umgehen wollte, erklärten die EuGH-Richter für mit europäischem Recht unvereinbar. Denn die Arbeitskampfmaßnahme war geeignet, Laval die Wahrnehmung der Dienstleistungsfreiheit »weniger attraktiv zu machen, ja sogar zu erschweren« (Randnummer 99 des Laval-Urteils). An der Rechtmäßigkeit des Arbeitskampfs gegen das Unternehmen Viking, der auf Einhaltung finnischer Arbeitsstandards trotz geplanter Umflaggung eines Fährschiffs auf estnisches Recht zielte, äußerten die europäischen Richter Zweifel, verwiesen den Fall aber in die Zuständigkeit nationaler Gerichte. Diese Urteile sind von grundsätzlicher Bedeutung. Denn im Ergebnis erklärte der EuGH die durch nationale Verfassungen geschützten Streikrechte als den vier Freiheiten untergeordnet,²⁰ führte eine Verhältnismäßigkeitskontrolle bei Arbeitskampfmaßnahmen ein und verlangte damit von den

20 Damit verabschiedete sich der EuGH von der noch im Fall Schmidberger (C-112/00) vertretenen Auffassung, es existierten Grundrechte, die so fundamental seien, dass sie durch die »vier Freiheiten« nicht eingeschränkt werden dürften. Selbst die »Menschenwürde« (!), so das Gericht in Randnummer 94 des Laval-Urteils wörtlich, stünde nicht außerhalb der Bestimmungen der Verträge: »Sie muss mit den Erfordernissen hinsichtlich der durch den Vertrag geschützten Rechte in Einklang gebracht werden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.« In seinem »Solange II«-Urteil (Az: 2 BvR 197/83) hatte das Bundesverfassungsgericht angekündigt, in den Grundrechtsschutz durch den EuGH nicht einzugreifen, solange dieser im Wesentlichen dem deutschen Grundrechtsschutz entspricht. Eine interessante Frage ist deshalb, ob der »Solange II«-Fall mit den Urteilen zu Viking, Laval und Rüffert nicht nunmehr eingetreten ist.

Mitgliedstaaten eine nachhaltige Umorganisation ihrer Arbeitskampfrechte²¹ – obwohl die europäischen Institutionen, wie der ausdrückliche Ausschluss des Streik- und Koalitionsrechts aus den arbeitsrechtlichen Kompetenzen der Union in Art. 137 Abs. 5 EGV deutlich anzeigt, zur Neuorganisation des Arbeitskampfes nicht berufen sind (vgl. im Einzelnen Rödl 2008).²²

Facetten europäischer Liberalisierungspolitik werden von mehreren der in diesem Band versammelten Beiträge analysiert. Dreierlei ist in diesem Zusammenhang zu betonen. Erstens, die europäische Integration ist zwar ein bedeutsamer Anstoß der Liberalisierung der europäischen politischen Ökonomien – aber nicht der einzige (vgl. zur Vielzahl an Determinanten wirtschaftlicher Liberalisierung beispielsweise Obinger/Zohlhöfer 2007; Simmons/Dobbin/Garrett 2006; Henisz/Zelner/Guillén 2005; Hoj et al. 2006; und die Beiträge in Streeck/Thelen 2005). Zweitens, bei weitem nicht alle politökonomisch relevanten europäischen Politiken folgen dem Prinzip der Liberalisierung, auch wenn wir dieses Prinzip als derzeitige Hauptstoßrichtung identifizieren. Es finden unterschiedliche, oft widersprüchliche Politiken gleichzeitig statt (vgl. etwa zu den Ansätzen europäischer Sozialpolitik Falkner et al. 2005; Keune in diesem Band; Leibfried/Obinger in diesem Band), und europäische Politiken wie etwa die Supranationalisierung der Geldpolitik haben in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen, die nicht unter das Schlagwort »Liberalisierung« zu subsumieren sind (Hall/Franzese in diesem Band; Enderlein in diesem Band). Und drittens, in einigen Fällen mögen sich kurzfristige von langfristigen Wirkungen europäischer Vorgaben unterscheiden. Wie Scharpf in der Nachbetrachtung zu seinem Beitrag herausstellt, beschränkt sich der EuGH in den Urteilen zu den vier Grundfreiheiten nicht mehr nur auf Marktschaffung, sondern leitet aus diesen zunehmend auch Zugangsrechte zu den nationalen Sozialversicherungs-

21 In der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 19.12.2007, S. 23, stellt Robert Rebhahn heraus, dass eine juristische Verhältnismäßigkeitskontrolle von Arbeitskampfmaßnahmen in den Rechtssystemen der meisten Mitgliedstaaten bisher unbekannt war. Der Urteilslogik folgend, so Rebhahn, könne letztlich auch ein Streik der deutschen Lokomotivführer für mit europäischem Recht unvereinbar erklärt werden, weil er die Warenverkehrsfreiheit einschränkt. Rebhahn: »Obwohl die Gemeinschaft zur Regelung des Arbeitskampfes nicht zuständig ist, hat der EuGH auf die nationalen Arbeitskampfordnungen zugegriffen und zwingt diese zu Änderungen. Dies belegt die schleichende, aber kaum aufzuhaltende Unterordnung der gesamten nationalen Rechtsordnungen unter den EuGH sowie unter Regelungen, die primär nur wirtschaftlichen Zielen dienen.« Vergleiche ausführlicher auch Rebhahn (2008) und Joerges/Rödl (2008).

22 Es ist nicht verwunderlich, dass Wirtschaftsliberale gegen die hier offen zutage tretende extensive Interpretation der Vertragstexte nicht protestieren (vgl. zu den demokratietheoretischen Implikationen auch Argumentationsschritt 7). Dasselbe gilt allerdings für Autoren, die nicht in erster Linie für wirtschaftliche Liberalisierung, sondern für den europäischen Einigungsprozess eintreten – und hier, so insistieren wir, folgt aus einem Mangel an politökonomischer Perspektive eine weit reichende Fehleinschätzung.

systemen ab – allerdings mit, so Scharpfs weitere Argumentation, nachteiligen Wirkungen für den langfristigen Bestand dieser Systeme. Damit widerspricht er der Auffassung, der Gerichtshof habe mit seiner jüngeren Rechtsprechung die Entstehung einer grenzübergreifenden Solidarität (»solidarity-making«) gefördert (Ferrera 2005: 217; Caporaso/Tarrow 2008). Bisher, so schätzen wir den Forschungsstand ein, schwächt die europäische Integration nationale Umverteilungsgemeinschaften, ohne eine europäische an deren Stelle setzen zu können (Bartolini 2005: 240–241).

Ob dies dauerhaft so bleiben muss und welche Strategien politische Blockaden auflösen könnten, diskutieren Leibfried und Obinger in ihrem Beitrag. Nachdem klar geworden ist, dass der nationale Sozialstaat nicht auf europäischer Ebene reproduziert werden wird, gehen sie der Frage nach, welche Zukunftsszenarien für die soziale Dimension der EU denkbar und wahrscheinlich sind. Dabei greifen sie auf die historische Erfahrung von sechs föderalen Staaten zurück (Australien, Deutschland, Kanada, Österreich, Schweiz und USA), deren Sozialsysteme unterschiedlichen Entwicklungspfaden folgten. Da weder eine nennenswerte Ausweitung des EU-Budgets noch der Aufbau einer gesamteuropäischen Sozialversicherung wahrscheinlich ist, bleibt zur Stärkung der sozialen Dimension einzig der »regulative Weg«, dem die Schweiz und Australien historisch folgten. Ansätze dieser Strategie lassen sich vor allem in der Rechtsprechung des EuGH, die sukzessive einen europäischen Antidiskriminierungsstaat etabliert, aber auch in der Bildungspolitik finden. Daneben betonen die Autoren das Potenzial der OMK. Aus anfangs weichen Regelungen könnten sich rechtlich verbindliche Vorgaben entwickeln, wenn nationale Akteure darin ein Mittel sehen, ihre Handlungsoptionen zu erweitern. Obwohl die Aufwertung der sozialen Dimension ein langfristiges Projekt bleibt, bietet die EU, so Leibfried und Obinger, eine Reihe von Anknüpfungspunkten für den Ausbau sozialer Rechte.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bleiben Zukunftsszenarien europäischer Regulierung allerdings Gegenstand kontroverser Debatten. Eine Analyse des Integrationsprozesses, die die Widersprüchlichkeit zu beobachtender Einzelentwicklungen aufnimmt, muss einstweilen die europäisch induzierte Transformation nationaler Produktions- und Verteilungsregime in den Vordergrund stellen. Die europäische Integration stößt Liberalisierungspolitiken an, die durch Maßnahmen der marktkorrigierenden, positiven Integration nicht aufgewogen werden und die außerhalb des europäischen Projekts nicht denkbar wären. Bis dato erfüllt die europäische Integration Erwartungen, die liberale Denker schon früh formulierten. Bereits im Jahr 1939 verknüpfte Hayek seine Hoffnungen auf durchgreifende Liberalisierung mit einer bevorstehenden europäischen Integration. Die Wirtschaftsordnung eines integrierten Europas könne zwangs-

läufig nur eine liberale sein und werde der Gestaltungskraft von Politik und Verbänden, vor allem der Gewerkschaften, enge Grenzen setzen (Hayek 1948: 258–261). Ähnlich argumentierte Olson (1982: Kapitel 5) in seiner Schrift zum Aufstieg und Niedergang von Nationen. Territoriale Integration entziehe Sonderinteressengruppen die Grundlage ihres Lobbyings und begünstige deshalb die Entstehung schwach regulierter, freier Märkte.

Viertens: Regimewettbewerb in der Europäischen Union

In einem Gedankenexperiment fragt Scharpf (2002: 645–646), welche Entwicklung die Integration genommen hätte, wenn sich der französische Premierminister Guy Mollet in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen mit der Forderung nach einer Harmonisierung der Sozialvorschriften und der Besteuerung durchgesetzt hätte. Die sechs Gründungsstaaten – Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande und Luxemburg – glichen sich in ihren Institutionen und Ausgabenprofilen Ende der Fünfzigerjahre genug, um dieses Projekt nicht von vorneherein aussichtslos erscheinen zu lassen (siehe auch Leibfried/Obinger in diesem Band). In allen Ländern setzten sich zu dieser Zeit christdemokratische Parteien²³ für einen »sozialen Kapitalismus« ein (Kersbergen 1995); beim Ausbau des Sozialstaates folgten sie dem Bismarck'schen Sozialversicherungsmodell; und zudem hatten alle Gründungsstaaten eine »gemischte« Wirtschaftsordnung, in der sich nicht nur Schlüsselindustrien in Staatseigentum befanden, sondern auch eine Investitionslenkung durch den Staat oder parastaatliche Institutionen stattfand (Shonfield 1965). Kurz, eine sozialpolitische Harmonisierung wäre im Europa der Sechs schwierig, aber nicht unmöglich gewesen, weil es im Vergleich zu heute eine Integration unter Gleichen gewesen wäre (Argumentationsschritt 1). Hätte sie stattgefunden, so resümiert Scharpf, wäre weder die Entkoppelung von Marktschaffung und sozialer Sicherung noch die Entpolitisierung der Integration möglich gewesen. In einem Europa mit inzwischen 27 Mitgliedstaaten besteht keine Aussicht mehr, sich auf mehr als minimale soziale Standards zu einigen (vgl. Keune in diesem Band). Je heterogener die Mitgliedstaaten, desto unwahrscheinlicher sind einheitliche Standards und desto ausgeprägter unter der Bedingung freier Bewegungsmöglichkeit der Wirtschaftsfaktoren die Standortkonkurrenz. In unserem vierten Schritt betonen wir daher, dass die europäische Integration mit fortschreitender Liberalisierung auch den Regimewettbewerb intensiviert.

23 Mit der Ausnahme Frankreichs dominierten bis Ende der Sechzigerjahre in allen sechs Gründungsstaaten christdemokratische Parteien die Regierungen (siehe Manow/Schäfer/Zorn 2006).

Gewiss, diese Einschätzung gehört nicht zum gesicherten Wissen der Integrationsforschung. Im Gegenteil, nicht nur mit Blick auf die EU wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass wirtschaftliche Integration nicht notwendig zu – im Zweifel ruinösem – Wettbewerb führt. So wird einerseits das Vorhandensein eines internationalen Steuersenkungswettlaufs bestritten (siehe Wagschal 2006: 510) und andererseits die Entwicklung eines beträchtlichen Regulierungsniveaus im EU-Arbeits- und Sozialrecht hervorgehoben (Falkner et al. 2005: 346–347). Auch bei Produktstandards (Scharpf 1999: 99) und in der Umweltpolitik hat kein *race to the bottom* stattgefunden (Vogel 2000). Weder die europäische noch die internationale Marktöffnung führen generell, so eine weit verbreitete Auffassung, zu niedrigeren Sozial- und Schutzstandards.

Anhand des Beispiels der Steuerpolitik befassen sich Ganghof und Genschel in ihrem Beitrag mit Problemen des Regimewettbewerbs. Mitunter wird argumentiert, der Wettbewerb im Bereich der Kapitalbesteuerung werde in der Realität durch zahlreiche Gegenkräfte abgeschwächt und habe möglicherweise die nominalen Steuersätze, nicht aber die erzielten Einnahmen verringert. Ganghof und Genschel stellen zunächst fest, dass die Kommission seit dem Ende ihrer Bemühungen um Steuerharmonisierung in den Achtzigerjahren eine Neubewertung des Steuerwettbewerbs vorgenommen hat, diesen nunmehr positiv bewertet und bewusst forciert, um nationale Steuerquoten zu senken und Haushaltsdisziplin zu begünstigen. Richtig sei, so die Autoren, dass der Regimewettbewerb um niedrige Kapitalsteuern vor allem auf die nominalen Steuersätze gedrückt habe. Diese nominalen Steuersätze aber, so die weitere Argumentation, üben eine entscheidende Funktion für das Steuersystem als Ganzes aus: Sie stehen in Wechselwirkung zum Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer. Weichen beide Steuersätze voneinander ab, können Spitzenverdiener ihr Einkommen in den Unternehmenssektor verlagern und so die höheren Sätze im Bereich der Besteuerung persönlicher Einkommen umgehen.²⁴ Die problematische Wirkung des europäischen Steuerwettbewerbs ist deshalb weniger bei den erzielten Steuereinnahmen aus Kapitaleinkünften, als vielmehr bei der indirekten Wirkung auf die Besteuerung hoher persönlicher Einkommen zu suchen. Der Steuerwettbewerb treibt eine kompetitive Abwärtsspirale der Spitzensteuersätze an, schmälert das potenzielle Steueraufkommen, schränkt die verteilungspolitische Handlungsfreiheit der Mitgliedstaaten damit in entscheidender Weise ein und begünstigt jene Gruppen in den Mitgliedstaaten, die aus – wie die Auto-

24 In Deutschland ergibt sich die Wechselwirkung zwischen Körperschaftsteuersatz und Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer zudem aus verfassungsrechtlichen Restriktionen. Das Bundesverfassungsgericht macht gegenüber differenzierten Einkommensteuern (Spreizungen zwischen Körperschaftsteuersatz und Spitzensteuersatz) verfassungsrechtliche Bedenken geltend (siehe Ganghof 2004: 21–22).

ren sagen – materiellen oder ideologischen Gründen für niedrige Einkommensteuersätze eintreten.

Die Heterogenität der Mitgliedstaaten ermöglicht es mobilen Faktoren, den für sie günstigsten Standort zu wählen, um beispielsweise von niedrigeren Arbeitskosten, Steuern und Abgaben oder von einem überdurchschnittlich hohen Ausbildungsniveau der Beschäftigten zu profitieren. Gleichzeitig erschweren sie eine europäische Regulierung, da die Mitgliedsländer fürchten, ihre spezifischen Wettbewerbsvorteile zu verlieren. Diese zwei Seiten der Heterogenität der Produktions- und Verteilungsregime hebt Keune in seinem Beitrag hervor. Im ersten Schritt beschreibt er die grundlegende Schwierigkeit, einheitliche Arbeitsmarktstandards durchzusetzen, und zeigt auf, in welchen Bereichen es trotzdem Fortschritte gegeben hat. Insbesondere beim Gesundheitsschutz und der Sicherheit am Arbeitsplatz wurden frühzeitig qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ermöglicht. In diesem Bereich sind zwischen 1978 und 2006 insgesamt 38 Richtlinien verabschiedet worden, und der EuGH hat den Anwendungsbereich der zugrunde liegenden Vertragsartikel kontinuierlich ausgeweitet. Dennoch sind die Befugnisse der EU in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik weiterhin eng umgrenzt. Zentrale Bereiche des Arbeitsrechts und der Arbeitsbeziehungen verbleiben in nationaler Zuständigkeit. Dass dies so ist, lässt sich ebenfalls auf die unterschiedlichen Regulierungsniveaus und -traditionen der Mitgliedstaaten zurückführen. Seit einigen Jahren werden deshalb, so Keune, weiche Koordinierungsformen wie die Europäische Beschäftigungsstrategie oder die OMK wichtiger. In einem zweiten Schritt untersucht er, wie nationale Regulierungsmodelle durch die Zunahme grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten oder auch nur die Drohung mit Abwanderungen unter Druck geraten. Wie sich die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowohl in den neuen als auch in den alten Mitgliedstaaten auswirkt, wird sich in vollem Umfang erst beurteilen lassen, wenn die von einigen westeuropäischen Staaten durchgesetzten Übergangsfristen vorüber sind.

Fünftens: Eine europäische Integration, viele Europäisierungen

Die Beiträge in diesem Band schließen an die neue Europäisierungsforschung an, die diskutiert, wie sich die Politik der Mitgliedstaaten im Zuge der europäischen Integration verändert. Verstand man lange Zeit unter »Europäisierung« die Delegation von Kompetenzen an die EU, bezeichnet dieser Begriff inzwischen die Rückwirkungen der Integration auf die Mitgliedstaaten (Ladrech 1994: 69–70; Knill/Lehmkuhl 1999; Eising 2003: 396). Mit unserem fünften

Argumentationsschritt heben wir hervor, dass der von der europäischen Integration ausgehende Veränderungsdruck für die Mitgliedstaaten unterschiedliche Implikationen hat und wegen der Heterogenität der beteiligten Produktions- und Verteilungsregime auch haben muss (siehe auch Héritier 2001). Aus Sicht der Mitgliedstaaten erzeugt die Schaffung eines europäischen Wirtschaftsraums Anpassungsdruck, und es gibt kein Land, in dem diese Anpassungslasten und Souveränitätstransfers an die europäische Ebene nicht politisch umstritten wären. Die von Kommission und EuGH forcierte Liberalisierungspolitik trifft die EU-Mitgliedstaaten jedoch in asymmetrischer Weise. Sie wirkt umso mehr transformativ, je mehr die Wirtschafts- und Sozialordnungen der betroffenen Länder traditionell *organisierte* Ökonomien waren, die über vergleichsweise große gemischte Sektoren öffentlicher Grundversorgung und über ein ausgebautes institutionelles Geflecht der Marktregulierung und der Redistribution von wirtschaftlicher Macht und Einkommen verfügten.

Aber nicht nur unterschiedliche Reichweiten institutioneller Anpassungslasten sind dafür verantwortlich, dass Europäisierung für unterschiedliche Mitgliedsländer unterschiedliches bedeutet. Als eine Grundeinsicht der Vergleichenden Politischen Ökonomie wurde oben formuliert (Schritt 1), dass die Wirkungen einzelner Institutionen nicht raum- und zeitunabhängig bestimmt werden können, sondern sich aus dem Zusammenwirken mit den jeweiligen institutionellen Kontexten ergeben (institutionelle Komplementarität).²⁵ Wird also durch die europäische Integration institutioneller Wandel in den Mitgliedstaaten angestoßen, kann dies für sie unterschiedliche Implikationen selbst dann haben, wenn sich die nunmehr europäisierten nationalen Institutionen strukturell ähneln oder wenn die betreffenden Institutionen gänzlich an die europäische Ebene transferiert wurden. Ein Beispiel: Mit der Übernahmerichtlinie strebte die Kommission eine Harmonisierung der nationalen Rechtswerke bei Unternehmensübernahmen an, die europaweit ein verlässliches Umfeld auch für feindliche Übernahmen schaffen sollte (Höpner/Schäfer in diesem Band). Folgt man den Einsichten der Spielarten-des-Kapitalismus-Literatur, kann ein aktiver Markt für Unternehmensübernahmen unterschiedliche Wirkungen hervorrufen. Produktionsregime, deren komparative Vorteile auf flexiblen Marktbeziehungen zwischen Unternehmen und ihren Stakeholdern beruhen, mögen von der Durchsetzung eines ungehinderten Marktes für die Kontrolle über Unternehmen profitieren. Für Produktionsregime aber, deren Vorteile auf der Fähigkeit zum Aufbau langfristiger Beziehungen zwischen den am Unternehmensgeschehen Beteiligten beruhen, mögen nachteilige Wirkungen überwiegen. Ähnliches gilt

25 Vergleiche hierzu die in Ausgabe 2/2005 der *Socio-Economic Review* geführte Debatte über institutionelle Komplementarität.

für die extensive Interpretation der europäischen Dienstleistungsfreiheit durch Kommission und EuGH. Der freie Zugang zu den Dienstleistungsmärkten der EU-Mitgliedstaaten hat für Hochlohnökonomien andere Konsequenzen als für Länder mit vergleichsweise niedrigen Lohnniveaus.²⁶

Ein anderes Beispiel für unterschiedliche Implikationen der Europäisierung beschreiben Hall und Franzese in ihrem Beitrag. Wie wirkt die Delegation nationaler Geldpolitiken an eine gemeinsame, unabhängige Notenbank auf die Ökonomien der Mitgliedstaaten? Keineswegs einheitlich, so Hall und Franzese. Sie argumentieren, dass die Wirkungen einer straffen Geldpolitik nicht nur von Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Notenbank, sondern vor allem auch von den lohnpolitischen Institutionen abhängen. Während erstere mit Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion zentralisiert wurden, sind letztere in den Mitgliedstaaten weiterhin höchst unterschiedlich ausgestaltet (vgl. Tabelle 1). Koordinierte Tarifsysteme reagieren Hall und Franzese zufolge auf angedrohte Zinssteigerungen mit Lohnzurückhaltung, ohne dass die Zentralbank tatsächlich an der Zinsschraube drehen muss. Folglich erwirtschaftet eine dem Primat der Geldwertstabilität verpflichtete Zentralbank vor allem dann gute Ergebnisse, wenn sie mit einer responsiven Lohnpolitik interagiert. Anders stellt sich die Situation dar, wenn die Lohnpolitik zur Responsivität institutionell, aufgrund mangelnder Koordiniertheit, nicht in der Lage ist. Auch dann, so Hall und Franzese, sind unabhängige Zentralbanken in der Lage, mit Hilfe einer rigiden Geldpolitik auf sinkende Inflationsraten hinzuwirken. Anstelle einer Drohung sind dafür allerdings tatsächlich durchgeführte Zinserhöhungen nötig, die das Wachstum dämpfen und die Arbeitslosigkeit steigern können. In einem solchen institutionellen Kontext kann Inflationsbekämpfung einen hohen realwirtschaftlichen Preis haben. Kurz, ob sich Länder durch die Installation einer von politischen Entscheidungen unabhängigen und primär der Preisstabilität verpflichteten Zentralbank besserstellen, variiert von Mitgliedsland zu Mitgliedsland und hängt von den institutionellen Kontexten in den jeweiligen politischen Ökonomien ab.

Enderlein schließt in seinem Beitrag an diese Argumentation an und untersucht die Auswirkungen einer einheitlichen Zinspolitik in einem – im Sinne der Theorie optimaler Währungsräume – suboptimalen Währungsgebiet. Ein und derselbe von der EZB gesetzte nominale Zinssatz kann in den Mitgliedstaaten unterschiedliche makroökonomische Wirkungen hervorrufen und damit auch, so Enderlein, institutionellen Wandel in unterschiedliche Richtungen anstoßen. Ein einheitlicher Konjunkturzyklus hat sich in den Mitgliedstaaten der Europä-

²⁶ Allerdings gilt für Dienstleistungen ebenso wie für Produktionsgüter, dass komparative Vorteile nicht nur aus niedrigen Kosten, sondern auch aus Qualifikation und Qualität entspringen können.

ischen Union bisher nicht herausgebildet. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Inflationsraten übersetzt sich derselbe Nominalzins in unterschiedliche nationale Realzinsen – mit dem paradoxen Ergebnis, dass die Realzinsen gerade dort niedrig sind, wo sie eigentlich hoch sein sollten, um vergleichsweise überhitzte Konjunkturen nicht zusätzlich anzuheizen, und dass sie gerade dort hoch sind, wo zur Ankurbelung der Konjunktur eigentlich niedrige Realzinsen wünschenswert wären. Wie Enderlein argumentiert, haben diese unterschiedlichen Problemlagen in der Folge unterschiedliche politische Strategien institutioneller Anpassung an die Wirtschafts- und Währungsunion hervorgerufen. In den Hochinflationen versuchten die Regierungen, im Rahmen sogenannter Sozialer Pakte auf eine verbesserte politische Steuerbarkeit der Lohnentwicklung hinzuwirken (vgl. auch Hassel 2006). In den Niedriginflationen hingegen konnte die Lohnpolitik zur Bewältigung der makroökonomischen Probleme wenig beitragen. Zudem waren in Reaktion auf den Wegfall der Geldpolitik aus dem Instrumentenkasten nationaler Wirtschaftspolitik Reformen zu beobachten, die auf eine verbesserte Steuerbarkeit der Fiskalpolitik zielten und häufig die Stellung des Finanzministers gegenüber den Kabinettskollegen stärkten. Enderleins Argumentation hat brisante Implikationen im Hinblick auf den mittelfristig bevorstehenden Beitritt der osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zur Wirtschafts- und Währungsunion: Bevor die wirtschaftspolitischen Institutionen der osteuropäischen Länder nicht so weit umgebaut sind, dass sie den destabilisierenden Zinseffekt kompensieren oder zumindest entscheidend abfedern können, erscheint die Erweiterung des europäischen Währungsraums nicht sinnvoll.

Wie diese Beispiele zeigen, unterscheiden sich die wirtschaftlichen und sozialen Effekte der europäischen Integration zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Unterschiede schlagen sich ihrerseits auf die Einstellungen der Bevölkerungen nieder. Das wird in Tiemanns Beitrag deutlich. Anhand von Mehrebenenanalysen von Eurobarometer-Daten zur Zustimmung der Bevölkerungen zur europäischen Integration im Zeitraum von 1973 bis 2002 gelingt es ihm, sowohl zeithistorische als auch transnationale Unterschiede im Zustimmungsgrad zum europäischen Einigungsprozess aufzuzeigen. In den Neunzigerjahren brach die Zustimmung zur Europäischen Union in einigen ihrer Gründungsstaaten erheblich ein, so in Belgien, Frankreich und Deutschland. Bemerkenswert ist in unserem Zusammenhang, dass für hoch regulierte Produktions- und Verteilungsregime wie Dänemark, Finnland und Schweden linker Euroskeptizismus typisch ist, während das Integrationsprojekt dort auf der politischen Rechten als Einfallstor durchgreifender Deregulierung interpretiert und deshalb unterstützt wird. In Großbritannien zeigt sich hingegen eine inverse politische Konstellation: Linke Einstellungen gehen mit integrationsfreundlichen Haltungen

einher, während rechte Selbsteinstufungen auf Links-Rechts-Skalen mit euro-paskeptischen Positionen korrespondieren. Bedeutet die Europäisierung für einen schwedischen Linken vor allem die Gefahr einer Zerstörung des *volksheims*, alarmiert den britischen Konservativen das Szenario einer Übernahme kontinentaleuropäischer Regulierungs- und Sozialniveaus. Dieser Sachverhalt leitet unmittelbar zu unserem sechsten Argumentationsschritt über: Eine politökonomische Perspektive ist für ein tiefes Verständnis der *politics* der europäischen Integration unerlässlich.

Sechstens: Politische Dynamiken der europäischen Integration

Seit den Neunzigerjahren ist die europäische Integration wiederholt Gegenstand politischer Auseinandersetzungen mit breiter öffentlicher Wahrnehmung geworden. Die Kontroversen um den Verfassungsvertrag stellen den vorläufigen Höhepunkt dieser Entwicklung dar. Wurden Vertragsänderungen traditionell in nicht öffentlichen Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs vereinbart, regte sich in verschiedenen Referenden nunmehr Widerstand gegen diese Form der Integrationspolitik.²⁷ In dem Maße, in dem eine sich vertiefende europäische Integration Kernbereiche staatlicher Politik tangiert, wird sie immer weniger durch einen außenpolitischen Konsens getragen. Der Bedeutungsgewinn supranationaler Akteure und die Europäisierung nationaler Politik stellen die Elitenorientierung des Integrationsprozesses infrage und führen zur Politisierung der EU (Zürn 2006: 244). Auf das gewachsene Konfliktpotenzial europäischer Politik verweist die Zunahme EU-bezogener Protestaktionen (Imig/Tarrow 2003) – Demonstrationen von Landwirten, der Protest gegen die Dienstleistungs- oder die Hafenerichtlinie (Port Package II). Die Forschung zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit sieht in diesen Entwicklungen die Chance, dass die EU Demokratiereife erlangt, weil europäische Themen nicht länger exklusiv aus nationaler Perspektive diskutiert werden, sondern sich länderübergreifend ähnliche Diskursmuster nachweisen lassen (Risse/Steeg 2007).

Auch Hooghe und Marks diskutieren in ihrem Beitrag die Politisierung der europäischen Integration. Sie zeichnen nach, wie die EG/EU seit den Achtzi-

27 Die Ersetzung intergouvernementaler Verhandlungen durch die Konvents-methode – bei der Parlamentarier aus den nationalen Parlamenten und dem Europaparlament beteiligt wurden – war der Versuch, den Aushandlungsmodus transparenter zu gestalten (siehe Maurer/Göler 2004; Risse/Kleine 2007). Nach dem Scheitern des ersten Verfassungsentwurfs kehrten die Staats- und Regierungschefs unter deutscher Ratspräsidentschaft jedoch zur »Geheimdiplomatie« zurück, um den Verfassungsvertrag unter anderem Namen zu retten.

gerjahnen Kompetenzen gewonnen hat und wie sich in diesem Prozess, wie die Autoren sagen, ein »neoliberales« und ein Projekt des »regulierten Kapitalismus« herausbilden. Beide Projekte werden von breiten, grenzüberschreitenden Koalitionen getragen, die unterschiedliche Vorstellungen über die Zukunft der EU vertreten. Während die neoliberale Koalition einen europäischen Markt ohne politisches Korrektiv fordert und einen stärkeren Regimewettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten positiv bewertet, will die sozialdemokratische Koalition die europäischen Institutionen aufwerten, um diese zu befähigen, regulierend und korrigierend auf den Binnenmarkt einzuwirken. Zentrale Anliegen der neoliberalen Koalition sind der Binnenmarkt und das europäische Wettbewerbsrecht, wohingegen die Kohäsions- und Beschäftigungspolitik Kernprojekte der Regulierungskoalition sind. Der Kampf um das politische Gemeinwesen der EU, so legt die Analyse von Hooghe und Marks nahe, ist Gegenstand der Links-Rechts-Auseinandersetzung über die politische Einbettung von Märkten geworden, wie sie aus den Mitgliedstaaten bekannt ist. Nicht vereinbar mit dieser Konzeption eines politischen Mehrebenensystems ist die Vorstellung, dass die EU lediglich ein regulativer Staat ist, dessen Geschehnisse im Wesentlichen durch die nationalen Regierungen kontrolliert werden.

Eine politökonomische Perspektive lässt dennoch daran zweifeln, ob die für die Herausbildung nationaler Parteiensysteme zentralen Konfliktlinien auf europäischer Ebene reproduziert und dort dominant werden. Hooghe und Marks, die die Auseinandersetzung über die Ausrichtung und die Reichweite der EU-Politik als Teil der Links-Rechts-Auseinandersetzung interpretieren, räumen in ihrer Nachbetrachtung ein, die Wirkung der europäischen Integration auf tradierte Identitäten unterschätzt zu haben. Unser sechster Argumentationsschritt verweist auf solche Rückkoppelungseffekte. Aus den unterschiedlichen Modi der Europäisierung politischer Ökonomien ergeben sich Interessenlagen, die wiederum auf den Integrationsprozess einwirken.²⁸ In unserem ersten Argumentationsschritt hatten wir herausgestellt, dass sich in den institutionellen Konfigurationen der nationalen politischen Ökonomien zwei Logiken überlagern: Eine Produktionslogik und eine politische Logik. Die Produktionslogik konstituiert Interessen auf nationaler und auf sektoraler Ebene. Die politische Logik hingegen konstituiert Interessen auf der Ebene von Klassen und Schichten, Interessengruppen und Parteien. Geht von der europäischen Integration Transformationsdruck aus, können beide Logiken gleichzeitig berührt werden,

28 Ohne den Wert kultureller Erklärungen bestreiten zu wollen, ist hier zu betonen, dass diese Interessenlagen und die sich aus ihnen ergebenden Widerstände gegen Integrationsvorhaben nicht mit festgefahrenen kulturellen Mustern, etwa einem vermeintlichen Defizit an trans- oder internationalen Orientierungen zu verwechseln sind.

also sowohl zwischen- als auch innerstaatliche Verteilungswirkungen auslösen und sich in entsprechend überlagernde Konfliktlinien übersetzen.

Die Spannung zwischen beiden Logiken zeigt sich beispielsweise, so Schäfer und Streeck in ihrem Beitrag, in der Schwierigkeit der Gewerkschaften, grenzüberschreitende Solidarität aufzubauen. Zwar hat es immer wieder Initiativen gegeben, europäische Lohnformeln als Leitlinien für Tarifabschlüsse zu definieren. Diese sind allerdings stets an der hohen Intensität des Lohnwettbewerbs gescheitert. Auch die seit den Siebzigerjahren andauernden Versuche, korporatistische Politikmuster in der EU zu etablieren, leiden daran, dass die Sozialpartner auf europäischer Ebene weder fähig noch bereit sind, jenseits unkontroverser Fragen Kollektivverhandlungen aufzunehmen. Stattdessen ließ sich in den Neunzigerjahren ein Wiederaufleben »Sozialer Pakte« in den Mitgliedstaaten beobachten, die durch klassenübergreifende Bündnisse die nationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern sollten. Der *Wettbewerbskorporatismus*²⁹ folgt der Produktionslogik und verhindert so, dass sich die politische Logik länderübergreifender Klassensolidarität entfalten kann. Die europäische Integration hat die paradoxe Wirkung, dass sich die Gewerkschaften umso stärker auf die Verteidigung ihrer nationalen Machtressourcen konzentrieren, je schwächer sie werden. Doch in dem Maß, wie sie dies tun, schwindet die Möglichkeit, den Standortwettbewerb durch eine gemeinsame Politik einzudämmen.

Weitere Beispiele für Konflikte über Integrationsprojekte, bei denen eine länderbezogene Produktionslogik dominierte, sind die Auseinandersetzungen über die europäische Übernahmerichtlinie und – mit Abstrichen, denn zum Teil gingen die Konfliktlinien hier quer durch die Länder – die Dienstleistungsrichtlinie. In beiden Fällen definierten die Akteure in den nationalen politischen Ökonomien ihre Interessen gegenüber den Kommissionsinitiativen zuvörderst als länderbezogene, parteien- und klassenübergreifende Interessen (*clash of capitalisms*). Die Diskussion über die Dienstleistungsrichtlinie illustriert zudem, wie sich die Kräfteverhältnisse im Zuge von Erweiterungsrounds verändern. Die osteuropäischen Beitrittsländer stritten an der Seite der Kommission für eine weitgehende Liberalisierung der europäischen Dienstleistungsmärkte (vgl. Höpner/Schäfer in diesem Band). Beispiele für die Dominanz der Interessengruppen- und Parteienlogik über die länderbezogene Produktionslogik sind die Auseinandersetzungen über die europäische Betriebsräterichtlinie (Callaghan 2006) und die Europäische Beschäftigungsstrategie sowie der Lissabon-Prozess, die unter Führung sozialdemokratischer Parteien Ende der Neunzigerjahre etabliert wurden (Manow/Schäfer/Zorn 2006: 96–100).³⁰

29 Vergleiche hierzu Streecks Begriff der »competitive solidarity« (Streeck 1999).

30 Die Grenzen der sozialdemokratischen Gemeinsamkeiten zeigten sich allerdings daran, dass auf eine verbindliche Festlegung der Ziele verzichtet wurde. Die »Offene Methode der Koor-

Die Hoffnung auf die Herausbildung eines europäischen politischen Systems beruht in vielen Fällen auf der Möglichkeit, dass europäische Parteien mit einem Grundbestand an transnational geteilten Problemperzeptionen entstehen. Konstellationen, in denen das möglich erscheint, existieren. Mindestens ebenso wichtig sind allerdings *Clash-of-Capitalisms*-Konstellationen, in denen parteien- und klassenübergreifende Koalitionen nationale Traditionen, Konfliktbewältigungsstrategien, Institutionen und Wettbewerbsvorteile verteidigen. Solche Konfliktlinien münden nicht in ein europäisches Parteiensystem. Aus politökonomischer Perspektive ist die zunächst plausibel erscheinende Erwartung, eine zunehmende Vertiefung der europäischen Wirtschaftsintegration werde im Sinne eines *spill-over* die Entstehung eines europäischen politischen Raums begünstigen, mit Vorsicht zu genießen. Denn ebenso denkbar ist, dass *Clash-of-Capitalisms*-Konstellationen in dem Maß an Bedeutung gewinnen, in der die Wirtschaftsintegration eine Tiefe erreicht, die den Bestand nationaler Spielarten des Kapitalismus infrage stellt. Die Politisierung der EU-Politik könnte in diesem Fall zu nationalen Abwehrreaktionen gegen die Integration führen (siehe auch Bartolini 2006), wie sie in den Referenden zum Verfassungsvertrag zum Ausdruck kamen.

Siebtens: Das demokratische Defizit der europäischen Integration

Eine kontroverse Fachdebatte wird über die Frage geführt, ob in der Europäischen Union ein Demokratiedefizit besteht. Die in diesem Band vorgeschlagene politökonomische Perspektive ist, so meinen wir, auch für diese Debatte von Relevanz – und verschiebt die Gewichte zu Gunsten derer, die ein demokratisches Defizit auf Ebene der Europäischen Union konstatieren (Follesdal/Hix 2006; Kielmansegg 2003; Schmidt 2008: Kapitel 23). Mehr noch, nicht nur auf europäischer Ebene, sondern auch in den Mitgliedstaaten leidet die Qualität der Demokratie. Wie die vorangegangenen Argumentationsschritte gezeigt haben, wirkt die europäische Integration zunehmend transformativ auf die Institutionen der Produktions- und Verteilungsregime der Mitgliedstaaten ein. Insbesondere die organisierten Ökonomien Nordwesteuropas sind einem politisch forcierten Liberalisierungsdruck ausgesetzt. Freilich existieren neben diesem Liberalisierungsdruck weitere, von der europäischen Integration unabhängige Anstöße

dinierung», die aus der Beschäftigungsstrategie hervorging, reflektiert nicht nur die zeitweilige Dominanz der Sozialdemokratie, sondern auch deren ideologische Uneinigkeit (Schäfer 2004; Bailey 2005).

marktschaffender Politik (vgl. die in Argumentationsschritt 3 zitierte Literatur). Gleichwohl bleibt bemerkenswert, dass trotz der häufig wiederholten Bekenntnisse zum europäischen Sozialmodell Reformen durch die EU initiiert werden, die in den Mitgliedsländern nicht mehrheitsfähig wären. Das institutionelle Ungleichgewicht von positiver und negativer Integration stärkt Akteure, die marktschaffende Politik durchsetzen, den Staat hingegen zurückdrängen wollen.

Besondere Bedeutung für die Durchsetzung europäischer Liberalisierungs politik kommt, wie in den Schritten 2 und 3 betont wurde, der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof zu. Begreift man beide als politische Akteure, gewinnt die Frage nach ihrer Legitimation an Brisanz. Sie sind nur indirekt legitimiert, da ihre Kompetenzen auf zwischenstaatlichen Verträgen beruhen und sie nur unvollständig durch den Ministerrat kontrolliert werden können. Darüber hinaus haben beide ihr Mandat über die in den Verträgen formulierten Aufgaben hinaus erweitert. Die Diskrepanz zwischen mangelnder direkter Legitimation und tatsächlicher *Herrschaft* – im Weber'schen Sinne als institutionalisierte Fähigkeit, eigene Präferenzen auch gegen den Willen Betroffener durchsetzen zu können – konstituiert ein Demokratiedefizit: Anders als nationale Regierungen müssen Kommission und EuGH ihre Entscheidungen nicht regelmäßig vor Wählerschaften verantworten. Folglich ist bei der inhaltlichen Ausfüllung ihrer Handlungsspielräume ein geringeres Maß an Responsivität zu erwarten, als es bei den nationalen Regierungen der Fall ist. Ihre Fähigkeiten, unpopuläre Ziele mit langem Atem zu verfolgen, sind im Vergleich zu den Regierungen der Mitgliedstaaten ungleich größer.

Eine Konsequenz der Dominanz negativer Integration ist, wie die Beiträge dieses Bandes zeigen, ein verschärfter Standortwettbewerb in der EU – mit Folgen für den demokratischen Prozess auch *innerhalb* der beteiligten Länder. In diesem Zusammenhang sei noch einmal auf die Argumentation von Ganghof und Genschel (in diesem Band) zum von der Kommission forcierten europäischen Steuerwettbewerb verwiesen. Wegen der Wechselwirkung zwischen Kapitalsteuern und der persönlichen Einkommensteuer, so ihr Argument, setzt der Wettbewerb der Steuerregime eine Abwärtsspirale der Steuern auf hohe Einkommen in Gang. Drückt aber der Steuerwettbewerb die Spitzensteuersätze der Einkommensteuer vor dem Hintergrund stagnierender, wenn nicht gar sinkender Einnahmen aus der Kapitalbesteuerung, schmälert dies die Spielräume für beschäftigungsfördernde Entlastungen der unteren Einkommensgruppen (etwa durch Freibeträge auf Sozialabgaben). Damit wird ein Kernelement »linker Angebotspolitik«, die nach Effizienzsteigerung des Steuermixes bei gleichzeitiger Beibehaltung hoher Ausgabenniveaus strebt, unmöglich gemacht. Begünstigt wird dagegen die Strategie genereller Steuersenkungen und entsprechender Kostenreduktion auf der Ausgabenseite (besonders der Sozialausgaben). Weit davon

entfernt, lediglich steuertechnische Detailfragen zu berühren, hat der Steuerwettbewerb also weit reichende Auswirkungen auf wirtschafts- und sozialpolitische Richtungsentscheidungen, die damit dem demokratischen Prozess systematisch entzogen werden. Die Folge: Ein Verlust an demokratischer Selbstbestimmung.

Gewiss, in der Literatur finden sich auch gegenläufige Interpretationen. Moravcsik und Sangiovanni (2003: 134–136) sehen beispielsweise im europäischen Regimewettbewerb ein notwendiges Korrektiv des nationalen Sozialstaates, weil dieser nicht länger das Gemeinwohl verkörpere, sondern sich in den Fängen privilegierter Gruppen befände. Das Interesse der Mehrheit an Steuersenkungen und Deregulierung der Arbeitsmärkte ließe sich in den Mitgliedstaaten nicht gegen gut organisierte Sonderinteressengruppen durchsetzen. Die durch den Wettbewerb angestoßene Reform nationaler Sozial- und Steuersysteme, so der Tenor, ver helfe somit schwachen Interessen – wie etwa Arbeitsmarkt-Outsidern – zu ihrem Recht. Deshalb sei ein vermeintliches europäisches Demokratiedefizit inhaltlich gerechtfertigt. Eine Politisierung europäischer Entscheidungen würde hingegen den Wettbewerb erneut begrenzen und damit jene Probleme des Nationalstaates reproduzieren, die es im Interesse der Schwachen zu korrigieren gelte (vgl. auch Majone 2000: 289 sowie Olson 1982: Kapitel 5).

Hier zeigt sich die enge Verknüpfung politökonomischer und demokratietheoretischer Fragestellungen. Ist das Argument Moravcsiks und Sangiovanis geeignet, die Diagnose eines Demokratiedefizits durch Verweis auf den mit ihm einhergehenden Policy-Output zu relativieren? Zum einen erscheint es fragwürdig, die fehlende Repräsentation bestimmter Interessen im Nationalstaat – selbst unter Akzeptanz der Annahmen, dass erstens die »schweigende Mehrheit« tatsächlich die von Majone und Moravcsik unterstellten Präferenzen hat und dass zweitens diese Präferenzen im politischen Prozess unartikuliert bleiben – durch eine verzerrte Interessenrepräsentation auf europäischer Ebene ausgleichen zu wollen. Zum anderen aber ist die zugrunde liegende Problemanalyse selbst Gegenstand politischer Kontroversen, bei denen die Beteiligten in legitimer Weise unterschiedliche Positionen beziehen können. Eine politökonomische Perspektive verdeutlicht, dass die europäische Integration nicht ausschließlich paretoeffiziente Lösungen ermöglicht – also Verhandlungsergebnisse, die niemanden schlechter stellen –, sondern auch Gewinner und Verlierer hervorbringt. Deshalb kann die Frage, inwieweit der Standortwettbewerb verschärft und die nationalen Produktions- und Verteilungsregime gezieltem Veränderungsdruck unterworfen werden sollten, nicht entpolitisiert werden, ohne Legitimationsprobleme aufzuwerfen.³¹

31 Zu einer Kritik am »Pareto authoritarianism« von Moravcsik und Majone siehe Follesdal/Hix (2006).

Entscheidend ist aus unserer Sicht, dass die Lokalisierung des europäischen Demokratiedefizits auf Ebene der europäischen Institutionen in Brüssel, Straßburg und Luxemburg zu kurz greift. Der Mangel an demokratischer Selbstbestimmung besteht auf Ebene der Mitgliedstaaten (Scharpf 2007). Die europäische Integration verändert die politisch verfügbaren Optionen der Mitgliedstaaten, ohne diesen Gestaltungsverlust auf europäischer Ebene auszugleichen. Damit verringert sich die Chance auf *Politikwechsel* selbst bei *Regierungswechseln*, und der politische Wettbewerb in den Mitgliedstaaten verliert an Bedeutung. Einmal getroffene Entscheidungen der EU sind kaum reversibel und binden auch jene Regierungen, die an diesen Entscheidungen nicht beteiligt waren.

Dies wiederum nährt Zweifel an der verbreiteten Sicht, die fehlgeschlagenen Referenden zum Entwurf einer europäischen Verfassung seien an »sachfremden innenpolitischen Auseinandersetzungen und Emotionen« gescheitert (Habermas 2008: 123). Interpretiert man die Referenden hingegen – nicht nur, aber zumindest auch – als Reaktion auf einen nachhaltigen Verlust an Demokratiequalität und als ablehnende Haltung gegenüber dem Versuch, einer minimal veränderten Spielart dieses Status quo Verfassungsrang zu verleihen, verblasst der Eindruck der Irrationalität. Die Befragungen nach den gescheiterten Referenden in den Niederlanden und Frankreich stützen diese Interpretation. Vor allem die französischen Wähler fürchteten, durch die europäische Integration der Möglichkeit beraubt zu werden, über die Zukunft des französischen Produktions- und Verteilungsregimes mitentscheiden zu können (siehe European Commission 2005). Zu Recht, wie die Beiträge dieses Bandes nahelegen. Wir enthalten uns Spekulationen über die zukünftige Demokratiefähigkeit der Europäischen Union. Bis heute aber gilt: Die Demokratieentwicklung der EU bleibt hinter ihren Policy-Befugnissen zurück und beeinträchtigt damit die Qualität des demokratischen Prozesses in den Mitgliedstaaten.

Literatur

- 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.
- Amable, Bruno, 2003: *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Bailey, David J., 2005: Obfuscation through Integration: Legitimizing »New« Social Democracy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 43, 13–35.
- Bartolini, Stefano, 2005: *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- , 2006: Mass Politics in Brussels: How Benign Could It Be? In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4, 28–56.
- Benz, Arthur, 2008: Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 36–57.
- Bieling, Hans-Jürgen/Jochen Steinhilber (Hg.), 2000: *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Callaghan, Helen, 2006: *European Integration and the Clash of Capitalisms: British, French and German Disagreements over Corporate Governance, 1970–2003*. PhD Dissertation. Evanston, IL: Northwestern University.
- Caporaso, James/Sidney Tarrow, 2008: Polanyi in Brussels: European Institutions and the Embedding of Markets in Society. In: *RECON Online Working Paper* 2008/01. <www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html>
- Eberlein, Burkhard/Dieter Kerwer, 2002: Theorising the New Modes of European Union Governance. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 6.
- Eising, Rainer, 2003: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 387–416.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- European Commission, 2005: *Flash Eurobarometer Nr. 171: The European Constitution: Post-Referendum Survey in France*. Luxembourg: Commission of the European Communities.
- , 2006: *Industrial Relations in Europe 2006*. Brussels: European Commission.
- Eurostat, 2007a: *Europa in Zahlen – Eurostat Jahrbuch 2006–07*. Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2007b: *Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States and Norway*. 2007 Edition. European Communities: Eurostat.
- Falkner, Gerda, et al., 2005: *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferrera, Maurizio, 2005: *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Follesdal, Andreas/Simon Hix, 2006: Why There is a Democratic Deficit in the EU. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 533–562.
- Franchino, Fabio, 2005: The Study of EU Public Policy: Results of a Survey. In: *European Union Politics* 6, 243–252.
- Ganghof, Steffen, 2006: *The Politics of Income Taxation: A Comparative Analysis*. Colchester: ECPR Press.

- Gourevitch, Peter A./James Shinn, 2005: *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Grande, Edgar, 2000: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, 11–30.
- Habermas, Jürgen, 2008: *Ach, Europa*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hall, Peter A./David Soskice, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1–68.
- Hassel, Anke, 2006: *Wage Setting, Social Pacts and the Euro: A New Role for the State*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hayek, Friedrich A., 1948: The Economic Conditions of Interstate Federalism. In: Friedrich A. Hayek, *Individualism and Economic Order*. Cicago: University of Chicago Press, 255–272.
- Henisz, Witold J./Bennet A. Zelner/Mauro F. Guillén, 2005: The Worldwide Diffusion of Market-Oriented Infrastructure Reform, 1977–1999. In: *American Sociological Review* 70, 871–897.
- Héritier, Adrienne, 2001: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking. In: Adrienne Héritier et al. (Hg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Cumnor Hill: Rowman & Littlefield, 1–21.
- Hoj, Jens, et al., 2006: *The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries*. OECD Economics Department Working Paper 501. Paris: OECD.
- Höpner, Martin, 2007: *Coordination and Organization: The Two Dimensions of Nonliberal Capitalism*. MPIfG Discussion Paper 07/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. < www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-12.pdf >
- Huber, Evelyne/John D. Stephens, 2001: *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Imig, Doug/Sidney Tarrow, 2003: Politischer Protest im europäischen Mehrebenensystem. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 121–149.
- Jachtenfuchs, Markus, 2001: The Governance Approach to European Integration. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 245–264.
- Joerges, Christian/Florian Rödl, 2008: Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts. In: *Kritische Justiz* 41, 149–165.
- Kaelble, Hartmut/Günther Schmid (Hg.), 2004: *Das europäische Sozialmodell: Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB-Jahrbuch 2004*. Berlin: edition sigma.
- Kersbergen, Kees van, 1995: *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge.
- Kielmansegg, Peter Graf, 2003: Integration und Demokratie. In: Beate Kohler-Koch/Markus Jachtenfuchs (Hg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 49–83.
- Kitschelt, Herbert, et al. (Hg.), 1999: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kluge, Norbert/Michael Stollt, 2006: *The European Company: Prospects for Worker Board-Level Participation in the Enlarged EU*. Brüssel: SDA/ETUI.

- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl, 1999: How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 3.
- La Porta, Rafael, et al., 1998: Law and Finance. In: *Journal of Political Economy* 106, 1113–1155.
- Ladrech, Robert, 1994: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. In: *Journal of Common Market Studies* 32, 69–88.
- Leiber, Simone/Armin Schäfer, 2008: Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 116–135.
- Majone, Giandomenico, 2000: The Credibility Crisis of Community Regulation. In: *Journal of Common Market Studies* 38, 273–302.
- Manow, Philip/Armin Schäfer/Hendrik Zorn, 2006: Europäische Sozialpolitik und Europas parteipolitisches Gravitationszentrum, 1957–2003. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 13, 75–107.
- Mattli, Walter/Anne-Marie Slaughter, 1998: Revisiting the European Court of Justice. In: *International Organization* 52, 177–209.
- Maurer, Andreas/Daniel Göler, 2004: *Die Konventmethode in der Europäischen Union: Ausnahme oder Modell? SWP Studie S44/2004*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–524.
- Moravcsik, Andrew/Andrea Sangiovanni, 2003: On Democracy and the »Public Interest« in the European Union. In: Renate Mayntz/Wolfgang Streeck (Hg.), *Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Frankfurt a.M.: Campus, 122–148.
- Obinger, Herbert/Bernhard Kittel, 2003: Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat: Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern. In: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hg.), *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 355–384.
- Obinger, Herbert/Reimut Zohlnhöfer, 2007: Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in den OECD-Ländern seit 1980. In: *Swiss Political Science Review* 13, 203–236.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29, 123–163.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99–134.
- , 2003: *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Rebhahn, Robert, 2008: Grundfreiheit versus oder vor Streikrecht. In: *Wirtschaftsrechtliche Blätter* 22, 63–69.
- Rehder, Britta, 2006: Recht und Politik beim Wandel des Flächentarifs: Juristen als politische Akteure im System der Arbeitsbeziehungen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 47, 169–192.
- Risse, Thomas/Mareike Kleine, 2007: Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods. In: *Journal of Common Market Studies* 45, 69–80.

- Risse, Thomas/Marianne van de Steeg, 2007: *The Emergence of a European Community of Communication: Insights from Empirical Research on the Europeanization of Public Spheres*. Konferenzbeitrag. Connex Thematic Conference on Political Representation. Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, 25.–26.5.2007.
- Rödl, Florian, 2008: Arbeitsverfassung. In: Armin von Bogdandy (Hg.), *Europäisches Verfassungsrecht*. Zweite Auflage. Berlin: Springer, im Erscheinen.
- Schäfer, Armin, 2004: Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 8. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>>
- , 2005: *Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 645–670.
- , 2006: The Joint-Decision Trap Revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 845–864.
- , 2007: *Reflections on Multilevel Legitimacy*. MPIfG Working Paper 07/3. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp07-3.pdf>
- Schmidt, Manfred G., 2008: *Demokratietheorien: Eine Einführung*. 4. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Susanne K., 1998: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. In: *European Union Politics* 1, 37–61.
- , 2004: Das Projekt der europäischen Marktschaffung: Die gegenseitige Anerkennung und der Binnenmarkt für Dienstleistungen. In: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hg.), *Politik und Markt*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 34. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 83–106.
- Schmidt, Susanne K./Michael Blauberger/Wendelmoet van den Nouland, 2008: Jenseits von Implementierung und Compliance: Die Europäisierung der Mitgliedstaaten. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 275–296.
- Shonfield, Andrew, 1965: *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Simmons, Beth A./Frank Dobbin/Geoffrey Garrett, 2006: The International Diffusion of Liberalism. In: *International Organization* 60, 781–810.
- Streeck, Wolfgang, 1992: *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*. London: Sage.
- , 1999: *Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«*. MPIfG Working Paper 99/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2009: *Re-Forming Capitalism: The Slow Transformation of the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.
- Streeck, Wolfgang/Kathleen Thelen (Hg.), 2005: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.

- Tömmel, Ingeborg, 2008: Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 13–35.
- Traxler, Franz/Sabine Blaschke/Bernhard Kittel, 2001: *National Labor Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- van Hulle, Karel/Harald Gesell (Hg.), 2006: *European Corporate Law*. Baden-Baden: Nomos.
- Visser, Jelle, 2006: Union Membership Statistics in 24 Countries. In: *Monthly Labor Review* 129, 38–49.
- Vogel, David, 2000: Environmental Regulation and Economic Integration. In: *Journal of International Economic Law* 3, 265–279.
- Wagschal, Uwe, 2005: *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich: Eine Ursache der Determinanten, Ursachen und Blockaden*. Münster: Lit Verlag.
- , 2006: Länder unter Anpassungsdruck? Der internationale Steuerwettbewerb: Ursachen, Wirkungen und Reaktionen. In: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP)* 4/2006, 499–514.
- World Bank, 2007: *World Development Indicators 2007*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zeitlin, Jonathan, 2003: Introduction: Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Limits. In: Jonathan Zeitlin/David M. Trubek (Hg.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press, 1–30.
- Zohlhöfer, Reimut, 2007: Entstaatlichungspolitik: Die Liberalisierung und Privatisierung des Telekommunikationssektors in Deutschland und Großbritannien. In: Manfred G. Schmidt et al. (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 389–406.
- Zürn, Michael, 2006: Zur Politisierung der Europäischen Union. In: *Politische Vierteljahresschrift* 47, 242–251.

Teil I
Dynamiken der europäischen Marktintegration

Negative und positive Integration

Fritz W. Scharpf

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Wirkungen der europäischen Integration auf das Grundproblem traditioneller wie moderner Politischer Ökonomie: Die Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt. Im Mittelpunkt steht die »negative Integration« und ihr einzigartiger Erfolg bei der Beseitigung der in den Nachkriegsjahrzehnten gewonnenen Kontrolle des Nationalstaates über seine ökonomischen Außengrenzen. Durch die »Konstitutionalisierung« des Wettbewerbsrechts haben die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, die zunehmend mobileren finanziellen und wirtschaftlichen Interaktionen jeweils eigenen marktkorrigierenden Regelungen zu unterwerfen. Dieser Kompetenzverlust auf der nationalen Ebene könnte im Prinzip durch eine Politik der »positiven Integration« kompensiert werden. Aber da Maßnahmen der positiven Integration von einem weitgehenden Einvernehmen der nationalen Regierungen im Ministerrat abhängen, können sie leicht durch Interessenkonflikte zwischen ihnen blockiert werden. Der europäischen Integration wohnt somit eine Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration inne, die die Balance zwischen Staat und Markt systematisch zuungunsten des Staates und seiner Fähigkeit, regulierend in Marktprozesse einzugreifen, verschiebt.

1 Ziele der regionalen Integration

Die europäische Integration wurde weniger aus wirtschaftlichen denn aus politischen Motiven begonnen – von Frankreich, um eine dauerhaftere Kontrolle über das Machtpotenzial Deutschlands zu erlangen, als dies nach dem Ersten Weltkrieg der Fall war, und von Deutschland, um dem Schicksal einer »ausgestoßenen« Nation zu entrinnen (Urwin 1991). Als man jedoch, nach dem Scheitern

Bei diesem Text handelt es sich um leicht überarbeitete Abschnitte aus dem im Jahr 1999 im Campus Verlag erschienenen Band *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* von Fritz W. Scharpf.

der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, akzeptieren musste, dass Integrationsfortschritte vorerst nur im ökonomischen Bereich zu erreichen waren, da begannen auch die Ziele der regionalen Wirtschaftsintegration die politische Tagesordnung zu dominieren und die weitere institutionelle Entwicklung zu bestimmen.

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

1.1 Stadien der ökonomischen Integration

Die Theorie der Wirtschaftspolitik unterscheidet zwischen »negativer« und »positiver« Integration (Tinbergen 1965). Beide Begriffe beziehen sich nicht auf wirtschaftliche Prozesse als solche, sondern bezeichnen unterschiedliche Dimensionen einer auf Erweiterung des Wirtschaftsraums über nationalstaatliche Grenzen hinaus gerichteten staatlichen Politik. Bei der negativen Integration geht es um die Beseitigung von Zöllen, von quantitativen und qualitativen Be-

1 Aus ökonomischer Sicht ist die regionale Integration natürlich nur eine zweitbeste Lösung. Das Ideal ist weltweiter Freihandel.

2 Analytisch umfasst die Kategorie der Produzenten sowohl Kapitaleigner als auch Arbeitnehmer. Da aber die Mindestrendite von Kapitalinvestitionen durch die Exit-Optionen des Kapitalmarktes sichergestellt wird, wirkt sich der Druck auf die Produzenten hauptsächlich zulasten der Arbeitnehmer aus.

3 Dieses Verhältnis ist nicht zwingend negativ, da Effizienzgewinne in der Produktion auch die Qualität des Arbeitslebens verbessern können.

schränkungen des freien Handels und von Behinderungen des freien Wettbewerbs. Bei der positiven Integration geht es dagegen um die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen auf der Ebene der größeren wirtschaftlichen Einheit. Diese Begriffe stimmen nicht vollständig mit einer zweiten Unterscheidung zwischen »marktschaffenden« und »marktkorrigierenden« politischen Interventionen überein. Während alle Maßnahmen der negativen Integration wohl als marktschaffend zu klassifizieren sind, können Maßnahmen der positiven Integration entweder marktschaffend (zum Beispiel, wenn verschiedene nationale Produktstandards »harmonisiert« werden, um bestehende nicht tarifäre Handelshindernisse zu beseitigen) oder marktkorrigierend sein (zum Beispiel produktions- und standortbezogene Vorschriften über Arbeitsbedingungen oder den Umweltschutz). Diese zweite Unterscheidung markiert die ideologische Trennungslinie zwischen neoliberalen und interventionistischen (zum Beispiel sozialdemokratischen oder keynesianischen) Wissenschaftlern, politischen Parteien und Interessengruppen. Aus neoliberaler Sicht ist die negative Integration wichtig, wohingegen die positive Integration nur insofern akzeptabel ist, als sie marktschaffenden Zwecken dient (zum Beispiel durch die Annahme und Umsetzung von Regeln zum unverfälschten Wettbewerb). Dagegen ist die negative Integration aus interventionistischer Sicht als problematisch anzusehen, falls sie nicht durch marktkorrigierende Maßnahmen der positiven Integration flankiert wird.

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

Falls wie im Fall des GATT ein universelles Regime angestrebt wird, könnten Freihandelsregeln möglicherweise einen stabilen Endzustand darstellen.⁴ Im Falle der regional begrenzten Integration dürfte es dagegen schwierig sein, den Weiterverkauf von Gütern, die in einen Staat importiert wurden, in das Gebiet anderer Mitgliedstaaten zu verhindern. Deshalb stehen regionale Freihandelsregime unter einem gewissen Druck, sich zu einer *Zollunion* weiterzuentwickeln, in der Zölle und quantitative Handelsbeschränkungen gegenüber Drittländern

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

unter den Mitgliedstaaten harmonisiert sind. In der Europäischen Gemeinschaft wurde dieses Stadium im Jahre 1968 erreicht (Moussis 1994: Kap. 1).

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

1.2 Die politische Dynamik der wirtschaftlichen Integration

Wenn die in einer regionalen Integrationsgemeinschaft verbundenen Länder sich in ihren politischen Präferenzen für ökonomische Interventionen unterscheiden, so kann dieser Unterschied selbst zu einer treibenden Kraft für weitere Integrationsschritte werden. Nehmen wir beispielsweise an, eine Freihandelszone habe einerseits »interventionistische« Mitgliedstaaten mit hohen Zollschränken, einflussreichen Gewerkschaften und hohen Regulierungsstandards in Bezug auf Produktqualität, Arbeitssicherheit, Umweltkontrolle und soziale Absicherung, und sie habe andererseits »neoliberale« Mitgliedstaaten mit niedrigen oder nicht existenten externen Handelsschränken, schwachen Gewerkschaften und niedrigen produkt- und produktionsbezogenen Regulierungsstandards. Unter der weiteren Annahme, dass alle sonstigen Bedingungen annähernd gleich sind, wird sich diese Freihandelszone mit drei Problemen auseinandersetzen müssen.

Das erste wurde schon angedeutet. Wenn sich die Außenzölle erheblich unterscheiden, führen Drittländer ihre Importe in die Niedrigzollländer ein, von wo aus sie in alle anderen Mitgliedstaaten gelangen können. Dies würde Hochzollländer vor die unattraktive Wahl stellen, entweder in Reaktion auf die Verlagerung der Handelsströme auch ihre eigenen Protektionsmaßnahmen aufzugeben oder interne Zollschränken gegen Drittstaatenprodukte einzuführen – was

natürlich die Zwecke einer Freihandelszone teilweise vereiteln würde. Deswegen tendieren regionale Freihandelszonen zwischen Ländern mit unterschiedlichem Protektionsniveau zur Harmonisierung ihrer Politik gegenüber Drittstaaten – das heißt zumindest zur Bildung einer Zollunion. Dies aber setzt die Regelung des Interessenkonflikts zwischen Hoch- und Niedrigzollländern voraus; und selbst im Erfolgsfalle könnten die Hochzollländer ihr Schutzniveau nicht mehr so leicht an veränderte Bedingungen anpassen.

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

Aus neoliberaler Sicht sind die meisten legitimen Zielsetzungen der ökonomischen Integration mit der Vollendung des Gemeinsamen Marktes verwirklicht, unabhängig davon, wie er erreicht wird;⁵ weitere Schritte in Richtung positive Integration werden im Allgemeinen als unnötig und gefährlich eingeschätzt (Mestmäcker 1992; Basedow 1992). Im Unterschied dazu erscheint der Gemeinsame Markt aus interventionistischer Sicht als eine Beschränkung, welche die Fähigkeit der nationalen Politik vermindert, demokratisch legitimierte Ziele zu erreichen. Geltende Produktnormen können durch die Regel der gegenseitigen Anerkennung ausgehebelt werden, und selbst wenn die Produktvorschriften harmonisiert werden, bedroht der regulative Wettbewerb die Chancen einer nationalen Regelung der Produktionsbedingungen und der sozialstaatlichen Um-

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

verteilung. Je weiter die negative Integration fortschreitet, desto mehr scheinen deswegen politische Präferenzen für marktkorrigierende Interventionen auf die positive Integration angewiesen zu sein – das heißt auf die Durchsetzung marktkorrigierender Regeln auf der Ebene der größeren Region. Da jedoch, wie ich sogleich zeigen werde, die institutionelle Kapazität zur Realisierung der negativen Integration größer ist als die Fähigkeit zur positiven Integration, werden interventionistische Politiken und die Interessen, denen sie dienen könnten, im Prozess der europäischen Integration systematisch benachteiligt.

2 Die supranationale Effektivität der negativen Integration

Der Prozess der europäischen Integration ist durch eine grundlegende Asymmetrie geprägt, auf die zuerst Joseph Weiler (1982) hingewiesen hat; er beschrieb sie als Dualismus zwischen dem supranationalen europäischen Recht und der intergouvernementalen europäischen Politik. Zu Recht kritisierte Weiler auch die Politikwissenschaftler dafür, sich zu lange nur für die intergouvernementalen Aspekte interessiert und dabei die durch Richterrecht geschaffene europäische Rechtsordnung, der Vorrang gegenüber dem nationalen Recht zukommt, ignoriert (oder zumindest nicht ernst genug genommen) zu haben. Diese Unterlassung ist umso kritischer zu bewerten, als sie den Politikwissenschaftlern auch die Erkenntnis der politisch wichtigen Parallele zwischen Weilers Dualismus und der bekannteren Unterscheidung zwischen »negativer« und »positiver« Integration vorenthielt.

Hauptsächlicher Nutznießer des supranationalen europäischen Rechts ist bisher die negative Integration. Ihre grundlegenden Regeln waren bereits im Primärrecht der Römischen Verträge enthalten, die explizite Verpflichtungen zur Senkung und schließlich Abschaffung von Binnenzöllen und mengenmäßigen Beschränkungen sowie die rudimentären Elemente eines europäischen Wettbewerbsrechts enthielten. Von dieser Grundlage aus konnte die Liberalisierung ohne großes politisches Aufhebens durch Interventionen der Europäischen Kommission gegen Vertragsverstöße sowie durch Urteile und Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs ausgedehnt werden. Demgegenüber hängt die positive Integration vom Einvernehmen der nationalen Regierungen im Ministerrat und in immer größerem Maße auch von der Billigung durch das Europäische Parlament ab (in dem insbesondere die »diffusen« Interessen des Verbraucher- und Umweltschutzes starke Unterstützung finden: Pollack 1997b); sie ist also einer Kombination der Entscheidungshindernisse unterworfen, denen

konsensuelle, intergouvernementale und pluralistische Politik ausgesetzt sind. Dieser grundlegende institutionelle Unterschied erklärt zureichend die häufig beklagte Asymmetrie zwischen den Durchsetzungschancen negativer und positiver Integration in der europäischen Politik (Kapteyn 1991; Merkel 1993).

Aber wie wurde dieser institutionelle Vorteil erreicht? Abstrakt betrachtet trifft es sicher zu, dass die Wünschbarkeit der wirtschaftlichen Integration nicht umstritten war. Die grundlegende Verpflichtung zur Schaffung eines »Gemeinsamen Marktes« wurde von den Regierungen, welche die Verträge ausgehandelt hatten, ebenso akzeptiert wie von den nationalen Parlamenten, die sie ratifizierten. Sie fand ihren rechtlichen Ausdruck in den Vertragsbestimmungen, die eindeutige Pflichten zur (allmählichen) Aufhebung von Zöllen und mengenmäßigen Importbeschränkungen statuierten (Art. 12–17; 30–35 EGV-M⁶, nun Art. 25; 28 und 29 EGV). Im Gegensatz dazu war das Verbot nationaler Regeln, die als nicht tarifäre Handelshindernisse die gleiche Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen haben konnten, nicht nur weniger präzise formuliert, sondern auch durch die zahlreichen und teilweise recht vagen *Ordre-public*-Ausnahmen des Artikels 36 EGV-M (nun Art. 30 EGV) eingeschränkt, die nur mittels »positiver« Harmonisierung durch den Ministerrat überwunden werden konnten. Ähnlich waren die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen zwar im Hinblick auf das Verhalten privater Unternehmen relativ präzise gefasst (Art. 85–87 EGV-M, nun Art. 81–83 EGV), aber weniger klar und durch wichtige Ausnahmen eingeschränkt im Hinblick auf wettbewerbsverzerrende staatliche Subventionen (Art. 92–94 EGV-M, nun Art. 87–89 EGV). Noch ambivalenter ist der Wortlaut von Artikel 90 EGV (nun Art. 86 EGV), der zwar in seinem ersten Absatz die Mitgliedstaaten zur Beachtung der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen bei »öffentlichen Unternehmen und solchen Unternehmen, denen die Mitgliedstaaten besondere oder ausschließliche Rechte gewähren«, verpflichtet, in seinem zweiten Absatz jedoch »Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben« von diesen Anforderungen zu befreien scheint. Wenn diese überhaupt angetastet werden sollten, so durfte man annehmen, dass jede Liberalisierung ein »politisches« Handeln der nationalen Regierungen erfordern werde – ebenso wie nach den Verträgen politisches Handeln nötig war, um den in Artikel 38–47 EGV-M (nun Art. 32–38 EGV) vorgesehenen Gemeinsamen Agrarmarkt, die Gemeinsame Verkehrspolitik (Art. 75–84 EGV-M, nun Art. 70–80 EGV) oder die Liberalisierung der Märkte für Dienstleistungen (Art. 63

6 EGV-M: Europäischer Gemeinschaftsvertrag in der konsolidierten Fassung nach Verabschiedung der Maastrichter Verträge. Ergänzend wird stets auf die Vertragsartikel in der aktuellen Nummerierung verweisen (die Neunummerierung erfolgte mit Verabschiedung der Amsterdamer Verträge von 1997).

EGV-M, nun Art. 52 EGV) und Kapital (Art. 69 EGV-M, nun Art. 56-60 EGV) ins Werk zu setzen.

Jedoch verlangsamte sich nach der Aufhebung der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen und nach dem Kampf um die Agrarpolitik, der fast die Europäische Gemeinschaft zerstört hätte, der Fortschritt des politischen Handelns. Als Folge des »Luxemburger Kompromisses« von 1966 waren sogar marktschaffende Ratsentscheidungen weiterhin dem Einstimmigkeitserfordernis unterworfen,⁷ und sie wurden oft durch Interessenkonflikte zwischen den mehr oder weniger interventionistischen Mitgliedstaaten blockiert. So schien die Europäische Integration mit Ausnahme der Gemeinsamen Agrarpolitik auf dem Niveau einer Zollunion zu stagnieren, und die Vertragsbestimmungen über nicht tarifäre Beschränkungen und wettbewerbsverfälschende staatliche Wirtschaftsaktivitäten lagen bis Mitte der Achtzigerjahre in einem Dornröschenschlaf.

2.1 Direktwirkung und Vorrang

In der Entwicklung des Rechtssystems der Gemeinschaft kam es jedoch zu keiner Stagnation. Im Unterschied zum GATT, wo die Durchsetzung der Vertragsbestimmungen in letzter Instanz von Retorsionsmaßnahmen der verletzten Staaten abhängt (Hoekman/Kostecki 1995), verfügte der EG-Vertrag von Anfang an über ein eigenes Rechtsdurchsetzungssystem. Die Kommission hat ein allgemeines Mandat, Vertragsverletzungen festzustellen und zu verfolgen, und dem Europäischen Gerichtshof ist die Befugnis übertragen, rechtsverbindliche Urteile gegen die Mitgliedstaaten zu erlassen; nunmehr ist er sogar ermächtigt, Strafsanktionen gegen vertragsbrüchige Mitgliedstaaten zu verhängen (Art. 171 EGV-M, nun Art. 228 EGV). Darüber hinaus – und noch wichtiger – ist der Gerichtshof dazu berechtigt, Vorabentscheidungen über die autoritative Auslegung von Gemeinschaftsrecht auf Ersuchen von Instanzgerichten der Mitgliedstaaten zu erlassen (Art. 177 EGV-M, nun Art. 234 EGV). Von dieser verfahrensrechtlichen Befugnis aus war es nur ein kleiner Schritt – den der Gerichtshof auch schnell vollzog⁸ – zur Anerkennung der unmittelbaren innerstaatlichen Anwendbarkeit zumindest einiger Vertragsbestimmungen. Wie

⁷ Eigentlich hatte der genaue und auch so beabsichtigte Wortlaut der Vereinbarung vom 29. Januar 1966 keine Einstimmigkeitsregel festgelegt, sondern nur eine Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, vor dem Rückgriff auf Mehrheitsentscheidungen einvernehmliche Lösungen zu suchen. Die nachfolgende Praxis und die Ankündigung der französischen Regierung, sie werde jede Regierung unterstützen, die geltend mache, in ihren »sehr wichtigen nationalen Interessen« betroffen zu sein, liefen jedoch auf ein Einstimmigkeitserfordernis hinaus – das erst in der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 in einigen, mit der Vollendung des Binnenmarktes verbundenen Bereichen förmlich zurückgenommen wurde (Teasdale 1993).

⁸ Rs. (Rechtssache) 26/62, Van Gend und Loos v. Nederlands Administratie der Belastingen (1962).

auch sonst hätte das Gemeinschaftsrecht in gewöhnlichen Verfahren vor nationalen Gerichten angewandt werden sollen? Jedoch hatte dieser scheinbar logische Schritt weitreichende Folgen, denn er befreite das europäische Recht von der Kontrolle, die nationale Regierungen normalerweise über die innerstaatliche Umsetzung völkerrechtlicher Verträge ausüben.

Wenn der Europäische Gerichtshof mit der Rechtsprechung zur Direktwirkung gleichsam einen Fuß in die Tür der nationalen Rechtsordnungen gesetzt hatte, so wurden deren Tore mit der Vorrangsdoktrin, welche die Kontrolle nationaler Parlamente und Verfassungsgerichte ebenfalls aufhob, weit aufgestoßen. Hier allerdings war der logische Schritt, den der Gerichtshof vollziehen musste, erheblich größer. Wenn (bestimmte) europäische Vorschriften direkt wirken sollten, musste in der Tat ihr Verhältnis zum nationalen Recht geklärt werden. Da der Vertrag von der Legislative in allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden war, konnte daraus auch gefolgert werden, dass seine Bestimmungen – *ihre Direktwirkung unterstellt* – den *früheren* nationalen Gesetzgebungsakten vorgehen sollten. Nach derselben Logik hätte aber europäisches Recht gegenüber allen *nach* der Ratifizierungsentscheidung ergangenen Gesetzgebungsakten zurückstehen müssen. Im Ergebnis wäre dadurch die Anwendung des Europarechts der Kontrolle des nationalen Gesetzgebers unterworfen und damit die europäische Rechtsordnung zu einem Flickenteppich geworden, in dem einige Bestimmungen in einigen Mitgliedstaaten und andere anderswo anwendbar gewesen wären. Der Gerichtshof vermied diese praktischen Schwierigkeiten, indem er den Vorrang direkt anwendbarer Vertragsbestimmungen gegenüber jeglichem nationalen Recht postulierte,⁹ gleichviel ob es sich um früheres oder späteres Recht, um Verwaltungsrecht, um einfaches Recht oder um Verfassungsrecht handelte. In der Folgezeit wurde die Doktrin vom Primärrecht der Verträge auf alle Arten von Gemeinschaftsrecht ausgedehnt – einschließlich von Richtlinien des Rates, die von der nationalen Legislative nicht innerhalb der vorgesehenen Frist in innerstaatliches Recht umgesetzt worden waren und aus denen Private Rechte gegenüber dem Staat oder staatlichen Einrichtungen ableiten konnten.¹⁰ In Weiterführung dieser Rechtsprechung wurde Privaten später auch ein Schadensersatzanspruch gegen Mitgliedstaaten für den Fall der nicht rechtzeitigen Umsetzung von *nicht unmittelbar anwendbaren* Richtlinienbestimmungen zuerkannt, der zuletzt auf den Verstoß gegen jegliches Gemeinschaftsrecht ausgeweitet wurde.¹¹

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

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

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

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

2.2 Die Konstitutionalisierung des Wettbewerbsrechts

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

Dieser Konflikt beschäftigt nationale Verfassungsgerichte, allen voran das deutsche Bundesverfassungsgericht, seit Langem,¹² und er ist von einer zufriedenstellenden Lösung immer noch weit entfernt. Aus praktischer Sicht kommt es jedoch hauptsächlich darauf an, dass nationale Gerichte und andere Beteiligte die Doktrinen der Direktwirkung und des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs

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

über nationales Recht grundsätzlich akzeptiert haben (Weiler 1992; Burley/Mattli 1993; vgl. aber Golub 1996b; Caruso 1997). Die politische Bedeutung dieser Anerkennung wird klar, wenn man erkennt, dass damit *de facto* auch ein effektives Monopol des Europäischen Gerichtshofs für die inhaltliche Auslegung von Gemeinschaftsrecht und eine Verwerfungskompetenz für gemeinschaftswidriges nationales Recht geschaffen wurde.

Die politische Bedeutung der Auslegungsbefugnis wurde besonders deutlich bei Artikel 36 EGV-M (nun Art. 30 EGV), der Einfuhrbeschränkungen aus Gründen der »öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit« oder zum »Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen« vom Verbot nicht tarifärer Handelsschranken (Art. 30 EGV-M, nun Art. 28 EGV) ausnimmt. In Anbetracht des breiten Spielraums, den diese Formulierungen belassen, stellte sich die Frage, wer bei der Anerkennung einer bestimmten Vorschrift als *Ordre-public*-Ausnahme das letzte Wort haben sollte. Im nationalen Kontext hat es beispielsweise der Supreme Court der Vereinigten Staaten in ständiger Rechtsprechung abgelehnt, die Plausibilität der Mittel-Zweck-Annahmen des Gesetzgebers bei ansonsten zulässigen Maßnahmen zu überprüfen (Scharpf 1966). Aber da die Ausnahmen des Artikels 36 EGV-M (nun Art. 30 EGV) unter dem weiteren Vorbehalt stehen, dass nationale Vorschriften »weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten« darstellen dürfen, hätte die richterliche Respektierung der Kausalhypothesen des nationalen Gesetzgebers wiederum das Schreckgespenst fragmentierter Märkte heraufbeschworen.

Angesichts dieser Sachlage hatte der Europäische Gerichtshof keine Skrupel, in dem berühmten Fall Cassis de Dijon (120/78, 1979) von seiner eigenen Einschätzung der tatsächlichen Mittel-Zweck-Beziehungen auszugehen, um so eine besonders abwegige nationale Rechtfertigung für europarechtswidrig zu erklären.¹³ Mit diesem Urteil bekräftigte das Gericht jedoch nicht nur seinen Anspruch, die »Vernünftigkeit« nationaler Produktvorschriften, die dem Schutz von Gesundheit, Sicherheit und Umwelt dienen sollten, aufgrund eigener Erhebungen oder Vermutungen zu beurteilen,¹⁴ sondern es verkündete auch die neue Regel der *gegenseitigen Anerkennung*: Waren bestimmte nationale Vorschriften (nach Meinung des Gerichts) unter den in Artikel 36 EGV-M (nun Art. 30

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

14 Zu weiteren Entscheidungen, die nahelegen, dass der EuGH die »funktionalen« Begrenzungen seiner Tatsachenfindungs- und Rechtsetzungskompetenzen seither ernster nimmt, vgl. Maduro (1997).

EGV) genannten Schutzzwecken nicht zu rechtfertigen, so war auch eine Harmonisierung nicht erforderlich, denn dann durften alle Produkte, die in einem der Mitgliedstaaten rechtlich zugelassen waren, frei eingeführt werden. Kraft richterlicher Anordnung hatte also die Freiheit zu kaufen und zu verkaufen verfassungsmäßigen Vorrang vor dem politischen Ermessen der demokratisch legitimierten Legislative erhalten.

Dies ist gewiss eine bemerkenswerte Errungenschaft, deren Legitimität in der Rechtstheorie noch immer diskutiert wird (Friedbacher 1996; Maduro 1997; ausführlich zum Legitimitätsproblem: Scharpf 1999: Abschnitt 1.1). Sogar in der Bundesrepublik Deutschland, wo das Konzept einer »Wirtschaftsverfassung« den größten akademischen und politischen Einfluss gewonnen hatte, haben die damit gemeinten Prinzipien der »sozialen Marktwirtschaft«¹⁵ nie Verfassungsrang gewonnen (Basedow 1992). Stattdessen betonte das Bundesverfassungsgericht stets die »wirtschaftspolitische Neutralität« des Grundgesetzes.¹⁶ In Deutschland ist deswegen wirtschaftliche Freiheit gegen staatliche Eingriffe nur im Rahmen der allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte geschützt, und die Ziele der Wettbewerbspolitik haben keinen höheren verfassungsmäßigen Rang als alle anderen legitimen politischen Ziele. Marktschaffende ebenso wie marktkorrigierende politische Vorhaben konkurrieren dementsprechend auf demselben verfassungsmäßigen Niveau; und wie die schwankende Entwicklung von Gesetzgebung und Rechtspraxis im Kartellrecht zeigt, haben sie auch mit denselben Schwierigkeiten zu kämpfen, angesichts allgegenwärtiger Widerstände politische Unterstützung zu finden. So verhält es sich erst recht in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, deren politische Grundordnung noch weniger durch Bedenken »wirtschaftsverfassungsrechtlicher« Art eingeschränkt wird.¹⁷ Im Text der Römischen Verträge finden sich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Europäische Gemeinschaft die konstitutionelle Gleichrangigkeit zwischen dem Schutz wirtschaftlicher Freiheit und marktkorrigierender Interventionen beseitigen sollte (VerLoren van Themaat 1987; Joerges 1991, 1994b; Ehlermann 1995). Trotzdem haben als Folge der Vorrangdoktrin die vier Grundfreiheiten und die wettbewerbsrechtlichen Instrumente verfas-

15 Selbst dieses Konzept wurde jedenfalls von seinem Begründer als Kombination der »Prinzipien der Marktfreiheit und des sozialen Ausgleichs« definiert (Müller-Arnack 1956: 390), und nicht etwa als Maximierung des freien Wettbewerbs.

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

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

sungsrechtlichen Vorrang gegenüber den Mitgliedstaaten erlangt (Gerber 1988; Behrens 1994; Mestmäcker 1994: 270).

2.3 Kampfansage an die gemischte Wirtschaftsordnung

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

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

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

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

Der Sieg hatte aber lange gebraucht, und er ist immer noch nicht vollständig. Erst Mitte der Achtzigerjahre, als die politische Initiative zur Vollendung des Binnenmarktes schon auf den Weg gebracht war und der technische Wandel und Veränderungen des internationalen Wettbewerbs bereits die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der nationalen Telekommunikationsmonopole bedrohten (Schneider 1995), leitete die Kommission Verfahren gegen Staaten ein, die es ihren Post- und Telefongesellschaften erlaubten, Drittanbieter vom Markt für Endgeräte und für Mehrwertdienste auszuschließen. Ermutigt von der Zustimmung des Gerichtshofs in Einzelfällen, beschloss sie daraufhin, ihre stärkste Waffe einzusetzen – Kommissionsrichtlinien nach Artikel 90 III EGV-M (nun Art. 86 EGV), die ohne Zustimmung des Rates erlassen werden können –, um alle noch bestehenden Postmonopole auf den Märkten für Endgeräte und Mehrwertdienste zu beseitigen. Entgegen den Erwartungen vieler¹⁸ stimmte der Gerichtshof erneut zu.¹⁹ Trotzdem bleiben aber, wie Susanne Schmidt (1998b) gezeigt hat, Kommissionsrichtlinien ein besonderes Instrument, von dem die Kommission nur unter günstigen politischen Umständen Gebrauch machen kann.

Keine solche Zurückhaltung übt die Kommission jedoch bei der Verfolgung von Wettbewerbsverstößen in Einzelfällen gemäß Artikel 89 II und 90 III EGV-M (nun Art. 85 & 86 EGV) oder beim Vorgehen gegen mitgliedstaatliche Vertragsverstöße im gerichtlichen Verfahren nach Artikel 169 EGV-M (nun Art.

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

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

226 EGV). Bei allen diesen Tätigkeiten bedarf es keines Votums des Ministerates, und nationale Regierungen sind nur als unmittelbar Verfahrensbeteiligte involviert. Auf diese Art erzielte die Kommission Fortschritte bei der Liberalisierung immer weiterer bisher geschützter Sektoren: der Telekommunikation, dem Luftverkehr und dem Flughafenbetrieb, dem Güterkraftverkehr, den Postdienstleistungen, dem Energiemarkt und weiteren Dienstleistungen (Schmidt 1998a).

Nach der Logik dieser Entscheidungen gibt es nun keinen Bereich des *service public* und der »Daseinsvorsorge«, die noch dem Einfluss des europäischen Wettbewerbsrechts entzogen sind. Angesichts der institutionellen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten lässt sich immer argumentieren, dass bestehende nationale Lösungen potenzielle private Konkurrenten aus anderen Mitgliedstaaten diskriminieren. Ebenso wie das Arbeitsvermittlungsmonopol der deutschen Verwaltung durch die Zulassung konkurrierender privater Arbeitsvermittler eingeschränkt werden musste,²⁰ werden auch die privilegierte Stellung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Fernsehens²¹ (Kleinsteuber/Rossman 1994) sowie die Gewährleistungshaftung der Kommunen und Länder für ihre Sparkassen und Landesbanken²² von privaten Konkurrenten als Verstöße gegen europäisches Wettbewerbsrecht angegriffen. Mit derselben Begründung könnten nunmehr private Schulen und Universitäten Wettbewerbsgleichheit mit öffentlichen Bildungsanstalten verlangen; private Anbieter im Gesundheitswesen könnten die öffentlichen Gesundheitssysteme in Skandinavien und Großbritannien ebenso wie die kontinentalen Systeme der gesetzlichen Krankenversicherung infrage stellen; und dieselbe Forderung könnten auch private Pensionsfonds gegenüber Rentensystemen, die aus Steuereinnahmen oder Pflichtbeiträgen finanziert werden, erheben.

Damit soll kein Schreckensszenario entworfen werden; einige dieser Veränderungen könnten durchaus vorteilhaft oder sogar unvermeidlich sein. Ebenso wenig werden alle diese möglichen Folgen schon bald eintreten. Artikel 90 EGV-M (nun Art. 86 EGV) war schon dreißig Jahre in Kraft, bevor Kommission und Gerichtshof sich ernsthaft mit dem *Service-public*-Bereich auseinanderzusetzen begannen; außerdem ist offensichtlich, dass beide sehr vorsichtig vorgehen, wenn sie auf starken politischen Widerstand treffen (Schmidt 1998a, 1998b).²³ Trotzdem hat sich das europäische Wettbewerbsrecht zu einem mächtigen Potenzial entwickelt, das nationale Entscheidungen auch dann beeinflusst, wenn es zu direkten Eingriffen noch gar nicht gekommen ist – sei es durch die

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

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

22 Vgl. hierzu auch Scharpf (1999: Kapitel 5).

23 Vgl. auch Scharpf (1999: Kapitel 5).

Antizipation solcher Interventionen, sei es durch seinen indirekten Einfluss auf das Gleichgewicht der politischen Kräfte auf nationaler Ebene.

2.4 Die politischen Kosten der negativen Integration

Der Radikalismus der Marktliberalisierung ignoriert jene Probleme, zu deren Lösung die Institutionen einer gemischten Wirtschaftsordnung geschaffen wurden, und die jedenfalls bis vor Kurzem die Abweichungen von der reinen Marktwirtschaft rechtfertigten (ausführlich: Scharpf 1999: Kapitel 1.3). In manchen Bereichen ließen sich diese Abweichungen als Korrektur spezifischer Arten von »Marktversagen« rechtfertigen – dem einzigen Argument, das in wohlfahrtsökonomischen Analysen anerkannt wird, nach deren Logik der freie Markt immer dann den Vorrang haben muss, wenn eine Marktlösung überhaupt möglich ist. In der demokratischen Praxis war politische Intervention jedoch nie auf die Korrektur von Marktversagen beschränkt, wie sie von der Wohlfahrtsökonomie oder der »konstitutionellen politischen Ökonomie« (Brennan/Buchanan 1985) definiert werden. Als politisch legitim galten beispielsweise auch Eingriffe aus militärischen oder fiskalischen Interessen oder zur Vorratssicherung im Kriegs- oder Krisenfall. Besondere Bedeutung hatten marktkorrigierende Interventionen zum Zwecke der solidarischen Umverteilung zwischen Generationen und sozialen Klassen sowie zur interregionalen Angleichung der Lebensverhältnisse im Hinblick auf grundlegende Dienstleistungen, Infrastruktureinrichtungen und wirtschaftliche Chancen. Wiederum andere Gründe – die Sorge um die Integrität der Massenkommunikation und ihr Schutz vor politischen und kommerziellen Manipulationen – wurden zur Rechtfertigung des öffentlich-rechtlichen Status und der Gebührenfinanzierung unabhängiger Rundfunk- und Fernsehanstalten angeführt.

Wer soll entscheiden?

Oft und vielfach zu Recht wird behauptet, dass einige dieser Rechtfertigungsgründe angesichts des technischen Fortschritts oder infolge von Veränderungen im internationalen Wirtschaftssystem ihre theoretische Überzeugungskraft und politische Bedeutung verloren hätten.²⁴ Trotzdem ist zu fragen, wer über die Wünschbarkeit, den Zeitpunkt und die Richtung von Reformen der bisherigen gemischten Wirtschaftsordnung entscheiden sollte – nationale Parlamente, der

24 Das trifft bei der Telekommunikation wohl zu (Schneider 1995; Schmidt 1996). Ebenso wurde im Fall von Rundfunk und Fernsehen die Knappheit terrestrischer Frequenzen, die *einen der Gründe* für die öffentliche Regulierung darstellte, durch den Einsatz von Satelliten und digitalen Übertragungstechniken beseitigt.

Ministerrat oder die Kommission und der Europäische Gerichtshof? Bei historischer Betrachtung steht außer Frage, dass weder die Regierungen der Gründerstaaten bei den Verhandlungen über die Römischen Verträge noch die Parlamente bei deren Ratifikation auch nur die geringste Absicht hatten, europäisches Wettbewerbsrecht zur Beschränkung der *Service-public*-Funktionen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzusetzen. Vielmehr legt der Wortlaut des Artikels 90 II EGV-M (nun Art. 86 EGV) genau das Gegenteil nahe. Im Übrigen macht der Vertrag dort, wo in bisher stark regulierten Bereiche ein gemeinsamer Markt als wünschenswert angesehen wurde – so etwa in der Landwirtschaft (Art. 38–47 EGV-M, nun Art. 32–38 EGV), den Kapitalmärkten (Art. 67–73h EGV-M, nun Art. 56–60 EGV) und im Verkehr (Art. 75–84 EGV-M, nun Art. 70–80 EGV) – den weiteren Fortschritt der Integration ausdrücklich von politischen Entscheidungen des Ministerrates abhängig. Als aber auch nach fast drei Jahrzehnten Einigkeit über eine gemeinsame Verkehrspolitik nicht erreicht werden konnte, wurde die Liberalisierung des Sektors (nach einer Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments) schließlich doch von der Kommission und vom Gerichtshof durchgesetzt (Héritier 1997).

Aus demokratietheoretischer Sicht muss die Inanspruchnahme von Rechtssetzungskompetenzen durch Kommission und Gerichtshof problematisch erscheinen. Freilich hat in der kontinentalen und gewiss in der deutschen Rechts tradition die demokratisch legitimierte Gesetzgebung gegenüber richterlicher Rechtsfortbildung und gegenüber der Rechtswissenschaft nie den gleichen selbstverständlichen Vorrang genossen, wie dies in der amerikanischen Verfassungstheorie und -praxis der Fall ist (Hand 1960; Bickel 1962; Scharpf 1966, 1970; Ackerman 1992; Komesar 1994). Auf jeden Fall dauerte es lange, bis sich öffentliche Besorgnis über die Legitimität europäischer demokratischer Politik regte, und als sie schließlich einsetzte, betraf sie ironischerweise eher die Rechtsetzungsbefugnisse des Ministerrates (wo qualifizierte Mehrheitsentscheidungen durch die Einheitliche Europäische Akte wieder eingeführt wurden) als die Entscheidungen von Kommission und Gerichtshof.

Warum fügten sich die Regierungen?

Die Motivation nationaler Regierungen, diese Ausdehnung europäischen Richterrechts hinzunehmen, ist zum interessanten Testfall für konkurrierende integrationstheoretische Ansätze geworden. Manche Anhänger des »liberal-intergouvernementalistischen« Ansatzes, der ausschließlich die Nationalstaaten und ihre Regierungen als bedeutsame Akteure im europäischen Integrationsprozess anerkennt, interpretieren das Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs als Ausdruck eines latenten Konsenses der führenden Staaten, also insbesondere

Frankreichs und Deutschlands (Garett 1992, 1995). Moravcsik (1993, 1994) betont dagegen die Vorteile, die nationale Regierungen aus der Tatsache ziehen können, dass die Verantwortung für einige Kategorien gemeinsam gewollter, aber unpopulärer Entscheidungen auf Kommission und Gerichtshof delegiert werden kann. Dabei wird offenbar unterstellt, dass die Regierungen andernfalls in der Lage wären, aus ihrer Sicht unerwünschte Ergebnisse zu verhindern.²⁵

Diese Interpretation wird von Autoren, die den *neofunktionalistischen* oder *supranationalistischen* Ansatz vertreten, infrage gestellt. So gehen Burley und Mattli (1993) von der Beobachtung aus, dass die Regierungen in vielen Fällen hart gegen vom Gerichtshof oktroyierte Entscheidungen gekämpft hatten.²⁶ Sie betonen die aktive Rolle von Kommission und Gerichtshof, deren Interpretation von Vertragsbestimmungen über die Vorlageverfahren nach Artikel 177 EGV-M (nun Art. 234 EGV) die Rechtsprechung der nationalen Gerichte bestimme. Sobald aber diese Interpretation zum Bestandteil innerstaatlichen Rechts geworden sei, werde sie durch die relative Autonomie des Rechtssystems und seine Wirkung als »Maske und Schild« gegen Korrekturen durch die nationalen Regierungen und Parlamente geschützt.²⁷ Das würde bedeuten, dass Ergebnisse der europäischen Politik eher durch die kognitive Orientierung und die politischen Präferenzen der supranationalen Akteure als durch die der nationalen Regierungen bestimmt werden.

Jedoch scheint es, dass keine dieser pauschalen Hypothesen für die empirische Forschung in unterschiedlichen Politikfeldern besonders nützlich ist (Schmidt 1996). In unseren eigenen Arbeiten bevorzugen wir den Ansatz des »akteurzentrierten Institutionalismus« als Anleitung zur Rekonstruktion politischer Interaktionen unter je spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen (Mayntz/Scharpf 1995a; Scharpf 1997). Dieser Ansatz vermeidet *A-priori*-Annahmen über die relative Wichtigkeit bestimmter Klassen von Akteuren und er

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

26 Indem sie den Cassis-Fall als Hauptbeispiel heranziehen, haben Burley und Mattli freilich das eigene Argument geschwächt. Jede vernünftige Lesart der intergouvernementalen Position müsste ja eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Ebenen von Regeln oder zwischen einer Regel und ihrer Anwendung zulassen (Kiser/Ostrom 1982): Die Tatsache, dass die eines Verstoßes überführte Regierung der *Anwendung* einer Regel widerspricht, beweist also nicht, dass sie auch gegen die Regel selbst Einwände hatte. Demgegenüber vertritt ich die Auffassung, dass die gerichtliche Ausdehnung der negativen Integration unter institutionellen Bedingungen stattfand, die bereits die *Aufstellung der Regel* selbst der Kontrolle nationaler Regierungen entzog.

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

lässt die Möglichkeit zu, dass neben den nationalen Regierungen auch andere korporative Akteure eine wichtige Rolle in europäischen Entscheidungsprozessen spielen. Unter diesen kommt nun in der Tat der Kommission und dem Gerichtshof eine privilegierte institutionelle Stellung zu, von der aus sie beträchtliche Mittel für Ziele einsetzen können, die nicht nur von ihrem institutionellen Eigeninteresse und ihrem normativen Mandat, sondern auch von den »Ideen« einer bestimmten »epistemic community« (Haas 1992) geprägt sein können – etwa von der deutschen neoliberalen Wettbewerbsdoktrin, die offenbar in der Geschichte der europäischen Integration eine wichtige Rolle gespielt hat (Gerber 1988; Behrens 1994).

Bei der Erklärung europäischer Entscheidungen wird man also nicht nur die nationalen Regierungen (die ihrerseits oft nicht als einheitliche Akteure behandelt werden können), sondern auch die Kommission, den Gerichtshof und zunehmend auch das Europäische Parlament als strategische Akteure berücksichtigen müssen. Deren jeweilige Bedeutung hängt jedoch von den spezifischen institutionellen Regeln ab, unter denen eine Interaktion stattfindet, und sie verändert sich mit diesen. Bei der Suche nach empirischen Regelmäßigkeiten sollte man deshalb unterscheiden zwischen Bereichen, in denen europäische Verordnungen und Richtlinien der Zustimmung des Ministerrates bedürfen, und anderen, in denen die Kommission formell ohne den Rat handeln kann, sodass ihr Einfluss auf die Inhalte der europäischen Politik in letzter Instanz nur vom Segen des Europäischen Gerichtshofs abhängt.

Im zweiten Fall erscheint die intergouvernementale Theorie weniger überzeugend als im ersten. Das bedeutet aber nicht, dass die Rolle der nationalen Regierungen hier vernachlässigt werden dürfte. Man betrachte beispielsweise die oben erwähnte Kompetenz der Kommission, ohne förmliche Beteiligung des Rates allgemeine Richtlinien nach Artikel 90 III EGV-M (nun Art. 86 EGV) zu erlassen. Solche Kommissionsrichtlinien haben bei der vergleichsweise raschen Liberalisierung der europäischen Telekommunikationsmärkte eine große Rolle gespielt. Wie Susanne Schmidt (1998a) gezeigt hat, ist es der Kommission dagegen nicht gelungen, von dieser Befugnis in scheinbar ähnlichen Fällen Gebrauch zu machen, und die tatsächliche Ausübung dieser Kompetenz scheint die stillschweigende Zustimmung der meisten Regierungen vorauszusetzen. Eine befriedigende Erklärung hierfür bedarf eines Blicks in die »black box« des korporativen Akteurs »Kommission« (Ross 1995). Während Entscheidungen aus der Perspektive einer der spezialisierten Generaldirektionen vorbereitet werden, müssen sie von einer Mehrheit aller Kommissare verabschiedet werden. Diese aber verdanken ihre Stellung ihren jeweiligen nationalen Regierungen, was die Annahme nahelegt, dass sie und die Mitglieder ihrer *Kabinette* (zumeist Beamte am Anfang ihrer Laufbahn) gegenüber Überzeugungsversuchen ihrer Regierung

in Fragen außerhalb der eigenen Zuständigkeit nicht völlig immun sind. Wenn also eine hinreichend große Zahl von Regierungen einen Entscheidungsvorschlag für inakzeptabel hält, ist die Annahme nicht unrealistisch, dass dieser dann nicht die Mehrheit der gesamten Kommission finden könnte.

Paradoxerweise kann jedoch die Generaldirektion, die eine Kommissionsrichtlinie nicht durchsetzen konnte, mit einer Richtlinie des Rates ihre ursprünglichen Ziele oft besser erreichen. Das Paradox lässt sich durch die Beobachtung auflösen, dass die verantwortliche Generaldirektion ebenso die Chance hat, (»supranationalen«) Einfluss auf die Mitglieder des Ministerrates auszuüben, wie die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Lage sind, (»intergouvernementalen«) Einfluss auf die Mitglieder der Kommission auszuüben. Die dem zugrundeliegenden Mechanismen sind komplex und theoretisch interessant: Innerhalb der Kommission ist der Widerstand anderer Kommissare weniger wahrscheinlich, wenn die verantwortliche Generaldirektion nicht allgemein anwendbare Richtlinien erlassen, sondern eine Vertragsverletzung im Einzelfall verfolgen will. Die nicht unmittelbar betroffenen Regierungen werden sich dafür kaum interessieren, oder sie werden sogar das Einschreiten der Kommission gegen protektionistische Praktiken eines anderen Staates begrüßen. Vorausgesetzt, dass sie geeignete Fälle²⁸ findet, kann die betreffende Generaldirektion also gegen einzelne Länder vorgehen. Wenn sie aber vor Gericht Erfolg hat, dann kommt der Entscheidung eine Präcedenzwirkung zu, welche die Erwartungen weit über den betreffenden Fall hinaus beeinflussen kann. Darüber hinaus – und hier noch wichtiger – verändert sich für die Regierung, der bestimmte restriktive Praktiken untersagt wurden, das Kriterium, nach dem Vorschläge für eine Richtlinie des Rates beurteilt werden (Schmidt 1997). Das Land, das zur einseitigen Öffnung seiner Märkte verurteilt wurde, kann kein Interesse mehr daran haben, anderen Staaten die Fortführung ihrer protektionistischen Praktiken zu erlauben. Deswegen werden Regierungen, die einmal vor Gericht unterlegen sind, häufig zu politischen Verbündeten der Kommission, wenn diese dem Rat später eine allgemeine Richtlinie vorlegt, die alle Mitgliedstaaten der gleichen Regel unterwirft. Das war jedenfalls die Strategie, mittels derer die Liberalisierung in Bereichen der Telekommunikation, im Luftverkehr, im Güterkraftverkehr und in der Energieversorgung schließlich durch Richtlinien des Rates erreicht wurde, obwohl die der Liberalisierung abgeneigten Regierungen anfänglich in der Mehrheit waren (Héritier 1997; Schmidt 1998a, 1998b).

28 In der Praxis ist das ein wichtiges Erfordernis. So war die Kommission nicht in der Lage, regionale Elektrizitätsmonopole in Deutschland direkt anzugreifen, da ausländische Anbieter nicht gegen ihre deutschen Partner vorgehen wollten, und da Unternehmen, die billigeren Auslandsstrom kaufen wollten, von ihren deutschen Anbietern durch Vorzugskonditionen befriedigt wurden (Schmidt 1996: Kap. 4.3.4).

2.5 Die Stärke der negativen Integration

Daraus lassen sich zwei Folgerungen ableiten. Auch wenn die negative Integration durch Richtlinien des Rates und nicht durch rechtliche Schritte im Einzelfall verfolgt werden muss, bleibt die Kommission ein einflussreicher Akteur mit beträchtlichen strategischen Vorteilen in einem komplexen Mehrebenenpiel; an diesem sind neben den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht nur das Europäische Parlament mit seiner generell integrationsfreundlichen Tendenz, sondern auch der Gerichtshof und jene Privatparteien beteiligt, die Einzelfälle, die den Zielen der Kommission nützen, vor Gericht bringen können. Weil dies so ist, können sachgerechte Erklärungsansätze weder generell »intergouvernementaler« noch »supranationaler« Natur sein, sondern sie müssen sich zur Rekonstruktion der strategischen Konstellationen eignen, die nicht nur von den Interessen der Beteiligten, sondern auch von den institutionellen Rahmenbedingungen der zu untersuchenden Interaktionen bestimmt werden.

Über diese methodologische These hinaus ist aber auch eine zweite, inhaltliche Schlussfolgerung von großer Bedeutung: Die starke strategische Stellung der Kommission, die ihr erlaubt, die Verhandlungspositionen der nationalen Regierungen zu schwächen und zu ändern, stützt sich auf die Befugnis, ohne vorherige Ermächtigung durch den Rat gegen Vertragsverstöße der Mitgliedstaaten rechtlich vorzugehen. Mit wenigen Ausnahmen²⁹ ist diese Befugnis begrenzt auf rechtliche Schritte gegen nationale Handels- und Mobilitäts*beschränkungen* sowie nationale Maßnahmen, die den freien Wettbewerb auf dem Markt *beeinträchtigen*. Deshalb ist der gerade beschriebene Mechanismus keineswegs geeignet, alle Arten von Ratsentscheidungen voranzutreiben; er ist praktisch auf marktschaffende Richtlinien des Rates beschränkt, die bisher geschützte, von Kartellen oder Monopolen beherrschte nationale Märkte liberalisieren und die Mitgliedstaaten dazu zwingen, den freien Wettbewerb für Dienstleistungen zuzulassen, die bisher von staatlichen Einrichtungen erbracht wurden. Mit anderen Worten, die institutionelle Stärke der Kommission ist nur geeignet, den Wirkungsbereich der negativen Integration auszudehnen.

Es gibt also institutionelle Mechanismen, die es der Kommission und dem Gerichtshof erlaubten, die rechtliche Reichweite der negativen Integration erheblich und kontinuierlich auszudehnen, ohne auf Formen der politischen Legitimation angewiesen zu sein, die über die historische Zustimmung der Parlamente zum Text der ursprünglichen Verträge hinausgehen. Aus interventionistischer Sicht müsste deswegen auch der Spielraum für die marktkorrigierenden Maßnahmen der positiven Integration auf europäischer Ebene wenigstens in dem

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

Maße vergrößert werden, wie die rechtlichen Zwänge der negativen Integration und die wirtschaftlichen Zwänge des Wettbewerbs im Binnenmarkt die Spielräume der nationalen Politik verringern. Anderenfalls wäre mit einem erheblichen Verlust politischer Einflussmöglichkeiten auf die kapitalistische Wirtschaft zu rechnen.³⁰

3 Die Schwäche der positiven Integration

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

3.1 Die notwendige Zustimmung

Solange der Luxemburger Kompromiss von 1966 auf alle Ratsentscheidungen angewandt wurde, führte das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat zu extrem mühsamen Entscheidungsprozessen, die leicht durch das Veto auch nur einer Regierung blockiert werden konnten (Sloot/Verschuren 1990). Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 sollte durch die Rückkehr zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zumindest bei Entscheidungen, »welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben«, Abhilfe schaffen (Art. 100 a I EGV-M, nun Art. 95 EGV). In der Folge wurde der Entscheidungsprozess tatsächlich beschleunigt, da nunmehr nicht mehr um jede letzte Stimme gefeilscht werden muss (Dehousse/Weiler 1990; Engel/

30 Aus neoliberaler Sicht liegt natürlich genau darin der Sinn des ganzen Unterfangens. Danach soll die Gemeinschaft nur die Grundsätze der Wirtschaftsfreiheit und des unverfälschten Wettbewerbs auf dem europäischen Markt einführen und gewährleisten. Deshalb wird die Erweiterung des europäischen Mandats auf Umweltschutz und Industriepolitik durch den Vertrag von Maastricht von den Vertretern dieser Schule sehr kritisch betrachtet (Mestmäcker 1992; Behrens 1994). Um mögliche Gefahren zu verringern, wird auch gefordert, dass in die durch den EG-Vertrag begründeten individuellen Rechte, am wirtschaftlichen Verkehr über nationale Grenzen hinweg teilzunehmen, nicht durch Maßnahmen im Dienste der neu zugewiesenen Kompetenzen eingegriffen werden dürfe (Mestmäcker 1994: 286). Wollte man dem folgen, würde das europäische Wettbewerbsrecht nicht nur die nationale Gesetzgebung, sondern auch die »positive Integration« auf europäischer Ebene beschränken.

Borrmann 1991; Hayes-Renshaw/Wallace 1997; skeptischer: Golub 1997). Jedoch sind Kräfteverhältnisse und Abstimmungsmodalitäten im Rat immer noch so austariert, dass einzelne Ländergruppen mit gemeinsamen Interessen kaum überstimmt werden können (Hosli 1996).³¹ Trotzdem wird auch einem einzelnen Land noch ein informelles Veto als *ultima ratio* zugestanden, wenn seine »vitalen Interessen« auf dem Spiel stehen. Außerdem gilt in weiten Bereichen auch weiterhin die Einstimmigkeitsregel. Der Konsensbedarf von Maßnahmen der positiven Integration bleibt also sehr hoch.

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

3.2 Eine intergouvernementale Erklärung

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

31 Trotzdem gibt es auch in wichtigen Fällen durchaus Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit (Engel/Borrmann 1991). Zumindest werden Länder, die nicht an schwachen, sondern an starken Regelungen interessiert sind (wie es etwa für Dänemark, Deutschland und die Niederlande bei der Verpackungsrichtlinie zutraf: Golub 1996c), nicht selten überstimmt.

Regulierung mit dem »wirtschaftsverfassungsrechtlichen« Argument abzulehnen, dass die Marktfreiheit gegen jegliche politische Intervention geschützt werden müsse (so etwa Mestmäcker 1994). Ich unterstelle deshalb, dass die Initiativen der Kommission generell eine pro-interventionistische Tendenz haben, und dass diese im Allgemeinen auch vom Europäischen Parlament unterstützt wird (Pollack 1997b). Zur weiteren Vereinfachung setze ich auch voraus, dass die Kommission, das Parlament, der Ausschuss der ständigen Vertreter und die mit der Vorbereitung von Ratsentscheidungen betrauten sonstigen Ausschüsse ihren Einfluss auf die Entscheidungsprozesse ebenfalls dafür verwenden, die Annahme von Kommissionsvorschlägen im Rat zu erleichtern (Lewis 1997). Aus diesen insgesamt plausiblen Annahmen folgt dann, dass das systematische – also nicht zufällige – Scheitern von Vorhaben der positiven Integration seinen Grund in der Interessenkonstellation zwischen den Regierungen im Ministerrat haben muss.³²

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

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

Die Einigung wird erheblich erleichtert durch das Initiativ-Monopol der Kommission. In theoretischen Analysen wird die Bedeutung dieser Befugnis üblicherweise auf Mehrheitsabstimmungen beschränkt, bei denen der Inhaber des Initiativrechts in der Tat unter mehreren Optionen, welche die Unterstützung jeweils unterschiedlich zusammengesetzter Mehrheiten finden könnten, die von ihm bevorzugte Lösung auswählen kann (Shepsle/Weingast 1987; Pollack 1997b). Das heißt jedoch nicht, dass das Vorschlagsrecht der Kommission bei Entscheidungen, die dem Einstimmigkeitserfordernis unterliegen, seine Bedeutung verlöre. Angesichts der heterogenen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten ist es für deren Regierungen außerordentlich schwierig, die wechselseitigen wahren Interessen zutreffend einzuschätzen und so in multilateralen Verhandlungen das optimale Ergebnis zu erreichen. Verhandlungen können deshalb scheitern, auch wenn allgemein akzeptable Lösungen existieren. Im Unterschied dazu sind die Transaktionskosten viel niedriger, wenn die Suche nach akzeptablen Optionen von einem Vermittler in bilateralen Gesprächen betrieben wird. Wird dann die so gefundene Lösung vom Inhaber des Initiativmonopols vorgeschlagen, so werden rationale Akteure immer dann für sie votieren, wenn das Ergebnis aus ihrer Sicht einem Scheitern der Verhandlung vorzuziehen ist (Scharpf 1997). Deswegen erscheint es mir plausibel, dass europäische Entscheidungsprozesse in der Regel immer zu einvernehmlichen Ergebnissen gelangen können, wenn Lösungen, die alle Regierungen dem Status quo vorziehen, tatsächlich vorhanden sind. Und selbst wenn das nicht der Fall ist, können Länder, denen eine bestimmte Lösung große Gewinne bringt, andere Länder durch Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäfte dazu veranlassen, ihre schwachen Präferenzen für den Status quo aufzugeben, wenn nur der Preis stimmt. Selbst aus intergouvernementaler Sicht gibt es deshalb keinen Grund, empirisch nachgewiesene Beispiele für erfolgreiche europäische politische Projekte der positiven Integration als theoretische Anomalien zu disqualifizieren (Eichener 1992, 1997; Héritier et al. 1996; Pollack 1997a).³³

Aber selbst unter der Annahme, dass unabhängig von hohen Transaktionskosten alle Chancen für wechselseitige Gewinne tatsächlich genutzt und alle Lösungen zum allgemeinen Nutzen realisiert werden, treffen europäische Poli-

33 In der hier zitierten Literatur wird meiner Analyse der »Politikverflechtungsfälle« (Scharpf 1985, 1988) zum Teil widersprochen. Dort habe ich in der Tat die Bedeutung der Transaktionskosten als Hindernis für einvernehmliche Entscheidungen stark betont, und ich habe die Bedeutung des Initiativrechts der Kommission und der »Komitologie« für die Senkung der Transaktionskosten nicht genügend berücksichtigt. Insoweit wäre meine Schlussfolgerung heute optimistischer im Hinblick auf die Möglichkeiten einer konsensuellen europäischen Politik. In Bezug auf Änderungen der Verfassung (was schließlich der Schwerpunkt meines Artikels aus dem Jahre 1988 war) sehe ich jedoch keinen Grund, meine theoretische Analyse zu modifizieren, und ich sehe auch kaum Hinweise, die deren empirische Gültigkeit widerlegen könnten.

tikprozesse oft auf Konstellationen, in denen keine Lösung zur Verfügung steht, die alle oder die meisten Regierungen dem Status quo vorziehen. In solchen Konstellationen widerstreitender Interessen, in denen es nur Lösungen mit Gewinnern und Verlierern gibt, sind hierarchische oder majoritäre Entscheidungssysteme immer noch zu effektiver politischer Gestaltung fähig, während Verhandlungssysteme oder Systeme, die von qualifizierten Mehrheiten mit hohen Konsenserfordernissen abhängen, blockiert werden (Scharpf 1988, 1997).³⁴

3.3 Nicht verhandelbare Konflikte

Die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft hängt deshalb von der empirischen Bedeutung derjenigen Fragen ab, bei denen die Konflikte zwischen den Regierungen keiner Verhandlungslösung zugänglich sind. Zu klären ist also, in welchen Politikbereichen solche Konflikte wahrscheinlich sind und wie wichtig diese für die Legitimität der demokratischen Herrschaft in Europa sind.

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

Ideologische Konflikte

Nicht verhandelbare Konflikte können aus grundlegend unterschiedlichen normativen oder ideologischen Positionen der Regierungen entstehen. Damit meine ich nicht die Sachkonflikte, die aus dem parteipolitischen Wettbewerb auf der

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

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

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

Grundlegende ökonomische Interessenkonflikte

Eine zweite Art von Konflikten, die nicht auf dem Verhandlungsweg gelöst werden können, resultiert aus Unterschieden im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau der Mitgliedstaaten. Seit ihrer Süderweiterung umfasst die Europäische Gemeinschaft nicht nur einige der leistungsfähigsten Volkswirtschaften der Welt, sondern auch Mitglieder, deren Wirtschaft das Niveau von Schwellenländern noch kaum überschritten hat. So reichte das in der Gemeinschaft 1994 pro Kopf erwirtschaftete Bruttonutzenprodukt von 8.792 US-Dollar in Portugal bis zu 28.043 US-Dollar in Dänemark (OECD 1996b) – und etwa dasselbe Verhältnis kann auch für die (durchschnittliche)³⁵ Arbeitsproduktivität angenommen werden. Wenn also portugiesische Unternehmen auf dem europäischen

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

Binnenmarkt wettbewerbsfähig bleiben sollen, so müssen sie nicht nur niedrigere Löhne zahlen dürfen als ihre Konkurrenten an Standorten mit höherer Produktivität, sondern es müssen auch die Kostenlasten des Umweltschutzes, des Sozialstaates und anderer staatlicher Auflagen niedriger gehalten werden.³⁶ Tatsächlich beliefen sich auch die gesamten Sozialausgaben in Portugal 1993 auf nur 16 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, während Dänemark 31 Prozent seines dreimal so hohen Bruttoinlandsprodukts für die soziale Sicherung aufwandte (OECD 1996a). Im Effekt gab Portugal pro Kopf also nur ein Sechstel des dänischen Betrages für soziale Maßnahmen aus; ein ähnliches Verhältnis ergibt sich auch bei den Umweltschutzausgaben.

Würden nun aber die nationalen Standards der Sozial- und Umweltpolitik etwa auf dänischem Niveau harmonisiert, so würde die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften mit geringerer Produktivität zerstört. Würde eine entsprechende Absenkung der Wechselkurse zugelassen, so müsste das über höhere Preise zu einer Verarmung der Verbraucher führen. Wäre aber die Abwertung der Währung ausgeschlossen, so müsste die höhere Kostenbelastung durch Lohnverzichte kompensiert werden, wenn ein massiver Abbau von Arbeitsplätzen vermieden werden soll – wie er ja in Ostdeutschland eintrat, nachdem die relativ rückständige DDR-Wirtschaft unter einer einheitlichen Währung den westdeutschen gesetzlichen Normen und Abgabenlasten und der westdeutschen Lohnpolitik ausgesetzt wurde. Einvernehmliche Lösungen wären auch dann nicht zu erreichen, wenn die Kosten der Sozial- und Umweltpolitik nicht den Unternehmen auferlegt, sondern durch höhere Einkommen- oder Verbrauchssteuern finanziert würden. Da die Durchschnittseinkommen viel niedriger sind, könnten sich die Bürger weniger entwickelter Staaten Vorschriften auf einem Schutzniveau, das den politischen Vorstellungen und der Zahlungsbereitschaft der reichen Mitgliedstaaten entspricht, nicht leisten. Wenn sie vollständig informiert sind, könnten ihre Regierungen deswegen nicht in ernster Absicht³⁷ gemeinsamen europäischen Vorschriften zustimmen, die derartige Folgen nach sich zögen.

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

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

Institutionelle Konflikte

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

Von grundlegender Bedeutung ist hier zunächst der Unterschied zwischen dem skandinavischen Modell dienstleistungsintensiver und dem kontinentalen Modell transferintensiver Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1990). So investierten 1992 Schweden und Dänemark insgesamt 6,4 respektive 4,4 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts in Dienstleistungen für ältere und behinderte Menschen und für Familien. Dagegen betragen in den Niederlanden und in Frankreich die Ausgaben für dieselben Zwecke weniger als 1,2 Prozent, in Westdeutschland 0,8 Prozent und in Italien und Belgien weniger als 0,3 Prozent des BIP (OECD 1996a). Diese Unterschiede finden ihre Erklärung darin, dass die älteren kontinentalen Wohlfahrtsstaaten nach wie vor von der Philosophie des »Bismarck-Modells« geprägt sind. Hier ging es am Ende des 19. Jahrhunderts darum, die Einkommensrisiken des alleinigen (männlichen) Ernährers der Familie bei Berufsunfähigkeit, Krankheit, Arbeitslosigkeit und Altersarmut abzudecken, während unterstellt wurde, dass die sozial unverzichtbaren Dienstleistungen in erster Linie von den Müttern, Ehefrauen und Töchtern in der Familie erbracht würden.

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

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

Schließlich und vor allem gibt es sehr große Unterschiede in den institutionellen Strukturen des Sozialstaates und den Systemen kollektiver Arbeitsbeziehungen. So wird die ärztliche Versorgung in Großbritannien und den skandinavischen Ländern durch nationale Gesundheitssysteme gewährleistet und durch staatliche Budgets finanziert. Dagegen werden Gesundheitsdienste auf dem Kontinent typischerweise von Krankenhäusern (die zumeist von gemeinnützigen Trägern betrieben werden) und von niedergelassenen Ärzten in Privatpraxen erbracht, deren Finanzierung durch die Abgeltung von Einzelleistungen von gesetzlichen Krankenkassen übernommen wird. Auch bei den Altersrenten gibt es in einigen Staaten eine steuerfinanzierte und einheitliche Grundsicherung, die durch einkommensbezogene Zusatzversicherungen ergänzt werden, während andere Länder nur eine allgemeine, einkommensbezogene Rentenpflichtversicherung kennen. Darüber hinaus werden einige dieser Systeme nach dem Kapitaldeckungsprinzip finanziert, während bei anderen die laufenden Renten aus den laufenden Beiträgen finanziert werden.

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

Die Existenz gravierender ideologischer, ökonomischer und institutioneller Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten wird die Einigung auf gemeinsame

europäische Regelungen in vielen Fällen extrem schwierig und in manchen Fällen ganz unmöglich machen. Da aber positive Integration, anders als die negative Integration, von einem hohen Grad an Konsens zwischen den Regierungen abhängt, kann man für bestimmte Arten politischer Probleme auf der europäischen Ebene kaum wirkungsvolle Lösungen erwarten. Wenn dann zugleich die Möglichkeit nationaler Lösungen durch die negative Integration und die Zwänge des wirtschaftlichen Wettbewerbs eingeschränkt wird, müsste dies die Problemlösungsfähigkeit der europäischen Mehrebenenpolitik reduzieren.

4 Zusammenfassung und Ausblick

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

Demgegenüber können positive Integration und marktkorrigierende Interventionen auf europäischer Ebene nur in einem sehr beschränkten Maße von den eigenständigen Rechtsetzungskompetenzen der Kommission und den

Rechtsschöpfungsmöglichkeiten des Gerichtshofs profitieren. Sie hängen vielmehr von der politischen Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat und zunehmend auch des Europäischen Parlaments ab. Unter diesen Bedingungen steht die output-orientierte Legitimität europäischer politischer Entscheidungen, die diese sehr hohen Hürden tatsächlich überwinden, kaum im Zweifel. Im Vergleich zu politischen Prozessen im Nationalstaat ist der Kreis der Interessen, die auf europäische Prozesse einwirken können und in ihnen berücksichtigt werden, weiter gezogen; und die Tatsache, dass Interessenkonflikte nicht durch knappe Mehrheitsentscheidungen geregelt werden können, macht es wahrscheinlich, dass die tatsächlich beschlossenen Lösungen das Ergebnis ernsthafter Bemühungen um allseits akzeptable Lösungen sein werden. Überdies wird die Wahrscheinlichkeit, dass potenziell konsensfähige Lösungen tatsächlich gefunden und schließlich angenommen werden, auch durch die aktive Rolle der supranationalen Kommission, die guten Dienste der »europäisierten« Beamten im Rat der ständigen Vertreter und durch die Einbindung nationaler Vertreter in die »deliberativen« Diskussionen der Brüsseler »Komitologie« (Joerges/Neyer 1997) gesteigert.

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

Deshalb sollte es nicht überraschen, dass Wissenschaftler, die unterschiedliche Politikfelder im Bereich der positiven Integration untersucht haben, zu höchst unterschiedlichen Einschätzungen der Problemlösungsfähigkeit europäischer Entscheidungsprozesse gelangt sind. Diese Unterschiede lassen sich im Allgemeinen recht gut durch die zugrundeliegenden Interessenkonstellationen in den Sitzungen der Fachminister erklären (ausführlich: Scharpf 1999: Kapitel 3). Wo diese Interessen übereinstimmen oder sich ergänzen, können europäische Politikprozesse (wegen ihrer stärkeren Spezialisierung und wegen der Festlegung der Tagesordnung durch die Kommission) sogar ehrgeizigere Ziele durchsetzen,

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

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

Dies ist auch nicht nur eine Frage der Abstimmungsregeln. Marktkorrigierende Normen können ihre Wirkung nur im Zusammenhang einer komplexen Konfiguration von Regeln und tatsächlicher Praxis erreichen, die zugleich allokativer Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit sichern und die nicht ökonomischen Werte einer Gesellschaft schützen müssen. Wie die anwachsende Literatur zu den »Spielarten des Kapitalismus« zeigt (Albert 1993; Berger/Dore 1996; Crouch/Streeck 1997; Hollingsworth/Boyer 1997), unterscheiden sich die hochentwickelten westlichen Ökonomien deshalb auch nicht nur in der geringeren oder größeren *Intensität*, mit der die kapitalistische Wirtschaft in gesellschaftliche Institutionen eingebunden (das heißt durch sie beschränkt und unterstützt) wird, sondern auch in den *charakteristischen Modalitäten* dieser institutionellen Einbindung (Streeck 1998). Mit anderen Worten: Es existiert weder ein einheitlicher Typ eines »nicht angloamerikanischen Kapitalismus« noch ein einheitliches »europäisches Sozialmodell«, das für die Europäische Gemeinschaft vorgeschrieben werden könnte, wenn nur im Ministerrat die nötigen Mehrheiten zustande kämen. Stattdessen gibt es unterschiedliche, historisch bedingte und komplexe nationale Lösungen, die tief in den Institutionen, Werten und etablierten Verfahrensweisen bestimmter Gesellschaften verwurzelt sind. Gewiss entwickeln und wandeln sie sich ständig, aber wenn die Weiterentwicklung von der bloßen Demontage unterschieden werden soll, dann müssen sich die Ergebnisse

dieser pfadabhängigen Veränderungen voneinander unterscheiden. Die einzige Lösung, die einheitlich durchgesetzt werden könnte, wäre deshalb in der Tat die angloamerikanische Form des deregulierten und von sozialen Verpflichtungen befreiten Kapitalismus, aber nicht ein gemeinsames Modell der (neudefinierten) institutionellen Einbettung.

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

Literatur

- Ackerman, Bruce A., 1992: *The Future of Liberal Revolution*. New Haven: Yale University Press.
- Albert, Michel, 1993: *Capitalism vs. Capitalism*. London: Whurr.
- Bachrach, Peter/Morton S. Baratz, 1970: *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bakhoven, Anton F., 1990: An Alternative Assessment of the Macro-Economic Effects of »Europe 1992«. In: Horst Siebert (Hg.), *The Completion of the Internal Market: Symposium 1989*. Tübingen: Mohr, 24–52.
- Basedow, Jürgen, 1992: *Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*. Walter Eucken Institut. Vorträge und Aufsätze 137. Tübingen: Mohr.
- Behrens, Peter, 1994: Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft. In: Gert Brüggemeier (Hg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*. Baden-Baden: Nomos, 73–90.
- Berger, Suzanne/Ronald Dore (Hg.), 1996: *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bickel, Alexander M., 1962: *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- BMA, 1996: *Euro-Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich*. Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Brennan, Geoffrey/James M. Buchanan, 1985: *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caruso, Daniela, 1997: The Missing View of the Cathedral: The Private Law Paradigm of European Legal Interpretation. In: *European Law Journal* 3, 3–32.

- Coase, Ronald H., 1960: The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3, 1–44.
- Coen, David, 1997: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 4, 91–108.
- Courchene, Thomas J., 1983: Analytical Perspectives on the Canadian Economic Union. In: Michael J. Trebilcock et al. (Hg.), *Federalism and the Canadian Economic Union*. Toronto: University of Toronto Press, 51–110.
- Cox, Helmut, 1996: Öffentliche Dienstleistungen und europäische Wettbewerbsordnung: Das europäische Gemeinschaftsrecht unter dem Einfluß des Service Public-Gedankens. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 41. Jahr. Tübingen: Mohr, 161–188.
- Crouch, Colin, 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon.
- Crouch, Colin/Wolfgang Streeck (Hg.), 1997: *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence & Diversity*. London: Sage.
- Dehousse, Renaud, 1995: Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majority Avenue? In: *West European Politics* 18, 118–136.
- Dehousse, Renaud/Joseph H.H. Weiler, 1990: The Legal Dimension. In: William Wallace (Hg.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter, 242–260.
- Engel, Christian/Christine Borrmann, 1991: *Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung: EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitslichen Europäischen Akte*. Bonn: Europa Union Verlag.
- Ehlermann, Claus-Dieter, 1995: Comment on Manfred E. Streit and Werner Mussler: »The Economic Constitution of the European Community – From Rome to Maastricht«. In: *European Law Journal* 1, 84–85.
- Ehmke, Horst, 1961: *Wirtschaft und Verfassung: Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Eichener, Volker, 1992: *Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization*. EUI Working Paper SPS No. 92/28. Florenz: European University Institute.
- , 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz? In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hg.), *Politik und Technikentwicklung in Europa. Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlung im Prozeß der europäischen Integration*. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.
- , 1997: Effective European Problem-solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and of Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 591–608.
- El-Agraa, Ali M. (Hg.), 1990: *The Economics of the European Community*. 3. Auflage New York: St. Martin's Press.
- Emerson, Michael, et al. (Hg.), 1988: *The Economics of 1992: The E.C. Commission's Assessment of the Economic Effects of Completing the Internal Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Friedbacher, Todd J., 1996: Motive Unmasked: The European Court of Justice, the Free Movement of Goods, and the Search for Legitimacy. In: *European Law Journal* 2, 226–250.
- Garrett, Geoffrey, 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Market. In: *International Organization* 46, 533–560.

- Garrett, Geoffrey, 1995a: Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy. In: *International Organization* 49, 657–687.
- , 1995b: The Politics of Legal Integration in the European Union. In: *International Organization* 49, 171–181.
- Gerber, David J., 1988: Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Competition Law and the »New« Europe. In: *American Journal of Comparative Law* 42, 25–84.
- Golub, Jonathan, 1996a: Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy. In: *Political Studies* 44, 686–703.
- , 1996b: *Why Did They Sign? Explaining EC Environmental Bargaining*. EUI Working Papers RSC No. 96/52. Florenz: European University Institute.
- , 1996c: State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 313–339.
- (Hg.), 1997: *Global Competition and EU Environmental Policy*. London: Routledge.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46, 1–35.
- Hand, Learned, 1960: *The Spirit of Liberty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace, 1997: *The Council of Ministers*. London: Macmillan.
- Héritier, Adrienne, 1997: Market-Making Policy in Europe: Its Impact on Member-State Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy. In: *Journal of European Public Policy* 4, 539–555.
- Héritier, Adrienne/Christoph Knill/Susanne Mingers, 1996: *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State: Britain, France, Germany*. Berlin: De Gruyter.
- Hoekman, Bernard M./Michael M. Kostecki, 1995: *The Political Economy of the World Trading System: From GATT to WTO*. Oxford: Oxford University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers/Robert Boyer (Hg.), 1997: *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hosli, Madeleine, 1996: Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting on the Council of the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 255–274.
- Joerges, Christian, 1991: Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik. In: Rudolf Wildenmann (Hg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 225–268.
- , 1994a: *Rationalisierungsprozesse im Vertragsrecht und im Recht der Produktsicherheit: Beobachtungen zu den Folgen der europäischen Integration für das Privatrecht*. EUI Working Papers in Law No. 94/5. Florenz: European University Institute.
- , 1994b: European Economic Law, the Nation-State and the Maastricht Treaty. In: Renaud Dehousse (Hg.), *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?* München: Law Books in Europe, 29–62.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer, 1997: Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. In: *Journal of European Public Policy* 4, 609–625.
- Kapteyn, Paul, 1991: »Civilization under Negotiation«: National Civilizations and European Integration: The Treaty of Schengen. In: *Archives Européennes de Sociologie* 32, 363–380.
- Kiser, Larry L./Elinor Ostrom, 1982: The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: Elinor Ostrom (Hg.), *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills: Sage, 179–222.

- Kleinsteuber, Hans/Torsten Rossmann, 1994: *Europa als Kommunikationsraum: Akteure, Strukturen und Konfliktpotentiale*. Opladen: Leske + Budrich.
- Komesar, Neil, 1994: *Imperfect Alternatives: Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kosonen, Pekka, 1994: *The Impact of Economic Integration on National Welfare States in Europe*. Manuskript. Helsinki: Universität Helsinki, Department of Sociology of Law.
- Maduro, Miguel Poiares, 1997: Reforming the Market or the State? Article 30 and the European Constitution: Economic Freedom and Political Rights. In: *European Law Journal* 3, 55–82.
- Majone, Giandomenico, 1993: The European Community Between Social Policy and Social Regulation. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 153–170.
- Marks, Gary, 1993: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Alan Cafruni/Glenda Rosenthal (Hg.), *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 391–410.
- Marks, Gary, et al., 1996: Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. In: Gary Marks et al., *Governance in the European Union*. London: Sage, 40–63.
- Mattli, Walter/Anne-Marie Slaughter, 1995: Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett. In: *International Organization* 49, 183–190.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995a: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- , 1995b: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- Mazey, Sonia/Jeremy Richardson (Hg.), 1993: *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Mendrinou, Maria, 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration. In: *Journal of European Public Policy* 3, 1–22.
- Merkel, Wolfgang, 1993: *Integration and Democracy in the European Community: The Contours of a Dilemma*. Estudio 1993/42. Madrid: Instituto Juan March.
- Mestmäcker, Ernst-Joachim, 1992: Widersprüchlich, verwirrend und gefährlich. Wettbewerbsregeln oder Industriepolitik: Nicht nur in diesem Punkt verstößt der Vertrag von Maastricht gegen bewährte Grundsätze des Vertrages von Rom. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.10.1992, 15.
- , 1994: Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse et al. (Hg.), *Ordnung in Freiheit: Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*. Stuttgart: Gustav Fischer, 263–292.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–524.
- , 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Working Paper Series at the Center for European Studies No. 52. Cambridge, MA: Harvard University, Center for European Studies.
- Moussis, Nicholas, 1994: *Handbook of the European Union: Institutions and Policies*. Rikensart: EDIT-EUR.

- Müller-Arnack, Alfred, 1956: Soziale Marktwirtschaft. In: Erwin von Beckerath (Hg.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9. Stuttgart: Fischer, 390–392.
- Norrie, Kenneth/Richard Simeon/Mark Krasnick, 1986: *Federalism and the Economic Union in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- OECD, 1996a: *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries: Provisional Version*. Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 17. Paris: OECD.
- , 1996b: *Historical Statistics 1960–1994*. Paris: OECD.
- Ostner, Ilona/Jane Lewis, 1995: Gender and the Evolution of European Social Policies. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings, 159–193.
- Pedler, Robin H./Günther F. Schäfer (Hg.), 1996: *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Pollack, Mark A., 1997a: Representing Diffuse Interests in EC Policymaking. In: *Journal of European Public Policy* 4, 572–590.
- Pollack, Mark A., 1997b: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99–134.
- Ross, George, 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Scharpf, Fritz W., 1966: Judicial Review and the Political Question: A Functional Analysis. In: *Yale Law Journal* 75, 517–597.
- , 1970: *Die politischen Kosten des Rechtsstaats: Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen*. Tübingen: Mohr.
- , 1988: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.
- , 1995: Federal Arrangements and Multi-Party Systems. In: *Australian Journal of Political Science* 30, 27–39.
- , 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- , 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K., 1996: Sterile Debates and Dubious Generalizations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. In: *Journal of Public Policy* 16, 233–271.
- , 1997: *Behind the Council Agenda: The Commission's Impact on Decisions*. MPIfG Discussion Paper 97/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp97-4.pdf>
- , 1998a: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1998b: Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law. In: *Journal of European Public Policy* 5, 169–184.
- Schneider, Volker, 1995: *Institutionelle Evolution als politischer Prozeß: Die Entwicklung der Telekommunikation im internationalen und historischen Vergleich*. Manuskript. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schubert, Glendon A., 1960: *Constitutional Politics: The Political Behavior of Supreme Court Justices and the Constitutional Policies that They Make*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Shepsle, Kenneth A./Barry R. Weingast, 1987: The Institutional Foundations of Committee Power. In: *American Political Science Review* 81, 85–104.
- Slout, Thomas/Piet Verschuren, 1990: Decision-Making Speed in the European Community. In: *Journal of Common Market Studies* 29, 75–85.
- Smith, Alasdair/Anthony Venables, 1988: *The Costs of Non-Europe: An Assessment Based on a Formal Model of Imperfect Competition and the Economics of Scale*. Economic Papers 70. Brussels: Commission of the European Communities.
- Streeck, Wolfgang, 1997: Industrial Citizenship under Regime Competition: The Case of European Works Councils. In: *Journal of European Public Policy* 4, 643–664.
- , 1998: *The Germany-Japan Project: Where We Are*. Konferenzbeitrag. Konferenz »Germany and Japan in the 21st Century: Strengths Turning into Weaknesses?«. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, und Japanisch-Deutsches Zentrum, Berlin. Berlin, 22.–24. Januar 1998.
- Teasdale, Anthony L., 1993: The Life and Death of the Luxembourg Compromise. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 567–579.
- Tinbergen, Jan, 1965: *International Economic Integration*. 2., überarb. Auflage. Amsterdam: Elsevier.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: *American Political Science Review* 88, 128–142.
- , 1995: Decision Making in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Urwin, Derek W., 1991: *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*. 2. Auflage. London: Longman.
- VerLoren van Themaat, Pieter, 1987: Die Aufgabenverteilung zwischen dem Gesetzgeber und dem Europäischen Gerichtshof bei der Gestaltung der Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften. In: Ernst-Joachim Mestmäcker et al. (Hg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa: Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*. Baden-Baden: Nomos, 425–443.
- Vogel, David, 1997: Trading Up and Governing Across: Transnational Governance and Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 556–571.
- Weiler, Joseph H.H., 1992: After Maastricht: Community Legitimacy in Post-1992 Europe. In: William James Adams (Hg.), *Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 11–41.
- , 1994: A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors. In: *Comparative Political Studies* 26, 510–534.

Individualrechte gegen nationale Solidarität

Eine Nachbetrachtung von Fritz W. Scharpf

Die Kapitel, aus denen die Herausgeber einen überraschend lesbaren Text komponiert haben, sind im Sommer 1997 entstanden. Sie haben, wenn ich das als nicht ganz unbefangener Leser sagen darf, die seitdem vergangene Zeit einigermaßen gut überstanden. Selbstverständlich wären nun viele neue Entwicklungen der europäischen Politik, Rechtsprechung und Institutionen nachzutragen und noch mehr neue Literatur auszuwerten. Dies kann ich hier nicht versuchen. Aber mir scheint, der damals verwendete Ansatz taugt jedenfalls im Prinzip auch zur Erfassung der neuen Entwicklungen. Nötig erscheinen mir jedoch einige Korrekturen im Detail und eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der damaligen Analyse.

So habe ich etwa in Anmerkung 33 behauptet, dass die Thesen meines Aufsatzes zur »Politikverflechtungsfalle« (deutsch 1985, englisch 1988) jedenfalls in Bezug auf Änderungen der Verfassung weiterhin theoretisch fundiert und empirisch gültig geblieben seien. Zumindest der zweimal von den Regierungen einstimmig beschlossene Verfassungsvertrag scheint dies zu widerlegen. Ich will mich jetzt nicht auf eine Verteidigung zurückziehen, die die praktische Bedeutung der Änderungen infrage stellt (obwohl man das versuchen könnte), denn meine damalige These war auf jeden Fall theoretisch unvollständig formuliert: Selbstverständlich sind auch unter dem Einstimmigkeitsprinzip institutionelle Veränderungen möglich, wenn veränderte Randbedingungen die Attraktivität des institutionellen Status quo für alle Vetospieler so vermindern, dass die Suche nach institutionellen Reformen vorteilhafter erscheint. Möglicherweise hat die EU-Osterweiterung (die natürlich ihrerseits einer Erklärung bedarf, die in dem Text von 1997 nicht enthalten ist) für die alten Mitgliedstaaten Veränderungen akzeptabel gemacht, die mir 1997 noch unwahrscheinlich erschienen.

Meine Erwartungen zur künftigen Reichweite der Wirtschaftsfreiheiten und des EU-Wettbewerbsrechts in den Bereichen des *service public* (oder der »Daseinsvorsorge«) sind weitgehend eingetroffen und in einigen Bereichen noch übertroffen worden. So hatte ich etwa die potenzielle Destruktivkraft der Niederlassungsfreiheit für national unterschiedliche Unternehmensverfassungen (Höpner und Schäfer in diesem Band) und sogar für das in nationalen Verfas-

sungen garantierte Streikrecht¹ damals noch gar nicht im Visier. Freilich ist auch der EuGH von strikten Prinzipien der Marktfreiheit abgewichen, als er die Zulässigkeit einer Zwangsmitgliedschaft in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung – und damit auch deren Monopol auf der Anbieterseite – bejahte.² Aber diese Einschränkung blieb streng begrenzt. Sobald der nationale Gesetzgeber überhaupt nicht staatliche Anbieter zulässt, ist er auch den Prinzipien der Wettbewerbsgleichheit unterworfen (Ferrera 2005: 155–162).

Aber eben diese letzten Beispiele leiten über zu einer Erweiterung meiner Thesen von 1997. Dort hatte ich das Übergewicht der negativen über die positive Integration zurückgeführt auf die Befugnis der Kommission, ohne vorherige Ermächtigung durch den Rat gegen Vertragsverstöße der Mitgliedstaaten rechtlich vorzugehen, und ich hatte angefügt: »Mit wenigen Ausnahmen ist diese Befugnis begrenzt auf rechtliche Schritte gegen nationale Handels- und Mobilitätsbeschränkungen sowie nationale Maßnahmen, die den freien Wettbewerb auf dem Markt beeinträchtigen.« Dabei hatte ich für die Ausnahmen auf die Rechtsprechung zur Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt verwiesen. Technisch ist der zitierte Satz auch weiterhin zutreffend. Aber aus dem Kontext geht deutlich hervor, dass die negative Integration hier verstanden wurde als »marktschaffende« Erweiterung der Wirtschaftsfreiheiten. Diese Gleichsetzung ist, wie Ferrera (2005) und neuerdings Caporaso und Tarrow (2007) betont haben, jedenfalls heute nicht mehr zutreffend.

In der Tat gibt es inzwischen eine einigermaßen umfangreiche Rechtsprechung des EuGH zum Schutz sozialer Rechte. Sie stützt sich zum Teil unmittelbar auf die Verträge, zum Teil aber auch auf die extensive Interpretation von Richtlinien und Verordnungen, die mit der Zustimmung des Rates beschlossen wurden. Am Anfang standen schon in den siebziger Jahren Entscheidungen zur Nichtdiskriminierung von Wanderarbeitern und zur Portabilität und Kumulierung ihrer in unterschiedlichen Mitgliedstaaten erworbenen Anrechte auf Leistungen nationaler Sozialversicherungssysteme. Spätere Urteile erstreckten das Diskriminierungsverbot auf versicherungs- wie steuerfinanzierte Leistungen für die Familienangehörigen von Arbeitnehmern unabhängig von deren Wohnsitz innerhalb der Gemeinschaft. In noch späteren Urteilen wird die Anknüpfung an den Arbeitnehmerstatus überhaupt aufgegeben und durch den Bezug auf die Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit der EU-Bürger ersetzt. Schließlich wurde wieder auf das Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht zurückgegriffen, um eine Verpflichtung der nationalen Krankenversicherung oder des steuerfinanzierten nationalen Gesundheitssystems zu begründen, auch die Kosten der

1 C-438/05 (11.12.2007 [Viking]).

2 C-159/91 und C-160/91 (1993).

Inanspruchnahme ausländischer Gesundheitsdienstleistungen zu erstatten.³ Auch diese Entscheidungen sind analytisch als negative Integration zu qualifizieren. Anfangs mag es dabei zwar noch um die Integration des Binnenmarktes gegangen sein, die durch die Diskriminierung von Arbeitsmigranten behindert worden wäre. Aber in den neueren Fällen fehlt dieser ökonomische Bezug. Hier geht es um die Freizügigkeit von EU-Bürgern, die zusammen mit ihren Familien möglichst vollständig an den sozialen Leistungen ihres jeweiligen Gastgeberlandes teilhaben sollen.⁴

Caporaso und Tarrow (2007) sehen in dieser Rechtsprechung den Beleg dafür, dass sich auch in der Europäischen Union die von Polanyi postulierte soziale Einbettung der Ökonomie durchsetze. Die marktschaffende Logik des freien Wettbewerbs auf den Kapital-, Waren-, Dienstleistungs- und Arbeitsmärkten werde nun durch marktbeschränkende soziale Schutzrechte und durch die rechtliche Anerkennung des Zusammenhalts der Familien korrigiert. Dies erscheint mir als eine riskante Interpretation, die zu wenig Gewicht auf die Tatsache legt, dass alle Entscheidungen auch weiterhin auf die Kombination des Diskriminierungsverbots mit einem der vom Vertrag garantierten Mobilitätsrechte gegründet sind. Geschützt werden die Dienstleistungsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit. Und die Mitgliedstaaten werden gehindert, bei der Anwendung ihres jeweiligen Rechts – einschließlich des Sozialrechts – zwischen Inländern und EU-Ausländern zu diskriminieren. In der Konsequenz bedeutet dies eine Erweiterung der negativen Integration, die nun nicht nur die Grenzen des nationalen Wirtschaftsrechts, sondern auch die Grenzen der nationalen Sozialsysteme aufbrechen soll.

Dies mag man im Interesse der Betroffenen und ihrer Familien begrüßen – wenigstens solange die Mobilitätsrechte nicht massenhaft in Anspruch genommen werden und die realen Mehrbelastungen für die nationalen Sozialsysteme nicht zum Problem werden. Aber, wie der folgende Fall zeigt, ist für eine solche Abwägung in der Freizügigkeitsdoktrin des Gerichts kein Argument vorgesehen: Hier ging es um die Zulassung deutscher Studenten zum Medizinstudium in Österreich. Angesichts der drohenden Überfüllung durch Bewerber, die wegen des Numerus Clausus in Deutschland nicht zum Zuge kamen, hatte Österreich beschlossen, Ausländer nur zuzulassen, wenn diese auch im Heimatland einen Studienplatz erhalten konnten. Gegen diese Beschränkung hatte die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, und im Januar 2005

3 Die Rechtsprechung wird nachgezeichnet in einer Serie von Aufsätzen von Martinsen (2003, 2005a, 2005b, 2005c, 2007) und in der Monografie von Ferrera (2005). Auch Hatzpoulos (2005) und Caporaso und Tarrow (2007) präsentieren einen knappen Überblick.

4 Diese Entwicklung wird juristisch präzise rekonstruiert und normativ gebilligt bei Wollenschläger (2007).

wurde sie vom EuGH als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot für unzulässig erklärt (C-147/03). Kurz danach stieg der Anteil deutscher Bewerber an einigen österreichischen Medizinfakultäten auf über 60 Prozent.⁵ Da Österreich mit Rücksicht auf drohende Engpässe in der ärztlichen Versorgung einen eigenen Numerus Clausus nicht einführen wollte und eine rapide Vermehrung der Studienplätze auch nicht hätte finanzieren können, kann hier von einer unbedeutenden Belastung gewiss nicht mehr die Rede sein. Aber diese Faktoren spielten für die Kommission und das Gericht keine Rolle. Was zählte, waren die Maximen einer generalisierten, also nicht mehr auf den Wirtschaftsverkehr beschränkten Freizügigkeit.⁶

Die normativen Implikationen dieser neueren Rechtsprechung erscheinen ambivalent. Im Vergleich zur ausschließlichen Maximierung der ökonomischen Integration kann man die Anknüpfung von Diskriminierungsverboten an nicht ökonomische Mobilitätsrechte als Beitrag zur sozialen Integration Europas und zur Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft begrüßen, wie Caporaso und Tarrow (2007) dies tun.⁷ Maurizio Ferrera betont zwar die Risiken, die der Verlust der Grenzkontrolle für die bestehenden nationalen Sozialsysteme mit sich bringt. Er erwartet aber von der Rechtsprechung des EuGH zugleich auch positive Impulse für die Entwicklung eines »common membership space«, die zur Restrukturierung des Sozialstaates auf der europäischen Ebene beitragen können (2005: 237–253). Dies mag man so sehen. Gerade dann allerdings müsste das Gericht bei der Entscheidung über die Konstitutionalisierung neuer Diskriminierungsverbote auch den Schaden für die Funktionsfähigkeit und Legiti-

5 Österreich reagierte mit einer Beschränkung des Ausländeranteils auf 25 Prozent der Studienplätze. Dagegen leitete die Kommission ein neues Vertragsverletzungsverfahren ein, und die österreichische Regierung musste im Oktober 2007 auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Lissabon ihr Veto gegen den Verfassungsvertrag ins Spiel bringen, um der Kommission wenigstens ein fünfjähriges Ruhe des Verfahrens abzurufen.

6 Das Gericht stützte sich auf eigene Entscheidungen aus den Achtzigerjahren, die den Zugang zu Einrichtungen der Berufsbildung zum »Anwendungsbereich« des EG-Vertrages im Sinne von Art. 12 (ex Art. 6) EGV gezählt hatten. Da aber der Maastricht-Vertrag später die Kompetenz der EU im Bildungsbereich auf Empfehlungen und auf »Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten« beschränkt hatte (Art. 149 Abs. 4 EGV), erscheint mir diese Begründung als eine gegen die Mitgliedstaaten als »Herren der Verträge« gerichtete Provokation. Dagegen bedauert die integrationsfreundliche juristische Kritik, dass der EuGH das Ergebnis nicht auf die generelle Freizügigkeit der Unionsbürger (Art. 17 und 18 EGV) gestützt hatte (Wollschläger 2007: 211).

7 Diese grundsätzlich positive Einschätzung eines erweiterten europäischen Rechtsschutzes gegen nationales Recht dominiert nicht nur im Europarecht (Wollschläger 2007 mit vielen weiteren Nachweisen; von Bogdandy 2001; von Bogdandy/Bitter 2005; Häberle 2005), sondern auch in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung (vgl. etwa Rittberger/Schimmelfennig 2006; van Kersbergen 2006). Die skeptische Gegenposition wird jedoch nicht allein in Köln vertreten. Vgl. neben Ferrera (2005) vor allem auch Bartolini (2005).

mität nationaler Lösungen gegen den potenziellen Zugewinn an europäischer sozialer Integration abwägen.

Die Notwendigkeit wird deutlicher, wenn man die europäische Konstellation mit der in Bundesstaaten vergleicht, die ihren Bürgern ebenfalls das Grundrecht der Freizügigkeit garantieren. Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus sollte in Bundesstaaten mit hoher Mobilität der Zentralstaat für umverteilende Sozialprogramme zuständig sein, weil andernfalls der Standortwettbewerb die Gliedstaaten zur wechselseitigen Unterbietung zwingt (Oates 1972: 1999). Tatsächlich werden auch in fast allen Bundesstaaten die meisten Sozialprogramme vom Zentralstaat institutionalisiert und finanziert (Obinger et al. 2005). Wo dies nicht der Fall ist, werden umverteilende Programme und die dezentrale Produktion öffentlicher Güter vom Zentralstaat subventioniert, oder der vertikale oder horizontale Finanzausgleich sorgt für die annähernd gleiche Leistungsfähigkeit aller Gliedstaaten. Überdies gilt bei dezentral finanzierten Leistungen auch das Diskriminierungsverbot nicht uneingeschränkt: So sind etwa in den Vereinigten Staaten nicht nur (befristete) »residency requirements« für den Bezug einzelstaatlicher Sozialleistungen üblich, sondern auch die staatlichen Universitäten sind berechtigt, von auswärtigen Studenten wesentlich höhere Gebühren zu verlangen als von den »residents« (Graser 2001). Sogar in Deutschland wird jetzt nach der Einführung von Studiengebühren in einigen Ländern (und steigenden Studentenzahlen in Ländern ohne Studiengebühren) wieder über die vom Bundesverfassungsgericht 1973 (BVerfG 33, 303) abgelehnte Privilegierung von »Landeskindern« beraten.

Mit anderen Worten: In nationalen Bundesstaaten werden die Kosten der Solidarität zum überwiegenden Teil von der größeren, vom Zentralstaat repräsentierten Gemeinschaft getragen – und wo dies nicht der Fall ist, da gilt auch das auf die Freizügigkeit gestützte Diskriminierungsverbot nicht uneingeschränkt. In Europa dagegen müssen alle Leistungen, die durch die Rechtsprechung zur Freizügigkeit den Gebietsfremden zugänglich gemacht werden, von den Mitgliedstaaten und deren Steuerzahlern getragen werden. Solange die Mobilität gering ist, mag man die realen Folgen einer derart menschenfreundlichen Politik in Kauf nehmen. Aber deren Logik zielt ja gerade darauf ab, die Mobilität in Europa im Interesse einer sozialen Integration zu steigern – und im österreichischen Fall sind auch die realen Folgen erheblich. Es lohnt sich also, die Implikationen der Kombination von dezentraler Wohlfahrtsproduktion, hoher Mobilität und einem gerichtlich sanktionierten Diskriminierungsverbot grundsätzlicher zu betrachten.

Die ökonomischen Modelle des »Wettbewerbsföderalismus«, die einen positiven Zusammenhang zwischen Freizügigkeit und staatlicher Wohlfahrtsproduktion ableiten (Tiebout 1956), unterstellen immer die institutionell gesicherte

Kongruenz zwischen dem Kreis derer, die öffentliche Güter in Anspruch nehmen und dem Kreis derer, die den *tax price* für deren Erstellung zu entrichten haben. Ist diese Kongruenz verletzt – etwa weil nach den Regeln des EU-Binnenmarktes und der Niederlassungsfreiheit die Unternehmen nicht gezwungen werden können, ihre Gewinne in dem Staat zu versteuern, in dem sie die staatliche Infrastruktur in Anspruch nehmen – dann führt das im Modell zu einer ökonomisch schädlichen Unterproduktion öffentlicher Güter. Nun kann freilich bei sozialstaatlichen Leistungen und auch bei der Bereitstellung von Studienplätzen ein so enges Tauschverhältnis zwischen Abgaben und der Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen nicht unterstellt werden. Aber das heißt nicht, dass Freizügigkeit hier kein Problem wäre. Im Gegenteil: Nationale Sozialsysteme basieren zwar nicht auf der individualistischen Logik des gleichwertigen Tausches – analog zum Modell des Versicherungsvertrags oder der Mitgliedschaft in einem Club. Aber sie stützen sich auch nur in begrenztem Maße auf die altruistische (und im Prinzip universalistische) Logik der Umverteilung zwischen den vom Schicksal Begünstigten und den Bedürftigen. Ihre dominante motivationale Grundlage ist die *diffuse reciprocity* in einem solidarischen Kollektiv, zu dem jeder nach seiner Fähigkeit beiträgt und von dem bei Bedarf auch jeder profitieren könnte. Diese Reziprozität wird verletzt, wenn die Bessergestellten ihre Freizügigkeit nutzen, um sich solidarischen Pflichten zu entziehen – und sie wird auch verletzt, wenn solidarisch produzierte Leistungen von Personen in Anspruch genommen werden, die – wie die deutschen Studenten in Österreich – der Solidargemeinschaft nicht angehören. Beides untergräbt die Legitimität und Effektivität nationaler Regime (Scharpf 2007).

In ihrer Konsequenz zielt also die »sozial-liberale« Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft, zur Freizügigkeit und zum Diskriminierungsverbot in die gleiche Richtung wie die »wirtschaftsliberale« Rechtsprechung zur Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und zum europäischen Wettbewerbsrecht. Beide sind Kampfansagen an den Bestand national unterschiedlicher Regimes der Wirtschaftsordnung, der Unternehmensverfassung, der Daseinsvorsorge und des sozialen Ausgleichs. Während aber die Rekonstruktion einer legitimen und effektiven Wirtschaftsordnung auf der europäischen Ebene immerhin möglich – wenn auch außerordentlich schwierig und im Lichte der *Varieties-of-Capitalism*-Forschung auch wenig wünschenswert – erscheint, halte ich die europäische Rekonstruktion des Sozialstaates, oder auch nur die europäische Harmonisierung nationaler Sozialregimes, auch weiterhin und nach der Osterweiterung erst recht für chancenlos (Scharpf 2002, 2003).

Wenn die Urteile des EuGH und die Vertragsverletzungsverfahren der Kommission ihren Lauf nehmen und rechtstreu implementiert werden, dann ist in den Mitgliedstaaten mit einer Erosion solidarischer Orientierung und damit

der Legitimität solidarischer Sozialsysteme zu rechnen. Die Politik kann dem Rechnung tragen, indem sie solidarisch finanzierte Leistungen abbaut. Das Ergebnis wäre eine Spaltung der Sozialsysteme nach amerikanischem Muster, bei der die Bessergestellten privat finanzierte Dienstleistungen und Versicherungen nutzen, während der Staat sich auf eine sozialpolitische Mindestversorgung für die Bedürftigen beschränkt, deren Niveau durch die jeweils politisch mobilisierbaren altruistischen Motive der Wähler definiert wird. Auch dies untergräbt die Legitimität der nationalen Politik in Mitgliedstaaten, in deren politischer Kultur stärkere Solidaritätsnormen verankert waren.

Gewiss haben einige der Mitgliedstaaten Wege gefunden, auf denen sich die Errungenschaften des skandinavischen und, bis zu einem gewissen Grad, auch die des kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodells verteidigen lassen (Scharpf/Schmidt 2000; Kuhnle 2000; van Kersbergen 2002). Aber im Kern ging es dabei um die erfolgreiche Immunisierung des Sozialstaates gegen die zunehmend schärfere Konkurrenz auf den europäischen und internationalen Produkt- und Kapitalmärkten. Was diese Literatur, zu der auch ich beigetragen habe (Scharpf 2000), noch nicht ausreichend berücksichtigt, ist die zunehmende Verengung des rechtlichen Korridors für nationale Anpassungsreaktionen durch die Politik der Kommission und die Rechtsprechung des EuGH. Die erfolgreiche Verteidigung der internationalen Konkurrenzfähigkeit wird behindert, wenn die Kontrolle der Geld- und Währungspolitik auf die Europäische Zentralbank übergegangen ist, wenn die Fiskalpolitik dem Europäischen Stabilitätspakt unterworfen ist, wenn Hilfen für Krisenregionen und Rettungsaktionen für gefährdete Landesbanken durch die europäische Beihilfenkontrolle verhindert werden, und wenn die Kommission den Spielraum der nationalen Steuerpolitik zunehmend einschränkt (Ganghof und Genschel in diesem Band).

Das Gleiche gilt in der Sozialpolitik, wenn Länder, die in Reaktion auf die internationale Konkurrenz bei den Arbeitskosten von der Beitragsfinanzierung zur Steuerfinanzierung wechseln möchten, erkennen müssen, dass nach der Rechtsprechung des EuGH die Leistungen eines steuerfinanzierten (und deshalb budgetär limitierten) staatlichen Gesundheitsdienstes auch dann finanziert werden müssen, wenn sie von Anbietern im Ausland erbracht werden. Die gleiche Rechtsprechung sichert die »Exportabilität« aller steuerfinanzierten Sozialleistungen und ebenso deren Inanspruchnahme durch Gebietsfremde, die einen europarechtlich definierten Mindestaufenthalt im Inland überschritten haben (Martinsen 2005c).⁸ Die möglichen ökonomischen Vorteile eines Über-

⁸ Beim Zugang zu gebührenfreien Hochschulen wären nicht einmal solche Mindestfristen zulässig, während der Anspruch auf Studienbeihilfen nach einem Aufenthalt von drei Monaten entsteht (Wollenschläger 2007)

gangs zur Steuerfinanzierung werden also durch erhebliche fiskalische Risiken erkaufte. Zugleich bedroht die Wettbewerbs-Rechtsprechung die bisherige Praxis der skandinavischen und kontinentaleuropäischen Länder, soziale Dienste und Bildungsangebote durch staatliche Agenturen oder frei-gemeinnützige Träger unter Ausschluss kommerzieller Produzenten anbieten zu lassen, während die nicht im Modus der monopolistischen Zwangsversicherung geregelte Altersvorsorge schon jetzt dem Marktwettbewerb überlassen werden muss.

Die Kombination der wirtschaftsliberalen und der sozialliberalen Rechtsprechung und ihrer Instrumentalisierung durch die Kommission untergräbt also die Legitimität und Effektivität der inklusiven und solidarisch finanzierten Sozialsysteme des kontinentalen und skandinavischen Modells. Diese Rechtsprechung kann durch politisches Handeln auf der europäischen Ebene nicht korrigiert werden. Wo sie sich auf den Text der Verträge stützt, müssten Korrekturversuche in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Aber auch Versuche, eine zu liberale Interpretation des Sekundärrechts durch Novellierung zu korrigieren, könnten von der Kommission durch Nichtausübung ihrer Gesetzesinitiative verhindert werden und wären überdies abhängig von der Zustimmung einer breiten Mehrheit im Ministerrat. Die wäre aber schon deshalb kaum zu erwarten, weil das durch die liberale Rechtsprechung favorisierte angloamerikanische Sozialmodell ja durch die Osterweiterung der EU neue Anhänger gefunden hat (Alber 2006).

Mit den regulären Mitteln der EU-Verfassung kann also die Weiterentwicklung der negativen Integration durch den EuGH nicht beschränkt oder korrigiert werden. Deshalb läuft die sozialdemokratische oder gewerkschaftliche Kritik an der exzessiven Liberalisierung ebenso ins Leere wie der fundamental europakritische Protest links- oder rechtspopulistischer Parteien. Nötig wären vielmehr, so habe ich verschiedentlich argumentiert, Verfassungsänderungen, die es einzelnen Ländern oder Gruppen von Mitgliedstaaten ermöglichen, die destruktiven Wirkungen der negativen Integration abzuwehren. Dies könnte durch zwei Instrumente erreicht werden: Politisch kontrollierte *opt-outs* könnten es einem einzelnen Mitgliedstaat erlauben, von Regeln des primären und sekundären Europarechts abzuweichen, wenn eine Mehrheit im Ministerrat die Abweichung billigt. Überdies könnten Ländergruppen mit ähnlichen Institutionen und politischen Präferenzen durch eine Erleichterung der *enhanced cooperation* in die Lage versetzt werden, gemeinsame Probleme durch ein Europarecht mit begrenztem Geltungsbereich gemeinsam zu regeln (Scharpf 2003, 2006a, 2007).

Aber solche Verfassungsänderungen werden nicht von selbst kommen – vor allem deshalb, weil die Vertragsverletzungsverfahren der Kommission und die Urteile des EuGH immer nur gegen einen Mitgliedstaat und im Hinblick auf die besonderen Umstände des konkreten Falls ergehen, die anderswo so nicht ge-

geben sind. Eine solidarische politische Reaktion aller Mitgliedstaaten, oder auch nur derer mit ähnlichen institutionellen Bedingungen und politischen Präferenzen ist also so gut wie ausgeschlossen. Vor der Kommission und dem Gericht steht jeder allein und verliert jeder für sich.

Aber dies gilt doch nur, solange die Union sich auf den Rechtsgehorsam ihrer Mitgliedstaaten verlassen kann. Dieser aber beruht allein auf der nicht erzwingbaren Anerkennung der Legitimität des vom Gericht definierten Europarechts. Würde diese im Konfliktfall aufgekündigt, so stünden der Union keine wirksamen Sanktionsmittel zur Verfügung. Und die – begründete – Aufkündigung auch nur durch einen der (größeren oder alten) Mitgliedstaaten könnte einen Dominoeffekt auslösen, der die Stabilität des europäischen Rechtssystems insgesamt gefährden und damit eine Verfassungskrise auslösen würde. Vermutlich müsste sich der betreffende Mitgliedstaat dafür noch nicht einmal ins Unrecht setzen, indem er den Vollzug eines rechtskräftigen Urteils verweigert. Es würde genügen, wenn die Anerkennung der Präjudizwirkung der Urteilsgründe aufgekündigt und die Staatsorgane angewiesen würden, jeden ähnlichen Fall grundsätzlich und jeweils bis zu einem höchstrichterlichen Urteil streitig zu stellen. Auch dies würde, wenn andere dem Beispiel folgen, den Tempel des europäischen Richterrechts einstürzen lassen.

Ziel des Widerstands wäre selbstverständlich weder die Zerstörung der Europäischen Union noch die Aufkündigung der Mitgliedschaft. Ebenso wenig ginge es um die Anerkennung eines unbedingten Rechts auf *nullification*, wie es John C. Calhoun vor dem amerikanischen Bürgerkrieg für die Südstaaten gefordert hatte (Capers 1948; Lence 1992).⁹ Stattdessen wäre das erklärte – und zu erklärende – Ziel der zu provozierenden Verfassungskrise eine Verfassungsreform, die den demokratisch legitimierten Mitgliedstaaten ein Minimum an Verteidigungsmöglichkeiten gegen die europäische Richterherrschaft und die politisch unkontrollierbare Expansion der negativen Integration verschaffen würde. Die anzustrebende Kontrolle der *opt-outs* und der *enhanced cooperation* durch den Ministerrat würde verhindern, dass Abweichungsrechte und Sonderregelungen zum Schaden der Gemeinschaft eingesetzt werden können. Und zugleich würde die Möglichkeit von Abweichungsrechten die demokratische Legitimität des europäischen Regierens erheblich verbessern. Aber ohne die Provokation einer prinzipienorientierten *non-compliance* wird diese Chance sich nicht eröffnen.

⁹ In den Beratungen zur deutschen Föderalismusreform hatten auch die Länder ein unbedingtes Abweichungsrecht gefordert, das erwartungsgemäß jedoch nicht akzeptiert wurde. Das politisch konditionierte Abweichungsrecht, das dem hier vorgeschlagenen kontrollierten *opt-out* entsprochen hätte, wurde dagegen von den Ländern abgelehnt (Scharpf 2006b).

Literatur

- Alber, Jens, 2006: Das »europäische Sozialmodell« und die USA. In: *Leviathan* 34(2), 208–241.
- Bartolini, Stefano, 2005: *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring Between the Nation State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja A., et al., 2007: *Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with European Law*. CES Working Paper 148. Cambridge, MA: Harvard University.
- Bogdandy, Armin von, 2001: *Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel? Grundrechte und das Wesen der Europäischen Union*. Schriftenreihe des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Nr. 115. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.
- Bogdandy, Armin von/Stephan Bitter, 2005: Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot: Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur. In: Charlotte Gaitanides/Gil Carlos Rodriguez Iglesias (Hg.), *Europa und seine Verfassung*. Baden-Baden: Nomos, 309–322.
- Capers, Gerald M., 1948: A Reconsideration of Calhoun's Transition from Nationalism to Nullification. In: *Journal of Southern History* 14, 34–48.
- Caporaso, James/Sidney Tarrow, 2007: *Polanyi in Brussels: European Institutions and the Embedding of Markets in Society*. Seminarpapier. Cornell University Government Department Seminar on Comparative and International Politics, Ithaca, NY, 30. November 2007.
- Falkner, Gerda, et al., 2005: *Complying with Europe: EU Harmonization and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferrera, Maurizio, 2005: *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Graser, Alexander, 2001: *Dezentrale Wohlfahrtsstaatlichkeit im föderalen Binnenmarkt: Eine verfassungs- und sozialrechtliche Untersuchung am Beispiel der Vereinigten Staaten von Amerika*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Häberle, Peter, 2005: *Europäische Verfassungslehre*. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Hatzopoulos, Vassilis, 2005: A (More) Social Europe: A Political Crossroad or a Legal One-Way Dialogue. In: *Common Market Law Review* 42, 1599–1635.
- Kersbergen, Kees van, 2002: The Politics of Welfare State Reform. In: *Swiss Political Science Review* 8(2), 1–19.
- , 2006: Review: The Politics of Solidarity and the Changing Boundaries of the Welfare State. In: *European Political Science* 5(4), 377–394.
- Kuhnle, Stein (Hg.), 2000: *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge.
- Lence, Ross M. (Hg.), 1992: *Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Linos, Katerina, 2007: How Can International Organizations Shape National Welfare States? Evidence from Compliance with European Union Directives. In: *Comparative Political Studies* 40(5), 547–570.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg, 2003: *Who Has the Right to Intra-European Social Security? From Market Citizens to European Citizens and Beyond*. EUI Working Paper Law No. 2003/13. Florence: European University Institute.

- Martinsen, Dorte Sindbjerg, 2005a: The Europeanization of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security. In: *Journal of Common Market Studies* 43(5), 1027–1054.
- , 2005b: Towards an Internal Health Market with the European Court. In: *West European Politics* 28(5), 1035–1056.
- , 2005c: Social Security Regulation in the EU: The De-Territorialization of Welfare? In: Gráinne de Búrca (Hg.), *EU Law and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 89–111.
- , 2007: *The Social Policy Clash: EU Cross-Border Welfare, Union Citizenship and National Residence Clauses*. Konferenzbeitrag. EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada, 17.–19. Mai, 2007.
- Oates, Wallace E., 1972: *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- , 1999: An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature* 37(3), 1120–1149.
- Obinger, Herbert/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rittberger, Berthold/Frank Schimmelfennig (Hg.), 2006: *The Constitutionalization of the European Union*. Journal of European Public Policy, Sonderheft 13(8).
- Scharpf, Fritz W., 2000: Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities. In: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- , 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies* 40(4), 645–670.
- , 2003: Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration. In: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 1(1), 32–60.
- , 2006a: The Joint-Decision Trap Revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 845–864.
- , 2006b: Recht und Politik in der Reform des deutschen Föderalismus. In: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hg.), *Politik und Recht*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 36, 306–332.
- , 2007: Reflections on Multilevel Legitimacy. In: *EUSA Review* 20(3), 2–11.
- Scharpf, Fritz W./Vivien A. Schmidt (Hg.), 2000: *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Tiebout, Charles, 1956: A Pure Theory of Local Expenditures. In: *Journal of Political Economy* 64, 416–424.
- Wollenschläger, Ferdinand, 2007: *Grundfreiheit ohne Markt: Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime*. Tübingen: Mohr.

Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik

Susanne K. Schmidt

1 Einleitung

Für das Verständnis der europäischen Integrationsdynamik ist die Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration zentral (Scharpf, in diesem Band). Trotz ihrer breiten Rezeption, so argumentiere ich im Folgenden, werden die Konsequenzen dieser Unterscheidung in der europäischen Integrationsforschung vergleichsweise wenig reflektiert. Bekanntermaßen zielt die Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration auf ein institutionelles Ungleichgewicht in der Europäischen Union zwischen der Realisierung positiver (also marktgestaltender) und negativer (also marktschaffender) Integration. Während letztere durch die starke Stellung der Marktfreiheiten und des Wettbewerbsrechts in den Römischen Verträgen weitgehend durch die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof durchgesetzt werden kann, benötigt die positive Integration eine breite Zustimmung im Ministerrat und im Europäischen Parlament.

In der Folge der weit beachteten Publikationen von Scharpf wurde insbesondere gezeigt, dass die positive Integration zu weniger Pessimismus Anlass gibt, als dies angesichts der hohen Mehrheitserfordernisse und der damit angelegten Gefahr einer Politikverflechtungsfalle scheinen mag (Eichener 1993; Héri-tier 1999). Relativ vernachlässigt wird aber, so mein Argument, wie negative und positive Integration ineinandergreifen. So erscheint es eher als Ausnahme (Kelemen 1995) denn als Regel, dass in Policy-Analysen zu einzelnen Politikfeldern in der EU, beispielsweise der Umwelt- oder der Sozialpolitik, einbezogen wird, wie sich parallel zum Policy-making der Kommission, des Ministerrates und des Parlaments die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs verändert. Gewöhnlich wird ausschließlich der legislative Prozess betrachtet, vermutlich deshalb, weil legislative Politik zum politikwissenschaftlichen Kerngeschäft gehört. Oder aber der EuGH wird als politischer Akteur analysiert. Vor allem

In diesem Aufsatz fasse ich Ergebnisse verschiedener früherer Arbeiten zusammen. Ich danke Julia Sievers für ihre Kommentare.

unter dem Einfluss amerikanischer (oder dort sozialisierter) Politikwissenschaftler hat die Rechtsprechung des EuGH eine breite Aufmerksamkeit erfahren (Alter 2001; Conant 2002; Garrett 1995; Garrett/Kelemen/Schulz 1998; Kelemen 2006; Mattli/Slaughter 1998; Stone Sweet/Brunell 1998) und so die europäische Vernachlässigung von Gerichten als politische Akteure (Bellamy 2008; Rehder 2007) für den Bereich der europäischen Integration zu kompensieren vermocht. Während die Rolle des EuGH als Integrationsmotor unbestritten ist, wird aber die Entwicklung von Richterrecht durch den EuGH unterhalb der bahnbrechenden Urteile (wie Van Gend, Costa, Cassis, Keck, Francovich) vergleichsweise selten verfolgt. So existiert eine gesonderte Literatur zum EuGH, wie aber das Richterrecht des EuGH mit dem durch die Legislative geprägten Integrationsprozess verzahnt ist, wird kaum analysiert (siehe auch Dehousse 1998).

Die Bedeutung des EuGH für die alltägliche Integration wird sicherlich auch vernachlässigt, weil sich die Politikwissenschaft wenig mit dem Binnenmarkt befasst. Der Binnenmarkt ist zwar als »Herzstück« der Integration unbestritten, wird aber verglichen mit einzelnen Politikfeldern wenig untersucht (Franchino 2005). Gerade in der Binnenmarktpolitik ist Richterrecht jedoch kaum zu übersehen, da die Grundfreiheiten und ihre Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) eine bestimmende Rolle spielen. Gleichzeitig hat der Binnenmarkt erhebliche Auswirkungen auf andere Politikfelder, beispielsweise die Gesundheitspolitik, die Sozialpolitik (Leibfried 2005), den Umwelt- oder Konsumentenschutz. Die Pflicht, den freien Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen zu gewährleisten, konfligiert potenziell mit den unterschiedlichsten Sektorpolitiken.

Im Folgenden geht es darum, die Wechselwirkung zwischen judikativer und legislativer Politik näher herauszuarbeiten, um damit auf einen wichtigen Aspekt der aus der Spannung zwischen negativer und positiver Integration resultierenden Integrationsdynamik zu verweisen. Dabei wird judikative Politik in Analogie zu exekutiver oder legislativer Politik als von der Judikative getroffene allgemeinverbindliche Entscheidungen gefasst.

2 Der Kontext legislativer Politik

Positive und negative Integration, so das Argument des Aufsatzes, interagieren, positive Integration ist oft eng verknüpft mit negativer Integration. Nun ist allerdings der Anreiz zur gemeinsamen Re-Regulierung, der aus der einseitigen Liberalisierung auf EU-Ebene folgt, ein in der Literatur seit Majone (1992) öfters diskutiertes Thema. Indirekt setzen Liberalisierungsentscheidungen einen

Anreiz zur Re-Regulierung. Nur in den seltensten Fällen wird es eine Option sein, zuvor national hoch regulierte Sektoren direkt in einen unregulierten europäischen Markt zu überführen. Insofern schafft sich die Kommission durch Liberalisierungsvorschläge eine Basis, von der aus sie erfolgreich Vorschläge für Re-Regulierung unterbreiten kann (Vogel 1996; Majone 1992; Young 1994).

Relativ vernachlässigt wird dagegen in der Literatur die unterschiedliche institutionelle Basis von positiver und negativer Integration. Die für die positive Integration im Allgemeinen notwendige legislative gegenüber der für negative Integration meist ausreichenden judikativen Politik machen den Kern des Scharpf'schen Arguments aus (Scharpf 2006: 854). Gäbe es diese institutionellen Unterschiede nicht, müsste man nicht von einem Ungleichgewicht zugunsten der negativen Integration in der EU sprechen.

Stellt man die grundlegenden institutionellen Unterschiede zwischen positiver und negativer Integration heraus, bedeutet die in der Literatur breit anerkannte Wechselwirkung zwischen beiden Integrationsformen, dass legislative Politik oft erst im Kontext der Rechtsprechung des EuGH verständlich wird. Die im institutionellen Kontext der EU einfacher zu verwirklichende negative Integration durch judikative Politik, so das Argument, strahlt auf die legislative Politik aus, sodass letztere auch nur durch erstere verständlich wird. Die negative Integration des EuGH beschreibt den Kontext, durch den viel der legislativen Politik motiviert wird (bei der es sich sowohl um positive als auch um negative Integration handeln kann). Wobei es im Folgenden nicht darum geht, ein solches Versäumnis der zahlreichen rein legislativen Studien konkret nachzuweisen (für einen Überblick siehe Hörl/Warntjen/Wonka 2005), sondern vielmehr die Verknüpfung legislativer mit judikativer Politik darzulegen.

Dafür sind mehrere Schritte notwendig. Zunächst wird gezeigt, wie der Zugang zu judikativer Politik erfolgt. Dann wird am Beispiel der Warenverkehrsfreiheit nachgezeichnet, wie sich die Rechtsprechung des EuGH verändert. Darauf aufbauend wird die These entwickelt, dass die sich wandelnde Vertragsinterpretation einen Kontext von Rechtsunsicherheit für die Mitgliedstaaten erzeugt. Je nach Interpretation dieser Rechtsunsicherheit ändert sich die Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten, wie danach dargelegt wird. Dabei bezieht sich Rechtsunsicherheit allein auf die mangelnde Fähigkeit, die Rechtsprechung vorherzusagen; weitere Aspekte wie Verfahrensrechte, die man unter der Frage von Rechtssicherheit erörtert, werden ausgeklammert.

2.1 Der Zugang zu judikativer Politik

Wichtig für die Rolle judikativer Politik im Integrationsprozess ist zunächst die Frage nach ihrer Initiierung. Von sich aus kann der EuGH nicht tätig werden,

sondern ist darauf angewiesen, dass Fälle an ihn herangetragen werden. Verschiedene Akteure haben unterschiedlich gute Möglichkeiten, den EuGH anzurufen, um auf diese Weise der in der judikativen Politik angelegten negativen Integration zum Durchbruch zu verhelfen.¹

Die besten Zugangsmöglichkeiten hat die *Europäische Kommission* aufgrund ihrer Rolle als Hüterin der Verträge und ihrer wichtigen exekutiven Rechte im Bereich der Wettbewerbskontrolle. Als Hüterin der Verträge wacht die Kommission über die Einhaltung des Europarechts durch die Mitgliedstaaten. Stellt sie Verstöße fest, die in einem Vorverfahren mit einem Mahnschreiben der Kommission und einer folgenden begründeten Stellungnahme nicht behoben werden, ruft die Kommission in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV² den EuGH an. Die Kommission verfolgt auf diese Weise Verstöße zum einen gegen Sekundärrecht, also beispielsweise die mangelnde Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten, und zum anderen gegen Primärrecht, was vor allem die *Grundfreiheiten* betrifft (von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen). Als Beispiel kann man hier das VW-Gesetz nennen, gegen das die Kommission im März 2005 ein Vertragsverletzungsverfahren aufgrund von Verstößen gegen die Kapitalverkehrs- und die Niederlassungsfreiheit einleitete, das vom EuGH im Oktober 2007 weitgehend im Sinne der Kommission entschieden wurde (C-112/05).

Ihre spezifischen Kompetenzen im europäischen Wettbewerbsrecht erlauben der Kommission zu intervenieren, wenn es entweder zu privaten Einschränkungen des Marktmechanismus durch Kartelle (Art. 81 EGV) und den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 82 EGV) oder zu staatlichen Eingriffen in den Markt kommt. Zu letzterem gehört die Beihilfekontrolle (Art. 87–89 EGV) der Kommission ebenso wie die mögliche Untersagung der Verleihung von Monopolrechten (Art. 86 EGV) (Wilks 2005). Gegen diese exekutiven Maßnahmen steht der Rechtsweg vor die europäischen Gerichte offen; zunächst zuständig im Bereich des Wettbewerbsrechts ist das Gericht erster Instanz. Rufen die von den Maßnahmen der Kommission Betroffenen es an, erfolgt eine juristische Klärung der Kompetenzen und insofern judikative Politik. Bleiben Maßnahmen der Kommission unwidersprochen, wird die Anwendung des Wettbewerbsrechts rein exekutiv gestaltet, es kommt also zu einer Verknüpfung eventueller legislativer Maßnahmen mit zuvor erfolgter exekutiver Politik.

Mitgliedstaaten können ebenso wie die Kommission Vertragsverletzungsverfahren nutzen, um untereinander die Einhaltung europäischen Rechts sicherzu-

1 Hierbei gehe ich auf die empirisch relevantesten Verfahren ein und achte nicht auf juristische Vollständigkeit.

2 Die Artikel des EGV beziehen sich auf die derzeit gültige Version von Nizza.

stellen (Art. 227 EGV). Allerdings ist diese Möglichkeit kaum relevant, da Mitgliedstaaten sich in der Regel nicht gegenseitig beim EuGH der Versäumnisse bezichtigen.

Viel relevanter sind *private Akteure* als Initiatoren judikativer Politik. Durch den Vorrang und die direkte Wirkung des Europarechts können sie sich vor nationalen Gerichten auf ihre europäische Rechtsposition beziehen. Existiert in einem Fall noch keine etablierte Rechtsprechung, kann das nationale Gericht den EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren (Art. 234 EGV) anrufen, sonst wendet es Europarecht direkt an. Des Weiteren können sich private Akteure auch bei der Kommission beschweren und darauf drängen, dass diese ein Vertragsverletzungsverfahren beziehungsweise eine wettbewerbsrechtliche Entscheidung gegen einen Mitgliedstaat beziehungsweise gegen das Verhalten anderer privater Akteure anstrebt. Schließlich haben private Akteure die Möglichkeit, eine Nichtigkeitsklage gegen Gemeinschaftsorgane anzustreben, wenn sie durch deren Entscheidung unmittelbar, individuell und gegenwärtig betroffen sind (Art. 230 EGV). Zuständig ist zunächst das Gericht erster Instanz. Relevant ist dies vor allem bei wettbewerbsrechtlichen Entscheidungen der Europäischen Kommission, auf die oben bereits eingegangen wurde. Ein Beispiel ist hier die Klage von Microsoft gegen die von der Kommission 2004 getroffene Entscheidung, dass das Unternehmen seine marktbeherrschende Stellung durch die Integration des Mediaplayers sowie die fehlende Offenlegung von Daten seines Betriebssystems missbrauche. Das Gericht erster Instanz wies diese Klage ab und Microsoft verzichtete darauf, Rechtsmittel beim EuGH einzulegen.³

2.2 Rechtliche Interpretation im Wandel

Judikative Politik, die Interpretation und die Fortentwicklung des rechtlichen Rahmens durch Gerichte, bildet in rechtsstaatlichen Gemeinwesen immer den Hintergrund legislativer Politik. Fraglich ist also zunächst, warum dies in der EU bemerkenswerter sein sollte als im nationalen Kontext. Verglichen mit der nationalen Situation führt die schnell fortschreitende europäische Integration zu einer kontinuierlichen Entwicklung der Rechtsprechung zur Reichweite des EG-Vertrags. Zudem gestaltet dieser Vertrag primär eine Wirtschaftsverfassung, die die Rechte von Marktsubjekten bestimmt. Über die Zeit lassen sich erhebliche Veränderungen in der Interpretation des Vertrages durch den EuGH feststellen. Der EuGH folgt bei seiner Interpretation vorwiegend der teleologischen Metho-

³ Siehe den Bericht der FAZ zum Urteil des Gerichts erster Instanz vom 17. September 2007 unter: <www.faz.net/s/RubE2C6E0BCC2F04DD787CDC274993E94C1/Doc~EF4A9742B2ED74A89B8C35B9BB87B8257~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

de, das heißt, er orientiert sich am Ziel der Förderung der Integration (Pescatore 1983). Auf dieser Grundlage hat er zum Beispiel die Interpretation der Grundfreiheiten sukzessive von einem Diskriminierungs- zu einem *Beschränkungsverbot* geändert (Eilmannsberger 1999a, 1999b). Mit dem Verständnis der vier Freiheiten als Diskriminierungsverbot war es zunächst nur darum gegangen, Ausländer Inländern gleichzustellen (Inländergleichbehandlung). Auf dieser Basis konnte jeder Mitgliedstaat die Qualität gehandelter Waren und Dienstleistungen in seinem Territorium nach eigenem Ermessen regulieren. EU-Ausländer mussten diesen Bestimmungen des Tätigkeitslands entsprechen; dieser wiederum durfte nicht gegen sie diskriminieren (etwa durch eine Residenzpflicht). Bei einer Interpretation als Beschränkungsverbot dagegen erfährt die Regulierung des Tätigkeitslandes eine inhaltliche Überprüfung, da gefragt wird, ob es sich bei den Maßnahmen um eine verhältnismäßige Beschränkung einer Grundfreiheit handelt.

Diesen Interpretationswandel hat der EuGH zunächst im Bereich der Warenverkehrsfreiheit mit den Urteilen *Dassonville* (C-8/74) und *Cassis* (C-120/78) vollzogen (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994). Mittlerweile werden alle Grundfreiheiten einheitlich als Beschränkungsverbot interpretiert. »Das nationale Recht wird damit weithin einer gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitskontrolle unterworfen« (Schneider 1996: 515). Die nationale Regulierung der Wirtschaft wird also daraufhin hinterfragt, ob es sich um eine verhältnismäßige Beschränkung der durch den EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten handelt. Es ist aber nicht immer völlig klar, welche Grenze dieses Beschränkungsverbot den Mitgliedstaaten setzt beziehungsweise wo wiederum die Grenzen des Beschränkungsverbots liegen (Randelzhofer/Forsthoff 2001, Rz 54; Hatzopoulos 2000: 43f.). Dieser Punkt wird weiter unten am Beispiel der Dienstleistungsfreiheit wieder aufgegriffen.

Der Vertrag bestimmt mit den Grundfreiheiten die Prinzipien der europäischen Marktintegration. Gleichzeitig legen die Verträge auch Schranken für diese Freiheiten fest. So steht der Warenverkehrsfreiheit des Art. 28 EGV die Schranke des Art. 30 EGV gegenüber, der für die Mitgliedstaaten legitime Bereiche politischer Gestaltung benennt (beispielsweise öffentliche Ordnung, Gesundheitsschutz), in denen sie die Marktfreiheiten nicht akzeptieren müssen. Die anderen Grundfreiheiten werden im Vertrag in ähnlicher Weise eingegrenzt. Das Verhältnis beider Artikel zueinander beschreibt also die Grenze zwischen europäischen und nationalen Kompetenzen. Würde der EuGH diese Grenze endgültig und eindeutig definieren, beraubte er sich des Spielraums, durch die Interpretation des Vertrages der Integration weitere Impulse geben zu können. Der Fortschritt der Gemeinschaft hinge dann allein an der Verabschiedung von Sekundärrecht im Legislativprozess – auf den die Politikwissenschaft überwiegend ihren Fokus richtet. Judikative Politik verschiebt jedoch kontinuierlich diese Grenze.

Diese Grenzverschiebung betrifft bei den Grundfreiheiten vor allem zwei Bereiche. Zum einen ist fraglich, ob Europarecht überhaupt anzuwenden ist und zum anderen, welche legitimen Ausnahmen hiervon gemacht werden dürfen. Zunächst betreffen die vier Freiheiten (wie auch das europäische Wettbewerbsrecht) nicht rein innerstaatliche Sachverhalte. Die Grundfreiheiten zielen auf den grenzüberschreitenden Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen, weshalb sich Inländer bei rein inländischen Sachverhalten nicht auf sie berufen können. In seiner jüngeren Rechtsprechung zur Waren- und Dienstleistungsfreiheit hat der EuGH diesen Grundsatz jedoch nicht mehr konsequent beibehalten (Hatzopoulos 2000: 58-62). So äußerte sich der EuGH im Fall *Pistre* (C-321-324/94): »Article [28] cannot be considered inapplicable simply because all the facts of the specific case before the national court are confined to a single Member State« (zitiert nach Hatzopoulos 2000: 61).⁴ Fraglich ist zudem, inwieweit die Grundfreiheiten nur staatliche Akteure verpflichten oder auch eine horizontale Wirkung auf private Akteure entfalten. In seinen jüngsten Urteilen in den Fällen *Laval* (C-341/05) und *Viking* (C-438/05) hat der EuGH auch die Gewerkschaften verpflichtet, in ihren Handlungen Auswirkungen auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit zu beachten (Joerges/Rödl 2008; vgl. hierzu die Einleitung in diesem Band).

Parallel zur Warenverkehrsfreiheit wurden auch ihre Ausnahmen durch die *Cassis*-Rechtsprechung ausgeweitet.⁵ Deshalb sind die Bereiche legitimer nationaler oder europäischer Kompetenzen immer nur zum Teil eindeutig abgrenzbar; dazwischen befindet sich ein Graubereich, wo es schwer abzuschätzen ist, ob die Grundfreiheiten oder ihre Ausnahmen gelten und inwieweit angesichts dessen nationale Handlungsmöglichkeiten verbleiben. Handelt es sich bei einer regulativen Maßnahme um eine rechtmäßige, nicht diskriminierende Beschränkung einer Grundfreiheit? Ist sie gedeckt von einem legitimen Schutzinteresse des Mitgliedstaates? Ist die Maßnahme darüber hinaus verhältnismäßig, das heißt geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne? Oder könnte man das gewünschte Ziel mit einer weniger einschneidenden Maßnahme erreichen?

Was bedeutet die kontinuierliche Veränderung der Vertragsinterpretation durch den EuGH für legislative Politik? Die Mitgliedstaaten verhandeln vor dem Hintergrund dieser Veränderungen im Ministerrat. Die Rechtsprechung

4 Im Europäischen Wettbewerbsrecht ist die sogenannte Zwischenstaatlichkeitsklausel relevant, nach der Europarecht greift, wenn Maßnahmen geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen (Art. 81 I EGV). Aufgrund der Formulierung »geeignet« wird die Klausel sehr breit ausgelegt, sodass kaum rein nationale Angelegenheiten verbleiben.

5 Mit der Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung der Marktregulierung anderer Mitgliedstaaten führte das *Cassis*-Urteil die »zwingenden Erfordernisse« ein, die es Mitgliedstaaten erlauben, den Handel mit aus anderen Mitgliedstaaten stammenden Waren aus Gründen beispielsweise des Umweltschutzes zu unterbinden.

des EuGH bestimmt letztlich die nationalen Autonomiereserven, wobei im Grenzbereich kaum vorhersagbar ist, wo genau der EuGH die Grenze zwischen europäischer Marktschaffung und nationalen Kompetenzen zur Marktregulierung zieht. Damit ist für die Mitgliedstaaten nicht immer klar, auf Grundlage welcher Rückfalloption sie über Sekundärrecht verhandeln. Sind sie im Falle eines Scheiterns einer europäischen Richtlinie noch selbst verantwortlich für das Politikfeld oder unterliegen sie Beschränkungen durch die Grundfreiheiten, sodass mittlerweile nur noch ein gemeinsames politisches Vorgehen eine Option ist? Wie diese Frage beantwortet wird, ist entscheidend für die Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten. Aufgrund der kontinuierlichen Entwicklung der Rechtsprechung durch den EuGH, so die These, bewegen sich die Mitgliedstaaten immer auch in einem Kontext der Rechtsunsicherheit.

2.3 Rechtsunsicherheit als Merkmal des Integrationsprozesses

Unter Rechtsunsicherheit wird, wie bemerkt, die mangelnde Fähigkeit, Recht vorherzusagen, gefasst. Rechtssicherheit ist ein zentraler Aspekt des Rechtsstaates und ist insofern ein in rechtswissenschaftlichen Analysen wichtiges Kriterium. In der Politikwissenschaft wird Unsicherheit als analytisches Konzept zwar breit diskutiert, beispielsweise in den Internationalen Beziehungen (Rathbun 2007), allerdings gibt es keine auf Gerichte bezogene Diskussion in der Politikwissenschaft.⁶ Die im Richterrecht zum Ausdruck kommende Unsicherheit beinhaltet analytische (bezogen auf die Frage, wie Recht interpretiert werden kann) und strategische Komponenten (bezogen auf die Frage, wie das Gericht entscheiden wird) (vgl. Iida 1993). Da die politikwissenschaftliche Literatur zur Unsicherheit zunächst auf das Problem des Richterrechts zugeschnitten werden müsste, konzentriere ich mich im Folgenden auf die mangelnde Vorhersagbarkeit und lasse die darüber hinausgehende theoretische Diskussion außer Acht. Andere empirische Studien, die Unsicherheit im hier benannten Sinne verwenden, verfahren ähnlich (Alexander 2002: 1149). Hinzugefügt sei noch, dass das hier relevante Konzept von Unsicherheit von grundlegender Natur ist, sodass es nicht nur um die mangelnde Fähigkeit der Verarbeitung von Informationen, sondern darüber hinaus um insgesamt fehlende Informationen geht (Dequech 2001: 918f.).

Rechtsunsicherheit begründet sich aus der Rechtsprechung und der *Logik des daraus resultierenden Richterrechts*. Gerichte müssen Streitfragen entscheiden, wofür sie Regeln interpretieren. Insoweit diese Regeln den Ausgang des zu entscheidenden Falls nicht eindeutig normieren, muss über eine Interpretationsmethode

⁶ In der Diskussion um »legalization« spielt die Präzision von Normen eine Rolle, die Konzeptualisierung bleibt aber für die hier interessierende Rechtsunsicherheit zu abstrakt (Abbott et al. 2000).

das Recht auf den vorliegenden Fall angepasst werden, wodurch Richterrecht entsteht. Notwendigerweise ist dieses fallbezogen, da Gerichte nicht legitimiert sind, darüber hinaus Recht zu setzen. Die Legitimation von Richterrecht ist stark an seinen inkrementellen Charakter gebunden. Typischerweise stützt sich Rechtsfortbildung auf eine Reihe von Urteilen, in denen neue Rechtsgrundsätze zunächst sehr undeutlich enthalten sind. Dies erlaubt es dem Gerichtshof, die Reaktion nationaler Gerichte, juristischer Kommentatoren sowie der Politik kennenzulernen und seine Rechtsprechung gegebenenfalls zu modifizieren (Bleckmann 1983: 81).

Die Unbestimmtheit im Urteil erlaubt dem Gerichtshof einen schrittweisen Ausbau richterrechtlicher Institute in enger Rückkopplung an die zentralen Instanzen der nationalen Rechtssysteme, ohne in die Verlegenheit von mehrfachen Kurswechseln zu geraten, welche die Konsistenz des Rechtssystems erheblich beeinträchtigen könnten. (Bogdandy 1995: 25)

Wie Garrett et al. zeigen, ist der EuGH umso weniger empfänglich für politischen Druck, umso etablierter seine Rechtsprechung ist (Garrett/Kelemen/Schulz 1998). Angesichts seiner ungesicherten Legitimation und des Angewiesenseins auf die freiwillige Befolgung seiner Urteile muss der EuGH die Priorität auf eine konsistente Rechtsprechung legen, da er sonst in die Gefahr gerät, als politisch urteilender Akteur zu erscheinen. Da ihm für politische Einflussnahme die Legitimation fehlt, würde er damit seine Autorität untergraben.⁷

Zwei Spezifika der EU verstärken das allgemeine Merkmal von Rechtsunsicherheit durch Richterrecht: zum einen die häufigen politischen Formelkompromisse und zum anderen die Überformung unterschiedlicher nationaler Rechtsrahmen durch Europarecht. Aufgrund der häufigen Formelkompromisse sowie lückenhafter und unvollkommener Rechtsakte besteht im europäischen Kontext ein verhältnismäßig großer Bedarf an Richterrecht (Everling 2000: 221). Aufgrund der Justizgewährungspflicht müssen Gerichte urteilen, wenn sie angerufen werden. Gibt der anzuwendende Rechtsakt keine eindeutige Antwort auf die Frage, zum Beispiel, weil es sich um einen Formelkompromiss handelt, muss der Gerichtshof ihn in die eine oder andere Richtung interpretieren. Keeling macht das für den EuGH bestehende Dilemma am Beispiel der Warenverkehrsfreiheit (alt Art. 30 bzw. 36, neu Art. 28 EGV bzw. 30 EGV) deutlich:

The bulk of the task was, however, left to the Court. It was the Court that had to determine the scope of the prohibition decreed by Article 30. It was the Court that had to decide in what circumstances a measure caught by Article 30 was justified on the grounds set out in Article 36. ... The expression »creative jurisprudence«, which is often used in mock disparagement of courts that give non-obvious answers to questions for which there is no obvious answer, is especially absurd in this context; for whatever the Court did with such scant material, its jurisprudence was bound to be creative. (Keeling 1998: 512)

⁷ Ich danke Fritz Scharpf für diesen Hinweis.

Auch Maduro (2007) verweist darauf, dass anders als der Ministerrat und das Europäische Parlament der EuGH die ihm übertragenen Konflikte entscheiden muss – wobei an ihn oft eben solche Probleme herangetragen werden, die zu kontrovers für eine politische Lösung sind. Da die Kammern des EuGH mit einer einfachen Mehrheit der Richter entscheiden können⁸, ist die Lösung von Konflikten hier verglichen mit allen anderen Entscheidungsarenen in der EU verhältnismäßig leicht (vgl. auch Bellamy 2008). Gleichzeitig geht mit der Lösung von Konflikten nicht unbedingt die dafür notwendige Legitimation einher.

Instances of political delegation in the judicial processes, where there is unresolved political disagreement, are not new. Moreover, they can be an appropriate form of rationalising political conflicts, by agreeing on principles and on a process to balance between those principles outside the passion of ordinary politics. However, this places a particular high burden on courts which the political process should support in legitimacy terms. Instead, the risk is that the very contested nature of the politics of these issues may lead the political process to challenge the judicial outcomes. In the end, the European judiciary can be placed in the difficult situation of being forced to arbitrate between quite divergent political views that, while entrusting to the Court that task, at the same time constantly challenge the legitimacy of its outcomes. (Maduro 2007: 824)

In den Mitgliedstaaten trifft europäisches Recht auf gewachsene Rechtsordnungen. Diese Überformung heterogener nationaler Rechtsordnungen durch das einheitliche europäische Dach ist die zweite EU-spezifische Quelle von Rechtsunsicherheit. Aufgrund der Beantwortung sehr spezifischer Fragen in Vorabentscheidungsverfahren sind die Auswirkungen dieser Urteile auf andere Fälle meist umstritten. Die Konsequenzen eines Urteils für andere Rechtsordnungen müssen erst abgeschätzt werden, wobei es sich als problematisch erweist, dass sich nationale Rechtsordnungen oft wichtige Merkmale teilen, sich aber in anderen – eventuell ebenso wichtigen – Merkmalen unterscheiden (Hatzopoulos 2002: 728; Joerges 2005: 20).

3 Die Interaktion von legislativer und judikativer Politik

Der sich wandelnde Rechtsprechungskontext bestimmt den Status quo, vor dem Verhandlungen über Sekundärrecht stattfinden. Verschiedene Konstellationen sind denkbar, wie sich judikative und legislative Politik gegenseitig beeinflussen, diese werden in den folgenden Unterkapiteln diskutiert. Aufgrund der Marktverfassung wirkt sich judikative Politik vorwiegend marktschaffend im Sinne der

⁸ Art. 27 § 5 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs unter <<http://curia.europa.eu/de/institutdocfr/txtsenvelopeur/txt5.pdf>> (24.1.2008).

Abbildung 1 Das Verhältnis von judikativer und legislativer Politik

Judikative Dominanz	← Interaktion →		Legislative Dominanz
Rechtsprechung ersetzt legislative Maßnahmen (3.1)	<i>Aktiver Druck:</i> Wahl des kleineren Übels (3.2), »teile und herrsche« (3.3)	<i>Passive Verknüpfung</i> mit der Rechtsprechung: Beispiel Dienstleistungsrichtlinie (3.4)	Kein Einfluss der Rechtsprechung

negativen Integration aus. Im Extremfall führt die Verknüpfung legislativer mit judikativer Politik dazu, dass letztere erstere völlig ersetzt. Eine Entscheidung im Legislativprozess ist dann nicht mehr notwendig, weil Richterrecht bereits besteht. Hierzu finden sich immer wieder Beispiele in der Literatur, wenn auch keine systematische Übersicht solcher Fälle zu existieren scheint (3.1). Des Weiteren eignet sich der Kontext judikativer Politik für die Kommission, um die Verhandlungen im Ministerrat strategisch in Richtung auf negative Integration zu beeinflussen. Das zeige ich anhand früherer Arbeiten (Schmidt 2000, 2001a, 2001b). Die Kommission kann entweder mit judikativer Politik des EuGH drohen und damit die Annahme ihrer Vorschläge im Ministerrat als »kleineres Übel« darstellen (3.2), oder sie kann einzelne Mitgliedstaaten gezielt mit exekutiver oder judikativer Politik unter Druck setzen, sodass diese ihre Politik ändern und in einem zweiten Schritt im Ministerrat die Vorhaben der Kommission unterstützen (»teile und herrsche«; 3.3). Angesichts ihrer beschränkten Ressourcen, der eigenen politischen Schwerpunktsetzung und der aus ihrer Sicht weitgehend ungesteuerten Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH, die zu einem großen Teil auf Vorabentscheidungsverfahren beruht, kann eine solche Art der strategischen Nutzung von Richterrecht nicht die einzige Art der Beeinflussung sein. Deshalb wird in einem letzten Schritt (3.4) als Beispiel für eine allgemeine Verknüpfung legislativer mit judikativer Politik die kürzlich verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie diskutiert. Da es um die Bedeutung judikativer für legislative Politik geht, werden Beispiele, in denen aufgrund fehlender Rechtsprechung keinerlei Bedeutung judikativer für legislative Politik besteht, nicht diskutiert.

3.1 Judikative statt legislativer Politik

Nur kurz erwähnt werden sollen Fälle, in denen Richterrecht des EuGH Beschlüsse des Ministerrates völlig ersetzt hat (Pescatore 1983: 568). Ein Beispiel hierfür findet sich bei Stein: Nach einem EuGH-Urteil (C-293/83) nahm die Kommission aus einem Richtlinienvorschlag zur Freizügigkeit Regelungen zum Aufenthaltsrecht von Studenten heraus, da diese bereits durch den EuGH ge-

regelt worden waren (Stein 1986: 638). In derart gelagerten Fällen beschränkt sich die Rolle der Kommission darauf, Vorschläge für Sekundärrecht an den Ministerrat und das EP entweder zurückzuziehen oder gar nicht erst zu unterbreiten, um so einen eventuellen Widerspruch zwischen dem Richterrecht und sekundärrechtlichen Bestimmungen zu verhindern.

Dafür gibt auch die Rechtsprechung zum Artikel 141 EGV, der das gleiche Entgelt für Männer und Frauen vorsieht, ein Beispiel (Fenwick/Hervey 1995: 448; Pierson 1996: 150). Der Gerichtshof hat auf dieser Basis die Rechte der Frauen gestärkt und beispielsweise in seinem Kowalska-Urteil festgestellt, dass bestimmte Vorschläge der Kommission zur Regelung der Teilzeitarbeit bereits aus diesem Vertragsartikel folgen (More 1991: 63f.). In diesem Fall zog die Kommission ihren früheren Vorschlag zurück. Auch hier ersetzte also judikative Politik legislative Politik direkt. Deutlich wird an diesem Beispiel auch, dass judikative Politik neben negativer auch positive Integration fördern kann, wenn sich im Vertrag entsprechende Vorschriften finden. Hierfür ist die Gleichstellung von Frauen und Männern allerdings das wichtigste Beispiel, da der Vertrag vor allem eine Wirtschaftsverfassung ist.

3.2 Offene Drohungen: Die Wahl des kleineren Übels

Ihren privilegierten Zugang zu judikativer Politik kann die Kommission strategisch nutzen, um auf das Abstimmungsverhalten einzelner Mitgliedstaaten Einfluss zu nehmen. Dies gelingt, weil die Kommission mit ihren verschiedenen Kompetenzen die Rückfallposition der Mitgliedstaaten einseitig verändern kann, indem sie mit judikativer Politik droht. Verglichen mit dem vorherigen Status quo einer fortbestehenden nationalen Zuständigkeit wird Nicht-Einigung dadurch für die Mitgliedstaaten sehr viel kostspieliger. Die Kommission profitiert hier von der direkten Wirkung und dem Vorrang des europäischen Rechts sowie von der größeren Unabhängigkeit des Gerichtshofs.

Auf diese Weise kann die Kommission Vorschläge im Ministerrat durchsetzen, die sonst keine Chance auf Annahme hätten. Dies gelingt, da die Kommission den widerstrebenden Regierungen damit droht, andernfalls eine für sie nachteiligere Situation herbeizuführen (Scharpf 2000, Abb. 9.1). Angesichts dieser Drohung ziehen die Regierungen die Annahme des Vorschlags als »Wahl eines kleineren Übels« vor. Im Folgenden zeige ich anhand der *Elektrizitätsliberalisierung* in den Neunzigerjahren, wie die Kommission durch die Androhung eines »Worst-Case«-Szenarios im Rat ein positives Votum herbeiführen kann (siehe hierzu Schmidt 1998: 183–272).

Kurz nachdem die Kommission Anfang der Neunzigerjahre konkrete Pläne für die Liberalisierung der Elektrizitäts- und Gassysteme entwarf, initiierte sie 1991 Vertragsverletzungsverfahren gegen die bestehenden Ein- und Ausfuhrmonopole für Elektrizität und Gas in zehn Mitgliedstaaten (Slot 1994: 525). Als politisch kontroverse Fälle wurden die Verfahren nur langsam verfolgt und erst 1994 beim EuGH eingereicht. Zu diesem Zeitpunkt waren nur noch fünf Mitgliedstaaten betroffen (Spanien, Frankreich, Italien, Irland und die Niederlande), da andere Mitgliedstaaten die Beschuldigungen der Kommission hatten zurückweisen können oder ihre nationale Situation an die Forderungen angepasst hatten.

Die Mitgliedstaaten wurden durch diese Verfahren erheblich unter Druck gesetzt, obwohl die Aufhebung der Ein- und Ausfuhrmonopole an den bestehenden Energieversorgungsmonopolen in den Mitgliedstaaten wenig geändert hätte. Aber als erste Anwendung des Vertrages auf die nationalen Energieversorgungsmonopole machten die Fälle deutlich, dass anstelle einer gesteuerten Elektrizitätsliberalisierung auch eine ungesteuerte Liberalisierung über den Gerichtshof erfolgen konnte. Implizit wurde also mit vom EuGH gesetztem Richterrecht gedroht. Angesichts dieser Gefahr entschloss sich Frankreich, seine vorherige Position der strikten Opposition aufzugeben und im Ministerrat, wo ein Liberalisierungsvorschlag der Kommission diskutiert wurde, konstruktiv an einer Lösung mitzuarbeiten. Frankreich machte mit dem sogenannten Al-einkäufersystem einen Alternativvorschlag, mit dem wettbewerbliche Elemente in das französische Elektrizitätsversorgungssystem leichter einzuführen waren. Als größter Stromexporteur der Gemeinschaft, von dessen Lieferungen einige Mitgliedstaaten abhängig sind, hatte sich Frankreich zuvor in einer guten Lage gesehen, den Kommissionsvorschlag einfach zu blockieren. Diese festgefahrene Situation geriet aber mit der Kommissionsdrohung in Bewegung, da eine ungesteuerte Liberalisierung für alle Akteure nachteiliger als eine legislative Einigung gewesen wäre. Angesichts der Gefahr einer fallweisen, richterrechtlichen Aufhebung der bestehenden Monopole, die zu einer sehr fragmentierten und unsicheren Rechtslage geführt hätte, erschien ein geordneter, gemeinsamer Übergang zu einer vertragskonformen Politik vorteilhafter. Schließlich konnte man sich Mitte 1996 nach langen Verhandlungen im Rat auf einen Kompromiss einigen, noch bevor das EuGH-Urteil erfolgt war. Die Regierungen durften darauf vertrauen, dass der EuGH in seinem Urteil wahrscheinlich nicht einer soeben nach langen Konflikten verabschiedeten Richtlinie völlig widersprechen würde.

Die »Wahl des kleineren Übels« funktioniert, weil judikative Politik durch die Mitgliedstaaten legislativ nur schwer rückgängig zu machen ist. Da die Mitgliedstaaten den EG-Vertrag, der die Rückfallposition bildet, nur einstimmig ändern können, kann eine Minderheit und im Extremfall sogar eine einzelne Regierung gemeinsam mit der Kommission die zukünftige Politik bestimmen – solange

der EuGH die zugrundeliegende Rechtsinterpretation stützt, sollte er angerufen werden. Zwar können die Mitgliedstaaten versuchen, auf die Kommission Einfluss zu nehmen, sodass diese umstrittene Verfahren nicht oder nur langsam verfolgt. Der sehr langsame Verlauf der Vertragsverletzungsverfahren von 1991 bis 1997 spricht für einen solchen Druck der Regierungen auf die Kommission. Aber verhindern konnten die Regierungen die Verfahren nicht. Damit hätte man die Glaubwürdigkeit der Kommission als unabhängige Hüterin der Verträge gefährdet. Zudem konnte die Anwendung des EG-Vertrages nicht sicher ausgeschlossen werden, da private Akteure ebenso Verfahren einleiten können.

Aufgrund der Einleitung der Vertragsverletzungsverfahren verhandelten die Mitgliedstaaten im Ministerrat in einer Situation der Rechtsunsicherheit über ihre verbleibenden Kompetenzen und damit über die Rückfallposition. Allerdings ist die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch für die Kommission kaum vorhersagbar. So stellte sich der EuGH in seinen Energieurteilen vom Oktober 1997 (C-157-160/94) schließlich stärker als erwartet auf die Seite der Mitgliedstaaten und versetzte den Liberalisierungsbemühungen der Kommission damit einen schweren Schlag. Hätten die Mitgliedstaaten diese Rechtsprechung vorhergesehen, wären sie im Ministerrat wahrscheinlich nur zu einer weniger weitreichenden Richtlinie bereit gewesen.

Verschiedene andere europäische Politikentscheidungen können als »Wahl des kleineren Übels« konzeptualisiert werden. So wurde die Fusionskontrollverordnung nach dem Philip-Morris-Urteil angenommen, das die Situation für staatliche und private Akteure so verschlechtert hatte, dass eine Übertragung der Fusionsverordnungsrechte an die Kommission vorteilhafter erschien (Bulmer 1994; Dehousse 1998: 83). Auch die Einigung im Ministerrat auf die Güterverkehrsliberalisierung (Héritier 1997) kam zustande, nachdem der Gerichtshof den Ministerrat in einem vom Europäischen Parlament angestrebten Verfahren wegen seiner Untätigkeit in der europäischen Verkehrspolitik verurteilt hatte. Daraufhin mussten alle Akteure befürchten, dass die Liberalisierung direkt über die Gerichte durchgesetzt werden würde (Young 1994: 15).

Die Kommission kann den Ministerrat auch durch die Androhung von Geldstrafen unter Druck setzen, wie die Luftverkehrsliberalisierung zeigt. Die Kommission drohte nach dem Nouvelles-Frontières-Urteil des EuGH von 1986 mit kartellrechtlichen Entscheidungen, woraufhin der Ministerrat zwei Verordnungen zur Liberalisierung im Dezember 1987 annahm (Strivens/Weightman 1989: 560; Argyris 1989: 10; Button 1992: 155).

Dass die Rückfallposition der Mitgliedstaaten in den Verhandlungen ohne deren Zutun verändert werden kann, liegt vor allem am Gerichtshof und seiner Unabhängigkeit. Ohne besondere Rücksicht auf die Interessen der Regierungen kann dieser auch bisher rein national geregelte Bereiche der Geltung des euro-

päischen Rechts unterwerfen. Dies können die Regierungen nicht verhindern. Allerdings können sie durch die rechtzeitige Verabschiedung von Sekundärrecht hoffen, die Interpretation des EuGH zu beeinflussen (Everling 1984: 232).

3.3 »Teile und herrsche« als Strategie

Bei der Strategie des »kleineren Übels« verändert die Kommission die Rückfallposition der Verhandlungen im Ministerrat. Die Kommission hat noch eine weitere Möglichkeit, aktiv den Hintergrund judikativer Politik zu nutzen, um legislative Politik voranzutreiben. Die Kommission kann auch mit ihren wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen in einzelnen Mitgliedstaaten unmittelbar Veränderungen bewirken. Antworten die betroffenen Mitgliedstaaten nicht mit nationalen Reformen auf diese exekutiven, wettbewerbsrechtlichen Maßnahmen, muss der Gerichtshof entscheiden. Insofern beruht also diese Strategie auch auf judikativer Politik. Durch die nationalen Reformen ändert sich der Idealpunkt dieser Mitgliedstaaten – während sie zunächst gegen die Maßnahmen der Kommission waren, sprechen sie sich nach erzwungenen nationalen Reformen dafür aus. Für »teile und herrsche« ist die Liberalisierung der Bodenabfertigung auf Flughäfen ein gutes Beispiel. In diesem Fall widersetzte sich zunächst eine ausreichende Anzahl an Mitgliedstaaten der Liberalisierung, sodass der Kommissionsvorschlag im Ministerrat keine Chance auf Verwirklichung gehabt hätte. Durch exekutive Maßnahmen des Wettbewerbsrechts konnte die Kommission jedoch bei einigen der ursprünglichen Gegner nationale Änderungen erreichen, woraufhin die Richtlinie im Ministerrat gegen die Stimmen Deutschlands und Österreichs angenommen wurde (Schmidt 1998: 286–292). Wichtig für den Erfolg von »teile und herrsche« ist, dass die Kommission die Mitgliedstaaten nicht nur zu Änderungen bewegt, sondern sie darüber hinaus als Koalitionspartner für eine gemeinschaftsweite Regelung gewinnt.

Beide Strategien unterscheiden sich dadurch, dass die Kommission bei »teile und herrsche« nationale Änderungen veranlasst, auf die in einem zweiten Schritt eine europaweite Regelung erfolgt. Bei der »Wahl des kleineren Übels« steht dagegen eine Drohung im Raum, der die Mitgliedstaaten durch gemeinsames Handeln ausweichen.⁹

Im Kontext der Liberalisierungspolitik gibt es verschiedene Beispiele dafür, dass die Kommission ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen, insbesondere bezogen auf die Genehmigung von Fusionen oder Beihilfen, dazu nutzt, um

⁹ Beide Strategien können auch empirisch gemeinsam auftreten, wie sich an der Elektrizitätsliberalisierung zeigen lässt. Da hier einige Mitgliedstaaten mit nationalen Änderungen auf die Forderungen der Kommission reagiert haben, trägt das Beispiel auch Züge von »teile und herrsche«.

weitergehende nationale Politikveränderungen durchzusetzen. Thatcher (2007) nennt hier die Kopplung nationaler Liberalisierung oder Privatisierung an die Genehmigung von Beihilfen in der italienischen Telekommunikationspolitik, die Genehmigung internationaler Fusionen der Elektrizitätsversorger sowie die Luftverkehr liberalisierung (Thatcher 2007: 193, 216, 231). Inwieweit im Sinne von »teile und herrsche« diese nationalen Veränderungen eine Basis für die Unterstützung von Vorschlägen im Ministerrat waren, müsste jeweils nachgezeichnet werden.

3.4 Verhandlungen im Schatten des Richterrechts: Die Dienstleistungsrichtlinie

Die zwei diskutierten Strategien zeigen, wie die Kommission ihre exekutiven Kompetenzen und ihren Zugang zum Gerichtshof dazu nutzen kann, durch die Androhung judikativer Politik legislative Politik zu erleichtern. Das wird nicht generell der Fall sein. Aber auch über das strategische Handeln der Kommission hinaus spielt die Rechtsprechung des EuGH für die legislative Politik in der EU eine größere Rolle, als dies meistens wahrgenommen wird. In den Politikfeldern der EU, die nicht rein intergouvernemental gestaltet werden, sind Verhandlungen immer eingebettet in einen supranationalen Kontext, der auch die Rückfallposition der Mitgliedstaaten beeinflusst. Das soll nun exemplarisch am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie dargelegt werden.

Für das Sekundärrecht im großen Bereich des Binnenmarktes sind die vier Freiheiten des Vertrages grundlegend. Die Diskussion über die Veränderung der Warenverkehrsfreiheit ist hierauf bereits eingegangen. Während vor den Urteilen *Dassonville* und *Cassis de Dijon* die Mitgliedstaaten zunächst durch Sekundärrecht (Harmonisierung) die Grundlagen schaffen mussten, bevor ein Wirtschaftsbereich in den Binnenmarkt überführt werden konnte, stellte sich die Situation nach dieser neuen Rechtsprechung völlig anders dar. Seitdem gilt zunächst die Vermutung, dass die Mitgliedstaaten ihre unterschiedlich regulierten Produkte gegenseitig anerkennen. Der Binnenmarkt existiert also bereits, weil eine zugrunde liegende einheitliche Regulierung nicht mehr verlangt werden kann. Allerdings wird den Mitgliedstaaten zugestanden, in begründeten Fällen Ausnahmen vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zu reklamieren und EU-ausländischen Anbietern die Regeln des Tätigkeitslandes aufzuerlegen.

Indem der Vertrag – beziehungsweise die Interpretation des EuGH – Ausnahmen für hohe nationale Regulierungen vorsieht, besteht die Gefahr einer fortdauernden Marktfragmentierung, der dann durch die Annahme einer Richtlinie im Ministerrat begegnet werden soll (Scharpf 1998: 134; Genschel 2000). Räumen die Kommission und der Gerichtshof einigen Mitgliedstaaten das Recht

ein, national beispielsweise höhere Umweltstandards festzuschreiben, wird hierdurch der gemeinsame Markt gestört. Damit sind diejenigen Mitgliedstaaten, die höhere Standards bevorzugen, im Ministerrat in einer besseren Verhandlungsposition. Unter diesen institutionellen Bedingungen werden wahrscheinlich höhere Standards verabschiedet werden, um neue Handelsbarrieren zu verhindern, ähnlich dem »California effect« (Vogel 1995: 5–8; Golub 2000).

Je nachdem ob die Freiheiten breit (im Sinne einer allgemeinen Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung) oder eng (mit dem Einräumen des Rechts zur Reklamation nationaler Ausnahmen) interpretiert werden, verschiebt sich in der legislativen Politik also die Verhandlungsposition der Beteiligten. Zum Verständnis der Dienstleistungsrichtlinie ist es deshalb zunächst wichtig, sich die Interpretation der Dienstleistungsfreiheit durch den EuGH anzuschauen.

Im Vertrag wird die Dienstleistungsfreiheit ausdrücklich auf »vorübergehende« Leistungen beschränkt, »und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt« (Art. 50 EGV). Zwar wandte der EuGH bereits im Urteil van Binsbergen (C-33/74) die Idee eines Beschränkungsverbotes auf die Dienstleistungsfreiheit an, wonach die vom Tätigkeitsland auf vorübergehende Tätigkeiten angewandten Regeln nicht so weitgehend sein dürfen, dass es tatsächlich zu einer Beschränkung der Dienstleistungserbringung kommt. Hierdurch wurde also noch vor dem Cassis-de-Dijon-Urteil die gegenseitige Anerkennung der Herkunftslandregulierung für die Dienstleistungsfreiheit (in Grenzen) etabliert. Allerdings legte der EuGH die Dienstleistungsfreiheit traditionell sehr viel restriktiver als die Warenverkehrsfreiheit aus (Randelzhofer/Forsthoft 2001, Rz. 35; Hatzopoulos 2000: 63f.; Roth 2002: 20; Davies 2007: 14).

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Rechtsprechung zur Arbeitnehmerentsendung. Der EuGH sprach hier Frankreich im Fall Rush Portuguesa (C-113/89) das Recht zu, seinen Mindestlohn auch auf vorübergehend entsandte Arbeitnehmer aus Portugal anzuwenden. Auf dieser Grundlage wurde dann die Entsenderichtlinie (96/71/EG) verabschiedet. In jüngster Zeit scheint der EuGH allerdings in seinen Urteilen eine liberalere Linie zu verfolgen. Die Notwendigkeit, Beschränkungen des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels auszuräumen, wird stärker in den Vordergrund gestellt. So verzichtete der EuGH 2003 im Fall Schnitzer (C-215/01) darauf, die vorübergehende Natur der Dienstleistungsfreiheit (in Abgrenzung zur dauerhaften Tätigkeit, die von der Niederlassungsfreiheit erfasst wird) herauszustellen. In einem späteren Fall betonte der EuGH, dass »all services that are *not* offered on a stable and continuous basis from an established professional base in the Member State of destination constitute provision of services within the meaning of Article 49 EC« (Hatzopoulos/Do 2006: 929, Hervorhebung im Original).

Damit können Dienstleistungen entweder über eine Niederlassung im entsprechenden Mitgliedstaat (nach den dort herrschenden Regeln!) oder aber ebenso dauerhaft grenzüberschreitend erbracht werden. Während in Literatur und Rechtsprechung bisher die Meinung vorherrschte, dass dauerhaft grenzüberschreitend erbrachte Dienstleistungen nach den Regeln des Tätigkeitslandes (ebenso wie bei einer Niederlassung) zu erfolgen hätten, scheint sich der EuGH mittlerweile von dieser Interpretation zu lösen. Gleichzeitig hat die Zahl der die Dienstleistungsfreiheit betreffenden Fälle erheblich zugenommen. Während zwischen 1995 und 1999 nur 40 Fälle den Gerichtshof erreichten, waren es zwischen 2000 und 2005 schon 140 Fälle (Hatzopoulos/Do 2006: 923).

In diese sich abzeichnende Veränderung der Rechtsprechung hinein erfolgte der Kommissionsvorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie Anfang 2004. Dienstleistungen waren ebenso wie Waren bereits Teil des Binnenmarktprogramms der frühen Neunzigerjahre, jedoch blieb der Handel mit Dienstleistungen weit hinter ihrer Bedeutungszunahme in den nationalen Volkswirtschaften zurück. In der Folge des Binnenmarktprogramms gelang es nur für spezielle Bereiche, beispielsweise Finanzdienstleistungen, Richtlinien zu verabschieden. Durch die restriktive Rechtsprechung des EuGH zur Dienstleistungsfreiheit konnte eine generalisierte Vermutung zugunsten der gegenseitigen Anerkennung nicht als Grundlage für den Binnenmarkt dienen.

Da sich die Verabschiedung sektorspezifischer Richtlinien als äußerst zeitaufwendig herausstellte, versuchte die Kommission, mit der Dienstleistungsrichtlinie durch einen sektorübergreifenden Ansatz den Dienstleistungsbinnenmarkt zu verwirklichen. Etwa 50 Prozent der Wirtschaftsaktivität der Mitgliedstaaten sollten von dieser Richtlinie betroffen sein.¹⁰ Der ursprüngliche Vorschlag nahm nur Glücksspiele sowie öffentliche Dienstleistungen ohne Profitinteresse (etwa Bildung, Kultur) aus. Gesundheitsdienstleistungen und soziale Dienste wurden dagegen einbezogen. Zur Verwirklichung des Binnenmarktes schlug die Richtlinie das Herkunftslandprinzip vor: Die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, in anderen Mitgliedstaaten regulierte Dienstleistungen als äquivalent zu ihren eigenen Dienstleistungen anzuerkennen. Dazu wurden die ihnen bis dahin vom EuGH in der Rechtsprechung eigentlich zugestandenen Möglichkeiten, Regeln des Tätigkeitslandes aufzuerlegen, also radikal beschnitten. Da die Richtlinie ebenso die Durchsetzung der Niederlassungsfreiheit wie der Dienstleistungsfreiheit zum Ziel hatte, enthielt sie auch weitgehende Verpflichtungen, unverhältnismäßige nationale Vorschriften abzuschaffen. Insgesamt hatte der Vorschlag also ein erhebliches Deregulierungspotenzial, was der zuständige Kommissar Bolkestein auch deutlich zur Kenntnis gab:

10 Bericht des European Industrial Relations Observatory: <www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/07/feature/eu0407206f.html> (24.7.2007)

We cannot expect European businesses to set the global competitiveness standard or to give their customers the quality and choice they deserve while they still have their hands tied behind their backs by national red tape, eleven years after the 1993 deadline for creating a real Internal Market. Some of the national restrictions are archaic, overly burdensome and break EU law. Those have simply got to go. A much longer list of differing national rules needs sweeping regulatory reform.¹¹

Die öffentliche Auseinandersetzung, die auf diesen Vorschlag folgte, ist bekannt. Während der Binnenmarkt in der öffentlichen Meinung bis dahin ein Schattendasein fristete, wurde die politische Auseinandersetzung um die Dienstleistungsrichtlinie äußerst engagiert geführt und resultierte nicht zuletzt in der Ablehnung des Verfassungsvertrages in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden (Howarth 2007: 94; Maatsch 2007). Der »permissive Konsensus«, auf dem die europäische Integration beruht, wurde damit nachhaltig gefährdet (Schäfer 2006). Insofern überrascht, dass innerhalb der Kommission überhaupt die notwendige Zustimmung für diesen Vorschlag erreicht werden konnte.¹² Die zuständige Binnenmarktgeneraldirektion hatte das Vorhaben vor seiner Veröffentlichung mit den Mitgliedstaaten beraten und dabei keine Hinweise auf das Ausmaß des Widerstandes erlangt (Nicolaidis/Schmidt 2007: 722). Ein wichtiges Argument für die Dienstleistungsrichtlinie war zudem, dass hierdurch lediglich die Rechtsprechung des EuGH zur Dienstleistungsfreiheit kodifiziert werde. Die Richtlinie verdeutliche den bestehenden *acquis communautaire* für Unternehmen und erhöhe so die Rechtssicherheit, wurde kommissionsintern argumentiert. Aus dieser Sicht sollte der Legislativprozess also lediglich die bereits vollzogene judikative Politik aufarbeiten.

Betrachtet man die Rechtsprechung zur Dienstleistungsfreiheit, erscheint der Vorschlag für eine Dienstleistungsrichtlinie jedoch als eine deutliche Radikalisierung (Witte 2007: 9f.). Bis zur Jahrtausendwende sprach der EuGH den Mitgliedstaaten weitgehende Rechte zur Auferlegung des Tätigkeitslandprinzips zu (Hatzopoulos 2000). Dies ändert sich in den letzten Jahren (Hatzopoulos/Do 2006). Diese in Entwicklung befindlichen Veränderungen griff die Kommission in ihrem Vorschlag auf und radikalisierte sie, vergleichbar wie sie das bereits mit dem Binnenmarktprogramm, aufbauend auf dem Cassis-de-Dijon-Urteil, getan hatte (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994).

Angesichts der erheblichen politischen Proteste war ein Kompromiss zur Dienstleistungsrichtlinie nur dergestalt möglich, dass das Herkunftslandprinzip gestrichen wurde. Stattdessen wird nur noch von der Ermöglichung der Dienstleistungsfreiheit gesprochen. Allgemein räumt die endgültige Dienstleistungs-

11 Rapid press release IP/04/37, 13.1.2004: Services: Commission proposes Directive to cut red tape that stifles Europe's competitiveness.

12 Ich danke Ivo Maes für diesen Hinweis.

richtlinie dem Tätigkeitslandprinzip eine größere Bedeutung ein. Allerdings enthält sie in Art. 16 auch eine Liste mit Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten Dienstleistungsanbietern nicht die Tätigkeitslandregeln vorschreiben dürfen. Damit gilt hier – durch die Hintertür – doch das Herkunftslandprinzip, denn eine Harmonisierung ist ja nicht erfolgt.

Wie sich die Dienstleistungsrichtlinie letztlich auswirken wird, ist schwer vorherzusagen. Deutlich ist aber, dass der Kompromiss teils als Rückschritt hinter die Rechtsprechung des EuGH wahrgenommen wird (Editorial Comments 2006). Damit wird fraglich, wie die Kommission in zukünftigen Fällen reagieren wird, wenn Richterrecht mehr Integration bietet, als der Legislativprozess verspricht. Wird sie nach der Erfahrung der Dienstleistungsrichtlinie beispielsweise im Bereich der Niederlassungsfreiheit darauf verzichten, den durch Richterrecht geformten *acquis communautaire* zu kodifizieren? Mehr noch als bei der Dienstleistungsfreiheit ist es in diesem Bereich durch die Rechtsprechung des EuGH in den letzten Jahren zu einer sehr weitgehenden Geltung des EG-Vertrages gekommen (Trefil 2003), was es Unternehmen erlaubt, sich die »günstigste Rechtsordnung« (Steindorff 1999) auszuwählen. Interessant in dieser Hinsicht wird auch der angekündigte Legislativprozess für Gesundheitsdienstleistungen, für den der EuGH bereits durch judikative Politik weitgehende Vorentscheidungen getroffen hat (Greer 2006; Hatzopoulos 2002; Martinsen 2005; Slot 2003; Steyger 2002).

Deutlich wird am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie, wie judikative und legislative Politik interagieren, auch jenseits spezieller Fälle, in denen die Kommission ihren Zugang zu judikativer Politik nutzt, um Legislativvorhaben direkt strategisch zu beeinflussen. Dabei kann sich die Kommission ebenso wenig wie die Mitgliedstaaten sicher sein, wie sich der EuGH letztlich stellen wird. Im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie wurde dies deutlich am Vorhaben der Kommission, die Bedingungen zur Entsendung von Arbeitnehmern im Vergleich zur Entsenderichtlinie zu lockern. Aufgrund des Protestes wurde dieser Plan im Kontext der Dienstleistungsrichtlinie fallen gelassen. Um dennoch eine Lockerung voranzutreiben, begann die Kommission 2004 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik, da diese von entsandten Arbeitnehmern eine Postanschrift des versendenden Unternehmens sowie eine deutsche Übersetzung der relevanten Arbeitsunterlagen (Arbeitsvertrag, Arbeitszeiten und Lohn) verlangte (FAZ, 14. Juni 2007). Damit wollte die Bundesrepublik dem Missbrauch in diesem Bereich entgegenwirken. Die Kommission wertete die Maßnahmen aber als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit. In seinem Urteil vom Juli 2007 urteilte der EuGH dagegen, dass die Dienstleistungsfreiheit nicht dem deutschen Interesse an ausreichenden Kontrollen entgegenstehe (C-490/04). Abzuwarten bleibt, wie sich dieses Urteil auf die Europäische

Kommission auswirkt. Diese hatte erst im Juni 2007 eine Mitteilung veröffentlicht, in der sie die übermäßigen Kontrollen der Mitgliedstaaten bei der Entsendung kritisierte und ihre eigene rechtliche Interpretation darstellte, die deutlich weniger restriktiv als die des EuGH war.¹³

4 Schlussbemerkung

Positive und negative Integration sind in der Europäischen Union nicht gleichermaßen leicht zu verwirklichen. Hinter der institutionellen Bevorzugung der negativen Integration steht die Möglichkeit, diese über judikative Politik durchzusetzen. In diesem Aufsatz habe ich gezeigt, wie judikative und legislative Politik in der Europäischen Union interagieren. Aufgrund des großen Stellenwerts judikativer Politik für den Fortgang der europäischen Integration bildet die Rechtsprechung des EuGH fast immer den Kontext, in dem legislative Politik verhandelt wird. Dennoch beziehen politikwissenschaftliche Analysen den Stand der Rechtsprechung in den verschiedenen Politikfeldern selten mit ein.

Wie ich gezeigt habe, kann judikative Politik im Extremfall legislative Politik völlig ersetzen. Teilweise vermag die Kommission durch ihren privilegierten Zugang zu judikativer Politik, unter Umständen zusammen mit eigenen exekutiven Maßnahmen, legislative Politik strategisch zu beeinflussen. Aufgrund der begrenzten Ressourcen der Kommission und der großen Zahl von Vorabentscheidungsverfahren, durch die die Rechtsprechung des EuGH weiterentwickelt wird, dürfte die Interaktion meistens aber in einer Verknüpfung legislativer mit judikativer Politik bestehen. Hierfür ist die Dienstleistungsrichtlinie ein gutes Beispiel. Letztlich ist ausschlaggebend, wo der EuGH die Grenzen der Grundfreiheiten beziehungsweise des Wettbewerbsrechts zieht und damit zwischen gemeinschaftsrechtlicher und nationaler Kompetenz entscheidet. Je nachdem wie dies geschieht, werden die Kommission oder die Mitgliedstaaten gestärkt, hat die Kommission eventuell gar kein Interesse mehr an sekundärrechtlichen Regelungen, wenn diese wie im Fall der Dienstleistungsrichtlinie hinter dem zurückzubleiben drohen, was der EuGH bereits durch judikative Politik an Integration realisiert hat.

Aufgrund bestimmter Charakteristika, so das Argument, spielt Rechtsunsicherheit auf der europäischen eine größere Rolle als auf der nationalen Ebene.

13 Communication from the Commission: Posting of workers in the framework of the provision of services – maximising its benefits and potential while guaranteeing the protection of workers; unter <http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/communication_en.pdf> (26.7.2007).

Sekundärrecht ist sehr viel stärker als im nationalen Kontext durch Formelkompromisse geprägt. Aufgrund des Mehrebenencharakters trifft einheitliches europäisches Recht auf heterogene nationale Rechtsordnungen und muss deshalb in seinen Konsequenzen für die unterschiedlichen Mitgliedstaaten übersetzt werden, mit der jeweils offenen Frage, welche Auswirkungen sich hieraus für andere Mitgliedstaaten ergeben. Dadurch handeln Mitgliedstaaten in der legislativen Politik vor einer unsicheren Rückfallposition. Je nachdem wie diese eingeschätzt wird, also beispielsweise inwieweit sie noch von einer Situation nationaler Souveränität beziehungsweise von autonomen rechtlichen Steuerungsmöglichkeiten ausgehen, sind sie einigungsbereiter oder auch nicht.

Damit wird die Frage nach den Determinanten judikativer Politik zu der entscheidenden. Der EuGH kann, ähnlich wie die Kommission, als korporativer Akteur konzeptualisiert werden, der auch bestimmte Eigeninteressen an der Sicherung, dem Ausbau und der Unabhängigkeit seiner eigenen Position verfolgt. Dabei muss er aber durchaus die Interessen der Mitgliedstaaten beachten. Die Principal-Agent-Theorie lehrt, dass der EuGH einen erheblichen Handlungsspielraum hat, weil er lediglich einige, im Extremfall nur einen einzigen Mitgliedstaat durch seine Urteile besserstellen muss, um vor der einstimmig zu erfolgenden Vertragsänderung als Sanktion gefeit zu sein (Kassim/Menon 2003; Tsebelis/Garrett 2001). Das gilt aber nur, solange die Mitgliedstaaten rein inhaltlich orientiert sind und nicht auch Interessen bezogen auf das institutionelle Gleichgewicht der Union vertreten. Ist dies der Fall, muss der EuGH Widerspruch fürchten, da seine Rechtsprechung dann nicht als in Delegation wahrgenommene Konfliktlösung, sondern als Verfolgung einer von den Mitgliedstaaten so nicht gewünschten Politik wahrgenommen wird. Angesichts der Heterogenität der EU-27 ist ein sichtbarer Konsens unter den Mitgliedstaaten über die Richtung und das Ausmaß der Entwicklung der Rechtsprechung aber mehr als unwahrscheinlich.

Der Konflikt um die Dienstleistungsrichtlinie mit dem »Opfer« des Verfassungsvertrages hat gleichzeitig gezeigt, dass Integration durch Recht an seine Grenzen stößt. Insofern sind Kommission und Europäischer Gerichtshof wahrscheinlich gut beraten, auch in den Bereichen, wo durch Richterrecht die Integration gut voranzutreiben ist, wie im Bereich der Niederlassungsfreiheit und der Gesundheitsdienstleistungen, durch sekundärrechtliche Vorschläge einen »Realitätscheck« einzuplanen. Aber diese Legitimationsgrenzen weisen über den vorliegenden Aufsatz hinaus. Hier ging es lediglich darum aufzuzeigen, dass legislative Politik in der EU oft nicht ausreichend verstanden werden kann, wenn nicht der Kontext judikativer Politik miteinbezogen wird.

Auch nationale Politik findet im Kontext der Rechtsprechung statt, die je nach Stellung oberster Gerichte mehr (zum Beispiel in der Bundesrepublik

Deutschland) oder minder (zum Beispiel Großbritannien) prägend wirkt (Abromeit 1995). Inwieweit lässt sich auf supranationaler Ebene von einer neuen Qualität des Zusammenhangs sprechen? Zunächst führt der supranationale Charakter des Systems zu einer im Vergleich zum nationalen Kontext größeren Unabhängigkeit der Judikativen. Während nationale Verfassungen immerhin mit einer qualifizierten Mehrheit noch geändert werden können, ist dies durch das Einstimmigkeitserfordernis der Verträge als Reaktion auf Urteile höchst unwahrscheinlich (Scharpf 2004). Gleichzeitig kann man davon ausgehen, dass nationale Gerichte durch die Einbettung in einen nationalen politischen Diskurs sowohl die Auswirkungen ihrer Urteile als auch deren Legitimität besser abschätzen können. Als Überbau über 27 sehr unterschiedlich strukturierte Politics sind die letztlich nationalen Konsequenzen von Urteilen des EuGH kaum noch abzuschätzen. Dennoch werden an den EuGH viele offene Konflikte delegiert, und er muss sehen, welche Balance er zwischen der Verantwortung für die europäische Integration und seiner ungesicherten Legitimation findet. Frühzeitig hat Weiler den Zusammenhang zwischen dem Intergovernmentalismus des Rates und der supranationalen Rechtsordnung herausgearbeitet (Weiler 1981, 1991). Angesichts der breiten Rezeption überrascht es, wie wenig politikwissenschaftliche Analysen europäischer Entscheidungsprozesse dennoch dieses Richterrecht einbeziehen, so als befände sich die Rechtsordnung der EU nicht auch unabhängig von den Mitgliedstaaten in einem steten Wandel.

Literatur

- Abbott, Kenneth W., et al., 2000: The Concept of Legalization. In: *International Organization* 54, 401–419.
- Abromeit, Heidrun, 1995: Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns. In: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 49–66.
- Alexander, Gerard, 2002: Institutionalized Uncertainty, The Rule of Law, and the Sources of Democratic Stability. In: *Comparative Political Studies* 35, 1145–1169.
- Alter, Karen J., 2001: *Establishing the Supremacy of European Law – The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Argyris, Nicholas, 1989: The EEC Rules of Competition and the Air Transport Sector. In: *Common Market Law Review* 26, 3–32.
- Bellamy, Richard, 2008: The Democratic Constitution: Why Europeans should Avoid American Style Constitutional Judicial Review. In: *European Political Science* 7, 9–20.

- Bleckmann, Albert, 1983: Die Rolle der richterlichen Rechtsschöpfung im Europäischen Gemeinschaftsrecht. In: Gerhard Lüke/Georg Röss/Michael R. Will (Hg.), *Rechtsvergleichung. Europarecht und Staatenintegration*. Köln: Heymanns, 61–81.
- Bulmer, Simon J., 1994: Institutions and Policy Change in the European Communities: The Case of Merger Control. In: *Public Administration* 72, 423–444.
- Button, Kenneth, 1992: The Liberalization of Transport Services. In: Dennis Swann (Hg.), *The Single European Market and Beyond*. London: Routledge, 146–161.
- Conant, Lisa, 2002: *Justice Contained: Law and Politics in the European Union*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Davies, Gareth, 2007: *Services, Citizenship and the Country of Origin Principle*. Mitchell Working Paper Series 2/2007. Edinburgh: Edinburgh Europa Institute.
- Dehousse, Renaud, 1998: *The European Court of Justice*. Houndmills: Macmillan
- Dequech, David, 2001: Bounded Rationality, Institutions, and Uncertainty. In: *Journal of Economic Issues* 35, 911–929.
- Editorial Comments, 2006: The Services Directive Proposal: Striking a Balance between the Promotion of the Internal Market and Preserving the European Social Model? In: *Common Market Law Review* 43, 307–311.
- Eichener, Volker, 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz? In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hg.), *Politik und Technologieentwicklung in Europa: Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlung im Prozeß der Europäischen Integration*. Berlin: Duncker & Humblot, 207–236.
- Eilmannsberger, Thomas, 1999a: Zur Reichweite der Grundfreiheiten des Binnenmarktes Teil 1. In: *Juristische Blätter* 121, 345–367.
- , 1999b: Zur Reichweite der Grundfreiheiten des Binnenmarktes Teil 2. In: *Juristische Blätter* 121, 434–453.
- Everling, Ulrich, 1984: The Member States of the European Community before their Court of Justice. In: *European Law Review* 5, 215–241.
- , 2000: Richterliche Rechtsfortbildung in der EG. In: *Juristenzeitung* 55, 217–227.
- Fenwick, Helen/Tamara K. Hervey, 1995: Sex Equality in the Single Market: New Directions for the European Court of Justice. In: *Common Market Law Review* 32, 443–470.
- Franchino, Fabio, 2005 The Study of EU Public Policy: Results of a Survey. In: *European Union Politics*, 6, 243–252.
- Garrett, Geoffrey, 1995: The Politics of Legal Integration in the European Union. In: *International Organization* 49, 171–181.
- Garrett, Geoffrey/R. Daniel Kelemen/Heiner Schulz, 1998: The European Court of Justice, National Governance, and Legal Integration in the European Union. In: *International Organization* 52, 149–176.
- Genschel, Philipp, 2000: Die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit der EU. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hg.), *Die Problemlösungsfähigkeit der EU*. Baden-Baden: Nomos, 191–207.
- Golub, Jonathan, 2000: Globalization, Sovereignty and Policy-making: Insights from European Integration. In: Barry Holden (Hg.), *Global Democracy: Key Debates*. London: Routledge, 179–201.

- Greer, Scott L., 2006: Uninvited Europeanization: Neofunctionalism and the EU in health policy. In: *Journal of European Public Policy* 13, 134–152.
- Hatzopoulos, Vassilis, 2000: Recent Developments of the Case Law of the ECJ in the Field of Services. In: *Common Market Law Review* 37, 43–82.
- , 2002: Killing National Health and Insurance Systems but Healing Patients? The European Market for Health Care Services after the Judgments of the ECJ in Vanbraekel and Peerbooms. In: *Common Market Law Review* 39, 683–729.
- Hatzopoulos, Vassilis/Thien Uyen Do, 2006: The Case Law of the ECJ Concerning the free Provision of Services. In: *Common Market Law Review* 43, 923–991.
- Héritier, Adrienne, 1997: Market-making Policy in Europe: Its Impact on Member State Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy. In: *Journal of European Public Policy* 4, 539–555.
- , 1999: *Policy-Making and Diversity in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hörl, Björn/Andreas Warntjen/Arndt Wonka, 2005: Built on Quicksand? A Decade of Procedural Spatial Models on EU Legislative Decision-making. In: *Journal of European Public Policy* 12, 592–606.
- Howarth, David, 2007: Internal Policies: Reinforcing the New Lisbon Message of Competitiveness and Innovation. In: *Journal of Common Market Studies* 45, 89–106.
- Iida, Keisuke, 1993: Analytic Uncertainty and International Cooperation: Theory and Application to International Economic Policy Coordination. In: *International Studies Quarterly* 37, 431–457.
- Joerges, Christian, 2005: *Rethinking European Law's Supremacy*. EUI Working Paper LAW No. 2005/12. Florenz: European University Institute.
- Joerges Christian/Florian Rödl, 2008: *Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischen Rechts im Umgang mit dem »sozialen Defizit« des Integrationsprojekts*. ZERP-Diskussionspapier 2/2008. Bremen: Universität Bremen, Zentrum für Europäische Rechtspolitik.
- Kassim, Hussein/Arnand Menon, 2003: The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? In: *Journal of European Public Policy* 10, 121–139.
- Kelemen, R. Daniel, 1995: Environmental Policy in the European Union: The Struggle between Court, Commission and Council. In: Brigitte Unger/Frans van Waarden (Hg.), *Convergence or Diversity? Internationalization and Economic Policy Response*. Aldershot/Brookfield: Avebury, 306–332.
- , 2006: Suing for Europe: Adversarial Legalism and European Governance. In: *Comparative Political Studies* 39, 101–127.
- Leibfried, Stephan, 2005: Social Policy: Left to the Judges and the Markets? In: Helen Wallace/William Wallace/Mark A. Pollack (Hg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 243–278.
- Maatsch, Sönke, 2007: The Struggle to Control Meanings: The French Debate on the European Constitution in the Mass Media. In: *Perspectives on European Politics and Society* 8, 261–280.
- Majone, Giandomenico, 1992: Market Integration and Regulation: Europe after 1992. In: *Metroeconomica* 43, 131–156.
- Martinsen, Dorte Sindbjerg, 2005: Towards an Internal Health Market with the European Court. In: *West European Politics* 28, 1035–1056.

- Mattli, Walter/Anne-Marie Slaughter, 1998: Revisiting the European Court of Justice. In: *International Organization* 52, 177–209.
- More, Gillian, 1991: Severance Pay for Part-Time Workers. In: *European Law Review* 16, 58–64.
- Nicolaidis, Kalypto/Susanne K. Schmidt, 2007: Mutual Recognition »on trial«: The Long Road to Services Liberalization. In: *Journal of European Public Policy* 14, 717–734.
- Pescatore, Pierre, 1983: La carence du législateur communautaire et le devoir du juge. In: Gerhard Lüke/Georg Ress/Michael R. Will (Hg.), *Rechtsvergleichung – Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco*. Köln: Heymanns, 559–580.
- Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective. In: *Comparative Political Studies* 29, 123–163.
- Maduro, Miguel Poyares, 2007: So close and yet so far: the paradoxes of mutual recognition. In: *Journal of European Public Policy* 14, 814–825.
- Randelzhofer, Albrecht/Ernst Forsthoff, 2001: Art. 43 EGV: Das Niederlassungsrecht. In: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hg.), *Das Recht der EU. Kommentar*. München: Beck.
- Rathbun, Brian C., 2007: Uncertainty: Understanding the Multiple Meanings of a Crucial Concept in International Relations Theory. In: *International Studies Quarterly* 51, 533–557.
- Rehder, Britta, 2007: *What Is Political about Jurisprudence? Courts, Politics, and Political Science in Europe and the United States*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-5.pdf>
- Roth, Wulf-Henning, 2002: The European Court of Justice's Case Law on Freedom to Provide Services: Is Keck Relevant? In: Mads Andenas/Wulf-Henning Roth (Hg.), *Services and Free Movement in EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1–24.
- Schäfer, Armin, 2006: Nach dem permissiven Konsens: Das Demokratiedefizit der Europäischen Union. In: *Leviathan* 34, 350–376.
- Scharpf, Fritz W., 1998: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 121–144.
- , 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- , 2004: *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*. MPIfG Working Paper 04/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2006: The Joint-Decision Trap Revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 845–864.
- Schmidt, Susanne K., 1998: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. In: *European Union Politics* 1, 37–61.
- , 2001a: A Constrained Commission: Informal Practices of Agenda Setting in the Council. In: Mark Aspinwall/Gerald Schneider (Hg.), *The Rules of Integration: The Institutional Approach to European Studies*. Manchester: Manchester University Press, 125–146.
- , 2001b: Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42, 173–192.

- Schneider, Harmut, 1996: Zum Funktionswandel der Grundfreiheiten des EGV und zu seinen Auswirkungen auf das nationale Recht. In: *Neue Justiz* 50, 512–515.
- Slot, Piet J., 1994: Energy and Competition. In: *Common Market Law Review* 31, 511–547.
- , 2003: Applying the Competition Rules in the Healthcare Sector. In: *European Competition Law Review* 24, 580–593.
- Stein, Thorsten, 1986: Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als »Integrationsmotor«. In: Heidelberger Hochschullehrer der Juristischen Fakultät der Universität (Hg.), *Richterliche Fortbildung: Erscheinungsformen, Auftrag und Grenzen. Festschrift zur 600-Jahr-Feier der Ruprechts-Karls-Universität Heidelberg*. Heidelberg: Müller, 619–641.
- Steindorff, Ernst, 1999: Centros und das Recht auf die günstigste Rechtsordnung. In: *Juristenzeitung* 23, 1140–1143.
- Steyger, Elies, 2002: National Health Care Systems under Fire (but not too heavily). In: *Legal Issues of Economic Integration* 29, 97–107.
- Stone Sweet, Alec/Thomas L. Brunell, 1998: Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance, in the European Community. In: *American Political Science Review* 92, 63–81.
- Strivens, Robert/Elizabeth Weightman, 1989: The Air Transport Sector and the EEC Competition Rules in the Light of the Ahmed Saeed Case. In: *European Competition Law Review* 10, 557–567.
- Thatcher, Mark, 2007: *Internationalisation and Economic Institutions: Comparing European Experiences*. Oxford: Oxford University Press.
- Trefil, Barbara, 2003: *Die Niederlassungsfreiheit für Gesellschaften in der Rechtsprechung des EuGH und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*. EUI Working Paper LAW No. 2003/9. Florenz: European University Institute.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett, 2001: The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. In: *International Organization* 55, 357–390.
- Vogel, David, 1995: *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vogel, Steven K., 1996: *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Weiler, Joseph H. H., 1981: The Community System: The Dual Character of Supranationalism. In: *Yearbook of European Law* 1, 267–306.
- , 1991: The Transformation of Europe. In: *The Yale Law Journal* 100, 2402–2483.
- Wilks, Stephen, 2005: Competition Policy. Challenge and Reform. In: Helen Wallace/William Wallace/Mark A. Pollack (Hg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 113–139.
- Witte, Bruno de, 2007: *Setting the Scene: How Did Services get to Bolkestein*. Mitchell Working Paper Series 3/2007. Edinburgh: Edinburgh Europa Institute.
- Young, Alasdair R., 1994: *Ideas, Interests and Institutions: The Politics of Liberalisation in the EC's Road Haulage Industry*. Working Papers in Contemporary European Studies 9. Brighton: University of Sussex, Sussex European Institute.

Eine neue Phase der europäischen Integration: Legitimitätsdefizite europäischer Liberalisierungspolitik

Martin Höpner und Armin Schäfer

1 Einleitung

In der Einleitung zu diesem Band haben wir die Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration skizziert und dabei insbesondere den Liberalisierungsbias europäischer Politik betont. Im vorliegenden Kapitel diskutieren wir einen Aspekt dieser Liberalisierungspolitik eingehender. Zwei Beobachtungen dienen uns als Ausgangspunkt. Erstens, seit ungefähr einer Dekade verändern sich die Ziele europäischer Politik. Wir werden aufzeigen, dass sich europäische Liberalisierungspolitik nicht mehr darauf beschränkt, die Diskriminierung ausländischer Anbieter auf nationalen Märkten zu unterbinden und die Institutionen der europäischen Produktions- und Verteilungsregime damit in verstärkten Wettbewerb zu setzen. Stattdessen zielen entscheidende Kommissionsinitiativen und EuGH-Urteile nunmehr auf die Transformation nationaler Institutionen und auf ihre Annäherung an das marktliberale Modell. Nicht mehr der Abbau von Diskriminierungen, sondern die Beseitigung institutioneller Behinderungen der freien Betätigung auf kapitalistischen Märkten ist zum Ziel marktschaffender Politik geworden. Wir sprechen von der dritten, »postcardianischen« Phase der europäischen Wirtschaftsintegration.

Veränderte politische Dynamiken der europäischen Integration sind unser zweiter Ausgangspunkt. Die politischen Folgen eines Integrationsmodus, der nicht länger auf die Koexistenz nationaler Verteilungs- und Produktionsregime, sondern auf deren forcierte Konvergenz setzt, zeichnen sich seit einigen Jahren ab. Eine Reihe umstrittener Integrationsvorhaben scheiterte am Widerstand der Betroffenen. Dies ging mit einem bis dato ungekannten Grad der Politisierung europäischer Entwicklungen einher und – im Ergebnis – mit einer Krise der Europäischen Union. Im Juli 2001 lehnte das Europäische Parlament einen Richtlinienentwurf ab, der nationale Barrieren gegen feindliche Übernahmen beseitigen sollte. Im Dezember 2003 stimmten die Parlamentarier schließlich einer Kompromissfassung der Übernahmerichtlinie zu, die zuvor vom Ministerrat einstimmig beschlossen worden war und Binnenmarktkommissar Bolkestein zufolge »das Papier nicht wert war, auf dem sie geschrieben wurde« (Financial

Times, 18.10.2006: 6; unsere Übersetzung). In den Jahren 2004 bis 2006 provozierte die von der Kommission vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie scharfe Proteste besonders in organisierten Ökonomien wie Österreich, Frankreich und Deutschland. Dem Schicksal der Übernahmerichtlinie nicht unähnlich, erreichte die Kommission lediglich einen Kompromiss, der hinter dem Ziel einer effektiven Liberalisierung der europäischen Dienstleistungsmärkte zurückblieb. Aber nicht nur einzelne Richtlinien mit dem Ziel weiterer Liberalisierung scheiterten, sondern auch der Entwurf einer europäischen Verfassung. In den französischen und niederländischen Referenden des Jahres 2005 fand der Verfassungsvertrag keine Mehrheit. Im französischen Fall hing das nicht zuletzt mit der Diskussion über die Dienstleistungsrichtlinie zusammen (siehe zum Beispiel *Financial Times*, 20.4.2006: 6; *Financial Times*, 30.5.2006: 6). In den Augen vieler Franzosen gilt die EU als einseitig wirtschaftsliberal und unsozial. So bemängelten viele Wähler die sozialpolitische Schieflage des Verfassungsvertrags (dazu im Detail: *European Commission 2005a*). Im Juni 2008 lehnte eine Mehrheit der irischen Wähler den »Lissabon-Vertrag« ebenfalls ab, in den der nur leicht modifizierte Verfassungsvertrag umgetauft worden war. Und eine Serie sozialpolitisch brisanter EuGH-Urteile rief in den Jahren 2007 und 2008 scharfe öffentliche Proteste insbesondere in Schweden, Dänemark, Deutschland und Luxemburg hervor.

Diese Vorgänge betrachten und interpretieren wir durch eine spezifische theoretische Brille: den »Spielarten-des-Kapitalismus-Ansatz« (Streeck 1991; Hall/Soskice 2001). Für die Zwecke dieses Kapitels unterscheiden wir zwei Spielarten des Kapitalismus in Europa: Liberale Marktökonomien und organisierte Ökonomien. Letztere unterscheiden sich von ersteren

1. durch nicht marktförmige Koordination zwischen Unternehmen sowie zwischen den Stakeholdern der Unternehmen;
2. durch einen hohen Grad an Institutionalisierung wirtschaftlichen Handelns, also ein hohes Ausmaß an öffentlichem Einfluss auf private Finanzierungs-, Investitions- und Kaufentscheidungen; und
3. durch ein hohes Maß politisch gesteuerter Redistribution von Marktergebnissen.

Die Spielarten-des-Kapitalismus-Literatur legt nahe, dass die Institutionen nationaler Produktions- und Verteilungsregime nicht isoliert voneinander zu betrachten sind, sondern ihre Funktionalität nur in ihrem spezifischen Zusammenwirken entfalten. Wir gehen zudem davon aus, dass der liberale dem organisierten Kapitalismus im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit prinzipiell weder unter- noch überlegen ist, dass beide Produktionsmodelle aber unterschiedliche Arten von Produktionsstrategien unterstützen und unterschiedliche Verteilungsergebnisse hervorbringen. Die Einnahme dieser Perspektive ist für unsere Argumen-

tation in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Erstens gibt sie uns ein Kriterium an die Hand, das uns erlaubt, zwischen rein technischen und nicht trivialen, politischen Projekten zu unterscheiden. Darauf gründet unsere Fallauswahl. Zweitens hilft uns die eingenommene Perspektive bei der Bewertung der zu diskutierenden Liberalisierungsversuche. Dabei argumentieren wir zurückhaltend und stellen lediglich heraus, dass die von Autoren wie Moravcsik behaupteten Effizienzgewinne europäischer Liberalisierungspolitik alles andere als ausgemacht sind. Dies wiederum, so der weitere Gang unseres Arguments, hat gewichtige Implikationen für die von manchen Teilnehmern der Debatte behauptete (Output-)Legitimität europäischer Liberalisierungspolitik. Zunächst aber verdeutlichen wir, warum die postcardianische Phase der europäischen Integration durch gängige delegationstheoretische Ansätze europäischer Politik nur unzureichend erfasst wird.

2 Die blinde Stelle *agency*-theoretischer Perspektiven

Die gegenwärtige Phase der europäischen Integration, so die Quintessenz unseres Arguments, wird durch Versuche der EU-Akteure gekennzeichnet, hierarchisch administrierte, institutionelle Konvergenz auf das marktliberale Kapitalismusmodell herbeizuführen. Dieses Ansinnen stößt auf Widerstand in den organisierten Ökonomien und führt zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch zwischen ihnen und den EU-Institutionen. Bestehende Integrationstheorien erfassen diese Konflikte nur unzureichend, weil sie überwiegend danach fragen, wie sich der Fortgang der Integration erklären lässt, ohne die Stoßrichtung der EU-Politik ausreichend zu beachten. Die autonomen Handlungsbefugnisse europäischer Akteure erscheinen entweder als bewusst gewähltes Arrangement, mit dem sich die Transaktionskosten der Zusammenarbeit reduzieren lassen, oder als Mechanismus, mit dem nationale Partikularinteressen überwunden werden. In beiden Fällen erscheint die Integration als vorwiegend technische Angelegenheit, als ein Ringen um angemessene Problemlösungen. Legt man dagegen eine politökonomische Perspektive zugrunde, erweist sich die Integration als zutiefst politische Angelegenheit, die über den Bestand nationaler Produktions- und Verteilungsregime entscheidet (siehe auch Hooghe/Marks in diesem Band).

Eine Ursache für das entpolitisierte Verständnis des Integrationsprozesses liegt, wie in diesem Abschnitt gezeigt wird, in der verwendeten Theoriesprache. Ein großer Teil der jüngeren Integrationsliteratur verwendet den Organisations- und Wirtschaftswissenschaften entliehenen *agency*-theoretisches Vokabular und

arbeitet mit dem Begriff der Delegation. Demnach werden Entscheidungskompetenzen an die Kommission und den EuGH abgegeben, um Transaktionskosten zu reduzieren oder nationale Egoismen zu überwinden. Delegation soll Verhandlungen somit effizienter machen und zur Lösung von Kollektivgutproblemen beitragen. Verhandlungen zwischen 27 Ländern nehmen enorme Zeit in Anspruch und werden mit gewisser Wahrscheinlichkeit ergebnislos enden, wenn einstimmige Entscheidungen vonnöten sind. Da die Mitgliedstaaten die EU-Entscheidungen in den meisten Fällen implementieren müssen, gibt es darüber hinaus reichlich Raum für opportunistisches Verhalten und Nichtbefolgung (*non-compliance*). Pollack (2003: 21) schlägt deshalb vor, vier Funktionen der Delegation zu unterscheiden:

1. die Kontrolle der Befolgung von in den Verträgen vereinbarten Handlungsaufgaben,
2. die Bearbeitung des Problems unvollständiger Verträge (und also: Interpretation der Verträge),
3. Expertenwissen,
4. das Ausloten potenzieller neuer Integrationsprojekte (*agenda setting*).

Die Kehrseite des Transfers von Befugnissen liegt darin, dass die Präferenzen der Beauftragten (*agents*) von denen der Beauftragenden (*principals*) abweichen können und somit denkbar ist, dass die entstehenden Kontrollkosten die Effizienzgewinne aufzehren. Mit zunehmender Dauer akkumulieren die Beauftragten Expertenwissen, das die Informationsasymmetrien wachsen und die Kontrolle immer aufwendiger werden lässt (Kiewiet/McCubbins 1991: 25). Die Delegationsentscheidung setzt somit eine Abwägung von Kontrollkosten und Effizienzgewinnen voraus (McCubbins/Noll/Weingast 1987: 247). Die Auftraggeber – so eine weitere Argumentation dieses Literaturzweigs – delegieren Entscheidungsbefugnisse aber nicht nur zur Reduktion von Entscheidungskosten, sondern auch, um die Glaubwürdigkeit ihrer Bindung an bestimmte Politikziele zu untermauern. Im ersten Fall ist die Kontrolle der *agents* zentral, während im zweiten die Selbstverpflichtung des Beauftragenden im Zentrum des Interesses steht.

Beide Perspektiven sind in den letzten Jahren in die integrationstheoretische Literatur eingeflossen. Aus neofunktionalistischer Sicht argumentieren Burley und Mattli (1993), dass der EuGH die Befolgung der von den Mitgliedstaaten beschlossenen Regeln sicherstellt (siehe hierzu Alter 1998). Weil das komplexe System der Europäischen Union unzählige Opportunitätsräume für strategische Defektion eröffnet, ist eine unabhängige Institution zur Sicherstellung der Regelfolgung am besten geeignet. Allerdings ist es dem EuGH gelungen, die Prinzipien des Vorrangs europäischen Primär- und Sekundärrechts gegenüber nationalem Recht sowie der vertikalen und horizontalen Direktwirkung des EU-

Rechts durchzusetzen (Alter 2001: Kapitel 1), sodass er zu einem eigenständigen »Motor der Integration« geworden ist (Pollack 2003: Kapitel 3). Mit der Reduktion von Transaktionskosten allein lässt sich diese Entwicklung nicht erklären. Eine vollständige Kontrolle der supranationalen Akteure ist den Mitgliedstaaten wegen des relativ kurzen Zeithorizonts von Regierungen und intergouvernementaler Koordinationsschwierigkeiten ohnehin nicht möglich. Deshalb betont der Historische Institutionalismus, dass Delegation immer zu Kontrollverlusten führt, die weder vollständig vermieden noch nachträglich behoben werden können (Pierson 1996). Kommission und EuGH verfügen über zahlreiche strategische Optionen zur Auflösung von Blockaden im Ministerrat und zur Weiterentwicklung der Integrationspolitik (Héritier 1999; Schmidt 2000). Diese Argumente beruhen auf der Annahme, dass supranationale Akteure den Transfer von Entscheidungsbefugnissen an die supranationale Ebene beschleunigen, während die davon betroffenen nationalen Regierungen die Kompetenzverlagerung weder antizipieren noch über die Mittel verfügen, sie unter Kontrolle zu bringen.

Im Gegensatz zum Historischen Institutionalismus betonen Argumente in der Tradition des Rational-Choice-Institutionalismus, dass Regierungen die Präferenzen der supranationalen *agents* kennen und sich der daraus resultierenden Konsequenzen bewusst sind. Mitgliedstaaten delegieren, um Kooperationsgewinne einzufahren, die sonst nicht erreichbar wären (Tsebelis/Garrett 2001: 363). Moravcsik (1998: 36) zufolge ist internationale Kooperation der Versuch, die negativen externen Effekte unilateralen Handelns durch politische Koordination zu überwinden. Delegation stellt die dauerhafte Bindung an die aus der Koordination erwachsenden Vereinbarungen sicher. Das könnte im Prinzip auch durch einen sehr hohen Präzisionsgrad der Vereinbarungen hergestellt werden. Letztlich bleiben Verträge wegen der Ungewissheit über zukünftige Ereignisse aber notwendig unvollständig. Angesichts der Unmöglichkeit, alle denkbaren Kontingenzen zu antizipieren, werden supranationale Akteure mit Durchführung und Kontrolle der vereinbarten internationalen Koordination beauftragt. Für Moravcsik ist also die glaubhafte Selbstverpflichtung das Grundprinzip der Delegation.

Noch deutlicher dem Rational-Choice-Ansatz verpflichteten Argumenten zufolge kommt es nur zur Delegation von Kompetenzen an supranationale Akteure, wenn die Sichtweisen der nationalen und supranationalen Akteure – und die der nationalen Akteure untereinander – in lediglich geringem Widerspruch zueinander stehen (Epstein/O'Halloran 1999). Diese Logik überträgt Franchino (2004) auf die europäische Integration und argumentiert, dass sich die Unterschiede zwischen den Kompetenzbefugnissen der Kommission in unterschiedlichen Politikfeldern mit dem Niveau der jeweiligen politischen Uneinigkeit im Rat und der Komplexität der Sachverhalte erklären lassen. Dieser Sicht zufolge

sieht der Rat *agency drift* voraus und setzt deshalb *Ex-ante*-Kontrollen wie die Komitologie und unterschiedliche Umsetzungsregeln ein.

Gemeinsam ist allen Ansätzen, die das *agency*-theoretische Vokabular verwenden, dass sie die Delegation von Entscheidungsbefugnissen als Lösung für Glaubwürdigkeits- und Koordinationsprobleme ansehen: Können die *principals* die *agents* ausreichend kontrollieren und verhalten sich letztere wegen längerer Zeithorizonte umsichtiger als erstere, steigern deren Entscheidungen die Problemlösungsfähigkeit der Politik; ist die Kommission vor allem Hüterin der Verträge oder Regulierungsbehörde, garantiert ihre Unabhängigkeit sachgerechte Entscheidungen; überwacht der EuGH lediglich, dass die aus den Verträgen hervorgehenden Verpflichtungen eingehalten werden, fördern seine Entscheidungen das Gemeinwohl. Kurz, die Delegation von Befugnissen an die Europäische Union verspricht aus dieser Perspektive Wohlfahrtsgewinne, die für die Mitgliedstaaten sonst nicht zu verwirklichen wären.

Unser Argument lautet, dass diese Interpretation zu kurz greift, weil sie nur die Regelungsebene (Mitgliedstaaten versus EU-Akteure), nicht aber die Regelungsinhalte (Regulierung versus Liberalisierung) erfasst. Aus politökonomischer Perspektive sind vor allem die in unterschiedlichen Phasen der Integration verfolgten Ziele relevant. Weder die Kommission noch der EuGH beschränken sich heute noch auf die ihnen ursprünglich zugedachten Aufgaben. Sie sind, so wollen wir zeigen, zu »Motoren der Liberalisierung« geworden, zu Trägern einer Transformation nationaler Produktions- und Verteilungsregime, die sich jenseits der Reduktion von Transaktionskosten zwischenstaatlicher Koordination bewegt und die von delegationstheoretischen Perspektiven nicht erfasst wird. Supranationale Akteure haben Diskriminierungsverbote zur Förderung des gemeinsamen Marktes zu Behinderungsverboten der freien Betätigung auf kapitalistischen Märkten umdefiniert und setzen sie zum gezielten Abbau marktkorrigierender Regulierung ein. »Mehr Europa« impliziert daher häufig eine Stärkung von Marktkräften gegenüber politischen Belangen in den Mitgliedstaaten. Die in diesem Kapitel diskutierten Liberalisierungsvorhaben wären weder als Ergebnis des politischen Prozesses in den Mitgliedstaaten noch als Ergebnis von Verhandlungen zwischen ihnen denkbar gewesen. Wer also zu einem tieferen Verständnis der Integrationsdynamik gelangen will, darf die Augen vor den durch europäische Politik herbeigeführten Prozessen des Wandels der europäischen politischen Ökonomien nicht verschließen. Diesen wenden wir uns nachfolgend zu.

3 Drei Phasen der europäischen Wirtschaftsintegration

Wir untergliedern die Geschichte der europäischen Wirtschaftsintegration in drei Phasen, die sich aus ihren Wirkungen auf die nationalen Kapitalismusmodelle ableiten lassen: die Phasen der Koexistenz, der Konkurrenz und der Konvergenz.¹ Es steht außer Frage, dass sich diese Phasen überlappen und sich deshalb nicht gänzlich separieren lassen. Gleichwohl erlaubt der Wechsel dominanter Ziele der Wirtschaftsintegration ihre analytische Unterscheidung. In der ersten Phase, etwa von der Mitte der Fünfziger- bis zur Mitte der Siebzigerjahre, ging es um die Verwirklichung der Zollunion. Binnenzölle wurden abgeschafft und der Handel zwischen Mitgliedstaaten gefördert. Die Koexistenz unterschiedlicher europäischer Spielarten des Kapitalismus wurde durch die Zollunion nicht infrage gestellt. Die Mitgliedstaaten entwickelten unterschiedliche Instrumente wirtschafts- und sozialpolitischer Regulierung und betrieben ihre Wirtschaftspolitik weitgehend frei von äußeren Einflüssen. Soweit ein Konvergenztrend existierte, beruhte er auf einem Prozess wirtschaftlicher Modernisierung, der – unabhängig von der europäischen Integration – alle entwickelten Industriestaaten betraf (Shonfield 1965). Der autonome Spielraum europäischer Institutionen war gering und darauf beschränkt, die Kompromissbildung zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und, sofern es zu Einigungen kam, über die Einhaltung der Vereinbarungen zu wachen. Die Vorläuferin der heutigen Kommission und der Gerichtshof waren zwar »Wächter der Verträge«, für die Vertiefung der Integration aber von nachrangiger Bedeutung (Moravcsik 1998: Kapitel 2). Mit nationalen Politikzielen stand diese Integrationsphase nicht in Konflikt, sondern wurde vielmehr als Mittel angesehen, sie zu erreichen (Milward/Sørensen 1994: 20–21).

Mit den Dassonville- und Cassis-de-Dijon-Entscheidungen des EuGH begann in den Siebzigerjahren eine zweite Phase, die mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und der mit ihr einhergehenden Anwendung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung an politischer Durchschlagskraft gewann (siehe Alter/Meunier-Aitsahalia 1994). Dieses Prinzip besagt, dass Waren, die in einem Mitgliedsland zugelassen sind, im Prinzip europaweit gehandelt werden können. Dieser Integrationsmodus verringert politische Einigungszwänge, weil er auf einheitliche Standards verzichtet. Zwar sind Ausnahmen möglich; grundsätzlich aber bedeutet das zugrunde liegende Herkunftslandprinzip einen Verzicht auf die Ausübung nationaler Souveränitätsrechte. Welche Waren auf ihrem Hoheitsgebiet gehandelt werden dürfen, unterliegt nicht mehr der abschließlichen Entscheidung der Nationalstaaten.

1 Grundlegend zur Theorie unterschiedlicher Stadien der Wirtschaftsintegration: Balassa (1961).
Vergleiche auch Zilteners (1999) Analyse des Strukturwandels der europäischen Integration.

Ein anderes Merkmal der zweiten Phase besteht darin, dass die europäischen Akteure dem Vertiefungsprozess nicht mehr passiv gegenüberstanden, sondern nunmehr in dessen Zentrum rückten. Ihre rechtlichen und politischen Möglichkeiten geschickt nutzend, wurden sie zu Triebkräften der Integration. Freilich war ihr Handlungsspielraum ungleich über Politikfelder verteilt. Die Asymmetrie zwischen »negativer« (marktschaffender) und »positiver« (marktkorrigierender) Integration prägte den Integrationsprozess (Scharpf 1996; Scharpf in diesem Band). Gleichwohl blieb auch die zweite Phase im Prinzip mit der Fortexistenz unterschiedlicher europäischer Produktions- und Verteilungsregime vereinbar. Zwar wurden die Institutionen der nationalen Kapitalismusmodelle einem verstärkten Wettbewerb ausgesetzt. Soweit sie aber unterschiedliche komparative Wettbewerbsvorteile hervorbrachten und deshalb im Wettbewerb bestehen konnten,² wurde kein systematischer Transformationsdruck erzeugt. Nicht auszuschließen ist sogar, dass freier Wettbewerb auf dem Binnenmarkt die Fokussierung nationaler Volkswirtschaften auf ihre jeweiligen komparativen Vorteile zusätzlich verstärkt – und die Institutionen, auf denen sie beruhen, damit stabilisiert. Dieser Sicht zufolge ziehen hoch regulierte Produktions- und Verteilungsregime bei zunehmender Marktöffnung gezielt Unternehmen an, deren Produktionsstrategien auf langfristiger Koordination aller Produktionsfaktoren beruhen. Hall und Soskice (2001: 57) bezeichnen diesen Effekt als das Streben der Marktteilnehmer nach »institutioneller Arbitrage«. Kurz, nationale Spielarten des Kapitalismus mussten sich in der zweiten Phase in einem verstärkten Wettbewerb behaupten. Die ricardianische Logik komparativer Vorteile³ entschied – was die von der europäischen Integration ausgehenden Einflüsse betrifft – über Stabilität und Wandel nationaler Kapitalismusmodelle.⁴

Eben diese Logik greift gegenwärtig nicht mehr. Nach der weitgehenden Vollendung des europäischen Gütermarktes ist die europäische Integration in den späten Neunzigerjahren in eine dritte Phase eingetreten, in der europäisch induzierter Liberalisierungsdruck direkt auf die Institutionen der organisierten

2 Vergleiche ausführlich Hall und Soskice (2001: 36–44). Grundlegend zu den institutionellen Voraussetzungen der »diversifizierten Qualitätsproduktion« deutscher Spielart: Streeck (1991).

3 Die ökonomische Theorie komparativer Kostenvorteile geht auf David Ricardo (1772 bis 1832) zurück. Demnach vergrößert freier Außenhandel den Wohlstand der beteiligten Volkswirtschaften, weil er deren Fokussierung auf ihre jeweiligen Stärken ermöglicht (und zwar selbst dann, wenn einzelne Volkswirtschaften Kostennachteile bei *allen* gehandelten Gütern aufweisen). Die Spielarten-des-Kapitalismus-Diskussion beschäftigt sich unter anderem mit der Frage, ob und inwiefern unterschiedliche institutionelle Konfigurationen nationaler Volkswirtschaften (vor allem in den Bereichen Arbeitsbeziehungen, Unternehmenskontrolle, Aus- und Weiterbildung) Wettbewerbsvorteile hervorbringen.

4 Diese Aussage bezieht sich ausschließlich auf europäisch induzierten Transformationsdruck. Neben diesem existieren selbstverständlich zahlreiche Faktoren auf nationaler Ebene, die ebenfalls über Stabilität und Wandel von Produktions- und Verteilungsregimen entscheiden.

Kapitalismen zielt. In dieser postricardianischen Phase gilt Olsens (2002: 934) Einsicht nicht mehr, dass »europäische Entwicklungen keine spezifischen Formen institutioneller Adaption diktieren, sondern inländischen Akteuren und Institutionen beachtliche Spielräume belassen« (unsere Übersetzung). Das Ziel entscheidender Kommissionsinitiativen der dritten Phase liegt nicht länger darin, Diskriminierung auf dem Binnenmarkt zu unterbinden und damit auf einen ungehinderten Wettbewerb der nationalen Produktions- und Verteilungsregime hinzuwirken. Stattdessen forciert die Kommission bewusst die »Modernisierung« der europäischen Ökonomien entlang der Grundzüge des angloamerikanischen Kapitalismusmodells. Sie verlässt die ricardianische Welt von Diversität und komparativen Vorteilen und strebt administrierte institutionelle Konvergenz an. Dasselbe gilt für den Europäischen Gerichtshof, der sich vom »Hüter der Verträge« zum potenten und mutigen Gestalter europäischer Politik entwickelt hat.

Zweifellos lösten Entscheidungen der Europäischen Union auch früher Veränderungen in den Ökonomien der Mitgliedsländer aus, vor allem während der zweiten Phase. Wie Scharpf (in diesem Band) zeigt, nutzten Kommission und EuGH die Instrumente der Wettbewerbspolitik, um die Grenzen zwischen wettbewerbsorientierter Privatwirtschaft und gemeinwohlorientierter öffentlicher Grundversorgung einzureißen. Vermeintlich technisch-bürokratische, außerhalb politischen Zugriffs gelegene Entscheidungen stellten sich als Angriffe auf die gemischten Wirtschaftsordnungen der Mitgliedsländer heraus (Scharpf 2006: 853; Scharpf in diesem Band). Der Unterschied zur dritten Phase ist, dass diese Interventionen immer noch dem Leitprinzip der Nichtdiskriminierung folgten. Es ging um die Beseitigung eines *De-facto*-Protektionismus, der der ungehinderten Konkurrenz zwischen Unternehmen unterschiedlicher europäischer Herkunft im Weg stand – freilich ohne Rücksicht darauf, dass einige der beteiligten Gesellschaften die betroffenen Industrien traditionell nicht als privatwirtschaftlich organisierte Sektoren, sondern als Teile der öffentlichen Infrastruktur verstanden wissen wollten. Nunmehr aber, und darüber hinaus, versteht die Kommission unter der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen etwas anderes: *Institutionelle Unterschiede als solche*, so die postricardianische Sicht, behindern den Wettbewerb. Liberale Marktökonomien und organisierte Ökonomien haben integrationspolitisch nicht länger dieselbe Wertigkeit. Letztere gelten als Hindernisse auf dem Weg zur Vollendung der Wirtschaftsunion. Um sie mit rechtlichen und politischen Mitteln infrage zu stellen, greifen Kommission und Gerichtshof auf Instrumente zurück, die während der ersten und zweiten Phase entwickelt und bei der Produktmarktintegration bereits erfolgreich eingesetzt wurden.

Die im nächsten Abschnitt diskutierten Fälle zeigen, dass einige Integrationsvorhaben der letzten Jahre auf administrierte Konvergenz in Richtung des liberalen Marktkapitalismus setzten. Die von der Kommission vorgelegte Fas-

sung der Dienstleistungsrichtlinie hätte grenzüberschreitende Dienstleistungen den Regularien der Herkunftsländer unterstellt und sie damit dem regulatorischen Zugriff der Gemeinwesen entzogen, auf deren Territorien sie erbracht werden; das politische Scheitern dieses Liberalisierungsvorhabens wurde in entscheidenden Teilen durch den EuGH wieder wettgemacht (Fallstudie 1). Die Übernahmerichtlinie zielte auf die Etablierung eines europaweiten Marktes für (freundliche und feindliche) Unternehmensübernahmen (Fallstudie 2). Die von uns diskutierte Serie von EuGH-Urteilen zum Gesellschaftsrecht verbot den Mitgliedsländern, inländische Unternehmen inländischen gesellschaftsrechtlichen Standards zu unterwerfen (Fallstudie 3). Insbesondere die in Fallstudie 1 und 3 diskutierten Vorhaben interpretieren wir als Versuche gezielter Entkoppelung der mitgliedstaatlichen demokratischen Institutionen von den Gegenständen ihrer Regulierung.⁵ Diese Prozesse stellen die Legitimität europäischer Politik infrage und rufen Abwehrreaktionen auf nationaler Ebene hervor.

4 Europäische Liberalisierungspolitik: Drei Fallstudien

4.1 Die Dienstleistungsrichtlinie

Mit diesem Beispiel zeigen wir zunächst, wie Kommission und Gerichtshof nach mehr Liberalisierung streben, als von den Mitgliedstaaten in den Verträgen vereinbart wurde. Tatsächlich, so wird nachfolgend aufgezeigt, handelt es sich bei der von der Kommission vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie um einen Versuch, nationale wirtschaftspolitische Institutionen von den Gegenständen ihrer Regulierung zu entkoppeln. Der Vorschlag führte zum bis heute schärfsten Konflikt zwischen Kommission und der Öffentlichkeit in einigen Mitgliedstaaten. Die Fallstudie zeigt zudem, dass politisch gescheiterte Liberalisierungsvorhaben durch den Europäischen Gerichtshof wieder aufgenommen werden können.

Das Ziel, einen gemeinsamen Dienstleistungsmarkt herzustellen, ist Teil des Binnenmarktprogramms und der aus ihm abgeleiteten Lissabon-Strategie (European Commission 2005b). Es liegt in der Natur der Sache, dass Dienstleistungsmärkte schwieriger zu integrieren sind als Produktmärkte. Während

5 Unserem Verständnis nach sind Institutionen *legitimierte und mit Sanktionsmechanismen ausgestattete Regelwerke*, mit denen Gesellschaften steuernd auf das (in unserem Fall: wirtschaftliche) Handeln ihrer Mitglieder einwirken. Wir betonen dies in Abgrenzung zum teilweise in der Tradition des Rational-Choice-Institutionalismus gebräuchlichen Institutionenbegriff, der stabile strategische Gleichgewichte als Institutionen identifiziert. Uns geht es hingegen um das Recht und um die Fähigkeit europäischer Gemeinwesen, wirtschaftliche Transaktionen auf eigenem Hoheitsgebiet zu regulieren (was scheiternde Steuerungsversuche freilich nicht ausschließt).

materielle Güter exportiert werden können, sind Dienstleistungen in aller Regel ortsgebunden und können häufig nur gehandelt werden, wenn Angebot und Nachfrage am selben Ort zusammenkommen. In Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union⁶ verständigten sich die Mitgliedsländer darauf, dass Anbieter von Dienstleistungen EU-weit gegenüber Inländern nicht diskriminiert werden dürfen. Artikel 50 besagt:

Unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit kann der Leistende zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter *den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt*. (unsere Hervorhebung)

Das hier festgehaltene Prinzip findet sich in Artikel 16 der von der Europäischen Kommission im Januar 2004 vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie (Kom[2004]0002) nicht mehr. Die ersten beiden Absätze dieses Artikels lauten:

- (1) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass *Dienstleistungserbringer lediglich den Bestimmungen ihres Herkunftsmitgliedstaates unterfallen*, die vom koordinierten Bereich erfasst sind. ...
- (2) Der *Herkunftsmitgliedstaat* ist dafür *verantwortlich, den Dienstleistungserbringer und die von ihm erbrachten Dienstleistungen zu kontrollieren, auch wenn er diese in einem anderen Mitgliedstaat erbringt*. (unsere Hervorhebung)

Wie es scheint, wurde die Artikel 50 des EU-Vertrags zugrunde liegende Idee auf dem Weg vom Vertrag zum Richtlinienvorschlag ins Gegenteil verkehrt. Besagte der Wortlaut im Vertrag über die Europäische Union, dass Anbieter den Regularien des Landes unterliegen sollen, in dem sie ihre Dienstleistung erbringen, versuchte die Kommission, die Mitgliedstaaten auf das sogenannte Herkunftslandprinzip zu verpflichten (siehe etwa Kowalsky 2004: 237–238). Die Förderung des Dienstleistungsmarktes sollte also durch strikte Begrenzung der Kontrolle der Mitgliedstaaten über Transaktionen auf eigenen Hoheitsgebieten erreicht werden. Im Prinzip handelt es sich bei dem Herkunftslandprinzip um die Übertragung des mit dem Cassis-de-Dijon-Urteil des EuGH durchgesetzten Prinzips der gegenseitigen Anerkennung auf Dienstleistungen. Tatsächlich aber sind die Folgen weitreichender. Dem Vorschlag zufolge wäre Lettland für die Kontrolle eines lettischen Klempners verantwortlich gewesen, der seine Dienstleistungen – vorübergehend – in Deutschland anbietet. Das Interesse der lettischen Behörden, die kostspielige Aufsicht tatsächlich entsprechend durchzuführen, wäre aber gering.⁷ Hinzu kommt das Problem der Briefkastenfirmen, also

6 Alle in diesem Kapitel zitierten Vertragspassagen beziehen sich auf die neue Nummerierung nach dem Amsterdamer Vertrag von 1997 (unabhängig davon, wann die entsprechenden Regeln in den Vertrag eingefügt wurden).

7 Wir lassen an dieser Stelle unberücksichtigt, dass der EuGH das Herkunftslandprinzip auf den Dienstleistungsmärkten schon vorher in Teilen durchgesetzt hatte (vgl. die kritische Diskussion

der nur scheinbaren Transnationalität der vorübergehenden Dienstleistungserbringung. Ist der Anreiz zur Kontrolle durch das Herkunftsland begrenzt oder existiert die Transnationalität ohnehin nur auf dem Papier, ist die wirtschaftliche Transaktion nur noch minimalen Standards unterworfen und der Regulationsbestand des Empfängerlandes effektiv ausgehebelt.

Angesichts dessen verwundern die scharfen Proteste nicht, die die Richtlinie besonders in stark regulierten Ökonomien wie Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden hervorrief. Im Zuge dieser Diskussion erwies sich die Durchsetzung des Herkunftslandprinzips als zunehmend unrealistisch. Obwohl Binnenmarktkommissar McCreevy – der Nachfolger Bolkesteins, der den Richtlinienvorschlag initiiert hatte – den Vorschlag als politisch undurchsetzbar bezeichnete, lehnte er es ab, ihn zurückzuziehen (Tageszeitung, 4.3.2005: 2). Besonders massive Proteste rief die Richtlinie in Frankreich hervor, und im Kontext eben jener Diskussion erfolgte im Mai 2005 die Ablehnung des Verfassungsentwurfs im französischen Referendum. Nur wenige Wochen später verdeutlichte die Kommission, das Liberalisierungsprogramm werde durch den Ausgang des Referendums nicht beeinflusst. »Natürlich wird die Kommission ihr Reformprogramm durchziehen« (Die Presse, 1.6.2005), stellte die Sprecherin von Kommissionspräsident Barroso klar.

Es kam anders. In zwei Schritten wurde die Richtlinie entschärft. Im November 2005 schlug der Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments eine Fassung der Richtlinie vor, die zwar das Herkunftslandprinzip grundsätzlich beibehielt, aber mehrere Regelungsbereiche wie beispielsweise das Arbeitsrecht von ihm ausnahm. Das Europäische Parlament sprach sich im Februar 2006 für eine Fassung aus, die über die Änderungsvorschläge des Binnenmarktausschusses noch hinausging, weil sie auf eine explizite Nennung des Herkunftslandprinzips verzichtete. Zudem war der Anwendungsbereich der Richtlinie durch eine Reihe von Ausnahmen nunmehr wesentlich enger gefasst; insbesondere hatte sich der ursprüngliche Kommissionsvorschlag auch auf weite Bereiche der Daseinsvorsorge sowie auf Leiharbeitsfirmen erstreckt. 394 Parlamentsmitglieder stimmten für, 215 Mitglieder gegen den Vorschlag. Mit der Auseinandersetzung über die Übernahmerichtlinie vergleichbar (Beispiel 2), zeigte sich eine Mischung aus

in Schmidt/Blauberger/van den Nouland 2008). In Abgrenzung von früheren Entscheidungen urteilte das Gericht seit den Neunzigerjahren, Artikel 50 EU-Vertrag erlaube den Mitgliedsländern *nicht* notwendig, Dienstleistungsanbieter anderer EU-Mitglieder ihren Regulierungen zu unterwerfen (Lorenz/Wannöffel 2005: 25). Denn die Anwendung der nationalen Regelungen des Aufnahmelandes auf Dienstleistende sei »geeignet, Dienstleistungen zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, soweit daraus zusätzliche Kosten und zusätzliche administrative und wirtschaftliche Belastungen folgen« (Ziffer 30 des EuGH-Urteils im Fall Finalarte vom 25.10.2001, C-49/98).

Positionierungen entlang der Links-Rechts-Achse der Parteiensysteme und einer Konstellation entsprechend einem *clash of capitalism*. Obwohl der Vorschlag auf einem Kompromiss zwischen der sozialistischen und der bürgerlich-konservativen Fraktion des Europäischen Parlaments beruht hatte, befürworteten Teile der Mitte-Rechts-Fraktionen aus Großbritannien, Spanien, Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik eine stärkere Liberalisierung – wenn auch nicht notwendig in dem Ausmaß, in dem es der ursprüngliche Kommissionsvorschlag vorgesehen hatte –, und stimmten gegen den Richtlinienvorschlag.

Erst dann kündigte die Kommission an, ihren ursprünglichen Vorschlag zurückzuziehen. In einem Schreiben an die Kommission protestierten die sechs oben genannten Länder gegen die Verwässerung der Richtlinie in der vom Parlament diskutierten Fassung. Im April 2006 präsentierte die Kommission einen neuen Vorschlag, der die vom Europäischen Parlament verlangten Änderungen enthielt. Im Ministerrat reichte der Widerstand gegen die Kompromissfassung für eine Sperrminorität nicht aus (worauf – aber das ist Spekulation – die Kommission gehofft haben dürfte). Im Mai 2006 stimmten die Wirtschaftsminister einem am neuen Kommissionsvorschlag orientierten »Gemeinsamen Standpunkt« zu. Dieser wurde vom Europäischen Parlament im November 2006 mit wenigen Änderungen angenommen, der Rat billigte die Änderungen im Dezember 2006. Eine Konsequenz der Richtlinie ist, dass die Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung Berichte vorlegen müssen, aus denen hervorgeht, welche Anforderungen sie gegenüber ausländischen Dienstleistern aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, der Ordnung und des Gesundheits- und Umweltschutzes aufrechterhalten wollen, und in denen zu begründen ist, warum diese Auflagen gerechtfertigt erscheinen.

Bemerkenswert ist, dass der politisch herbeigeführte Kompromiss schon kurz danach durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs infrage gestellt wurde, und zwar durch das Urteil im Fall *Laval* vom Dezember 2007 (C-341/05; vgl. die Einleitung in diesen Band). Der vereinbarte Kompromiss hatte das Arbeits- und Arbeitskämpfrecht ausdrücklich vom Wirkungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen. Im *Laval*-Urteil entschied der EuGH, dass Arbeitskämpfmaßnahmen, die das gleiche Entgelt für entsandte und heimische Arbeitnehmer erzwingen wollen, ein Hindernis für den freien Dienstleistungsverkehr seien. Sie seien nur zu rechtfertigen, wenn in dem Mitgliedstaat rechtlich oder tariflich vorgesehene Mindeststandards auf dem Spiel stünden. Damit wurde das Herkunftslandprinzip in Fragen des kollektiven Arbeitsrechts durch ein EuGH-Urteil durch die Hintertür wieder eingeführt. In Schweden rief das *Laval*-Urteil Proteste in einer Schärfe hervor, die allenfalls mit den französischen Protesten gegen die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Fassung der Dienstleistungsrichtlinie vergleichbar sind. Mit der Fähigkeit des EuGH,

politische Liberalisierungsprojekte mit juristischen Mitteln durchzusetzen, beschäftigt sich Fallstudie 3.

4.2 Die Übernahmerrichtlinie

Die Vorgänge um die Übernahmerrichtlinie verdeutlichen, dass die Kommission den ihr als »Herrin über die Spielregeln« zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum strategisch nutzt. Im konkreten Fall wollte die Kommission Mehrheiten für ihre Liberalisierungspolitik organisieren, indem sie versuchte, einzelne Mitgliedstaaten aus der Oppositionsfront herauszulösen. Um das zu erreichen, formulierte sie Vorschläge, die die Mitgliedstaaten asymmetrisch trafen und gerade *nicht* auf die Durchsetzung eines *level playing field* – eines Wettbewerbs unter Gleichen – zielten. Dieses Vorgehen ähnelt dem, was Schmidt (1998: 325–329; 2000: 46–50; vgl. auch Schmidt in diesem Band) als »Teile-und-herrsche-Strategie« der Kommission bezeichnet.⁸ Die Fallstudie untermauert, dass die Kommission politischer Akteur und nicht neutrale Vermittlungsinstanz ist, die die Kompromissbildung erleichtert.

Aus politökonomischer Perspektive zählen Übernahmeregeln zu den prägenden Merkmalen von Produktions- und Verteilungsregimen. In liberalen Marktökonomien zielt die Übernahmeregulierung auf die Aktivierung eines Marktes für Unternehmenskontrolle ab. Dieser soll sicherstellen, dass Manager die Unternehmen tatsächlich im Sinne der Aktionäre führen (*shareholder primacy*). Im Unterschied dazu verfügen organisierte Ökonomien über Stakeholder-orientierte Regeln der Unternehmenskontrolle. Die Kontrolle der Manager erfolgt nicht über Märkte für Unternehmenskontrolle, sondern über Unternehmensnetzwerke, Kreditgeber, Insider und Großaktionäre. Feindliche Übernahmen sind somit ein Fremdkörper in organisierten Ökonomien und gelten als potenzielle Einfallstore des marktliberalen Kapitalismus (Höpner/Jackson 2006).

Die europäischen Verträge betrauen die Europäische Kommission explizit mit der Aufgabe, den freien Kapitalfluss in Europa sicherzustellen. Der erste Absatz von Artikel 56 des Vertrags über die Europäische Union besagt, dass »alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern verboten« sind. Investoren sollen ihre Investitionsobjekte frei in den Ländern der Europäischen Union wählen können und dürfen gegenüber inländischen Investoren nicht schlechter gestellt werden. Aus diesem in den Verträgen festgelegten Diskriminierungs-

⁸ Schmidt verwendet den Ausdruck zur Kennzeichnung des gezielten Einsatzes von Vertragsverletzungsverfahren in der Wettbewerbspolitik, der darauf abzielt, die Präferenzen der Mitgliedstaaten zu Liberalisierungsmaßnahmen der Kommission zu verändern.

verbot folgt aber nicht logisch ein Verbot von Beschränkungen feindlicher Übernahmen.⁹ Weder vereinbarten die Mitgliedstaaten vertraglich die Harmonisierung der Übernahmeregeln mit dem Ziel einer bewussten Förderung der feindlichen Übernahmeaktivität, noch verständigten sie sich – die logische Konsequenz – auf das Prinzip der *shareholder primacy*, also die Vorrangstellung des Aktionärs gegenüber allen anderen Stakeholder-Gruppen. Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein verheimlichte jedoch nicht, dass darin das Ziel der von ihm vorgeschlagenen Übernahmerichtlinie lag. Europa, so formulierte er, müsse das »Rheinland-Modell« nunmehr hinter sich lassen und sich der angelsächsischen Kapitalismusform zuwenden (vgl. die wörtliche Fassung dieses Zitats im ersten Absatz der Einleitung zu diesem Band).

Die erste Fassung eines Richtlinienvorschlags datiert von 1989. Nach langjähriger Debatte lehnte das Europäische Parlament im Juni 2001 einen (vergleichsweise weit reichenden) Vorschlag des Vermittlungsausschusses in einer Kampfabstimmung ab: 273 Abgeordnete stimmten für die Richtlinie, 273 gegen sie, 22 Abgeordnete enthielten sich. Der umstrittene Punkt des Richtlinienentwurfs war die sogenannte Neutralitätsregel. Sie besagt, dass Vorstände im Fall feindlicher, direkt an die Aktionäre gerichteter Übernahmegebote keine Abwehrmaßnahmen ergreifen dürfen, bevor eine Hauptversammlung der Aktionäre dies ausdrücklich genehmigt. Wie Hix, Noury und Roland (2007: 215) zu Recht anmerken, handelte es sich bei dem Richtlinienentwurf um das in der Öffentlichkeit umstrittenste Regelwerk, das dem Europäischen Parlament bis dato zur Abstimmung vorlag. Einen vergleichbaren Grad an Politisierung hatte eine europäische Richtlinie vorher nicht erfahren.

Die Abstimmung im Europaparlament ist in mehreren Studien analysiert worden (Callaghan/Höpner 2005; Ringe 2005; Hix/Noury/Roland 2007: Kapitel 11). Während sich die kleinen Parteien entsprechend der Links-Rechts-Achse der Parteiensysteme verhielten, stimmten die Mitglieder der großen Fraktionen des Europäischen Parlaments in Abhängigkeit von ihrer nationalen Herkunft ab (*Clash-of-Capitalisms*-Konstellation). Je weniger aktionärsorientiert die nationalen Regime der Unternehmenskontrolle waren, umso höher war die Wahrscheinlichkeit, dass die großen sozialistisch/sozialdemokratischen beziehungsweise bürgerlich/konservativen Fraktionen den Richtlinienvorschlag gemeinsam ablehnten. Und waren die nationalen Unternehmenskontrollsysteme vergleichsweise stark an den Aktionären ausgerichtet, stimmten nicht nur Konservative,

⁹ Im Oktober 2007 stellte der EuGH auf Antrag der Kommission die Rechtswidrigkeit des deutschen Volkswagen-Gesetzes fest, weil es geeignet sei, grenzüberschreitende Investoren abzuschrecken (Urteil vom 23.10.2007, C-112/05). Auch hier wurde ein Diskriminierungsverbot sukzessive in ein Behinderungsverbot uminterpretiert.

sondern auch die großen Mitte-Links-Parteien für die Übernahmerichtlinie. Im Ergebnis kam es im EP zu einem Patt, der die Richtlinie vorerst scheitern ließ.

Die Kommission betraute daraufhin eine Expertengruppe zur Modernisierung des europäischen Gesellschaftsrechts unter Leitung des Niederländers Jaap Winter damit, Vorschläge zur Wiederbelebung des durch das Parlamentsvotum blockierten Richtlinienvorschlags von 2001 zu entwickeln. Die Gruppe legte ihren Bericht im Januar 2002 vor. Ein Problem bestand im Verhältnis des Übernahmerechts zu anderen Bestandteilen des nationalen Gesellschaftsrechts: Solange viele Mitgliedstaaten ihren Unternehmen die Beibehaltung ungleicher Stimmrechte der Aktionäre erlaubten, waren die *de facto* bestehenden Hürden größer als jene, die von der Übernahmerichtlinie ursprünglich beseitigt werden sollten. Der Vorschlag der Expertengruppe lautete deshalb, ungleiche Stimmrechte während Übernahmeauseinandersetzungen zu verbieten. Diesen Vorschlag machte sich die Kommission mit ihrem neuen, vom Oktober 2002 datierenden Richtlinienvorschlag im Grundsatz zu Eigen. Allerdings gab es einen bemerkenswerten Unterschied zwischen dem Kommissionsentwurf und den Vorschlägen der Winter-Gruppe. Neben der Neutralitätsregel sah der Kommissionsvorschlag zwar das Verbot von Höchststimmrechten vor.¹⁰ Aber der Richtlinienvorschlag ließ Mehrfachstimmrechte intakt, verzichtete also auf die vollständige Durchsetzung des Prinzips »eine Aktie, eine Stimme« während Übernahmeauseinandersetzungen.¹¹

Die Kommission verschwieg nicht, was sie mit ihrem Vorschlag bezweckte. »Dem Kommissar ist es wichtig, Mehrheiten für seine Pläne zu sichern«, formulierte Bolkesteins Sprecher Johannes Todd (Financial Times Deutschland, 4.10.2002: 29). Bereits mit dem »Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich« (KonTraG) hatte Deutschland ungleiche Stimmrechte weitgehend abgeschafft. Dem Kommissionsvorschlag zufolge sollten nun Mehrfachstimmrechte – verbreitet besonders in Schweden und Frankreich, aber auch in Ländern wie Belgien, Großbritannien, Finnland und Dänemark – bei gleichzeitiger Anwendung der strikten Neutralitätsregel intakt bleiben dürfen. Der Kommission war bewusst, über keine Mehrheit für ihr eigentliches Liberalisierungsvorhaben zu verfügen. Was aber, würde man den Vorschlag so aufstellen, dass er Europas größte Volkswirtschaft – zum potenziellen Nutzen der Unternehmen anderer Mitgliedstaaten – in asymmetrischer Weise träfe? Eine Kom-

10 Höchststimmrechte sind Regeln auf Unternehmensebene, die zum Beispiel besagen, dass kein Einzelaktionär mehr Stimmen auf die Waage bringen kann als 20 Prozent – unabhängig davon, wie viele Aktien er hält.

11 Mehrfachstimmrechte implizieren beispielsweise, dass Aktien einiger Eigentümer bei Abstimmungen doppelt so schwer wiegen wie andere Aktien.

missionsmehrheit hoffte,¹² potenzielle Liberalisierungsskeptiker auf diese Weise aus der Oppositionsfront herauslösen zu können. Mit anderen Worten: Liberalisierung schien nur unter bewusster *Vermeidung* eines *level playing field* erreichbar. Als die Pläne im Frühsommer 2002 bekannt wurden, verkündete Bolkestein, Mehrfachstimmrechte seien grundsätzlich kein Hindernis feindlicher Übernahmen, und dass sich die Kommission möglicherweise in einem zweiten Schritt mit den Mehrfachstimmrechten beschäftigen werde, sollte sich herausstellen, dass diese doch systematisch zur Behinderung des Marktes für Unternehmenskontrolle genutzt werden (Börsen-Zeitung, 22.6.2002: 6). Aber auch die Zerlegung der Liberalisierung in zwei Schritte führte nicht zum Erfolg.

Im Februar 2003 versuchte sich die griechische Ratspräsidentschaft an einem mittleren Weg zwischen dem Winter-Gutachten und dem Kommissionsvorschlag, indem sie eine Fassung ins Spiel brachte, die zwar auch die skandinavischen Mehrfachstimmrechte ins Visier nahm, die besonders in Frankreich gebräuchlichen Doppelstimmrechte aber unberührt ließ. Damit erntete sie scharfen Protest aus Schweden, Finnland und Dänemark. Besonders die Wallenberg-Gruppe – die mit Abstand wichtigste, in Familieneigentum befindliche Investorengruppe Schwedens – engagierte sich gegen den Vorschlag. Frankreich beharrte auf dem Standpunkt, seine Doppelstimmrechte behinderten Übernahmen nicht. Mit demselben Nachdruck insistierte Deutschland, eine faire Lösung sei nur eine, die auch die französischen Doppelstimmrechte berücksichtigt – zweifellos in vollem Bewusstsein, damit entgegen der Intention der Kommission einer von Frankreich und den nordischen Ländern unterstützten Sperrminorität den Weg zu ebnen. Nach und nach begannen die Mitgliedstaaten, sich auf eine »harmlose«, aus politökonomischer Perspektive nicht transformative Lösung zu verständigen, die den Mitgliedstaaten weitreichende Wahlrechte in der Übernahmeregulierung beließ (vgl. im Einzelnen zum Beispiel Seibt/Heiser 2005). Ein Sprecher Bolkesteins bekräftigte, das Binnenmarktkommissariat werde ein Ergebnis nur unterstützen, wenn es »einen Mehrwert zur realen Situation mit sich bringt« (Börsen-Zeitung, 14.10.2003: 7). Ein Veto der Kommission hätte die nur schwer organisierbare Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten erforderlich gemacht. Aber kein Land schien bereit auszuscheren. Am Ende hatte die Kommission das Gegenteil dessen erreicht, wofür sie angetreten war. Sie hatte nicht Deutschland isoliert, sondern stand allein gegen eine vereinte Front von Mitgliedstaaten, die ihre Liberalisierungspläne ablehnte. Der letztlich gefundene Kompromiss passierte das Europäische Parlament im Dezember 2003. Aus Sicht der Kommission hatte nationaler Protektionismus über den Aufbau eines

12 Proteste gegen den asymmetrischen Vorschlag wurden auch innerhalb der Kommission laut; siehe dazu Financial Times Deutschland, 25.9.2002: 14.

modernen europäischen Wirtschaftsraums obsiegt und dem Integrationsprojekt schweren Schaden zugefügt.

4.3 Die EuGH-Urteile zum Gesellschaftsrecht

Die dritte Fallstudie zeigt, dass der Europäische Gerichtshof ein eigenständiger Faktor der europäischen Liberalisierungspolitik ist (vgl. hierzu auch die Nachbetrachtung von Scharpf in diesem Band). Bis vor Kurzem wurden EuGH-Urteile von der Politisierungswelle europäischer Entscheidungen kaum erfasst. Unbeschadet ihrer weit reichenden Auswirkungen beispielsweise auf die Transformation staatsnaher Sektoren wurden seine Entscheidungen meist als ausschließlich technische, also nicht genuin politische Angelegenheiten verstanden (Burley/Mattli 1993: 44). Dies änderte sich erstmals deutlich mit den in den Jahren 2007 und 2008 ergangenen Urteilen zu den Fällen Viking, Laval und Rüffert (vgl. die Einleitung in diesen Band). Wir konzentrieren uns nachfolgend auf eine Serie von EuGH-Urteilen zum Gesellschaftsrecht, die besagen, dass die Anwendung der sogenannten Sitztheorie europäisches Recht verletzt. Das Ergebnis ist eine mit dem ersten diskutierten Beispiel vergleichbare *De-Institutionalisierung* wirtschaftlichen Handelns in dem Sinne, dass europäisches Recht den Mitgliedstaaten untersagt, regulierend auf Transaktionen einzuwirken, die im Grenzfall ausschließlich auf dem eigenen Hoheitsgebiet stattfinden.

Der deutsche Bundesgerichtshof, nicht anders als beispielsweise die Gerichte Österreichs, Belgiens, Frankreichs, Luxemburgs, Portugals und Spaniens, urteilte bis Ende der Neunzigerjahre im Gesellschaftsrecht gemäß der sogenannten Sitztheorie. Sie besagt, dass sich die Rechtsverhältnisse einer Gesellschaft nicht nach dem Ort ihrer Gründung, sondern nach dem Ort des tatsächlichen Firmensitzes richten. Befindet sich der Sitz eines Unternehmens in Deutschland, erlangt es nur Unternehmensstatus, wenn es im Einklang mit dem deutschen Gesellschaftsrecht registriert wurde. Diese Sitztheorie galt bis zu den EuGH-Urteilen zu den Fällen Centros, Überseeering und Inspire Art in den Jahren 1999, 2002 und 2003 als unumstößlich. Dem EuGH zufolge verletzt die Anwendung der Sitztheorie europäisches Recht auch und gerade dann, wenn es um sogenannte Briefkastenfirmen geht – Firmen, die in dem Land, in dem sie registriert wurden, keine wirtschaftlichen Transaktionen durchführen und deren nomineller Sitz nur in ein Land verlegt wurde, um das Gesellschaftsrecht eines anderen Landes zu umgehen.

Auch in diesem Fall geht es um die extensive Interpretation einer der »vier Freiheiten« durch Akteure auf europäischer Ebene. Eine der europäischen Grundfreiheiten ist die Niederlassungsfreiheit:

Die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats sind nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen verboten. Das gleiche gilt für Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind. (aus Artikel 43 des Vertrags über die Europäische Union)

Artikel 48 des Vertragswerks bestimmt ausdrücklich:

Für die Anwendung dieses Kapitels stehen die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats gegründeten Gesellschaften, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Gemeinschaft haben, den natürlichen Personen gleich, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind.

Im Einklang damit hätte bis 1999 kaum jemand argumentiert, dass die Niederlassungsfreiheit auch das Recht der Firmen umfasst, sich ihr Gesellschaftsrecht unabhängig vom Ort der wirtschaftlichen Aktivität unter den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten auswählen zu können.

Das Urteil zu Centros meldete Zweifel an der Sitztheorie an, ohne sie endgültig durch ihr logisches Gegenstück – die Gründungstheorie – zu ersetzen. Der Weinimporteur Centros Ltd. wurde von zwei Dänen nach britischem Recht gegründet. Transaktionen fanden ausschließlich in Dänemark statt. Die Gründer verheimlichten nicht, dass das Motiv hinter der Wahl der ausländischen Rechtsform die Umgehung der dänischen Bestimmungen zur Mindestkapitalisierung war. Vonseiten der dänischen Behörden wurde argumentiert, dass es sich dabei um eine unerlaubte Umgehung inländischer Mindestbestimmungen handelte. Die Eintragung der Niederlassung in das dänische Handelsregister wurde abgelehnt. Die Firmengründer riefen den Europäischen Gerichtshof an. In ihrer Stellungnahme verdeutlichte die Kommission, ihrer Ansicht nach seien die Gründer im Recht: Es sei Dänemark nicht erlaubt, seine gesellschaftsrechtlichen Mindeststandards auf Centros anzuwenden. Der EuGH stimmte der Position der Kläger und der Kommission zu (Urteil vom 9.3.1999, C-212/97).

Der EuGH urteilte, dass die Gründung ausländischer Briefkastenfirmen zur Umgehung inländischer Mindeststandards eine legitime Maßnahme war, die von den dänischen Behörden nicht beanstandet werden durfte:

Damit kann es für sich allein keine missbräuchliche Ausnutzung des Niederlassungsrechts darstellen, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der eine Gesellschaft gründen möchte, diese in dem Mitgliedstaat errichtet, dessen gesellschaftsrechtliche Vorschriften ihm die größte Freiheit lassen, und in anderen Mitgliedstaaten Zweigniederlassungen gründet. ... Dass eine Gesellschaft in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, keine Geschäftstätigkeiten entfaltet und ihre Tätigkeit ausschließlich im Mitgliedstaat ihrer Zweigniederlassung ausübt, belegt ... noch kein missbräuchliches und betrügerisches Verhalten, das es dem letzteren Mitgliedstaat erlauben würde, auf diese Gesellschaft die Gemeinschaftsvorschriften über das Niederlassungsrecht nicht anzuwenden. (Ziffern 27 und 29)

In der Folge begann eine kontroverse juristische Diskussion über die Frage, ob die Sitztheorie mit diesem Urteil ausgehebelt war. Der deutsche Bundesgerichtshof rief den EuGH an, um eine Grundsatzentscheidung herbeizuführen. Im vorliegenden Fall hatte Überseering BV, eine niederländische Baufirma, einen Auftrag an eine deutsche GmbH vergeben. Die BV verklagte die GmbH für Schäden bei der verrichteten Arbeit. Kurz vor Einreichung der Klage allerdings wurde die BV von zwei Deutschen erworben, die die Geschäfte fortan von Deutschland aus führten. Ein Landgericht und ein Oberlandesgericht lehnten die Annahme der Klage ab, solange die BV nicht in eine GmbH umgewandelt war. In seiner gegenwärtigen Form, so urteilten die Richter im Einklang mit der damals herrschenden Meinung, sei Überseering BV in Deutschland nicht rechtsfähig. In seiner Entscheidung gab der EuGH – in Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Kommission – der BV Recht (Urteil vom 5.11.2002, C-208/00). Mit dieser Entscheidung galt die Sitztheorie als gekippt. Aber Überseering war keine Briefkastenfirma im klassischen Sinne.

Ein drittes Urteil verknüpfte die Grundsätzlichkeit des Überseering-Urteils mit einem intendierten Umgehungstatbestand im Sinne des Falles Centros. Ein niederländischer Kunsthändler gründete die Firma Inspire Art nach britischem Recht und verlangte die Registrierung der niederländischen Niederlassung. Das niederländische Handelsregister lehnte das mit der Begründung ab, die gesellschaftsrechtlichen Mindestbestimmungen – vor allem die vorgeschriebene Mindestkapitalisierung – seien nicht erfüllt. Wiederum entschied der EuGH im Einklang mit der Stellungnahme der Kommission gegen die Behörden des Mitgliedlandes (Urteil vom 30.9.2003, C-167/01). Obwohl Inspire Art ausschließlich in den Niederlanden wirtschaftliche Aktivitäten entfaltete, so das Gericht, habe der niederländische Staat nicht das Recht, seine gesellschaftsrechtlichen Mindeststandards auf das Unternehmen anzuwenden.

Diese juristischen Innovationen haben weitreichende Konsequenzen (vgl. aus Perspektive des deutschen Rechts Maul/Schmidt 2003; Binge/Thölke 2004; Sandrock 2004a).¹³ Sie implizieren eine durchgreifende Deregulierung des in den Mitgliedsländern geltenden Gesellschaftsrechts. Bemerkenswert ist, dass dies Situationen betrifft, in denen keine transnationalen wirtschaftlichen Transaktionen vorliegen und deshalb kein Diskriminierungstatbestand gegeben ist. Auch für unser drittes Beispiel gilt somit: Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wurde zu einem umfassenden Behinderungsverbot weiterentwickelt. Es ist nun der Bestand unterschiedlicher, zwingend anzuwendender Gesellschaftsrechte *als*

13 Nachfolgend wurde die Verwerfung der Sitztheorie in zwei weiteren Grundsatzurteilen bestätigt: in den Urteilen zu *Sevic Systems* (vom 13.12.2005, C-411/03) und zu *Cadbury Schweppes* (vom 12.9.2006, C-196/04).

solcher, der als Behinderung der Niederlassungsfreiheit angesehen wird. Die nationalen Gesellschaftsrechte werden im Ergebnis effektiv ausgehöhlt.¹⁴

Mit seinen Urteilen zum Gesellschaftsrecht nähert der EuGH das europäische Recht dem amerikanischen an. In den USA werden viele Unternehmen wegen der dortigen vergleichsweise laxen gesellschaftsrechtlichen Standards im Staat Delaware gegründet (siehe Roe 2005). Nun gilt auch in Europa: Wem das nationale Gesellschaftsrecht nicht gefällt, kann im Prinzip das Gesellschaftsrecht eines anderen Mitgliedstaates wählen (Kirchner/Painter/Kaal 2004). Der Wettbewerb wird damit auf eine neue Stufe gehoben. Nicht mehr nur Unternehmen und Standorte stehen jetzt miteinander in Wettbewerb, sondern – *unabhängig* von der Standortwahl anwendbare – Rechtsordnungen. Daraus resultiert Deregulierungsdruck auf nationaler Ebene. Der damalige britische Premierminister Tony Blair verkündete nach Bekanntwerden der Urteile das Ziel Großbritanniens, die britische Ltd. zur europäischen Delaware-Rechtsform zu machen (siehe Börsen-Zeitung, 15.9.2004: 2). Und in der Tat haben die EuGH-Urteile einen Boom an Ltd.-Gründungen in Deutschland ausgelöst. Beispielhaft sei auf die Website <www.go-limited.de> verwiesen. Der dahinter stehende Anbieter, nach eigenen Angaben Marktführer auf diesem Gebiet, bietet für 260 Euro ein Komplettpaket zur Gründung einer in Deutschland rechtsfähigen Ltd. an und hat bereits über 35.000 solcher Gründungen durchgeführt (Stand: Juli 2008).

Die brisanteste (und aus politökonomischer Sicht relevanteste) Wirkung des Verbots der Anwendung der Sitztheorie ist juristisch noch nicht geklärt: Die Wirkung auf die Unternehmensmitbestimmung in Ländern wie Deutschland (Kamp 2004; Sandrock 2004b). Nach gegenwärtiger Rechtslage würden auf eine ausschließlich deutsche Ltd. auf Ebene der Leitungsorgane keine Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten angewandt, wenn diese über die Größenordnung von 500 Beschäftigten hinauswächst. In ihrer Stellungnahme zum Fall Centros hatte die Bundesregierung verdeutlicht, dass sie die Anwendung der Sitztheorie nicht zuletzt zur Sicherung der Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten für notwendig hielt (vgl. dazu die Ziffern 87–89 der EuGH-Entscheidung zu Centros). Der EuGH folgte dieser Sicht nicht. Beschränkungen der europäischen Grundfreiheiten legt der EuGH hohe Hürden auf, wie beispielsweise im Urteil zu Überseering formuliert wird:

Es lässt sich nicht ausschließen, dass zwingende Gründe des Gemeinwohls, wie der Schutz der Interessen der Gläubiger, der Minderheitsgesellschafter, der Arbeitnehmer oder auch des Fiskus, unter bestimmten Umständen und unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen können. (Ziffer 92)

14 Vergleiche den treffenden Titel des Aufsatzes von Binge/Thölke (2004): »Everything goes: Das deutsche Internationale Gesellschaftsrecht nach Inspire Art«.

Bis heute ist unklar, ob solche »zwingenden Gründe des Gemeinwohls« den deutschen Gesetzgeber autorisieren, seine Standards der Unternehmensmitbestimmung auf im Land tätige Unternehmen mit ausländischer Rechtsform anzuwenden.¹⁵

Nun sind die Urteile zu Centros, Überseering und Inspire Art nicht die einzigen europarechtlichen Bedrohungen der Unternehmensmitbestimmung. Auch das Statut zur Europa AG und die Fusionsrichtlinie ermöglichen die Entstehung mitbestimmungsfreier Zonen. Rechtliche Schlupflöcher bedeuten nicht, dass Akteure sie tatsächlich nutzen. Bisher haben deutsche Unternehmen mit ausländischer Rechtsform nur sehr selten mehr als 500 Beschäftigte. An unserer Interpretation des Problems ändert das nichts. Denn unser Vergleichspunkt ist eine Situation, in der die Staaten das Recht für sich beanspruchen konnten, das Mitbestimmungsverhalten der auf ihren Hoheitsgebieten tätigen Unternehmen zu *steuern*. Europäische Liberalisierungspolitik hat eine Situation herbeigeführt, in der diese Fähigkeit schwindet. Das realistische Szenario lautet zweifellos nicht, dass Unternehmen die Mitbestimmung umgehen, sobald der Rechtsrahmen dies ermöglicht. Wir erwarten vielmehr eine langsam aber stetig zunehmende Heterogenität der Mitbestimmungspraktiken in Ländern wie Deutschland. Diese Heterogenität wird den Druck auf den Gesetzgeber erhöhen, die Unternehmensmitbestimmung mittelfristig generell zurückzuführen.

5 Fazit: Legitimitätsdefizite im postcardianischen Europa

Nach der weitgehenden Vollendung des Binnenmarktes für Güter ist die europäische Integration in eine neue Phase eingetreten. Die Integration der Gütermärkte folgte weitgehend dem Prinzip der Nichtdiskriminierung. Durch Abbau von Handelsschranken und faktischen Diskriminierungstatbeständen wurde die Konkurrenz zwischen nationalen Produktions- und Verteilungsregimen um mobile Faktoren verschärft. Soweit die hoch regulierten europäischen Spielarten des Kapitalismus dieser Konkurrenz standhalten konnten, ging von der europäischen Integration kein Veränderungsdruck auf die nationalen Arbeits- und Arbeitskampfrechte, Gesellschaftsrechte, Übernahme- und Mitbestimmungsregeln aus. Dieses Stadium hat die europäische Integration hinter sich gelassen. Li-

¹⁵ Vergleiche etwa Marcus Creutz im Handelsblatt, 9.11.2005: 37; Martin Henssler in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 1.2.2006: 23. BDA und BDI argumentieren, eine Übertragung der Unternehmensmitbestimmung auf ausländische Rechtsformen verletze die Niederlassungsfreiheit. Vergleiche dazu die Stellungnahmen von BDA und BDI zum Bericht der Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung (2006: 56–58).

beralisierungsvorhaben von Kommission und EuGH zielen nunmehr direkt auf die Institutionen der europäischen Produktions- und Verteilungsregime und auf ihre Transformation in Richtung des liberalen Marktmodells.¹⁶ Institutionelle Unterschiede als solche werden jetzt als illegitime Beschränkungen der europäischen Grundfreiheiten interpretiert und werden zum Angriffspunkt politischer und rechtlicher Intervention. So überrascht es nicht, dass diese politisch forcierte Konvergenz in den Mitgliedstaaten Widerstand hervorruft. Aus unserer Sicht lässt sich die Krise der europäischen Integration, die sich im Scheitern von Richtlinien, aber auch in der Ablehnung der Verfassungs- und Reformverträge durch die französischen, niederländischen und irischen Bevölkerungen offenbart hat, zumindest zum Teil damit erklären, dass die Eingriffe der EU in nationale Produktions- und Verteilungsregime als illegitim erachtet werden. Dies kann sich, je nach nationaler Ausgangslage, in unterschiedlicher Form äußern. Befürchteten die französischen Wähler vor allem einen Abbau sozialer Rechte, stand bei einigen irischen Gegnern des Lissabonner Vertrags die Furcht vor höheren Steuern im Vordergrund. In beiden Fällen verteidigten die Wähler – neben allen innenpolitischen Gründen für das Nein – das Recht der Nationalstaaten, Grundfragen der Sozial- und Wirtschaftspolitik selbst zu bestimmen.

Die Politisierung der EU-Politik und der europäischen Integration widerspricht theoretischen Perspektiven, die ein technisches Verständnis der Aufgabendelegation an supranationale Akteure vertreten. Ein großer Teil der Integrationsliteratur hat sich unter Verwendung *agency*-theoretischen Vokabulars mit den Effizienzpotenzialen der Delegation von Entscheidungen beschäftigt. Häufig werden autonome Handlungsspielräume beauftragter Agenturen wegen ihrer Fähigkeit begrüßt, »Lücken im Rechtsrahmen zu füllen« und »ungeachtet der Unbeweglichkeit des Rates an der Vollendung der Verträge« arbeiten zu können (Arnulf 2003: 180, unsere Übersetzung). Wiederholt wird in der Literatur zu Kommission und EuGH argumentiert, deren Aktivismus legitimierte sich über die besseren, durch Verhandlungen der Regierungen nicht erreichbaren Resultate (Pollack 2003: 408). Die Fallstudien dieses Kapitels legen eine andere Interpreta-

16 Es ließe sich einwenden, dass unsere Studie nicht dem Prinzip repräsentativer Fallauswahl folgt und dass Beispiele existieren mögen, die in die gegenläufige Richtung wirken. Wir nehmen für uns in Anspruch, mit unseren Fällen die aus einer Spielarten-des-Kapitalismus-Perspektive relevantesten Vorgänge herangezogen zu haben. Das einzige potenzielle Gegenbeispiel wäre unseres Erachtens die Richtlinie über die Errichtung Europäischer Betriebsräte (die Antidiskriminierungs-Rechtsprechung des EuGH steht quer zur Unterscheidung unterschiedlicher Spielarten des Kapitalismus). Und selbst dieses Beispiel trifft den Kern der Argumentation nicht. Denn der Europäische Betriebsrat ist lediglich ein *Anbau* an nationale Mitbestimmungsregelungen, lässt diese aber unangetastet. Anders verhält es sich mit den im Text diskutierten gesellschaftsrechtlichen EuGH-Urteilen: Sie wirken direkt auf die Fähigkeit der Nationalstaaten ein, das Mitbestimmungsverhalten der Unternehmen auf ihrem Hoheitsgebiet zu regulieren.

tion nahe. In keinem der Fälle ging es lediglich um technische, Transaktionskosten reduzierende, Glaubwürdigkeitsprobleme lösende Maßnahmen, die manche besser und niemanden schlechter stellen (Kriterium der Pareto-Effizienz).

Dieser Umstand gewinnt zusätzlich dadurch an demokratietheoretischer Brisanz, dass die in der postcardianischen Phase zu beobachtenden Liberalisierungsversuche durch Wortlaut und Geist des europäischen Primär- und Sekundärrechts kaum noch, und manchmal sogar überhaupt nicht, gedeckt erscheinen. Gewiss, nicht alle Leserinnen und Leser mögen dieser Deutung auf Anhieb folgen. Wie aber sind folgende Fragen zu beantworten: Hatten die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Zustimmung zur Dienstleistungsrichtlinie intendiert, damit ein »Streikrechtsbeschränkungsgesetz« (Florian Rödl) zu beschließen (EuGH-Urteil im Fall Laval)? Waren die in Art. 3 Abs. 1 der Entsenderichtlinie genannten Schutzbereiche jemals als maximale Höchststandards, die den Erbringern von Dienstleistungen zugemutet werden können, gedacht (EuGH-Urteil im Fall Rüffert)? Sollte die Niederlassungsfreiheit die Mitbestimmung beschränken (EuGH-Urteil im Fall Centros), die Kapitalverkehrsfreiheit das Prinzip der *shareholder primacy* etablieren (Übernehmerichtlinie), die Dienstleistungsfreiheit nationales Arbeitsrecht außer Kraft setzen (Dienstleistungsrichtlinie und nachfolgende Urteile)? Entspricht es Wortlaut oder Geist der europäischen Verträge, das Grundrecht auf Menschenwürde müsse »mit den Erfordernissen hinsichtlich der durch den Vertrag geschützten Rechte in Einklang gebracht werden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen« (Ziffer 94 des EuGH-Urteils zu Laval)? Moravcsik hatte stets die Auffassung vertreten, die demokratisch legitimierten Regierungen der Mitgliedstaaten seien letztlich in allen Phasen der Integration Träger und Kontrolleure europäischer (Liberalisierungs-)Politik geblieben. Wir bestreiten nicht, dass diese Sicht der Dinge in vergangenen Phasen des Integrationsprozesses einen Teil der Wahrheit aufdeckte. Auf die gegenwärtige Phase allerdings wird man die radikal intergouvernementale Interpretation Moravcsiks schwerlich übertragen können.¹⁷ Und damit stellt sich auch die Frage der Legitimität europäischer Politik neu. Haben die Mitgliedstaaten die Kontrolle über europäische Liberalisierungspolitik verloren und geht sie über die Vertragsbestimmungen hinaus, ist sie auf der Input-Seite des politischen Prozesses legitimatorisch leer.

In der Einleitung zu diesem Band haben wir uns mit outputbezogenen Rechtfertigungen europäischer Liberalisierungspolitik auseinandergesetzt. So findet sich bei Moravcsik das Argument, der Liberalisierungsbias der EU recht-

¹⁷ Zur Analyse dieser Vorgänge erscheint die einseitige Stützung auf Delegationstheorien ungeeignet; sie decken allenfalls noch die halbe Wahrheit auf und bedürfen der Ergänzung um Usurpationstheorien. Usurpation ist definiert als die Aneignung hoheitsstaatlicher Befugnisse.

fertige sich durch die Überregulierung der europäischen Volkswirtschaften (Moravcsik 2002: 618); da von entsprechender Liberalisierung alle Beteiligten profitieren würden, sei ein etwaiges Demokratiedefizit gegenüber ausbleibender Deregulierung das geringere Übel. Diese Rechtfertigung beruht auf Prämissen, die keinesfalls ohne Weiteres als gültig angesehen werden können. Die Einsichten der Spielarten-des-Kapitalismus-Diskussion legen eine skeptische Interpretation nahe. Europäische Liberalisierungspolitik entfaltet in den unterschiedlichen europäischen Spielarten des Kapitalismus unterschiedliche Wirkungen (Fioretos 2001). Was in der Diskussion über die Europäisierung nationaler Wohlfahrtsstaaten bereits zum gesicherten Forschungsstand gehört (Sánchez-Cuenca 2000: 159; Brinegar/Jolly 2005: 176; Menz 2005), trifft auch auf die hier analysierten Politikfelder zu: Europäisierung bedeutet für unterschiedliche Länder Unterschiedliches. Manche mögen von der Liberalisierung profitieren. Für andere aber mag die Liberalisierung eine Dekomposition der institutionellen Konfiguration bedeuten, auf der ihre komparativen Vorteile beruhen. Ist dies der Fall, wird den demokratietheoretisch ohnehin fragwürdigen effizienztechnischen Rechtfertigungen der Boden entzogen. Was bleibt, ist ein tief greifendes Legitimitätsdefizit europäischer Liberalisierungspolitik.

Die Liberalisierungsversuche der postcardianischen Phase sind im Einzelfall entweder erfolgreich oder rufen Widerstände hervor, die als Integrationskrisen interpretiert werden. Die Ergebnisse der französischen, niederländischen und irischen Referenden und eine in den Ländern der Union verbreitete Europaskepsis zeigen an, dass der »permissive Konsens« in Auflösung begriffen ist. Die »heimliche Integration« (Majone 2005) ist an ihre Grenzen gestoßen, seit europäische Entscheidungen zunehmend in Konflikt mit den europäischen Spielarten des Kapitalismus inklusive ihrer wohlfahrtsstaatlichen Traditionen geraten. Erstmals ist die Wirtschaftsintegration öffentlichen politischen Protesten ausgesetzt. Wir können nur spekulieren, ob solche Proteste die Bestrebungen administrierter Konvergenz verlangsamen oder stoppen werden. Bisher sehen wir hierfür keine Anzeichen, weder im Hinblick auf den EuGH noch auf die Kommission. Alter (2001: Kapitel 5) hatte noch herausgestellt, dass der EuGH seine Grundsatzurteile stets auf Fälle gründete, denen auf kurze bis mittlere Sicht kaum politische Brisanz zukam. In diesem Licht ist bemerkenswert, dass sich der EuGH bei seinen jüngsten Urteilen in den Fällen Viking, Laval und Rüffert vom gleichzeitig stattfindenden Ratifizierungsprozess des EU-Reformvertrags nicht beirren ließ. Ähnliches gilt für die Kommission. Nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags durch die französische und niederländische Öffentlichkeit lehnte es Binnenmarktkommissar McCreevy explizit ab, seinen damaligen Richtlinienvorschlag zur Deregulierung der Dienstleistungsmärkte vom Tisch zu nehmen (siehe oben). Und auf das irische Nein zum EU-Reformvertrag im

Juni 2008 reagierte Barroso mit den Worten: »Das alles hat nichts mit der Frage zu tun, ob Europa zu viele Kompetenzen hat«; das wahre Problem seien »27 nationale Bürokratien, die ... der Kommission Widerstand leisten, wenn sie Vorschriften vereinfachen will« (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.6.2008: 6). Bisher deutet nichts darauf hin, Selbstzurückhaltung europäischer Akteure werde die Legitimitätsprobleme des postcriscardianischen Europa verschwinden lassen oder auch nur abfedern. Darin sehen wir nicht zuletzt eine Herausforderung an die politikwissenschaftliche Europaforschung, die die politökonomischen Konsequenzen europäischer Politik nicht länger ignorieren sollte.

Literatur

- 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.
- , 2001: *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Arnall, Anthony, 2003: The Community Courts. In: Michelle Cini (Hg.), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 179–191.
- Balassa, Bela, 1961: Towards a Theory of Economic Integration. In: *Kyklos* 14, 1–14.
- Binge, Christoph/Ulrich Thölke, 2004: Everything goes: Das deutsche Internationale Gesellschaftsrecht nach Inspire Art. In: *Deutsche Notar-Zeitschrift* 99, 21–33.
- Brinegar, Adam P./Seth K. Jolly, 2005: Location, Location, Location: National Contextual Factors and Public Support for European Integration. In: *European Union Politics* 6, 155–180.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Callaghan, Helen/Martin Höpner, 2005: European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization. In: *Comparative European Politics* 3, 307–332.
- Epstein, David/Sharyn O'Halloran, 1999: Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy-making. In: *Journal of Theoretical Politics* 11, 37–56.
- European Commission, 2005a: *Flash Eurobarometer Nr. 171: The European Constitution: Post-referendum Survey in France*. Luxembourg: Commission of the European Communities.
- , 2005b: *Working Together for Growth and Jobs: A New Start for the Lisbon Strategy*. Communication to the Spring European Council. COM (2005) 24, 2005/02/02. Brussels: Commission of the European Communities.
- Fioretos, Karl-Orfeo, 2001: The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Community. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 213–244.

- Franchino, Fabio, 2004: Delegating Powers in the European Community. In: *British Journal of Political Science* 34, 269–293.
- Hall, Peter A./David Soskice, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1–68.
- Héritier, Adrienne, 1999: The European Polity, Deadlock and Development. In: Christian Joerges/Ellen Vos (Hg.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart Publishing, 273–280.
- Hix, Simon/Abdul G. Noury/Gérard Roland, 2007: *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Höpner, Martin/Gregory Jackson, 2006: Revisiting the Mannesmann Takeover: How Markets for Corporate Control Emerge. In: *European Management Review* 3, 142–155.
- Kamp, Marcus, 2004: Die unternehmerische Mitbestimmung nach »Überseering« und »Inspire Art«. In: *Betriebs-Berater* 59, 1496–1500.
- Kiewiet, D. Roderick/Mathew D. McCubbins, 1991: *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kirchner, Christian/Richard W. Painter/Wulf A. Kaal, 2004: *Regulatory Competition in EU Corporate Law After Inspire Art: Unbundling Delaware's Product for Europe*. Illinois Law & Economics Paper LE 04–001. Champaign: University of Illinois College of Law.
- Kommission zur Modernisierung der deutschen Unternehmensmitbestimmung, 2006: *Bericht der wissenschaftlichen Mitglieder der Kommission mit Stellungnahmen der Vertreter der Unternehmen und der Vertreter der Arbeitnehmer*. Berlin: Geschäftsstelle Mitbestimmungskommission.
- Kowalsky, Wolfgang, 2004: The Services Directive: The Legislative Process Clears the First Hurdle. In: *Transfer* 12, 231–250.
- Lorenz, Frank/Manfred Wannöffel, 2005: *EU-Rahmenrichtlinie: Dienstleistungen im Binnenmarkt: Eine rechts- und sozialwissenschaftliche Analyse im Hinblick auf die Metall- und Elektroindustrie sowie bannabe Handwerkssegmente der Branchen Metall, Elektro, Holz und Kunststoff*. Arbeitspapier. Bochum/Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung/IG Metall.
- Majone, Giandomenico, 2005: *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Maul, Silja/Claudia Schmidt, 2003: Inspire Art: Quo vadis Sitztheorie? In: *Betriebs-Berater* 59, 2297–2300.
- McCubbins, Mathew D./Roger G. Noll/Barry R. Weingast, 1987: Administrative Procedures as Instruments of Political Control. In: *Journal of Law, Economics, & Organization* 3, 243–277.
- Menz, Georg, 2005: *Varieties of Capitalism and Europeanization: National Response Strategies to the Single European Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Milward, Alan S./Vibeke Sørensen, 1994: Interdependence or Integration? A National Choice. In: Alan S. Milward et al. (Hg.), *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992*. London: Routledge, 1–32.
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.
- , 2002: In Defence of the »Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 603–624.
- Pierson, Paul 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29, 123–163.

- Pollack, Mark A., 2003: *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Ringe, Nils, 2005: Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points. In: *American Journal of Political Science* 49, 731–745.
- Roe, Mark J., 2005: Delaware's Politics. In: *Harvard Law Review* 118, 2491–2543.
- Sánchez-Cuenca, Ignacio, 2000: The Political Basis of Support for European Integration. In: *European Union Politics* 1, 147–171.
- Sandrock, Otto, 2004a: Sitzrecht contra Savigny? In: *Betriebs-Berater* 59, 897–901.
- , 2004b: Gehören die deutschen Regelungen über die Mitbestimmung auf Unternehmensebene wirklich zum deutschen ordre public? In: *Die Aktiengesellschaft* 49, 57–66.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks et al. (Hg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.
- , 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York: Oxford University Press.
- , 2006: The Joint-Decision Trap Revisited. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 845–864.
- Schmidt, Susanne K., 1998: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power Over the Council of Ministers. In: *European Union Politics* 1, 37–61.
- , 2007: Introduction: Mutual Recognition as a New Mode of Governance. In: *Journal of European Public Policy* (Special Issue) 14, 667–681.
- Schmidt, Susanne K./Michael Blauburger/Wendelmoet van den Nouland, 2008: Jenseits von Implementierung und Compliance: Die Europäisierung der Mitgliedstaaten. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, 275–296.
- Seibt, Christoph H./Kristian J. Kaiser, 2005: Analyse der EU-Übernehmerichtlinie und Hinweise für eine Reform des deutschen Übernahmerechts. In: *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht* 34 200–251.
- Shonfield, Andrew, 1965: *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang, 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-economics of Production and Full Employment*. Aldershot: Elgar, 21–61.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett, 2001: The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. In: *International Organization* 55, 357–390.
- Ziltener, Patrick, 1999: *Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Teil II
Politische Koalitionen, Verbände
und das Europa der Bürger

Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens: Der Kampf um die europäische Integration

Liesbet Hooghe und Gary Marks

1 Einleitung

Seit Mitte der Achtzigerjahre ist in Europa neben dem einheitlichen Markt auch ein politisches Gemeinwesen entstanden. Zum einen waren die Einheitliche Europäische Akte (EEA, 1986) und der Vertrag von Maastricht (1993) Teil der Marktintegration, mit der eine Vielzahl nicht tarifärer Handelshemmnisse abgeschafft oder zumindest verringert wurden. Zum anderen – und das ist weniger offensichtlich – haben die in den Verträgen festgelegten institutionellen Reformen ein einheitliches, wenn auch facettenreiches politisches Gemeinwesen entstehen lassen – ein politisches Mehrebenensystem, das vielfältige Entscheidungszentren auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene umfasst. Unser Ausgangspunkt in diesem Kapitel ist, dass die wirtschaftlichen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte – die Internationalisierung der Güter- und vor allem der Kapitalmärkte, das Schrumpfen des industriellen Sektors und der Beschäftigtenzahlen in der Industrie, der Flexibilisierungs- und Spezialisierungsdruck der Produktion, die Dezentralisierung der industriellen Beziehungen, der Rückgang internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit – zu einer grundlegenden Reorganisation politischer Herrschaft in Westeuropa geführt haben.

Mit dem Keynesianismus scheiterte nicht nur ein spezifisches Instrumentarium makroökonomischer Wirtschaftssteuerung, sondern eine Form der Politik, die aufs engste mit dem Nationalstaat verbunden war. In den Nachkriegsjahrzehnten beruhte die keynesianische Wirtschaftspolitik vieler fortgeschrittener kapitalistischer Gesellschaften auf dem neokorporatistischen Klassenkompromiss und einer konsensualen Einkommenspolitik. Beide hingen ihrerseits davon ab, dass es auf nationaler Ebene umfassende Interessengruppen gab, die tragfähige Kompromisse vereinbaren konnten. Als diese Politik als gescheitert

Übersetzung des Aufsatzes »The Making of a Polity: The Struggle over European Integration« aus: Herbert Kitschelt/Peter Lange/Gary Marks/John D. Stephens (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, 1999.

wahrgenommen wurde, begann eine Debatte über die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates. Die Suche nach einer anderen Wirtschaftspolitik verlief in dieser Situation in verschiedene Richtungen, doch setzte sich die Auffassung durch, dass der Nationalstaat nicht länger Hauptarchitekt des wirtschaftlichen Wohlstands sein konnte. Folglich entritt die EEA dem Nationalstaat gleich zweifach Entscheidungskompetenzen – indem sie einerseits den Markt stärkte und andererseits Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagerte. Dies bildete den Ausgangspunkt der europäischen Integration in den Achtziger- und Neunzigerjahren.

Doch auch wenn dies den Ausgangspunkt beschreibt, lässt sich daraus weder die weitere Entwicklung noch das Ziel ableiten. Die Vertiefung der Marktintegration präjudiziert nicht, ob und wie dieser Markt reguliert wird. Diese Frage bildet den Kern einer heftigen, stark politisierten Kontroverse zwischen nationalen Regierungen, Mitarbeitern der Europäischen Kommission, den Richtern am Europäischen Gerichtshof, Parteipolitikern in nationalen Parlamenten und im Europaparlament sowie einer Vielzahl politischer Bewegungen und Interessengruppen. Die Neugestaltung politischer Entscheidungsstrukturen in der Europäischen Union ist mit einer Ausweitung politischer Partizipation einhergegangen. Die Entscheidungen der EU sind Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen zwei Koalitionen geworden, die unterschiedliche Konzeptionen verfolgen, wie Europa politisch konfiguriert sein sollte. Auf dem Spiel stehen nicht bloß einzelne Politiken oder Institutionen, sondern grundlegende Fragen der politischen Architektur der EU. Was sind die verfassungsrechtlichen Prinzipien, die der Kompetenzaufteilung im politischen System der EU zugrunde liegen? Wie sollen bindende Entscheidungen getroffen werden? Wie wird das Verhältnis von Markt und Staat definiert?

Wir argumentieren, dass diese wichtigen Fragen die politische Auseinandersetzung in einer Weise strukturieren, die sich nicht auf den Streit über die angemessene Verteilung von Pareto-Gewinnen zwischen den Mitgliedstaaten, die Absenkung von Transaktionskosten oder die Durchsetzung zwischenstaatlicher Abkommen reduzieren lässt. Die europäische Integration ist aus unserer Sicht nicht nur ein ökonomischer, sondern auch ein eminent politischer Prozess. Ziel dieses Kapitels ist es, die Interessen und Ideen derjenigen zu beleuchten, die am politischen Entscheidungsprozess der EU beteiligt sind. Im nächsten Abschnitt stellen wir unser Analyseschema vor. Danach untersuchen wir, wie es zu einer Vertiefung der politischen Integration infolge des Binnenmarktprojekts kam. Im letzten Abschnitt beschreiben wir die Integrationsprojekte, um die sich gegenwärtig die politische Auseinandersetzung in der Europäischen Union dreht.

2 Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens

Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens in der EU ging mit dem grundlegenden Wandel der Entscheidungsverfahren einher. Erstens sind diese Verfahren politisiert worden. Die Anfänge dieser Entwicklung reichen bis in die Mitte der Sechzigerjahre zurück, als die von Jean Monnet geprägte Ära technokratischer Integration zu Ende ging. Die »Methode Monnet« wechselseitiger Zugeständnisse und inkrementellen Problemlösens – die die Vorlage für die neofunktionalistische Integrationstheorie bildete (Haas 1958; Schmitter 1969) – endete, als Streit über die angemessenen Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft aufflammte. Wie schon in der von Charles de Gaulle dominierten Periode sind auch heute die Grundlagen der europäischen Integration umstritten. Da seither die Kompetenzen der Union jedoch deutlich gewachsen sind, berührt die Auseinandersetzung die meisten wirtschaftspolitischen Entscheidungen, wie etwa die Gestaltung der Geld- und Haushaltspolitik oder die Rolle des Staates gegenüber der Wirtschaft. Zweitens hat sich seit einiger Zeit die Bandbreite politischer Partizipation in der EU erweitert. Obwohl bereits in den Sechzigerjahren die Gestaltung der Entscheidungsverfahren umstritten war, blieb die Auseinandersetzung darüber doch eine zwischen Eliten. Eine Handvoll nationaler und supranationaler Akteure dominierte das Geschehen (Wallace 1983, 1996). Seit Mitte der Achtzigerjahre hat sich dies entscheidend geändert. Zum einen fand eine Mobilisierung von Interessengruppen auf europäischer Ebene statt, und zum anderen haben sich nationale Entscheidungsträger bemüht, den Integrationsprozess durch parlamentarische Debatten und Referenden zu legitimieren.

Tabelle 1 und 2 sowie Abbildung 1 fassen die Unterschiede in dichotomen Idealtypen zusammen. Die formalisierte Darstellung unterschiedlicher Typen – elitär-technokratisch, elitär-politisiert und partizipativ-politisiert – ist hilfreich, solange man im Auge behält, dass damit jeweils Extrempunkte auf einem Kontinuum beschrieben werden und dass die daraus abgeleiteten Integrationsphasen den Idealtypen nur unvollständig entsprechen.

In der Post-Maastricht-Phase sind die Entscheidungsverfahren sowohl politisiert als auch partizipativ. Drei Entwicklungen haben zu dieser Entwicklung geführt:

Streitfall Souveränität

Mit der Zunahme von Entscheidungsbefugnissen der europäischen Ebene tritt die Frage nach der nationalen Souveränität immer deutlicher hervor. Obwohl einige Autoren argumentieren, dass der europäische Integrationsprozess die nationale Souveränität unberührt lässt oder sogar stärkt (Hoffmann 1982; Milward

Tabelle 1 Stil der Entscheidungsfindung

	Technokratische Entscheidungen	Politisierte Entscheidungen
Ziele	grundlegende Ziele werden von den zentralen Akteuren geteilt	grundlegende Ziele sind zwischen den zentralen Akteuren umstritten
Instrumente	wissenschaftlich-rationale Mittel werden angewandt, um die Ziele zu verwirklichen	die Mittel zur Zielerreichung beinhalten (kontroverse) politische Entscheidungen
Bearbeitungsmodus (<i>issue linkage</i>)	Themen werden aufgeteilt und nach Politikfeldern getrennt behandelt	Themen werden politikfeldübergreifend behandelt

Tabelle 2 Einbindung der Akteure

	Elitär	Partizipativ
Anzahl	geringe Anzahl sozialer Gruppen werden politisch mobilisiert	große Anzahl sozialer Gruppen werden politisch mobilisiert
Grenzen	Umfang der Partizipationsrechte wird durch die Eliten festgelegt	Umfang der Partizipationsrechte ist umstritten
öffentlicher Druck	Entscheidungsträger können sich gegenüber Interessengruppen abschotten	Entscheidungsträger können sich dem öffentlichen Druck durch Interessengruppen nicht entziehen

1992; Moravcsik 1993, 1994), begreifen viele Europäer die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen als Gefahr für die Souveränität der Mitgliedstaaten. Der einfachste Weg, diese Quelle der Politisierung zu erfassen, liegt im Hinweis, dass selbst inkrementelle Kompetenztransfers irgendwann die nationale Souveränität einschränken. Spätestens dann kann die Integration nicht länger heimlich vorangetrieben werden (indem die Kommission Vorschläge unterbreitet, ohne mögliche Folgen für die Souveränität der Mitgliedstaaten zu benennen). Die neofunktionalistische Integrationsstrategie »hat sich zu Tode gesiegt«. Inzwischen werden bei allen Integrationsinitiativen nicht nur der eigentliche Inhalt, sondern auch potenzielle Folgewirkungen geprüft. Logische Konsequenz dieser Veränderung ist, dass EU-Entscheidungen heute weniger technokratisch gefällt werden und stattdessen Gegenstand politischer Kontroversen sind. Immer weniger Entscheidungen werden durch rational-wissenschaftliche Methoden getroffen – also durch die Suche nach dem effizientesten Weg, ein gegebenes Ziel zu verwirklichen. Stattdessen führen immer mehr Fragen der europäischen Integration zu politischen Auseinandersetzungen über die Ziele selbst. Nach unserer Auffassung ist diese Art der Politisierung durch das Binnenmarktprogramm und die damit einhergehenden institutionellen Reformen ausgelöst worden.

Abbildung 1 Vier Entscheidungstypen

		<i>Entscheidungsstil</i>	
		technokratisch	politisiert
<i>Einbindung der Akteure</i>	partizipativ	[Mitrany's Ideal]	Post-Maastricht-Phase
	elitär	Monnet-Ära	Post-de-Gaulle-Ära

Interessengruppenmobilisierung

Mit der Ausweitung und Vertiefung der Integration ist die Bedeutung europäischer Politik gestiegen, und in der EU hat die Zahl der Interessengruppen beständig zugenommen (Fligstein/McNichol 1998; MacLaughlin/Greenwood 1995; Mazey/Richardson 1993a, 1993b). Unter ihnen sind private Unternehmen, sektorale, nationale und transnationale Verbände, zivilgesellschaftliche Gruppen sowie regionale und kommunale Regierungen – kurz, eine größere Vielfalt von Interessengruppen, als sie in der Hauptstadt irgendeines Mitgliedstaates zu finden ist. Die Mobilisierung nicht staatlicher Akteure hat einen direkten Kontakt zwischen EU-Akteuren und nationalen oder transnationalen Gruppen ermöglicht. Sie setzt politische Eliten unter Druck, wirtschaftliches Handeln zu regulieren und auf strategisch wichtige Interessen Rücksicht zu nehmen.

Empfänglichkeit der Eliten für politischen Druck

Politische Eliten können sich öffentlichem Druck heute weniger als früher entziehen (Niedermayer/Sinnott 1995; Van der Eijk/Franklin 1995). Vor allem die Aktivierung breiter Wählerschichten in den Referenden zum Vertrag von Maastricht hat (neben den eben genannten Faktoren) den Druck auf die Entscheidungsträger erhöht (Franklin/Marsh/MacLaren 1994). Die Vorstellung, dass über die institutionellen Spielregeln der EU hinter dem Rücken der Öffentlichkeit entschieden wird, trifft nicht länger zu. Selbst wenn Referenden keinen bindenden Charakter haben, zwingt der prüfende Blick der Öffentlichkeit Politiker, so zu handeln, als ob sie diesen hätten. Entscheidungen auf europäischer Ebene sind nicht länger von der Innenpolitik zu entkoppeln.

2.1 Projekte

Wie eine Reihe von Beobachtern betont hat, liegt eine Konsequenz der vertieften politischen Integration darin, dass die EU Teil der Innenpolitik geworden ist. Weder institutionelle Reformen (Vertragsrevisionen) noch alltägliche Entscheidungsabläufe in der EU lassen sich durch tradierte außenpolitische Verhaltensmuster nationaler Regierungen verstehen. Beide werden dadurch bestimmt, dass sie spürbare innenpolitische Auswirkungen haben. Kurzum: Politik in der Europäischen Union gleicht eher der Politik *in* den Mitgliedstaaten als der *zwischen* ihnen.

Im Rest dieses Kapitels untersuchen wir die Implikationen und den substantiellen Charakter der Politisierung der EU. Wir versuchen zu zeigen, dass die EU-Politik vorhersagbaren Mustern folgt. Mit unserer Analyse möchten wir Ansätze überwinden, die europäische Entscheidungsverfahren wegen ihrer vermeintlichen Undurchschaubarkeit als undurchdringliche »Ursuppe« (Richardson 1996) beschreiben oder die davon ausgehen, dass Politik in der EU der Unbestimmbarkeit des »Garbage-Can«-Modells entspricht (Kingdon 1984; Marsh/Olsen 1989; Peters 1992). Im Gegensatz dazu verstehen wir die EU-Politik als Zusammenspiel von und Auseinandersetzung zwischen einer begrenzten Anzahl allgemeiner politischer Entwürfe oder »Projekte« – und nicht bloß als Abfolge unverbundener Entscheidungen. Diese Projekte bestehen aus in sich stimmigen Entwürfen für die institutionelle Gestaltung der EU, um die sich politische Akteure auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene gruppieren.

Insbesondere zwei Projekte haben während der Debatte über das sich entwickelnde Gemeinwesen der EU im Mittelpunkt gestanden. Das *neoliberale Projekt* zielt darauf ab, Märkte gegen politische Einmischung abzuschotten. Während die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Integration geschaffen werden, gilt es, eine flankierende politische Integration zu verhindern. Das neoliberale Projekt wehrt sich gegen demokratisch legitimierte Institutionen in der EU, die in der Lage sind, den Binnenmarkt zu regulieren. Stattdessen soll der Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten diese dazu zwingen, ein Regulierungsklima zu schaffen, das für mobile Produktionsfaktoren attraktiv ist. Im Unterschied dazu schlägt das *Projekt des regulierten Kapitalismus* eine Vielzahl marktfördernder und marktergänzender Maßnahmen vor, die eine soziale und demokratische Dimension europäischen Regierens ermöglichen sollen. Dieses Projekt möchte die Integration vertiefen, damit die Europäische Union die Fähigkeit zur politischen Regulierung der Märkte entwickelt. Um dies zu erreichen, soll unter anderem das Europäische Parlament aufgewertet, die Mobilisierung von Interessengruppen gefördert, institutionelle Reformen angestoßen und die Gesetzgebung vereinfacht werden (zum Beispiel, indem qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat ausgeweitet werden).

Trotz der inhaltlichen Unterschiede weisen das neoliberale Modell und das des regulierten Kapitalismus einige Gemeinsamkeiten auf. Erstens folgen beide einem intellektuell stimmigen Grundprinzip. Sie treffen Aussagen darüber, wie das politische System der EU gegenwärtig funktioniert und wie es funktionieren sollte. Daraus folgt, zweitens, dass beide Projekte Orientierungspunkte für fast alle in der EU diskutierten Fragen liefern. Sie bieten ein Rezept für die Analyse und das Handeln in der EU, das alle Aspekte des politischen Systems erfasst. Schließlich sind beide Projekte der jeweilige Kristallisationspunkt für eine breite Koalition politischer Unterstützer. Sie sind also nicht bloß intellektuelle Konstrukte, sondern machtvolle Handlungsanweisungen, die – mehr als andere – die politische Auseinandersetzung in der EU seit Mitte der Achtzigerjahre geprägt haben.

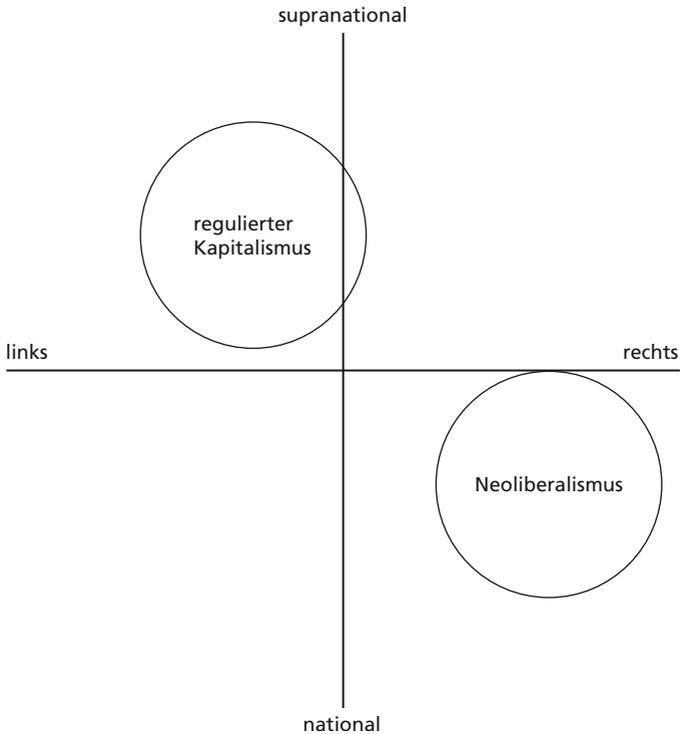
2.2 Konfliktdimensionen

Obwohl viele institutionelle Reformvorschläge für die EU diskutiert wurden, haben »Neoliberalismus« und »regulierter Kapitalismus« politisch die größte Bedeutung gehabt. Sie markieren eine grundlegende Konfliktlinie in der EU. Unsere Hypothese lautet, dass sich diese Projekte in einem zweidimensionalen politischen Raum verorten lassen, der in der EU entsteht: Die erste Dimension reicht vom sozialdemokratischen zum marktliberalen Pol; die zweite vom Nationalismus zum Supranationalismus. Abbildung 2 bildet diese Hypothese ab. Falls diese Abbildung die Leser an die zweidimensionale Konfliktstruktur erinnert, die für den Nationalstaat unterstellt wird, so entspricht dies unserer Absicht. Nach unserer Ansicht hat sich die EU in ein politisches Gemeinwesen entwickelt, das mit Konzepten analysiert werden kann, die bereits auf andere europäische Staaten angewandt wurden (Kitschelt 1994; Lipset/Rokkan 1967). Diese Annahme baut auf der Einsicht auf, dass die EU ein Mehrebenensystem ist – ein einheitliches, territorial gegliedertes politisches System, das politische Akteure auf subnationaler, nationaler und supranationaler Ebene umfasst, die ihre Ziele in verschiedenen Arenen zu verwirklichen suchen.¹

Wie nicht anders zu erwarten, übertragen nationale Akteure ihre ideologischen Überzeugungen von der nationalen auf die europäische Arena, wenn sie dort handeln. Auf den ersten Blick ersichtlich ist dies bei der horizontalen Achse in Abbildung 2. Sie betrifft mit der Frage nach wirtschaftlicher Gleichheit und nach den Aufgaben des Staates eine zentrale Dimension der Politik und

¹ Vgl. Anderson (1995), Caporaso (1996), Hooghe (1996b), Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1995), Jeffrey (1996), Leibfried/Pierson (1995), Marks (1993), Marks/Hooghe/Blank (1996), Risse-Kappen (1996), Sandholtz (1996), Scharpf (1994), Wallace (1994).

Abbildung 2 Konfliktlinien in der Europäischen Union



repräsentiert eine aus dem Nationalstaat importierte Konfliktlinie. Neben dieser Links-rechts-Achse besteht nach unserer Auffassung noch eine zweite Dimension der politischen Auseinandersetzung in Europa: Nationalismus versus Supranationalismus.² Diese Konfliktlinie berührt die Frage, ob der Nationalstaat weiterhin die Letztinstanz des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens bleibt (Hix 1999; Hix/Lord 1996). Am einen Ende des Spektrums finden sich diejenigen, die den Nationalstaat erhalten oder stärken wollen. Am anderen Ende diejenigen, die eine immer engere Union anstreben und davon ausgehen, dass nationale Identitäten mit einer gemeinsamen supranationalen (europäischen) Identität koexistieren können.

² Wenn »Supranationalisten« und »Nationalisten« gegenübergestellt werden, bezeichnet dies lediglich die Endpunkte eines Kontinuums. Die Begriffe grenzen stärker nationalstaatlich orientierte Einstellungen von europäisch-supranational orientierten ab.

Wir konzeptionalisieren diese beiden Dimensionen als unverbunden, was sich darin ausdrückt, dass die beiden Achsen orthogonal zueinander stehen. In Wirklichkeit scheint es jedoch einen Zusammenhang zwischen einer linken politischen Einstellung und Supranationalismus einerseits sowie zwischen der Unterstützung rechter Positionen und Nationalismus andererseits zu geben. Daher nehmen wir an, dass die Konfliktlinie zwischen linken Supranationalisten, die den regulierten Kapitalismus befürworten, und den rechts und nationalstaatlich Orientierten verläuft, die das neoliberale Projekt unterstützen. Diese Konfliktlinie wird durch die gestrichelte Linie in Abbildung 2 markiert. Wie in jedem föderalen politischen System mit heterogenen Gliedstaaten, kann sich der genaue Verlauf der Konfliktlinie von Ort zu Ort unterscheiden. Obwohl die abgebildete Konfliktlinie die vorherrschende Kombination der beiden Konfliktdimensionen ist, erfasst sie nicht alle Akteurguppen. Wie später noch gezeigt wird, finden sich beispielsweise links orientierte Nationalisten in der Sozialdemokratischen Partei Dänemarks und rechts gerichtete Supranationalisten bei den deutschen Christdemokraten.³

Diese Art, politische Auseinandersetzungen in der EU zu erfassen, wird von denjenigen zurückgewiesen werden, die die europäische Integration vornehmlich als Angelegenheit nationaler Regierungen sehen. Unsere Sichtweise beruht auf zwei Prämissen: Erstens, neben den nationalen Regierungen wirken – wie wir an anderer Stelle ausführlich dargestellt haben – auch supranationale und subnationale Akteure an den EU-Entscheidungen mit; zweitens, die räumliche Untergliederung der Interessenvermittlung ist nur eine von mehreren möglichen in der EU, da die Interessen unterschiedlicher Gruppen eines Mitgliedslands nicht automatisch gleichgerichtet sind. Regionale (vor allem nationale) Identitäten bleiben zwar weiterhin wichtig, sind aber nicht die einzige Quelle individueller Präferenzen in Hinblick auf die EU-Institutionen und -politiken. Um die politischen Auseinandersetzungen in der EU angemessen zu verstehen, reicht es nicht, beispielsweise die Unterschiede zwischen Briten und Deutschen oder auch innerhalb dieser Länder zu untersuchen. Stattdessen bilden sich politische Koalitionen auch zwischen Gruppen, die bestimmte Ansichten teilen (beispielsweise hinsichtlich der Umweltpolitik oder der Rolle von Frauen) oder die bestimmte wirtschaftliche Aufgaben oder sozioökonomische Charakteristiken gemeinsam haben (zum Beispiel Finanzmarkt-Anleger oder gewerkschaftlich organisierte Arbeiter). In dem Maß, wie sich diese politischen Koalitionen grenzüberschreitend entwickeln (das heißt, insofern sich Gruppen innerhalb

3 Dieses Thema würde eine ausführliche empirische Analyse erfordern, die in diesem Kapitel nicht geleistet werden kann. Die grundlegenden Hypothesen werden jedoch durch die Ergebnisse von Interviews mit mehr als 140 Beamten der Europäischen Kommission (Hooghe 1997) und durch andere, weniger systematische Belege gestützt.

eines Landes gegeneinanderstellen), kann man davon sprechen, dass ein europäisches Gemeinwesen entsteht, das mehr als nur die Aufsummierung seiner nationalen Bestandteile darstellt.

Die europäische Integration ist das Experiment, außerordentlich vielfältige Völker in einem politischen Gemeinwesen zusammenzuführen. Innenpolitische Auseinandersetzungen, insbesondere entlang der Links-rechts-Achse, werden auch auf die EU projiziert. Doch gleichzeitig wirkt sich die europäische Integration inzwischen auch auf politische Konflikte in den einzelnen Mitgliedstaaten aus. Je mehr bindende Entscheidungen durch die EU erfolgen und je stärker innenpolitische Gruppen diese beeinflussen, desto mehr ist die europäische Integration auch zum Gegenstand parteipolitischer Kontroversen geworden.

Wie kann man also die Entstehung eines europäischen Gemeinwesens erklären? Im nächsten Abschnitt greifen wir diese Fragen aus historisch-analytischer Perspektive auf. Wir konzentrieren uns dabei auf den graduellen Wandel der politischen Mobilisierung und politischer Auseinandersetzungen, der den institutionellen Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte folgte.

3 Politisierung in der EU: Die Herausbildung politisch-partizipativer Entscheidungsverfahren

Obwohl die Europäische Union zuerst 1965 wegen de Gaulles »Politik des leeren Stuhls« politisiert wurde, folgte der eigentliche Dambruch erst später. Die Achtzigerjahre leiteten eine Zeit erhöhter öffentlicher Aufmerksamkeit, umfangreicher Mobilisierung von Interessengruppen und weniger abgeschotteter Entscheidungen durch die Eliten ein. In der Phase nach der EEA entstanden die Voraussetzungen für politisch-partizipative Entscheidungen in der EU, erhöhte sich der Einsatz in politischen Auseinandersetzungen und fand eine Ausweitung der Gemeinschaftsbefugnisse statt. Interessengruppen erhielten mehr Einflussmöglichkeiten und generell wurden Anreize geschaffen, die einen Quantensprung politischer Mobilisierung bewirkten.

Rivalisierende Konzeptionen für den Binnenmarkt

Der Erfolg des Binnenmarktprogramms löste eine intensive Debatte darüber aus, wie der Markt politisch eingebettet werden sollte. Die Kontroverse darüber drückte der europäischen Politik im folgenden Jahrzehnt ihren Stempel auf. Eine breit gefächerte Koalition aus Regierungen, Parteien und Interessengruppen unterstützte ursprünglich die Liberalisierung der Märkte, obwohl sich ihre

konkreten Ziele durchaus unterschieden (Bornschiefer/Fielder 1995; Cameron 1992; Cowles 1995; Sandholtz/Zysman 1989). Als die Reformen anschließend Gestalt annahmen, traten die rivalisierenden Konzeptionen zur Zukunft des europäischen Kapitalismus immer deutlicher hervor. Das Binnenmarktprojekt – noch 1985 das erklärte Ziel vieler – wurde zum Ausgangspunkt unvereinbarer Entwürfe.

Aus neoliberaler Sicht sollte die Liberalisierung der Märkte garantieren, dass die europäische Integration ein vornehmlich wirtschaftliches Unterfangen bliebe, das von relativ abgeschotteten Eliten dominiert werden konnte. Am stärksten wurde diese Position unter der Führung Margaret Thatchers in der konservativen Partei Großbritanniens und durch das internationale Kapital vertreten. Ohne das britische Veto hätten die sozialistische französische und die christdemokratische deutsche Regierung auch in der Industriepolitik und im Telekommunikationssektor die europäischen Kompetenzen ausgeweitet (Cameron 1992; Moravcsik 1991; Sandholtz/Zysman 1989).

Neben der neoliberalen Position bestand ein anderer, grundverschiedener Entwurf für das Binnenmarktprogramm. Einige Akteure sahen die EEA als Sprungbrett für die Regulierung des Kapitalismus auf europäischer Ebene. Am energischsten wurde diese Position durch Jacques Delors vertreten, den damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission. Delors und seine Verbündeten wollten nicht abwarten, bis die beabsichtigten und unbeabsichtigten Nebenfolgen der Marktintegration, wie von der neofunktionalistischen Theorie unterstellt, durch diverse *spillovers* die Präferenzen von Regierungen ändern würden (Burley-Slaughter/Mattli 1993; George 1996 [1985]; Haas 1958; Schmitter 1969). Stattdessen begriffen sie den Binnenmarkt als Gelegenheit, *strategische spillovers* anzustoßen. Ziel ihrer Bemühungen war ein auf europäischer Ebene politisch eingebetteter Markt (*espace organisé*), der den Kapitalismus in Übereinstimmung mit der sozialdemokratischen und christdemokratischen Tradition in Europa regulieren sollte.⁴

Kurz, das Binnenmarktprogramm war nicht das Ende, sondern erst der Anfang einer Debatte über die institutionelle Gestaltung Europas. Das Erfolgsgelheimnis des Binnenmarktprojekts lag in seiner Vieldeutigkeit – die Tatsache,

4 Die verwendete Sprache erinnert an zwei französische Initiativen der frühen Achtzigerjahre. So schlug die sozialistische französische Regierung 1981 die Schaffung von »un espace social européen« vor. Gemeint war damit ein Programm fiskalischer Impulse, mit dem die Arbeitslosigkeit bekämpft werden sollte. Zwei Jahre später folgte der Vorschlag, »un espace industriel européen« herzustellen, dessen Ziel es war, die technologische Entwicklung der Industrie zu fördern (Moravcsik 1991). Beide Initiativen waren kurzfristige Versuche der französischen Regierung, den traditionellen Keynesianismus auf die europäische Ebene zu transferieren. Im Gegensatz dazu waren Delors' Ideen zum »espace organisé« besser mit dem vorherrschenden Paradigma des Wettbewerbs kompatibel. Zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft siehe Delors (1992).

dass unterschiedliche Akteure ganz Unterschiedliches in ihm sahen. Doch mit der Verwirklichung des Binnenmarktes musste die breite Unterstützerkoalition zerfallen.

Reform der Entscheidungsverfahren

Begleitet wurde das Binnenmarktprogramm durch zwei institutionelle Reformen, die die Partizipationsmöglichkeiten in der Europäischen Union ausweiteten. Erstens wertete die EEA das Europäische Parlament auf, indem legislative Entscheidungen zum Binnenmarkt dem Verfahren der Zusammenarbeit unterworfen wurden. In dem Maß, wie Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene übertragen wurden, stieg der Druck, die Prinzipien der liberalen Demokratie auch in der EU anzuwenden. Eine Reihe nationaler Regierungschefs unterstützte das normative Argument, dass die EU unter einem gravierenden Demokratiedefizit leiden würde, falls Entscheidungen ausschließlich in der Zuständigkeit der nicht gewählten Kommission und des nur indirekt legitimierten Ministerrates lägen. Die institutionellen Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte und, später, des Vertrags von Maastricht ersetzten die bis dahin vom Ministerrat dominierte Gesetzgebung durch ein komplexes Verfahren inter-institutioneller Verhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission (Dehousse/Majone 1994; Nugent 1994; Peterson 1995). Als Ergebnis dieser Reformen sind die Kommission und das Europaparlament als Agendasetzer aufgewertet worden (Tsebelis 1994, 1995) – zwei Akteure, deren Anliegen es seit jeher war, den Aufgabenbereich der EU auszudehnen. Eine weitere Konsequenz der institutionellen Veränderungen war die Vervielfältigung der Einflusschancen von Interessengruppen. Sie sind seitdem nicht länger darauf beschränkt, den Ministerrat ausschließlich im Umweg über nationale Regierungen zu beeinflussen (Greenwood/Grote/Ronit 1992; Kohler-Koch 1994; Marks/McAdam 1996).

Zweitens, die EEA führte im Ministerrat für eine Vielzahl von Politikbereichen, die im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt standen, die Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen ein. Der Vertrag von Maastricht weite einige Jahre später die Anwendungsgebiete noch einmal aus. Ursprünglich wurde die Abkehr vom Konsensprinzip damit begründet, dass widerwillige Regierungen (vor allem die griechische Regierung unter Papandreu) die Marktöffnung blockieren könnten, wenn sie nicht im Gegenzug Ausgleichszahlungen von marktfreundlichen Regierungen erhielten (Cameron 1992; Moravcsik 1991). Allerdings zeigte sich bald, dass sich die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen nicht ohne weiteres auf den Binnenmarkt beschränken ließ, sondern auch auf Themen wie den Umweltschutz oder die Sozialpolitik angewandt werden

konnte, die den Markt korrigierten (Pierson 1996). Durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat konnten nationale Blockaden umgangen werden, und es verbesserte sich die Aussicht, auch bei der positiven Integration Fortschritte zu erzielen (Pollack 1995).

Antworten der Akteure

Die Entscheidung, einen einheitlichen Markt herzustellen und Entscheidungskompetenzen auf die EU zu übertragen, wurde ursprünglich damit begründet, dass es Interessengruppen – oder, in Mancur Olsons Begrifflichkeit »Verteilungskonkationen« – damit unmöglich würde, sich ökonomische Renten zu sichern, indem sie nicht tarifäre Handelshemmnisse für ihr Land durchsetzten (Olson 1982). Für einige Regierungen schien die Aussicht verlockend, Entscheidungen auf die europäische Ebene zu verlagern, wo sie dem Zugriff innenpolitisch verankerter Interessengruppen – Gewerkschaften und sozialen Interessen – entzogen sein würden. Allerdings unterschätzte diese Erwartung die dynamischen und unintendierten Folgen institutioneller Reformen. Im Gegensatz zur früheren wirtschaftlichen Integration, die vor allem die Landwirtschaft, die Nahrungsmittel- sowie die Kohle- und Stahlindustrie betraf, waren vom Binnenmarktprogramm eine Vielzahl öffentlicher und privater Akteure in einer Reihe von Wirtschaftssektoren betroffen. In den Jahren nach der EEA entstanden schnell und in großer Anzahl Interessengruppen, die direkt auf europäischer Ebene tätig waren. Einigen Schätzungen zufolge gab es 1990 etwa 3.000 Interessengruppen in der EU, während es 1986 nur etwa 600 gewesen waren (Andersen/Eliassen 1993). Studien, die sich mit einzelnen Industriezweigen wie der Chemieindustrie befassten, liefern ein zwar differenzierteres, aber in der Tendenz übereinstimmendes Bild (Grant 1993). Neben funktional gegliederten und öffentlichen Interessen waren auch subnationale Regierungen Teil der Interessengruppenmobilisierung auf europäischer Ebene (Jeffrey 1996). Eine Analyse der EU-Dokumente zeigt einen deutlichen Anstieg der in Brüssel vertretenen Städte, Kommunen und Regionen: 1985 war dies lediglich eine, 1988 waren es schon 15, 1993 54, 1994 70 und 1996 schließlich 100 (Marks et al. 1996).

Seit die Bedeutung der EU-Politik für gesellschaftliche Interessen gestiegen ist und sich die Einflussmöglichkeiten verbessert haben, zieht die EU auch solche Interessengruppen an, die bisher ausschließlich in den Mitgliedstaaten aktiv waren. Gleichzeitig definieren einige dieser Gruppen ihre Ziele neu. Beispielsweise haben viele Gewerkschaften ihren Widerstand gegen eine EU-Regulierung der industriellen Beziehungen und des Gesellschaftsrechts aufgegeben, weil sie angesichts eines wachsenden Regimewettbewerbs erkennen mussten, dass nationale Regierungen immer weniger in der Lage waren, arbeitsrechtliche

Standards aufrechtzuerhalten. Eine Mehrzahl der europäischen Gewerkschaften unterstützt inzwischen die Ausweitung europäischer Kompetenzen auch in der Sozialpolitik und in den Arbeitsbeziehungen. Diese veränderte Haltung fasst ein erfahrener Gewerkschaftsfunktionär, der nun in leitender Position in der Europäischen Kommission arbeitet, wie folgt zusammen:

Sie [die Gewerkschaften] waren immer sehr stolz darauf, dass sozialpolitische Fragen [in der Europäischen Union] nur einstimmig entschieden werden konnten, bis sie bemerkten, dass die Einstimmigkeit für die geringen Fortschritte verantwortlich war. Zuerst fürchteten sie vor allem Deregulierung und eine verminderte soziale Sicherheit. Es dauerte zehn bis fünfzehn Jahre, um vom Gegenteil überzeugt zu werden – dass jedweder Fortschritt ausbleiben würde, solange auch nur einer [eine einzige Regierung] dagegen war. Inzwischen mussten sie einsehen, dass nationale Souveränität nur noch eine Worthülse ist, zumindest was die Wirtschaftspolitik angeht.

Die Einheitliche Europäische Akte und die durch sie bewirkten Verhaltensänderungen waren ein Wendepunkt in der Entstehung des europäischen Gemeinwesens: Die Entscheidungsbefugnisse der EU wurden ausgeweitet, demokratische Institutionen aufgewertet, es entstanden neue Einflusskanäle für Interessengruppen und zusätzliche Akteure wurden in den politischen Prozess einbezogen.

Ein politisches Gemeinwesen ist der Ort, an dem über Werte und die Aufteilung von Befugnissen gestritten wird. In der EU reicht diese Auseinandersetzung besonders weit, weil viel auf dem Spiel steht und die Spielregeln sich permanent verändern. Die Debatte betrifft nicht nur die Regelungsebene oder die Art der Industrie-, Sozial-, Haushalts- oder Geldpolitik – obwohl diese Fragen heiß umkämpft sind –, sondern sie konzentriert sich darauf, wie kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen. Die institutionelle Architektur, um die sich der Streit dreht, ist untrennbar mit den Politikergebnissen verbunden. Von nichts Geringerem als der Frage nach der politischen Verfasstheit Europas handelt diese Auseinandersetzung. Im folgenden Abschnitt beschreiben wir die beiden Kernprojekte, die den Kampf um die europäische Integration bestimmen.

4 Zwei rivalisierende Integrationsprojekte

4.1 Das neoliberale Projekt

Für Neoliberale ist die europäische Integration ein Mittel, Märkte vor politischem Interventionismus zu schützen. Gewährleistet wird dies durch die Kombination eines einheitlichen Marktes, dessen reibungsloses Funktionieren europäisch überwacht wird, mit intergouvernementalen politischen Entscheidungsverfahren.

Zugrunde liegt die Absicht, ein Gefälle zwischen europaweiten wirtschaftlichen Aktivitäten und der in den meisten Bereichen weiterhin national fragmentierten politischen Gestaltungsfähigkeit herzustellen (Schmidt 1994; Streeck 1992, 1995, 1996; Streeck/Schmitter 1991). Durch die supranationale Wettbewerbsaufsicht wollen Neoliberale allen nationalen Handelsbarrieren einen Riegel vorschieben. Indem gleichzeitig die Entstehung eines politischen Gemeinwesens verhindert wird, wird die Fähigkeit der EU minimiert, den Markt zu re-regulieren.

Den Neoliberalen schwebt dabei nicht nur ein verschärfter Wettbewerb zwischen Firmen und Arbeitnehmern, sondern auch der Wettbewerb zwischen Regierungen und zwischen den Mitgliedstaaten vor. Unerlässliche Folge des Missverhältnisses zwischen wirtschaftlichem Wettbewerb (der EU-weit stattfindet) und politischer Gestaltungsfähigkeit (die in den Mitgliedstaaten verankert bleibt) ist ein wachsender Standortwettbewerb, bei dem nationale Regierungen darum konkurrieren, für mobile Produktionsfaktoren – vor allem, das Kapital – besonders attraktive Bedingungen bereitzustellen. Indem sie die Kosten für Standortverlagerungen senkt, erleichtert die Marktintegration mobilen Produktionsfaktoren, sich das Land ihrer Wahl auszuwählen. Abgestraft werden Länder, die ihre politische Ökonomie nicht den Forderungen des Kapitals anpassen, weil sie beispielsweise darauf verzichten, Unternehmenssteuern zu senken oder vermeintlich unnötige Regulierung abzubauen (Scharpf 1996a; Schmidt 1994; Streeck 1992). Zwar sind auch Arbeitnehmer prinzipiell in der Lage, den Standort infolge des Regimewettbewerbs zu wechseln, doch aufgrund sprachlicher und kultureller Barrieren sind sie seltener dazu bereit.

Schließlich hindert das neoliberale Projekt Arbeitnehmer und sozialpolitische Interessengruppen daran, nationale Regierungen zu einer Ausweitung der Regulierung zu bewegen. Entscheidungen werden von der nationalen Arena, in der historisch gewachsene Interessengruppen und gewählte Parlamente berücksichtigt werden müssen, in internationale Foren verlegt, in denen die Exekutive dominiert (Olson 1982). Dies entspricht der intergouvernementalen Konzeption europäischer Entscheidungsverfahren. Nationale Regierungen erscheinen in diesem Prozess nicht als antiquiert, sondern werden, ganz im Gegenteil, zum einzigen Transmissionsriemen zwischen der Innenpolitik und den europäischen Verhandlungen aufgewertet. Nationale Regierungen prägen die Agenda und handeln zentrale Weichenstellungen aus; dagegen werden die innenpolitischen Akteure zu Zuschauern degradiert, die nur hoffen können, die Ergebnisse indirekt über die nationalen Regierungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen (Moravcsik 1993, 1994).

Unterstützer

Das neoliberale Projekt ist das einer Minderheit. Als prominentester und entschiedenster Verfechter ist die konservative Partei Großbritanniens zu nennen, vor allem unter der Führung von Margaret Thatcher (King/Wood 1999; Whiteley et al. 1994) und, nach einer kurzen moderaten Phase zwischen 1990 und 1992, ihrem Nachfolger John Major. Allerdings ist der Neoliberalismus gerade bei strategisch gut platzierten wirtschaftlichen und politischen Akteuren fest verankert. Zu ihnen gehören neben den Vorständen multinationaler Konzerne, Industrieverbände (einschließlich einer Mehrheit der Mitglieder von UNICE, dem Dachverband der europäischen Industrie und der Arbeitgeberorganisationen), Finanzinteressen (beispielsweise in den Zentralbanken und der internationalen Finanzwirtschaft) auch die wirtschaftsfreundlichen Teile von CDU/CSU und FDP sowie anderer liberaler und konservativer Parteien und schließlich Meinungsmacher in den Medien (wie beispielsweise beim *Economist*).

Auch innerhalb der Europäischen Kommission haben neoliberale Ideen an Rückhalt gewonnen. Während der Amtszeit von Jacques Delors war die Kommission zwischen dem Kommissionspräsidenten und seinen wirtschaftsliberalen Gegenspielern ideologisch tief gespalten. Letztere wurden von Sir Leon Brittan angeführt, der zuerst Wettbewerbskommissar, dann Kommissar für auswärtige Beziehungen war. Mit der Ernennung Brittans 1988 hatte Margaret Thatcher einen »liberalen Kreuzritter« im Zentrum der Gemeinschaft platziert, dessen Verständnis der Wettbewerbspolitik

nicht nur nationalen Interventionen, sondern auch der EU-Industriepolitik widersprach. ... Während Jacques Delors einen »organisierten« Wirtschaftsraum in Europa schaffen wollte, beharrte Brittan ebenso vehement auf dem Vorrecht der Kommission, den selben Raum zu »öffnen«. (Ross 1995b: 176)

Die neoliberale Agenda, oder zumindest Teile davon, werden von mehreren Generaldirektionen der Kommission (kurz DG von *Directorate-General*) unterstützt, insbesondere jenen, die für die Implementation des Binnenmarktes zuständig sind, wie etwa die mächtige Generaldirektion für Wettbewerb (DG IV). Für den marktliberalen Aktivismus der DG IV lassen sich verschiedene Ursachen benennen. Ein entscheidender Faktor war die Rekrutierung enthusiastischer Marktbefürworter in den Achtzigerjahren, die mit der allgemeinen Aufwertung der Wettbewerbspolitik im Rahmen des Binnenmarktprogramms zusammenfiel (McGowan/Wilks 1995; Wilks 1992). Diese Akzentverschiebung, die Anfang der Neunzigerjahre auch andere DGs erfasste, wurde durch den Wechsel von Jacques Delors zu Jacques Santer an der Kommissionsspitze verfestigt (Majone 1994; Wallace/Young 1996). In diesem Zusammenhang bemerkte ein leitender Beamter einer marktorientierten Generaldirektion im Juli 1995: »Es ist keine

Frage, dass sich die Balance verschoben hat und dass der Schwerpunkt auf der Ausweitung von Marktchancen liegt und nicht länger darauf, Geld auszugeben.«

Neoliberale haben in ihrem Bestreben, das Regieren national zu begrenzen, den Wettbewerb jedoch international auszudehnen, auf geschickte Weise wirtschaftliche Internationalisierung und politischen Nationalismus kombiniert. Mit dem Nationalismus haben sie sich verbündet, um in der EU die Entstehung eines handlungsfähigen politischen Systems zu blockieren, das Märkte regulieren kann. Gegen das Maastrichter Abkommen wehrten sich in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und in den Benelux-Ländern vor allem extreme Nationalisten, die sich in der konservativen Partei Großbritanniens, dem französischen Front National, der CSU und den Republikanern oder im belgischen Vlaams Blok fanden. Nur in den skandinavischen Ländern gab es ein signifikantes Maß euroskeptischer Einstellungen bei Linken wie Rechten. Genau wie Nationalisten argumentieren Neoliberale, dass einer positiven Regulierung der Märkte die Legitimation fehle, weil in der EU keine tragfähigen demokratischen Institutionen vorhanden seien, die solche Markteingriffe rechtfertigen könnten. Die Nationalstaaten blieben die einzige Arena zur legitimen Artikulation politischer Interessen. Doch im Gegensatz zu den Nationalisten verfolgen die Neoliberalen Ziele, die sich nicht auf die Verteidigung nationaler Souveränität beschränken. Ihr Anliegen ist ganz allgemein, die Fähigkeit der Politik – auch der nationalen Politik – zur Regulierung wirtschaftlichen Handelns einzuschränken.

Zwar haben sowohl Nationalisten als auch Neoliberale die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen bekämpft, doch ihre Opposition hat unterschiedliche Ursachen. Nationalisten lehnen das Europäische Parlament ab, weil es das Monopol nationaler Parlamente infrage stellt, zentraler Ort der politischen Willensbildung zu sein. Dagegen lehnen Neoliberale ein stärkeres Europaparlament ab, weil es wirtschaftliche Regulierung wahrscheinlich wohlwollender beurteilen würde, als der Ministerrat oder der Europäische Gerichtshof. Aus neoliberaler Sicht bietet das Europäische Parlament Sonderinteressengruppen die Gelegenheit, ihre partikularen Anliegen in Gesetze umzumünzen (Olson 1982); für Nationalisten bemächtigt es sich widerrechtlich parlamentarischer Befugnisse, die ihm nicht zustehen.

Institutionelles Terrain

Die Neoliberalen haben den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass sie in den meisten Fällen den Status quo befürworten. Das galt zwar nicht für den Abbau von Handelsschranken, denn dort forderten sie radikale Änderungen, doch konnten Neoliberale in diesem Bereich auf eine breite Unterstützerkoalition

zählen, die von den Christdemokraten über Großunternehmen bis zur Kommission reichte. Bei ihrer Ablehnung positiver Regulierung und im Widerstand gegen die Entstehung eines politischen Gemeinwesens haben die Neoliberalen weniger Verbündete. Doch wenn es, wie in diesen Fällen, darum geht, Änderungen zu blockieren, ist die Ausgangslage strategisch günstig, da institutionelle Reformen der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfen, und Maßnahmen zur positiven Regulierung selbst bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen etwa 70 Prozent der Stimmen im Ministerrat erfordern.

Die hohen Einigungshürden haben der britischen Regierung geholfen, die Entwicklung einer europäischen Sozial- und Umweltpolitik ebenso wie die Regulierung der industriellen Beziehungen oder eine eigenständige Industriepolitik auf europäischer Ebene zu behindern. Die Regierungen Thatcher und Major haben darüber hinaus institutionelle Reformen, wie die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen, blockiert. Als über die Einheitliche Europäische Akte verhandelt wurde, schlugen Vertreter Frankreichs und Deutschlands vor, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen auf eine Reihe weiterer Politikbereiche auszudehnen, unter anderem auf die Felder Binnenmarkt, Umwelt, Sozialpolitik sowie Forschungs- und Technologiepolitik. Doch die Briten, unterstützt durch Griechen und Dänen, bevorzugten eine begrenzte und informelle Regelung. Schließlich gelang es Thatcher, Mehrheitsentscheidungen auf den Binnenmarkt zu begrenzen (Moravcsik 1991).

Das Einstimmigkeitserfordernis stärkt die Position der Neoliberalen, wenn es auch gelegentlich ihren Interessen zuwider läuft. So gelang es den südeuropäischen Ländern, die redistributive EU-Kohäsionspolitik erst durchzusetzen und später auszuweiten, indem die Regierungen drohten, andernfalls EEA und Maastrichter Vertrag abzulehnen. Einstimmigkeit ist ein zweischneidiges Schwert, da es nicht nur Innovationen hemmt, sondern auch die Beseitigung einmal geschaffener Regulierung erschwert. Wenn die Kohäsionspolitik einmal ins Leben gerufen ist, müssen die Neoliberalen einen harten Kampf führen, sie wieder abzuschaffen. Allerdings haben Neoliberale insgesamt profitiert, dass die EU-Entscheidungsregeln es eher erschweren, Märkte zu regulieren als Handelsschranken abzubauen. Eine positive Regulierung der Märkte benötigt die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Minimalstandards, und Versuche, solche Standards zu etablieren, erfordern üblicherweise Rechtsetzung. Bevor die Regulierung wirksam werden kann, muss sie das Labyrinth des europäischen Gesetzgebungsprozesses durchlaufen. Im Gegensatz dazu legt die negative Marktregulierung (negative Integration) nur die Bedingungen fest, wann Handelsschranken zulässig oder unzulässig sind. Nach der Festlegung einer allgemeinen Regel obliegt die Überwachung und Durchführung einer Regulierungsbehörde oder den Gerichten. Unter Anwendung der Vorschrift, dass

Marktschranken nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zulässig sind (damals Art. 36 EGV, heute: Art. 30), hat der Europäische Gerichtshof weit reichende Machtbefugnisse gegenüber den Mitgliedstaaten entwickelt, mit deren Hilfe er nationale Beschränkungen des Handels und Wettbewerbsverzerrungen weggeffegt hat (Burley-Slaughter/Mattli 1993; Meunier-Aitsahalia 1993; Weiler 1991). Und auch die Generaldirektion Wettbewerb hat ihre Machtbasis kontinuierlich ausgebaut (McGowan/Wilks 1995; Wilks 1992). Auf die den europäischen Verträgen innewohnende Asymmetrie zwischen marktschaffenden und marktkorrigierenden Maßnahmen hat Fritz Scharpf wiederholt hingewiesen (Scharpf 1996a und in diesem Band).

Neoliberale haben den Kampf um die Gestaltung der Europäischen Union von einer strategisch günstigen Ausgangslage aufgenommen, und dennoch waren sie nur teilweise erfolgreich. So hat Philippe Schmitter auf Folgendes hingewiesen: »Die Auffassung, dass 1985–1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte definitiv eine enge, liberale Konzeption gewählt wurde, haben nachfolgende Entwicklungen widerlegt« (Schmitter 1996a). Zweifellos würde die Europäische Union ohne die Entschlossenheit von Margaret Thatcher, das neoliberale Projekt durchzusetzen, heute anders aussehen. Aber die Marktliberalen mussten sich mit anderen mächtigen Akteuren auseinandersetzen, die sich ganz anderen Zielen verpflichtet fühlten und die, wie wir zeigen werden, ebenfalls die Europäische Union gestaltet haben.

4.2 Das Projekt des regulierten Kapitalismus

Im Gegensatz zu den Neoliberalen sehen andere Gruppen in der Marktintegration nur den ersten Schritt auf dem Weg zum anspruchsvolleren Projekt eines regulierten Kapitalismus. Sie wollen in Europa eine Demokratie schaffen, die Märkte regulieren, Ressourcen umverteilen und eine Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Akteuren fördern kann. Der einflussreichste Verfechter dieser Sichtweise war Jacques Delors, der während des entscheidenden Jahrzehnts von Anfang 1985 bis Ende 1994 Präsident der Europäischen Kommission war. Auch wenn Delors kein systematischer Denker war, bildet das in verschiedenen Vorträgen und Aufsätzen entwickelte Konzept des *espace organisé* den Kern des Projekts für einen regulierten Kapitalismus (Delors 1992; Grant 1994; Ross 1995b, 1995a).

Positive Regulierung

Ein definierendes Merkmal dieses Projekts ist die grundsätzlich wohlwollende Beurteilung von Märkten und die Ablehnung von Verstaatlichung oder direkter

staatlicher Wirtschaftskontrolle. Wenn Unterstützer des regulierten Kapitalismus über Reformen sprechen, beziehen sie sich eher auf marktfördernde oder -unterstützende als auf marktersetzende oder -korrigierende Maßnahmen. Die Vorstellung, dass Märkte und nicht Regierungen über die Allokation von Investitionen entscheiden, bereitet ihnen keine Schwierigkeiten. Allerdings sind sie der Auffassung, dass Märkte effizienter funktionieren, wenn politische Akteure kollektive Güter, wie etwa die Transport- und Kommunikationsinfrastruktur, Informationsnetzwerke, die Qualifikation von Arbeitnehmern oder Forschungs- und Entwicklungsausgaben bereitstellen. Aus dieser Sicht leistet nicht nur die negative, sondern auch die positive Regulierung einen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg, und in einer Reihe von Politikbereichen erfolgt die erforderliche Regulierung am besten auf europäischer Ebene.

Teil dieser Auffassung ist der Übergang von nachfrageorientierter zu angebotsseitiger Politik. Verfechter des regulierten Kapitalismus sehen die Fähigkeit von Standorten, bestimmte kollektive Güter bereitstellen zu können, als entscheidenden Vorteil im internationalen Wettbewerb an. Unter den Bedingungen flexibler Spezialisierung differenzieren sich Massen- und Qualitätsproduktion. Jene profitiert von niedrigen Löhnen und Steuern sowie von weniger strikten Sozial- und Umweltstandards, während diese im Markt mit hoher Wertschöpfung konkurriert, in dem Qualität, Design und Technologie den Ausschlag geben (Soskice 1999).

Partnerschaft

Befürworter des regulierten Kapitalismus unterstützen insbesondere die freiwillige Kooperation zwischen den an der Entstehung beteiligten oder von einer politischen Initiative betroffenen Gruppen. Mit wechselndem Erfolg haben sie den »Sozialen Dialog« zwischen den Vertretern von Kapital und Arbeit in der Sozialpolitik vorgeschlagen; sich für »soziale Partnerschaften« zwischen betroffenen Interessengruppen, insbesondere zwischen Konsumenten und Produzenten in der Umweltpolitik eingesetzt; sowie »partnerschaftliche Zusammenarbeit« zwischen der Europäischen Kommission, nationalen Ministerien und regionalen Behörden in der Kohäsionspolitik gefördert. Genau wie die positive Regulierung wird auch dieses Vorgehen aus pragmatischen Gründen unterstützt. Eine Strategie umfassender Beteiligung reduziert im Unterschied zu einer Exklusionsstrategie die Wahrscheinlichkeit sozialer Konflikte und sollte daher leichter zu implementieren sein. Zudem kann eine Inklusionsstrategie auf bessere Informationen zurückgreifen, weil die Adressaten der Politik am Entscheidungsprozess teilnehmen.

Soziale Solidarität

Besonderes Augenmerk richten die Vertreter des regulierten Kapitalismus auf politische Maßnahmen, die die Marktlage von schlechter Gestellten verbessern und deren Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Beispiele sind die europäischen Strukturfonds, die das Wachstumspotenzial ärmerer Regionen erhöhen sollen, oder beschäftigungspolitische Maßnahmen, deren Ziel die Eingliederung von arbeitslosen Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt ist. Zwar ließen sich diese Maßnahmen auch ethisch begründen, doch ebenso können sie – genau wie das Konzept der Partnerschaft – als Weg angesehen werden, die wirtschaftliche Produktivität zu steigern. Die Prinzipien der Partnerschaft und der positiven Regulierung lagen mehreren Reformen zugrunde, unter anderem der umfangreichen Strukturpolitik für weniger entwickelte Regionen, der stärkeren Verpflichtung zu einer europäischen Umweltpolitik, der Entstehung einer gemeinsamen Transport-, Telekommunikations- und Informationsinfrastruktur sowie verschiedenen weniger ambitionierten Maßnahmen in der Forschungs- und Entwicklungspolitik, wie auch der Bildungs-, Gesundheits- und Sicherheitspolitik, dem Verbraucherschutz sowie der Stadtentwicklung.

Unumgänglich für die Verwirklichung des regulierten Kapitalismus ist die Stärkung der Demokratie in der Europäischen Union (Schmitter 1996a; Wiener 1994). Die Begründung dafür ist einfach: Wenn wichtige Entscheidungen, die die Bürger unmittelbar betreffen, durch die EU getroffen werden, bedürfen diese Entscheidungen der Aufsicht und der Legitimation durch die Verfahren der liberalen Demokratie. Eine nur indirekte Legitimation durch die Regierungen reicht in diesem Fall nicht aus. Stattdessen sollte ein System direkter parlamentarischer Repräsentation etabliert werden. Mit Blick auf die Bürgerrechte argumentieren die Verfechter des regulierten Kapitalismus, dass EU-Bürgern politische Partizipationsrechte nicht vorenthalten werden dürfen, wenn sie die durch den Binnenmarkt geförderten transnationalen Arbeitsmärkte nutzen und in einem anderen EU-Staat arbeiten. Im Zentrum dieses Projekts steht die Forderung, die Grundlagen der Demokratie auf die EU zu übertragen, um ein »Europa der Bürger« zu schaffen.

An die Forderung, die EU zu demokratisieren, knüpft sich die Erwartung, dass daraus ein Nachfragedruck für positive Regulierung entsteht. In einem bürgernahen Europa hätten alle Europäer sämtliche Bürgerrechte and somit die Möglichkeit, ihren Forderungen nach sozialer Sicherheit und Marktregulierung mit der Hilfe von politischen Parteien, Interessengruppen und sozialen Bewegungen ebenso Nachdruck zu verleihen, wie sie es in den Mitgliedstaaten tun.

Unterstützer

Das Projekt des regulierten Kapitalismus beschreibt die Schnittmenge im Wettbewerb zwischen Sozialdemokraten und gemäßigten Christdemokraten (Grant 1994; Ross 1995b). In Übereinstimmung mit der Sozialdemokratie stützt sich der regulierte Kapitalismus auf den Klassenkompromiss; übereinstimmend mit den Christdemokraten gilt das Subsidiaritätsprinzip. Unterstützt wird dieses Projekt von den meisten Mitte-links-Parteien in Europa. Die sozialdemokratischen Parteien in Deutschland, Österreich, Italien und Spanien treten unumschränkt dafür ein. In Großbritannien, Schweden, Dänemark und Griechenland ist die Linke in dieser Frage gespalten. Insbesondere dänische und griechische Sozialisten haben sich aus nationalistischen Beweggründen gegen einen auf europäischer Ebene regulierten Kapitalismus ausgesprochen. Eine mehrheitlich positive Bewertung entstand in Großbritannien und Schweden erst nach der traumatischen Einsicht vieler Linker, dass der nationale Keynesianismus in einer Sackgasse steckte. Während linke Nationalisten auf das Demokratiedefizit der EU wie auch die schädlichen Folgen des Regimewettbewerbs verweisen und grundsätzlich bezweifeln, dass die gemeinsame europäische Identität jemals belastbar genug für einen europäischen Wohlfahrtsstaat sein wird, betonen Verfechter des regulierten Kapitalismus, dass in einer globalisierten Wirtschaft ein europäischer Ansatz mehr Erfolg als nationale Strategien verspricht.

In einzelnen Bereichen unterstützen auch christdemokratische Parteien den regulierten Kapitalismus – vor allem in Ländern, in denen es gleichzeitig neoliberales beziehungsweise nationalistische Parteien gibt, die ihn ablehnen. Am stärksten ausgeprägt ist die Unterstützung der christdemokratischen Parteien in den Benelux-Ländern und in Österreich. Die deutsche CDU ist in dieser Frage gespalten und der Druck wächst, neoliberale Reformen durchzusetzen. Der frühere Kanzler Helmut Kohl hatte sich für den regulierten Kapitalismus eingesetzt. Kohl war maßgeblich daran beteiligt, das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags gegen den Widerstand von Premierminister John Major durchzusetzen, hat sich durchweg für ein stärkeres Europaparlament eingesetzt und in den Verhandlungen über die Ausweitung der Kohäsionspolitik zwischen 1988 und 1993 stets großzügige Zahlungen an ärmere Regionen unterstützt.

Die Unterstützerkoalition des regulierten Kapitalismus ist schwächer als die Summe ihrer Teile, weil sie außerordentlich heterogen zusammengesetzt ist. Die genaue Interessenkonstellation variiert mit der Vielfalt nationaler Institutionen. So sind beispielsweise südeuropäische Sozialdemokraten hin und her gerissen, ob sie europäische Regulierungsvorhaben unterstützen sollen (zum Beispiel die Einführung von Mindestlöhnen), die ihre Wettbewerbsposition gegenüber kontinental- und nordeuropäischen Ländern schwächen (Lange 1993). Doch selbst

wo nationale Wettbewerbsvorteile nicht auf dem Spiel stehen, können unterschiedliche Institutionen Reformen verhindern. Es ist schwierig, eine Unterstützerkoalition für Regulierungen zu schmieden, die heterogene institutionelle Arrangements berühren, deren Anpassung hohe Kosten verursacht (Majone 1995; Scharpf 1996b).

Flankiert wird die eher lockere Koalition aus Christ- und Sozialdemokraten von nationalen Gewerkschaften und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB). Allerdings ist die organisierte Arbeiterschaft auf europäischer Ebene nicht einmal ansatzweise so einflussreich wie in den meisten Mitgliedstaaten. Im Unterschied zu multinationalen Unternehmen, die sich problemlos den veränderten Rahmenbedingungen angepasst haben, bereitet dies den Arbeitnehmerorganisationen größere Schwierigkeiten, da die Gewerkschaften in nationalen Institutionen verankert sind (Marks/McAdam 1996). Bisher sind keine transnationalen Kollektivverhandlungen etabliert worden, und die Entstehung des Euro-Korporatismus bleibt unwahrscheinlich (Golden/Wallerstein/Lange 1999). Noch dazu sind die Gewerkschaften durch die wirtschaftliche Internationalisierung geschwächt worden. Das Binnenmarktprogramm hat diese Entwicklung noch beschleunigt (Frieden 1991; Streeck 1992; Streeck/Schmitter 1991; Tilly 1994). Neben den Gewerkschaften unterstützen auch diverse Interessengruppen, wie beispielsweise Umweltschutzaktivisten (zum Beispiel der WWF und das Europäische Umweltbüro, eine Dachorganisation von circa 160 Umweltschutzgruppen), die meisten grünen Parteien (einschließlich der deutschen Grünen nach ihrer integrationspolitischen Kehrtwende) sowie eine Vielzahl sozialer Bewegungen das Projekt des regulierten Kapitalismus (Marks/McAdam 1996).

Einige supranationale Akteure, vor allem in der Europäischen Kommission und im Europaparlament, zeigen sich dieser Agenda gegenüber aufgeschlossen. Jacques Delors und führende Kommissionsmitarbeiter bildeten zwischen Mitte der Achtziger- und Mitte der Neunzigerjahre eine wesentliche Antriebskraft für das Projekt des *espace organisé*, obwohl sie, wie bereits erläutert wurde, nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb der Kommission auf den Widerstand Marktliberaler trafen. Da jedoch die Kommissionsmitarbeiter stärker supranational als andere Akteure eingestellt sind, waren sie, trotz wachsender Auseinandersetzungen in der Kommission seit Mitte der Neunzigerjahre, eine wichtige Unterstützerquelle.⁵ Das Europäische Parlament hat auf den öffentlichen Druck sozialer Bewegungen wie etwa Greenpeace reagiert und sich für positive Regulierung

5 Siehe Hooghe (1997). Wenn die Interviewten gefragt wurden, ob die Kommission dazu beitragen solle, den »organisierten Raum« in Europa zu erhalten, stimmten 46,3 Prozent der leitenden Mitarbeiter unumschränkt zu. Weitere 37,5 Prozent äußerten ihre Unterstützung mit gewissen Vorbehalten. Diese Ergebnisse gründen sich auf 140 Interviews und 106 Fragebögen, die zwischen 1995 und 1997 (mit A1 und A2 Kommissionsmitarbeitern) erhoben wurden.

eingesetzt. Die regulierungsfreundliche Einstellung des Europaparlaments hat sich dadurch verstärkt, dass nach 1989 die Sozialdemokraten im Zusammenspiel mit den Grünen und anderen linken oder gemäßigten Abgeordneten eine Mehrheit im Parlament bildeten (Bardi 1994; Ladrech 1993).

Einige Elemente des regulierten Kapitalismus sind auch von Gruppen unterstützt worden, die sonst nicht zu den üblichen Verdächtigen zählen. So setzte sich der European Round Table of Industrialists (ERT), ein Zusammenschluss multinationaler Firmen, 1983 in einem Memorandum für europäische Infrastrukturprogramme und eine durch die EU geförderte engere Zusammenarbeit in den Bereichen Forschung und Entwicklung ein. Insbesondere warb der ERT für das europäische Infrastrukturprogramm »Missing Links«, einem Vorläufer der Transeuropäischen Netze (Cowles 1995). Aus Sicht einiger seiner französischen Mitglieder erscheint der ERT als »sozialdemokratische/christdemokratische Gruppe, die die Ideologie der Thatcher-Kapitalisten (*ideology of Thatcherite capitalists*) nicht teile« (Cowles 1995: 512). Doch obwohl der Round Table in der Industriepolitik eine Aufgabe für die EU erkannte, gibt es nur wenige Anzeichen, dass er ebenfalls den Sozialen Dialog, eine europäische Sozialpolitik oder den Umweltschutz unterstützte. So schlug der ERT im Dezember 1993 beispielsweise die Schaffung eines »europäischen Wettbewerbsrates« vor, an dem Vertreter von Industrie, Regierungen und Wissenschaft, nicht jedoch Arbeitnehmer teilnehmen sollten (Cowles 1995). Dieses Ansinnen stellte natürlich den Sozialen Dialog infrage. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Unterstützung in der Wirtschaft für den regulierten Kapitalismus nachgelassen hat und dies eng mit einem infolge von Globalisierung und Marktliberalisierung wachsenden Wettbewerbsdruck verbunden zu sein scheint.

Institutionelles Terrain

Im Vergleich zum Regulierungsniveau in den kontinental- und nordeuropäischen Staaten wirken die Errungenschaften der Koalition des regulierten Kapitalismus bescheiden. Auf europäischer Ebene gibt es weder funktionale Äquivalente zu den bestehenden Sozialstaaten noch zu einer kooperativen Wirtschaftspolitik (*cooperative economic governance*), zum nationalen System der industriellen Beziehungen oder zur Industriepolitik. Auch gibt es keine Anzeichen, dass die spezifisch nationale Form positiver Regulierung in absehbarer Zeit auf europäischer Ebene reproduziert werden wird.

Man muss nicht lange nach einer Erklärung suchen, um dies zu verstehen. Die Forschung über den Neokorporatismus und zum Klassenkompromiss der Nachkriegsjahrzehnte hat eine Reihe von Voraussetzungen identifiziert, die für ihre Herausbildung notwendig sind. Dazu gehören starke *politische* Organisati-

onen der Arbeiterklasse (insbesondere eine dauerhafte Regierungsbeteiligung sozialdemokratischer Parteien), schlagkräftige *wirtschaftliche* Organisationen der Arbeiterklasse (vor allem gut organisierte und zentralisierte Gewerkschaftsverbände) sowie einheitliche Arbeitgeberorganisationen (Cameron 1984; Esping-Andersen 1990; Marks 1986; Schmitter 1981). Weder sind diese Voraussetzungen heute in der EU erfüllt, noch ist es sehr wahrscheinlich, dass dies in Zukunft der Fall sein wird. Das Entscheidungszentrum der EU ist fragmentiert; die Sozialdemokraten sind nur schwach im Ministerrat repräsentiert; weder Gewerkschaften noch Arbeitgeber sind auf europäischer Ebene zentralisiert. Allerdings streben die Befürworter des regulierten Kapitalismus gar nicht an, den nationalen Wohlfahrtsstaat oder die industriellen Beziehungen auf europäischer Ebene zu replizieren. Stattdessen fordern sie politisch und institutionell realistische Reformen.

Einstimmigkeit

Es ist wichtig zu erkennen, dass sich das institutionelle Terrain nicht nur nachteilig für die Befürworter des regulierten Kapitalismus auswirkt. Die Einstimmigkeitsregel, mit der im Ministerrat institutionelle Weichenstellungen und wichtige Politiken entschieden werden, ist ein zweiseitiges Schwert. Bereits oben haben wir festgestellt, dass das Einstimmigkeitserfordernis eine äußerst hohe Hürde für Veränderungen darstellt – da die Zustimmung jedes einzelnen Teilnehmers gewonnen werden muss. Doch indem es die Einigung erschwert, bereitet das Konsensprinzip den Weg für Paketlösungen, die jeder Regierung Vorteile versprechen. Die Neoliberalen mussten im Tausch gegen die Zustimmung aller Regierungen zur Liberalisierung Reformen akzeptieren, die positive Regulierung und Umverteilung beinhalteten. Ein Ergebnis dieses politischen Tausches ist die Kohäsionspolitik, ein zentraler Baustein des regulierten Kapitalismus (Hooghe 1996a; Marks 1993, 1996).

Zudem verliert das Einstimmigkeitserfordernis an Wirkung, wenn Akteure, deren Ziele blockiert werden, über glaubwürdige Handlungsalternativen verfügen. Auch in diesem Fall ist die Bedeutung der Einstimmigkeit geringer als man erwarten würde. Einzelne Regierungen können Klauseln aushandeln, mit denen bestimmte Länder von sonst allgemein verbindlichen Regeln ausgenommen werden. Neoliberale finden ein solches Vorgehen vorteilhaft, weil damit der Regimewettbewerb zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Staaten institutionalisiert wird. Das Nebeneinander verschiedener Regeln in unterschiedlichen Teilen der EU (im Euro-Jargon »variable Geometrie« genannt) verringert die Bereitschaft irgendeiner Untergruppe von EU-Staaten, striktere Auflagen für das Kapital zu vereinbaren, weil die beteiligten Länder fürchten müssen,

Investitionen einzubüßen (Streeck 1996). Allerdings mündet die variable Geometrie nicht zwangsläufig in einem Unterbietungswettbewerb und in niedrigen Sozialstandards, niedrigen Steuern und deregulierten Ökonomien. Wo die Anpassung der Regulierung zu mehr wirtschaftlicher Effizienz führt, erhöht die variable Geometrie den Spielraum für Innovationen in der Regulierung (Scharpf 1996b).

Regierungen können, trotz des Widerstands von Nationalisten und Neoliberalen, mit der Integration in Teilbereichen voranschreiten, wie es beispielsweise in der Sozialpolitik und bei der Währungsunion geschehen ist. Die übrigen Mitgliedstaaten konnten sich beispielsweise auf die Richtlinie über Europäische Betriebsräte einigen, weil John Major mit dem Maastrichter Vertrag durchgesetzt hatte, dass die Bestimmungen des Sozialprotokolls nicht für das Vereinigte Königreich gelten würden. Die Zustimmung Großbritanniens zur Betriebsräte-Richtlinie, die bestimmten Unternehmen die Pflicht auferlegte, Arbeitnehmer bei Massenentlassungen, neuen Arbeitstechniken und der Einführung neuer Technologien zu konsultieren, war somit nicht notwendig (Leibfried/Pierson 1995; Rhodes 1993). Obwohl die Regierung Major die Richtlinie ablehnte, haben sich dennoch die meisten britischen multinationalen Unternehmen inzwischen entschieden, auch in britischen Betrieben Konsultationsgremien einzurichten, damit in allen Unternehmensteilen einheitliche Regeln gelten (Leibfried/Pierson 1996). Die 1997 neu ins Amt gekommene Labour-Regierung unterschrieb das Sozialprotokoll, das anschließend in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen wurde.

Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen

Noch bedeutsamer als die gerade genannten Grenzen der Einstimmigkeitsregel ist, dass sie in immer mehr Bereichen durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat abgelöst wird. Wie bereits angemerkt, wurden qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ursprünglich eingeführt, um die Herstellung des Binnenmarktes zu erleichtern. Anschließend wurden sie jedoch auf Bereiche ausgedehnt, die nur indirekt mit dem Markt zu tun haben, wie etwa Umwelt- und Sozialpolitik. Dies ermöglicht es der Pro-Regulierungs-Koalition, Unterbietungswettläufe mit immer niedrigeren Standards zu verhindern. Nicht jede Regulierung benötigt zudem die Unterstützung einer Mehrebenenkoalition aus nationalen Regierungen und supranationalen Akteuren, einige können auch von nationalen Regierungen im Alleingang durchgesetzt werden. Artikel 36 der Römischen Verträge (heute Art. 30) gestattet es, hohe Produktstandards beizubehalten, selbst wenn diese den Handel behindern, solange sie der Sicherheit, dem Gesundheits-, Konsumenten- oder Umweltschutz dienen. Diese Regel erlaubt

es den Produzenten aus hoch regulierten Ländern, ihre Erzeugnisse in Länder mit niedrigeren Standards zu exportieren und gleichzeitig die eigenen Märkte zu schützen (Sbragia 1996; Scharpf 1996b).

Betrachtet man den Produktionsprozess, für den die Ausnahmebestimmungen von Artikel 36 (heute Art. 30) nicht gelten (zum Beispiel die Arbeitsbedingungen), fällt die Antwort nicht eindeutig aus, ob ein Unterbietungswettbewerb stattfindet. Ein Grund dafür ist, dass Regierungen besser als erwartet in der Lage sind, hohe Standards aufrechtzuerhalten, selbst wenn dies für nationale Produzenten Kostennachteile zu verursachen scheint (Scharpf 1996b; Vogel 1996). Wie sich eine Regierung verhalten wird, wenn ein Zielkonflikt zwischen sozialen Werten oder Umweltschutz und möglichen Wohlfahrtseinbußen besteht, ist nicht einfach vorherzusehen. Ihr Verhalten hängt davon ab, wie sich der Zielkonflikt durch beispielsweise sinkende Popularitätswerte der Regierung in politische Kosten übersetzt und welche relevanten Wählergruppen Vorteile aus der Entscheidung ziehen.

Schließlich muss hervorgehoben werden, dass positive Regulierung nicht notwendigerweise wirtschaftlich ineffizient ist. So hat Scharpf argumentiert, dass hohe Regulierungsstandards als Ausweis einer hohen Produktqualität dienen können, die im Markt honoriert wird – zum Beispiel wenn die Regulierungsstandards von Konsumenten als Absicherung gegen Gesundheits-, Sicherheits- oder auch finanzielle Risiken angesehen werden, oder wenn sie für die Industrie einen Anreiz bieten, die Produktivität zu erhöhen (Scharpf 1996b). Unter bestimmten Voraussetzungen lässt sich statt eines Unter- ein Überbietungswettbewerb erwarten. Unter Wirtschaftswissenschaftlern ist umstritten, ob höhere Umweltstandards das Wirtschaftswachstum verringern oder fördern. Obwohl die ökonomischen Vor- und Nachteile eines europäischen Engagements in der beruflichen Bildung und Weiterbildung oder in Forschung und Entwicklung umstritten sind, unterstützen einige Wirtschaftsinteressen in Ländern mit niedrigeren Standards EU-Initiativen in diesen Feldern.

Supranationale Akteure

Vor allem der Europäische Gerichtshof hat mit seinen Urteilen zu den vier Freiheiten (Arbeit, Waren, Kapital, Dienstleistungen), die den Kern des Binnenmarktprojekts ausmachen, die Entstehung sozialer Bürgerrechte (*social citizenship*) gefördert (Leibfried/Pierson 1995, 1996). Seit Mitte der Achtzigerjahre hat der EuGH die Mitgliedstaaten schrittweise dazu gezwungen, ihre nationalen Sozialstaaten auch für Beschäftigte aus anderen EU-Ländern zu öffnen und den Konsumenten die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen auch außerhalb des Herkunftslands zu ermöglichen. Zwar ist der Gerichtshof nicht so

weit gegangen, den Zugang zu anderen Sozialstaaten für alle EU-Bürger zu öffnen, die Rechtsprechung hat aber eine »inkrementelle, auf Rechten basierende Homogenisierung der Sozialpolitik« zwischen den Mitgliedstaaten angestoßen (Leibfried/Pierson 1995).

Während der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs zum regulierten Kapitalismus eher eine unbeabsichtigte Nebenfolge der Liberalisierungspolitik ist, hat die Kommission unter Jacques Delors aktiv am Projekt des regulierten Kapitalismus mitgearbeitet. Die zugrunde liegende Strategie bestand darin, zwischen den Mitgliedstaaten eine Reihe von Paketlösungen auszuhandeln, die den Binnenmarkt in ein politisches Gemeinwesen mit weitgehenden Befugnissen und effektiver Politikgestaltungsmacht umwandeln (Grant 1994; Ross 1993, 1995a). Blieben große Reformschritte umstritten, schlug die Kommission Ausgleichszahlungen an zögerliche Regierungen vor, die einerseits eine Einigung erleichtern und andererseits den regulierten Kapitalismus fördern sollten (zum Beispiel die Kohäsionspolitik). Jede Paketlösung wurde mit Blick auf die nächste Verhandlungsrunde so formuliert, dass weitere Integrationsschritte auf ihrer Grundlage vorgeschlagen werden konnten – dieses Vorgehen hat Jacques Delors als Strategie der »Russischen Puppe« (Ross 1995a, 1995a) bezeichnet.

Zum ersten Mal wurde diese Strategie bei den Haushaltsverhandlungen 1988 angewandt, in denen die finanziellen Prioritäten für die Jahre 1989 bis 1993 festgelegt wurden. Die mehrjährige Haushaltsplanung, die schon an sich eine Innovation darstellte, gab der Kommission ein Instrument an die Hand, mit dem sie einerseits Pakete schnüren konnte, die für jede Regierung etwas enthielten, und andererseits den Boden für eine EU-Politik in den Bereichen gemeinschaftlicher Zusammenhalt (Kohäsion), Forschung und Entwicklung, Informationstechnologie und Infrastrukturentwicklung im Telekommunikationssektor bereitete. Die Verdoppelung der Mittel zur Förderung weniger entwickelter Regionen stellte dabei den wichtigsten Schritt dar. Im Ergebnis nutzte die EU 1993 schon 30 Prozent ihres Budgets zur regionalen Umverteilung. Diese stattliche finanzielle Ausstattung bildete das Fundament für eine gemeinschaftsweite europäische Kohäsionspolitik, die sich auf drei Kernelemente des regulierten Kapitalismus stützte: eine umfassende, von EU-Akteuren geprägte positive Regulierung; eine ebenenübergreifende Partnerschaft zwischen der Kommission, nationalen Ministerien und subnationalen Behörden und eine signifikante Umverteilung von Reich zu Arm. Spanien, Griechenland, Portugal und Irland, die Hauptnutznießer der Kohäsionspolitik, erhielten anfangs finanzielle Hilfen in Höhe von 2 bis 4 Prozent ihres BIP – was in etwa der Größenordnung des Marshall-Plans nach dem Zweiten Weltkrieg entsprach. Delors zweite finanzielle Vorausschau für die Jahre 1994 bis 1999 erhöhte die Kohäsionsmittel noch einmal auf 141 Milliarden Ecu (in Preisen von 1992), sodass Irland, Griechenland und Portugal

1999 jeweils mehr als 5 Prozent ihres BIP aus den Kohäsionsfonds erhielten (Hooghe 1996b).

Im nächsten Schritt wurde die Beschäftigungspolitik als Russische Puppe in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion eingefügt. Da mit der Währungsunion wichtige Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagert wurden, setzten sich Delors und seine Mitstreiter dafür ein, dass die EU auch eine Rolle im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und beim Erhalt des Sozialstaates spielen konnte. Das Delors-Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« setzte Beschäftigungsfragen auf die europäische Agenda. Angestachelt durch Gewerkschaften, sozialistische Parteien und Teile der Europäischen Kommission (vor allem DG V, Soziale Angelegenheiten), griff die Santer-Kommission dieses Thema auf. Vor allem Sozialdemokraten, ob in Regierungsverantwortung oder nicht, übten Druck auf die Kommission aus, sich als Gegengewicht zur Währungsunion dafür einzusetzen, dass die EU verbindlich zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit verpflichtet würde. Im Ergebnis wurden 1997 einige Vorschriften zur Beschäftigungspolitik in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen.

Das dritte Element von Delors' Strategie war der Versuch, ein »Europa der Bürger« zu schaffen. Diesem Ziel diene einerseits eine Sozialcharta, in der mehr als dreißig soziale Grundrechte, überwiegend für Arbeitnehmer, festgeschrieben werden sollten. Andererseits sollten Maßnahmen zur sozialpolitischen Harmonisierung ergriffen werden und, entscheidend für Delors, der Soziale Dialog gestärkt werden. In Maastricht einigten sich elf von zwölf Regierungen (alle bis auf Großbritannien) darauf, der Sozialcharta rechtliche Verbindlichkeit zu verleihen (Lange 1993). Dennoch müssen Sozialcharta und Sozialprotokoll den Befürwortern eines vollwertigen europäischen Sozialstaates als viel Lärm um nichts erscheinen (Lange 1993; Leibfried/Pierson 1996; Rhodes 1993; Ross 1993; Streeck 1996). Denn obwohl die EU eine immer wichtigere Rolle in diesen Politikfeldern spielt, fallen die EU-Kompetenzen in der Sozialpolitik und in den industriellen Beziehungen hinter ambitionierte Pläne zurück, der europäischen Integration eine soziale Dimension hinzuzufügen (Cram 1997; Leibfried/Pierson 1995, 1996).

Die Kommission muss nicht die Vertragsgrundlage der EU ändern, um den regulierten Kapitalismus zu fördern. Sie konnte auch so immer wieder neue Kompetenzen in bestehenden Institutionen verankern. So diene die Verwaltung der Strukturfonds als Dach für neue Politiken in den Bereichen Umweltschutz, Berufsbildung, beschäftigungsfördernde Infrastrukturinvestitionen, Zusammenarbeit bei neuen Technologien, Forschung und Entwicklung sowie für die Förderung der Sozialpartnerschaft (Hooghe 1996a). Der Europäische Rechnungshof schätzte 1992, dass fast drei Viertel der Ausgaben für den EU-Um-

weltschutz aus Mitteln des Strukturfonds finanziert wurden (Sbragia 1993).⁶ Das Prinzip der Partnerschaft, das in der Kohäsionspolitik gilt, wurde auf diese Weise auch auf die EU-Umweltpolitik übertragen.

Im Nationalstaat musste es die Sozialdemokratie hinnehmen, dass einige definierende Merkmale des Nachkriegskompromisses unter Druck geraten waren: das Vollbeschäftigungsversprechen, der Sozialstaat und die Teilnahme der Gewerkschaften an der makroökonomischen Wirtschaftssteuerung. Obwohl das Projekt des regulierten Kapitalismus weit davon entfernt ist, diese Elemente auf europäischer Ebene wiederaufleben zu lassen, hat es dennoch den Grundstein für eine Alternative zum Marktliberalismus gelegt. Diese Alternative beruht auf der positiven Regulierung wirtschaftlichen Handelns wie auch ökonomischer Umverteilung sowie auf der Übertragung der liberalen Demokratie auf die europäische Ebene und der Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure. Die zehnjährige Kommissionspräsidentschaft von Jacques Delors bereitete diesem Projekt den Weg, genau wie die Regierungszeit Margaret Thatchers ausschlaggebend für das neoliberale Projekt war. Im Moment (im Mai 1997) lässt sich nicht absehen, wie der Kampf um die europäische Integration ausgehen wird. Was sich aber sagen lässt ist, dass die Europäische Union durch eine anhaltende Auseinandersetzung zwischen rivalisierenden Interessen und Ideen geprägt wird – Interessen und Ideen, die in unterschiedliche Konzepte politischer Steuerung eingeflossen sind.

5 Schlussfolgerungen

Das Scheitern des nationalen Keynesianismus im Rahmen einer stagnierenden Wirtschaftsentwicklung und des Rückgangs nationaler Wettbewerbsfähigkeit führte zu einer Umorganisation der politischen Ökonomie Europas. Diese Umorganisation musste Antworten auf zwei grundlegende politische Fragen geben: Wie soll politische Herrschaft strukturiert werden? Wie weit kann die Politik in Märkte eingreifen? Zwar dient die Europäische Union auch weiterhin dem eng definierten Zweck, kollektive Güter bereitzustellen, aber dennoch bleiben diese grundsätzlichen Fragen immer in Sichtweite. Die Ausgestaltung der politischen Ökonomie Europas ist Gegenstand einer Debatte, die nationale Eliten, politische Parteien, Interessengruppen, soziale Bewegungen und, gelegentlich,

⁶ Diese Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1991 (Sbragia 1993), weshalb sie die Ausgaben unter dem Kohäsionsfonds nicht einbeziehen, der erst mit dem Maastrichter Vertrag geschaffen wurde. Etwa 40 bis 50 Prozent des Budgets von 2 Milliarden ECU des Kohäsionsfonds werden für den Umweltschutz ausgegeben.

die Öffentlichkeit mobilisiert hat. Noch immer handeln in manchen Politikbereichen Eliten Kompromisse aus, doch lässt sich dies nicht länger von der Frage abschotten, wie Europa organisiert und regiert werden soll.

Die Konfliktlinien in dieser Auseinandersetzung verlaufen nicht zufällig und sind auch nicht Ausdruck funktionaler Anpassungszwänge. Sie werden durch zwei Dimensionen strukturiert: die Links-rechts-Dimension trennt Sozialdemokratie und Marktliberalismus, während die Dimension national-supranational diejenigen, die eine Verteidigung (und Wiederherstellung) nationaler Autonomie unterstützen, von jenen trennt, die einen Fortgang der europäischen Integration befürworten. Mit Hilfe dieser Dimensionen lassen sich zwei Projekte identifizieren, die von Akteuren auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems verfolgt werden: zum einen das neoliberale Projekt und zum anderen das Projekt des regulierten Kapitalismus. Bei dieser Auseinandersetzung stehen nicht nur innenpolitische Streitfragen der politischen Ökonomie auf dem Spiel, sondern die politische Architektur Europas insgesamt. Keines der beiden Projekte verfügt über eine hegemoniale Stellung.

Ob die Europäer tatsächlich »den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union« fortsetzen werden, wird in der Öffentlichkeit breit diskutiert. Die europäische Integration ist innenpolitisch zu einem bedeutenden Streitpunkt geworden, der Regierungen erschüttern, den Zusammenhalt von Parteien infrage stellen und neue Parteien oder politische Bewegungen anspornen kann. Dieser Kontext zwingt nationale Regierungen in besonderem Maße, sich nicht länger als Verteidiger institutioneller (nationaler) Interessen zu gebärden, sondern sich als Parteipolitiker zu verhalten, die politische Unterstützung sichern, die den Zusammenhalt der Partei gewährleisten und Wahlen gewinnen müssen. In diesem politisierten Klima sind insbesondere Akteure ohne direkte politische Legitimation – vor allem die Europäische Kommission – angreifbar. Etwas Neues ist zur ideologischen Auseinandersetzung über die Zukunft der politischen Ökonomie Europas hinzugetreten: Das Wettfeiern um die politische Zustimmung der Öffentlichkeit (Cameron 1995; Schmitter 1996a, 1996b).

Aus unserer Analyse ergibt sich eine eindeutige Schlussfolgerung: Die Logik der europäischen Integration ist nicht unumkehrbar. Die Verbindung zwischen wirtschaftlicher Integration und der Entstehung eines politischen Gemeinwesens wird von Menschen gemacht und sie ist mit konflikträchtigen politischen Projekten verbunden. Folglich weisen wir die Auffassung zurück, dass diese Projekte oder das Ergebnis der politischen Auseinandersetzung nichts weiter als der Überbau einer wirtschaftlichen Logik sind, die in der Verringerung von Transaktionskosten oder dem Einheimsen wirtschaftlicher Vorteile besteht. Die bloße Tatsache wachsender grenzüberschreitender Transaktionen in Europa bedeutet nicht, dass automatisch die politische Integration fortschreitet. Man kann

die europäische Integration nur verstehen, wenn man ihren genuin politischen Charakter erfasst. Dies erfordert eine systematische Analyse der politischen Auseinandersetzung zwischen Mehrebenenkoalitionen aus Regierungen, supranationalen Akteuren, transnationalen und nationalen Interessen. Das politische Gemeinwesen Europas ist weder ein Abfallprodukt funktionaler Erfordernisse noch Ergebnis enger wirtschaftlicher Interessen – im Gegenteil, es wird durch grundlegende Meinungsunterschiede zwischen den politischen Akteuren geprägt, wie Politik in Europa aussehen soll.

Übersetzt aus dem Englischen von Armin Schäfer

Literatur

- Andersen, Svein S./Kjelle Eliassen (Hg.), 1993: *Making Policy in Europe: The Europeanization of National Policy-making*. London: Sage.
- Anderson, Jeffrey J., 1995: The State and the European Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories. In: *World Politics* 47, 441–465.
- Bardi, Luciano, 1994: Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties. In: Richard S. Katz/Peter Mair (Hg.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, 357–372.
- Bornschier, Volker/Nicola Fielder, 1995: *The Genesis of the Single European Act. Forces and Protagonists Behind the Relaunch of the European Community in the 1980s: The Single Market*. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Burley-Slaughter, Anne-Marie/Walter Matli, 1993: Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Cameron, David, 1984: Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: John Goldthorpe (Hg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 143–178.
- , 1992: The 1992 Initiative: Causes and Consequences. In: Alberta M. Sbragia (Hg.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the »New« European Community*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 23–74.
- , 1995: *National Interest, European Identity, and the Dilemmas of Integration: France and the Union after Maastricht*. Konferenzbeitrag. American Political Science Association Meeting, Chicago. 91st Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 31. August – 3. September 1995.
- Caporaso, James, 1996: The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? In: *Journal of Common Market Studies* 34, 29–52.
- Cowles, Maria Green, 1995: Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and 1992. In: *Journal of Common Market Studies* 33, 501–526.

- Cram, Laura, 1997: *Policy-Making in the EU: Conceptual Lenses and the Integration Process*. London: Routledge.
- Dehousse, Renaud/Giandomenico Majone, 1994: The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single European Act to the Maastricht Treaty. In: Stephen Martin (Hg.), *The Construction of Europe: Essays in Honour of Emile Noël*. Dordrecht: Kluwer, 91–112.
- Delors, Jacques, 1992: *Our Europe: The Community and National Development*. London: Verso.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fligstein, Neil/Jason McNichol, 1998: *The Institutional Terrain of the European Union*. In Wayne Sandholtz/Alec Stone-Sweet (Hg.), *European Integration and Supranational Governance*. New York: Oxford University Press, 59–91.
- Franklin, Mark/Michael Marsh/Lauren M. MacLaren, 1994: Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht. In: *Journal of Common Market Studies* 32, 455–473.
- Frieden, Jeffrey A., 1991: Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance. In: *International Organization* 45, 425–451.
- George, Stephen, 1996 [1985]: *Politics and Policy in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Golden, Miriam A./Michael Wallerstein/Peter Lange, 1999: Postwar Trade-Union Organization and Industrial Relations in Twelve Countries. In: Herbert Kitschelt et al. (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 194–230.
- Grant, Wyn, 1993: Transnational Companies and Environmental Policy Making: The Trend of Globalization. In: J. Duncan Liefferink/Philip D. Lowe/Arthur P. J. Mol (Hg.), *European Integration and Environmental Policy*. London: Belhaven, 59–74.
- , 1994: *Business and Politics in Britain*. London: Sage.
- Greenwood, Justin/Jürgen Grote/Karsten Ronit (Hg.), 1992: *Organized Interests and the European Community*. London: Sage.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.
- 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, 1996: *Political Parties in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Hoffmann, Stanley, 1982: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today. In: *Journal of Common Market Studies* 21, 21–37.
- Hooghe, Liesbet, 1996a: Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission. In: Liesbet Hooghe (Hg.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 89–126.
- Hooghe, Liesbet (Hg.), 1996b: *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Liesbet, 1997: *Serving Europe: Political Orientations of Senior Commission Officials*. Konferenzbeitrag European Consortium of Political Research, Bern, 4. Februar 1997.

- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 1995: Regieren im dynamischen Mehrebenen-system. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Jeffrey, Charlie, 1996: Conclusions: Sub-National Authorities and European Domestic Policy. In: *Regional and Federal Studies* 6, 204–219.
- King, Desmond S./Stewart Wood, 1999: The Political Economy of Neoliberalism. In: Herbert Kitschelt et al. (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 371–397.
- Kingdon, John, 1984: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kitschelt, Herbert, 1994: Austrian and Swedish Social Democrats in Crisis: Party Strategy and Organization in Corporatist Regimes. In: *Comparative Political Studies* 27, 3–39.
- Kohler-Koch, Beate, 1994: Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union. In: *Government and Opposition* 29, 166–180.
- Ladrech, Robert, 1993: Social Democratic Parties and E.C. Integration. In: *European Journal of Political Research* 24, 195–210.
- Lange, Peter, 1993: Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It? In: *Politics and Society* 21, 5–36.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson, 1995: Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe. In: Stephen Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 43–77.
- , 1996: Social Policy. In: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 185–208.
- Lipset, Seymour Martin/Stein Rokkan, 1967: *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- MacLaughlin, Andrew M./Justin Greenwood, 1995: The Management of Interest Representation in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 33, 143–156.
- Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe. In: *West European Politics* 17, 77–101.
- , 1995: The Development of Social Regulation in the European Community: Policy Externalities, Transaction Costs, Motivational Factors. In: *Aussenwirtschaft* 50(1), 79–112.
- Marks, Gary, 1986: Neocorporatism and Incomes Policy in Western Europe and North America. In: *Comparative Politics* 17, 253–277.
- , 1993: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Alan W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (Hg.), *The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder: Lynne Rienner, 391–410.
- , 1996: Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: Liesbet Hooghe (Hg.), *Cohesion Policy and European Integration*. Oxford: Oxford University Press, 388–422.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration since the 1980s: State-Centric Versus Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 343–378.
- Marks, Gary/Doug McAdam, 1996: Social Movements and the Changing Structure of Opportunity in the European Union. In: *West European Politics* 19, 249–278.
- Marks, Gary, et al., 1996: Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union. In: *Comparative Political Studies* 29, 164–192.

- Marsh, John/Johan Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions: The Institutional Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mazey, Sonia/Jeremy J. Richardson, 1993a: EC Policy Making: An Emerging European Policy Style? In: J. Duncan Liefierink (Hg.), *European Integration and Environmental Policy*. London: Belhaven Press, 114–125.
- Mazey, Sonia/Jeremy J. Richardson (Hg.), 1993b: *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- McGowan, Lee/Stephen Wilks, 1995: The First Supranational Policy in the European Union: Competition Policy. In: *European Journal of Political Research* 28, 141–169.
- Meunier-Aitsahalia, Sophie, 1993: *Harmonization Policy in the European Community: A Reassessment in the Maastricht Era*. Konferenzbeitrag. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 28. August – 1. September 1993.
- Milward, Alan, 1992: *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley: University of California Press.
- Moravcsik, Andrew, 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. In: *International Organization* 45, 651–688.
- , 1993: Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–524.
- , 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Konferenzbeitrag. Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, 28. August – 1. September 1994.
- Niedermayer, Oskar/Richard Sinnott (Hg.), 1995: *Public Opinion and Internationalized Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nugent, Neill, 1994: *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan.
- Olson, Mancour, 1982: *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Peters, B. Guy, 1992: Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community. In: Alberta Sbragia (Hg.), *Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the »New« European Community*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 75–123.
- Peterson, John, 1995: Decision Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. In: *Journal of Common Market Studies* 32, 411–426.
- Pierson, Paul, 1996: The Path of European Integration: An Historical Institutional Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29, 123–162.
- Pollack, Mark, 1995: Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community. In: *Journal of Public Policy* 29, 123–163.
- Rhodes, Martin, 1993: The Future of the Social Dimension: Labour Market Regulation in Post-1992 Europe. In: *Journal of Common Market Studies* 30, 23–51.
- Richardson, Jeremy J., 1996: Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup. In: Jeremy Richardson (Hg.), *European Union: Power and Policy Making*. London: Routledge, 3–23.
- Risse-Kappen, Thomas, 1996: Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 53–80.
- Ross, George, 1993: The European Community and Social Policy: Regional Blocs and Humane Social Order. In: *Studies in Political Economy* 40, 41–72.

- Ross, George, 1995a: Assessing the Delors Era in Social Policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 357–388.
- , 1995b: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Sandholtz, Wayne, 1996: Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 403–429.
- Sandholtz, Wayne/John Zysman, 1989: 1992: Recasting the European Bargain. In: *World Politics* 42, 95–128.
- Sbragia, Alberta, 1993: EC Environmental Policy: Atypical Ambitions and Typical Problems? In: Alan W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (Hg.), *The State of the European Community*, Bd. 2: *The Maastricht Debates and Beyond*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 337–352.
- , 1996: Environmental Policy: The »Push-Pull« of Policy-Making. In: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 235–256.
- Scharpf, Fritz W., 1994: Community and Autonomy: Multilevel Policy-Making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 1, 219–242.
- , 1996a: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks et al. (Hg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.
- , 1996b: *Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance Structures*. Unveröffentlichtes Manuskript. Florence: European University Institute.
- Schmidt, Vivien, 1994: Community and Autonomy: Multi-Level Policy-making in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 1, 219–242.
- Schmitter, Philippe C., 1969: Three Neofunctional Hypotheses about International Integration. In: *International Organization* 23, 161–166.
- , 1981: Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: Suzanne Berger (Hg.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 285–327.
- , 1996a: *How to Democratize the Emerging Euro-Polity: Citizenship, Representation, Decision-Making*. Unveröffentlichtes Manuskript. Madrid: Instituto Juan March.
- , 1996b: Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts. In: Gary Marks et al. (Hg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 121–150.
- Soskice, David, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Herbert Kitschelt et al. (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 101–134.
- Streeck, Wolfgang, 1992: National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System. In: *Journal of Public Policy* 12, 301–330.
- , 1995: From Market-Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephen Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 389–431.
- , 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Gary Marks et al. (Hg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 64–94.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 19, 133–164.

- Tilly, Charles, 1994: *Globalization Threatens Labor's Rights*. Working Paper 128. New York: Center for Studies of Social Change.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter. In: *American Political Science Review* 88, 128–142.
- , 1995: Will Maastricht Reduce the Democratic Deficit? In: *APSA-Comparative Politics Letter* 6, 4–6.
- Van der Eijk, Cees/Mark Franklin (Hg.), 1995: *Choosing Europe: The European Electorate and National Politics in the Face of the Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Vogel, Steven K., 1996: *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wallace, Helen, 1996: The Institutions of the EU: Experience and Experiments. In: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 37–70.
- Wallace, Helen/Alasdair R. Young, 1996: The Single Market: A New Approach to Policy. In: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 125–156.
- Wallace, William, 1983: Walking Backwards Towards Unity. In: William Wallace/Helen Wallace/Carole Webb (Hg.), *Policy-Making in the European Communities*. London: John Wiley & Sons, 301–323.
- , 1994: *Regional Integration: The West European Experience*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Weiler, Joseph H.H., 1991: The Transformation of Europe. In: *Yale Law Review* 100, 2403–2483.
- Whiteley, Paul, et al., 1994: Thatcherism and the Conservative Party. In: *Political Studies* 42, 185–202.
- Wiener, Antje, 1994: *The E.C. Citizenship Policy Packages: Constructive Citizenship in a Non-State*. Konferenzbeitrag. Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 28. August – 1. September 1994.
- Wilks, Stephen, 1992: *Models of European Administration: DG IV and the Administration of Competition Policy*. Konferenzbeitrag. European Group of Public Administration, Pisa, 2.–5. September 1992.

Politisierung und nationale Identitäten

Eine Nachbetrachtung von Liesbet Hooghe und Gary Marks

In »Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens« diagnostizierten wir Konfliktlinien und politische Koalitionen, die sich in der EG/EU seit Mitte der Achtzigerjahre abzuzeichnen begannen.¹ In dem Maß, wie sich die Europäische Union zu einem politischen System entwickeln würde, in dem Entscheidungen getroffen werden, die sich unmittelbar auf das Leben der Menschen in den Mitgliedstaaten auswirken, erwarteten wir eine Politisierung des Integrationsprozesses. Folgende Fragen bildeten den Hintergrund für unseren Aufsatz: Was wäre, wenn die EU nicht bloß ein Mittel zur Internalisierung politischer Externalitäten oder ein Handelsregime wäre, sondern ein genuin politisches Gemeinwesen?² Was hieße es, wenn die Probleme, mit denen die Europäer konfrontiert sind, sich nicht auf die Festlegung der Agrarpreise oder die Bestimmung des Zolls gegenüber Drittländern beschränkten? Welche Folgen hätte es, wenn Parteien, Interessengruppen und soziale Bewegungen feststellen müssten, dass die Nationalstaaten in eine neue institutionelle Ordnung eingebunden sind, in ein System der Mehrebenen-Governance? Welche rivalisierenden Visionen für dieses politische System entstünden und welche Konflikte wären zu erwarten? Welche Akteure würden sich miteinander verbünden?

Um diese Fragen beantworten zu können, analysierten wir die Entstehung des politischen Gemeinwesens, das sich nach der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) in Europa herausbildete. Obwohl wir die Entwicklung nah an den Fakten und ohne Überabstraktion nachzeichneten, wollten wir dennoch verdeutlichen, dass die europäische Integration nicht von Industriellen, Bürokraten oder Diplomaten, sondern von den Spitzen großer politischer Organisationen bestimmt wurde – Parteien, soziale Bewegungen, Interessengruppen –, die unterschiedliche Vorstellungen über die Ziele und den institutionellen Aufbau der

1 Im ursprünglichen Entwurf für den Sammelband *Continuity and Change in Contemporary Capitalism* (Kitschelt et al. 1999) hatten wir argumentiert, dass sich die Europäische Gemeinschaft in ein System der *multilevel governance* wandelt, das zur Erosion der nationalen Souveränität führt. Dieser Aufsatz wurde im *Journal of Common Market Studies* veröffentlicht (siehe Marks/Hooghe/Blank 1996).

2 Anmerk. d. Übers.: Die Autoren sprechen im Original von »polity in the making«.

EU verfolgten. Unsere Argumente wendeten sich an eine Zielgruppe, die zur damaligen Zeit der europäischen Integration wenig Bedeutung zumaß. Aus Sicht der Vergleichenden Politischen Ökonomie war »Europa« nicht viel mehr als ein Nebenkriegsschauplatz mit geringen Auswirkungen auf die nationale Politik. Zudem haftete der europäischen Integration methodologisch der unangenehme Beigeschmack an, die Fallzahl für die vergleichende Forschung zu reduzieren.

Unter Rückgriff auf politökonomische Analysen argumentierten wir, dass der Anstoß für die Entwicklung des europäischen Gemeinwesens im Scheitern des nationalen Keynesianismus lag. Als Antwort darauf wurden zum einen Entscheidungen auf private Akteure und den Markt übertragen. Die zweite, komplementäre Antwort lag in der Hinwendung zu Europa. Beide gemeinsam stellten den Ausgangspunkt für die Wiederbelebung der europäischen Integration in den Achtzigerjahren dar. Dennoch beschrieben sie nicht den Endpunkt des damit ausgelösten Integrationsprozesses, da umstritten blieb, wie der Gemeinsame Markt politisch eingebettet werden sollte. Wie viel Entscheidungsbefugnisse sollten die europäischen Institutionen erhalten? Für welche Politikfelder sollte die EU verantwortlich sein, welche Aufgaben in nationaler Zuständigkeit verbleiben? Genau wie die Politik im Nationalstaat des vorangegangenen Jahrhunderts durch Verteilungskämpfe und vom Klassenkonflikt geprägt worden war, antizipierten wir, dass europäische Policies Gegenstand politischer Verteilungskämpfe werden würden. Allerdings erwarteten wir keine Staatsbildung, wie sie auf nationaler Ebene erfolgt war. Links-rechts-Konflikte über europäische Themen würden nicht einfach dem historischen Muster des Nationalstaates folgen. Das lag vor allem daran, dass die institutionellen Hürden für eine Re-Regulierung des Gemeinsamen Marktes in der Europäischen Union sehr hoch waren und die Unterstützerkoalition schwächer als in den meisten Mitgliedstaaten. Auf europäischer Ebene gab es weder kohärente Gewerkschaften noch eine einige Arbeiterklasse, und die grenzübergreifende kulturelle Solidarität war gering ausgeprägt. Kurz, sowohl die Voraussetzungen für einen europäischen Sozialstaat als auch für den Neokorporatismus fehlten auf EU-Ebene (Streeck/Schmitter 1991). Folglich wurde die Debatte darüber geführt, wie die Märkte zu regulieren seien – und nicht darüber, wie sie ersetzt werden könnten.

Wir haben zwei politische Entwürfe oder Projekte beschrieben, um die sich jeweils breite Unterstützerkoalitionen politischer Akteure gruppierten. Das *neoliberalen Projekt* strebt durch die Kombination der europaweiten Marktintegration mit minimaler Regulierung an, den Markt vor politischen Interventionen zu schützen. Die Neoliberalen und ihre Bündnispartner der ökonomischen Rechten befürworteten einen einheitlichen Markt, in dem die Nationalstaaten im Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren ein möglichst attraktives Regulierungsregime anbieten. Befugnisse der EU, die über die Sicherung des Wettbewerbs

hinausgehen, lehnen sie dagegen ab. Im Gegensatz dazu vereint das Projekt des *regulierten Kapitalismus* ein disparates Bündnis aus sozialdemokratischen Parteien und Mitteparteien, sozialen Bewegungen und den Gewerkschaften. Diese Akteure wollen aus der EU das machen, was Jacques Delors einen »espace organisé« genannt hat, also ein Europa der Bürger, das auf sozialen Reformen und der Partnerschaft zwischen privaten und öffentlichen Akteuren basiert. Um die EU mit der nötigen Legitimation und den Befugnissen für dieses Projekt auszustatten, müsste das Europaparlament aufgewertet und die Vetomacht nationaler Regierungen eingeschränkt werden.³

Fünfzehn Jahre nachdem wir diese Thesen erstmals entwickelten, bietet der Integrationsprozess mehr Partizipationsmöglichkeiten und ist stärker politisiert, als wir es jemals vermutet hätten. Wir hatten zwar behauptet, dass die europäische Integration Gegenstand einer weitreichenden öffentlichen Debatte werden würde, aber wir hatten keine Vorstellung davon, wie weitreichend und wie öffentlich diese Auseinandersetzung sein würde: Seit dem 1992er-Referendum in Frankreich haben 27 (!) weitere Referenden über Europa stattgefunden. Obwohl wir erkannt hatten, dass die europäische Integration zuviel Aufmerksamkeit auf sich zog, um weiter allein durch die Regierungen kontrolliert zu werden, hätten wir nicht vorherzusagen gewagt, wie häufig die Wähler den Regierungen empfindliche Abstimmungsniederlagen über europäische Themen zufügen würden.⁴ In den vergangenen Jahren ist das, was damals noch ganz außergewöhnlich erschien – Politisierung, Partizipation und der Kontrollverlust der Eliten – fast schon Normalität geworden.⁵

Allerdings haben wir auch einige Dinge falsch interpretiert oder einfach übersehen. Erstens, wir haben die Bereitschaft und Fähigkeit der Sozialdemokratie überschätzt, sich für den Supranationalismus einzusetzen. Wir waren uns bewusst, dass die Koalition des regulierten Kapitalismus schwächer als die Summe ihrer Teile war, aber dennoch glaubten wir an einen Grundkonsens sozialdemokratischer Parteien. Der Amsterdamer Vertrag von 1999 zeigte jedoch,

3 Die erste Fassung unseres Aufsatzes stellten wir 1995 auf einer Konferenz in Berlin vor. Wie so oft, wenn die Wissenschaft sich bemüht, neue Fakten einzuordnen, entwickelten zur gleichen Zeit andere Autoren ähnliche Konzepte. Unsere Argumente waren sowohl mit Leibfried und Piersons (1995) Beobachtung vereinbar, dass eine Sozialpolitik jenseits des Nationalstaates entstand, wie auch mit der Einschätzung, dass die europäische Integration zu einem »clash of capitalisms« führe (Crouch/Streeck 1997; Rhodes/Apeldoorn 1997).

4 Seit 1992 unterlagen die Regierungen in Referenden in sieben Fällen. In den vier Jahrzehnten vor dem Maastrichter Vertrag hatten insgesamt nur sieben Referenden stattgefunden. In keinem Fall musste eine Regierung dabei eine Abstimmungsniederlage hinnehmen.

5 Um dieses Maß an Politisierung zu verstehen, haben wir und andere seither politische Parteien, Interessengruppen und soziale Bewegungen untersucht. Einen Überblick zum Forschungsstand findet sich in Hooghe/Marks (im Erscheinen).

dass die Gemeinsamkeiten sich nicht auf konstitutionelle Fragen erstreckten. Sozialdemokratische Parteien, die zu dieser Zeit in dreizehn von fünfzehn Staaten regierten, dehnten zwar formal die Kompetenzen der EU auf die Bereiche Beschäftigung, soziale Regulierung, Frauen- und Menschenrechte sowie auf die Umweltpolitik aus, doch verzichteten sie vielfach darauf, die EU mit Handlungsbefugnisse auszustatten, die über eine unverbindliche Koordinierung nationaler Politik hinausgingen. Eine Ursache für ihre Zurückhaltung lag in der Uneinigkeit sozialdemokratischer Parteien. Die Koalition des regulierten Kapitalismus musste sowohl Jospins sozialistische Partei, wie auch Blairs *New Labour* und den Dritten Weg umfassen können (Pollack 2000). Ein weiterer Grund ist, dass Umverteilung stärker auf einem Zusammengehörigkeitsgefühl beruht, als wir vermutet hatten. Doch ein solches Gemeinschaftsgefühl ist in der heutigen EU relativ schwach ausgeprägt.

Ebenfalls unterschätzt haben wir, zweitens, dass die europäische Integration territoriale Konfliktlinien nicht nur entschärfen, sondern auch intensivieren kann. In unserem Text hatten wir betont, wie die europäische Integration Diplomatie in Gesetzgebung, Implementierung und Rechtsprechung transformiert. Wir lagen vermutlich richtig in unserer Einschätzung, dass innenpolitische Gruppen mit ähnlicher ideologischer Orientierung grenzübergreifende Koalitionen bilden würden. Nicht zutreffend war jedoch die Annahme, dass ideologische Konflikte quer zu anderen Themen liegen und dadurch territoriale Konflikte abschwächen. Das Gegenteil scheint zuzutreffen: Die europäische Integration hat die territoriale Politik gestärkt, weil sie sehr heterogene Länder in einem politischen Gemeinwesen zusammenführt (Hooghe/Marks im Erscheinen).⁶

Sollten wir den Aufsatz heute noch einmal neu schreiben, würden wir sicher judikativer Politik mehr Aufmerksamkeit einräumen. Die Gerichte haben sich als Fluch und Segen für das Projekt des regulierten Kapitalismus erwiesen. Der Fluch liegt im Hang des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), Beschränkungen des Gemeinsamen Marktes auch dann einzureißen, wenn dadurch sozialdemokratische Errungenschaften in den Mitgliedstaaten gefährdet werden. Ein Segen ist die Rechtsprechung in den Fällen, in denen der EuGH mit seiner Rechtsprechung Geschlechtergleichheit, regionale Gleichheit, Familien oder den Schutz der Umwelt gestärkt hat (Chicowski 2004; Caporaso/Tarrow 2008). Caporaso und Tarrow argumentierten deshalb, dass »eine Sozialpolitik in der EU bereits existiert, weil marktschaffende und soziale Maßnahmen mit regulativen und redistributiven Politiken verbunden sind« (Caporaso/Tarrow 2008). Sie übertra-

6 In einem späteren Aufsatz haben wir die Hypothese entwickelt, dass sich ideologische Koalitionen bilden, wenn Politik ähnliche Verteilungswirkungen in allen Ländern haben, wohingegen territoriale Koalitionen entstehen, wenn diese sich zwischen Ländern unterscheiden (Marks 2004).

gen Polanyis am Beispiel Großbritanniens im 19. Jahrhundert entwickelte Argument, dass Märkte rechtlich und politisch eingebettet sind, auf die Rolle des EuGHs in der Regulierung des Gemeinsamen Marktes.

Schließlich lag unser drittes, vielleicht schwerwiegendstes Versäumnis darin, dass wir nicht erkannt haben, wie stark nationale Identitäten genutzt werden können, um Opposition gegen die europäische Integration zu schüren. Die von uns beschriebenen Integrationsprojekte sind politökonomischer Natur. Neoliberalismus und regulierter Kapitalismus unterscheiden sich hinsichtlich der Frage, welche Rolle der Staat im Wirtschaftsprozess spielen soll, wie der ökonomische Mehrwert verteilt werden soll und in der Bewertung von wirtschaftlicher Freiheit und ökonomischer Gleichheit. Beide stimmen in der Annahme überein, dass demokratische Verteilungskonflikte (*democratic class struggle*) im Rahmen gegebener Gemeinschaften und innerhalb des Nationalstaates ausgetragen werden. Politik dreht sich für beide um die klassische Frage, wer was (und wie) bekommt. Heute müssen wir jedoch erkennen, wie sehr die Entstehung eines politischen Gemeinwesens in Europa noch grundlegendere Fragen nach den Grenzen politischer Gemeinschaft, nach der Authentizität nationaler Werte und Traditionen aufwirft, die in eine potenziell gefährlich Gegenüberstellung von »wir« gegen »sie« münden können.⁷

Übersetzt aus dem Englischen von Armin Schäfer

7 In einer früheren Version des Aufsatzes hatten wir einen Abschnitt mit dem Titel »Maastricht und das nationalistische Projekt« eingefügt. Darin diskutierten wir, wie Nationalismus die Politisierung intensiviert und die öffentliche Unterstützung für die EU verringert. In diesem Teil schrieb ich: »Nationalismus und anti-europäische Einstellungen gehen miteinander einher. Radikale Strömungen in einigen Mitte-rechts-Parteien, etwa in der Konservativen Partei Großbritanniens oder bei den französischen Gaullisten, neue und bestehende rechtsextreme Parteien in Dänemark, Österreich, Schweden und Italien, wie auch gegen Maastricht gerichtete soziale Bewegungen in Frankreich und Spanien – sie alle haben die Europafeindlichkeit zu einem Kernpunkt ihrer Programme gemacht.« Dieser Abschnitt fiel schließlich der Überarbeitung zum Opfer, weil wir noch dabei waren, das Verhältnis von nationaler Identität und europäischer Integration zu durchdenken, und weil ein solcher Abschnitt vom politökonomischen Fokus des Aufsatzes abgelenkt hätte.

Literatur

- Caporaso, James/Sidney Tarrow, 2008: *Polanyi in Brussels: European Institutions and the Embedding of Markets in Society*. RECON Online Working Paper 2008/01. <www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html>
- Chicowski, Rachel, 2004: Women's Rights, the European Court and Supranational Constitutionalism. In: *Law and Society Review* 38, 489–512.
- Crouch, Colin/Wolfgang Streeck, 1997: Introduction: The Future of Capitalist Diversity. In: Coling Crouch/Wolfgang Streeck (Hg.), *Political Economy of Modern Capitalism: Mapping Convergence and Diversity*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1–18.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. In: *British Journal of Political Science*, im Erscheinen.
- Kitschelt, Herbert, et al. (Hg.), 1999: *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson, 1995: *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Marks, Gary, 2004: Conclusion: European Integration and Political Conflict. In: Gary Marks/Marco Steenbergen (Hg.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 235–259.
- Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration since the 1980s: State-Centric Versus Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 343–378.
- Pollack, Mark A., 2000: A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam. In: Karlheinz Neunreither/Antje Wiener (Hg.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 266–289.
- Rhodes, Martin/Bastiaan van Apeldoorn, 1997: Capitalism versus Capitalism in Western Europe. In: Martin Rhodes/Paul Heywood/Vincent Wright (Hg.), *Developments in West European Politics*. Houndmills: Macmillan, 171–189.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 19, 133–164.

Korporatismus in der Europäischen Union

Armin Schäfer und Wolfgang Streeck

Auch heute noch gibt es eine, allerdings in ihrem Umfang zurückgehende, Literatur, die das politische System der Europäischen Union als »korporatistisch« oder gar »euro-korporatistisch« beschreibt und dabei auf die mannigfaltigen Formen der institutionalisierten Beteiligung organisierter Gruppen (»Korporationen«) an politischen Entscheidungen auf europäischer Ebene und ihrem Vollzug abstellt. Beteiligung dieser Art hat es auf der europäischen Ebene in der Tat von Anfang an gegeben, sowohl gesetzlich und vertraglich festgelegt als auch informell. Wer es aber mit dem Verweis hierauf sein Bewenden haben lässt, läuft Gefahr, Wesentliches zu übersehen. Insbesondere macht er sich gegenüber der Möglichkeit blind, dass hinter der Kontinuität begrifflicher Selbst- und Fremdbeschreibungen unter der Einwirkung wechselnder historischer Kontexte und Problemstellungen neue Formen und Funktionen – in diesem Fall: der Institutionalisierung kollektiver politischer Beteiligung – entstanden sein könnten, deren Andersartigkeit darüber hinaus theoretisch und praktisch weit wichtiger sein könnte als ihre Kontinuität.

Genau dies, so behaupten wir, gilt für die Institutionen des europäischen Korporatismus (Streeck 2006: 24). Ihr heutiger Status lässt sich unserer Meinung nach nur verstehen, wenn man bei ihrer Analyse in einem strengen Sinn historisch verfährt und ihre Entwicklung in den Zusammenhang nicht nur der verschiedenen Phasen der europäischen Integration, sondern auch der Geschichte des europäischen Nachkriegskapitalismus einordnet – genauer: der Einrichtung und Fortentwicklung des »demokratischen Kapitalismus« des »postwar settlement« nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine derartige prozesshafte Betrachtung wird das sich im Verlauf herausbildende politische System der Europäischen Gemeinschaften (heute: der EU) im Übrigen nicht isoliert, sondern stets in seiner historischen wie gegenwärtigen Wechselwirkung mit den politischen Systemen und Problemen der europäischen Nationalstaaten untersuchen. Damit unterscheidet sie sich von einem Großteil der »Europaforschung«, die zu lange von der teleologischen Unterstellung ausgegangen ist, dass das im Entstehen

begriffene europäische politische System irgendwann an die Stelle der Nationalstaaten treten beziehungsweise diese in sich aufnehmen würde.¹ Dies machte es unnötig, auf andere Arten der Interaktion zu achten, die nicht auf eine Ersetzung der Nationalstaaten durch Europa hinausliefen oder diesen gar einen dauerhaften Platz im Gebäude der sogenannten Integrationstheorie einzuräumen. Auch hier wissen wir heute mehr: nämlich dass die europäischen Nationalstaaten noch auf unabsehbare Zeit die bei Weitem wichtigsten Orte politischer Willensbildung in Europa bleiben werden, und dass das Schicksal der europäischen Integration mindestens ebenso sehr von den Nationalstaaten bestimmt werden wird wie umgekehrt das Schicksal der Nationalstaaten von der Dynamik des Integrationsprozesses.

Im Folgenden betrachten wir den »Euro-Korporatismus« im Kontext sowohl der Geschichte der europäischen Integration als Teil der Geschichte des Nachkriegskapitalismus in Westeuropa, als auch der Interaktion zwischen europäischer und nationaler Ebene der Politikformulierung und politischen Entscheidungsfindung. Unsere These ist, kurz gefasst, dass die Entwicklung des Integrationsprozesses ebenso wie die des modernen Kapitalismus die Vorstellung obsolet gemacht hat, ein geeintes Europa könnte politisch nach dem Muster eines klassenkorporatistischen Tripartismus von Staat, Unternehmen und Gewerkschaften organisiert sein. Im Gegenteil hat die europäische Integration wirksam zur Auflösung klassenkorporatistischer Strukturen auf der nationalen Ebene beigetragen, insbesondere – wie wir zeigen werden – zur Schwächung oder gar Entmachtung der Gewerkschaften. Und wo auf europäischer Ebene Reste oder Fortentwicklungen früherer korporatistischer Strukturen nach wie vor bestehen, sind sie durch Faktoren wie die strategische Passivität der Arbeitgeberseite und die Heterogenität der Interessen und institutionellen Traditionen bei den Gewerkschaften dauerhaft blockiert. Hinzu kommt nicht nur die von vornherein strikte Begrenzung ihrer Kompetenzen, etwa im Bereich der Aushandlung von Löhnen und Arbeitsbedingungen, sondern auch und vor allem der allgemeine Übergang der europäischen Politik von Markteinbettung zu Liberalisierung und von bindenden Entscheidungen zum »Neo-Voluntarismus« (Streeck 1995a) freiwilliger Selbstkoordinierung, der den Wandel der politischen Ökonomie der Mitgliedstaaten insgesamt widerspiegelt. Unter diesen Umständen musste sich kollektive Interessenpolitik auf europäischer Ebene zu einer pluralistisch fragmentierten Vertretung eng definierter Produzenteninteressen entwickeln, bei der Unternehmen und ihre Belegschaften nicht selten gemeinsam auftreten, sowie auf die selbstinteressierte Kultivierung einer »zweiten Regierungsebene« (Rokkan 1966) durch die Kommission, bestehend aus Inter-

1 So schon, und lange stilprägend, Haas (1958).

essenverbänden jeglicher Art, die ohne die materielle Unterstützung der Kommission nicht lebensfähig wären.

1 Die Metamorphosen des Euro-Korporatismus

Das Gesellschaftsmodell der westeuropäischen Nachkriegsepoche war Ergebnis des Versuchs einer doppelten Versöhnung: zwischen Demokratie und Kapitalismus und zwischen Arbeit und Kapital. In allen westeuropäischen Ländern räumte die tatsächliche Verfassung von Staat und Wirtschaft den organisierten Großklassen der Industriegesellschaft einen privilegierten Status ein: Dachverbände von Arbeitnehmern und Unternehmen bildeten eine »zweite Regierungsebene«, mit der sich die demokratisch gewählte staatliche Regierung weite Bereiche der öffentlichen Macht teilte. Letztlich diente dieses Arrangement vor allem der Institutionalisierung der Gewerkschaften in einem sozialstaatlichen Kontext, in dem öffentliche Daseinsvorsorge, Vollbeschäftigung und Tarifautonomie gleichermaßen garantiert werden mussten, wenn der Zusammenhalt der von Krieg und Diktatur beziehungsweise Besatzung und Kollaboration physisch und sozial verheerten Gesellschaften Europas wiederhergestellt werden sollte. Zugleich beinhalteten die »tripartistische« Organisation der politischen Ökonomie und der mit ihr gegebene Konsenszwang zwischen den Klassen Garantien für das private Unternehmertum gegen Majorisierung in demokratischen Wahlen.²

Oberstes Ziel der neu etablierten demokratischen Regierungen musste sein, eine Wiederholung der Arbeitslosigkeit der Zwanziger- und Dreißigerjahre zu vermeiden; hiervon hing nach allgemeiner Ansicht nicht nur die Wiederwahl der jeweils regierenden Parteien, sondern das Überleben der Demokratie als politischer Organisationsform überhaupt ab. Allerdings war eine innen- und klassenpolitische Befriedung ohne das Zugeständnis freier Tarifverhandlungen an starke und unabhängige Gewerkschaften ebenfalls undenkbar. Vereinbaren ließ sich beides nur, wenn es gelang, die Gewerkschaften davon zu überzeugen, dass freiwillige Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik durch Lohnzurückhaltung den Interessen der Arbeitnehmer an Beschäftigungssicherheit, sozialer Sicherung und stetig wachsenden Reallöhnen dienlich war. Staatliche Wirtschaftspolitik musste deshalb zugleich keynesianische Nachfragesteuerung und planvolle Förderung der industriellen Entwicklung beinhalten. Starke, strategisch handlungsfähige Verbände von Arbeit und Kapital – konflikt- und kompromissfähig nach außen und verpflichtungsfähig nach innen – waren damit

² Zum Zusammenhang von Korporatismus und Demokratie siehe Crouch (2006).

eine unverzichtbare Voraussetzung erfolgreichen Regierens und wurden vom demokratischen Staat nicht nur geduldet, sondern aktiv gefördert.

Selbstverständlich bestanden zwischen den Ländern des demokratischen Europa erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der dreiseitigen Grundstruktur ihrer politischen Ökonomien. Auch die Traditionen und politischen Philosophien, auf die zur Benennung und Rechtfertigung der jeweiligen Kombination von territorialer und funktionaler Repräsentation zurückgegriffen wurde, wechselten von Land zu Land. Zu den verfügbaren Formeln gehörten sozialdemokratische Vorstellungen von »Gruppendemokratie« ebenso wie syndikalistische Theorien von Gewerkschaftsautonomie und Produzentenherrschaft, die katholische Subsidiaritätslehre, die deutsche, aus der Zeit nach den Religionskriegen stammende Friedensformel der »Parität« und Durkheims Idee der »Berufsverbände« als Vermittlungsinstanz zwischen Staat und Gesellschaft einerseits und Individuum andererseits. Von »Korporatismus« wurde selten gesprochen, zweifellos weil der Begriff seit der Zwischenkriegsphase und insbesondere dem italienischen Faschismus mit diktatorischen und antigewerkschaftlichen Staatsformen verbunden werden konnte. Erst in den Siebzigerjahren wurde er in der Politikwissenschaft als generische Bezeichnung für eine Form des Regierens neu entdeckt, in der organisierte Kollektive oder Interessengruppen mit staatlicher Unterstützung und in Arbeitsteilung mit einem demokratischen Staat quasi öffentliche Regierungsfunktionen übernahmen, die der Staat alleine, wie es schien, nicht oder nur weniger effektiv erfüllen konnte (Lehmbruch 1979; Schmitter 1979). In der Literatur sorgte für Verwirrung, dass »Korporatismus« formal als Einbeziehung jeder denkbaren Art von »Korporation« in staatliche Politik definiert war beziehungsweise allmählich definiert wurde, substantziell aber überwiegend die verantwortliche Einbeziehung freier Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände in staatliche Wirtschafts- und Sozialpolitik unter den Vollbeschäftigungszwängen der Nachkriegsjahrzehnte meinte. Wir werden diese Konfiguration im Folgenden als »Klassenkorporatismus« bezeichnen.³

Die tripartistische Verfassung der nationalen politischen Ökonomien Westeuropas in den Fünfzigerjahren prägte auch die Anfangsphasen der europäischen Integration und die auf europäischer Ebene entstehenden Institutionen. Die »Väter« der Integration, allen voran Schuman und Monnet, machten erhebliche und insgesamt erfolgreiche Anstrengungen, die sozialdemokratischen Gewerkschaften Westeuropas für ihr Projekt zu gewinnen. Ihre Vorstellungen über den Wiederaufbau der europäischen Wirtschaft, die überwiegend aus dem Umkreis der französischen *planification* stammten, wiesen starken Wirtschaftsverbänden und repräsentativen Gewerkschaften eine zentrale Rolle zu, wie sie dann auch

³ Zu Begriff und Praxis des Korporatismus siehe Streeck/Kenworthy (2004).

in der Montanunion sichtbar institutionalisiert wurde. Hier liegt der Ursprung dessen, was sich in wechselnden Formen als »Euro-Korporatismus« durch die Geschichte der europäischen Integration zieht. In Monnets Ideen über den Fortschritt der europäischen Einigung, wie sie in der Integrationstheorie von Ernst Haas (1958) ihren analytischen Ausdruck fanden, sollten die Interessen der Wirtschaft, formuliert durch ihre Verbände und die an stetigem Wachstum und Vollbeschäftigung interessierten Gewerkschaften, die nationalistischen Leidenschaften der Bürger als politischen Faktor ausschalten. Letztlich sollten die funktionalen Zusammenhänge in einer komplexen arbeitsteiligen Wirtschaft, ausgehend von den zunächst vergemeinschafteten »Schlüsselindustrien« von Kohle und Stahl und vermittelt über die Interessen der großen Unternehmen an Planungssicherheit und der Arbeitnehmer an sozialer Sicherheit, jene »Spill-over-Effekte« wirksam werden lassen, mit deren Hilfe die Regisseure der Integration das rückständige Nationalbewusstsein der Völker Europas zunächst umgehen und dann obsolet werden lassen wollten. Dies war der politische Kern dessen, was später als Theorie des »Neofunktionalismus« abstrakt formuliert und aus seinem Entstehungs- und Verwendungszusammenhang herausgelöst wurde.

Ein kurzer Blick auf die Integrationsgeschichte genügt, um sich zu vergegenwärtigen, dass liberale Strömungen, ausgehend nicht zuletzt vom deutschen Wirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard, sehr rasch in Brüssel Fuß fassten und die Umwandlung der Gemeinschaft von einer korporatistisch gesteuerten »mixed economy« in eine Freihandelszone betrieben (Gerber 1994). Zugleich zeigte de Gaulles Politik des »leeren Stuhls«, dass die Hoffnung illusionär gewesen war, dass die Interessen der Nationalstaaten von den vermeintlichen Interessen der Wirtschaft und ihrer Verbände an einer starken europäischen Wirtschaftsregierung überlagert werden würden (Hoffmann 1966). In den Sechzigerjahren stagnierte dann die europäische Entwicklung, und mit ihr die der europäischen Verbände. Einen zweiten Frühling erlebte das euro-korporatistische Projekt erst nach den Krisenjahren von 1968 und 1969, als die politisch-ökonomischen Eliten Europas zur Kenntnis nehmen mussten, dass die soziale Disziplin, die die Ökonomie der Nachkriegsjahre zusammengehalten hatte, aufgebraucht war und der Erneuerung bedurfte. Zu den betroffenen Eliten gehörten auch die Gewerkschaftsführungen, die befürchteten, die Kontrolle über eine zunehmend anspruchsvoll gewordene Mitgliedschaft zu verlieren. Mit dem Rücktritt de Gaulles, der den Generalstreik von 1968 nur knapp überstanden hatte, begann die sozialdemokratische Phase der europäischen Integrationsgeschichte, in der die reformerischen Kräfte der europäischen Politik auf das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft als Instrument zur erneuten Befriedung und zur Re-Institutionalisierung des Klassenkonflikts setzten, diesmal auf europäischer Ebene. Das 1972 verabschiedete »Sozialpolitische Aktionsprogramm« der damaligen

Europäischen Gemeinschaft sah weitreichende supranationale Gesetzgebungsbefugnisse und ihre Teilung mit starken und korporativ verhandlungsfähigen europäischen Sozialpartnern vor und strebte unter anderem die Ausweitung der deutschen Mitbestimmung auf Betriebs- und Unternehmensebene auf alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft an. Wie in den nationalen Systemen selber, bis 1979 einschließlich Großbritanniens, erhoffte man sich auf europäischer Ebene eine Wiederherstellung des politisch-ökonomischen Friedens durch Teilung der Macht mit den Gewerkschaften, die als Gegenleistung mit Unterstützung der Staaten und der Arbeitgeber als »managers of discontent« dafür sorgen sollten, dass Ordnung und Stabilität am Arbeitsplatz und in der Politik zurückkehrten.

Die Siebziger- und frühen Achtzigerjahre waren eine Phase sozialdemokratisch-korporatistischer Hegemonie, in den Nationalstaaten wie auf der europäischen Ebene. Allerdings währte diese nicht lange. In vielen Mitgliedsländern erwiesen sich Stagnation und Inflation als gegen alle Versuche resistent, sie dauerhaft mit Hilfe korporatistischer Kompromisse zu überwinden. Eine Folge war eine Reihe von Regierungswechseln zugunsten konservativer oder wirtschaftsnaher Parteien. Als Modell der Zukunft wurde die deutsche Sozialpartnerschaft zunehmend von einer forcierten Deregulierung und Liberalisierung nach amerikanischem und britischem Muster abgelöst (siehe Streeck 2006). Mehr und mehr Regierungen lernten von Reagan und Thatcher, dass auch sehr hohe Arbeitslosigkeit nicht nur die demokratische Regierungsform nicht mehr gefährden konnte, sondern auch die Wiederwahl von Parteien nicht ausschloss, die die politische Vollbeschäftigungsgarantie der Nachkriegsjahre zurückzogen und das Beschäftigungsniveau zur alleinigen Zuständigkeit der Tarifparteien erklärten. Vor diesem Hintergrund verloren Regierungen und Arbeitgeber zunehmend ihr Interesse an den euro-korporatistischen Projekten der Siebzigerjahre und an der Weiterentwicklung der Gemeinschaft überhaupt, deren nach wie vor in Arbeit befindliche Programmatik ihnen immer mehr als Fossil einer überlebten Phase sozialdemokratischer Hegemonie erscheinen musste. Während die Gewerkschaften noch versuchten, die Trägheit der Brüsseler Institutionen auszunutzen und Projekte wie die Ausweitung der Mitbestimmung, insbesondere auf Betriebsebene, doch noch gewissermaßen von oben zu realisieren, stagnierte die Union als Folge britischer Vetos und schwindender Unterstützung durch Arbeitgeber und Unternehmen. Dies änderte sich erst Mitte der Achtzigerjahre mit der Übernahme der Kommission durch Jacques Delors, der es als seinen Auftrag ansah, in Brüssel die französische Wende von 1982 hin zu Privatisierung der Wirtschaft, Liberalisierung der Märkte und Stabilisierung der Währung nachzuvollziehen. Auch Delors orientierte sich am deutschen Vorbild, diesmal allerdings an der Hartwährungspolitik der Bundesbank und dem, was ihm als

harmonische Einpassung kooperativer Gewerkschaften und Unternehmensverbände in eine von staatlichen Kontrollen freie Marktwirtschaft erschien.

Es ist häufig beschrieben worden, wie die von Delors geführte Europäische Kommission den Integrationsprozess neu belebte, indem sie die Vollendung des Binnenmarktes gegenüber dem aus den Siebzigerjahren stammenden Projekt eines »sozialen Europa« vorzog und die Ergänzung der Marktintegration durch das, was nun auf eine »soziale Dimension« heruntergestuft wurde, auf eine spätere Zukunft vertagte (Ross 1995; Ziltener 1999). Delors' zentrales Problem war es, das europäische Kapital wieder für die europäische Einigung zu interessieren, ohne dabei die Unterstützung der, freilich schon damals im Abstieg befindlichen, sozialdemokratischen Gewerkschaften zu verlieren. Dies gelang, indem der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Union, der ursprünglich als deren tripartistisches Herzstück gedacht gewesen war und in dem die Arbeitgeber überstimmt werden konnten, durch einen zunächst informellen zweiseitigen, auf Konsens angewiesenen »Sozialen Dialog« (benannt nach dem Ort seines ersten Zusammentreffens, Val Duchesse) ersetzt wurde. Damit war eine wichtige Forderung der Arbeitgeber erfüllt. Den Gewerkschaften wurde mit der Formalisierung der Val-Duchesse-Runden in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam als Gegenleistung eine Aussicht auf effektive Verhandlungen mit quasi hoheitlicher Machtausstattung im Rahmen der europäischen Institutionen eröffnet. Weithin unausgesprochen blieb, dass anders als im Wirtschafts- und Sozialausschuss die effektiv bipartistische Konstruktion des Dialogs dessen Fortgang fast vollständig von der Bereitschaft der Arbeitgeber abhängig machte, sich auf europäische Verhandlungen einzulassen und sich für diese zu organisieren. In der Tat sollten sich die Arbeitgeber in den folgenden Jahren nur im »Schatten der Hierarchie«, wenn der Ministerrat mit sozialpolitischen Richtlinien drohte, als verhandlungsbereit erweisen (siehe das Zitat in Fußnote 22). In einer EU mit 27 heterogenen Mitgliedstaaten musste dieser Schatten wegen der geringen Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens handlungsfähiger Mehrheiten im Ministerrat schon bald verblasen.

Anderthalb Jahrzehnte nach der Institutionalisierung des Sozialen Dialogs durch die Mitgliedstaaten ist der anfänglich verbreitete sozialdemokratische Enthusiasmus über den vermeintlichen korporatistischen Durchbruch und die von ihm zu erhoffende Realisierung einer »sozialen Dimension« des Binnenmarktes längst verflogen (Leibfried/Obinger in diesem Band). Delors' angebotspolitische Neuorientierung der europäischen Politik, insbesondere während seiner zweiten Amtszeit, erwies sich letztlich als unvereinbar mit einem Aufbau klassenkorporatistischer Institutionen auf europäischer Ebene. Im Gegenteil bewirkte, so unsere These, die europäische Strategie einer Vertiefung der Integration durch

Liberalisierung der Märkte für Waren, Arbeit, Kapital und Dienstleistungen eine Transformation der korporatistischen Strukturen auf nationaler Ebene hin zu den Sozialen Pakten der Neunzigerjahre, in denen die Machtbalance deutlich zugunsten der Arbeitgeber verschoben ist (zur Logik der neuen Sozialen Pakte siehe Hassel 2003; Enderlein in diesem Band). Zugleich verhinderte der neue »Angebotskorporatismus« in den Mitgliedstaaten die Entwicklung klassenkorporatistischer Strukturen auf supranationaler Ebene. Diesen Zusammenhang, der die institutionelle Entwicklung im Mehrebenensystem der EU bis heute bestimmt, wollen wir im Folgenden anhand von ausgewählten Facetten jenes Prozesses darstellen, den wir als Rückzug des Klassenkorporatismus in Europa, auf nationaler wie supranationaler Ebene, bezeichnen.

2 Korporatismus auf dem Rückzug: Vier Fallstudien

Im Folgenden wird dargestellt, wie der Korporatismus der Nachkriegsjahre mit dem Ausbau der Europäischen Union unter Druck geraten ist – weniger als Folge eines direkten Angriffs auf korporatistische Institutionen, sondern vielmehr als Produkt einer veränderten Machtbalance von Arbeit und Kapital. Während Unternehmen in entgrenzten Märkten ständig neue Optionen hinzugewinnen, schwinden die an den Nationalstaat gekoppelten Machtressourcen der Gewerkschaften. In den ersten beiden Abschnitten betrachten wir die nationale Ebene, wobei Deutschland stellvertretend für alle anderen Länder mit korporatistischen Strukturen steht. Behandelt werden die Privatisierung staatsnaher Sektoren und die Lohnpolitik. Anschließend untersuchen wir, warum auf europäischer Ebene die Herausbildung korporatistischer Politikmuster ausgeblieben ist, die die Rolle der nationalen korporatistischen Arrangements übernehmen könnten. Dies diskutieren wir anhand des Sozialen Dialogs sowie anhand der Frage, weshalb die Arbeitgeberverbände nicht Partner der Gewerkschaften in europäischen Kollektivverhandlungen werden.

2.1 Die Privatisierung von Staatsunternehmen

In allen europäischen Ländern befand sich in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ein wesentlicher Teil der nationalen Infrastruktur, insbesondere das Post-, Telefon- und Verkehrswesen, in den Händen großer Staatsunternehmen. Diese waren Hochburgen der Gewerkschaften, mit so gut wie vollständiger Organisation der Belegschaften, effektiver Vertretung am Arbeitsplatz, sicherer – oft lebenslanger – Beschäftigung und guter Entlohnung. Etwa um die Mit-

te der Achtzigerjahre jedoch setzte in allen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft eine Entwicklung ein, mit der immer mehr »staatsnahe Sektoren« (zum Begriff Mayntz/Scharpf 1995) in die Privatwirtschaft überführt wurden. Diese Entwicklung wurde auch durch technologische Veränderungen ermöglicht, die ehemals »natürlichen« Monopolen die Grundlage entzogen. Hinzu kam das Beispiel von Ländern wie den USA, die bereits früher liberalisiert oder in denen Staatsunternehmen nie eine wichtige Rolle gespielt hatten. Mindestens ebenso wichtig war aber eine sich zuspitzende Finanzkrise des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit (Streeck 2007), die eine Subventionierung der Staatsunternehmen aus Steuermitteln zunehmend unmöglich machte.⁴ Weitere bestimmende Einflüsse gingen von der europäischen Ebene aus. Nur auf den letzten Punkt gehen wir im Folgenden ein, und zwar am Beispiel der Privatisierung der Deutschen Bundespost.

Zunächst muss festgestellt werden, dass die Deutsche Bundespost auch ohne europäischen Druck in ihrer alten Form nicht zu halten gewesen wäre. Dies war schon deshalb der Fall, weil die ausgeprägte Gewerkschaftsmacht innerhalb des öffentlichen Monopolbetriebs sich in hohen relativen Preisen, verzögerten Innovationen und niedriger Qualität des erbrachten Leistungsspektrums niederschlug, die für eine zunehmende Anzahl inländischer Großkunden internationale Wettbewerbsnachteile bedeuteten. Hinzu kamen ein wachsender Bedarf an staatlichen Subventionen beziehungsweise wirtschaftlich belastenden Quersubventionierungen sowie die erheblichen politischen Risiken, die wegen der Lobbykraft der sektoralen Gewerkschaften mit effizienzorientierten staatlichen Eingriffen in betriebliche Entscheidungen oder mit Kürzungen der staatlichen Zuwendungen verbunden gewesen wären. Die zunehmend als solche wahrgenommene, wachsende Unregierbarkeit der staatsnahen Sektoren erhöhte die Aufgeschlossenheit der politischen Klasse gegenüber immer kühner werdenden Liberalisierungsvorschlägen. Dies wiederum bereitete den Boden für eine energische Liberalisierungspolitik der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), die spätestens Mitte der Achtzigerjahre erkannt hatten, dass der sicherste Weg zur Vertiefung der europäischen Integration und damit zur Erweiterung ihrer Zuständigkeiten in einer Politik der Marktöffnung »von oben« bestand, die sich der Unterstützung einer wachsenden Anzahl von Liberalisierungsbefürwortern in den Mitgliedstaaten gewiss sein konnte. So entwickelte sich ein komplexes Zusammenspiel »mit Bande« zwischen den nationalen Regierungen und den europäischen Instanzen, bei dem sich die letzteren als Urheber und Überbringer von Mandaten zur Liberalisierung der nationalen

4 In Deutschland wurde die Finanzkrise des Staates durch die Lasten der deutschen Einigung nach 1990 weiter verschärft.

Infrastrukturen anboten, die den Regierungen zwar insgesamt willkommen waren, für die sie aber nicht die politische Verantwortung übernehmen wollten und konnten:

Der Antrieb für die Novellierung des deutschen Telekommunikationsrechts ging nicht nur von der deutschen Reformpolitik aus. Vielmehr ist das TKG [Telekommunikationsgesetz] zugleich im Kontext mit der sektorspezifischen Telekommunikationspolitik der EG entstanden, *die Deutschland wesentlich mitgestaltet hat*. Entscheidende Rahmenbedingungen des TKG waren deshalb schon vorgegeben. (Regulierungsbehörde 1999: 14–15, Hervorhebung hinzugefügt)

Im Ergebnis gelang es so den Akteuren auf europäischer Ebene, die Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft auf Unternehmen der »Daseinsvorsorge« auszuweiten (siehe Schmidt 1998: Kapitel 4) und damit ihre staatliche Organisationsform faktisch obsolet zu machen.

Die Deutsche Bundespost wurde in drei Schritten von einer staatlichen Behörde in ein am Markt dem Wettbewerb ausgesetztes Unternehmen umgewandelt (Cox 1998: 1):

1. Mit der Postreform I von 1989 wurden die drei Sektoren des Postsektors (Telekommunikation, Postdienste, Postbank) zu eigenständigen Bestandteilen der Bundesverwaltung. Jeder Bereich sollte betriebswirtschaftlich geführt werden; Quersubventionierungen sollten nicht mehr stattfinden. Die Monopolrechte wurden auf die Bereiche Festnetz, Telefondienst und Briefdienst beschränkt.
2. Mit der Postreform II (1994) wurden unter dem Druck der deutschen Einigung die drei Sparten der ehemaligen Bundespost in eigenständige Aktiengesellschaften außerhalb der Bundesverwaltung umgewandelt. Hierzu war eine Grundgesetzänderung notwendig.
3. Schließlich legte die Postreform III (1996/97) in Einklang mit der EU Fristen für den Wegfall der verbliebenen Monopolrechte im Telekommunikationssektor fest. Auch der Postbereich wurde größtenteils dem Wettbewerb geöffnet. Ausgenommen war zunächst der Briefdienst von Briefen bis 200 Gramm. Zum 1. Januar 2008 wurde dann der deutsche Postmarkt vollständig liberalisiert.

Die Auflösung der Bundespost hatte einen längeren Vorlauf, der bereits in den Siebzigerjahren begann. Im folgenden Jahrzehnt, angeregt durch Liberalisierungsschritte in den USA und Großbritannien, wurden die Forderungen nach mehr Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt lauter (Monopolkommission 1981; Sachverständigenrat 1981: Ziffer 432; Sachverständigenrat 1985: Ziffern 346 & 347). Parallel dazu verfolgte die Europäische Kommission eine doppelte Strategie. Zum einen unterbreitete sie dem Ministerrat Vorschläge für eine zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmte Liberalisierung des Fernmelde-

wesens, zum anderen begann sie, die Bestimmungen gegen den Missbrauch einer »beherrschenden Stellung« (Artikel 82 EGV; früher Art. 86) auch auf öffentliche Unternehmen anzuwenden. 1984 verabschiedete der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission eine Empfehlung zur Öffnung des Marktes für Endgeräte (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1984), die 1988 in eine entsprechende Richtlinie mündete (Europäische Kommission 1988). 1987 legte die Kommission das »Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und Telekommunikationsgeräte« vor (hierzu Werle 1990: 321–322). Während die »Integrität der Netzinfrastruktur« und zur »allgemeinen Daseinsvorsorge« notwendige Grunddienste sichergestellt werden sollten, sahen die Kommissionsvorschläge eine Ausweitung des Wettbewerbs in allen anderen Bereichen vor (Endgerätemarkt, Dienstleistungen wie Wartung oder Bereitstellung). Wo öffentliche Unternehmen mit privaten konkurrierten, sollte ihr Verhalten nach Ansicht der Kommission unter das europäische Wettbewerbsrecht fallen. Der Ministerrat billigte die Vorschläge des Grünbuchs einstimmig und unterstützte damit die Auffassung, dass der vor Wettbewerb geschützte Bereich eng begrenzt werden sollte (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1988).

Gleichzeitig ging die Kommission rechtlich gegen Fernmeldebehörden vor, die Wettbewerber in technisch neuen Bereichen ausschließen wollten. Der EuGH setzte durch, dass staatliche Monopolisten als Unternehmen behandelt werden konnten, wenn sie über die Grunddienste hinaus Leistungen erbrachten. Kommission und EuGH interpretierten die Rechtsgrundsätze über staatliche Handelsmonopole (Art. 31 EGV; früher Art. 37), die missbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht (Art. 82 EGV; früher Art. 86) und öffentliche Unternehmen (Art. 86 EGV; früher Art. 90) in einer Weise, die ihnen im Zuge der Liberalisierung staatlicher Monopole eine Ausweitung eigener Kompetenzen erlaubte. Durch Anwendung des Wettbewerbsrechts konnten nationale Regierungen »wiederholt dazu gebracht werden, Liberalisierungsschritte zu vollziehen, für die sich im Rat keine ausreichende Mehrheiten hätten finden lassen« (Schmidt 1998: 175, Hervorhebung entfernt).

Die offensive Auslegung der europäischen Verträge blieb nicht ohne Auswirkung auf die nationale Politik. Mitte der Achtzigerjahre setzte die deutsche Bundesregierung eine Kommission zur Reform des Fernmeldewesens ein. Die nach ihrem Vorsitzenden benannte Witte-Kommission erarbeitete siebenundvierzig Vorschläge, die sich mit denen der Monopolkommission und des Sachverständigenrates weitgehend deckten. Sie bildeten die Grundlage für die Postreform 1989. Der Kommissionsbericht betonte ausdrücklich den Veränderungsdruck, der aus den europäischen Rechtsvorschriften und der Rechtsanwendung von EuGH und Kommission ausging. So wurde argumentiert, dass nach der Recht-

sprechung des EuGH Artikel 31/1 EGV (früher Art. 37) praktisch auf die Auflösung staatlicher Monopole hinauslaufe. Die Ausnahmenvorschriften für Unternehmen »von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« (Art. 86/2 EGV; früher Art. 90) würden zunehmend restriktiv ausgelegt und böten keinen Schutz für die Deutsche Bundespost. Aus dem europäischen Recht leite sich daher ein Reformzwang für die Bundesrepublik Deutschland ab:

Es ist damit zu rechnen, dass das europäische Gemeinschaftsrecht neben der technischen Entwicklung mittel- und langfristig sich als die stärkste reformierende Kraft erweisen wird. (Regierungskommission Fernmeldewesen 1987: 40)

Die von der Witte-Kommission vorgeschlagene Trennung hoheitlicher Aufgaben von unternehmerischer Tätigkeit sollte die organisatorische Voraussetzung für mehr Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten schaffen.⁵ Mit der Postreform I folgte die Bundesregierung dieser Auffassung. Doch schon bald nach der – von der Postgewerkschaft abgelehnten – organisatorischen Dreigliederung der Deutschen Bundespost nahm der von der EU ausgehende Reformdruck erneut zu. So stellte der Ministerrat 1993 fest, »dass die Liberalisierung des Marktes für Telekommunikationsdienste das unumgängliche Ergebnis der Technologie- und Marktentwicklung ist«, und einigte sich darauf, bis zum 1. Januar 1998 alle öffentlichen Telefondienste freizugeben (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1993). Mit der zweiten und dritten Postreform folgte die deutsche Politik dieser Sichtweise und vollendete die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes.

Die Privatisierung der »gelben« Postdienste folgte demselben Muster wie die der Telekommunikation. Der EuGH legte mit der »Corbeau-Entscheidung« fest, dass das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft auf alle Tätigkeiten staatlicher Unternehmen anzuwenden sei, sofern diese nicht Dienstleistungen von allgemeinem Interesse seien (Rechtssache C-320/91, 19.5.1993). Die Grenze zwischen den beiden Bereichen definierte die Kommission in einem »Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste« (Europäische Kommission 1992) und in auf diesem aufbauenden »Leitlinien für die gemeinschaftlichen Postdienste« (Europäische Kommission 1993). Die Vorarbeiten der Kommission flossen in eine Richtlinie ein, die der Verwirklichung des Binnenmarktes im Postsektor große Bedeutung für den »wirtschaftlichen und sozialen

5 In einem Sondervotum lehnte Albert Stegmüller, Stellvertretender Vorsitzender der Postgewerkschaft und einziges Gewerkschaftsmitglied in der Kommission, den Bericht und insbesondere die Anwendung ausschließlich betriebswirtschaftlicher Kriterien auf die Bundespost ab: »Die Verdrängung der Politik zielt auf eine Indiennahme der Bundespost durch private Kapitalinteressen ab und geht von der irrigen Annahme aus, die Bundespost beziehungsweise das Fernmeldewesen könne wie ein privates Unternehmen organisiert und geführt werden« (Regierungskommission Fernmeldewesen 1987: 145).

Zusammenhalt der Gemeinschaft« zusprach. Allerdings sollten auch im liberalisierten Postmarkt »Universaldienste« gewährleistet werden, die allen Nutzern »einen leichten Zugang zum Postnetz« zu »erträglichen Preisen« ermöglichen sollten (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1997). Diese Richtlinie wurde 2002 geändert, um die Gewichtsgrenzen für die zum Universaldienst gerechneten Briefdienste ab 2003 auf 100 Gramm und ab 2006 auf 50 Gramm zu senken (Rat der Europäischen Gemeinschaften 2002). Die vollständige Liberalisierung war für 2009 vorgesehen, wurde aber inzwischen auf 2011 verschoben (Süddeutsche Zeitung, 12.7.2007: 17).

Für die deutsche Politik stellte sich die Frage, mit welchen Maßnahmen sie auf die europäischen Vorgaben reagieren sollte. Obwohl das europäische Recht keine bestimmte Eigentumsform vorschrieb, beschloss eine informelle Große Koalition aus CDU/CSU, FDP und SPD im Zuge der Postreform II nicht nur die Liberalisierung der Märkte der drei Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost, sondern auch ihre Privatisierung (Cox 1996: 92).⁶ Während die Politik in dieser Hinsicht über die Vorgaben der EU hinausging, blieben der Deutschen Telekom AG die Monopolrechte im Festnetz bis zum europäisch vorgegebenen Stichtag am 1. Januar 1998 erhalten. Auch die Deutsche Post AG behielt ihr Briefmonopol, das erst 2008 gänzlich fallen sollte.⁷ Die Postreformen waren innenpolitisch heftig umstritten. Für die Privatisierung der Bundespost war eine Grundgesetzänderung notwendig. Die Postgewerkschaft versuchte, die SPD von einer Zustimmung abzuhalten, und begleitete die Reformdebatte mit mehrwöchigen Warnstreiks (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.2.1994: 1–2). Aber es gelang ihr nicht, den parteiübergreifenden Willen zur Privatisierung der Bundespost und zur Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte zu brechen.

Marktöffnung und die Privatisierung von Staatsunternehmen lassen den Einfluss der Gewerkschaften zurückgehen. So haben die früheren Betriebsgewerkschaften der ehemaligen Staatsunternehmen bei deren Konkurrenten erhebliche Organisationsprobleme. Bevor sie 2001 in der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (Verdi) aufging, hatte die Deutsche Postgewerkschaft (DPG) 446.000 Mitglieder. Verdi selbst verlor in den fünf Jahren zwischen 2001 und 2006 ein Fünftel ihrer Mitglieder⁸ und hat wesentlich an Verhandlungsmacht

6 Die Entscheidung der Politik, die Nachfolgeunternehmen der Bundespost in Aktiengesellschaften umzuwandeln, wurde vorwiegend durch innenpolitische Überlegungen geleitet. Aufgrund des hohen Investitionsbedarfs zur Modernisierung der Netze vor allem in Ostdeutschland schien ein Börsengang geeignet, die öffentlichen Haushalte zu entlasten.

7 Allerdings bleiben Briefe bei der Deutschen Post AG weiterhin von der Mehrwertsteuer befreit. Für Konkurrenzunternehmen, die nicht auf eine flächendeckende Grundversorgung verpflichtet sind, gilt dies nicht.

8 Nach Angaben des DGB hatte Verdi 2001 2.806.496 Mitglieder. 2007 waren es noch 2.205.145 (–21 Prozent). Siehe: <www.dgb.de/dgb/mitgliederzahlen/mitglieder.htm> (16.3.2008).

eingebüßt. Eine von Verdi in Auftrag gegebene Studie kommt zu dem Ergebnis, dass »relevante Teile der bei den neuen Briefdienstleistern Beschäftigten ... selbst im Falle einer Vollzeitbeschäftigung die Kriterien der Hilfebedürftigkeit nach SGB II (erfüllen) und Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II (haben)« (Input Consulting 2006: 7). Gleichzeitig mit niedrigeren Preisen und einem größeren Angebot für die Konsumenten hat die Liberalisierung der Brief- und Telekommunikationsmärkte zu einem Abbau von Arbeitsplätzen und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen geführt.⁹

Darüber hinaus hat die Liberalisierung der Post- und Telekommunikationsmärkte die Fähigkeit der Gewerkschaften beschnitten, die Arbeitsbedingungen in ihren Organisationsbereichen im Rahmen der Tarifautonomie in direkter Auseinandersetzung mit den Arbeitgebern selbstständig und staatsunabhängig zu regeln. Nachdem sich die Große Koalition im August 2007 darauf verständigt hatte, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf Postdienste auszuweiten, gründete die Deutsche Post AG (DPAG) den Arbeitgeberverband Postdienste und handelte mit Verdi einen Tarifvertrag über Mindestlöhne aus, der von der Regierung für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Dies sollte sicherstellen, dass die DPAG nach Abschaffung des Briefmonopols Anfang 2008 konkurrenzfähig bleiben würde, obwohl sie höhere Löhne als die Konkurrenzunternehmen zu zahlen hatte (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.8.2007: 9).¹⁰ Aus Sicht des Arbeitsministeriums waren staatliche Eingriffe zur Sicherung eines Mindestlohns schon deshalb erforderlich, weil die von den Konkurrenten der DPAG gezahlten Löhne häufig unter der Subsistenzgrenze des Arbeitslosengeldes II lagen, was den Beschäftigten das Recht gab, sich ihren Lohn vom Staat aufstocken zu lassen. Damit hätte der Staat die Konkurrenten der DPAG *de facto* subventioniert. 2007 hatte es bereits insgesamt eine halbe Million sogenannter Aufstocker gegeben, vor allem Beschäftigte des Dienstleistungssektors.¹¹

9 1991 beschäftigte die Deutsche Bundespost Postdienste 396.152 Mitarbeiter. 2004 waren es bei der Post AG noch 181.086 (-54 Prozent). Die Deutsche Bundespost Telekom beschäftigte 1991 256.421 Mitarbeiter, 2004 waren es bei der Deutschen Telekom AG noch 170.800 (-33 Prozent). Die Anzahl der Postfilialen sank zwischen 1991 und 2001 von 25.918 auf 12.818 (-50,5 Prozent) (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, verschiedene Ausgaben). Die Bundesnetzagentur geht allerdings für den Zeitraum 1999 bis 2006 davon aus, dass der Beschäftigungsrückgang bei Post und Telekom durch Zuwächse bei Konkurrenzunternehmen ausgeglichen wurde (Bundesnetzagentur 2006: 57, 121).

10 Studien zu den Arbeitsbedingungen im Briefmarkt ermitteln bei Konkurrenz-, aber auch Subunternehmen der DPAG zwischen 25 (Dieke/Zauner 2007) und 40 Prozent (Input Consulting 2006) niedrigere Stundenlöhne. Ein schärferer Preiswettbewerb war allerdings mit der Liberalisierung von Briefdienstleistungen beabsichtigt.

11 Ein anderes Beispiel dafür, dass die Gewerkschaften der früheren Staatsbetriebe nicht mehr in der Lage sind, die Interessen ihrer Mitglieder wirksam zu vertreten, ist der im Juni 2007 von Verdi mit der Deutschen Telekom AG geschlossene Tarifvertrag über die Auslagerung

Zusammenfassend lassen sich aus dem Beispiel des Brief- und Telekommunikationsmarktes folgende Schlüsse ziehen: In den Achtzigerjahren begann sich in der EU und ihren Mitgliedstaaten die Überzeugung durchzusetzen, dass der Staat so wenig wie möglich unternehmerisch tätig sein sollte. Dahinter standen eine zunehmende Unregierbarkeit der »staatsnahen Sektoren« und das stetige Ansteigen der vom Staat zu deckenden Verluste beziehungsweise der von den Verbrauchern zu tragenden Kosten. Diese führten über die Jahre zur allmählichen Herausbildung einer Koalition nationaler Regierungen mit den an vertiefter Integration und entsprechend erweiterten Kompetenzen interessierten europäischen Organen, insbesondere der Kommission. Zusammen mit dem EuGH ging diese daran, schrittweise die Reichweite des europäischen Wettbewerbsrechts in die Nationalstaaten hinein zu vergrößern, um es als Instrument zur Liberalisierung staatsnah organisierter Sektoren der Infrastruktur nutzen oder anbieten zu können. Nationale Liberalisierungsbefürworter bildeten eine Allianz mit den europäischen Akteuren, um sich innenpolitisch gegen Reformgegner durchzusetzen (Werle 1999: 110–111). Insbesondere die Gewerkschaften, die sich auf ihre traditionellen Einflusskanäle verließen, waren die Verlierer dieser Entwicklung. In der Folge von Privatisierung und Liberalisierung nahm der Gewerkschaftseinfluss rapide ab. Während die Beschäftigtenzahl in den ehemaligen Staatsbetrieben, in denen weiterhin ein hoher Organisationsgrad besteht, zurückgeht, entsteht parallel ein Marktsektor, der sich gewerkschaftlichen Regulierungsversuchen entzieht. Dies setzt die Nachfolgeunternehmen der früheren Staatsbetriebe unter Druck, die Arbeitsbedingungen der eigenen Belegschaft denen der Konkurrenz anzupassen. Auf diese Weise schwächt die Verbindung von Integrations- und Liberalisierungspolitik, die seit zwei Jahrzehnten die Agenda der EU bestimmt, den ohnehin in den meisten Mitgliedstaaten schwindenden Gewerkschaftseinfluss und untergräbt dadurch auf nationaler Ebene bestehende klassenkorporatistische Politikmuster.

2.2 Lohnkonkurrenz in der Europäischen Union

Ein Hauptziel gewerkschaftlicher Politik ist die Abwehr von Lohnkonkurrenz. Durch einheitliche Löhne soll ein Unterbietungswettlauf zwischen Arbeitnehmern vermieden werden. Zentrale Koordinierung der Lohnfindung gilt deshalb als definierendes Merkmal des Korporatismus der Nachkriegsepoche (Siaroff 1999: 178). In Ländern wie Schweden und Österreich werden die Löhne auf na-

von 50.000 Beschäftigten in eine »T-Service« genannte Untergesellschaft. Trotz eines sechswöchigen Streiks musste Verdi für diese Beschäftigten eine von 34 auf 38 Stunden verlängerte Wochenarbeitszeit bei 6,5 Prozent weniger Lohn hinnehmen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.7.2007: 13).

tionaler Ebene zentral ausgehandelt, woanders, vor allem in Deutschland, finden Lohnverhandlungen nach Wirtschaftssektoren statt. Dennoch kann auch hier eine gleichmäßige Entwicklung der Löhne erreicht werden, wenn die in einem Sektor ausgehandelten Löhne als Orientierungsmarke für die anderen anerkannt werden. In Deutschland gab traditionell die Metallbranche die Lohnentwicklung vor. Von Bedeutung ist die Lohnkoordinierung auch im Zusammenspiel mit der Geldpolitik einer unabhängigen Zentralbank. Hall und Franzese (in diesem Band) vertreten die These, dass sich eine niedrige Arbeitslosigkeit insbesondere dann mit einer niedrigen Inflationsrate vereinbaren lässt, wenn die Lohnpolitik institutionell in der Lage ist, auf das *signaling* der Zentralbank auch ohne tatsächlich durchgeführte Zinserhöhungen mit Lohnzurückhaltung zu reagieren. Hierzu bedarf es verhandlungsfähiger zentralisierter Gewerkschaftsorganisationen.

In der Europäischen Währungsunion wird die Abstimmung der Lohnfindung mit der Geldpolitik dadurch erschwert, dass nur letztere auf europäischer Ebene zentralisiert ist (Iversen 1998: 498; Hall/Franzese in diesem Band). Gleichzeitig besteht nicht mehr die Möglichkeit, einen Verlust an nationaler Wettbewerbsfähigkeit durch Wechselkursanpassungen auszugleichen. Sind die Wechselkurse fixiert, wird die Konkurrenzfähigkeit nationaler Produkte vor allem über die Lohnhöhe (genauer: die Entwicklung der Lohnstückkosten) bestimmt. Die Wirtschafts- und Währungsunion erhöht deshalb den Druck auf die Tarifpartner, eine wettbewerbsgerechte Lohnpolitik zu entwickeln (Traxler 2000: 93; Enderlein in diesem Band). Schon vor Einführung des Euro wurden der gewerkschaftlichen Lohnpolitik von der europäischen Integration enge Grenzen gezogen. Seit den Siebzigerjahren bemühten sich die EG-Staaten, ein System fester Wechselkurse zu etablieren. Nach anfänglichen Schwierigkeiten erwies sich das 1979 geschaffene Europäische Währungssystem hierfür als effektives Instrument. Selbst Regierungen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft nutzten den Anker des stabilitätsorientierten europäischen Wechselkursregimes – dessen zentraler Akteur die Deutsche Bundesbank war –, um die Gewerkschaften innenpolitisch zu disziplinieren (Notermans 1993).

Auch die Vollendung des Binnenmarktes hat zur Verschärfung der Lohnkonkurrenz in Europa beigetragen. Nationale Tarifparteien können hoffen, durch Lohnzurückhaltung Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Mitgliedsländern zu erzielen und Marktanteile zu gewinnen. Diese Form nationaler »Wettbewerbsolidarität« (Streeck 1999) steht der Durchsetzung grenzübergreifender Lohnnormen im Wege. Die europäischen Gewerkschaften haben immer wieder Versuche unternommen, Lohndumping durch einheitliche Regeln für die nationale Tarifpolitik einzudämmen (Dufresne 2002). So verabschiedeten am 5. September 1998 Tarifpolitiker der Gewerkschaftsbünde Belgiens, Deutschlands, Luxemburgs und der Niederlande die »Erklärung von Doorn«. In ihr äußerten sie die Auffassung,

dass die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes und die Einführung der gemeinsamen Währung EURO eine ... Abstimmung über die Grenzen hinweg dringend erfordert, um negative Konkurrenz auf dem Gebiet der Entlohnung, der Arbeitsbedingungen und der Sozial- und Steuerpolitik zu vermeiden.

Die beteiligten Gewerkschaften einigten sich auf Leitlinien für die Tarifpolitik, die Lohnerhöhungen in Höhe der Summe von Preissteigerung und Produktivitätsentwicklung vorsahen; dasselbe Ziel verfolgten die Mitgliedsverbände des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB 1998). Der Europäische Gewerkschaftsbund hat wiederholt die Geltung dieser Lohnformel als Grundlage einer koordinierten Lohnpolitik unterstrichen und 2007 eine bessere Abstimmung der Tarifpolitik angemahnt, um »Beggar-Thy-Neighbour-Tendenzen« zu beenden (EGB 2007). Dabei kann er nicht auf die Hilfe der Arbeitgeber rechnen:

In contrast to the European trade unions' – mainly the EMF's – strategy of European coordination of national wage claims, employer organisation[s] tend to adopt a benchmarking approach, trying to adopt lower wage increases than the competitors.
(Hornung-Draus 2002: 217)

Die Vermeidung wechselseitiger Unterbietung ist den europäischen Gewerkschaften bislang nicht gelungen. In Tabelle 1 wird die Lohnentwicklung in den EU-Ländern seit den Sechzigerjahren summarisch dargestellt. Zwar konnten die Gewerkschaften weiterhin nominale Lohnsteigerungen durchsetzen, doch seit Beginn der Achtzigerjahre stagniert die Reallohnentwicklung. In Deutschland sind die Reallöhne seit 1991 durchschnittlich um 1,4 Prozent gestiegen; die jährliche Produktivitätssteigerung dagegen betrug im Schnitt 2,1 Prozent. Betrachtet man die Verteilungsbilanz, so wird deutlich, dass die ausgehandelten nominalen Lohnsteigerungen nur selten die Summe aus Inflationsrate und Produktivitätsfortschritt ausschöpfen (siehe Schulten 2007). Während dies in den Sechziger- und Siebzigerjahren in fast allen Ländern gelang, liegen seit den Achtzigerjahren die nominalen Lohnzuwächse unterhalb des verteilungsneutralen Niveaus. Da die Produktivität schneller steigt als die Löhne, sinken seit Beginn der Achtzigerjahre die Lohnstückkosten (Abbildung 1).¹² Auch deshalb fällt die Lohnquote – der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt – seit mehr als zwanzig Jahren (Abbildung 2).

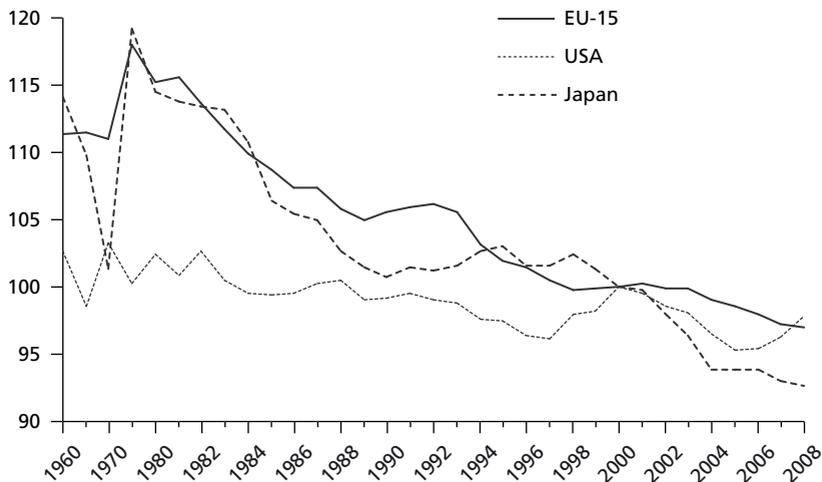
12 Allerdings sind die EU-Staaten dem seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) verfolgten Ziel, Wettbewerbsnachteile gegenüber den USA und Japan auszugleichen, nur teilweise nähergekommen. Denn die Lohnstückkosten fielen in Japan noch schneller als in der EU. Brenner (2006) argumentiert, dass der Wettbewerb um Weltmarktanteile zu Überproduktion und in der Konsequenz zu sinkenden Profitraten führe und Ursache der anhaltenden Wachstumskrise seit den Siebzigerjahren sei.

Tabelle 1 Die Lohnentwicklung in Ländern der Europäischen Union, 1961–2008

	BE	DE	IE	EL	ES	FR	IT	LU	NL	AT	PT	FI	DK	SE	UK	EU-15
Durchschnittliche jährliche prozentuale Veränderung der Nominallöhne																
1961–1970	7,9	8,6	9,8	9,4	14,1	9,5	10,7	6,7	10,6	8,6	9,7	9,8	10,5	8,5	7,0	9,0
1971–1980	12,3	8,3	18,6	18,3	20,4	13,7	18,4	10,6	11,0	10,1	22,6	15,1	12,1	11,4	16,1	13,3
1981–1990	5,3	3,3	9,2	19,6	10,4	7,1	11,7	5,9	2,3	5,1	19,1	9,8	6,9	8,3	8,5	7,2
1991–2000	3,5	4,2	4,9	10,1	4,9	2,6	4,0	3,7	3,5	3,4	8,2	3,1	3,4	4,7	4,8	3,9
2001–2008	2,6	1,7	5,4	6,1	3,2	2,9	3,0	3,1	3,5	2,0	3,2	3,3	3,8	3,5	4,4	3,0
Durchschnittliche jährliche prozentuale Veränderung der Reallohne																
1961–1970	4,6	5,7	4,4	6,9	7,8	5,1	6,7	4,1	6,3	4,9	6,6	4,8	5,0	4,3	2,9	5,0
1971–1980	5,1	2,9	4,0	3,9	4,7	3,5	3,1	3,8	3,5	3,6	4,5	3,5	2,3	1,6	2,4	3,0
1981–1990	1,0	0,7	1,9	0,5	1,1	0,7	1,6	1,1	0,0	1,7	1,6	3,2	1,3	0,3	2,1	0,9
1991–2000	1,6	2,3	1,2	0,4	0,7	1,1	-0,1	1,0	1,0	1,2	2,9	0,6	1,5	1,4	1,5	1,1
2001–2008	0,6	0,3	2,5	3,1	0,1	1,3	0,5	0,8	1,3	0,4	0,4	1,9	1,9	2,0	2,3	0,9
Durchschnittliche jährliche Verteilungsbilanz																
1961–1970	0,4	1,7	0,5	-2,3	1,6	0,4	0,7	1,3	2,7	0,0	0,7	0,7	1,7	0,5	0,5	0,7
1971–1980	2,3	0,5	0,9	0,5	1,2	1,1	0,8	2,7	1,0	0,9	0,6	0,4	0,5	0,6	1,1	0,6
1981–1990	-0,7	-0,6	-1,7	0,9	-0,7	-1,4	-0,1	-2,1	-1,7	-0,5	-1,2	1,0	-0,3	-1,2	0,4	-0,8
1991–2000	0,2	-0,1	-2,4	-1,3	-0,4	-0,3	-1,8	-0,5	-0,4	-0,9	0,9	-2,2	-0,6	-1,2	-0,6	-0,8
2001–2008	-0,5	-1,3	0,5	0,2	-0,5	0,3	0,3	0,2	-0,3	-0,9	-0,2	0,0	0,4	-0,1	0,6	-0,2

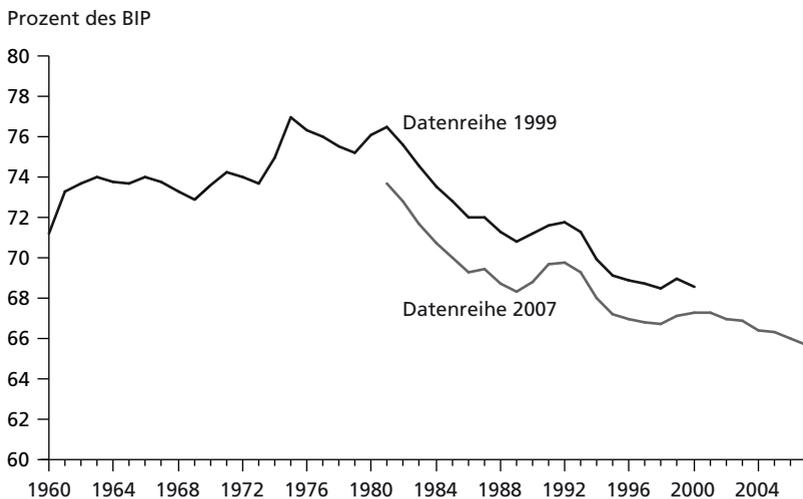
Daten: Europäische Kommission (2007): Nominallöhne: Tabelle 29 »Nominales Arbeitsentgelt je Arbeitnehmer«; Reallohne: Tabelle 31 »Reales Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer«; Verteilungsbilanz: Eigene Berechnung auf der Basis von Tabelle 29, Tabelle 25 »Preisdeflator der privaten Konsumausgaben« sowie Tabelle 11 »Bruttoinlandsprodukt in Marktpreisen von 2000 je Erwerbstätigen«. Die Verteilungsbilanz entspricht dem Saldo aus Nominallöhnen und der Summe von Produktivitätsfortschritt (Tabelle 11) und Preisentwicklung (Tabelle 25).

Abbildung 1 Entwicklung der Lohnstückkosten in der EU-15, USA und Japan (2000 = 100)



Quelle: Europäische Kommission: Statistischer Anhang zu »Europäische Wirtschaft« 2007, Tabelle 34.

Abbildung 2 Entwicklung der bereinigten Lohnquote in der EU-15



Quellen: European Commission (1999: 313, Tabelle 32) und Europäische Kommission (2007: 97, Tabelle 32).

Die Schwierigkeit transnationaler Lohnkoordinierung ergibt sich aus einem Konflikt zwischen zwei unvereinbaren Handlungsorientierungen: grenzüberschreitender Solidarität in einer Klasse und nationaler Solidarität zwischen Klassen (Streeck 1995b: 114). Obwohl erstere erklärtes Ziel der Gewerkschaften ist, setzt sich letztere in der Praxis immer wieder durch. Mit ihr versuchen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ihre gemeinsame Wettbewerbsposition gegenüber Unternehmen und Belegschaften im Ausland zu verbessern. Dies findet seinen Ausdruck in den diversen in den Neunzigerjahren vereinbarten Sozialen Pakten (siehe Fajertag/Pochet 2000; Enderlein in diesem Band). In den Siebzigerjahren konnten Regierungen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität nur erreichen, wenn die Gewerkschaften zur Lohnzurückhaltung bereit waren (Scharpf 1987). Dies ermöglichte einen politischen Tausch, der darin bestand, dass die Gewerkschaften auf inflationäre Lohnabschlüsse verzichteten und im Gegenzug ausgeweitete Sozialleistungen erhielten. Das Ziel der Regierungen war eine niedrige Arbeitslosigkeit. Mit dem geldpolitischen Paradigmenwechsel zum Monetarismus steht stattdessen die Inflationsvermeidung im Vordergrund. Dabei verringert sich die Abhängigkeit der Regierung von den Gewerkschaften, da sich niedrige Inflationsraten bei Inkaufnahme höherer Arbeitslosigkeit auch gegen diese durchsetzen lassen. Ein zentraler Pfeiler des Klassenkompromisses der Nachkriegszeit bricht damit weg. Die neuen Formen politischer Konzertierung folgen daher einer anderen Logik als der Klassen korporatismus der Vergangenheit (Hassel 2003). Sie beruhen auf dem Versprechen, dass durch Lohnzurückhaltung und weitere Konzessionen der Arbeitnehmer Arbeitsplatzeinbußen begrenzt werden und der Rückbau des Sozialstaates soweit wie möglich im Konsens mit den Gewerkschaften erfolgen soll (so Molina/Rhodes 2002: 317).

Die Spannung zwischen transnationaler Arbeitnehmer- und nationaler Produzentensolidarität führt dazu, dass die europäischen Gewerkschaften bei ihren Versuchen, die Tarifpolitik ihrer nationalen Mitgliedsorganisationen zu koordinieren, nur auf weiche Formen der Selbstbindung zurückgreifen können. Die Koordinierungsverfahren bleiben »unterinstitutionalisiert«, weil Sanktionen fehlen (Schroeder/Weinert 2003: 577). Im Ergebnis gelingt es nicht, die Löhne vor Wettbewerbsdruck zu schützen. Um ruinöser Lohnkonkurrenz zu entkommen, sind die Gewerkschaften auf transnationale Kooperation angewiesen, doch die Institutionen der Wirtschafts- und Währungsunion prämiieren eine Lohnpolitik, die Klassensolidarität verhindert.

2.3 Der Soziale Dialog in der EU

Der Kompetenzzuwachs der EU stellt nationale politische Akteure vor die Herausforderung, ihre Interessen nicht mehr nur national, sondern auch europäisch zu vertreten. Wenn »Brüssel« und nicht die nationale Regierung entscheidet, verlieren korporatistische Aushandlungen in den Mitgliedstaaten an Gewicht, und über Jahrzehnte angesammeltes politisches Kapital wird entwertet (Streeck/Schmitter 1994: 203). Da die EU-Staaten in vielen Bereichen die Fähigkeit eingeübt haben, steuernd in Märkte einzugreifen, müssen Interessen, denen an einer politischen Einbettung von Märkten gelegen ist, auf europäischer Ebene Handlungsfähigkeit erringen. Wenn europäische Institutionen dagegen zur Einbettung von Märkten nicht in der Lage sind, werden diejenigen begünstigt, die in politikfreien Märkten die Stärkeren sind. Daraus folgt, dass den Gewerkschaften, die an europäischen Kollektivverhandlungen interessiert sein müssen, häufig die Verhandlungspartner fehlen, da die Arbeitgeber- und Unternehmensverbände eher Nicht-Entscheidungen oder unverbindliche Absprachen bevorzugen.¹³

Tarifverhandlungen finden in der EU weiterhin in den Mitgliedstaaten statt. Koalitions-, Streik- und Aussperrungsrecht unterliegen ausschließlich nationaler Regulierung (Art. 137/6 EGV, früher Art. 118). Anders ist dies in der Sozialpolitik. In den Bereichen, in denen die EU über sozialpolitische Kompetenzen verfügt, sind die Sozialpartner in den vergangenen Jahren mit verschiedenartigen Beteiligungsrechten ausgestattet worden. Vor allem mit dem Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags, das 1997 in den Amsterdamer Vertrag übernommen wurde, haben sie gemeinsame gesetzgeberische Befugnisse erhalten.¹⁴ So können die europäischen Spitzenverbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern laut Art. 139/1 EGV (früher Art. 118b) eigenständig Rahmenvereinbarungen aushandeln. Das sonst übliche legislative Verfahren wird währenddessen angehalten. Soll eine Rahmenvereinbarung in eine Richtlinie umgewandelt werden, muss der Ministerrat diese als Ganze annehmen, wenn er sie nicht scheitern lassen will. Das Europäische Parlament gibt dazu nur eine Stellungnahme ab. Zudem kann eine Sozialpartnervereinbarung statt durch die Mitgliedstaaten auch durch die nationalen Verbände umgesetzt werden.

Im Lauf der Neunzigerjahre schlossen die europäischen Sozialpartner drei Rahmenabkommen, die vom Ministerrat zu verbindlichen Richtlinien gemacht wurden. Diese betrafen den Elternurlaub (1997) sowie im Bereich atypischer Beschäftigungsverhältnisse die Teilzeitarbeit (1997) und befristete Arbeitsver-

13 Tatsächlich sind auch die Gewerkschaften häufig nicht bereit, Kompetenzen von der nationalen an die europäische Ebene abzugeben, da weiterhin eine »nationale Orientierung« dominiert (Keller 2006: 162–163).

14 Ausführlich zur Vorgeschichte und Entstehung Falkner (1998).

hältnisse (1999). Bei vier weiteren Initiativen – zu den Themen Europäische Betriebsräte, Beweislast im Fall der Geschlechterdiskriminierung, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz sowie Information und Konsultation von Arbeitnehmern – erzielten die Sozialpartner bis Ende der Neunzigerjahre keine Einigung. Die entsprechenden Richtlinien wurden deshalb über das normale EU-Legislativverfahren verabschiedet.¹⁵ Ende der Neunzigerjahre erlahmte die Dynamik des branchenübergreifenden Sozialen Dialogs. Nach 1999 konnten keine verbindlichen Abkommen mehr erzielt werden. Stattdessen werden inzwischen Vereinbarungen getroffen, die durch die Sozialpartner umgesetzt werden sollen und damit nicht mehr für alle, sondern nur für die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gelten, die durch entsprechende Tarifverträge der Mitgliedsorganisationen abgedeckt sind.¹⁶ Anders als bei der »verhandelten Gesetzgebung« des Sozialpartnerverfahrens stehen Sanktionsmöglichkeiten durch die Kommission, den EuGH oder nationale Behörden nicht zur Verfügung.¹⁷

Ende der Neunzigerjahre wurde der Soziale Dialog auf die sektorale Ebene verlagert. Anfangs unterstützte die Kommission vor allem den branchenübergreifenden Dialog, doch mit dessen Niedergang setzte sie auf dessen Sektoralisierung (Keller 2006: 155). Die bis dahin bestehenden Strukturen wurden als »Ausschüsse für den sektoralen Dialog« vereinheitlicht, die nach gemeinsamem Antrag der in einem Sektor tätigen Sozialpartner eingerichtet werden können (Europäische Kommission 1998). Diese Ausschüsse sind paritätisch besetzt, haben höchstens 54 Mitglieder und tagen mindestens einmal im Jahr. 2008 gab es 35 Ausschüsse, für zwei weitere lagen Anträge vor.¹⁸ Aus Sicht der Europäischen Kommission ist die wachsende Anzahl sektoraler Ausschüsse »ein wichtiger Erfolg, der das starke Entwicklungspotential des europäischen Sozialen Dialogs zeigt« (Europäische Kommission 2002: 18). Allerdings kann von der Anzahl der Gremien nicht auf die Qualität der dort getroffenen Vereinbarungen geschlossen werden. Zwischen 1997 und 2006 wurden durch die Sozialpartner 281 Dokumente verabschiedet (Pochet 2007: 10). Fast die Hälfte davon waren Gemeinsame Stellungnahmen, weitere 44 Prozent Verfahrensregeln, Aktions-

15 Für eine Übersicht über alle Aktivitäten des branchenübergreifenden Sozialen Dialogs nach Maastricht im Rahmen der Art. 138–139 EGV (früher Art. 118) siehe Leiber und Falkner (2006).

16 Da die Deckungsgrade von Tarifverträgen sich in der EU-27 stark unterscheiden und durchschnittlich nur knapp 62 Prozent betragen, werden in einigen Ländern große Teile der Beschäftigten von diesen Regelungen nicht erfasst (siehe Tabelle 1 der Einleitung zu diesem Band).

17 Bei den Vereinbarungen zur Telearbeit und arbeitsbedingtem Stress entschlossen sich die Sozialpartner, die Implementation auf der Basis eines zweiseitigen Abkommens selber in die Hand zu nehmen.

18 Alle Angaben sind der offiziellen Kommissionsseite zum Sozialen Dialog entnommen: <http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/sectoral_de.htm> (16.3.2008).

rahmen, »Politikorientierungen« und Ähnliches. Allen diesen Texten ist gemeinsam, dass sie nicht in bindendes Recht münden. 8 Prozent sind Empfehlungen an die nationalen Mitgliedsverbände, die diese zum Handeln auffordern, ohne dass eine Nicht-Befolgung sanktioniert werden könnte. Bindende Vereinbarungen machen, laut Pochets (2007) Analyse, lediglich 2 Prozent aller Dokumente aus. Besonders aktiv sind die sektoralen Ausschüsse in schon lange europäisierten Wirtschaftsbereichen (Landwirtschaft) sowie in Sektoren, die liberalisiert werden (Telekommunikation, Post, Bahn und zivile Luftfahrt). Hier besteht ein gemeinsames Interesse der Sozialpartner, auf die Liberalisierungspolitik der Kommission einzuwirken (Boer/Benedictus/Meer 2005: 59–60).

Auch wenn der Soziale Dialog branchenübergreifend und sektoral fest etabliert ist, machen die Sozialpartner nur selten von den ihnen übertragenen Rechtssetzungsbefugnissen Gebrauch. Zwar drängt die Kommission die Sozialpartner zu verbindlichen Abkommen¹⁹, deren Abschluss gelingt aber nur in Ausnahmefällen (Pochet 2005: 324). In den letzten Jahren einigten sich die Sozialpartner auf weiche Steuerungsverfahren, wie sie aus der Offenen Methode der Koordination bekannt sind (siehe hierzu Schäfer 2005). Mit dem Gipfel von Laeken im Jahr 2001 hat eine Gewichtsverlagerung zu einer sogenannten autonomen Sozialpartnerschaft stattgefunden, bei der die Kommission weniger Einfluss ausübt (EGB/UNICE/CEEP 2001). Damit hat sich der Neo-Voluntarismus (Streeck 1995a) des »Regierens durch soft law« im Übergang zu einem »Regieren durch die Sozialpartner« gewissermaßen verdoppelt (Leiber/Schäfer 2008) – also durch Verlagerung von Regelungskompetenzen auf freiwillige Vereinbarungen der Sozialpartner, bei deren Umsetzung zusätzlich empfehlende gegenüber verbindlichen Elementen an Bedeutung gewinnen. In der »neuen Generation« von »prozessorientierten Texten« (Europäische Kommission 2004: 16–17) beschränken sich die Sozialpartner darauf, Empfehlungen an ihre Mitglieder auszusprechen und die erzielten Fortschritte zu bewerten.

Zusätzlich zum bipartistischen Sozialen Dialog wurde im Juli 2002 der »Dreiseitige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung« eingerichtet, der die Konsultation zwischen den Sozialpartnern und den Regierungen der EU-Staaten ausbauen soll. Der Gipfel soll insbesondere eine weitere Intensivierung der Sozialpartnerbeteiligung an den verschiedenen offenen Koordinierungsverfahren (in den Bereichen Makroökonomie, Beschäftigung, Sozialschutz sowie allgemeine und berufliche Bildung) ermöglichen, die seit 1997 auf europäischer Ebene entstanden sind. Nach Ratsbeschluss vom März 2003 nehmen an ihm jeweils der amtierende Ratsvorsitz, die beiden nachfolgenden Ratsvorsitze, die

19 »Ein zu gemeinsamen Zielen und praktischen Verpflichtungen führender aktiver Dialog zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bildet den *raison d'être* des sozialen Dialogs« (KOM 98: 13).

Kommission und die branchenübergreifenden Sozialpartnerorganisationen teil (Europäische Kommission 2002: 12–14). Damit werden die Sozialpartner nicht nur im sozialpolitischen Gesetzgebungsprozess konsultiert, sondern auch beispielsweise zum Fortgang des »Lissabon-Prozesses«. Doch wie mannigfaltig die Formen der institutionalisierten Beteiligung der Sozialpartner auch sein mögen, sie bleiben fast immer und zunehmend unterhalb der Schwelle bindender Vereinbarungen, weil den Gewerkschaften die Mittel fehlen, Verhandlungen und Abschlüsse zu erzwingen. Jede Initiative ist auf die freiwillige Kooperation der Arbeitgeber angewiesen, die immer dann versagt werden kann, wenn gewichtige Interessenkonflikte bestehen.

Die Ausweitung des Sozialen Dialogs, so lässt sich zusammenfassen, hat keine Intensivierung nach sich gezogen. Auch anderthalb Jahrzehnte nach der Vereinbarung des Sozialprotokolls ist die »Entwicklung echter Kollektivverhandlungen auf europäischer Ebene« (Europäische Kommission 1998: 3) nicht in Sicht. Im Gegenteil wirkt der Soziale Dialog paradoxerweise in dem Maße als zusätzliche Bremse bei der Weiterentwicklung der europäischen Sozialpolitik, wie ihm im Namen der Subsidiarität selbst im – zunehmend unwahrscheinlicher gewordenen – Fall einer Einigkeit im Ministerrang Vorrang bei sozialpolitischen Initiativen eingeräumt wird. Dann nämlich bedeutet der in ihm geltende Einigungszwang bei Abwesenheit von Druckmitteln der Gewerkschaften faktisch ein Vetorecht der an europäischen Regelungen zur Sozialpolitik nur selten interessierten Arbeitgeberseite. Diesen ist mehrheitlich nicht daran gelegen, die in den Nationalstaaten nicht zuletzt durch die EU-Politik voranschreitende wirtschaftliche Liberalisierung durch supranationale Interventionen aufzuhalten oder gar rückgängig zu machen.²⁰

2.4 Korporatismus ohne Arbeitgeber?

Korporatistische Politik setzt Verbände voraus, die genügend Autonomie besitzen, um Kompromisse aushandeln und diese gegenüber ihren Mitgliedern durchsetzen zu können. Schon früh war es daher ein Anliegen der Europäischen Kommission, die europäischen Sozialpartner »korporatismusfähig« zu machen, etwa durch finanzielle Zuwendungen und organisatorische Hilfen. 2005 förderte die Kommission Projekte zur Stärkung des Sozialen Dialogs mit nicht weniger als 23 Millionen Euro. Allerdings stößt dies dort an Grenzen, wo na-

20 Hooghe und Marks (in diesem Band) nennen Fälle, in denen auch die Arbeitgeber bestimmter Branchen oder Regionen für eine gesamteuropäische Regulierung eingetreten sind. Ein einheitliches Arbeitgeberinteresse kann daher nicht in allen Fällen unterstellt werden. Dennoch sind die Arbeitgeberverbände mehrheitlich Verfechter des von Hooghe und Marks beschriebenen »neoliberalen Projekts«.

tionale Verbände und deren Mitglieder kein Interesse haben, nationalstaatliche Verhandlungsprozesse auf europäischer Ebene zu reproduzieren, zumal wenn es alternative Wege der Interessenverfolgung gibt, sei es durch direkte Einflussnahme oder auch durch Passivität und Nicht-Entscheidungen.

Der branchenübergreifende Soziale Dialog – einst als Keimzelle eines Euro-Korporatismus missverstanden – leidet darunter, dass die europäischen Sozialpartner Dachverbände sektoraler Verbände oder sogar nationaler Dachverbände sind, die im Vergleich zu ihren Mitgliedsorganisationen nur wenig handlungsfähig sind. So werden die deutschen Gewerkschaften im EGB durch den Deutschen Gewerkschaftsbund vertreten, obwohl tarifpolitische Entscheidungen nicht vom DGB, sondern von den Einzelgewerkschaften getroffen werden. Insgesamt hat der EGB 81 Mitglieder, zum Teil aus Staaten, die nicht der EU angehören. BusinessEurope (früher UNICE) hat 39 Mitgliedsverbände aus 33 Ländern, von denen 31 zusätzlich eine eigene Vertretung in Brüssel unterhalten. Unter den Mitgliedern sind nicht nur Arbeitgeberorganisationen, sondern auch Industrieverbände. Die Heterogenität der Mitgliedsverbände erschwert es, Übereinkünfte zu erzielen, die die Zustimmung der Gewerkschaften finden können. Die Abkehr von verbindlichen Abkommen und die Hinwendung zu Zielvereinbarungen, deren Umsetzung den nationalen Verbänden überlassen bleibt (siehe oben), gehen auch hierauf zurück. Allerdings ist auch die Verpflichtungsfähigkeit der nationalen Verbände häufig gering. So liegt die Organisationsquote der Arbeitgeber in der EU-27 bei 53 Prozent, in den neuen Mitgliedstaaten bei nur 36 Prozent (siehe Tabelle 1 der Einleitung zu diesem Band).

Selbst in den alten EU-15-Staaten schwinden die Voraussetzungen für korporatistische Politik, weil die Sozialpartner an Verpflichtungsfähigkeit verlieren, etwa wenn Konflikte zwischen kleinen und mittleren Unternehmen einerseits und Großunternehmen andererseits aufbrechen. Insbesondere vier Trends schwächen gegenwärtig nationale Arbeitgeberverbände (ausführlich Streeck/Visser 2006; Traxler/Brandl/Pernicka 2007: 402):

1. Die Mitgliederverluste der Gewerkschaften in fast allen Ländern außerhalb der sogenannten Gent-Staaten (Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden) – in denen die Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherung organisieren – verringern den Anreiz, sich einem Arbeitgeberverband anzuschließen.
2. Dezentralisierte Lohnverhandlungen, bei denen die betriebliche Ebene immer mehr an Bedeutung gewinnt, schwächen Flächentarifverträge. Eine Verbetrieblichung der Lohnpolitik könnte mittelfristig überbetriebliche Verhandlungen ablösen und damit die Verbände der Sozialpartner ihrer zentralen Aufgabe berauben.

3. Große Unternehmen, die häufig die Arbeitgeberverbände finanzieren, drängen seit einigen Jahren auf schlankere Strukturen in den Verbänden und setzen Einsparungen durch. Damit verringern sich der finanzielle Handlungsspielraum und die organisatorische Handlungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände.
4. Eine wachsende Anzahl von meist kleineren Firmen verweigert den Arbeitgeberverbänden die Mitgliedschaft.

Vor diesem Hintergrund setzen nationale Verbände und ihre Mitgliedsunternehmen ihr verbleibendes politisches Kapital dort ein, wo sie die größte Wirkung erwarten. Individueller, hoch interessenspezifischer Lobbyismus tritt zunehmend an die Stelle von breiter Interessenintegration (»Konzertierung«), was sich auch daran zeigt, dass die Forschung seit Jahren immer mehr von Lobbyismus und immer weniger von Korporatismus spricht. Temporäre Zweckbündnisse auf sektoraler Ebene oder auf Unternehmensebene, auch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, ergänzen stabile, institutionalisierte Austauschbeziehungen zwischen Arbeit und Kapital oder lösen sie ganz ab. Die Ziele des »Lobbying« werden je nach Thema ausgesucht und gewechselt. So findet Eising (2005: 329, Tabelle 2), dass nur eine kleine Minderheit der 834 von ihm untersuchten europäischen Verbände und Großunternehmen allein auf europäischer Ebene tätig ist. Mehr als die Hälfte sind »Traditionalisten« und »gelegentliche Spieler«, die sich weiterhin »in hohem Maße auf ihre etablierten nationalen Kommunikationskanäle verlassen« (Eising 2005: 327). Vor allem kleinere und mittlere Unternehmen haben nicht die Mittel, sowohl in den Mitgliedstaaten als auch auf der EU-Ebene zu intervenieren. Ganz anders die »Mehrebenenspieler«, die in allen Phasen des Politikzyklus auf nationale wie auf europäische Akteure Einfluss nehmen. Da dies erhebliche finanzielle Ressourcen erfordert, sind hierzu fast ausschließlich Großunternehmen fähig. Sie haben häufiger Kontakt zu nationalen Regierungen als nationale Verbände und mehr Kontakte zu EU-Institutionen als europäische Verbände (Eising 2005: 330). Zudem unterscheiden sich Verbände und Unternehmen aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten weiterhin in ihren Lobby-Strategien (Quittkat 2003). Bleiben diese Unterschiede bestehen, erschwert dies die Zusammenarbeit in den europäischen Dachverbänden.

Der sektorale Soziale Dialog hatte eine Antwort auf die Interessenheterogenität der Sozialpartner sein sollen. Doch fehlen auch auf sektoraler Ebene in vielen Ländern verpflichtungsfähige Verbände, weshalb die europäischen Dachverbände auch hier nur eingeschränkt in der Lage sind, am Sozialen Dialog teilzunehmen. Im Gegensatz zum Europäischen Gewerkschaftsbund verzichtet BusinessEurope auf eine sektorale Untergliederung. Damit sollen europäische Tarifverhandlungen verhindert werden, die im günstigsten Fall als überflüssig

und im ungünstigsten Fall als Wegbereiter einer Europäisierung der Arbeitsbeziehungen angesehen werden (Marginson/Sisson 2004: 103). Die Zurückhaltung der Arbeitgeber drückt sich auch darin aus, dass viele der in Brüssel vertretenen Verbände eine im Vergleich zu ihren nationalen Mitgliedern geringe Ausstattung an Personal und finanziellen Ressourcen aufweisen (Greenwood 2003: 82–83). Auch sind die Statthalter nationaler Interessen in Brüssel nicht als Verhandlungspartner der Gewerkschaften gedacht. Deshalb sehen einige Beobachter den sektoralen Sozialen Dialog nicht als Form des Korporatismus, sondern als Variante eines traditionellen Lobbyismus (Boer/Benedictus/Meer 2005: 67).

Im pluralistischen politischen System der EU dominieren einzelwirtschaftliche gegenüber politischen Interessen. So wurde geschätzt, dass etwa drei Viertel der Interessengruppen in Brüssel wirtschaftliche Ziele im engeren Sinne verfolgen (Greenwood 2003: 19). Neben den europäischen Dachverbänden von Industriezweigen und Berufsgruppen sind zahlreiche nationale Verbände in Brüssel vertreten. Zudem verfügen etwa 350 Unternehmen über eigene EU-Vertretungen (Coen 1997). Diese Unternehmen sind ohne den Umweg über europäische Verbände Gesprächspartner der Kommission. Besondere Aufmerksamkeit hat in der Forschung der European Round Table of Industrialists (ERT) erfahren, dem 45 Vorstands- und Aufsichtsratsvorsitzende der größten multinationalen Unternehmen aus 18 Ländern Europas angehören. Die im ERT versammelten Unternehmen beschäftigen 4,5 Million Menschen und machen einen Umsatz von 1.600 Milliarden Euro.²¹ Die Struktur des ERT, in dem nur die Vorstandsvorsitzenden der größten Konzerne vertreten sind, macht ihn weniger schwerfällig als traditionelle Verbände (van Apeldoorn 2002). Vor allem in den Achtzigerjahren galt der ERT als wichtiger Schrittmacher bei der Umorientierung der europäischen Integration auf Angebotspolitik und Liberalisierung (Green Cowles 1995). Bis heute bietet der ERT einen von Verbänden unabhängigen Weg, die Anliegen von Großunternehmen der Kommission oder dem Ministerrat nahezubringen (Greenwood 2003: 100–101).

Weder auf europäischer Ebene noch in den Mitgliedstaaten findet derzeit eine Konsolidierung der Arbeitgeberverbände statt, die sie zu Partnern eines korporatistischen Tausches machen könnte. Trotz aller Bemühungen von Teilen der Kommission fehlt im politischen System der Europäischen Union ein Zentrum, das eine derartige Entwicklung herbeiführen könnte. Die Gewerkschaften sind zu schwach, um Verhandlungen erzwingen zu können. Sie verteidigen ihre verbliebenen Einflussmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten, und oft ohne großen Erfolg. Die Arbeitgeber lassen sich auf europäische Verhandlungen nur ein,

21 Diese Angaben sind der Selbstdarstellung des ERT entnommen: <www.ert.be/home.aspx> (16.3.2008).

wenn sie dadurch den sozialpolitischen Aktivismus der Kommission bremsen können, haben aber kein Interesse an einer politischen Einhegung der Marktkräfte in der EU.²² Die Arbeitgeber müssen sich nicht auf bi- oder tripartistische Verhandlungen einlassen, weil es für sie andere und bessere Wege der Einflussnahme gibt. Das politische Mehrebenensystem der EU mit seinem fragmentierten Entscheidungszentrum bietet Partikularinteressen zahlreiche Ansatzpunkte. Sie können auf die nationalen Regierungen einwirken oder supranationale Institutionen wie die Europäische Kommission oder das Europaparlament ansprechen. Dabei können Unternehmen entweder selbstständig oder durch ihren Verband handeln. In vielen Fällen verfolgen sie beide Strategien parallel. Dies macht die EU, wie von Streeck und Schmitter (1994: 185) prognostiziert, als politisches System stärker pluralistisch als ihre korporatistisch geprägten Mitgliedsländer, selbst nach deren fortschreitender Liberalisierung (siehe auch Greenwood/Young 2005: 292).

3 Zusammenfassung: Das Ausbleiben des Euro-Korporatismus und die Liberalisierung der europäischen politischen Ökonomie als Mehrebenenprozess

Anders als noch in den Siebzigerjahren erwartet, hat sich die Europäische Union nicht zu einem klassenkorporatistisch organisierten politischen System entwickelt. Seit der angebotspolitischen Neubestimmung des europäischen Integrationsprozesses Mitte der Achtzigerjahre, die die Voraussetzung für dessen Wiederbelebung war, entsteht auf europäischer Ebene ein neuartiges, stark fragmentiertes, überwiegend pluralistisches Regime der Interessenpolitik. Dieses repliziert den nationalen Korporatismus der Nachkriegsepoche nicht nur nicht, sondern trägt im Gegenteil als *zusätzliche Ursache* im Zuge wirtschaftlicher und politischer Liberalisierung wenn nicht zu seiner Auflösung, dann doch zu seiner zwischenzeitlichen Überführung in angebotspolitische Bündnisse zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften (Soziale Pakte) bei. Zu den Aspekten dieser komplexen Wechselwirkung zwischen der nationalen und supranationalen politischen Ebene gehören:

22 Dies geht eindeutig aus der Stellungnahme einer europäischen Repräsentantin der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeberverbände hervor: »Therefore the only motivation for employers' organizations to take up negotiations is the threat of even more restrictive regulation, if it is left to the Commission and the EP. However, this negative motivation is rather weak and becomes less and less credible as a basis for the development of the negotiating practice at EU-level from the employers' perspective« (Hornung-Draus 2002: 218–219).

1. Die Wettbewerbspolitik der EU seit Einführung des einheitlichen Binnenmarktes setzt den Möglichkeiten der Nationalstaaten enge Grenzen, defizitäre Staatsbetriebe im Bereich der nationalen Infrastruktur zu subventionieren. Dies trifft sich mit den Interessen der nationalen Regierungen an einer Konsolidierung der Staatshaushalte, zumal gleichzeitig die Europäische Kommission ihre grenzüberschreitenden Kompetenzen dazu nutzt, auf eine einnahmeträchtige Privatisierung zahlreicher, in der Nachkriegsphase staatsnah organisierter Sektoren zu drängen. Abbau von staatlichen Hilfen und Privatisierung lagen im Interesse einer Wiederherstellung der Regierbarkeit der nationalen Gesellschaften nach den Verwerfungen der Siebzigerjahre und wurden deshalb von den Regierungen der Mitgliedstaaten nicht nur geduldet, sondern häufig selbst gemeinsam beschlossen, um auf diese Weise die eigene Durchsetzungsfähigkeit gegenüber innenpolitischen Opponenten, insbesondere den Gewerkschaften, zu stärken. Liberalisierung und Privatisierung der staatsnahen Sektoren schwächen die Gewerkschaften in einer ihrer traditionellen Hochburgen und beeinträchtigen damit die Macht der nationalen Gewerkschaftsbewegungen insgesamt.
2. Allgemein setzt der Binnenmarkt die nationalen politischen Ökonomien unter Wettbewerbsdruck, ohne dass dieser wegen der unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten durch supranationale Absprachen über »positive Integration« wesentlich gemindert werden könnte. Vor allem in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hat der Druck auf die Mitgliedstaaten, »ihr Haus in Ordnung zu bringen«, seit den Neunzigerjahren stetig zugenommen, wozu auch hier die dringend nach Entlastung von Ausgaben und politischer Verantwortung suchenden nationalen Regierungen das Ihre beigetragen haben. In zahlreichen Ländern wurde dabei versucht, die geschwächten Gewerkschaften, die von der europäischen Ebene keine Hilfe erwarten konnten, in dreiseitige nationale »Pakte« einzubinden, die auf den ersten Blick einer Fortsetzung des traditionellen Klassenkorporatismus ähnlich sahen (Streeck 2006). Tatsächlich handelte es sich bei ihnen jedoch um temporäre Arrangements zur Absicherung eines schwierigen politischen *concession bargaining* und, möglicherweise, zur Gesichtswahrung der in ihrem politischen Einfluss zunehmend beschnittenen Gewerkschaften gegenüber ihren Mitgliedern. Soweit der »Lohn der Angst« eine Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit sein sollte, standen die neuen Sozialen Pakte im Übrigen einem Aufbau transnationaler Gewerkschaftssolidarität ebenso im Weg, wie der neue Modus der europäischen Integration den nationalen Korporatismus schrittweise bis zur Unkenntlichkeit in defensive nationale Bündnisse zwischen Arbeit und Kapital unter der Hegemonie des Kapitals transformierte.

3. Die Europäische Währungsunion und ihre Vorläufer haben mit der Etablierung fester Wechselkurse zwischen den meisten Ländern der EU die Verantwortung für die nationale Wettbewerbsfähigkeit von den Regierungen und Zentralbanken endgültig und vollständig auf die Tarifparteien verlagert. Nur die Lohnpolitik kann heute noch, und nur durch moderate Abschlüsse, dafür sorgen, dass nationale Wettbewerbsnachteile im europäischen Binnenmarkt ausgeglichen werden. Auch dies schwächt die Stellung der Gewerkschaften, indem es ihnen die Möglichkeit nimmt, sich Lohnzurückhaltung durch politische Gegenleistungen vergelten zu lassen. Versuche einer Zentralisierung der Lohnverhandlungen auf europäischer Ebene, um so die Löhne aus dem Wettbewerb zu nehmen, sind bisher an der Heterogenität der nationalen Lohnverhandlungssysteme und anderen institutionellen Unterschieden, an unterschiedlichen nationalen Interessenlagen aufseiten der Arbeitnehmer sowie am passiven Widerstand der Arbeitgeber gescheitert.
4. Die angebotspolitische Wende der EU in den Achtzigerjahren hat die Macht der Arbeitgeber auf der europäischen Ebene auch institutionell gestärkt und zementiert. Für die Arbeitgeber besteht keinerlei Zwang, sich auf europäische Lohnverhandlungen einzulassen und ihre europäischen Spitzenverbände mit den hierfür erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen auszustatten. Seit Langem werden die Klasseninteressen der Arbeitgeber in Europa vor allem und am wirksamsten durch Nicht- oder Unterorganisierung vertreten, während die Organisationsschwäche der Gewerkschaften, die zum Teil aus der organisatorischen Abstinenz der Arbeitgeber herrührt (Streeck/Schmitter 1994: 190), sie an der Durchsetzung ihrer Anliegen hindert. Die Rückkehr der Unternehmen zur Unterstützung der europäischen Integration Mitte der Achtzigerjahre hatte die Entsozialdemokratisierung der EU zur Voraussetzung, unter anderem in Gestalt des Rückzugs der Kommission von der Vredeling-Richtlinie (hierzu Keller 2001: Kapitel 3) und ähnlichen Projekten.²³ Der Soziale Dialog bedeutete faktisch die Einführung eines Vetorechts der Arbeitgeberseite gegen sozialpolitische Initiativen auf europäischer Ebene; dies gilt trotz der Dezentralisierung des »Dialogs« auf die Ebene von wirtschaftlichen Sektoren, auf der überwiegend gemeinsame Lobby-Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegenüber der Kommission entdeckt, kaum aber unterschiedliche Interessen zu einem verbindlichen vertraglichen Ausgleich gebracht werden können.
5. Parallel zu der von der EU geförderten Liberalisierung der nationalen politischen Ökonomien gingen die Anstrengungen insbesondere der Europäi-

23 Mit der »Vredeling-Richtlinie« schlug die Kommission 1980 ein Verfahren über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in transnationalen Unternehmen vor.

schen Kommission weiter, durch Aufbau einer Substruktur von Verbänden der Unternehmen und Beschäftigten die eigene Legitimität zu stärken und sich durch Verbändebeiträge von Regierungsaufgaben zu entlasten. Derartige Kooptationsversuche blieben nicht ohne Erfolg, zumal die Brüsseler Dachverbände von ihren nationalen Mitgliedsverbänden in der Regel sehr kurz gehalten werden und Subventionen der Kommission jederzeit gut gebrauchen können. Zwischen den Brüsseler Verbänden und der Kommission entstand auf diese Weise in der Vergangenheit mitunter ein gemeinsames Interesse an einer Ausweitung der Brüsseler gegenüber den nationalen Kompetenzen, im politischen Bereich ebenso wie im Verbändebereich. Diese Koalition verfügte jedoch nicht annähernd über die Macht, die ihr in neofunktionalistischen Theorien der europäischen Integration zugeschrieben oder für zukünftig möglich gehalten wurde. Freilich wurde sie in dem Maße, wie Integration zunehmend als negative Integration stattfand, auch immer weniger gebraucht. Soweit sich als Folge entgegen den Erwartungen der Fünfziger- und Sechzigerjahre die nationalen Beharrungskräfte erfolgreich Brüsseler Zentralisierungsbestrebungen widersetzen konnten, trug dies zusätzlich zur Durchsetzung eben jenes Wettbewerbs zwischen den nationalen Systemen bei, der mittlerweile zu einem der wichtigsten Mechanismen der Liberalisierung der westeuropäischen Nachkriegsordnung geworden ist.

6. Europäische Integration bedeutet unter diesen Umständen einen Parallelismus zwischen einem graduellen Abbau korporatistischer Strukturen und Praktiken auf der nationalen Ebene – beziehungsweise ihrer vorübergehenden Transformation in nationale Reform- und Konzessionspakete – und einem Nicht-Aufbau derselben auf der Ebene der Union. Beide bedingen einander, wobei das Ausbleiben der Herausbildung eines klassenkorporatistischen Verhandlungssystems auf europäischer Ebene den Liberalisierungsprozess in den nationalen Systemen beschleunigt und dieser wiederum den Aufbau von korporatistischen Strukturen in Brüssel wirksam ausschließt. Sichtbarer Ausdruck des Fehlschlags der sozialdemokratischen Hoffnungen auf eine Rekonstruktion des Klassenkorporatismus auf der Ebene der Europäischen Union ist die nie überwundene organisatorische Schwäche der Euro-Verbände, die der politischen und organisatorischen Schwächung ihrer nationalen Mitgliedsverbände im Zuge des Liberalisierungsprozesses der Achtziger- und Neunzigerjahre vorausging.
7. Die Entwicklung des politischen Systems der EU hat nicht nur die Liberalisierung der klassenkorporatistischen Nachkriegsordnung auf nationaler Ebene gefördert oder ihr doch nichts in den Weg gestellt, sondern sie ist selbst in eine für Europa einzigartig pluralistische Richtung verlaufen. Insgesamt ist die Brüsseler Interessenpolitik heute durch einen hoch fragmentierten und

hoch spezialisierten Lobbyismus gekennzeichnet. Dass gelegentlich sektorale Wirtschafts- und Arbeitnehmerinteressen gemeinsam auftreten, verweist nicht auf Sozialpartnerschaft oder gar Korporatismus im Sinne der europäischen Nachkriegsordnung, sondern lediglich auf die Begrenztheit und Kleinteiligkeit der Interessen, die auf der Ebene der EU allenfalls erfolgversprechend vertreten werden können. Handlungsfähige Interessen wechseln opportunistisch zwischen der nationalen und der europäischen Ebene, wenn es darum geht, sich bemerkbar zu machen, und Verbände dienen allenfalls als Verstärker fragmentierter Einzelinteressen; ansonsten werden sie strategisch umgangen. Eine wachsende Zahl von Akteuren lernt, mit hoher Virtuosität auf dem Mehrebenenklavier des einzigartigen politischen Systems der EU zu spielen, wobei diejenigen hoffnungslos benachteiligt sind, deren Interessen sich nur durch »positive Integration« auf europäischer Ebene und unter Einsatz politischer, nicht aus der Marktlage, sondern aus sozialer Mobilisierungsfähigkeit resultierender Macht durchsetzen lassen.

Zusammenfassend spricht vieles dafür, dass der Lobbyismus auf der europäischen Ebene in Brüssel wahrscheinlich umfangreicher als in jeder Hauptstadt der Mitgliedstaaten und in seinem Ausmaß nur hinter Washington D.C. zurückfällt (Woll 2006: 34). Auch dürfte die Praxis der Inanspruchnahme von Verbänden als Hilfsinstrumente der Verwaltung wegen des einzigartig kleinen Beamtenapparates der Europäischen Union dort nach wie vor verbreiteter sein als irgendwo sonst. Beide, Lobbyismus und verbandliche Zuarbeit, die bekanntlich vielfältig ineinander übergehen, bieten reichlich Stoff für eine noch immer wachsende sozialwissenschaftliche Literatur, die nicht zuletzt vom Vergleich zwischen unterschiedlichen Ausprägungen in verschiedenen Sektoren und Teilsektoren lebt. Ähnlich ist die Situation auf der Ebene der Mitgliedstaaten, wo auf sektoraler oder nationaler Ebene temporäre angebotspolitische Pakte zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften mit dem Ziel einer Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit kommen und gehen, wiederum in mannigfaltigen, zu systematischem Vergleich einladenden Formen und Prozessen.

So interessant alle diese Phänomene jedoch sein mögen, so sehr unterscheiden sie sich von den klassenkorporatistischen Arrangements der Nachkriegsperiode, und so zweckmäßig ist es deshalb, auch begrifflich einer Verwechslung oder gar Gleichsetzung vorzubeugen. Lobbyismus, Politikberatung und Soziale Pakte haben mit der korporatistischen Institutionalisierung einer Machtbalance zwischen Arbeit und Kapital, mit einer Integration gewerkschaftlicher Verhandlungsmacht in den Staat der parlamentarischen Demokratie und mit einem »politischen Tausch« von (Arbeits-) Marktmacht gegen Einfluss auf Regierungshandeln, von kurzfristigen ökonomischen Vorteilen gegen langfristige politische

nichts gemein. Ihre Formen sind fragmentiert, und ihre Inhalte sind ebenso neu wie die Randbedingungen, unter denen sie behandelt werden. Die Gewerkschaften, entscheidende Akteure des Klassenkorporatismus, sind auf europäischer Ebene schwach und verlieren in den Nationalstaaten an Stärke; die Unternehmen dagegen sind in Europa stark, auch ohne starke Verbände, und dasselbe gilt zunehmend auf nationaler Ebene. Lobbyismus, Kooperation zwischen Verbänden und Verwaltung sowie nationale Pakte, oder auch Nicht-Pakte, finden statt unter dem Vorzeichen eines von den nationalen Regierungen, der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof getragenen, mittlerweile nahezu verselbstständigten europaweiten Liberalisierungsprozesses, der sich dreiseitiger Aushandlung entzieht. Was immer man sonst über die sich entwickelnde politische Ökonomie des geeinten Europa sagen mag: korporatistisch organisiert ist sie jedenfalls nicht, und nichts spricht dafür, dass sie es jemals sein wird.

Literatur

- Boer, Rob de/Hester Benedictus/Marc van der Meer, 2005: Broadening without Intensification: The Added Value of the European Social and Sectoral Dialogue. In: *European Journal of Industrial Relations* 11, 51–70.
- Brenner, Robert, 2006: *The Economics of Global Turbulence: The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn, 1945–2005*. London: Verso.
- Bundesnetzagentur, 2006: *Jahresbericht 2006*. Bonn: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.
- Coen, David, 1997: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 4(1), 91–108.
- Cox, Helmut, 1996: Europäischer Binnenmarkt und Telekommunikations- und Postreform in Deutschland. In: Helmut Cox (Hg.), *Perspektiven öffentlicher Unternehmen in der Wirtschafts- und Rechtsordnung der Europäischen Union. Band II*. Baden-Baden: Nomos, 83–114.
- , 1998: *Regulierung, Privatisierung und Globalisierung von Post und Telekommunikation. Rückblicke und Ausblick über zehn Jahre Post- und Telekommunikationsreform in Deutschland*. Diskussionsbeiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Nr. 44. Duisburg: Gerhard-Mercator-Universität Duisburg. Forschungsgruppe öffentliche Wirtschaft.
- Crouch, Colin, 2006: Neo-corporatism and Democracy. In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hg.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar, 46–70.
- Dieke, Alex Lalevi/Martin Zauner, 2007: *Arbeitsbedingungen im Briefmarkt*. Bad Honnef: Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (wik).
- Dufresne, Anne, 2002: Wage Co-ordination in the Europe: Roots and Routes. In: Philippe Pochet (Hg.), *Wage Policy in the Eurozone*. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang, 79–109.

- Eising, Rainer, 2005: Die Europäisierung deutscher Interessengruppen: Passen die Institutionen und reichen die Kapazitäten? In: Rainer Eising/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Interessenpolitik in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 311–340.
- Europäische Kommission, 1988: Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 131, 173–177.
- , 1992: *Grünbuch über die Entwicklung des Binnenmarktes für Postdienste – KOM(91) 476 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 1993: *Leitlinien für die Entwicklung der gemeinschaftlichen Postdienste – KOM(93) 247 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 1998: *Mitteilung der Kommission: Anpassung und Förderung des Sozialen Dialogs auf Gemeinschaftsebene – KOM(98) 322.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2002: *Mitteilung der Kommission: Der europäische soziale Dialog, Determinante für Modernisierung und Wandel. Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung eines Tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung – KOM(2002) 341 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2004: *Mitteilung der Kommission: Partnerschaft für den Wandel in einem erweiterten Europa – Verbesserung des Beitrags des europäischen sozialen Dialogs – KOM(2004) 557 endg.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- , 2007: *Statistischer Anhang zu »Europäische Wirtschaft« Frühjahr 2007.* Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), 2007: *Das Sevilla-Manifest.* EGB-Kongress, Sevilla, 21.–24. Mai 2007. <www.tradeunionpress.eu/Congress%20docs/Manifesto%20fin%20DE.pdf>
- Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)/Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE)/Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), 2001: *Gemeinsamer Beitrag der Sozialpartner zum Europäischen Rat von Laeken 13. Dezember 2001.* Brüssel. <http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/laeken01_de.pdf>
- Europäischer Metallgewerkschaftsbund (EMB), 1998: *Tarifpolitik mit dem EURO.* Entscheidung der 3. Tarifpolitischen Konferenz des EM, Frankfurt am Main, 9.–10. Dezember 1998.
- European Commission, 2000: *The EU Economy: 1999 Review.* European Economy 69. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- Fajertag, Giuseppe/Philippe Pochet (Hg.), 2000: *Social Pacts in Europe – New Dynamics.* Brüssel: ETUI.
- Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community.* London: Routledge.
- Gerber, David J., 1994: Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the »New« Europe. In: *Journal of Comparative Law* 42, 25–84.
- Green Cowles, Maria, 1995: Setting the Agenda for a new Europe: The ERT and EC 1992. In: *Journal of Common Market Studies* 33, 501–526.
- Greenwood, Justin, 2003: *Interest Representation in the European Union.* Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Greenwood, Justin/Alasdair R. Young, 2005: EU Interest Representation or US-Style Lobbying? In: Nicolas Jabko/Craig Parsons (Hg.), *With US or Against US? European Trends in American Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 275–295.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hassel, Anke, 2003: The Politics of Social Pacts. In: *British Journal of Industrial Relations* 41, 707–726.
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: *Daedalus* 95, 862–915.
- Hornung-Draus, Renate, 2002: Between E-economy, Euro and Enlargement: Where Are Employer Organisations in Europe Heading? In: *Industrielle Beziehungen* 9, 209–221.
- Input Consulting, 2006: *Liberalisierung und Prekarisierung: Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland*. Stuttgart: Input Consulting GmbH.
- Iversen, Torben, 1998: Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money. In: *International Organization* 52, 469–504.
- Keller, Berndt, 2001: *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. München: Oldenbourg.
- , 2006: Sektorale Sozialdialoge in der Europäischen Union: Zur aktuellen Situation und zukünftigen Entwicklung. In: *Industrielle Beziehungen* 13, 150–175.
- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism. In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 53–61.
- Leiber, Simone/Gerda Falkner, 2006: Sozialer Dialog der EU und nationale Sozialpartnerschaft: Chronik einer paradoxen Beziehung. In: Ferdinand Karlhofer/Emmerich Tólos (Hg.), *Sozialpartnerschaft: Österreichische und Europäische Perspektiven*. Münster: Lit-Verlag, 159–183.
- Leiber, Simone/Armin Schäfer, 2008: Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik. In: Ingeborg Tömmel (Hg.), *Die Europäische Union: Governance und Policy-Making*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 116–135.
- Marginson, Paul/Keith Sisson, 2004: *European Integration and Industrial Relations: Multi-Level Governance in the Making*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- Molina, Oscar/Martin Rhodes, 2002: Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. In: *Annual Review of Political Science* 5, 305–331.
- Monopolkommission, 1981: *Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen*. Sondergutachten der Monopolkommission, Nr. 9. Baden-Baden: Nomos.
- Notermans, Ton, 1993: The Abdication from National Policy Autonomy: Why the Macroeconomic Policy Regime Has Become so Unfavorable to Labor. In: *Politics & Society* 21, 133–167.
- Olson, Mancur, 1991: *Anstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Pochet, Philippe, 2005: Sectoral Social Dialogue? A Quantitative Analysis. In: *Transfer* 11, 313–332.

- Pochet, Philippe, 2007: *European Social Dialogue between Hard and Soft Law*. Konferenzpapier. EUA Tenth Biennial International Conference, Montreal, 17.–19. Mai 2007.
- Quittkat, Christine, 2003: Europäisierung der Interessenvermittlung: Anpassung französischer Wirtschaftsverbände an die EG. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 13, 1961–1978.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1984: Empfehlung des Rates vom 12. November 1994 betreffend die erste Phase der Öffnung der öffentlichen Fernmeldemärkte (84/550/EWG). In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 298, 251–252.
- , 1988: Entschließung des Rates vom 30. Juni 1988 über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienste und -geräte bis 1992. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 257, 251–253.
- , 1993: Entschließung des Rates vom 22. Juli 1993 zur Prüfung der Lage im Bereich Telekommunikation und zu den notwendigen künftigen Entwicklungen in diesem Bereich. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, C 214, 211–213.
- , 1997: Richtlinie 97/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 1997 über gemeinsame Vorschriften für die Entwicklung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft und die Verbesserung der Dienstqualität. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 15, 14–25.
- , 2002: Richtlinie 2002/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die weitere Liberalisierung des Marktes für Postdienste in der Gemeinschaft. In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 176, 2125.
- Regierungskommission Fernmeldewesen, 1987: *Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Vorsitz Eberhard Witte*. Heidelberg: v. Decker.
- Regulierungsbehörde, 1999: *Tätigkeitsbereich 1998/1999 der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post – Bericht nach § 81 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz und nach § 47 Abs. 1 Postgesetz*. Bundestagsdrucksache 14/2321. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Rokkan, Stein, 1966: Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In: Robert A. Dahl (Hg.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 70–115.
- Ross, George, 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.
- Sachverständigenrat, 1981: *Jahresgutachten 1981/1982 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Investieren für mehr Beschäftigung*. Bundestagsdrucksache 9/1061. Bonn: Deutscher Bundestag.
- , 1985: *Jahresgutachten 1985/1986 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Investieren für mehr Beschäftigung*. Bundestagsdrucksache 10/4295. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Schäfer, Armin, 2005: *Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa: Das »Modell Deutschland« im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K., 1998: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmitter, Philippe C., 1979: Still the Century of Corporatism? In: Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (Hg.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 8–52.

- Schroeder, Wolfgang/Rainer Weinert, 2003: Europäische Tarifpolitik: Ein neues Politikfeld? In: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels (Hg.), *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 565–587.
- Schulten, Thorsten, 2007: Europäischer Tarifbericht des WSI – 2006/2007. In: *WSI-Mitteilungen* 9/2007, 475–482.
- Siaroff, Alan, 1999: Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. In: *European Journal of Political Research* 36, 175–205.
- Streeck, Wolfgang, 1995a: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.
- , 1995b: Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt. In: Karlheinz Bentele/Bernd Reissert/Ronald Schettkat (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag*. Frankfurt a.M.: Campus, 101–128.
- , 1999: *Competitive Solidarity: Rethinking the »European Social Model«*. MPIfG Working Paper 99/8. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>
- , 2006: The Study of Organized Interests: Before 'The Century' and After. In: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hg.), *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Cheltenham: Edward Elgar, 3–45.
- , 2007: *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State*. MPIfG Discussion Paper 07/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-7.pdf>
- Streeck, Wolfgang/Lane Kenworthy, 2004: Theories and Practices of Neo-Corporatism. In: Thomas Janoski et al. (Hg.), *A Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*. New York: Cambridge University Press, 441–460.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1994: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis, 181–215.
- Streeck, Wolfgang/Jelle Visser, 2006: Conclusions: Organized Business Facing Internationalization. In: Wolfgang Streeck et al. (Hg.), *Governing Interests: Business Organizations Facing Internationalization*. London: Routledge, 242–272.
- Traxler, Franz, 2000: Das Tarifverhandlungssystem in der Wirtschafts- und Währungsunion: Von nationalen zu supranationalen Institutionen? In: Maurizio Bach (Hg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Traxler, Franz/Bernd Brandl/Susanne Pernicka, 2007: Business Associability, Activities and Governance: Cross-national Findings. In: Franz Traxler/Gerhard Huemer (Hg.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance: A Comparative Analytical Approach*. London: Routledge, 351–406.
- van Apeldoorn, Bastiaan, 2002: *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London: Routledge.
- Werle, Raymund, 1990: *Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Werle, Raymund, 1999: Liberalisation of Telecommunications in Germany. In: Kjell A. Eliassen/Marti Sjøvaag (Hg), *European Telecommunications Liberalisation*. London: Routledge, 110–127.
- Woll, Cornelia, 2006: Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15–16/2006, 33–38.
- Ziltener, Patrick, 1999: *Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Sozioökonomische Determinanten von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung

Guido Tiemann

1 Einleitung

Die Europäische Integration galt als ein nahezu entpolitisiertes Thema. Ein »permissive consensus«, so Lindberg und Scheingold (1970), sorgte dafür, dass technokratische und politische Eliten stets weitere Integrations Schritte der Europäischen Union konzipieren und umsetzen konnten.¹ Die politischen Öffentlichkeiten dagegen verfolgten die Integration Europas nur als ein sekundäres Thema, sie akzeptierten die integrationsorientierten Politiken ihrer jeweiligen Regierungen oder nahmen sie mindestens hin. Jedoch haben Lindberg und Scheingold (1970: 274) bereits frühzeitig auf die potenziellen Grenzen ihres Befundes hingewiesen: »if the community were to broaden its scope or increase its institutional capacities markedly ... there [would] be reason to suspect that the level of support or its relationship to the political process would be significantly altered«.

Beide Faktoren, die Erweiterung und die institutionelle Transformation von den Gemeinschaften hin zur Europäischen Union, können eine Erosion des »permissiven Konsenses« begründen und sie sind heute Teil der empirischen Realität eines erweiterten und vertieften Integrationsprojekts. Die Europäische Union ist in nahezu allen Politikfeldern ein sichtbarer, einflussreicher und deshalb umstrittener Akteur geworden. Chronisten der europäischen Integration verorten den Umschlag vom »permissiven Konsens« hin zu verschiedenen Varianten von Kritik am »Projekt Europa«, die Hooghe und Marks (2008) als »consent training dissensus« etikettiert haben, etwa im Kontext der Verhandlung und Ratifizierung des Vertrags von Maastricht und führen eine Reihe von Indizien für ihre Diagnose an:

1 Zur Vereinfachung der Terminologie verwende ich im Folgenden stets den Begriff »Europäische Union«, auch wenn ich mich auf die Zeit vor Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht beziehe.

- In den frühen Neunzigerjahren sank die Zustimmung zur Europäischen Union in den meisten Mitgliedstaaten teils dramatisch und stagniert seitdem auf einem geringen Niveau.
- Parallel dazu setzte ein Trend zur Politisierung der europäischen Integration ein, und parteipolitische Akteure, besonders solche auf der extremen Linken und Rechten, formulierten teils scharfe Kritik an der neoliberalen Architektur des Binnenmarktes und/oder am Transfer nationalstaatlicher Souveränität auf die europäische Ebene.
- Das Verhalten der politischen Öffentlichkeiten begann sukzessive die neue Konjunktur des Euroskeptizismus zu reflektieren, etwa bei den Referenden zum Vertrag von Maastricht in Dänemark, zum Vertrag von Nizza in Irland und zum Verfassungsvertrag in Frankreich und in den Niederlanden.

Dieser Beitrag beschäftigt sich nicht mit den konkreten Politiken der europäischen Integration an sich (vgl. hierzu zum Beispiel die Beiträge von Höpner/Schäfer, Scharpf und Schmidt in diesem Band), sondern mit der Bewertung ihrer sozioökonomischen Dimension durch die Bürger der Mitgliedstaaten. In seinem Zentrum stehen deshalb erstens die Diskussion und empirische Prüfung sozioökonomischer Erklärungsansätze für Bewertungen des Integrationsprozesses und ihre kritische Abwägung mit alternativen Erklärungsstrategien. Zweitens wird die Kontextabhängigkeit dieser Erklärungsstrategien systematisch beachtet: Die sozioökonomischen Konsequenzen von Europäisierungsprozessen unterscheiden sich zwischen unterschiedlichen Individuen und verschiedenen Kontexten. Wird etwa die europäische Integration als ein Projekt der Marktliberalisierung verstanden, betreffen ihre Wirkungen verschiedene Personen in den Mitgliedstaaten der Union auf sehr unterschiedliche Weise (vgl. etwa Brinegar/Jolly 2005; Brinegar et al. 2004; Gabel 1998).

Die folgende Analyse führt teils alternative und teils komplementäre Erklärungsansätze in einem Mehrebenenmodell zusammen, das Einflussfaktoren auf der Individualebene und ihre Einbettung in die jeweiligen sozioökonomischen, institutionellen und die übergreifenden zeitlichen Kontexte der Mitgliedstaaten aufgreift. Dabei wird gezeigt, dass die Herausbildung integrationsorientierter oder euroskeptischer Einstellungen nicht allein durch die Eigenschaften der Individuen begründet, sondern wesentlich durch die Kontexte nationaler »Varieties of Capitalism« (Hall/Soskice 2001) mitbestimmt wird. Die Bürger bewerten erstens die erwarteten Kosten und Nutzen der europäischen Integration vor dem Hintergrund nationaler sozioökonomischer Institutionen. Zweitens werden diese Bewertungen und Präferenzbildungen an nationalen Kontexten gebrochen, wenn sie nicht pauschal durch linke oder rechte Policy-Präferenzen vorgegeben werden, sondern davon abhängen, was links und rechts im jeweils nationalen

Kontext konkret bedeuten und in welcher Relation die auf europäischer Ebene formulierten Politiken zum jeweils nationalen Status quo stehen.

Diese Überlegungen begründen den folgenden Aufbau der Darstellung: Zunächst wird die europapolitische Orientierung der Bürger gleichermaßen im Längs- wie im Querschnitt der EU-15 vermessen und überblickartig skizziert (Abschnitt 2). Die folgenden Ausführungen präsentieren wesentliche Erklärungskonzepte auf der individuellen Ebene (3) und ihre Einbettung in die verschiedenen sozioökonomischen und institutionellen Kontexte der einzelnen Mitgliedstaaten (4). Die empirische Analyse führt diese unterschiedlichen Argumente zusammen und prüft Hypothesen auf den hierarchisch geordneten Ebenen des Modells, der Individualebene, der nationalen Ebene und der übergreifenden zeitlichen Dynamik (5). Ein kurzes Fazit schließt die Darstellung ab und diskutiert Möglichkeiten und Grenzen der vorgetragenen Erklärungsansätze für die Bewertung weiterer Integrationssschritte (6).

2 Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung

Die empirische Untersuchung der »Unterstützung« für ein politisches System gehört zu den Kerngebieten der politischen Kulturforschung. Die Integrationsforschung kann diesen Ansatz adaptieren und auf die Europäische Union anwenden, die zwar alle Definitionsmerkmale eines politischen Systems, jedoch keine genuine Staatlichkeit aufweist (vgl. zu den Kriterien Almond 1956; Easton 1965). Dennoch hängt mindestens seit der Erosion des »permissiven Konsens« und der umfassenden, konfliktiven Politisierung des Integrationsprojekts auch die Zukunft der Europäischen Union von der Akzeptanz und Unterstützung durch die Bürger ihrer Mitgliedstaaten ab.

Das Konzept »politische Unterstützung« zerfällt bei David Easton (1965: 171–225) in zwei wesentliche Komponenten: (1) Spezifische Unterstützung bezieht sich auf die eher kurzfristige, instrumentell-rationale Bewertung des politischen Prozesses und seiner Resultate, (2) diffuse Unterstützung charakterisiert dagegen langfristiges, affektives und wertgebundenes Vertrauen. Easton (1975: 437) betont die vielfältigen Querverbindungen beider Unterstützungsorientierungen. Überträgt man sein Modell auf die Europäische Union, können etwa fortgesetzt positive utilitaristische Bewertungen des Integrationsprojekts »gerinnen« und eine affektive Bindung an das Projekt Europa und eine europäische politische Gemeinschaft erzeugen, wenn spezifische in diffuse Unterstützung umschlägt. *Vice versa* beschädigt auch die stetig negative utilitaristische Bewertung des Integrationsprozesses die langfristigen Grundlagen des affektiven Ver-

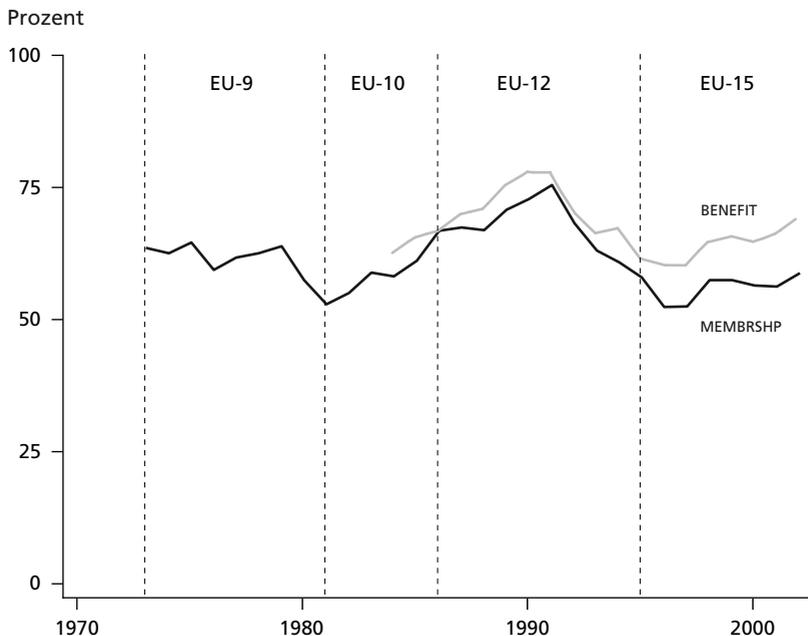
trauens: »if discontent with performance continues over a long time, it may gradually erode even the strongest underlying bond of attachment« (Easton 1975: 445).

Akzeptiert man das von Easton (1965, 1975) eingebrachte Konzept der politischen Unterstützung, können zwei Erklärungen für den Einbruch integrationsorientierter und die Konjunktur euroskeptischer Positionen formuliert werden. Einmal betreffen utilitaristische Bewertungen europäischer Policies direkt die spezifische Unterstützung für das Integrationsprojekt und seine institutionelle Form, die Europäische Union. Zweitens verändern Erweiterung und Vertiefung unmittelbar die Struktur der Europäischen Union. Sie wirken auf die Grundstruktur des Integrationsprozesses und damit auf die Determinanten diffuser Unterstützung. Die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten hat sukzessive die ökonomische und soziale Ungleichheit innerhalb der Europäischen Union erhöht und den Status quo der Verteilungslogiken, Zahlungen und Transfers wesentlich verändert, teils sogar umgekehrt. Das Ausgreifen der Unionspolitiken über die unmittelbare Marktregulation hinaus hat zudem die Kompetenzen der Europäischen Union sichtbar und nachhaltig ausgeweitet und oft kontroverse Zuständigkeiten in neuen Politikfeldern begründet.

Empirische Untersuchungen zur Unterstützung der europäischen Integration oder der Europäischen Union sind regelmäßig auf Umfragedaten angewiesen, und systematische, akkumulierte Daten werden allein durch die Eurobarometer-Studien erhoben, die seit 1973 mindestens zweimal jährlich im Auftrag der Kommission in den Mitgliedstaaten durchgeführt werden (vgl. zum Eurobarometer Schmitt 2003). Der »Mannheim Eurobarometer Trend File« (ZA3521; 1970–2002) fasst wiederkehrende Fragen der einzelnen Wellen in einem aggregierten Datensatz zusammen (vgl. Anhang A.1). Ununterbrochene Zeitreihen zur politischen Unterstützung des Integrationsprojekts können besonders aus zwei regelmäßig erhobenen Fragen des kumulierten Eurobarometer-Datensatzes abgeleitet werden:

1. *Die Bewertung der Mitgliedschaft* [MEMBRSH; 1973–2002]:
Generally speaking, do you think that <YOUR COUNTRY'S> membership in the European Community (Union) is
(1) a good thing, (2) neither good nor bad, (3) a bad thing.
2. *Der Nutzen der Mitgliedschaft* [BENEFIT; 1984–2002]:
Taking everything into consideration, would you say that <YOUR COUNTRY> has on balance benefitted or not from being a member of the European Community (Union)
(1) benefitted, (2) not benefitted.

Abbildung 1 Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung in der Europäischen Union



Die Zeitreihen geben den Anteil derjenigen Befragten in allen Mitgliedstaaten an, die (1) die Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union für »eine gute Sache« halten [MEMBRSHP; schwarze Linie] und (2) der Auffassung sind, ihr Land habe von der Mitgliedschaft profitiert [BENEFIT; graue Linie].

Diese Fragen beziehen sich konzeptionell auf die spezifische Unterstützung der Europäischen Union. Abbildung 1 dokumentiert aggregierte Daten zur Unterstützung (den Anteil der Befragten, die aussagen, die EU-Mitgliedschaft ihres jeweiligen Landes sei »eine gute Sache« [MEMBRSHP] beziehungsweise ihr Land habe von der Mitgliedschaft »profitiert« [BENEFIT]). Beide Fragen belegen empirisch sehr ähnliche Einstellungen, und diese Einschätzungen bleiben im gemeinsamen Zeitverlauf (1984–2002) nahezu kongruent. Mit Beginn der verfügbaren Zeitreihen in den frühen Siebzigerjahren werden die europäische Integration und ihre institutionelle Form, die Europäische Union, von kaum mehr als fünfzig Prozent der befragten Bürger unterstützt, und infolge der ökonomischen Krisen der Dekade erodierte die politische Unterstützung weiter. Erst in den Achtzigerjahren setzte, im Kontext der neuen Dynamik des Integrationsprojekts, ein kontinuierlicher Aufwärtstrend ein, der im Vorfeld des

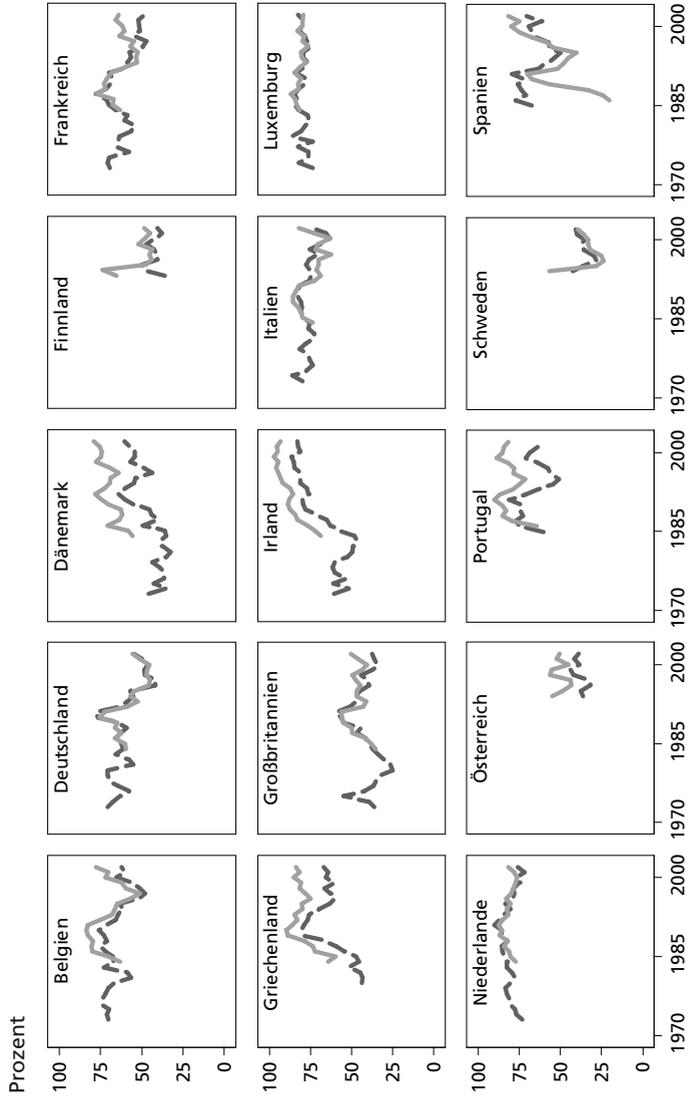
Vertrags von Maastricht seinen Höhepunkt erreichte. Direkt darauf stürzte mit der »Post-Maastricht-Krise« die politische Unterstützung des Integrationsprozesses schroff ab und stagniert seit Ende der Neunzigerjahre auf eher mäßigem Niveau. Dennoch liegt auf der Aggregatebene die pauschale Zustimmung zur Europäischen Union nicht unterhalb des Niveaus der frühen Achtzigerjahre, sodass allein dieser deskriptive Befund noch nicht hinreicht, eine vollkommen neuartige Konjunktur des Euroskeptizismus zu diagnostizieren.²

Abbildung 2 bricht die empirischen Angaben zu Integrationsunterstützung oder Euroskeptizismus auf die Länderebene herunter. An den einzelnen Grafiken kann wieder die weitgehende Entsprechung von MEMBRSHIP und BENEFIT abgelesen werden. Innerhalb der Vergleichsstaaten verlaufen beide Graphen nahezu kongruent, und die wenigen wesentlichen Abweichungen beider Indikatoren, die in der Phase unmittelbar nach dem EU-Beitritt Spaniens und Finnlands auftreten, werden im weiteren Verlauf der Mitgliedschaft eingeebnet. Ein Vergleich der Ländergrafiken in Abbildung 2 verweist darüber hinaus auf die erhebliche Heterogenität des Unterstützungsniveaus zwischen den Mitgliedstaaten. Einige Staaten weisen über den gesamten Zeitraum von 1973 bis 2002 eine ausgeprägte und stabile Integrationsunterstützung auf, etwa Italien, Luxemburg, die Niederlande und, mindestens seit Beginn der Neunzigerjahre, Irland. Einige weitere Staaten nehmen auf dem Kontinuum von Integrationsunterstützung bis hin zum Euroskeptizismus mittlere oder sehr wechselhafte Positionen ein, zum Beispiel Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland und Spanien. Schließlich weist die öffentliche Meinung einiger weiterer Mitgliedstaaten manifeste und stabile euroskeptische Orientierungen auf. Neben Großbritannien gehören besonders die Staaten der »zweiten Norderweiterung«, Finnland, Österreich und Schweden, in diese Gruppe.

Schließlich kann an Abbildung 2 abgelesen werden, dass nicht nur das generelle Unterstützungsniveau heterogen ist, sondern auch die zeitlichen Entwicklungen von Integrationsunterstützung und Euroskeptizismus sich über die nationalen Kontexte hinweg unterscheiden und nur lose mit dem auf der gesamten Unionsebene aggregierten Verlauf korrespondieren. Über die Neunzigerjahre hinweg brach die Unterstützung der Europäischen Union in einigen ihrer Gründungsmitglieder sehr deutlich ein. Das gilt besonders für Belgien, Frankreich und Deutschland. In einer weiteren Gruppe von Staaten war der

2 Unterstellt man jedoch, dass nationale Kontexte die Entwicklung integrationsorientierter oder euroskeptischer Einstellungen der Bürger mitbestimmen, wird die Analyse der Zeitreihen aggregierter Individualdaten in Abbildung 1 durch die stete Erweiterung der Union verzerrt. Während die Befragungen der frühen Siebzigerjahre eine Europäische Gemeinschaft aus neun einzelnen Staaten untersuchen, beziehen sich die Eurobarometerstudien ab 1995 auf die Europäische Union mit fünfzehn Mitgliedstaaten.

Abbildung 2 Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung in den Mitgliedstaaten



Die Zeitreihen geben den Anteil derjenigen Befragten in allen Mitgliedstaaten an, die (1) die Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union für »eine gute Sache« halten [MEMBERSHIP; graue Linien] und (2) der Auffassung sind, ihr Land habe von der Mitgliedschaft profitiert [BENEFIT; schwarze Linien].

Umschlag moderater, etwa in Italien, Luxemburg und den Niederlanden, während das Unterstützungsniveau in einigen weiteren Mitgliedstaaten teils auf sehr geringem Niveau stagnierte, etwa in Finnland, Großbritannien, Österreich, Portugal und Spanien. Schließlich ist in den vergangenen Dekaden in einer weiteren Gruppe von Mitgliedstaaten, nämlich in Dänemark, Griechenland und Irland, die Zustimmung zur Europäischen Union konträr zum gesamteuropäischen Trend deutlich angestiegen.

Die folgenden Analysen verwenden als abhängige Variable stets die Bewertung der EU-Mitgliedschaft [MEMBERSHIP]. Diese Auswahl wird durch zwei wesentliche Überlegungen begründet. Einmal haben die hier vorgetragenen Analysen diese Variable als konsistenten Indikator für die utilitaristische Unterstützung des Integrationsprojekts identifiziert, und zweitens wird die Frage seit 1973 regelmäßig erhoben und liegt deshalb als längere, ununterbrochene Zeitreihe für Sekundäranalysen vor, die auf eine Abbildung des Wandels europapolitischer Einstellungen in den vergangenen drei Jahrzehnten zielen.

3 Effekte auf der individuellen Ebene

Die Herausbildung von Einstellungen und Policy-Präferenzen wird gleichermaßen durch kurzfristige, utilitaristische und rationale Kalkulationen wie durch langfristig geformte, historisch tradierte, stabile soziale oder kulturelle Identitäten bestimmt.

3.1 Das »Economic-Voting«-Modell

Die spezifische Unterstützung politischer Institutionen verläuft häufig sehr volatil und verändert sich *ad hoc*. Sie wird durch Bewertungen des Outputs eines politischen Systems geformt, ist also dezidiert policy-abhängig. »Economic-Voting«-Modelle greifen das Feld der Wirtschaftspolitik heraus und unterstellen, dass, ob nun zu Recht oder nicht, die Bürger positive oder negative konjunkturelle Entwicklungen der jeweiligen Regierung zuschreiben. Lewis-Beck und Stegmaier (2000) haben gezeigt, dass die retrospektive, soziotropische Bewertung der ökonomischen Entwicklung, vermittelt über aggregierte Indikatoren wie das Bruttoinlandsprodukt, sein Wachstum, die Inflationsrate oder die Arbeitslosenquote, die Bewertung der Exekutive signifikant beeinflussen. Soweit die Europäische Union als ein Teil der Exekutive verstanden wird, kann diese einfache Mikrofundierung des Modells auch auf die Bewertungen des Integrationsprozesses übertragen werden.

Empirische Untersuchungen haben, mindestens für die Siebziger- und Achtzigerjahre, einen deutlichen statistischen Zusammenhang von Unterstützung der europäischen Integration und diesen »objektiven« ökonomischen Indikatoren belegt (Eichenberg/Dalton 1993): Wirtschaftswachstum, Beschäftigungszuwachs und geringe Inflationsraten waren mit positiven Bewertungen der Europäischen Union verbunden, Rezession, Arbeitslosigkeit und Inflation dagegen mit deutlich sinkender Zustimmung zum Integrationsprojekt. Neuere empirische Analysen haben die Tragfähigkeit des »Economic-Voting«-Modells bei der Analyse der »Post-Maastricht-Krise« der Europäischen Union erheblich eingeschränkt und den vormaligen starken empirischen Zusammenhang von positiver Entwicklung ökonomischer Basisindikatoren mit der utilitaristischen, instrumentellen Unterstützung des Integrationsprojekts mit Daten seit den frühen Neunzigerjahren nicht mehr belegen können (vgl. Eichenberg/Dalton 2007). Dieses Jahrzehnt war gleichermaßen von meist erfolgreicher wirtschaftlicher Entwicklung *und* dramatisch einbrechender Unterstützung für das Integrationsprojekt geprägt.

3.2 Das »Policy-Appraisal«-Modell

Die ökonomische Integration Europas greift Teilbereiche der Wirtschaftspolitik heraus, und ihre formale Domäne liegt, mit Ausnahme des Agrarsektors, weniger im Bereich der distributiven, sondern der regulativen Politik. Dies gilt insbesondere für die Liberalisierung der Waren- und Faktormärkte über die nationalen Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg. Diese Öffnung der Märkte betrifft Individuen auf sehr unterschiedliche Weise, und Chancen wie Risiken sind zunächst innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten ungleich verteilt. Matthew J. Gabels (1998) »Policy-Appraisal«-Modell begründet die Integrationsunterstützung oder den Euroskeptizismus einzelner Bürger mit dem erwarteten ökonomischen Nutzen von Marktliberalisierung und -integration. Integrationsorientierte Positionen nehmen demnach diejenigen ein, die von der Integration Europas, in der jeweils betriebenen sozioökonomischen Form, profitieren, euroskeptische Positionen beziehen dagegen diejenigen, die sich als (potenzielle) Verlierer des Integrationsprozesses begreifen:

1. Die *Öffnung der Arbeitsmärkte* bricht die Begrenzungen nationaler Arrangements auf und führt tendenziell zu einem unionsweiten Wettbewerb um Arbeitsplätze und erzielbare Einkommen. Diese Reformen eröffnen hoch qualifizierten Arbeitskräften weitere Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten, sie bedrohen direkt die Beschäftigungsoptionen und mindern die potenziellen Erwerbseinkommen geringerer qualifizierter Arbeitnehmer. Die

folgenden Analysen greifen dieses Argument durch das Bildungsniveau und den Beschäftigungsstatus der Befragten auf.³

2. Die *freie Mobilität des Kapitals* bietet zusätzliche und potenziell ertragreiche Optionen für Bürger mit hohen persönlichen Einkünften und, folglich, hoher Investitionsbereitschaft. Entwickelt sich auf diese Weise ein unionsweiter Wettbewerb um die Kapitalinvestitionen, können für abhängig Beschäftigte negative Konsequenzen entstehen. Während gut ausgebildete ökonomische oder technokratische Eliten ihre Einkommen verbessern können, bleibt schlechter qualifizierten, »manuellen« Arbeitskräften oft nur noch die Alternative zwischen (relativen wie absoluten) Einkommensrückgängen oder dem Verlust ihres Arbeitsplatzes. Die sozioökonomischen Konsequenzen der Kapitalmobilität werden durch das erzielte Einkommen der Befragten abgebildet.
3. Die *Liberalisierung der Warenmärkte*, die Abschaffung von Zollgrenzen und die Einführung einer gemeinsamen Währung betreffen unmittelbar die utilitaristische Bewertung der Unionsmitgliedschaft. Diese Reformen schaffen neue Möglichkeiten für diejenigen, die in kompetitiven, exportorientierten Wirtschaftszweigen beschäftigt sind. Sie bedrohen dagegen die Interessen derjenigen, die, mit weniger konkurrenzfähigen Firmen oder Wirtschaftszweigen verbunden, auf staatliche Subventionen angewiesen oder von protektionistischen Politiken der nationalen Ebene abhängig sind.

Diesen unterschiedlichen Argumenten und Indikatoren liegt im Wesentlichen dasselbe Konzept zugrunde, und zwar ein transnational gefasstes, ökonomisches »Klasseninteresse« (Hix 2005: 158–161) und die utilitaristische Orientierung der Bürger an den von ihnen angenommenen sozioökonomischen Konsequenzen des ökonomischen Integrationsprojekts.

3.3 Das Präferenzmodell

Die Erosion des »permissiven Konsenses« hat unmittelbar zu einer Politisierung des Integrationsprojekts innerhalb der nationalen Öffentlichkeiten und politischen Parteiensysteme geführt. Der Zusammenhang von Konflikten um die europäische Integration mit den jeweils »nationalen« Konfliktstrukturen wird jedoch in der Literatur sehr unterschiedlich beurteilt (zu den Debatten um den »European Political Space« vgl. exemplarisch die Beiträge in Marks/Steenbergen 2004).

³ Ein alternativer Zugriff wäre die berufliche Position der Befragten, etwa als »manueller Arbeiter«, Angestellter etc. (vgl. die Analysen bei Gabel 1998, Hooghe/Marks 2005).

Mit der Links-Rechts-Skala liegt eine Dimension vor, die unterschiedliche Positionen zu politischen Konflikten übergreifend integriert. Dabei gilt die Semantik von »links« und »rechts« als ein taxonomisches System, das den Wählern hilft, Transaktionskosten zu reduzieren, politische Informationen zu verstehen, mit ihnen umzugehen und sie zu aggregieren (vgl. die klassischen Beiträge von Downs 1957; Inglehart/Klingemann 1978). Akzeptiert man die Links-Rechts-Skala als sinnvolles Abbild nationaler Konfliktdynamiken, so bleibt dennoch die Verbindung von nationalen Politikpräferenzen mit der Bewertung der europäischen Integration in der aktuellen Literatur unklar und umstritten:

1. Die frühen »Klassiker« der Integrationsforschung (vgl. etwa Haas 1958; Lindberg/Scheingold 1970) postulierten aus der Perspektive der internationalen Politik nicht einen Zusammenhang von Integrationsunterstützung und den politischen Präferenzen der Bürger, sondern mit dem von politischen Eliten definierten »nationalen Interesse«.
2. Hix und Lord (1997) konstruieren einen zweidimensionalen »European Political Space«, der von den Achsen links-rechts und Euroskeptizismus-Integrationsunterstützung aufgespannt wird, unterstellen jedoch die Unverbundenheit beider Dimensionen.
3. Im »Regulationsmodell« von Tsebelis und Garrett (2000) sind beide Dimensionen kongruent. Linke politische Positionen begründen, so die Autoren, mit der Option auf ein europäisches Regulationsregime forcierte Schritte hin zu einem Programm der »positiven Integration«, rechte Positionen favorisieren ein geringeres Regulationsniveau und lehnen die Vertiefung der Integration ab.
4. Das Modell von Hooghe und Marks (in diesem Band) sieht eine sozioökonomische Links-Rechts- und eine Nationalismus-Supranationalismus-Achse vor. Beide Dimensionen sind lose miteinander verbunden, sodass die Linke tendenziell das Integrationsprojekt und somit einen supranationalen, »regulierten Kapitalismus« unterstützt, während rechte, weiterhin nationalstaatlich orientierte Akteure Europa als »neoliberales Projekt« konzipieren (vgl. zu diesem Modell und seiner Kritik den Beitrag und die Nachbetrachtung von Hooghe/Marks in diesem Band).
5. Marks und Steenbergen (2002) konstruieren den Zusammenhang der Links-Rechts- mit der Integrationsdimension als eine »inverse U-Kurve«: Zentristische Akteure unterstützen das Integrationsprojekt, die extreme Linke lehnt einen neoliberal organisierten Binnenmarkt ab, und die extreme Rechte mobilisiert kulturelle Vorbehalte gegen den Transfer (weiterer) politischer Kompetenzen auf die europäische Ebene.

Die enorme Bandbreite abweichender Befunde ist teils durch die Wandelbarkeit der Politiken auf europäischer Ebene und teils durch analytische Unschärfen begründet. Die Konstruktion des europäischen Binnenmarktes wird einmal als ein neoliberales Projekt der erzwungenen Liberalisierung (vgl. Scharpf 1999 und in diesem Band) oder alternativ als ein umfassendes, restriktives Regulationsregime (vgl. Tsebelis/Garrett 2000) aufgefasst. Diese abweichenden Befunde sind sicher durch die Perspektive der Betrachter angelegt, sie sind jedoch auch durch unterschiedliche parteipolitische Konjunkturen über die Mitgliedstaaten hinweg begründet. Die alternative Dominanz sozial- oder christdemokratischer Parteien in den nationalen Regierungen korrespondiert eng mit den Projekten der Marktschaffung (in den Achtzigerjahren) und der Marktregulierung (in den Neunzigerjahren). Zweitens unterscheidet sich die inhaltliche Substanz der Etikette links und rechts unter den publizierten Analysen. Einige Beiträge konzipieren eine dezidiert sozioökonomische Konfliktdimension zwischen Staatsinterventionismus und freiem Markt, andere kombinieren unter denselben Titeln sozioökonomische und kulturelle Themen.

3.4 Alternative Erklärungsansätze

Neben sozioökonomischen Determinanten wirkt eine Vielzahl unterschiedlicher Einflüsse auf Einstellungen zur europäischen Integration. Besonders neuere Beiträge haben die Bedeutung sozioökonomischer Erklärungsansätze relativiert und die alternative Erklärungskraft kultureller Motive herausgestellt (vgl. etwa Diez Medrano 2003; McLaren 2002, 2007). Europapolitische Präferenzen seien weniger die Konsequenz kurzfristig-rationaler, eigeninteressierter Kalkulationen, sondern durch längerfristige kulturelle Orientierungen, die verfestigte Bindung an exklusive nationale Identitäten, besonders die Ablehnung von oder gar Feindschaft gegenüber fremden Kulturen begründet.⁴

Eine Reihe neuerer Beiträge hat die Erklärungskraft sozioökonomischer und kultureller Faktoren einander gegenübergestellt und ihren jeweiligen Einfluss abzuschätzen versucht. Hooghe und Marks (2004) relativieren etwa ihre vorher publizierten, sozioökonomisch angeleiteten Analysen und verweisen auf

4 Empirische Analysen verwenden zur Definition einer exklusiven Bindung an nationale Identitäten meist eine der »Citizenship«- oder »Identity«-Variablen. Von 1983 bis 1992 (EB 19.0, EB 27.0, EB 33.0, EB 37.0) haben die Eurobarometer-Umfragen in unregelmäßigen Abständen eine »Citizenship«-Variable erhoben, die die Akzeptanz nationaler und/oder europäischer Staatsbürgerschaft zu bestimmen sucht: »Do you ever think of yourself not only as a <NATIONAL> citizen, but also as a citizen of Europe? (1) often, (2) sometimes, (3) never.« Seit 1992 (EB 37.0) wird nun regelmäßig eine Frage nach der nationalen und/oder europäischen Identität erhoben: »In the near future, do you see yourself as (1) national only, (2) national and European, (3) European and national, (4) European only?«

die überragende Erklärungskraft von Identitätskonzepten, besonders von exklusiven nationalen Identitäten, für die Herausbildung euroskeptischer Positionen. Die Erosion affektiver Bindungen ist jedoch nur ein möglicher Faktor, der den Einbruch der diffusen Unterstützung des Integrationsprojekts, jedoch *per se* nicht die schroffen Umbrüche in der Dynamik von Zustimmung und Ablehnung, von Integrationsunterstützung oder Euroskeptizismus erklären kann.

Eine weitere Serie von Beiträgen, etwa das »National-Proxies«-Modell von Anderson (1998), argumentiert weiterhin tendenziell aus der Perspektive des »permissiven Konsenses« und konzipiert die europäische Integration als ein »second-order phenomenon«. Die Bürger der Mitgliedstaaten sind uninformiert über die Europäische Union und Policies auf europäischer Ebene, und ihre Bewertung der europäischen Integration ist Abbild ihrer Zufriedenheit mit der ökonomischen und politischen Entwicklung des jeweiligen Nationalstaates. Dabei wird unterstellt, dass die Zufriedenheit mit der Demokratie auf nationaler Ebene die Hypothesen des »National-Proxies«-Modells hinreichend abbildet.

4 Effekte auf der Kontextebene

Dieser Beitrag hat bereits bei der Diskussion der deskriptiven Befunde auf die enorme Kontextabhängigkeit europapolitischer Orientierungen aufmerksam gemacht. Bewertungen der Europäischen Union unterscheiden sich über die Kontexte der einzelnen Mitgliedstaaten hinweg, sie entwickeln sich zeitlich nicht konstant, und sie korrespondieren, wie im Folgenden gezeigt wird, mit jeweils ganz unterschiedlichen Bündeln an Erklärungsfaktoren.

4.1 Die Kontexte verschiedener »Varieties of Capitalism«

Hall und Soskice (2001) haben die Diskussion um institutionelle Komplementaritäten mit dem Etikett »Varieties of Capitalism« (VoC) versehen und die Unterscheidung von »coordinated market economies« (CMEs) und »liberal market economies« (LMEs) vorgeschlagen. Konzeptioneller Ausgangspunkt dieser Typologie sind kapitalistische Unternehmen und ihre jeweiligen institutionellen Kontexte. In LMEs koordinieren Unternehmen ihre Aktivitäten vornehmlich im kompetitiven, marktwirtschaftlichen Kontext durch freie Vertragsvereinbarungen. Empirische Beispiele stammen vor allem aus dem angelsächsischen Raum, und innerhalb der Europäischen Union sind Großbritannien und, mit Abstrichen, Irland, die einzigen marktliberal verfassten Ökonomien. CMEs basieren dagegen auf koordinierten, langfristigen und auf inkrementelle Veränderungen

gerichteten Arrangements, die wesentlich von der Balance der Stakeholder-Gruppen bestimmt werden. Das institutionelle Umfeld der Unternehmen wird wesentlich durch nicht marktlich organisierte Interaktionsformen, etwa durch korporatistische Arrangements, mitbeeinflusst.⁵

Die institutionellen Grundlagen kapitalistischer Ökonomien unterschieden sich somit auch unter den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Brinegar, Jolly und Kitschelt (2004) haben drei miteinander verbundene Dimensionen institutioneller Strukturen unterschieden: Einmal die makroökonomische Regulierung von Lohnaushandlung und Geldpolitik (Franzese 2001; Iversen 1999; Scharpf 1987; Soskice/Iversen 1998, 2000), zweitens die mikroökonomischen Kontexte unterschiedlich organisierter Produktionsregimes (Soskice 1999) und drittens unterschiedliche Wohlfahrtsstaatsmodelle, etwa die von Esping-Andersen (1990, 1999) konstruierte Differenzierung von drei Grundmodellen:

1. Das *residuale Wohlfahrtsregime* korrespondiert meist mit »liberal market economics«. Dieses Modell koppelt die Gewährung von sozialen Transfers stets an strikte Bedürftigkeitsprüfungen, sieht nur ein geringes Niveau an Dekommodifizierung vor und lässt so nur eng begrenzte redistributive Effekte zu.
2. Der *christdemokratische oder zentristische Wohlfahrtsstaat* sieht ein höheres Maß an Dekommodifizierung vor. Transferleistungen orientieren sich am vorher erzielten Einkommen, durch die Betonung der Familie als subsidiärer Versorgungsgemeinschaft werden häufig Frauen oder ältere Bürger ermutigt, aus dem Erwerb auszuschneiden.
3. Der *sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat* zielt schließlich auf umfangreichere Verteilungseffekte, ein hohes Maß an Dekommodifizierung und damit auf die tendenzielle Entkopplung der Sozialleistungen vom vorherigen Erwerbseinkommen. Im Kontrast zum zentristischen Modell werden für alle Bürger Anreize zur Partizipation im Arbeitsmarkt gesetzt.

Die von Hall und Soskice (2001) als relativ statische Konzepte entworfenen Idealtypen bestehen weiterhin mindestens in Teilelementen fort, sie sind jedoch, so die Kritik, durch die Einbindung in eine vernetzte Weltwirtschaft und in das europäische Projekt der Marktintegration einem sehr hohen Anpassungsdruck entworfen. Da Marktschaffung und -regulierung auf europäischer Ebene zu den wesentlichen Herausforderungen für nationale politökonomische Systeme zählen, so die Überlegung, werden Individuen ihre utilitaristische Bewertung

⁵ Im Anschluss an und in Abgrenzung zum Beitrag von Hall und Soskice (2001) ist in der einschlägigen Literatur eine Fülle von unterschiedlichen Typologien und Definitionen formuliert worden. Nicht alle unter dem Etikett »Varieties of Capitalism« diskutierten Entwürfe gehen deshalb auf diese Vorlage zurück, sondern VoC ist gerade ein Sammelbegriff vieler verschiedener (und teils einander widersprechender) Ansätze geworden.

der Europäischen Union stets im Kontext der jeweils nationalen Kapitalismusvarianten bilden. Das im »Policy-Appraisal«-Modell (Gabel 1998) formulierte »Humankapital«-Argument, das eine Verbindung von Integrationsunterstützung und Bildungsstand begründet, gilt deshalb nicht kontextübergreifend, sondern die Effekte des Bildungsstandes auf die Bewertung der europäischen Integration schwanken zwischen den unterschiedlichen nationalstaatlichen Kontexten:

1. Liberale Marktökonomien (LMEs) erhöhen die Möglichkeiten gut ausgebildeter Fachkräfte, ihre persönlichen Einkünfte durch freie Vereinbarungen zu erhöhen. Sie verschärfen *vice versa* die Situation geringer qualifizierter Arbeitskräfte.
2. Koordinierte Marktwirtschaften (CMEs) mit zentralisierter Lohnaushandlung begrenzen die Einkommensspreizung und damit den Grad sozialer Ungleichheit effektiver. Ein höheres Maß an Dekommodifizierung sichert Verlierer der Marktintegration in konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten ab.

4.2 Das »Policy-Shift«-Modell

Das Präferenzmodell zielt auf den Zusammenhang von allgemeinen ideologischen Positionen mit der Herausbildung integrationsorientierter oder euroskeptischer Präferenzen. Links und rechts sind hier nur grobe Etiketten, deren jeweiliger Inhalt unter den Mitgliedstaaten der Union variiert und auch zeitlich wandelbar ist. Jede empirische Analyse muss deshalb beachten, was links und rechts im jeweils nationalen und historischen, im institutionellen und sozioökonomischen Kontext bedeuten.

Simon Hix (2007) greift bei seiner Begründung von Euroskeptizismus als »Anti-Zentralisierung« Argumente des Rational-Choice-Institutionalismus auf, etwa die von Alesina und Spolaore (2003) in ihrem Konzept zur »Size of Nations« eingebrachte Differenzierung zentrifugaler und zentripetaler Bedingungen, die alternativ sezessionistische oder integrationistische Bestrebungen fördern. Dabei unterstützen Bürger ein Integrationsprojekt, wenn die Policies auf der Verbundebene eher mit ihren Präferenzen korrespondieren als die Policies der jeweils regionalen Ebene. Sie lehnen dagegen die Integration ab, wenn die erwarteten Policies auf der Verbundebene weiter von ihren idealen Präferenzen entfernt sind als der regionale Status quo. Angewendet auf die Integration Europas ergibt sich deshalb ein policy-orientiertes, kontextsensitives Modell der Präferenzbildung, dessen wesentliche Elemente die ökonomischen Politikpräferenzen der Bürger in Relation zu institutionellen und ökonomischen Policy-Kontexten auf nationaler und auf europäischer Ebene sind.

Dieses »Policy-Shift«-Modell hat gleichermaßen Implikationen für die Unterstützung des Integrationsprojekts über einzelne Mitgliedstaaten hinweg und für die Entwicklung der Integrationsunterstützung im zeitlichen Verlauf, die mit den folgenden Hypothesen zusammengefasst werden:

1. *Europäisierung bei hohem Regulationsniveau.* Innerhalb linker, hoch regulierter Policy-Regimes liegt die Präferenz der politischen Linken näher am nationalen Status quo als am Regulationsniveau auf der Unionsebene. Im selben Kontext versteht jedoch die ökonomische Rechte das Integrationsprojekt als einen Hebel, das hohe Regulationsniveau auf nationaler Ebene aufzubrechen. Linke Akteure vertreten deshalb tendenziell euroskeptische Positionen, rechte stellen utilitaristische Unterstützung für das Integrationsprojekt bereit.
2. *Europäisierung bei geringem Regulationsniveau.* Im Kontext rechter, gering regulierter Volkswirtschaften zieht die politische Linke das höhere Regulationsniveau auf europäischer Ebene dem nationalen Modell vor, während die Rechte am liberalen Status quo festzuhalten versucht. Linke Positionen gehen deshalb, so die Hypothese, tendenziell mit Integrationsunterstützung, rechte mit Euroskeptizismus einher.
3. *Zeitliche Schwerpunkte und Inhalte der Unionspolitik.* Seit Beginn des Binnenmarktprojekts hat sich durch die Sequenz von Marktschaffung (in den Siebziger- und Achtzigerjahren) und Marktregulierung (seit den Neunzigerjahren) die Substanz europäischer Politik deutlich geändert. Aus dieser Perspektive stellte sich die ökonomische Integration Europas in der ersten Phase als ein rechtes und später als ein linkes Projekt dar. Deshalb sollte sich, so die dritte kontextsensitive Hypothese, das Gravitationszentrum der Integrationsunterstützung über den Untersuchungszeitraum, 1973 bis 2002, von rechts nach links verschieben (vgl. Hix 2007). Diese Einschätzung ist jedoch nicht unwidersprochen geblieben, und aus anderer Perspektive wird argumentiert, dass durch die systematische Förderung »negativer Integration« (Scharpf in diesem Band) Kommission und Europäischer Gerichtshof politische Strategien verfolgen, die Marktliberalisierung und ein einheitliches neoliberales Institutionenmodell erzwingen (Höpner/Schäfer in diesem Band).

Die Bewertung europäischer Politiken, des gesamten Integrationsprozesses und seiner institutionellen Form, der Europäischen Union, erfolgt damit immer in Relation zum jeweils nationalen Status quo. Die hier formulierten Hypothesen des »Policy-Shift«-Modells greifen diese Kontextheterogenität auf und bestimmen ein Modell aus zwei Ebenen, in dem individuelle Präferenzen in die weiterhin bedeutsamen »Container« der jeweiligen Nationalstaaten eingefasst sind.

5 Empirische Befunde eines hierarchischen Mehrebenenmodells

Beim Test der vorgestellten theoretischen Modelle und Hypothesen wird die Europäische Union typologisch als ein (dynamisches) Mehrebenensystem gefasst. Die Bürger der europäischen Nationalstaaten sind gleichzeitig Bürger Europas und mit dessen komplexen, vielfältigen Kontexten konfrontiert. Deshalb berücksichtigen die diskutierten Modelle gleichermaßen unabhängige Variablen auf der Individualebene, auf der nationalstaatlichen Ebene und ihre jeweiligen Interaktionseffekte (»cross-level interactions«).

Moderne Mehrebenenmodelle ermöglichen dabei nicht nur die Formulierung eines statistisch »korrekten« Modells, sondern sie erlauben darüber hinaus die simultane Berücksichtigung von Einflüssen auf allen hierarchisch geordneten Ebenen des Modells. Die Hypothesen des »Policy-Appraisal«-Modells werden auf der individuellen Ebene durch den Effekt des Bildungsniveaus [EDUC] der Befragten erfasst, ideologische Präferenzen werden durch ihre Positionen auf der Links-Rechts-Dimension [LR] und einen Indikator für die Einnahmetendenziell extremer ideologischer Präferenzen [LRSQ] bestimmt.⁶ Die exklusive Bindung an nationale Identitäten [CITIZEN-EXCL, NAT-EXCL] greift die politischen Konsequenzen kultureller Akzeptanz oder Ablehnung des Integrationsprojekts auf. Zwei weitere unabhängige Variablen prüfen schließlich das »National-Proxies«-Modell und bestimmen die Wechselbeziehungen von Demokratiezufriedenheit auf der nationalen Ebene [SATISDMO] und auf der Unionsebene [SATISDEU] mit der Bewertung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Zudem »kontrolliert« das Modell einige weitere Einflüsse auf der Individualebene, den Effekt von »opinion leadership« und von demografischen Merkmalen wie Alter [AGE] oder Geschlecht [SEX].

Befunde zum »Policy-Appraisal«-Modell im Kontext unterschiedlicher »Varieties of Capitalism«

Die detaillierten empirischen Resultate unterschiedlicher Mehrebenenanalysen zur Unterstützung beziehungsweise Ablehnung der Europäischen Union sind in Tabelle 1 in Anhang B zusammengestellt. Die Befunde bestätigen, knapp zusammengefasst, zunächst die sozioökonomischen Argumente zur utilitaristisch motivierten, spezifischen Unterstützung der europäischen Integration. Die im

⁶ In Klammern sind jeweils die Variablennamen des Datensatzes angegeben. Zum Datenmaterial und zur Spezifikation der Mehrebenenmodelle vgl. Anhang A; zu den empirischen Resultaten vgl. Anhang B.

»Policy-Appraisal«-Modell formulierten Hypothesen zum Zusammenhang von Bildung und Integrationsunterstützung werden auf der Unionsebene und innerhalb jedes einzelnen Mitgliedstaates und Zeitpunkts robust bestätigt. Höher gebildete Bürger, also diejenigen, denen die ökonomische Integration Europas neue Optionen eröffnet, tendieren zur Unterstützung des Integrationsprojekts, schlechter gebildete dagegen zur Einnahme eher euroskeptischer Positionen. Die Stärke dieses Zusammenhangs schwankt jedoch über verschiedene Mitgliedstaaten und über verschiedene »Varieties of Capitalism« hinweg. Im Kontext liberaler Marktökonomien, besonders in Großbritannien, wirkt ein hoher Bildungsstand besonders deutlich auf positive Bewertungen der Europäischen Union, während der Zusammenhang von »Humankapital« (Gabel 1998) und Integrationsunterstützung in konservativen und sozialdemokratischen Regimes weniger ausgeprägt ist.⁷

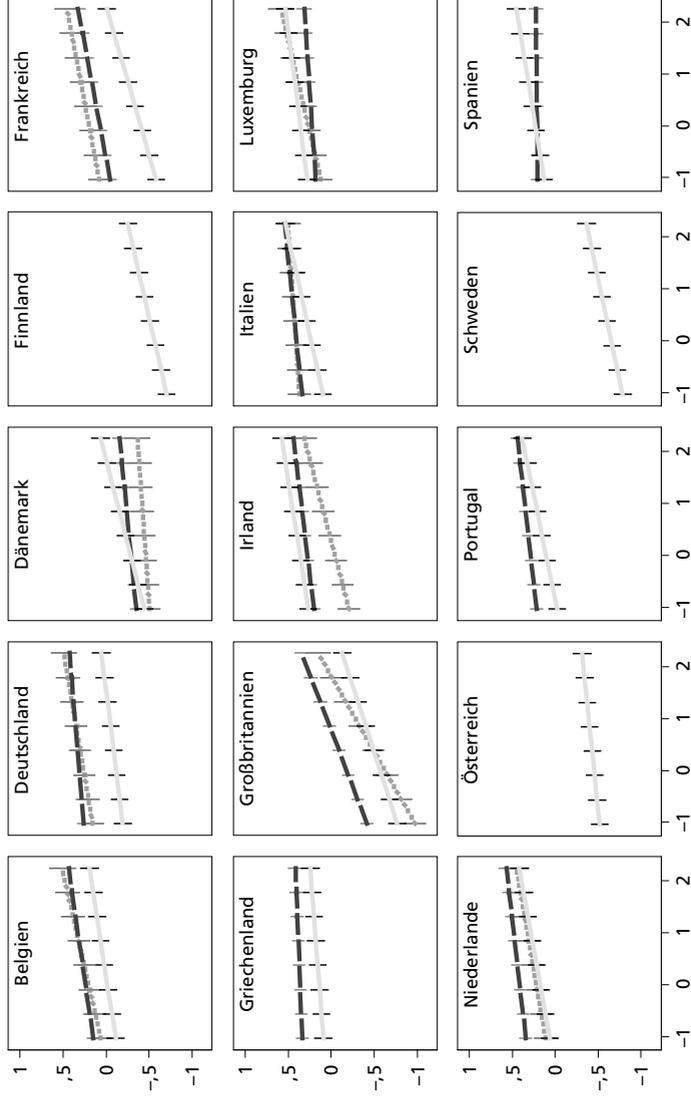
Die Präsentation der empirischen Befunde berücksichtigt die beschränkte Aussagefähigkeit des Datenmaterials und greift den Vorschlag von Bowers und Drake (2005) auf, grafische Verfahren der »explorativen Datenanalyse« (»Exploratory Data Analysis«; EDA) einzusetzen, wenn die Annahmen der schließenden Statistik problematisch werden. Abbildung 3 stellt den Zusammenhang des Bildungsniveaus mit den Erwartungswerten von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung in den jeweiligen Mitgliedstaaten der Union 1973, 1990 und 2002 grafisch dar.⁸ Auch hier wird deutlich, dass ein höheres Bildungsniveau über einzelne Mitgliedstaaten und Zeitpunkte hinweg mit Integrationsunterstützung verbunden ist, während geringer gebildete Bürger, also diejenigen, die, so Gabel (1998), über weniger »Humankapital« verfügen, zu euroskeptischen Positionen

7 Dennoch gelten bei dieser parametrischen Herleitung ebenenübergreifender Interaktionseffekte einige methodische Vorbehalte. Bei den meisten Mehrebenenmodellen bildet die höchste Aggregationsebene, hier die Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten, die restriktivste Beschränkung für die statistische Absicherung der empirischen Befunde (Snijders/Bosker 1999: 140). Generell sind die Resultate eines Mehrebenenmodells mit fünfzehn Einheiten auf der obersten Aggregationsebene, etwa den Mitgliedstaaten der EU-15, nicht verlässlicher als die Befunde eines einfachen linearen Regressionsmodells auf der Grundlage von fünfzehn Beobachtungen, und zwar völlig unabhängig von der empirischen Sättigung des Modells auf der Individualebene. Im hier präsentierten Beispiel tritt noch ein substanzielles Problem hinzu, das die Verteilung der Kontextvariable »Varieties of Capitalism« betrifft. Da in der EU-15 Spielarten konservativer oder »zentristischer« Arrangements deutlich dominieren, bedeutet bis zur »zweiten Norderweiterung« sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat genau »Dänemark«, und die einzigen liberalen Marktökonomien sind Großbritannien und, mit Abstrichen, Irland.

8 Die Erwartungswerte werden aus einem »Random-Coefficient«-Modell abgeleitet, das gleichermaßen unterschiedliche Basisniveaus an Euroskeptizismus oder Integrationsunterstützung und unterschiedliche Effekte der Schlüsselvariablen EDUC über heterogene Länderkontexte hinweg vorsieht. Details zur Modellspezifikation und empirische Befunde sind in den Anhängen A und B dokumentiert.

Abbildung 3 Effekte und Kontexteffekte des »Policy-Appraisal«-Modells

Erwartungswerte von Euroskeptizismus/Integrationsorientierung (std.)



Bildungsniveau (std.)

Die gepunkteten Linien bezeichnen das Jahr 1973, die schwarzen Linien das Jahr 1990 und die grauen Balken geben die jeweiligen Konfidenzintervalle an.

tendieren. Diese Beziehung ist in der liberalen Marktökonomie Großbritanniens besonders ausgeprägt und in CMEs mit ausgebauten Wohlfahrtsstaaten tendenziell weniger eindeutig.

Befunde zum Präferenzmodell im Kontext unterschiedlicher Regulationsregimes

Das Präferenzmodell behandelt die Zusammenhänge von Policy-Präferenzen auf der Links-Rechts-Dimension und Beurteilungen der Europäischen Union. Die Literatur postuliert eine »inverse U-Kurve« (vgl. die Beiträge in Marks/Steenbergen 2004), wenn zentristische Akteure das Integrationsprojekt unterstützen, extrem linke oder rechte dagegen das Binnenmarktprojekt beziehungsweise die Vergemeinschaftung vormals nationaler Kompetenzen ablehnen. Die empirischen Befunde dieser Studie bestätigen diese Annahmen, denn in den Mitgliedstaaten der Union kann ein deutlicher Zusammenhang zwischen extremen politischen Präferenzen und euroskeptischen Orientierungen gezeigt werden [LRsq], der über die verschiedenen kapitalistischen Regulationsregimes [VOC-SD, VOC-LIB] und im gesamten Untersuchungszeitraum (1973 bis 2002) hinweg robust erhalten bleibt (vgl. die detaillierten empirischen Resultate in Tabelle 1 in Anhang B).

Neben dieser »invers U-förmigen« Beziehung wird nach linearen Zusammenhängen von individuellen, nationalen Policy-Präferenzen auf der Links-Rechts-Dimension und der Bewertung der europäischen Integration gefragt. Während die empirische Integrationsforschung überwiegend postuliert, dass eine solche lineare Beziehung nicht nachweisbar sei (vgl. Ray 2003a, 2003b; van der Eijk/Franklin 1996), wird in dieser Analyse spezifischer die Interaktion individueller politischer Präferenzen mit den Kontexten nationaler Policy-Regimes beleuchtet. Die empirischen Resultate belegen deutlich die Hypothesen des »Policy-Shift«-Modells, verweisen aber auch auf die enorme Heterogenität der Befunde über die mitgliedstaatlichen Kontexte hinweg und auf die Erklärungskraft unterschiedlicher Regulationsregimes zur Begründung dieser Differenzen. Im Referenzmodell, dem konservativen, zentristischen Wohlfahrtsstaat, sind Links-Rechts-Dimension und Integrationsunterstützung tatsächlich empirisch unverbunden [LR]. Die Befunde für die beiden alternativen Regulationsregimes weichen jedoch deutlich davon ab. Hoch regulierte, sozialdemokratische Regimes stehen links vom Modell des europäischen Binnenmarktes, und in diesen Kontexten bezieht die politische Linke dezidiert euroskeptische und die Rechte tendenziell integrationsorientierte Positionen. Die Befunde für liberale Marktökonomien, die signifikant rechts vom Status quo des Binnenmarktes stehen, fallen genau umgekehrt aus: In diesen Kontexten sind linke Policy-Präferenzen mit Integrationsunterstützung und rechte mit Euroskeptizismus verbunden.

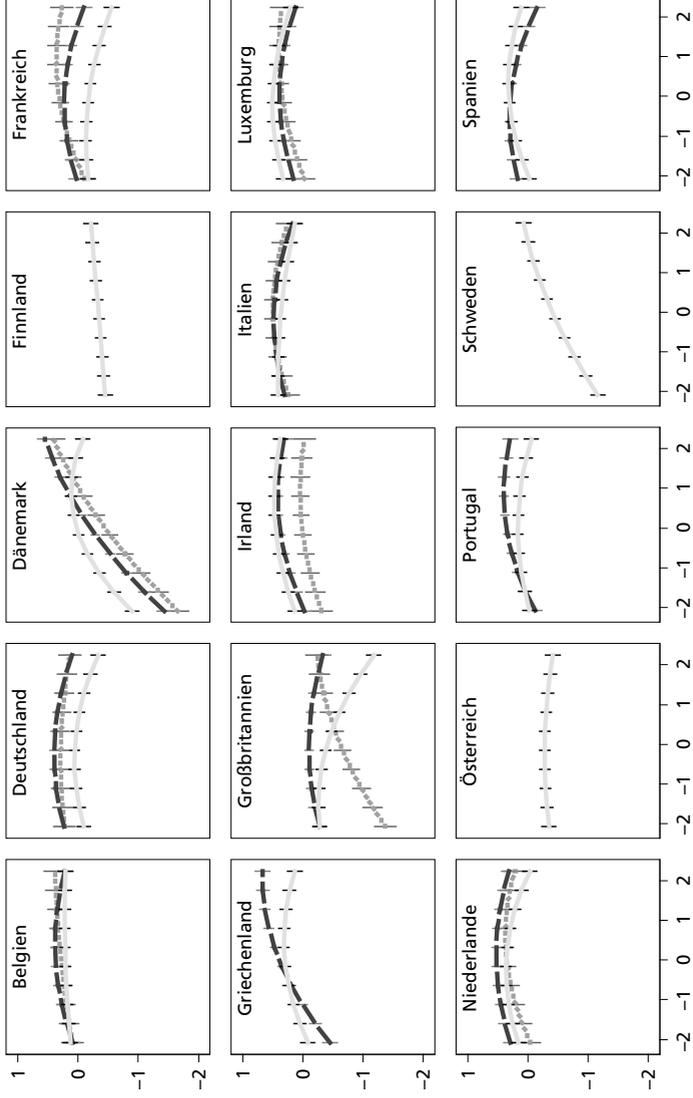
Diese empirischen Befunde bestätigen wesentliche theoretische Postulate des »Policy-Shift«-Modells. Abbildung 4 präsentiert den Zusammenhang von Policy-Präferenzen auf der Links-Rechts-Dimension mit den Vorhersagewerten der Integrationsunterstützung in den jeweiligen Mitgliedstaaten der Union in den Jahren 1973, 1990 und 2002. In den meisten kontinentaleuropäischen Mitgliedstaaten korrespondieren zentristische Policy-Regimes mit dem Modell der »inversen U-Kurve« (Marks/Steenbergen 2004). So unterstützen etwa in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Spanien zentristische Akteure konsistent die Europäische Union, während die extreme Rechte oder Linke ausgeprägt euroskeptische Positionen bezieht. Innerhalb der hoch dekommodifizierenden, langfristig sozialdemokratisch geprägten Arrangements Dänemarks, Finnlands und Schwedens kritisiert die politische Linke die Europäische Union und die Rechte unterstützt weitere Integrations Schritte. Dieser von links formulierte Euroskeptizismus kann deshalb als ein Versuch verstanden werden, sozialstaatliche Errungenschaften des sozialdemokratischen Modells gegen ihre Einebnung in einem liberal verfassten europäischen Binnenmarkt ohne wesentliche Absicherung durch eine »gemeinsame Sozialpolitik« zu verteidigen.

Für die liberale Marktökonomie Großbritanniens zeigen sich einige bemerkenswerte Veränderungen im Zeitverlauf. Während der Siebziger- und frühen Achtzigerjahre wies die Präferenzbildung zur europäischen Integration Ähnlichkeiten mit den sozialdemokratischen Mitgliedstaaten der Union auf, denn die Linke, angestoßen durch die politischen Signale der Labour Party, vertrat euroskeptische und die Rechte vergleichsweise integrationsorientierte Positionen. Die Vorzeichen dieser Zusammenhänge kehrten sich jedoch sukzessive um, und spätestens seit Mitte der Neunzigerjahre sind, dem »Policy-Shift«-Modell gemäß, linke Politikinhalt, freilich auf einem geringen Niveau, eher mit Integrationsunterstützung und rechte mit dezidiert euroskeptischen Präferenzen verbunden. Ein derartiger Umbruch in der ideologischen Basis europapolitischer Einstellungen ist bei der Analyse von Zeitreihen der Mitgliedstaaten sicher einzigartig. Er geschah parallel zu einem »realignment« der Europapolitiken von Labour und den Konservativen (vgl. hierzu im Detail Evans/Butt 2007).

Der zweite, mindestens bis in die Neunzigerjahre »abweichende« Fall innerhalb der EU-15 ist Griechenland. Dort waren, bei insgesamt deutlich stärkerer Integrationsunterstützung, linke Präferenzen mit negativer Beurteilung und rechte mit der Unterstützung der Unionsmitgliedschaft verbunden. Dieses empirische Muster wird besonders durch die nachhaltige Mobilisierung der damals euroskeptisch aufgestellten sozialistischen PASOK und der extrem euroskeptischen »Kommunistischen Partei Griechenlands« (KKE) begründet. Der Euroskeptizismus der griechischen Linken erodierte im Folgenden allmählich, und

Abbildung 4 Effekte und Kontexteffekte des »Policy-Shift«-Modells

Erwartungswerte von Euroskeptizismus/Integrationsorientierung (std.)



Links-Rechts-Skala (std.)

Die gepunkteten Linien bezeichnen das Jahr 1973, die schwarzen Linien das Jahr 1990 und die grauen Linien das Jahr 2002; die vertikalen Balken geben die jeweiligen Konfidenzintervalle an.

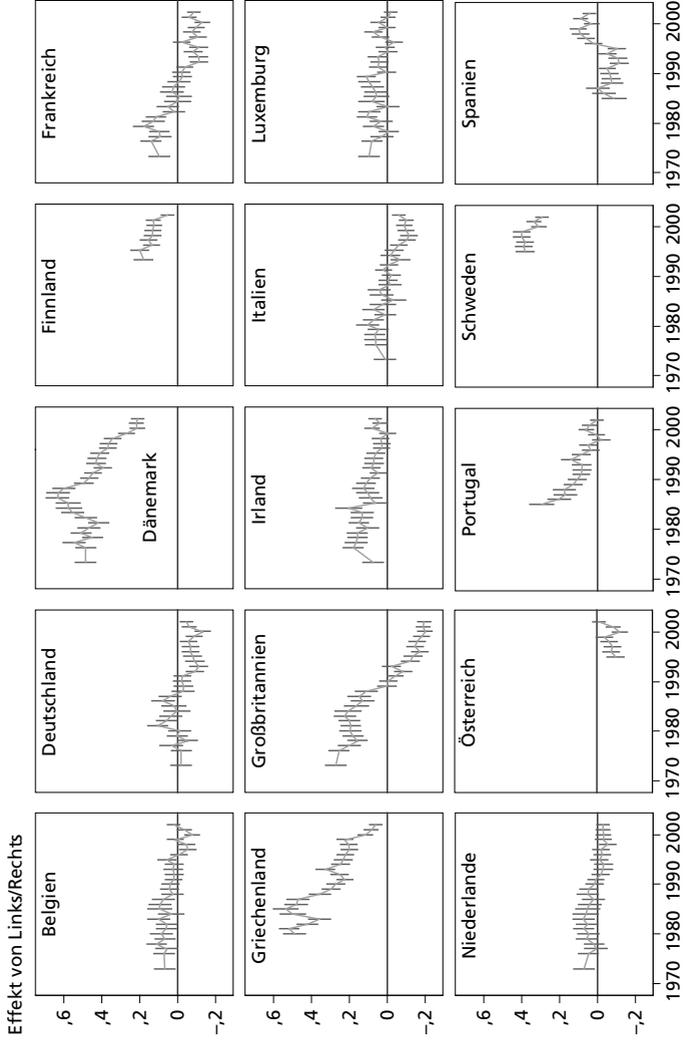
zwar gleichermaßen auf individueller und auf parteipolitischer Ebene, als die »Auszahlungen« des Landes im Feld der gemeinsamen Agrarpolitik und durch die Strukturfonds der Europäischen Union offensichtlich wurden (zu den Effekten von »party cues« auf die Positionierung der jeweiligen Unterstützer vgl. Ray 2003b; Steenbergen et al. 2007). In dieser Perspektive würde also die These von der Erosion spezifisch nationaler Kapitalismusmodelle durch empirische Trends hin zur Konvergenz der Bewertungs- und Präferenzbildungsmodelle gestützt.

Determinanten der historischen Entwicklung von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung

Die einschlägige Literatur behauptet häufig umfassende Umbrüche bei der Bewertung der Europäischen Union durch die Bürger der Mitgliedstaaten und ihren jeweils wirksamen Determinanten. Empirisch-systematische Analysen dieser Dynamiken sind jedoch bislang nicht publiziert worden. Die hier vorgetragene Analyse konzentriert sich deshalb nicht auf einen einzelnen, *ad hoc* herausgegriffenen Zeitpunkt, sondern versucht, die historische Dynamik von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung nachzuzeichnen und ihre kontextspezifischen Determinanten zu isolieren. Über den Untersuchungszeitraum von 1973 bis 2002 hinweg hat sich nicht nur die parteipolitische Zusammensetzung der Gemeinschaftsinstitutionen wesentlich verändert. Auch die materielle Substanz und die inhaltliche Stoßrichtung der implementierten Policies schwankten von Marktschaffung in den Siebziger- und Achtzigerjahren bis hin zur Marktliberalisierung in den Neunzigerjahren und treten nun, spätestens mit der Agenda von Lissabon, in eine weitere Phase ökonomischer Deregulierung ein. Parallel wurde die Integration in den vergangenen Dekaden ganz erheblich vertieft, sodass der Bestand an durch die Europäische Union regulierten oder mindestens beeinflussten Politikfeldern nun wesentlich über genuin wirtschaftspolitische Zuständigkeiten hinausgeht und zunehmend nicht ökonomische Policies einschließt, die vorher alleinige Domäne souveräner Nationalstaaten waren.

Die folgenden Analysen beziehen sich auf dynamische, zeitliche Trends der Verkopplung ideologischer Positionen mit der Befürwortung oder Ablehnung der europäischen Integration. Abbildung 5 greift eine isolierte unabhängige Variable der hierarchischen Mehrebenenmodelle heraus und präsentiert, für jeden Mitgliedstaat der Union, die lineare Komponente des Zusammenhangs von nationaler Konfliktkonstellation, bestimmt als Links-Rechts-Dimension, und Integrationsunterstützung. Positive Werte des Regressionskoeffizienten zeigen dabei einen empirischen Zusammenhang rechter, negative die Verbindung linker Positionen mit Integrationsunterstützung zum jeweiligen Zeitpunkt an.

Abbildung 5 Die Verschiebung der ideologischen Gravitationszentren von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung, 1973–2002



Die horizontalen Liniendiagramme geben die für Mitgliedstaat und Zeitpunkt bestimmte lineare Effektkomponente der Links-Rechts-Position auf Euroskeptizismus oder Integrationsunterstützung an. Die vertikalen Linien bezeichnen den Standardfehler der Schätzung.

Anders gewendet: Werte oberhalb der durchgezogenen Linien bezeichnen linken Euroskeptizismus, Werte unterhalb dieser Linien verweisen auf die Kritik des Integrationsprojekts von rechts. Über alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinweg hat sich die Unterstützung der Integration Europas von 1973 bis 2002 von einem rechten tendenziell hin zu einem zentristischen oder linken Projekt entwickelt. Dieser Prozess wird auch in den meisten Mitgliedstaaten nachvollzogen und kann etwa an der Verschiebung der ideologischen Gravitationszentren in Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Portugal und Schweden abgelesen werden. Eine weitere Gruppe von Mitgliedstaaten weist zeitlich instabile, jedoch konstant geringe Konjunktionen von ideologischen Positionen und Integrationsunterstützung oder Euroskeptizismus auf, etwa Belgien, Deutschland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Österreich und Spanien.

Neben dieser Verschiebung der ideologischen Gravitationszentren von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung verweist die Betrachtung historischer Trends noch auf eine zweite Entwicklung. Im historischen Verlauf, von 1973 bis 2002, sinkt der Einfluss der Länderkontexte, die besonders durch unterschiedliche »Varieties of Capitalism«, Regulationsregimes und Wohlfahrtsstaatsmodelle begründet werden, auf die Bewertung der europäischen Integration signifikant und kontinuierlich. Das heißt, die Mechanismen der Herausbildung euroskeptischer oder integrationsorientierter Präferenzen gleichen sich unter den Mitgliedstaaten weitgehend an und werden sukzessive immer weniger durch die Einbettung der Individuen in stabile nationale Policy-Regimes oder »Varieties of Capitalism« gebrochen.⁹

Alternative Erklärungsansätze

Neben den sozioökonomischen Kernargumenten stützen die empirischen Resultate auch die Erklärungskraft kultureller Faktoren, besonders exklusiv nationaler Identitäten, für die Herausbildung euroskeptischer Einstellungen (vgl. bereits McLaren 2002, 2007). Hooghe und Marks (2004, 2005) haben aus diesen Befunden gefolgert, die »Erklärungsleistung« kultureller Argumente übertreffe diejenige der diskutierten sozioökonomischen Konzepte. Ihre Abwägungen alternativer Erklärungsstrategien orientieren sich am Vergleich der Effektstärke, der Schätzfehler, der aus diesen Kriterien abgeleiteten Inferenzstatistik, der

⁹ Die Heterogenität der Bewertungsbildung in den einzelnen Mitgliedstaaten wird durch die »Random Effects« Ψ_{2j} und Ψ_{3j} angezeigt, die systematische Differenzen der Wirkungen von LR und LRsq zwischen den Kontexten anzeigen. Tabelle 1 in Anhang B illustriert, dass diese Differenzen im Zeitverlauf sinken, sodass ein Trend zur Konvergenz der ideologischen Determinanten von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung beigelegt werden kann.

Validität und der Robustheit der jeweils erklärenden Variablen. Dieses »race of the variables« (vgl. kritisch King 1986) ist nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Messkonzepte und der Skalierung der Indikatoren problematisch, sondern wird besonders durch die Verschiedenheit der unterstellten kausalen Mechanismen verkompliziert. Die Schlussfolgerung von Hooghe und Marks (2004: 414), »identity appears to be the more powerful influence«, kann nicht einfach mit den von ihnen genannten Kriterien gerechtfertigt werden, denn die Integrationsunterstützung und das Bekenntnis zu einer europäischen Identität sind mindestens teilweise endogene Phänomene. Sie messen anteilig dasselbe Konstrukt und können deshalb kaum valide Aussagen über einen möglichen kausalen Effekt begründen.¹⁰ Schließlich können Identitätskonzepte, die sich stets auf langfristig ausgebildete, affektive Bindungen beziehen, die abrupten Wechsel in der Dynamik von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung nicht hinreichend nachvollziehen.

Die empirischen Belege zum »National-Proxies«-Konzept sind dagegen gemischt. Bei den Modellen der Jahre 1973 und 1990 sind positive Bewertungen der Demokratie auf nationaler Ebene [SATISDMO] regelmäßig mit einer positiven Einstellung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union verbunden. Wird jedoch auch die Bewertung der Demokratie auf europäischer Ebene [SATISDEU] berücksichtigt, so dominiert die spezifische Bewertung der Demokratiequalität innerhalb der Europäischen Union die von Anderson (1998) herausgestellten nationalen »proxies«, etwa die Zufriedenheit mit der Demokratie auf nationaler Ebene. Schließlich sind »opinion leaders« konsistent integrationsorientiert, während demografische Kontrollvariablen, etwa Alter oder Geschlecht, kaum einen statistisch signifikanten oder substanziell bedeutsamen Erklärungsbeitrag leisten.

6 Fazit

Dieser Beitrag hat unterschiedliche Erklärungsansätze zur Konjunktur euroskeptischer oder integrationsorientierter Einstellungen in den Mitgliedstaaten der EU-15 vorgestellt, diskutiert und mit umfangreichem empirischem Material

10 Auch der von Hooghe und Marks (2005) an anderer Stelle vorgebrachte Befund, nationale Identitäten bestimmten die Beurteilung des Integrationsprojekts und nicht umgekehrt (vgl. in anderem Kontext auch Kritzinger 2003), kann dieses Endogenitätsproblem nicht auflösen; vielmehr müsste die weitere, theoretisch angeleitete Erforschung kultureller Motive der Präferenzbildung zur europäischen Integration Hypothesen entwickeln, die einen höheren Informationsgehalt aufweisen und konkret falsifizierbar sind.

systematisch getestet. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass gleichermaßen das »Policy-Appraisal«- und das Präferenzmodell durch die empirischen Befunde gestützt werden. Höher gebildete Bürger profitieren von der ökonomischen Integration und unterstützen die Europäische Union, geringer gebildete Bürger sind potenzielle Integrationsverlierer und neigen zu eher euroskeptischen Positionen. Zudem verweisen die Resultate auf die hohe Erklärungskraft ideologischer Politikpräferenzen, auf die Integrationsunterstützung des ideologischen Zentrums und auf den Euroskeptizismus auf der extremen Linken und Rechten des richtungspolitischen Spektrums. Diese sozioökonomischen Mechanismen, die im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen, werden an den Kontexten nationaler Policy-Regimes gebrochen und sind zudem nur ein, wenngleich zentraler, Faktor, der neben anderen die instrumentelle, spezifische Unterstützung des Integrationsprojekts und der Europäischen Union erklärt.

Die empirischen Befunde bestätigen zweitens die robuste Wirksamkeit der im »Varieties-of-Capitalism«-Argument und im »Policy-Shift«-Modell formulierten Kontexteffekte und unterstreichen, dass innerhalb der Europäischen Union weiterhin kein homogener politischer Raum entstanden ist. Vielmehr unterscheiden sich sowohl das Niveau der Unterstützung des Integrationsprojekts als auch die Determinanten integrationsorientierter oder euroskeptischer Einstellungen weiter über die Kontexte der Mitgliedstaaten hinweg und im historischen Verlauf. Während die nationalen Kontexte, institutionelle Architekturen und sozioökonomische Policy-Regimes weiterhin die europapolitischen Orientierungen der Bürger beeinflussen und signifikant »einrahmen«, kann jedoch festgehalten werden, dass im gesamten Untersuchungszeitraum, besonders seit Ende der Achtzigerjahre, ein Trend zur Einebnung dieser Kontexteffekte eingesetzt hat. Lässt sich dieser Befund empirisch halten und weiter substantzieren, so könnte gefolgert werden, dass Tendenzen zur institutionellen Homogenisierung nationaler »Kapitalismen« auch in den Mechanismen der Präferenzbildung zur europäischen Integration nachvollzogen werden.

Der dritte vorgestellte Befund bezieht sich schließlich auf dynamische Aspekte, die Verschiebung der richtungspolitischen Gravitationszentren von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung. Während euroskeptische Positionen in den Siebziger- und Achtzigerjahren besonders von links artikuliert werden, wird die Union nun zunehmend von rechts kritisiert. Policy-Analyse und politische Kulturforschung gelangen an dieser Stelle zu unterschiedlichen Einschätzungen: Untersuchungen der Initiativen der Europäischen Kommission und der Urteile des Europäischen Gerichtshofes verweisen auf die weiterhin dominierende Rolle »negativer Integration« und teils aggressiv betriebener Anpassungs- und Deregulierungsprogramme (vgl. etwa Höpner/Schäfer und Scharpf in diesem Band). Kritiken am Integrationsprojekt werden dagegen

nicht durch die politische Linke, sondern durch die Rechte eingebracht, sodass vordergründig eine Verzerrung implementierter Politiken und ihrer Verarbeitung in der öffentlichen Meinung entsteht. Diese Differenz kann mit der Entwicklung von den Europäischen Gemeinschaften hin zur Europäischen Union, langfristig-historischen, die Mitgliedstaaten übergreifenden sozioökonomischen Paradigmenwechseln und der Mehrdimensionalität der Links-Rechts-Dimension erklärt werden.

Schließlich sollen auch die konzeptionellen und praktischen Grenzen dieser und ähnlich ausgerichteter Untersuchungen angesprochen werden. Die Untersuchung politischer Einstellungen scheitert häufig am Brückenschlag zum politischen Handeln, und die Kohärenz von Präferenzen und Handlungen, etwa der »Wahlentscheidung« bei Referenden zur europäischen Integration, kann nicht einfach unterstellt werden. Die vergleichende Erforschung einer nationalisierten oder europäisierten politischen Kultur kann deshalb potenziell wertvolle Hinweise auf anstehende Phasen der »Europhorie« oder der »Euroskleros« geben, sie kann jedoch nicht das politische Verhalten der europäischen Öffentlichkeiten als eine technokratisch handhabbare Variable vorhersagen.

Literatur

- Alesina, Alberto/Edward L. Spolaore, 2003: *The Size of Nations*. Cambridge, MA: MIT.
- Almond, Gabriel A., 1956: Comparative Political Systems. In: *Journal of Politics* 18, 391–409.
- Anderson, Christopher J., 1998: When in Doubt, Use Proxies: Attitudes Toward Domestic Politics and Support for European Integration. In: *Comparative Political Studies* 31, 569–601.
- Bowers, Jake/Katherine W. Drake, 2005: EDA for HLM: Visualization when Probabilistic Inference Fails. In: *Political Analysis* 13, 301–326.
- Brinegar, Adam/Seth Jolly, 2005: Location, Location, Location: National Contextual Factors and Public Support for European Integration. In: *European Union Politics* 6, 155–180.
- Brinegar, Adam/Seth Jolly/Herbert Kitschelt, 2004: Varieties of Capitalism and Political Divides Over European Integration. In: Gary Marks/Marco R. Steenbergen (Hg.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bryk, Anthony S./Stephen W. Raudenbush, 2002: *Hierarchical Linear Models*. Newbury Park: Sage.
- Diez Medrano, Juan, 2003: *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Easton, David, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons.
- , 1975: A Re-Assessment of the Concept of Political Support. In: *British Journal of Political Science* 5, 435–457.

- Eichenberg, Richard/Russel J. Dalton, 1993: Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration. In: *International Organization* 47, 507–534.
- , 2007: Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004. In: *Acta Politica* 42, 128–152.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- , 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, Geoffrey/Sarah Butt, 2007: Explaining Change in British Public Opinion on the European Union: Top Down or Bottom Up? In: *Acta Politica* 42, 173–190.
- Franzese, Robert J., 2001: Institutional and Sectoral Interactions in Monetary Politics and Wage/Price-Bargaining. In: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 104–144.
- Gabel, Matthew J., 1998: *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gelman, Andrew/Jennifer Hill, 2007: *Data Analysis Using Regression and Multilevel/Hierarchical Models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstein, Harvey, 1995: *Multilevel Statistical Models*. London: Edward Arnold.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Hall, Peter A./David Soskice (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hix, Simon, 2005: *The Political System of the European Union*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.
- , 2007: Euroscepticism as Anti-Centralisation: A Rational Choice Institutional Perspective. In: *European Union Politics* 8, 131–150.
- Hix, Simon/Christopher Lord, 1997: *Political Parties in the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, 2004: Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration? In: *PS: Political Science and Politics* 37, 415–420.
- , 2005: Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration. In: *European Union Politics* 6, 419–443.
- , 2008: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. In: *British Journal of Political Science*, im Erscheinen.
- Inglehart, Ronald/Hans-Dieter Klingemann, 1978: Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimension among Western Mass Publics. In: Ian Budge/Ivor Crewe/Dennis Farlie (Hg.), *Party Identification and Beyond*. London: Wiley, 243–273.
- Iversen, Torben, 1999: *Contested Economic Institutions: The Politics of Wage Bargaining, Central Bank Independence and the Real Effects of Money*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kedar, Orit/W. Philipps Shively, 2005: Introduction to the Special Issue. In: *Political Analysis* 13, 297–300.
- King, Gary, 1986: How Not to Lie with Statistics: Avoiding Common Mistakes in Quantitative Political Science. In: *American Journal of Political Science* 30, 666–687.
- King, Gary/Robert O. Keohane/Sidney Verba, 1994: *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kreft, Ita G.G./Jan DeLeeuw, 1998: *Introducing Multilevel Modeling*. London: Sage.

- Kritzinger, Sylvia, 2003: The Role of the Nation State on Individual Support for the European Union. In: *European Union Politics* 4, 219–241.
- Lewis-Beck, Michael S./Mary Stegmaier, 2000: Economic Determinants of Electoral Outcomes. In: *Annual Review of Political Science* 3, 183–219.
- Lindberg, Leon N./Stuart A. Scheingold, 1970: *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Marks, Gary/Marco R. Steenbergen, 2002: Understanding Political Contestation in the European Union. In: *Comparative Political Studies* 35, 879–892.
- (Hg.), 2004: *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McLaren, Lauren, 2002: Public Support for European Integration: Cost/Benefit Analysis of Perceived Cultural Threat? In: *Journal of Politics* 64, 551–566.
- , 2007: Explaining Mass-Level Euroskepticism: Identity, Interests, and Institutional Distrust. In: *Acta Politica* 42, 223–251.
- Rabe-Hesketh, Sophia/Anders Skrondal, 2005: *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*. College Station: Stata Press.
- Ray, Leonard, 2003a: Reconsidering the Link between Incumbent Support and Pro-EU Opinion. In: *European Union Politics* 4, 259–279.
- , 2003b: When Parties Matter: The Conditional Influence of Party Positions on Voter Opinions about European Integration. In: *Journal of Politics* 65, 978–994.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und Demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmitt, Hermann, 2003: The Eurobarometers: Their Evolution, Obvious Merits, and Ways to Add Values to Them. In: *European Union Politics* 4, 243–251.
- Snijders, Tom A.B./Roel J. Bosker, 1999: *Multilevel Analysis: An Introduction to Basic and Advanced Multilevel Modeling*. London: Sage.
- Soskice, David, 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Herbert Kitschelt et al. (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 101–134.
- Soskice, David/Torben Iversen, 1998: Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14, 110–124.
- , 2000: The Non-Neutrality of Monetary Politics with Large Price or Wage Setters. In: *Quarterly Journal of Economics* 115, 265–284.
- Steenbergen, Marco R./Erica E. Edwards/Catherine E. de Vries, 2007: Who's Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration. In: *European Union Politics* 8, 13–25.
- Steenbergen, Marco R./Bradford S. Jones, 2002: Modeling Multilevel Data Structures. In: *American Journal of Political Science* 46, 218–237.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett, 2000: Legislative Politics in the European Union. In: *European Union Politics* 1, 9–36.
- van der Eijk, Cees/Mark Franklin, 1996: *Choosing Europe?* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Anhang A

Die Spezifikation hierarchischer Mehrebenenmodelle

A.1 Der Datensatz

Die Mikroebene einzelner Individuen

Der »Mannheim Eurobarometer Trendfile 2.0« (ZA3521) dokumentiert stetig wiederkehrende Fragen der »European Community Studies« (ECS) und der Eurobarometer (EB) in den jeweiligen Mitgliedstaaten der Europäischen Union von 1970 bis 2002. Über diesen Zeitraum hinweg kumuliert der Datensatz mehr als 1,1 Million einzelne Befragte. Details zur Aufbereitung der Studien und ein Codebook können unter www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/standard_cb_trend/trendfile.htm abgerufen werden.

MEMBRSHP	Bewertung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union (0 = »a bad thing«, 1 = »neither good nor bad«, 3 = »a good thing«; »MEMBRSHP« in ZA3521)
BENEFIT	Nutzen der Mitgliedschaft für den jeweiligen Nationalstaat (0= »not benefitted«, 1 = »benefitted«; »BENEFIT« in ZA3521)
EDUC	Dauer der Schulausbildung (in Jahren; »EDUC« in ZA3521)
LR	Policy-Präferenzen auf der (zentrierten) Links-Rechts-Skala (»LRS« in ZA3521)
LRsq	Policy-Präferenzen auf der (zentrierten) Links-Rechts-Skala (quadriert) (»LRS« in ZA3521)
CITIZEN-EXCL	exklusiv nationale Staatsangehörigkeit (0 = »nein«, 1 = »ja«; »CITIZEN« in ZA3521)
NAT-EXCL	exklusiv nationale Identität (0= »nein«, 1= »ja«; »FEEL« in ZA3521)
SATISDMO	Zufriedenheit mit der Demokratie auf nationaler Ebene (0 = »nein«, 1 = »ja«; »SATISDMO« in ZA3521)
SATISDEU	Zufriedenheit mit der Demokratie auf EU-Ebene (0 = »nein«, 1 = »ja«; »SATISDEU« in ZA3521)
OLI	Index der Meinungsführerschaft (»opinion leadership«; »OLI« in ZA3521)
AGE	Alter des Befragten (in Jahren; »AGE« in ZA3521)
SEX	Geschlecht des Befragten (0 = »weiblich«, 1 = »männlich«; »SEX« in ZA3521)

Die Makroebene der Mitgliedstaaten

VOC-LIB	liberales Institutionenmodell (Großbritannien und Irland; 0 = »nein«, 1 = »ja«)
VOC-SD	sozialdemokratisches Institutionenmodell (Dänemark, Finnland und Schweden; 0 = »nein«, 1 = »ja«)
VOC-CEN	zentristisches/konservatives Institutionenmodell (Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien; 0 = »nein«, 1 = »ja«)

Um eine bessere Lesbarkeit der Koeffizienten zu erreichen, werden die einzelnen Variablen durch eine \tilde{x} -Transformation [$\tilde{x} = \bar{x}\delta_x^{-1}$] standardisiert, sodass sie ein arithmetisches Mittel von $\bar{\tilde{x}} = 0$ und eine Standardabweichung von $\delta_{\tilde{x}} = 1$ aufweisen.

A.2 »Fixed-Effects«- und »Random-Effects«-Modelle

Theoretisch-systematische, problemorientierte Einführungen in die Mehrebenenanalyse bieten (Bryk/Raudenbush 2002; Gelman/Hill 2007; Goldstein 1995; Kreft/DeLeeuw 1998; Rabe-Hesketh/Skrondal 2005; Snijders/Bosker 1999; Steenbergen/Jones 2002). Darüber hinaus illustriert eine von Kedar und Shivley (2005) edierte Sonderausgabe des Methodenjournals *Political Analysis* Möglichkeiten und Grenzen und einige praktische Anwendungen zweistufiger Mehrebenenmodelle in der Vergleichenden Politikwissenschaft.

»Random-Intercept«-Modelle (RI) sind eine Weiterentwicklung der klassischen ANCOVA-Modelle (»analysis of covariance«). Sie sehen auf den hierarchisch geordneten Ebenen des Modells variable Regressionskonstanten vor und modellieren damit etwa Differenzen der länderspezifischen Ausprägungen von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung. Sie halten jedoch an der »Unit-Homogeneity«-Annahme konventioneller Regressionsmodelle (vgl. King et al. 1994: 91–94) insofern fest, als sie weiterhin über alle Kontexte hinweg stabile Effektparameter der unabhängigen Variablen unterstellen. »Random-Coefficient«-Modelle (RC) ermöglichen darüber hinaus die Modellierung heterogener Effektparameter einzelner Variablen, etwa über die Kontexte einzelner Vergleichsstaaten hinweg, und können damit auch Konstellationen modellieren, in denen

- einmal die Unterstützung des Integrationsprojekts positiv mit einem Erklärungsfaktor variiert [$X \rightarrow \text{MEMBERSHIP}$] und

- in einem anderen institutionellen Kontext ein negativer Zusammenhang bei der Variablen vorliegt [$-X \rightarrow \text{MEMBRSHP}$].

Die Individualeffekte i wirken in den heterogenen Kontexten der Mitgliedstaaten j , die durch »zentristische«, sozialdemokratische und liberale »Varieties of Capitalism« wie durch jeweils nationale Policy-Regimes definiert werden. Die jeweiligen Beziehungen von anhängiger und unabhängiger Variable können als Funktion von Kontexteffekten formuliert werden:

Das Modell auf der Individualebene (i):

Im Folgenden wird exemplarisch ein Modell spezifiziert, das »Random Effects« für die Wirkungen des Bildungsniveaus [$\beta_{1j}educ_i$], der Policy-Präferenzen auf der Links-Rechts-Dimension [$\beta_{2j}LR_i$] und die Auswirkungen »extremer« ideologischer Präferenzen [$\beta_{3j}LRsq_i$] vorsieht:

$$\begin{aligned} E[\text{membrshp} | x_i] &= \beta_{1j}educ_i + \beta_{2j}LR_i + \beta_{3j}LRsq_i \\ &+ \beta_{4j}citizen - excl_i + \beta_{5j}nat - excl_i + \beta_{6j}satisdmo_i + \beta_{7j}satisden_i \\ &+ \beta_{8j}oli_i + \beta_{9j}age_i + \beta_{10j}sex_i \\ &+ \beta_{0j} + \varepsilon_{ij} \end{aligned}$$

Das Modell auf der nationalen Kontextebene (j)

Die Effekte des Individualmodells (und ihre Schwankungen über die Länderkontexte j hinweg) werden durch Einflüsse auf der Makroebene begründet. Dies wird im Folgenden exemplarisch für das »Policy-Appraisal«-Modell gezeigt, das die Effekte des Bildungsniveaus [EDUC] auf die Unterstützung der Europäischen Union durch seine Interaktion mit den Kontexten unterschiedlicher »Varieties of Capitalism« [$voc-lib,educ_i, voc-sd,educ_i$] begründet:

$$\beta_{0j} = \gamma_{01} + \gamma_{02}voc - lib_j + \gamma_{03}voc - sd + \zeta_{0j}$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{11} + \gamma_{12}voc - lib_j + \gamma_{13}voc - sd + \zeta_{1j}$$

$$\beta_{2j} = \gamma_{21} + \zeta_{2j}$$

$$\beta_{3j} = \gamma_{31} + \zeta_{3j}$$

Das integrierte Modell ($i \cdot j$):

$$\begin{aligned}
 E[\text{membrshp} | x_i, x_j, \zeta_j] &= \gamma_{11} \text{educ}_i + \gamma_{12} \text{voc} - \text{lib}_j \text{educ}_i + \gamma_{13} \text{voc} - \text{sd}_j \text{educ}_i + \zeta_{1j} \text{educ}_i \\
 &+ \gamma_{21} \text{LR}_i + \zeta_{2j} \text{LR}_i + \gamma_{31} \text{LRsq}_i + \zeta_{3j} \text{LRsq} \\
 &+ \beta_4 \text{citiz} - \text{excl}_i + \beta_5 \text{nat} - \text{excl}_i \\
 &+ \beta_6 \text{satisdmo}_i + \beta_7 \text{satisden}_i \\
 &+ \beta_8 \text{oli}_i + \beta_9 \text{age}_i + \beta_{10} \text{sex}_i \\
 &+ \gamma_{01} + \gamma_{02} \text{voc} - \text{lib}_j + \gamma_{03} \text{voc} - \text{sd}_j + \varepsilon_{ij}
 \end{aligned}$$

Eine voll spezifizierte Mehrebenenanalyse enthält neben diesem deskriptiven Strukturmodell ein stochastisches Modell, das die Verteilung der Varianzkomponenten (ζ) und des Fehlerterms angibt. Dabei wird regelmäßig unterstellt, dass diese Terme unabhängig voneinander normalverteilt sind:

$$\zeta \sim N[0, \Psi]; \varepsilon_{ijk} \sim N[0, \theta]$$

»Random-Intercept«- und »Random-Coefficient«-Modelle werden meist via »Restricted Maximum Likelihood« geschätzt, und neben spezialisierter Software wie *HLM* oder *MLwiN* sind diese Routinen auch in umfassenden Paketen wie *Stata* oder R implementiert.

Anhang B

Empirische Resultate der Mehrebenenmodelle

Tabelle 1 Mehrebenenmodelle der Unterstützung für die Europäische Union

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	1973	1973	1990	1990	2001	2001
Individualebene (i)						
Bildung [EDUC]	0,09** (0,03)	0,07*** (0,01)	0,04 (0,02)	0,03* (0,01)	0,05*** (0,01)	0,04** (0,01)
Links-Rechts [LR]	0,14** (0,05)	0,07*** (0,01)	0,05 (0,04)	0,05*** (0,01)	0,04 (0,02)	0,02 (0,01)
Links-Rechts (quad.) [LRsq]	-0,04** (0,01)	-0,04*** (0,01)	-0,05*** (0,01)	-0,03** (0,01)	-0,04* (0,02)	-0,04** (0,01)
Demokratiezuf. [SATISDMO]	0,14*** (0,01)	0,14*** (0,01)	0,15*** (0,01)	0,14*** (0,01)	0,03 (0,01)	0,02 (0,01)
Demokratiezuf. (EU) [SATISDEU]					0,27*** (0,01)	0,27*** (0,01)
Identität exkl. National [NAT-EXCL]					-0,20*** (0,01)	-0,20*** (0,01)
Staatsbürgerschaft exkl. National [CITIZEN-EXCL]			-0,16*** (0,01)	-0,16*** (0,01)		
»Opinion Leadership« [OLI]	0,10*** (0,01)	0,10*** (0,01)	0,02* (0,01)	0,02 (0,01)	0,07*** (0,01)	0,07*** (0,01)
Alter [AGE]	-0,02 (0,01)	-0,02 (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)	-0,01 (0,01)
Geschlecht [SEX]	0,04*** (0,01)	0,04*** (0,01)	0,00 (0,01)	0,00 (0,01)	0,03** (0,01)	0,03** (0,01)
Nationale Ebene (j)						
VOC:liberal [VOC-LIB]		-0,31*** (0,05)		-0,20*** (0,05)		-0,18** (0,06)
VOC: sozial- demokratisch [VOC-SD]		-0,22** (0,07)		-0,21*** (0,06)		-0,17*** (0,05)

Fortsetzung Tabelle 1

Cross-level interactions (<i>i</i> • <i>j</i>)						
VOC:liberal • LR	0,04***		-0,04***		-0,04**	
[VOC-LIB • LR]	(0,01)		(0,01)		(0,01)	
VOC:sozdem. • LR	0,16***		0,10***		0,05***	
[VOC-SD • LR]	(0,01)		(0,02)		(0,01)	
VOC:liberal • LRsq	-0,00		-0,01		0,00	
[VOC-LIB • LRsq]	(0,01)		(0,01)		(0,02)	
VOC:sozdem. • LRsq	-0,01		0,00		-0,01	
[VOC-LIB • LRsq]	(0,02)		(0,02)		(0,01)	
VOC:liberal • Bildung	0,10***		0,10***		0,06*	
[VOC-LIB • educ]	(0,02)		(0,02)		(0,02)	
VOC:sozdem • Bildung	-0,05*		-0,03		0,02	
[VOC-SD • educ]	(0,02)		(0,02)		(0,02)	
Konstante	0,08	0,09	0,17*	0,15***	-0,05	-0,03
	(0,12)	(0,06)	(0,07)	(0,04)	(0,07)	(0,05)
Random Effects						
Ψ_{1j} [educ]	0,08***		0,06***		0,03***	
	(0,02)		(0,02)		(0,02)	
Ψ_{2j} [LR]	0,15***		0,13***		0,08***	
	(0,04)		(0,03)		(0,06)	
Ψ_{3j} [LRsq]	0,03***		0,14**		0,05***	
	(0,01)		(0,02)		(0,02)	
Ψ_{0j}	0,37***	0,17***	0,25***	0,14***	0,28***	0,20***
	(0,09)	(0,05)	(0,05)	(0,04)	(0,05)	(0,04)
θ	0,87***	0,87***	0,84***	0,85***	0,86***	0,87***
	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,01)
<i>N</i>	7.900	7.900	6.374	6.374	7.044	7.044
log. Likelihood	-10220,28	-10218,06	-8011,95	-8037,42	-9037,16	-9050,72

RI = »Random-Intercept«-Modelle; RC = »Random-Coefficient«-Modelle. Referenzkategorie ist die Gruppe »konservativer« oder »zentristischer« Wohlfahrtsstaaten; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$.

Teil III
Vom Standortwettbewerb zu den
Potenzialen positiver Integration

Die Grenzen der europäischen Arbeitsmarktintegration: Koalitionen, Interessenvielfalt und institutionelle Hindernisse

Maarten Keune

1 Einleitung

In den vergangenen Jahrzehnten ist die wirtschaftliche Integration Dreh- und Angelpunkt der europäischen Einigung gewesen. Dabei wurde ein einheitlicher Binnenmarkt geschaffen, dessen Regeln und Bestimmungen in der gesamten Europäischen Union gelten. In der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik reicht die europäische Integration dagegen weniger weit. Hier dominieren weiterhin nationale Regelungen. Dennoch hat es vor allem in der Arbeitsmarktpolitik einige wichtige Entwicklungen gegeben. Sie werden im vorliegenden Kapitel unter zwei verschiedenen, sich aber ergänzenden Aspekten diskutiert. Der erste betrifft Entwicklungen auf europäischer Ebene. Hier lautet die Schlüsselfrage, inwieweit die Entstehung eines durch gemeinschaftliche Regeln und Bestimmungen geordneten europäischen Arbeitsmarktes erkennbar ist. Der zweite Aspekt betrifft die Europäisierung nationaler Arbeitsmärkte. Hier geht es sowohl um die Auswirkungen der europäischen Integration auf die Merkmale und Funktionsweisen nationaler Arbeitsmärkte als auch um die Beziehungen zwischen den Arbeitsmärkten.

Dieser Beitrag analysiert die Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der jüngsten EU-Erweiterungsrunden, in denen im Jahre 2004 zehn und im Jahre 2007 weitere zwei neue Mitglieder der Europäischen Union beigetreten sind. Zehn der zwölf neuen Mitgliedstaaten (NMS) – die Ausnahmen sind Zypern und Malta – gehörten früher zu den staatssozialistischen Ländern Europas. Nach höchst unterschiedlicher historischer Entwicklung verfügten sie zum Zeitpunkt des EU-Beitritts über ein im Durchschnitt viel niedrigeres Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Einkommen und Löhne. Folglich hat die Erweiterung die EU-interne Heterogenität stark erhöht und ihre soziale Kohäsion verringert.

Das Kapitel ist folgendermaßen aufgebaut: Abschnitt 2 legt den theoretischen und analytischen Rahmen fest. Dabei geht es insbesondere um politische Koalitionen, deren Akteure unterschiedliche Interessen und Vorstellungen verfolgen, um institutionelle Barrieren für die positive Integration sowie um die

institutionelle Heterogenität nationaler Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme. Abschnitt 3 diskutiert, inwieweit auf dem Arbeitsmarkt Entwicklungen positiver Integration feststellbar sind und von welchen politischen Prozessen und Auseinandersetzungen sie abhängen. Im vierten Abschnitt werden die Effekte der europäischen Integration auf die nationalen Arbeitsmärkte erörtert. Zunächst wird das Ausmaß der Heterogenität im erweiterten Europa unter Bezugnahme auf nationale Institutionen und die Ausprägungen verschiedener Parameter des Arbeitsmarktes untersucht. Danach wird aufgezeigt, wie sich drei jüngere Entwicklungen europäischer Integration auf die nationalen Arbeitsmärkte auswirken, nämlich die erhöhte Kapitalmobilität, die Europäische Währungsunion (EWU) und die Arbeitskräftemigration. Abschnitt 5 präsentiert die Schlussfolgerungen der Untersuchung.

2 Koalitionen, Institutionen und Heterogenität

Schon vor über zehn Jahren verwies Fritz Scharpf darauf, dass die europäische Integration eine grundlegende Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration schafft (Scharpf 1996, 2002, in diesem Band). Im europäischen Integrationsprozess überwog bislang die »negative Integration«. Diese umfasst Maßnahmen, die die Marktintegration fördern, indem sie nationale Handelsbeschränkungen und Wettbewerbsverzerrungen eliminieren. »Positive Integration«, definiert als die Festlegung gesamteuropäischer politischer Maßnahmen zur Regulierung von Marktbedingungen, fand hingegen wesentlich seltener statt. Die Mitgliedstaaten haben sich der wirtschaftlichen Integration sowie der Vertiefung des Binnenmarktes unwiderruflich verpflichtet und sich bereit erklärt, hierfür einen Großteil ihrer Souveränität auf die europäische Ebene zu übertragen. Negative Integration zielt auf Deregulierung, auf den Abbau von Hindernissen, die den »vier Freiheiten« (dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) im Wege stehen, sowie auf die Förderung des Wettbewerbs. Sie schränkt die politischen Instrumente ein, die der nationalen Politik zur Verfügung stehen, und verringert somit die Fähigkeit von Regierungen, die nationalen Wirtschafts- und Sozialsysteme zu regulieren.

Die Wirtschaftsintegration hat – obwohl sie ohnehin der Schwerpunkt des europäischen Projekts war – in den letzten Jahren zusätzlich an Gewicht gewonnen. Die Währungsunion verdeutlicht dies. Die dreizehn Euro-Staaten verfügen über eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Zentralbank und einen gemeinsamen wirtschaftspolitischen Rahmen. Die EWU legt ihren Mitgliedern mehr oder weniger harte Kriterien zur Inflation, zum öffentlichen Schulden-

stand und zur Neuverschuldung vor. Darüber hinaus sind alle neuen EU-Mitglieder verpflichtet, der Währungsunion beizutreten. Dies bedeutet, dass deren Regeln und Bestimmungen bald in weiteren Ländern gelten werden. Die EWU stellt eine neue Stufe der Souveränitätsübertragung auf die europäische Ebene dar. Auf die Volkswirtschaften, Arbeitsmärkte und Sozialsysteme der derzeitigen Mitglieder übt sie bereits heute großen Einfluss aus, auf die künftigen Mitglieder wird sie ihn ebenfalls haben (Dyson 2002, 2006). Neuere Initiativen der Kommission und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) heben ebenfalls die Bedeutung wirtschaftlicher Integration hervor. Nachdem diese bis vor Kurzem auf Wettbewerbsförderung durch die Stärkung nationaler Wettbewerbsvorteile abzielte, verfolgen Kommission und EuGH nun die Konvergenz auf das liberale Kapitalismusmodell, indem sie die Institutionen des organisierten Kapitalismus in ihren Fokus nehmen (Höpner/Schäfer in diesem Band). Negative Integration fördert nicht nur den Wettbewerb zwischen verschiedenen Spielarten des Kapitalismus, sondern greift in zunehmendem Maße in nationale Produktions- und Verteilungsregime ein.

Trotz des Vorrangs der Wirtschaftsintegration ist dennoch zu beachten, dass nicht nur Maßnahmen zur negativen Integration stattgefunden haben. Abschnitt 3 diskutiert wichtige Elemente der positiven Integration, die mit der Zeit entstanden sind. Wie lassen sich diese Entwicklungen verstehen?

Zunächst einmal ist seit einigen Jahrzehnten die europäische Integration zu einem immer stärker politisch beeinflussten Prozess geworden, in dem eine Vielzahl politischer und sozialer Akteure eigene Interessen und Vorstellungen verfolgt. Die Grundrichtung des Integrationsprozesses ist Gegenstand von Kontroversen und Konflikten. Gleiches gilt für spezifische politische Ziele und Instrumente, den institutionellen Aufbau und die Entscheidungsfindung der EU: Sie alle sind nicht statisch, sondern verändern sich im Zeitverlauf. Die Kontroverse über die europäische Integration lässt sich mittels zweier grundlegender Dimensionen beschreiben (Hooghe/Marks in diesem Band): einer ideologischen, die die klassische Teilung zwischen Links und Rechts oder Sozialdemokratie und Marktliberalismus abbildet, und einer speziell europäischen im Spannungsfeld zwischen Nationalismus und Supranationalismus, die im Wesentlichen die Frage betrifft, inwieweit nationale Souveränität auf die europäische Ebene übertragen werden kann oder sollte.

Hooghe und Marks führen aus, dass europäische Politik zum großen Teil aus den Wechselwirkungen dieser beiden politischen Großprojekte zur Institutionenreform resultiert, um die sich auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene breite Unterstützerkoalitionen gebildet haben. Diese Projekte stehen einander hinsichtlich der beiden genannten Dimensionen diametral gegenüber. Auf der einen Seite steht das »neoliberale Projekt«, das eine europaweite Markt-

integration verfolgt, aber gleichzeitig versucht, den Markt gegen politische Eingriffe abzuschirmen. Dies soll durch Widerstand gegen die Schaffung eines einheitlichen politischen Systems und durch die Ablehnung von Maßnahmen zur positiven Marktregulierung erreicht werden. Das neoliberale Projekt setzt sich für die Beibehaltung nationaler Souveränität ein. Dadurch sollen Entscheidungsbefugnisse dezentralisiert bleiben und zwischen den nationalen Regierungen ein Wettbewerb um günstige ordnungspolitische Rahmenbedingungen in Gang gesetzt werden. Auf der anderen Seite steht das »Projekt des regulierten Kapitalismus«, das Marktintegration durch positive Regelungen, die den Markt verbessern und fördern sollen, flankiert sehen möchte. Die europäische Governance soll dadurch eine sozialdemokratische Prägung erhalten. Dieses Projekt fordert europäische Regelungen zur Bereitstellung öffentlicher Güter, um die Funktionsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu stärken und ihre Wettbewerbsfähigkeit basierend auf Qualität, Produktivität und Technologie zu verbessern. Gefordert wird auch eine Erhöhung der Regelungsdichte auf europäischer Ebene hinsichtlich verschiedener Arten der Partnerschaft – einschließlich des Sozialen Dialogs zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen – sowie der sozialen Solidarität, damit Einkommensschwächere im Marktwettbewerb bessere Chancen haben (Hooghe/Marks in diesem Band).¹

Die Zusammensetzung der beiden konkurrierenden Koalitionen verändert sich mit der Zeit. Sozialdemokratische Parteien, einige christdemokratische Parteien sowie nationale und europäische Gewerkschaften befürworten eher das Projekt des regulierten Kapitalismus. Umgekehrt setzen sich liberale und viele konservative Parteien, Kapitaleigner, multinationale Unternehmen sowie nationale und europäische Arbeitgeberorganisationen in der Regel für das neoliberale Projekt ein. Weniger eindeutig ist die Position der supranationalen Akteure: So unterstützte die EU-Kommission unter Präsident Delors auch gegen internen Widerstand den regulierten Kapitalismus, während die Barroso-Kommission liberaler orientiert ist. In ähnlicher Weise hängt die politische Ausrichtung des EU-Ministerrates von der politischen Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten ab. Auch die des Europäischen Parlaments verändert sich mit dessen parteipolitischer Zusammensetzung. Der EuGH hat beim Voranbringen von Regelungen zur negativen wie zur positiven Integration häufig eine Schlüsselrolle innegehabt. Daraus folgt, dass sowohl die Stärke der beiden Koalitionen als auch die Ergebnisse ihrer Auseinandersetzungen variieren.

Die tatsächlichen Ergebnisse hängen zum großen Teil von der Zusammensetzung der Koalitionen und ihren jeweiligen Machtressourcen ab. Doch es gibt

1 Dies sind die zwei in Europa wichtigsten Projekte, aber natürlich nicht die einzigen. So sind in einigen Ländern politische Akteure des linken Flügels gegen die Vertiefung des Binnenmarktes.

noch weitere Einflussfaktoren. Der erste ist institutioneller Art: Negative Integration ist in den europäischen Verträgen von Anfang an institutionalisiert worden. Durch Interventionen der Kommission gegen Vertragsverletzungen sowie durch Entscheidungen des EuGH (Scharpf 1996: 15) ist sie ständig ausgebaut worden. Positive Integration hängt dagegen davon ab, ob sich die nationalen Regierungen im Ministerrat einigen können. In diesem Prozess intergouvernementaler Entscheidungsfindung sind etliche Hindernisse zu überwinden (ebd.). Dies gilt umso mehr, als in vielen Bereichen positiver Integration einstimmig entschieden werden muss. Negative Integration wird somit, institutionell betrachtet, weniger stark behindert als positive Integration.

Der zweite Faktor ist die Heterogenität europäischer Staaten in Bezug auf ihre Institutionen, Traditionen und Interessen. Dies betrifft insbesondere ihre Sozialsysteme, die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Regulierung des Arbeitsmarktes sowie andere Bereiche positiver Regulierung. Diese Heterogenität stärkt den Wunsch, in den genannten Bereichen die nationale Souveränität zu bewahren und erschwert folglich eine Einigung auf Elemente positiver Integration (Scharpf 1996, 2002). Mit den Erweiterungsrounds der Jahre 2004 und 2007 haben die Anzahl der Mitgliedstaaten und die institutionelle Vielfalt innerhalb der EU deutlich zugenommen. Die Heterogenität der EU ist dadurch drastisch gestiegen, was die Chance für Maßnahmen positiver Integration weiter verkompliziert.

Die folgenden Abschnitte diskutieren die Entwicklung der Arbeitsmarktregulierung auf europäischer Ebene, die politischen Prozesse, die ihr zugrunde liegen, sowie die Bedeutung institutioneller Heterogenität. Es wird gezeigt, dass die Arbeitsmarktregulierung als Beispiel für einander zuwiderlaufende Projekte angesehen werden kann, die von Koalitionen mit gegensätzlichen Zielen verfolgt werden.

3 Auf dem Weg zu einem europäischen Arbeitsmarkt?

3.1 Regulierung des europäischen Arbeitsmarktes

Wie bereits betont, stand von Anfang an die Wirtschaftsintegration im Zentrum der europäischen Einigung. Sie ist seither in hohem Tempo fortgeschritten: Mit dem Binnenmarkt wurden weite Teile nationaler Souveränität auf die europäische Ebene übertragen. Begleitet wurde die Schaffung eines einheitlichen Marktes durch ein umfassendes System wirtschafts- und finanzpolitischer Regeln und Auflagen. Auf dem Arbeitsmarkt sieht die Situation allerdings anders aus. Durch die starke Betonung der Wirtschaftsintegration überließen die Römi-

schen Verträge (1957) nicht nur die Sozialpolitik, sondern auch die Regulierung des Arbeitsmarktes im Wesentlichen den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wurde die Verabschiedung von Sozialrichtlinien durch den Zwang zur Einstimmigkeit erschwert. Jene gemeinschaftlichen Kompetenzen, die in der Sozialpolitik bestanden, zielten darauf ab, den Aufbau des Gemeinsamen Marktes zu erleichtern. Sie beschränkten sich daher weitgehend auf die Freizügigkeit sowie die Gleichbehandlung und gleiche Bezahlung von Arbeitnehmern. So waren die ersten vier Sozialrichtlinien der Freizügigkeit von Arbeitnehmern gewidmet.²

Mit der Zeit hat sich dieses Bild jedoch erheblich verändert (Falkner et al. 2005; Goetschy 2006). Die sozialpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft sind schrittweise erweitert worden. Entscheidungen des Ministerrates sowie die kreative und umfassende Auslegung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch den EuGH in den Siebzigerjahren weitete die Gemeinschaftskompetenzen auf andere Gebiete aus, insbesondere auf den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz, die ursprünglich nicht in den Römischen Verträgen enthalten waren. Gleichwohl war die europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik stets eng mit den Anforderungen des Gemeinsamen Marktes verbunden. Durch die proaktive Rolle der Kommission im Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurden die Kompetenzen der EG – wiederum hauptsächlich in den Bereichen Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit – 1986 nochmals erweitert und zum Gegenstand qualifizierter Mehrheitsentscheidungen gemacht. Darüber hinaus wurde die Legitimität der Richtlinien erhöht, indem die Sozialpartner eng in deren Ausgestaltung eingebunden wurden. Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit wurden so zu den wichtigsten sozialpolitischen Kompetenzfeldern der Gemeinschaft. Zwischen 1978 und 2006 sind in diesem Bereich nicht weniger als 38 Richtlinien verabschiedet worden.

Ein weiterer Meilenstein auf dem Weg zur sozialen Integration war 1992 der Vertrag von Maastricht, eine der wichtigsten Errungenschaften der Delors-Kommission. In der vorangegangenen Periode waren Sozialvorschriften vor allem als Mittel zum Aufbau des Gemeinsamen Marktes angesehen worden: Sie sollten grenzüberschreitende Mobilität fördern oder gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen. Delors hingegen befürwortete den regulierten Kapitalismus und genoss dabei die Unterstützung der sozialdemokratischen Parteien, einiger christdemokratischer Politiker – unter denen der deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl der wichtigste war – sowie der meisten Gewerkschaften (Hooghe/Marks in diesem Band). Delors vertrat die Ansicht, dass das geeinte Europa eine stärkere soziale Dimension benötige, um die Akzeptanz der Wirtschaftsintegration in der europäischen Öffentlichkeit sicherzustellen und ihre nachteiligen

2 Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 73/360/EWG und 75/34/EWG.

Folgen auszugleichen. Diese Position erfuhr jedoch starken Widerstand seitens der neoliberalen Koalition, die – angeführt von der konservativen britischen Regierung – auch Teile der Kommission selbst einschloss.

Das Ergebnis war eine geschickt aufgebaute, doch gewissermaßen paradoxe Strategie (Goetschy 2006: 53–55). Zwar eröffnete die Kommission tatsächlich neue Möglichkeiten für die Verabschiedung europäischer Sozialvorschriften, indem sie sicherstellte, dass der Vertrag von Maastricht um das beigefügte Abkommen über die Sozialpolitik erweitert wurde. Gleichzeitig akzeptierte sie, dass Großbritannien ein Opt-out erhielt. Das Abkommen über die Sozialpolitik vergrößerte den Kompetenzbereich der Gemeinschaft und weitete die qualifizierte Mehrheit aus. Es entsprach somit den Anliegen der Befürworter des regulierten Kapitalismus. Zugleich beschränkte der Maastrichter Vertrag jedoch die Möglichkeiten, weitere Sozialrichtlinien zu verabschieden und orientierte sich damit eher an den Forderungen der neoliberalen Koalition. Einige Themen – die wichtigsten waren Löhne, das Streik- und das Koalitionsrecht – wurden explizit als nicht in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft fallend definiert. Noch wichtiger war aber die Einführung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit durch den Maastrichter Vertrag, denn hierdurch wurde die institutionelle Heterogenität der Nationalstaaten formal anerkannt. Seither haben Mitgliedstaaten und der Europäische Dachverband der Industrie- und Arbeitgeberverbände BusinessEurope (früher UNICE) ihre Ablehnung weiterer gemeinschaftlicher sozialer Maßnahmen regelmäßig mit dem Subsidiaritätsprinzip begründet (ebd.).

Im Vertrag von Maastricht wurde eine weitere wichtige Neuerung festgeschrieben: Das Abkommen über die Sozialpolitik stärkt die Rolle der europäischen Sozialpartner mittels des sogenannten Sozialen Dialogs. Mit Verabschiedung des Abkommens haben die europäischen Sozialpartner die Kompetenz erlangt, den europäischen Arbeitsmarkt im Prinzip regelnd mitzugestalten. Sie haben das Recht, Rahmenvereinbarungen auszuhandeln und gemeinsam von der Kommission zu fordern, dass diese in Richtlinien umgewandelt und somit formell Bestandteil europäischen Rechts werden. Außerdem können sie sogenannte autonome Rahmenvereinbarungen treffen, deren Durchsetzung sie – mithilfe ihrer nationalen Mitgliedsorganisationen – eigenverantwortlich verfolgen.

Der europäische Soziale Dialog hat bis zum heutigen Tag die hohen Erwartungen nicht erfüllt, die in den frühen Neunzigerjahren in ihn gesetzt wurden (siehe Schäfer/Streck in diesem Band). Dies ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) – im Einklang mit dem Projekt des regulierten Kapitalismus – die Weiterentwicklung der europäischen Arbeitsmarktregulierung unterstützt, während der wichtigste Arbeitgeberverband – in Übereinstimmung mit dem neoliberalen Projekt – die Grund-

haltung vertritt, dass es diesbezüglich keiner weiteren Regelungen bedarf und die europäische Integration stattdessen ihren Schwerpunkt in der wirtschaftlichen Integration haben soll. Darüber hinaus verfügen Arbeitgeber und Unternehmen, wie Schäfer und Streeck (in diesem Band) erörtern, über andere Kanäle als den Sozialen Dialog, um europäische Politik zu beeinflussen. Die Gewerkschaften haben weniger Möglichkeiten, auf europäischer Ebene tätig zu sein, und sind daher stärker vom Sozialen Dialog abhängig. Ihre Macht reicht jedoch nicht aus, um widerstrebende Arbeitgeber zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen zu drängen.

Die wechselnden Positionen der Kommission sind ein weiterer Erklärungsfaktor für den mangelnden Erfolg des Sozialen Dialogs. Während die stärker sozialdemokratisch orientierten Kommissionen der Neunzigerjahre bis zu einem gewissen Grad das »Drohpotenzial einer Richtlinie« nutzten, um Arbeitgeber zur Veränderung ihrer Position zu bewegen und einen ergiebigeren Sozialen Dialog sicherzustellen, war in der jüngeren Vergangenheit unter der liberal ausgerichteten Kommission der Abschluss von Vereinbarungen ausschließlich Sache der Sozialpartner.³ Folglich ist die tatsächliche Fähigkeit der europäischen Sozialpartner, den Markt korporatistisch zu regulieren, gering ausgeprägt, und der Einfluss der Unternehmen auf die europäische Politik bleibt größer als der der Arbeitnehmer.

Indem der EuGH Teile der Vertragstexte weit ausgelegt hat (Scharpf 2007), trug er dazu bei, den Anwendungsbereich europaweiter sozialpolitischer Regelungen auszudehnen. Diese sind weitgehend auf die »traditionellen« Themen Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Gleichberechtigung beschränkt, umfassen aber auch den Zugang zur Gesundheitsfürsorge und die Übertragbarkeit von Ansprüchen aus Sozialleistungen (siehe hierzu Martinsen 2005). Möglicherweise gewinnt zukünftig die Rolle des EuGH bei der Entwicklung der positiven Integration an Bedeutung: Die Mitglieder der EU (mit Ausnahme von Großbritannien und Polen) haben sich darauf geeinigt, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union im EU-Reformvertrag rechtsverbindlich zu erklären, wodurch diese Rechte vor dem EuGH einklagbar sind. Wie der EuGH die Charta interpretieren wird, bleibt abzuwarten.

³ Diese Position der Arbeitgeber beeinflusst ebenso einige Initiativen der Kommission. So schlug die Kommission in ihrer Sozialpolitischen Agenda 2006–2010 vor, einen optionalen europäischen Rahmen für transnationale Tarifverhandlungen entweder auf Ebene der (multinationalen) Unternehmen oder europaweit auf Branchenebene zu entwickeln (Keune/Warneck 2006). Während der EGB nach anfänglicher Skepsis die Initiative befürwortete, lehnten die europäischen Arbeitgeber sie ab. Sie taten dies nicht, weil sie keinen Nutzen in transnationalen Tarifverhandlungen sehen, sondern weil sie in dieser Angelegenheit keine Regelungen seitens der EU wünschen. Die Initiative der Kommission wurde infolgedessen entschärft, der betreffende Rahmen ist nicht entwickelt worden.

Trotz zahlreicher Neuerungen durch den Vertrag von Maastricht, die im Prinzip die Möglichkeiten der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Regulierung auf europäischer Ebene verbessern, bleibt derzeit festzuhalten, dass die europäische Integration in diesem Bereich von etlichen Faktoren behindert wird. Erstens, der Vertrag hat zentrale sozialpolitischen Themen aus dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft ausgeschlossen und formal das Subsidiaritätsprinzip eingeführt. Dies beschränkt die Anwendungsbereiche europaweiter Regelungen und unterstreicht den Vorrang nationaler Regelungen. Zweitens, einige der Hauptakteure – insbesondere die Europäischen Arbeitgeber und die Barroso-Kommission – stehen einer weiteren europaweiten Regulierung im Bereich Arbeitsmarkt und Soziales zögernd oder ablehnend gegenüber. Den Befürwortern des regulierten Kapitalismus ist es bisher nicht gelungen, ihre Position durchzusetzen und die neu geschaffenen Möglichkeiten zu nutzen. Dementsprechend läutete der Vertrag von Maastricht auch keine neue Ära ein, in der die Verabschiedung von Sozialrichtlinien beschleunigt worden wäre oder die diesen Richtlinien unterliegenden Themenbereiche deutlich erweitert worden wären. Bis zum Jahre 2006 wurden insgesamt 78 Richtlinien zur Sozialpolitik verabschiedet. Davon stammen 35 aus dem Zeitraum vor 1992, die übrigen 43 wurden danach verabschiedet. Schwerer wiegt jedoch, dass die »traditionellen« Themen wie Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit, Freizügigkeit von Arbeitskräften, Gleichstellung der Geschlechter sowie Nichtdiskriminierung der Gegenstand von 57 (oder drei Vierteln) dieser Richtlinien sind.

Obgleich also seit den Sechzigerjahren eine Reihe von Richtlinien zu arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Themen verabschiedet worden ist, bleiben diese Regelungen fragmentarisch, ergänzen weitgehend bestehende nationale Regelungen und stellen kein zusammenhängendes oder umfassendes Sozial- oder Arbeitsmarktmodell dar (Goetschy 2006; Keune im Erscheinen). Dies steht im Gegensatz zur umfassenden, die europäische Einigung dominierenden wirtschaftlichen Integration. Die Anforderungen, denen sich die neuen Mitgliedstaaten vor ihrem EU-Beitritt im Jahre 2004 gegenübersehen, veranschaulichen diesen Kontrast: Während des Beitrittsprozesses befasste sich nur eines der 29 thematisch abgegrenzten Kapitel, die zusammen die jährlich erstellten Regelmäßigen Berichte der Kommission über den »Fortschritt« der damaligen Kandidatenländer auf dem Weg zum Beitritt bildeten, mit Fragen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Eigene Kapitel gab es hingegen zu Fragen der Steuerpolitik, Währungspolitik, Wettbewerbspolitik, Verkehrspolitik, zum Gesellschaftsrecht, zur Freizügigkeit von Gütern etc.

Neben den in diesem Abschnitt diskutierten »harten« europäischen Regelungen sind seit den späten Neunzigerjahren »weichere« Arten der Governance eingeführt worden, insbesondere die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS).

3.2 Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Die EBS entstand vor dem Hintergrund weitverbreiteter Arbeitslosigkeit während der Neunzigerjahre und großer Unsicherheit, wie mit diesem Problem umzugehen sei. Die mangelnde Aufmerksamkeit der EU gegenüber dem Thema Arbeitslosigkeit stand in den Augen der Befürworter des regulierten Kapitalismus wie auch weiter Teile der Öffentlichkeit in einem immer stärker werdenden Kontrast zur Energie, die sie für die wirtschaftliche Integration – einschließlich der Schritte zur Währungsunion – aufwandte. Infolgedessen schloss sich auf europäischer Ebene eine Koalition zusammen, die sich für eine aktivere Rolle der EU in der Beschäftigungspolitik aussprach. Sie bestand aus Akteuren innerhalb der Kommission, des Europäischen Parlaments und der Regierungen verschiedener Mitgliedstaaten. Hierzu gehörten insbesondere erst kurz zuvor beigetretene Länder wie Schweden, aber auch neu gewählte Mitte-Links-Regierungen wie die Regierung Blair in Großbritannien und die Regierung Jospin in Frankreich (Zeitlin 2007; siehe auch Mailand 2006). Dieser Druck führte dazu, dass in den Vertrag von Amsterdam (1997) ein Kapitel zum Thema Beschäftigung aufgenommen wurde. Des Weiteren fand im Jahr der Einführung der EBS ein außerordentliches Treffen des Europäischen Rates zum Thema Beschäftigung (der sogenannte Job-Gipfel) in Luxemburg statt.

Da sie zur neuen, weichen Art der Governance gehört, setzt die EBS keine Regeln und Bestimmungen auf nationaler Ebene durch. Stattdessen ist der Europäische Rat verpflichtet, regelmäßig eine Reihe gemeinsamer Ziele, Leitlinien und Indikatoren zur Durchführungskontrolle zu verabschieden. Diese basieren auf Vorschlägen der Kommission und bieten die Möglichkeit, an einzelne Mitgliedstaaten Empfehlungen auszusprechen. Darauf aufbauend müssen die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne entwickeln, in denen sie darlegen, wie sie die Leitlinien umsetzen werden. Somit bleiben die tatsächlichen politischen Entscheidungen den nationalen Regierungen überlassen, eine Anpassung an die Leitlinien der EBS erfolgt freiwillig. Aus der EBS ist die Offene Methode der Koordinierung (OMK) hervorgegangen, ein mehrstufiger Prozess aus Benchmarking, multilateraler Kontrolle, wechselseitiger Bewertung der Mitgliedstaaten, Informationsaustausch, Kooperation und Beratung.⁴ Die OMK wurde später auch in anderen Bereichen eingeführt, beispielsweise der sozialen Eingliederung, Gesundheitsfürsorge, Bildung und Ausbildung sowie Renten. Im Rahmen der EBS ist sie jedoch am weitesten entwickelt.

4 Einen allgemeinen Überblick über die EBS geben beispielsweise Mailand (2006), Watt (2004) und Casey (2004). Detaillierter auf die OMK in der Beschäftigungspolitik gehen Zeitlin et al. (2005), Schüttpelz (2004), Jacobsson (2004) und Zeitlin (2007) ein.

Als neue Form europäischer Governance soll die OMK einen Mittelweg zwischen europäischer Integration und tief verwurzelter, berechtigter nationaler Vielfalt finden. Hierzu fördert sie die Konvergenz von Zielen, Ergebnissen und politischen Grundrichtungen, jedoch nicht die von speziellen Programmen, Regelungen oder Institutionen (Zeitlin 2005: 448). Ebenso ist

die OMK als eine vielversprechende Methode zur Förderung experimentellen Lernens und beratungsbasierter Problemlösung gefeiert worden: Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, systematisch und fortlaufend Informationen miteinander zu teilen, sich untereinander zu vergleichen und laufende politische Maßnahmen im Vergleich zu ihren relativen Ergebnissen neu zu bewerten. (Zeitlin 2005: 448)

Außerdem soll durch die OMK ein weites Spektrum an Akteuren eingebunden und somit die Legitimität und Effektivität der Prozesse erhöht werden. Darüber hinaus betrachtet die Kommission die EBS und die OMK als Mittel, die der Debatte über die Beschäftigungspolitik in Europa Rahmen und Struktur geben: Sie veröffentlicht Konzepte, vergleicht die Ergebnisse der verschiedenen Mitgliedstaaten miteinander und ermittelt »Best Practices« (Keune/Jepsen 2007). Aus dieser Perspektive ist die EBS ein Instrument zur Verbreitung eines kognitiven Modells, das darauf abzielt, die Überzeugungen und Erwartungen nationaler Akteure zu verändern (Schüttpelz 2004).

In den Fragen, inwieweit die EBS ihre Ziele erreicht und wie hoch ihr Einfluss auf nationale Politiken und Prozesse der Politikgestaltung tatsächlich ist, gehen die Meinungen auseinander. Dies liegt nicht zuletzt an der Schwierigkeit, hierfür geeignete Untersuchungsmethoden zu finden. So könnte man den Einfluss der OMK in ihre diskursiven, materiellen und verfahrensmäßigen Effekte aufgliedern. Was den diskursiven Einfluss der Kommission mittels der EBS betrifft, so hat sie seither durchaus erfolgreich neue beschäftigungspolitische Konzepte und Ziele verbreitet, auf nationaler Ebene bis zu einem gewissen Grad kognitive Veränderungen bewirkt und einen Handlungsrahmen für die nationale Politik geschaffen (Jacobsson 2004; Keune/Jepsen 2007; López-Santana 2006; Zeitlin 2007). Dieser Einfluss ist auch in den neuen Mitgliedstaaten erkennbar, die den Diskurs sowie die Struktur und die Ziele der EBS weitgehend in ihren jeweiligen beschäftigungspolitischen Rahmen integriert haben (Keune im Erscheinen; Ferge/Juhász 2004; Mailand 2005). Es gibt jedoch Anzeichen dafür, dass sich diese Veränderungen oft auf jene Eliten beschränken, die direkt in die OMK-Abläufe eingebunden sind, und dass die EBS in der öffentlichen Debatte so gut wie keinen Raum einnimmt (de la Porte/Nanz 2004; Mailand 2006).

Die materiellen und verfahrensbezogenen Effekte der EBS werden in der Literatur kontrovers diskutiert und bewertet. Zeitlin führt aus, es gebe

in offiziellen Berichten und in Interviews Belege dafür, dass die Ziele, Leitlinien und Empfehlungen der OMK zu Veränderungen in speziellen Bereichen nationaler Politik (Politikwechsel) beigetragen haben, beispielsweise in den Bereichen Aktivierung/Vorbeugung, Steuervergünstigungen, aktives Altern/lebenslanges Lernen, Gleichstellung der Geschlechter, Kinderbetreuung, Sozialfürsorge und Rentenreform. (Zeitlin 2007: 5)

Ebenso sieht er einen positiven Einfluss auf verfahrensbezogene Änderungen in der Governance und bei Vereinbarungen in der Politikgestaltung. Diese umfassen eine bessere horizontale Koordination und ressortübergreifende Integration voneinander abhängiger Politikbereiche, verbesserte vertikale Koordination zwischen verschiedenen Regierungsebenen sowie den Ausbau von Kapazitäten für Steuerung und Statistik. Hierzu zählen auch die verstärkte Konsultation und Einbindung nicht staatlicher Akteure sowie die Entwicklung horizontaler oder diagonalen Netzwerke zur Teilhabe nicht staatlicher und subnationaler Akteure an der Gestaltung europäischer Politik (Zeitlin 2007: 5).

Wesentlich nüchterner argumentiert Mailand, die Auswirkungen der EBS seien generell schwach, aber differenziert: »die EBS hat nur in beschränktem Maße einen direkten Einfluss auf die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten und dieser unterscheidet sich von Land zu Land« (Mailand 2006: 174). Der Einfluss der EBS wird unter anderem durch das Ausmaß bedingt, in dem die nationale Beschäftigungspolitik bereits mit den europäischen Anforderungen übereinstimmt und in dem ein nationaler Konsens über die Grundzüge der Beschäftigungspolitik besteht. Auch die Stärke des Euroskeptizismus, die Ergebnisse auf dem Arbeitsmarkt sowie die wirtschaftliche Abhängigkeit von der EU bestimmen die Wirkung der EBS (Mailand 2006). Laut einer Reihe von Autoren bleibt darüber hinaus die Teilhabe der Sozialpartner und anderer nicht staatlicher Akteure an der OMK im Bereich Beschäftigung schwach. Die Dynamik, die sie entfaltet, folgt eher einem Top-down- als einem Bottom-up-Verlauf (de la Porte/Nanz 2004; Mailand 2006; de la Porte/Pochet 2004).

Obleich in der Literatur kein Konsens herrscht, ob die EBS als Erfolg oder Misserfolg zu werten ist, scheint in diesem Punkt zurzeit die Skepsis zu überwiegen. Überdies ist fraglich, inwieweit die EBS als Beispiel positiver Integration angesehen werden kann. Denn obwohl Vollbeschäftigung offiziell zu ihren Zielen gehört, hat das von ihr geförderte kognitive Modell von Anfang an die Probleme auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes betont, statt eine umfassende Vollbeschäftigungsstrategie zu begründen. Ziel der EBS ist es, die Flexibilität, Beschäftigungsfähigkeit und Aktivierung der Arbeitskräfte zu steigern. Dahinter steht die Überzeugung, dass Probleme auf dem Arbeitsmarkt weitgehend durch die individuellen Eigenschaften der Erwerbslosen verursacht werden (Watt 2004). In diesem Sinne kann man die EBS als einen Ansatz verstehen, der sich

eher auf die Hindernisse konzentriert, die einem reibungslosen Funktionieren der Märkte im Wege stehen, als darauf, Marktregeln zu formulieren.

Dennoch ist die EBS nicht statisch. Sie verändert sich im Zeitablauf, in Abhängigkeit von den Auseinandersetzungen zwischen den Mitgliedstaaten im Beschäftigungsausschuss des Rates (EMCO) und von den Initiativen der Kommission. Innerhalb des Beschäftigungsausschusses versuchen eine »Koalition der Minimalisten« und eine »Koalition der Regulierer«, Einfluss auf den Charakter und die Verfahren der EBS auszuüben. Dies geschieht in weitgehender Übereinstimmung mit den von Hooghe und Marks identifizierten Koalitionen (Mailand 2006).⁵ Die Minimalisten streben danach, den Arbeitsmarkt so wenig wie möglich zu regulieren und die beschäftigungspolitischen Leitlinien zu vereinfachen. Sie stellen eher die Quantität als die Qualität der Beschäftigung in den Mittelpunkt. Dagegen stehen die Maximalisten einer ausgedehnten Regulierung des Arbeitsmarktes offener gegenüber und messen außerdem der Arbeitsplatzqualität einen höheren Stellenwert bei (ebd.).

Auch die Kommission versucht, die EBS immer wieder umzuformen. Seit 2006 ist »Flexicurity« als zentrales Konzept der Beschäftigungspolitik entstanden. Der Flexicurity-Ansatz bildet inzwischen den Schwerpunkt der Beschäftigungsdebatte auf europäischer Ebene und innerhalb der EBS. Die Kommission treibt den Ansatz als innovatives Konzept zur Arbeitsmarktreform voran und hat dies im Jahre 2007 in einer Mitteilung ausgeführt (CEC 2007). Darin wird Flexicurity als integrierte Strategie definiert, die gleichzeitig Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt erhöhen soll. Sie soll sowohl Arbeitnehmern als auch Arbeitgebern nützen und ihre Interessen in Einklang bringen. Flexicurity soll vor allem die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitskräften an Veränderungen in der globalen Wirtschaft verbessern. Außerdem soll auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes die Trennung zwischen gut geschützten Insidern und an den Rand gedrängten Outsidern abgeschwächt werden. Der Flexicurity-Ansatz der Kommission besteht aus folgenden Komponenten (CEC 2007: 6):

- flexible und verlässliche Vertragsvereinbarungen,
- umfassende Strategien zum lebenslangen Lernen,
- effektive, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen,
- moderne Systeme zur sozialen Sicherung.

⁵ Zwar verändert sich die Zusammensetzung dieser Koalitionen im Zeitablauf geringfügig, doch gruppiert sich die Koalition der Minimalisten im Wesentlichen um Großbritannien, Irland, Dänemark, die Niederlande, Schweden und Polen. Die Koalition der Regulierer ist kleiner und umfasst Belgien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Ungarn, Slowenien, Zypern und die Generaldirektion der EU-Kommission für Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit (Mailand 2006).

Die Analyse von Dokumenten der Kommission und von Politikempfehlungen zur Flexibilität und Sicherheit des Arbeitsmarktes zeigt, was die Kommission konkret unter zunehmender Flexibilität versteht: niedrigere Schwellen beim Kündigungsschutz sowie nicht standardisierte Arbeitsverträge als Regelfall. Sicherheit wird als die Möglichkeit verstanden, zu jedem Zeitpunkt des Arbeitslebens eine Beschäftigung zu finden sowie in einem sich schnell ändernden wirtschaftlichen Umfeld Aussichten auf berufliche Entwicklung zu haben (Keune 2008; Keune/Jepsen 2007). Beschäftigungssicherheit sollte demnach durch lebenslanges Lernen und aktive Arbeitsmarktpolitik gefördert werden. Im Hinblick auf die Sozialsysteme äußert sich die Kommission vage und mehrdeutig. Sie argumentiert zwar, dass im Falle von Arbeitslosigkeit gute Sozialleistungssysteme erforderlich sind, um negative Einkommenskonsequenzen während der Übergangszeit von einem Arbeitsplatz zum anderen auszugleichen. Gleichzeitig führt sie jedoch aus, dass Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit die Intensität der Arbeitsplatzsuche negativ beeinflussen und die finanzielle Attraktivität einer angebotenen Arbeitsstelle reduzieren können. Wann immer die Kommission spezielle Empfehlungen zu diesem Thema ausspricht, richten sich diese auf die Einschränkung von Sozialleistungen (Keune 2008).

Obgleich also Flexicurity als ausgewogener Ansatz dargestellt wird, der die von den Arbeitgebern benötigte Flexibilität schafft und gleichzeitig den Arbeitnehmern Sicherheit bietet, zeigt eine Überprüfung der Position der Kommission, dass bei ihrer Auslegung des Begriffs die Flexibilität wichtiger ist als Sicherheit, wirtschaftlichen Belangen Vorrang vor sozialen Zielen eingeräumt wird und Arbeitgeberinteressen wichtiger als die von Arbeitnehmern sind (Keune/Jepsen 2007). Hier zeigt sich auch eine veränderte Einstellung der Kommission zum Thema Heterogenität: Während sie in der Vergangenheit die Probleme auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung rückte, sieht sie nun fest etablierte nationale Institutionen wie den Kündigungsschutz und Standardverträge als Hindernisse an, die dem reibungslosen Funktionieren des Marktes im Wege stehen. Wie auch Höpner und Schäfer (in diesem Band) erörtern, strebt die Kommission nun eine Konvergenz zum Marktkapitalismus an, indem sie auf eine Transformation einiger Schlüsselinstitutionen des Arbeitsmarktes im organisierten Kapitalismus abzielt.

Es überrascht nicht, dass die Sichtweise der Kommission sowohl Befürworter als auch Gegner hat.⁶ Zwar verabschiedete der Europäische Rat eine Reihe von Flexicurity-Grundsätzen, die von der Kommission vorgeschlagen worden waren. Er änderte jedoch einige Punkte des Kommissionsentwurfs und legte die Einführung von stabiler und rechtlich sicherer Beschäftigung als ein Hauptziel

⁶ Eine detaillierte Analyse dieser Debatte findet sich in Keune (2008).

fest (Council of the European Union 2007): »Die Mitgliedstaaten werden darum gebeten, typische Beschäftigungsverhältnisse in Übereinstimmung mit ihren nationalen Gepflogenheiten zu stärken und deren Umgehung durch atypische Beschäftigungsverhältnisse zu begrenzen.«⁷ Dies weicht deutlich von der Haltung der Kommission ab, die Flexibilität betont.

Das Europäische Parlament hat eine umfassende Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission ausgearbeitet, in der es zu einer Reihe von Punkten eine Gegenposition bezieht (European Parliament 2007). Das EP macht deutlich, dass die Sichtweise der Kommission einseitig und zu stark auf Flexibilität ausgerichtet ist, und spricht sich für die Förderung von Beschäftigungssicherheit, aber auch für die Verbesserung der Arbeitsplatzsicherheit sowie für die Beibehaltung des traditionellen Modells unbefristeter Arbeitsverträge aus. Flexibilität sollte demnach angestrebt werden mittels verbesserter Bildung, verstärkter Durchführung von Ausbildungs- und Weiterbildungsprogrammen, Maßnahmen gegen Diskriminierung, dem Abbau von Mobilitätshindernissen sowie durch Fördermaßnahmen während Übergangsphasen (ebd.).

Was die Sozialpartner anbetrifft, entspricht die Haltung von BusinessEurope, der größten europäischen Arbeitgeberorganisation, weitgehend der der Kommission. Flexicurity sollte aus Sicht der Arbeitgeber aus einem flexiblen Arbeitsrecht und einer Vielzahl von Vertragsarten bestehen, aus einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und lebenslangem Lernen. Die Sozialleistungssysteme bei Arbeitslosigkeit sollten so gestaltet sein, dass sie Phasen der Arbeitslosigkeit auf ein Minimum reduzieren. Der EGB hingegen widerspricht der Sichtweise der Kommission und argumentiert, dass die europäischen Unternehmen bereits von einer hohen Anpassungsfähigkeit und Flexibilität profitierten und dass das Beschäftigungsniveau steige (ETUC 2007). Die vom EGB identifizierten Kernthemen sind die Verbreitung unsicherer Beschäftigungsverhältnisse, übermäßige Flexibilität sowie die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität. Die Gewerkschaften setzen sich dafür ein, dass Arbeitsplatzsicherheit um Beschäftigungssicherheit ergänzt wird, dass unbefristete Arbeitsverträge zum Regelfall werden und der rechtliche Status atypisch beschäftigter Arbeitnehmer verbessert wird. Hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen befürwortet der EGB, Sozialleistungen auf hohem Niveau anzubieten und mit aktiver Arbeitsmarktpolitik, einschließlich Weiterbildung, zu kombinieren und jene Gruppen in die soziale Sicherung einzubeziehen, die derzeit noch nicht von ihr erfasst sind. Da hohe Sozialleistungen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik den Menschen Sicherheit

7 Abschließende Erklärung des Präsidenten nach dem informellen Treffen der Minister für Arbeit und soziale Angelegenheiten in Berlin, 18.–20. Januar 2007, siehe <www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/January/0119BMAS1.html>.

geben, so die Argumentation des EGB, korreliert dies positiv mit ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt.

An diesen unterschiedlichen Positionen zur Ausgestaltung von Flexicurity zeigt sich, dass neben den harten Regelungen jetzt auch weiche Zielvereinbarungen zum Gegenstand politischer Konflikte geworden sind. Diese werden von Koalitionen und Projekten ausgetragen, die sich für konkurrierende Kapitalismus- und Arbeitsmarktmodelle einsetzen. Dies unterstreicht die in den letzten Jahren gewachsene Bedeutung weicher Regelungen. Obwohl weiche Regelungen von den Mitgliedstaaten im Prinzip nicht mehr verlangen als die Beteiligung an den jeweiligen Prozessen, schaffen sie doch eine Plattform, um Vorstellungen und Interessen zu verfolgen.

4 Die Europäisierung der nationalen Arbeitsmärkte

In diesem Abschnitt steht die Frage im Mittelpunkt, wie sich die europäische Integration auf die nationalen Arbeitsmärkte und ihre Beziehungen untereinander auswirkt. Vier miteinander verzahnte Themen werden behandelt. Zunächst wird gezeigt, dass die EU-Staaten im Hinblick auf die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes sehr heterogen sind. Dennoch lassen sich einige generelle Trends beobachten, insbesondere Lohnzurückhaltung und die Flexibilisierung von Arbeit. Anschließend werden drei vergleichsweise neue Entwicklungen der europäischen Integration diskutiert, die die nationalen Arbeitsmärkte beeinflussen: die zunehmende Kapitalmobilität als Folge der Vertiefung der wirtschaftlichen Integration und der EU-Erweiterung, die Europäische Währungsunion sowie die Arbeitskräftemigration. Diese drei Entwicklungen haben die Machtbeziehung zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verändert, oft – wenn auch nicht immer – zugunsten des Kapitals. Begünstigen diese Veränderungen den Faktor Kapital, so stärken sie einen Trend zur Lohnzurückhaltung und zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Begünstigen sie den Faktor Arbeit, so schwächen sie diesen Trend ab.

4.1 Die Heterogenität der nationalen Arbeitsmärkte in Europa

Jegliche Diskussion über die Auswirkungen der europäischen Integration auf die nationalen Arbeitsmärkte muss mit der einfachen, aber treffenden Feststellung beginnen, dass die nationalen Arbeitsmärkte innerhalb der EU auch weiterhin höchst heterogen sind. Die Institutionen nationaler Arbeitsmärkte sind das Ergebnis historischer Prozesse, die in verschiedenen (Gruppen von) Ländern un-

terschiedliche institutionelle Gegebenheiten, Überzeugungen und Erwartungen begründet haben (Crouch 1993; Streeck 2001). Große Unterschiede bestehen unter anderem bei der Gewerkschaftsdichte, der Reichweite von Tarifverträgen, der wichtigsten Verhandlungsebene bei Tarifverhandlungen, dem Vorhandensein oder Fehlen eines Mindestlohns und dem Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der für Arbeitsmarktpolitik ausgegeben wird (Tabelle 1). Wichtiger jedoch ist, dass durch die beiden jüngsten Erweiterungsrunden die Heterogenität innerhalb der EU erheblich zugenommen hat (Keune 2006a).

Sie konnte durch Regulierungen des Arbeitsmarktes auf europäischer Ebene bislang nicht beseitigt werden. Ein Grund hierfür ist, dass die Regulierungen durch ihren begrenzten Anwendungsbereich nur eingeschränkt Konvergenzen auf nationaler Ebene bewirken können.⁸ Darüber hinaus haben die bestehenden europäischen Regelungen in den von ihnen abgedeckten Themenfeldern nicht immer homogenisierend gewirkt. Denn bei der Frage, wie und inwieweit nationale Akteure europäische Richtlinien in nationale Regelungen umsetzen, verfügen sie oft über einen beachtlichen Spielraum. Falkner et al. (2005) zeigen in einer Studie über die Umsetzung sechs arbeitsmarktbezogener Richtlinien in der EU-15, dass die Umsetzung oft und durch vielerlei Gründe gescheitert ist. Darüber hinaus sind die Möglichkeiten zur Überwachung des Umsetzungsprozesses und zur Sanktionierung unterentwickelt und oft unwirksam. Die Auswirkungen europäischer Sozialgesetzgebung auf nationale Institutionen variieren ebenfalls, da sie vom unterschiedlichen Grad der Kompatibilität zwischen EU- und nationalen Institutionen wie auch von den unterschiedlichen Reaktionen auf den Anpassungsdruck abhängen (Martinsen 2005). Außerdem ist die Umsetzung europäischer Regelungen in nationale Regelungen manchmal eher ein symbolischer Akt als eine auf die tatsächliche Veränderung nationaler Praktiken gerichtete Maßnahme (Jacoby 2002). Diese Schlussfolgerungen lassen sich in ähnlicher Form auf die NMS übertragen (Falkner/Treib 2007; Leiber 2007; Keune im Erscheinen).

Die nationalen Arbeitsmärkte sind höchst unterschiedlich organisiert, und diese Heterogenität hat mit den jüngsten Erweiterungsrunden weiter zugenommen (Tabelle 1). Das Arbeitnehmerentgelt (Lohn zuzüglich Arbeitgeberanteil

⁸ Damit soll nicht gesagt sein, dass europäische Regelungen keine wichtigen Regelungsbemühungen auf nationaler Ebene auslösen. Ein gutes Beispiel hierfür ist Großbritannien, wo während der vergangenen zehn Jahre die Labour-Regierung wichtige Schritte bei der Re-Regulierung des Arbeitsmarktes unternommen und nach der Thatcher-Ära der Deregulierung Mindeststandards eingeführt hat. Ein wesentlicher Teil dieser Maßnahmen zur Re-Regulierung war durch rechtliche Anforderungen seitens der EU begründet, etwa hinsichtlich der Regulierung der Arbeitszeit, der Informationspflichten von Arbeitgebern, der Rechte im Zusammenhang mit der Behandlung von Arbeitskräften in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und des Elternurlaubs (Dickens/Hall 2006).

Tabelle 1 Heterogene Arbeitsmärkte in der EU-27

	Gewerkschaftsdichte 2004 (%)	Reichweite von Tarifverträgen (%)	Wichtigste Verhandlungsebenen	Mindestlohn	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik 2005 (% BIP)	Arbeitnehmerentgelt 2006 (Euro)	Lohnanteil am BIP 2006 (%)	BIP pro Kopf in KKS 2006 (EU-27=100)	Erwerbstätigenquote 2006 (%)	Befristete Arbeitsverträge 2006 (%)
Bulgarien	-	21-30	Branche/Untern.	Ja	0,7	3.126	44,6	37,1	58,6	6,2
Lettland	16	11-20	Unternehmen	Ja	0,5	7.346	48,7	55,8	66,3	7,1
Rumänien	-	-	Unternehmen	Ja	0,5	7.463	66,0	37,6	58,8	1,8
Litauen	13	11-20	Unternehmen	Ja	0,3	7.762	48,6	57,7	63,6	4,5
Slowakei	31	41-50	Branche/Untern.	Ja	0,6	8.712	42,3	62,7	59,4	5,1
Polen	17	41-50	Unternehmen	Ja	-	9.004	48,7	52,9	54,5	27,3
Estland	12	21-30	Unternehmen	Ja	0,2	10.452	49,5	67,9	68,1	2,7
Tschechien	22	21-30	Unternehmen	Ja	0,5	11.710	52,5	79,3	65,3	8,7
Ungarn	17	31-40	Unternehmen	Ja	0,7	12.562	53,9	65,3	57,3	6,7
Malta	55	51-60	Unternehmen	Ja	-	15.956	50,3	75,5	54,8	3,8
Portugal	17	71-80	Branche	Ja	2,0	19.055	63,3	74,4	67,9	20,6
Slowenien	44	91-100	National/Branche	Ja	-	19.864	61,9	88,8	66,6	17,3
Zypern	53	61-70	Branche	Nein	-	22.440	57,4	93,2	69,6	13,1
Griechenland	20	61-70	National/Branche	Ja	0,5	26.602	57,4	96,9	61,0	10,7
Spanien	16	81-90	Branche/Untern.	Ja	2,1	28.577	54,5	102,4	64,8	34,0
Italien	34	81-90	Branche/Untern.	Nein	1,3	34.437	54,4	103,7	58,4	13,1
Finnland	74	81-90	National/Branche	Nein	2,8	37.682	54,6	116,3	69,3	16,4
Schweden	77	91-100	Branche	Nein	2,5	39.636	56,9	120,3	73,1	17,3
Österreich	32	91-100	Branche	Ja	2,1	40.003	55,8	128,7	70,2	9,0
Frankreich	8	91-100	Unternehmen	Ja	2,5	41.548	57,2	112,8	63,0	13,5
Deutschland	20	61-70	Branche	Nein	3,3	41.767	55,9	113,6	67,5	14,5
Großbritannien	29	31-40	Unternehmen	Ja	0,7	42.144	64,5	119,1	71,5	5,8
Irland	36	51-60	National	Ja	1,5	42.445	49,2	142,8	68,6	3,4
Dänemark	80	81-90	Branche/Untern.	Nein	4,1	43.895	56,4	126,6	77,4	8,9
Belgien	49	91-100	National/Branche	Ja	3,4	44.123	60,0	122,2	61,0	8,7
Niederlande	25	81-90	Branche	Ja	3,4	45.252	56,7	132,1	74,3	16,6
Luxemburg	46	71-80	Branche/Untern.	Ja	-	50.143	48,3	278,6	63,6	6,1

Quellen: Eurostat; AMECO; CEC (2006b); Keune (2006); EIRO.

an den Sozialleistungen) ist in den Niederlanden etwa fünfzehnmal höher als in Bulgarien, in Deutschland ist es etwa viermal höher als in Polen. Der Lohnanteil am BIP variiert von 42,3 Prozent in der Slowakei bis 66 Prozent in Rumänien. In 9 der 27 Mitgliedstaaten beträgt das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandard (KKS) weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts, während es in 7 Mitgliedstaaten mehr als 120 Prozent beträgt. Weitere Unterschiede gibt es bei der Erwerbstätigenquote, die zwischen 54,5 Prozent in Polen und 77,4 Prozent in Dänemark variiert. Während in Estland nur 2,7 Prozent der Beschäftigten einen befristeten Vertrag haben, trifft dies in Spanien auf 34 Prozent der Beschäftigten zu.

Die Heterogenität der Arbeitsmärkte ist also beachtlich. Die Bedeutung dieser Aussage für das vorliegende Kapitel liegt darin, dass verschiedene Länder und spezielle Gruppen von Akteuren in diesen Ländern vor unterschiedlichen Problemen stehen und unterschiedliche Interessen, Traditionen und Ansichten darüber haben, welche Lösungen wünschenswert oder machbar sind. Aus einer nationalen Perspektive betrachtet, wirft dies die Frage auf, inwieweit gemeinsame europäische Regelungen und eine gemeinsame Arbeitsmarktpolitik überhaupt Nutzen stiften und erschwert dementsprechend die Zustimmung zu ihnen. Dies gilt nicht nur für die nationalen Regierungen. So haben Gewerkschaften manchmal ähnliche Schwierigkeiten bei der Entwicklung gemeinsamer europäischer Positionen. Die Heterogenität behindert auch ihre Bemühungen, Strategien für länderübergreifende Tarifverhandlungen zu entwickeln (siehe Schäfer/Streck in diesem Band).

Andererseits gibt es, ungeachtet aller Unterschiede, eine Reihe gemeinsamer, korrelierender Trends auf dem Arbeitsmarkt, die sich aus ähnlichen Herausforderungen ergeben. Ein übereinstimmender Trend ist das moderate Lohnwachstum. Speziell in der EU-15, doch auch in einigen NMS, hinkt das Wachstum der Löhne seit einiger Zeit strukturell dem der Produktivität hinterher, was eine Einkommensübertragung vom Faktor Arbeit auf den Faktor Kapital sowie ein kontinuierliches Absinken des Lohnanteils am BIP zur Folge hat (siehe Schäfer/Streck in diesem Band, Abbildung 2). Zwischen 1995 und 2007 sank die Lohnquote in der EU-27 von 59,6 auf 57,1 Prozent und in der Eurozone von 59,4 auf 55,6 Prozent.⁹ Ein weiterer gemeinsamer Trend ist die zunehmende Flexibilisierung der Arbeit. Diese spiegelt sich vor allem in der Zunahme flexibler Verträge und Arbeitszeitvereinbarungen wider, die in den vergangenen Jahren von einer Verlängerung der Arbeitszeit begleitet wurden (Keune 2006b). Flexibilisierung

⁹ In dieser Zeitspanne nahm sie nur in Schweden, Großbritannien, Rumänien, Litauen und der Tschechischen Republik zu und sank in allen übrigen Ländern der EU-27. Besonders starke Rückgänge des Lohnanteils sind in Deutschland, Österreich, Irland, Spanien, Polen, Slowenien und Bulgarien zu beobachten. Man sollte jedoch festhalten, dass ein Teil der Kapitaleinkünfte auch Arbeitnehmern zugutekommt, beispielsweise durch Pensionsfonds.

zeigt sich auch in der in vielen EU-Staaten zu beobachtenden Dezentralisierung von Tarifverhandlungen von der nationalen Ebene auf die Branchenebene oder von der Branchen- auf die Unternehmensebene. Dies stellt die soziale Solidarität auf die Probe (Dyson 2006). Es erhöht das Risiko, dass sich die relative Verhandlungsposition der auf dem Arbeitsmarkt schwächeren Gruppen verschlechtert und sich daraus das Risiko zunehmender Armut trotz Arbeit sowie sozialer Polarisierung ergibt. Lohnzurückhaltung und Flexibilisierung der Arbeit finden in einem Kontext statt, in dem eine Verschiebung des Machtgleichgewichts zwischen Kapital und Arbeit erkennbar ist.¹⁰ Wie im Folgenden dargelegt wird, ist diese Verschiebung zum Teil auf die negative Integration zurückzuführen.

4.2 Kapitalmobilität, Regimewettbewerb und Standortverlagerung

Durch die negative Integration werden Bedingungen geschaffen, unter denen privates Kapital, zumindest prinzipiell, äußerst mobil ist. Sie hat öffentliche Investitionen in Beschäftigung eingeschränkt und somit die Bedeutung privaten Kapitals bei der Schaffung von Arbeitsplätzen erhöht. Während Staaten und Arbeitnehmer zunehmend von privatem Kapital abhängig geworden sind, haben sich gleichzeitig dessen Abwanderungsmöglichkeiten verbessert.¹¹ Im Ergebnis hat die negative Integration den Wettbewerb der Staaten und Arbeitnehmer untereinander um Investitionskapital deutlich verschärft. Dieser Wettbewerb umfasst sowohl das Anlocken neuer Investitionsprojekte als auch die Förderung und den Ausbau der bestehenden. Er hat sowohl eine makro- als auch eine mikroökonomische Dimension.

Auf Makroebene verstärkt die europäische Integration den Regimewettbewerb zwischen Staaten. Dieser nimmt infolge der steigenden Abhängigkeit von externem Kapital seit einigen Jahren zu und ist durch die EU-Erweiterung weiter angeheizt worden. Ein Kernpunkt der wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien der meisten NMS besteht darin, ausländische Direktinvestitionen (ADI) anzuwerben, da diese als der Motor wirtschaftlichen Wachstums und als Quelle für Technologie und Wissen gelten.¹²

10 Flexibilisierung kann entweder auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber oder die der Arbeitnehmer gerichtet sein. Arbeitgeberorientierte Flexibilität ist jedoch häufiger als arbeitnehmerorientierte (Keune 2006b).

11 Dies beschränkt sich nicht allein auf die EU, sondern ist Teil von übergeordneten globalen Prozessen ökonomischer Internationalisierung und Deregulierung. Dennoch ist negative Integration in den EU-Ländern wohl am gründlichsten institutionell verankert. Obgleich die EU in der globalen Wirtschaft fest verwurzelt ist, findet der bei Weitem größte Anteil an Im- und Exporten innerhalb der EU statt.

12 Während der Regimewettbewerb in der europäischen Wirtschaft insgesamt zugenommen hat, ist er besonders ausgeprägt zwischen den sogenannten Visegrad-Staaten, nämlich der Tsche-

Das EU-Recht kanalisiert den Regimewettbewerb. Zuschüsse, steuerliche oder andere direkte Vergünstigungen im Zusammenhang mit Direktinvestitionen sind zunehmend verboten worden, soweit sie als unlauterer Wettbewerb einzustufen sind.¹³ Folglich hat der Regimewettbewerb die Notwendigkeit immer weiter erhöht, Investoren ein Umfeld zu bieten, in dem Unternehmen flexibel und zu niedrigen Kosten produzieren können. Was den Arbeitsmarkt betrifft, fördert dies zunehmend einen Trend zu billigeren und flexibleren Arbeitskräften. Regierungen und Arbeitgeber drängen auf Lohnzurückhaltung und eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, und in den letzten Jahren haben in den meisten EU-Staaten mit wechselndem Erfolg Versuche stattgefunden, die Arbeitsmärkte zu liberalisieren. Zwar setzen Arbeitnehmer und Gewerkschaften einerseits derlei Vorstößen zur Lohnzurückhaltung und Flexibilisierung Widerstand entgegen. Andererseits haben sie jedoch in vielen Ländern das Argument des Regimewettbewerbs bereits bis zu einem gewissen Grad verinnerlicht.

Auf der Mikroebene wird der Wettbewerb um Kapital von den bestehenden Exit-Möglichkeiten beeinflusst. Der Faktor Kapital hatte schon immer bessere Möglichkeiten als der Faktor Arbeit, seinen Interessen durch (die tatsächliche oder angedrohte) Abwanderung Nachdruck zu verleihen. Dieser »Mobilitätsunterschied« hat – bedingt durch zahlreiche strukturelle Veränderungen – in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark zugenommen (Hoffmann 2006). An prominenter Stelle stehen hier die Schaffung des Binnenmarktes und die EU-Erweiterung, die Unternehmen den Spielraum bieten, ihre Produktionsprozesse über ganz Europa hinweg neu zu organisieren (ebd.).¹⁴

Die Exit-Optionen des Kapitals haben seine Macht gegenüber dem Faktor Arbeit gestärkt. Auf der Ebene von – insbesondere multinationalen – Unternehmen hat dies dazu geführt, dass vor allem arbeitsintensive Produktionsaufgaben von Ländern mit höheren Löhnen in Länder mit niedrigeren Löhnen verlagert wurden. Der Anteil solcher Verlagerungen an den gesamten ADI ist derzeit jedoch gering.¹⁵ Möglicherweise wichtiger ist der zunehmende Gebrauch

chischen Republik, Polen, Ungarn und der Slowakei. Diese Staaten sind äußerst ADI-orientiert und konkurrieren dabei um ähnliche Investitionsarten (Bohle im Erscheinen).

13 Das bedeutet nicht, dass derlei Investitionsanreize nicht mehr geboten werden. Sie haben jedoch eine andere Form angenommen (Weiterbildung oder Unterkunft für Arbeitskräfte, gezielte Entwicklung der Infrastruktur etc.) und werden zunehmend von regionalen oder lokalen Regierungen statt von nationalen Regierungen angeboten.

14 Auch diese Faktoren sind Teil eines umfassenderen Prozesses, der das Entstehen flexiblerer postfordistischer Produktionsweisen, die Liberalisierung und Internationalisierung von Warenströmen, Direktinvestitionen und Finanzkapital sowie das Entstehen einer neuen Finanzarchitektur beinhaltet (Hoffmann 2006).

15 Zu Merkmalen und Dimensionen von Standortverlagerungen in den vergangenen Jahren siehe die Beiträge in Galgóczi et al. (2006).

der Androhung von Standortverlagerungen durch die Unternehmen. Durch die Ankündigung, ihre derzeitigen Aktivitäten zu verlagern oder ihre künftigen Investitionen andernorts zu tätigen, fordern Unternehmen zunehmend erfolgreich Zugeständnisse seitens der Arbeitnehmer im Hinblick auf Lohnzurückhaltung, Flexibilität und Arbeitszeiten. Als Ausgleich bieten sie an, nicht abzuwandern und somit heimische Arbeitsplätze zu sichern. Die steigende Kapitalmobilität, die unter anderem aus der europäischen Wirtschaftsintegration und der EU-Erweiterung resultiert, schwächt somit die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und führt zu einem Abwärtsdruck auf Löhne und Arbeitsbedingungen.

4.3 Die Europäische Währungsunion

Die Europäische Währungsunion ist eine weitere Entwicklung, die den Arbeitsmarkt stark beeinflusst. Bis zum Jahre 2007 sind dreizehn Staaten der EWU beigetreten. Slowenien ist der erste NMS in der EWU. Da alle neuen Mitgliedstaaten verpflichtet sind, der Währungsunion beizutreten, wird deren künftige Bedeutung weiter zunehmen. Zwar ähneln die Auswirkungen der EWU auf den Arbeitsmarkt jenen der gestiegenen Kapitalmobilität. Die Mechanismen, die zu diesem Ergebnis führen, sind jedoch andere.

Eine wichtige Folge des EWU-Beitritts besteht darin, dass ein Land eine Reihe seiner Instrumente zur Anpassung an wirtschaftliche Ungleichgewichte und Schocks verliert, insbesondere den Wechselkurs und den Zinssatz. In der EWU fallen diese Themen in den Kompetenzbereich der Europäischen Zentralbank (EZB), die eine gemeinsame Politik für alle EWU-Mitglieder festlegt. Im Falle asymmetrischer Schocks verfügen die Länder über weniger Anpassungsmechanismen als vor ihrem Beitritt zur EWU. Diese verbleibenden Mechanismen sind insbesondere Lohnflexibilität, arbeitsmarktbezogene Mobilität beziehungsweise die Finanzpolitik (Dyson 2006: 20). Tatsächlich gewinnen in der Währungsunion Lohnzurückhaltung und Flexibilisierung als Instrumente zur Anpassung im Makrobereich an Bedeutung und tragen somit weiter zum bereits diskutierten Druck zur Lohnzurückhaltung und Flexibilisierung bei.

Die Vorgaben zur Inflation, zur Neuverschuldung und zum öffentlichen Schuldenstand wirken sich ebenfalls aus. Für alle drei Indikatoren sind Obergrenzen definiert. Obgleich die Erfahrung zeigt, dass diese Vorgaben nicht immer politisch durchgesetzt werden können, erlegen sie den Mitgliedstaaten doch spürbare Beschränkungen auf. Das Inflationkriterium erhöht den Druck zur Lohnzurückhaltung. Da Lohnsteigerungen oft als die Hauptursache für Inflation angesehen werden, gilt Lohnzurückhaltung als Schlüssel zu den niedrigen Inflationsraten, die in der EWU zulässig sind. Und tatsächlich verzeichnete die Eurozone in den vergangenen Jahren die niedrigste Lohnsteigerung in Europa.

Überdies schränken die Kriterien zur Neuverschuldung und zum Schuldenstand die Spielräume der Staaten bei der Gestaltung ihrer Finanzpolitik und ihrer öffentlichen Investitionen weiter ein.

Die EWU übt nicht nur Druck auf ihre derzeitigen Mitglieder aus, sondern in ähnlicher Weise auch auf ihre künftigen Mitglieder, die NMS. Bereits im Vorfeld des EWU-Beitritts müssen sich diese *de facto* wie Vollmitglieder verhalten und dieselben Einschränkungen akzeptieren. Am schwersten wiegt jedoch der von den Maastricht-Kriterien ausgehende Druck auf die NMS hinsichtlich ihrer öffentlichen Ausgaben im Allgemeinen und ihrer Sozialausgaben im Besonderen (Rhodes/Keune 2006). Somit sind sinkende Sozialausgaben und eine daraus resultierende Zunahme von Armut und Ungleichheit einige der möglichen Effekte des EWU-Beitritts und seiner Vorbereitung. Dies betrifft insbesondere jene neuen Mitglieder, die unter der Kombination aus hoher öffentlicher Neuverschuldung beziehungsweise hohem Schuldenstand mit hohen sozialen Risiken leiden, nämlich Polen, die Slowakei und Ungarn. Es verwundert nicht, dass diese Länder kürzlich ihren EWU-Beitritt aufgeschoben haben. Grund hierfür ist die Opposition bestimmter Bevölkerungsgruppen zu den Sparprogrammen, die erforderlich sind, um die EWU-Kriterien erfüllen zu können.

In den Neunzigerjahren bestand ein Nebeneffekt der Vorbereitung auf die EWU darin, dass in vielen künftigen Mitgliedstaaten Soziale Pakte geschlossen wurden, um eine Einhaltung der Beitrittskriterien sicherzustellen (Fajertag/Pochet 2000; Hassel 2006). Regierungen benötigten oft die Kooperation von Gewerkschaften und Arbeitgebern, um Lohnzurückhaltung zu erreichen. Soziale Pakte sind ein Instrument, mit dem diese Kooperation formalisiert werden konnte.¹⁶ Speziell in einem Land wie Italien, das bei der Vorbereitung auf die Währungsunion enorme Schwierigkeiten hatte, trug der Soziale Pakt aus dem Jahr 1993 entscheidend dazu bei, den Beitritt zur Währungsunion sicherzustellen. Nach dem Beitritt zur EWU scheint die Bedeutung von Sozialen Pakten etwas zurückgegangen zu sein. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass das Argument der Lohnzurückhaltung, das sowohl aus dem Regimewettbewerb als auch aus dem Aufbau der EWU resultiert, von Gewerkschaften und Arbeitnehmern verinnerlicht worden ist, was seine Formalisierung in einem Pakt weniger notwendig macht (Hancké/Rhodes 2005; Hassel 2006; Enderlein in diesem Band). In den NMS sind Soziale Pakte als Instrument zur Vorbereitung des EWU-Beitritts nicht oder noch nicht verbreitet. Ausnahme hierbei ist Slowenien, der einzige NMS, der bereits Mitglied der EWU ist. Im korporatistisch geprägten Slowenien

16 In einigen Ländern war Lohnzurückhaltung bereits stark institutionalisiert, insbesondere in den Niederlanden nach dem Abkommen von Wassenaar (1982) und in Dänemark.

führen Regierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften einen permanenten Dialog auf Makroebene, der auch Lohnvereinbarungen umfasst.

4.4 Arbeitskräftemigration

Die letzte hier zu erörternde Entwicklung der Europäisierung ist die Arbeitskräftemigration. Die Freizügigkeit von Personen ist einer der Pfeiler der europäischen Integration. Im Zuge des Integrationsprozesses sind Migrationshinder-nisse zunehmend aus dem Weg geräumt worden. Dies erleichtert den Menschen die Arbeit in anderen Mitgliedstaaten. Bis in die frühen 2000er-Jahre war die Migration innerhalb Europas zahlenmäßig begrenzt und daher kein großes po-litisches Thema. Seit den Vorbereitungen auf die Erweiterungsrunde von 2004 steht sie jedoch im Mittelpunkt der europäischen Frage. In etlichen alten Mit-gliedstaaten befürchtete man, dass die hohen Arbeitslosenzahlen und das nied-rige Lohnniveau künftiger Mitgliedstaaten eine massive Ost-West-Migration von Menschen auslösen würden, die Beschäftigung und Einkommen suchen.¹⁷ Man erwartete, dass dies die bereits hohen Arbeitslosenquoten in der EU-15 weiter steigern würde. Außerdem rechnete man mit einem Abwärtsdruck auf Löhne und Arbeitsbedingungen, da Migranten bereitwillig schlechtere Arbeitsbedin-gungen als im Aufnahmeland üblich akzeptieren würden. Die Antwort der Po-litik auf diese Befürchtungen bestand darin, Übergangsperioden von bis zu sie-ben Jahren einzuführen. Innerhalb dieser Zeitspanne wird die Migration aus den NMS auf verschiedene Arten eingeschränkt oder kontrolliert. Ebenfalls können für Migranten aus den NMS, die in einem der alten Mitgliedstaaten arbeiten, an-dere Rechte gelten (zum Beispiel in Großbritannien der eingeschränkte Zugang zu Sozialleistungen). Zwar protestierten die NMS gegen diese Maßnahmen und argumentierten, sie würden wie Mitglieder zweiter Klasse behandelt. Dies blieb jedoch ohne Erfolg.

Zu dieser negativen westeuropäischen Sichtweise gibt es jedoch ein positives Gegenstück: Arbeitsmigration wird auch als Teil der Lösung von Problemen gesehen, die die meisten westeuropäischen Länder betreffen: der drohende Ar-beitskräftemangel und die Alterung der Gesellschaft. Speziell in Ländern mit niedriger Arbeitslosigkeit könnten Einwanderer Beschäftigungslücken füllen und zur Finanzierung des Sozialsystems beitragen. Diesen Standpunkt vertreten insbesondere Großbritannien und Irland, die Migranten nur wenige Hindernisse in den Weg stellen.

17 Ähnliche Befürchtungen bestanden, als in den Achtzigerjahren Spanien, Griechenland und Por-tugal der EU beitraten, doch blieb die Massenmigration nach deren Beitritt aus.

Aus Sicht der NMS wurde argumentiert, dass die Migrationsmöglichkeit des Faktors Arbeit ein Äquivalent zur Exit-Option des Faktors Kapital sei (Greskovits 1998; Meardi 2007). Durch Migration können Menschen Arbeitslosigkeit, niedrigen Löhnen oder schlechten Arbeitsbedingungen entkommen – selbst wenn sie im Zielland oft am unteren Ende des Arbeitsmarktes landen. Und ähnlich wie bei der Kapitalmobilität stärkt Migration in den NMS, in denen die tatsächliche und potenzielle Abwanderung von Arbeitskräften hoch ist, die Position des Faktors Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital (Meardi 2007). So sind in Polen, einem der Länder mit der höchsten Abwanderung, Arbeitskräfte in einigen Branchen mittlerweile knapp geworden. Die Arbeitnehmer dort erhalten inzwischen höhere Lohnsteigerungen als in den vorangegangenen Jahren, unter anderem wegen ihrer Drohung, sonst abzuwandern. Eines der bedeutendsten aktuellen Themen der polnischen Politik ist die Frage, wie man die weitere Abwanderung von Arbeitskräften aufhalten und bereits Abgewanderte zurückholen kann (ebd.).

Die Daten zur innereuropäischen Ost-West-Migration sind spärlich und lassen oft nur Vermutungen zu. Es gibt jedoch keinen Zweifel, dass die Migration ein bedeutendes Ausmaß erreicht hat. Dies wird auch durch Daten aus Großbritannien belegt, einem der Länder, die für Migranten aus den NMS am leichtesten zugänglich sind. Ein vom britischen Innenministerium herausgegebener Überblick zeigt, dass sich zwischen dem 1. Mai 2004 und dem 31. Dezember 2006 nicht weniger als 579.000 Bewerber beim Worker Registration Scheme (WRS), der britischen Registrierungsstelle für Arbeitssuchende aus den NMS, haben eintragen lassen, manche für kürzere Zeiträume, andere für längere (Home Office 2007: 5, Tabelle 1). Etwa 95 Prozent von ihnen wurden angenommen. Die Zahl für das Jahr 2006 lag noch etwas über der für 2005, was zeigt, dass der Migrantenstrom aus den NMS nach Großbritannien beständig ist und möglicherweise sogar wächst. Polen ist das Herkunftsland der meisten Migranten (etwa 350.000), mit Abstand gefolgt von Litauen und der Slowakei. Die Mehrheit der Migranten scheint tatsächlich aus jenen NMS zu kommen, in denen die Löhne am niedrigsten und die Arbeitslosenquoten bis vor Kurzem noch am höchsten waren. Einer Schätzung zufolge sind seit dem Jahre 2004 möglicherweise mehr als 10 Prozent der Arbeitnehmer aus den Baltischen Staaten (eventuell auch nur befristet) abgewandert. Der entsprechende Wert für Polen und die Slowakei liegt nur wenig darunter (Meardi 2007). Die Zahl der Migranten aus Ungarn, Slowenien oder der Tschechischen Republik ist weiterhin vergleichsweise gering.

Der Umfang der künftigen Migrantenströme ist nicht vorhersehbar. Jüngste Entwicklungen – einschließlich der Migration zahlreicher Rumänen nach Italien – deuten jedoch darauf hin, dass sie sich in naher Zukunft eher ausweiten, unter anderem, da in den nächsten Jahren die Übergangsvereinbarungen auslau-

fen werden. Es ist ebenfalls zu früh, um die Effekte dieser innereuropäischen Migration auf den Arbeitsmarkt zu bewerten. Dessen ungeachtet scheint es möglich, einige vorläufige Beobachtungen festzuhalten. Erstens, der Zustrom von Migranten kann einen Abwärtsdruck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen in den Gastländern ausüben. Arbeitsmigranten laufen darüber hinaus Gefahr, zu einer marginalisierten Unterschicht der Arbeiterschaft zu werden, wenn sie sich nicht aus den schlecht bezahlten Arbeitsverhältnissen mit schlechter Qualität befreien können. Dies ist umso wahrscheinlicher, als ihre Interessen oft von keiner Gewerkschaft vertreten werden.

Eine zweite Schlussfolgerung ist, dass das Thema Migration künftig möglicherweise politisch noch kontroverser diskutiert werden wird, falls die Migrantenzenzahlen weiter ansteigen oder Europa in einen ernsthaften Wirtschaftsabschwung gerät. Derzeit herrschen in den wichtigsten Einwanderungsländern der EU solides Wirtschaftswachstum und eine konstant hohe Nachfrage nach Arbeitskräften. In Großbritannien kommt das Innenministerium zu dem Schluss, dass »Bürger aus den A8-Staaten [gemeint sind die NMS] auch weiterhin nach Großbritannien kommen, um dort zu arbeiten und somit zum Erfolg der britischen Wirtschaft beitragen, gleichzeitig aber nur wenige Forderungen an unser Sozialsystem stellen« (Home Office 2007). Derlei Bewertungen könnten umschlagen, wenn sich die wirtschaftliche Lage ändert. Dann sind Forderungen nach der Re-Regulierung der Migrantenströme vorstellbar.

5 Schlussfolgerungen

Während die EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahrzehnten weite Teile ihrer Souveränität zur Regulierung der Wirtschaft auf die europäische Ebene übertragen und dadurch eine schnelle und umfassende wirtschaftliche Integration sichergestellt haben, ist dies auf dem Arbeitsmarkt nicht geschehen. Zwar ist die Anzahl von europaweiten Arbeitsmarktregelungen und -politiken durchaus beachtlich, die nach der schrittweisen Erweiterung der Kompetenzen – über die ursprünglich in den Römischen Verträgen enthaltenen hinaus – entstanden sind. Sie bleiben jedoch fragmentarisch, beziehen sich nur auf ein eingeschränktes Spektrum arbeitsmarktbezogener Themen und sind weitgehend komplementär zu nationalen Regelungen. Die Regulierung des Arbeitsmarktes ist somit ein gutes Beispiel dafür, wie die positive der negativen Integration hinterherhinkt.

Seit den späten Neunzigerjahren haben neue, »weiche« Arten europäischer Governance »hart« Regelungen ergänzt. Bekanntheit hat insbesondere die EBS erlangt, die einen Ausgleich zwischen europäischer Integration und nationaler

Heterogenität zu erreichen sucht. Umstritten bleibt aber, inwieweit die EBS ihre Ziele erreicht. Derzeit überwiegt bei der Beantwortung dieser Frage Skepsis.

Mehrere Faktoren haben die Entwicklung positiver Integration auf dem europäischen Arbeitsmarkt eingeschränkt. Zwei davon sind Hindernisse allgemeiner Art, die der positiven Integration und der Entwicklung des regulierten Kapitalismus in Europa im Weg stehen. So ist die Koalition der Akteure, die den regulierten Kapitalismus befürwortet, meistens schwächer gewesen als jene, die sich für die Deregulierung einsetzt (vgl. Hooghe/Marks in diesem Band). Außerdem ist positive Integration schwieriger umzusetzen als negative Integration. Dies liegt an den Problemen, die sich aus der Heterogenität der Staaten sowie den intergouvernementalen Einigungsprozessen ergeben: Den Mitgliedstaaten fällt es in Anbetracht ihrer unterschiedlichen institutionellen Merkmale, Traditionen und Interessen schwer, sich auf Elemente positiver Integration zu einigen (Scharpf 1996, 2002). Dieser Aspekt hat seit den Erweiterungsrunden der Jahre 2004 und 2007 zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Obwohl die beiden genannten Faktoren nicht nur Arbeitsmarktregulierungen betreffen, schränken sie deren Entwicklung stark ein.

Mit Blick auf die Entwicklung des Arbeitsmarktes lassen sich drei weitere Faktoren herausarbeiten: erstens, die uneindeutige Haltung der Kommission, die sich zwar manchmal für die Entwicklung einer sozialen Dimension der europäischen Integration ausspricht, sich bei anderer Gelegenheit aber offensichtlich darauf konzentriert, Hindernisse abzubauen, die das reibungslose Funktionieren des Arbeitsmarktes beeinträchtigen; zweitens, die Position des EuGH, der die Anwendungsbereiche arbeitsmarktbezogener und sozialer Regelungen auf europäischer Ebene ausweitet, gleichzeitig aber diese Ausdehnung auf wenige Politikfelder beschränkt; und, drittens, die Ablehnung weiterer europaweiter Regelungen durch die europäischen Arbeitgeber, die dazu führt, dass die europäischen Sozialpartner die ihnen zustehende Rolle als Mitgestalter eines europaweiten Arbeitsmarktes nicht wahrnehmen können.

Zugleich hat sich die europäische Integration stark auf die nationalen Arbeitsmärkte ausgewirkt und ist dabei, die Machtbeziehungen zwischen den Faktoren Kapital und Arbeit weitgehend zugunsten des Kapitals zu verändern. Die verbesserte Kapitalmobilität hat in Kombination mit der EU-Erweiterung und der gestiegenen Abhängigkeit der Staaten von privaten Investoren den Regimewettbewerb um Investitionen verstärkt. Gleichzeitig haben sie die Exit-Optionen der Unternehmen verbessert, was zunehmenden Druck zur Lohnzurückhaltung und zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes erzeugt hat. Die Währungsunion hat den Druck in diese Richtung zusätzlich intensiviert, sowohl durch die Beschränkung von Anpassungsmechanismen, die den einzelnen Staaten im Falle asymmetrischer Schocks zur Verfügung stehen, als auch durch die

Einführung der Kriterien zur Höhe von Inflation, Neuverschuldung und öffentlichem Schuldenstand. Schließlich hat die innereuropäische Migration, die seit den Erweiterungsrounds der Jahre 2004 und 2007 stark zugenommen hat, gegensätzliche Effekte. In einigen westlichen Ländern der EU übt sie einen Abwärtsdruck auf Löhne und Arbeitsbedingungen aus, während sie in anderen zur Lösung der Knappheitsprobleme auf dem Arbeitsmarkt beiträgt. In den östlichen Ländern der EU ist Migration die Exit-Möglichkeit der Arbeitnehmer. Von ihr wird in den Ländern mit den niedrigsten Löhnen und den höchsten Arbeitslosenquoten oft Gebrauch gemacht. Gleichzeitig führt Abwanderung zu einem Arbeitskräftemangel in bestimmten Branchen, was die Position der dort tätigen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt stärkt.

Obgleich das Entstehen eines europäischen – somit in europäischen Regelungen und Politiken verankerten – Arbeitsmarktes nicht erkennbar ist, hat die europäische Wirtschaftsintegration doch deutliche Auswirkungen auf die nationalen Arbeitsmärkte. Während sie die national verfügbaren Instrumente verringert, mit denen negative Auswirkungen der Integration abgemildert werden können, ist auf europäischer Ebene bislang kein gleichwertiger Ersatz für diese Instrumente in Sicht. Diese Entwicklungen betreffen nicht nur den Arbeitsmarkt. Sozialsysteme, die ebenfalls überwiegend national reguliert sind, befinden sich durch die europäische Integration unter einem ähnlichen Anpassungsdruck. Kann die europäische Integration einfach fortgesetzt werden wie bisher – mit den sozialen Konsequenzen, die sie womöglich für wesentliche Teile der Bevölkerung in vielen Mitgliedstaaten hat? Diese Frage stellt sich insbesondere in dem Fall, dass die wirtschaftliche Integration nicht zu dem erwarteten Wirtschaftswachstum führt, das möglicherweise den negativen Druck auf Arbeitsmarkt und Sozialsysteme zum großen Teil ausgleicht; dann sind eine wachsende Entfremdung gegenüber dem Thema Europa sowie ein aktiverer Protest gegen die Integration vorstellbar (zu Determinanten des Euro-Skeptizismus siehe Tiemann in diesem Band). Das mehrheitliche »Non« der Franzosen und das mehrheitliche »Nee« der Niederländer gegen die Europäische Verfassung sollten so verstanden werden. Oder, um es im Stil Karl Polanyis auszudrücken: Der liberalisierende Charakter der europäischen Integration kann zu einer Gegenbewegung zugunsten besserer Sozialstandards führen. Ob eine solche Gegenbewegung sich auf die nationale Ebene konzentrieren wird, um jegliche Integration zu unterminieren, oder ob sie eher transnational orientiert sein wird, um den Charakter der europäischen Integration zu verändern, bleibt abzuwarten.

Übersetzt aus dem Englischen von Kerstin Wörster

Literatur

- Bohle, Dorothee, 2008: Race to the Bottom? Transnational Companies and Reinforced Competition in the Enlarged European Union. In: Bastiaan van Apeldoorn/Jan Drahoukoupil/Laura Horn (Hg.), *Contradictions and Limits of Neoliberal European Governance: From Lisbon to Lisbon*. Basingstoke: Palgrave, im Erscheinen.
- Casey, Bernard H., 2004: The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State. In: *European Journal of Industrial Relations* 10(3), 329–352.
- CEC (Commission of the European Communities), 2007: *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs through Flexibility and Security*. COM(2007) 359 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, adopted on 27 June 2007. Brussels.
- Council of the European Union, 2007: *Towards Common Principles of Flexicurity: Council Conclusions*, adopted on 5/6 December 2007. Brussels.
- Crouch, Colin, 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon Press.
- de la Porte, Caroline/Patrizia Nanz, 2004: The OMC – A Deliberative-Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions. In: *Journal of European Public Policy* 11(2), 267–288.
- de la Porte, Caroline/Philippe Pochet, 2004: The European Employment Strategy: Existing Research and Remaining Questions. In: *Journal of European Social Policy* 14(1), 71–78.
- Dickens, Linda/Mark Hall, 2006: Fairness – Up to a Point: Assessing the Impact of New Labour's Employment Legislation. In: *Human Resource Management Journal* 16(4), 338–356.
- Dyson, Kenneth (Hg.), 2002: *European States and the Euro: Europeanisation, Variation and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- (Hg.), 2006: *Enlarging the Euro Area: External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- ETUC (European Trade Union Confederation), 2007: *The Flexicurity Debate and the Challenges for the Trade Union Movement*. Brussels: European Trade Union Confederation.
- European Parliament, 2007: *Report on Common Principles of Flexicurity*. INI/2007/2209, 15.11.2007. Brussels: Committee on Employment and Social Affairs.
- Fajertag, Giuseppe/Phillipe Pochet (Hg.), 2000: *Social Pacts in Europe: New Dynamics*. Brussels: European Trade Union Institute/Observatoire Social Européen.
- Falkner, Gerda, et al., 2005: *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falkner, Gerda/Oliver Treib, 2007: *Three Worlds of Compliance or Four? The EU15 Compared to New Member States*. Political Science Series Working paper No. 112. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Ferge, Zsuzsa/Gábor Juhász, 2004: Accession and Social Policy: The Case of Hungary. In: *Journal of European Social Policy* 14(3), 233–251.
- Galgóczy, Béla/Maarten Keune/Andrew Watt (Hg.), 2006: *Jobs on the Move: The Challenges of Relocation*. Transfer: European Review of Labour and Research 12(4), Special Issue. Brussels: ETUI-REHS.

- Goetschy, Janine, 2006: Taking Stock of Social Europe: Is there such a Thing as a Community Social Model? In: Maria Jepsen/Ampar Serrano (Hg.), *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Policy Press, 47–72.
- Greskovits, Béla, 1998: *The Political Economy of Protest and Patience: East European and Latin American Transformations Compared*. Budapest: Central European University Press.
- Hancké, Bob/Martin Rhodes, 2005: EMU and Labor Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts. In: *Work and Occupation* 32(2), 196–228.
- Hassel, Anke, 2006: *Wage Setting, Social Pacts and the Euro: A New Role for the State*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoffmann, Jürgen, 2006: The Relevance of the Exit Option: The Challenges for European Trade Unions of Post-fordism, Internationalisation of the Economy and Financial Market Capitalism. In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 12(4), 609–620.
- Home Office, 2007: *Accession Monitoring Report May 2004 – December 2006*. A joint online report by the Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue & Customs and Communities and Local Government. <www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/Reports/accession_monitoring_report/report11/may04mar07.pdf>
- Jacobsson, Kerstin, 2004: Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy. In: *Journal of European Social Policy* 14(4), 355–370.
- Jacoby, Wade, 2002: Talking the Talk and Walking the Walk: The Cultural and Institutional Effects of Western Models. In: Frank Bönker/Klaus Müller/Andreas Pickel (Hg.), *Post-communist Transformation and the Social Sciences: Cross-Disciplinary Approaches*. Lanham: Rowan and Littlefield Publishers, 399–413.
- Keune, Maarten, 2006a: The European Model and Enlargement. In: Maria Jepsen/Ampar Serrano (Hg.), *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Policy Press, 167–188.
- , 2006b: Collective Bargaining and Working Time in Europe: An Overview. In: Maarten Keune/Béla Galgóczi (Hg.), *Collective Bargaining on Working Time: Recent European Experiences*. Brussels: ETUI, 9–29.
- , 2008: Flexicurity: The New Cure for Europe’s Labour Market Problems? In: Christophe Degryse/Philippe Pochet (Hg.), *Social Developments in the European Union 2007*. Brussels: ETUI-REHS/OSE, 151–168.
- , im Erscheinen: EU Enlargement and Social Standards: Exporting the European Social Model? In: Jan Orbie/Lisa Tortell (Hg.), *The EU and the Social Dimension of Globalisation*. GARNET »Europe in the World« series. London: Routledge.
- Keune, Maarten/Maria Jepsen, 2007: Not Balanced and Hardly New: The European Commission’s Quest for Flexicurity. In: Henning Jørgensen/Per Kongshøj Madsen (Hg.), *Flexicurity and Beyond*. Copenhagen: DJØF Publishing.
- Keune, Maarten/Wiebke Warneck, 2006: An EU Framework for Transnational Collective Bargaining: An Opportunity for European Trade Unions? In: *Transfer: European Review of Labour and Research* 12(4), 637–641.
- Leiber, Simone, 2007: Transposition of EU Social Policy in Poland: Are There Different »Worlds of Compliance« in East and West? In: *Journal of European Social Policy* 17(3), 349–360.
- López-Santana, Mariely, 2006: The Domestic Implications of European Soft Law: Framing and Transmitting Change in Employment Policy. In: *Journal of European Public Policy* 13(4), 481–499.

- Mailand, Mikkel, 2005: *Implementing the Revised European Employment Strategy – North, South, East and West*. Working paper Nr. 58. Copenhagen: University of Copenhagen, Department of Sociology, Employment Relations Research Centre (FAOS).
- , 2006: *Coalitions and Policy Coordination: Revision and Impact of the European Employment Strategy*. Copenhagen: DJØF Forlagene.
- Martinsen, Dorte, 2005: The Europeanisation of Welfare: The Domestic Impact of Intra-European Social Security. In: *Journal of Common Market Studies* 43(5), 1027–1054.
- Meardi, Guglielmo, 2007: More Voice After More Exit? Unstable Industrial Relations in Central Eastern Europe. In: *Industrial Relations Journal* 38(6), 503–523.
- Rhodes, Martin/Maarten Keune, 2006: EMU and Welfare State Adjustment in Central and Eastern Europe. In: Kenneth Dyson (Hg.), *Enlarging the Euro Area: External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*. Oxford: Oxford University Press, 279–300.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks et al. (Hg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.
- , 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies* 40(4), 645–670.
- , 2007: *Reflections on Multilevel Legitimacy*. MPIfG Working Paper 07/3. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies. <www.mpifg.de/pu/workpap/wp07-3.pdf>
- Schüttelpelz, A., 2004: *Policy Transfer and Pre-Accession Europeanization of the Czech Employment Policy*. Discussion paper SP III 2004-2001. Berlin: Social Science Center Berlin.
- Streeck, Wolfgang, 2001: Introduction: Explorations into the Origins of Nonliberal Capitalism in Germany and Japan. In: Wolfgang Streeck/Kozo Yamamura (Hg.), *The Origins of Nonliberal Capitalism: Germany and Japan in Comparison*. Ithaca: Cornell University Press, 1–38.
- Watt, Andrew, 2004: Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation? In: *European Journal of Industrial Relations* 10(2), 117–137.
- Zeitlin, Jonathan, 2005: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategies. In: Jonathan Zeitlin/Phillipe Pochet/Lars Magnusson (Hg.), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang, 107–136.
- , 2007: *A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy*. Paper prepared for the Portuguese Presidency of the European Union, May 2007.
- Zeitlin, Jonathan/Phillipe Pochet/Lars Magnusson (Hg.), 2005: *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels: Peter Lang.

Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa

Steffen Ganghof und Philipp Genschel

1 Wie asymmetrisch sind positive und negative Integration?

Anfang der Neunzigerjahre war man sich unter Sozialwissenschaftlern einig, dass die Vollendung des Binnenmarktes zu erheblichem Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten führen werde (statt vieler Gatsios/Seabright 1989; Giovannini 1989; Scharpf 1994; Sinn 1995). Je freier sich Güter, Dienstleistungen, Kapital und Personen über nationale Grenzen hinweg bewegen dürften, desto einfacher würden sie sich auch unliebsamen Regulierungen und Steuern durch Abwanderung entziehen können. Die Abwanderungsdrohung wiederum werde die nationalen Regierungen zwingen, Regulierungen und Steuern zu senken, um wirtschaftliche Aktivität im Land zu halten oder ins Land zu locken. Das Ergebnis, so fürchteten viele und hofften manche, werde eine Aufweichung regulatorischer Standards und eine chronische Unterfinanzierung umverteilungspolitischer Programme sein. Die politische Domestizierung – oder Fesselung – des Kapitalismus im nationalen Wohlfahrtsstaat werde europäisch ausgehebelt.

Fritz Scharpf hat diese Befürchtungen Mitte der Neunzigerjahre auf die bekannte Formel von der Asymmetrie von negativer und positiver Integration gebracht (Scharpf in diesem Band): Die »negative« Marktintegration in der EU schreite stetig voran; die »positive« Integration marktkorrigierender Politik bleibe immer weiter zurück mit der Folge, dass die Marktkorrektur insgesamt, also die politische Einhegung ökonomischer Vorgänge, an Boden verliere. Die Mitgliedstaaten könnten sich wegen des Systemwettbewerbs im Binnenmarkt kostentreibende Marktkorrekturen auf *nationaler* Ebene immer weniger leisten, also hohe Steuern, teure Sozialprogramme und anspruchsvolle Schutzstandards. Der Ministerrat dagegen könne sich aufgrund seiner mit jeder Erweiterungsrunde zunehmenden Heterogenität auf gemeinsame Marktkorrekturen auf *europäischer* Ebene nur unter Schwierigkeiten – und möglicherweise immer weniger – eini-

Wir danken Eric Seils für hilfreiche Kommentare. Philipp Genschels Mitarbeit an diesem Kapitel wurde durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Sfb 597 »Staatlichkeit im Wandel« finanziell unterstützt.

gen. Ergebnis: Der Markt gewinnt, die Politik verliert an Einfluss. Der Integrationsprozess hat einen liberalen Drall.

Viele Sozialwissenschaftler halten diese Diagnose heute für übertrieben. Auch im vollendeten Binnenmarkt spiele der Systemwettbewerb kaum eine Rolle. Empirisch gebe es keine Hinweise für ein regulatives »race to the bottom« (Moravcsik 2002; Radaelli 2004; Majone 2005; Schmidt 2007). Im Gegenteil, oft führe die Marktintegration sogar zu einer Anhebung des Regulierungsniveaus. Von einer allgemeinen Deregulierung könne keine Rede sein (zum Beispiel Vogel 2001; Holzinger/Knill 2004). Auch von einer fiskalischen Implosion des Wohlfahrtsstaates ist wenig zu sehen. Die Abgabenquoten der Mitgliedstaaten verharren seit zwanzig Jahren auf historisch sehr hohem Niveau. Dramatische Erosionserscheinungen gibt es bislang nicht (Seils 2007).

Emblematisch für diesen neuen Konsens ist James Carporasos und Sydney Tarrows Kritik an der Scharpf'schen Asymmetriethese (Caporaso/Tarrow 2008). Die These unterstelle, so behaupten sie, ein Maß an Entkoppelbarkeit von marktschaffenden und marktkorrigierenden Politiken, das praktisch nie gegeben sei. »Reine« Liberalisierung sei so gut wie unmöglich, weil »mehr Markt« in der Regel nur durch »mehr Marktkorrektur« sozial erträglich und mithin politisch möglich sei. Dies gelte auch für den Europäischen Binnenmarkt, dessen Konstitutionsregeln, wie sich etwa an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zur Arbeitsmobilität zeigen lasse, keineswegs ausschließlich auf Marktschaffung fixiert seien, sondern sozialen Erwägungen erhebliches Gewicht einräumten. Es sei deshalb falsch, von einem Ungleichgewicht zwischen positiver und negativer Integration zu sprechen, denn in der Regel produzierten die EU-Institutionen beides *uno actu*. Die soziale Dimension der Integration sei bereits »da«, wenn auch oftmals in wenig auffälliger und deshalb leicht übersehener Gestalt (ähnlich auch Joerges/Braams/Everson 2007:3).

In diesem Papier zeigen wir am Beispiel der persönlichen Einkommensteuer, dass die Scharpf'sche Asymmetrie-Vermutung mehr für sich hat, als Caporaso und Tarrow ihr zugestehen wollen. Die persönliche Einkommensteuer ist eine zentrale Säule marktkorrigierender Politik im nationalen Wohlfahrtsstaat: Sie bildet eine wesentliche Finanzierungsquelle für sozial- und wirtschaftspolitische Ausgabenprogramme, spielt aufgrund ihrer progressiven Tarifstruktur selbst eine wichtige Rolle als Umverteilungsinstrument und dient vielfältigen Steuerungszielen von der Beschäftigungs- über die Familien- bis hin zur Wohnungsbau- und Sparförderung. Die Vollendung des Binnenmarktes unterminiert die Tragfähigkeit dieser Säule. Die Einkommensbesteuerung gerät unter erheblichen *indirekten* Wettbewerbsdruck und verliert an Brauchbarkeit für marktkorrigierende Politikziele. Die Ursachen und Wirkungen dieses Wettbewerbsdrucks werden aber bisher weder politisch reflektiert, geschweige denn reguliert. Nicht

jede negative Integrationsbewegung zieht eben automatisch eine kompensierende positive Bewegung nach sich, die die alte Symmetrie zwischen Markt und Politik, wenn auch womöglich in neuer Form, wiederherstellt. In der Einkommensbesteuerung zumindest dominiert – bisher – die Scharpf'sche Asymmetrie negativer und positiver Integration.

Unsere Argumentation gliedert sich in vier Schritte. Wir zeigen, erstens, dass mit der Forcierung der Marktintegration im Zuge des Binnenmarktprojektes die Körperschaftsteuertarife in Europa Ende der Achtzigerjahre unter erheblichen Wettbewerbsdruck geraten. Wenn man nach einem Beispiel für ein »race to the bottom« im Binnenmarkt sucht, in der Unternehmensbesteuerung findet man es (Abschnitt 2). Wir demonstrieren, zweitens, dass die wettbewerbsbedingte Absenkung der Körperschaftsteuertarife erhebliche Auswirkungen auf die persönliche Einkommensteuer hat. Die Progressivität und Aufkommensstärke dieser Steuer wird beschränkt – mit einschneidenden Folgen für das Steuersystem insgesamt und wohlfahrtsstaatliche Marktkorrektur (Abschnitt 3). Drittens untersuchen wir, warum es nicht zu einer politischen Wiedereinhegung des Steuerwettbewerbs auf europäischer Ebene kommt. Weder der Ministerrat noch der EuGH haben bisher zur Milderung des Steuerwettbewerbs wesentlich beigetragen. Warum nicht (Abschnitt 4)? Wir schließen mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zur Entpolitisierung der Einkommensbesteuerung im Binnenmarkt (Abschnitt 5).

2 Marktintegration und Steuerwettbewerb

Seit den Achtzigerjahren haben alle EU-Staaten ihre Körperschaftsteuersätze¹ drastisch gesenkt. Der EU-15-Durchschnitt fiel um fast 20 Prozentpunkte von rund 48 Prozent im Jahr 1987 auf rund 29 Prozent im Jahr 2007. Der EU-27-Durchschnitt (2007) liegt sogar noch niedriger, nämlich bei etwa 24 Prozent (KPMG 2007). Der Sachverhalt ist bekannt. Aber was steckt dahinter? Die Sozialwissenschaften bieten im Wesentlichen zwei Erklärungen an. Die eine behauptet, der Steuerwettbewerb sei Schuld am drastischen Rückgang der Körperschaftsteuersätze. Die andere dagegen sieht die Ursache in einem allgemeinen steuerpolitischen Paradigmenwechsel, der sich in den Achtzigerjahren vollzogen und seitdem verfestigt habe.

¹ Körperschaftsteuer einschließlich temporärer Zuschläge wie dem Solidarzuschlag und subnationaler Steuern auf den Unternehmensgewinn wie der Gewerbesteuer.

Die *Paradigmenwandlerklärung* behauptet dagegen, die Ursache liege in der allgemeinen, länder- und parteiübergreifenden Enttäuschung über die interventionistische Steuerpolitik, mit der in den Sechziger- und Siebzigerjahren Regierungen praktisch überall in der OECD versucht hätten, Spar- und Investitionsentscheidungen in sozial erwünschte Bahnen zu lenken. Statt der intendierten Lenkungswirkung habe diese Politik vor allem ökonomische Verzerrungen, innerstaatliche Steuervermeidung und steuerliche Ungerechtigkeit produziert. Ernüchtert hätten deshalb Mitte der Achtzigerjahre zunächst die USA und Großbritannien und danach dann sehr schnell auch andere Länder umgelenkt, hätten Steueranreize abgebaut, die Bemessungsgrundlagen verbreitert und nominale Steuersätze gesenkt, um das Steuersystem »marktkonformer« und »neutraler« zu machen (paradigmatisch Steinmo 2003).

Beide Erklärungen sind plausibel und schließen sich gegenseitig nicht prinzipiell aus (zum Beispiel Swank 2006). Für die politische Interpretation macht es aber einen erheblichen Unterschied, ob der Rückgang der Körperschaftsteuersätze vor allem einem Präferenzwandel der Regierungen geschuldet ist und insofern politisch gewollt war (wie die Paradigmenwechselerklärung nahelegt) oder ob er Regierungen von externen Wettbewerbszwängen gegen ihre »eigentliche« Präferenz aufgedrängt wurde (wie die Steuerwettbewerbserklärung suggeriert).

Im Folgenden präsentieren wir theoretische und empirische Argumente dafür, dass der Steuerwettbewerb eine wichtige, wenn nicht die wichtigste Ursache der Steuersenkungen gewesen ist. Wir zeigen, erstens, dass das Paradigmenwechselargument unvollständig ist und keine hinreichende Erklärung der Tarifsenkungen bietet. Wir zeigen, zweitens, dass das Steuerwettbewerbsargument die Lücke schließt und eine hinreichende Begründung der Tarifsenkungen liefert. Und wir präsentieren, drittens, empirische Evidenz, dass der europäische Steuerwettbewerb die Körperschaftsteuersätze gedrückt hat.

2.1 Paradigmenwechsel

Die Paradigmenwechselerklärung bietet eine befriedigende Erklärung dafür, warum Regierungen in den Achtziger- und Neunzigerjahren OECD-weit an einer Steigerung der »Neutralität« und »Marktkonformität« ihrer Steuersysteme interessiert waren. Sie erklärt aber nicht, warum sie dafür einhellig eine Reformstrategie des *tax-cut-cum-base-broadening* gewählt haben: Denn die systematische *Verbreiterung* der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Senkung des Steuertarifs ist nicht der *einzig* (aufkommensneutrale) Weg zu mehr Marktkonformität in der Unternehmensbesteuerung. Ein anderer Weg führt über die systematische *Verengung* der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Erhöhung des Steuersatzes,

wie sie in der Finanzwissenschaft etwa unter dem Stichwort »Cashflow-Steuer« diskutiert wird (ausführlich hierzu Ganghof 2006: Kapitel 3).

Bei genauerer Betrachtung war das Problem der alten, interventionistischen Steuerpolitik nicht so sehr, dass sie überhaupt Steuervergünstigungen für bestimmte Einkommenstatbestände gewährte, sondern dass diese unsystematisch gewährt wurden mit dem Ergebnis, dass gleichartige unternehmerische Betätigungen sehr ungleichen und teilweise sogar negativen Grenzsteuersätzen unterlagen. Die Cashflow-Steuer löst dieses Problem, indem sie die Bemessungsgrundlage systematisch auf sogenannte *Reingewinne*² verengt: Unternehmerische Investitionsauslagen und mithin die zur Investitionsfinanzierung notwendigen *Normalgewinne* werden grundsätzlich steuerfrei gestellt.³ Das garantiert nicht nur steuerliche Neutralität über alle Finanzierungs- und Investitionsarten hinweg, sondern sorgt auch für Investitionsfreundlichkeit. Denn Investitionsprojekte, die nur knapp die Normalrendite erzielen, werden steuerlich nicht belastet. Breiter basierte Unternehmenssteuern dagegen belasten wenig rentierliche Investitionen, weil sie auch Normalgewinne erfassen. Sie sind deshalb tendenziell weniger investitionsfreundlich. Anfang der Achtzigerjahre gab es deshalb in vielen OECD-Ländern Überlegungen, die Körperschaft- durch eine (Variante der) Cashflow-Steuer zu ersetzen (Messere 2000: 6). Warum wurde diese Reformoption nicht verfolgt? Warum ging der Reformtrend im Gegenteil in Richtung niedriger Sätze und breiter Bemessungsgrundlagen?

2.2 Steuerwettbewerb

Eine plausible Antwort lautet: Weil in den Achtziger- und Neunzigerjahren die Fortschritte bei der europäischen und globalen Marktintegration den Wettbewerbsdruck auf die nationalen Unternehmenssteuern erhöht haben. Dieser Wettbewerbsdruck lastet besonders auf den nominalen Steuersätzen und weniger auf der Bemessungsgrundlage.

Ein niedriger nominaler Steuersatz ist nicht nur einfach zu beobachten und deshalb ein wirkungsvolles Signal für ein generell unternehmensfreundliches steuerliches Klima. Er hält auch Unternehmen davon ab, Gewinne ins Ausland

2 Reingewinne sind Renditen, die über das »normale« Maß hinausgehen. Das normale Maß (der Normalgewinn) wird durch die durchschnittliche Rendite einer risikofreien Kapitalanlage definiert, also beispielsweise den marktgängigen Zinssatz für Staatsanleihen. Reingewinne übersteigen dieses Maß zum Beispiel, weil sie auf besonders erfolgreiche technische Innovationen (man denke an Microsoft) oder auf Marktmacht (man denke an Stromkonzerne) zurückgehen.

3 Der Gegenwartswert des Cashflow (Differenz aus Ein- und Auszahlungen) einer Grenzinvestition entspricht den ursprünglichen Investitionsausgaben. Da die Cashflow-Steuer einen vollen Sofortabzug dieser Ausgaben gewährt, belastet sie den Normalgewinn nicht, sondern fällt ausschließlich auf den Reingewinn (vgl. Devereux/Sørensen 2006: 28).

zu verlagern und regt sie an, Direktinvestitionen im Inland zu tätigen (Devereux/Sørensen 2006). Direktinvestitionen basieren für gewöhnlich auf der Erwartung hoher Gewinne – sonst würde man sich im Ausland gar nicht erst engagieren. Hohe Gewinne jedoch sind nur relativ wenig durch Abschreibungsmöglichkeiten und ähnliche Vergünstigungen vor Besteuerung geschützt und deshalb dem vollen nominalen Steuersatz besonders ausgesetzt. Der nominale Steuersatz ist deshalb für die Standortentscheidung von besonderer Bedeutung. Auch für die Gewinnverlagerung ist er wichtig, weil Unternehmen nur solche Gewinne mit buchhalterischen Mitteln außer Landes schaffen werden, die im Inland nicht bereits durch Steuervergünstigungen und Ausnahmetatbestände geschont werden und deshalb der Besteuerung zum vollen nominalen Satz unterliegen.

In dem Maße, in dem die Marktintegration Staaten zwingt, um *profitable* Investitionen und *mobile* Unternehmensgewinne zu konkurrieren, wächst deshalb der Anreiz, den nominalen Unternehmenssteuersatz zu senken – und zwar auch dann, wenn der Einnahmeausfall durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage (teilweise) kompensiert wird (Bond 2002). Dies könnte erklären, warum der Reformtrend eben nicht in Richtung Cashflow-Besteuerung, sondern im Gegenteil in Richtung einer Körperschaftbesteuerung mit niedrigen Sätzen und breiten Bemessungsgrundlagen gelaufen ist. Diese Erklärung kann durch empirische Evidenz untermauert werden.

2.3 Empirische Evidenz

Es gibt inzwischen deutliche ökonometrische Belege, dass Marktintegration und Steuerwettbewerb wesentlich zur Absenkung der Körperschaftsteuersätze beigetragen haben (vgl. nur Swank 2006; Winner 2005; Schwarz 2007; Adam/Kammas 2007). Wir beschränken uns im Folgenden auf zwei sehr einfache Indikatoren: Landesgröße und EU-Mitgliedschaft.

Warum Landesgröße? Das ökonomische Standardmodell des Steuerwettbewerbs (klassisch Bucovetsky 1991) zeigt, dass kleine Länder dem Steuerwettbewerb stärker ausgesetzt sind als große Länder. Sie haben weniger Marktmacht und deshalb weniger Möglichkeiten, sich dem Steuerwettbewerb zu entziehen. Halten sie an hohen Steuersätzen fest, so werden sie eher durch Unternehmensabwanderungen bestraft als große Länder. Umgekehrt können sie aber auch stärker vom Steuerwettbewerb profitieren. Denn sie haben relativ wenig eigene Steuerbasis zu verlieren, aber relativ viel ausländische Steuerbasis zu gewinnen. Die Wahrscheinlichkeit ist daher groß, dass der Einnahmeverlust einer Steuersatzsenkung – das heißt, Einnahmen, die durch die niedrigere Besteuerung der Gewinne inländischer Unternehmen verloren gehen – durch den Einnahmegewinn aus der Besteuerung von zusätzlich ins Land strömenden ausländischen

Unternehmensgewinnen mehr als kompensiert wird. Kleinere Staaten haben daher im Gleichgewicht niedrigere Steuersätze als große Staaten.

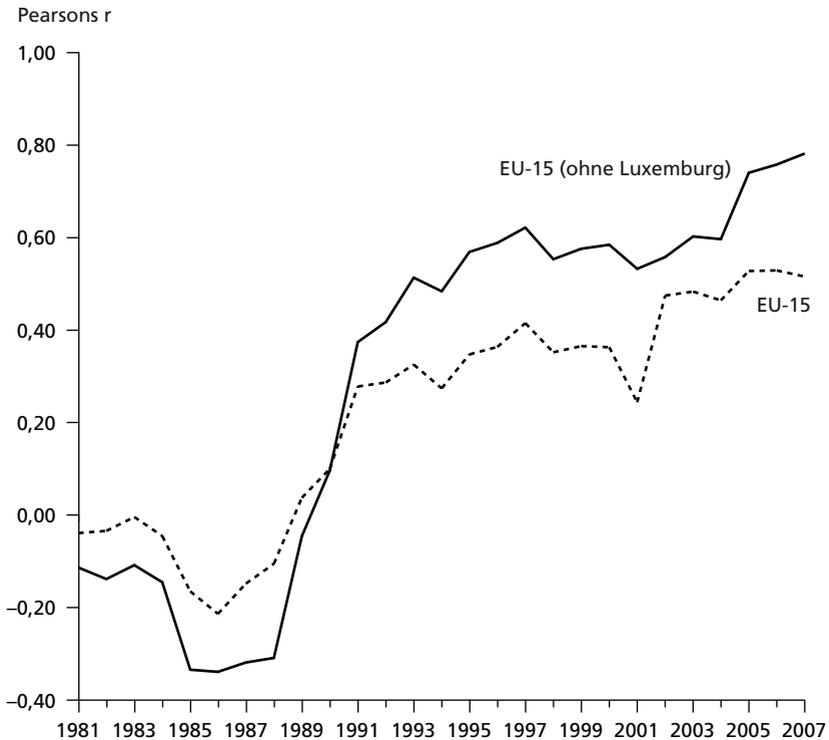
Wenn tatsächlich der Steuerwettbewerb den allgemeinen Fall der Körperschaftsteuersätze seit den Achtzigerjahren (mit-)verursacht hat, dann sollten wir deshalb beobachten können, dass mit diesem Fall auch die Korrelation von Steuersatz und Landesgröße steigt. Die Sätze sollten nicht nur allgemein fallen, sondern kleine Länder sollten auch systematisch die Sätze großer Länder unterbieten.

Abbildung 1 bestätigt diese Vermutung. Sie zeigt, dass es in den frühen Achtzigerjahren so gut wie keine systematische Beziehung zwischen dem Unternehmenssteuersatz und der Landesgröße der EU-15-Staaten gab. Der Steuerwettbewerb spielte also offenbar keine Rolle. Andere Faktoren waren für die Höhe des Unternehmenssteuersatzes bestimmend. Seit den späten Achtzigerjahren nimmt der Zusammenhang zwischen Landesgröße und Unternehmenssteuersatz jedoch stetig zu. Der Korrelationskoeffizient (Pearson's r) für das Jahr 2007 beträgt 0,51 – und sogar 0,78, wenn der Ausreißer Luxemburg (mehr dazu unten) ausgeschlossen wird. Dieses deutliche Muster bedingter Konvergenz (gleiche Steuersätze bei gleicher Landesgröße) untermauert die Steuerwettbewerbsthese.

Abbildung 2 zeigt, dass der Zusammenhang zwischen Landesgröße und Steuersätzen auch nach der Osterweiterung erhalten bleibt. Die Neumitglieder sind in der Regel kleiner als die alten EU-15-Staaten und haben entsprechend niedrigere Steuersätze, ganz wie die Steuerwettbewerbsthese vermuten lässt. Perfekt ist der Zusammenhang freilich nicht. Polen zum Beispiel hat trotz seiner Größe einen relativ niedrigen Steuersatz. Luxemburg und Malta dagegen sind zwei kleine Länder mit relativ hohen Sätzen. Beide Länder haben in der Vergangenheit sehr stark auf präferenzielle Steuerregime (gezielte Vergünstigungen für bestimmte Branchen) gesetzt, um ausländische Unternehmensgewinne ins Land zu locken. Diese Wettbewerbsstrategie ist in den letzten Jahren jedoch ins Visier des »Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung« der EU und der Wettbewerbshüter der Kommission gerückt (siehe unten). Damit könnte sich der Wettbewerbsdruck auf den allgemeinen Steuersatz erhöhen. Tatsächlich hat Luxemburg seinen Steuersatz 2002 bereits von 37 auf 30 Prozent ermäßigt.

Dem zweiten Indikator, EU-Mitgliedschaft, liegt folgende Überlegung zugrunde. Wenn tatsächlich Steuerwettbewerb die Ursache für den Fall der Körperschaftsteuersätze ist, dann sollte dieser Fall in Regionen mit hoher grenzüberschreitender Marktintegration ausgeprägter sein als in weniger stark integrierten Regionen. Denn mehr Marktintegration bedeutet geringere Hürden für grenzüberschreitende Direktinvestitionen und Gewinnverlagerungen und mithin einen höheren Steuerwettbewerbsdruck. Da das Binnenmarktprojekt

Abbildung 1 Korrelation zwischen Körperschaftsteuersatz und Landesgröße in der EU-15, 1981–2007

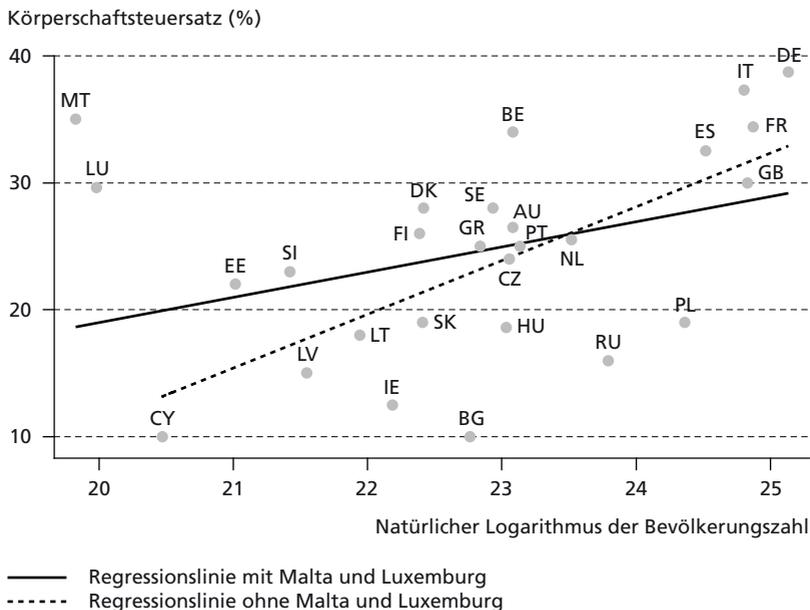


Quellen: Körperschaftsteuersätze aus OECD Tax Database (<http://www.oecd.org/dataoecd/26/56/33717459.xls>). Bevölkerungszahlen (nat. Logarithmus): World Bank (2007), Zahlen für 2006 und 2007 sind Fortschreibungen von 2005.

und die Währungsunion die Marktintegration in der EU weiter getrieben haben als irgendwo sonst auf der Welt, sollte hier auch die Abwärtsbewegung bei den Körperschaftsteuersätzen besonders ausgeprägt sein.

Diese Vermutung entspricht auf jeden Fall der Wahrnehmung von Steuerexperten. Nach Einschätzung der KPMG ist der Unternehmenssteuerwettbewerb im Wesentlichen eine EU-interne, durch die geringen Mobilitätsbarrieren im Binnenmarkt verursachte Angelegenheit. »Elsewhere, national tax systems are less permeable, and tax competition is consequently less evident« (KPMG's Corporate Tax Rate Survey 2006: 3). Abbildung 3 bestätigt, dass die EU-27-Staaten in den letzten zehn Jahren ihre Körperschaftsteuersätze stärker gesenkt haben als Nicht-EU-Mitglieder. Der durchschnittliche Körperschaftsteuersatz

Abbildung 2 Körperschaftsteuersatz und Landesgröße in der EU, 2007



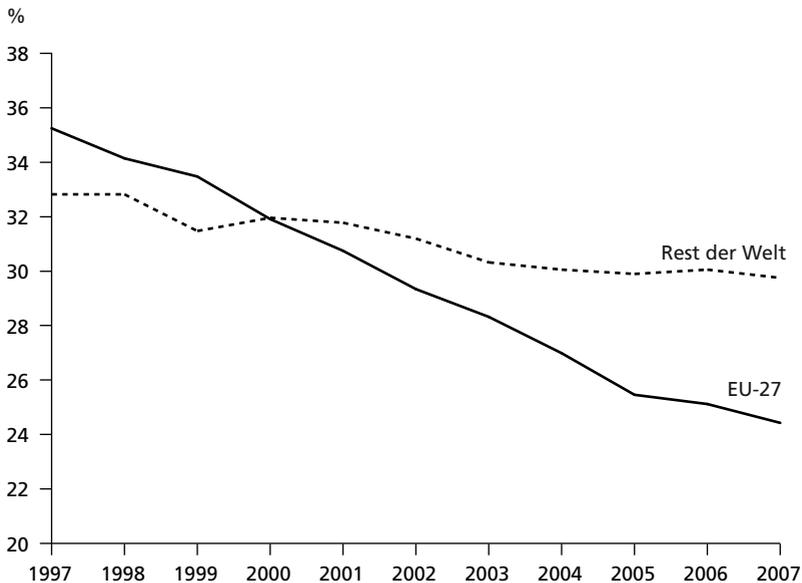
Quellen: Steuersätze aus European Commission (2007) Taxation Trends in the European Union; Bevölkerungszahl von der Eurostat-Homepage <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>>.

liegt in der EU inzwischen deutlich unter dem in Nicht-Mitgliedstaaten (vgl. auch KPMG 2007: 10). Genauere ökonomische Studien kommen ebenfalls zu dem Schluss, dass die Abwärtsbewegung bei den Unternehmenssteuersätzen in der EU ausgeprägter ist als im Rest der Welt (Genschel/Kemmerling/Seils 2008).

3 Steuerwettbewerb und Umverteilung

Im letzten Abschnitt haben wir gezeigt, dass es gute theoretische und empirische Argumente dafür gibt, dass Steuerwettbewerb die Körperschaftsteuersätze in der EU nach unten getrieben hat. Aber ist das ein Problem? Mindert es den Wert der Körperschaftsteuer als Instrument der Marktsteuerung und -korrektur? Die Diskussion dieser Fragen konzentriert sich bisher fast ausschließlich

Abbildung 3 Körperschaftsteuersätze 1997–2007



Quellen: KPMG (1998, 2006), European Commission (2007), eigene Berechnungen.

auf die *direkten* Folgen für die *Körperschaftbesteuerung*. Einige Beobachter weisen darauf hin, dass die Körperschaftsteuereinnahmen nicht im Gleichschritt mit den Körperschaftsteuersätzen gefallen sind. Im Gegenteil, in den Neunzigerjahren haben sie phasenweise sogar zugenommen (Stewart/Webb 2006). Der Steuerwettbewerb erschüttere deshalb die Finanzbasis des Wohlfahrtsstaates kaum, zumal der Finanzierungsbeitrag der Körperschaftsteuer von jeher gering gewesen sei (Rhodes 2001: 96). Andere weisen darauf hin, dass die Einnahmen nicht zuletzt um den Preis breiterer Bemessungsgrundlagen verteidigt worden seien. Breitere Bemessungsgrundlagen bedeuteten aber eine höhere steuerliche Belastung von Normalgewinnen, mithin höhere »Kapitalkosten« und ein weniger investitionsfreundliches Steuerklima. Hoch mobile und hoch profitable Unternehmen profitierten. Wenig mobile und profitable Unternehmen stünden sich dagegen steuerlich schlechter (Devereux/Griffith/Klemm 2002).

Die direkten Folgen des Körperschaftsteuerwettbewerbs sind zweifellos wichtig. Sie sollten aber nicht von den potenziell noch wichtigeren *indirekten* Folgen für die *Einkommensbesteuerung* ablenken, auf die wir im Folgenden hinweisen wollen. Die Körperschaftsteuer ist nämlich nicht nur selbst eine Quelle

von Steuereinnahmen, sondern schützt auch die Einnahmen der persönlichen Einkommensteuer. Diese Schutz- oder *Back-stop*-Funktion wird durch den Steuerwettbewerb unterminiert. Der Wettbewerb um niedrige Körperschaftsteuersätze beschränkt deshalb nicht nur die nationalen Freiheitsgrade in der Unternehmensbesteuerung, sondern indirekt auch in der Einkommensbesteuerung. Dies wird in der akademischen und politischen Debatte bisher fast vollständig ausgeblendet.

Die Schutzfunktion der Körperschaftsteuer ergibt sich aus ihrer engen Verknüpfung mit der persönlichen Einkommensteuer. Beide Steuerarten greifen auf dasselbe Steuersubstrat zu: Einkommen. Der Unterschied besteht lediglich in der Rechtsform des Einkommensempfängers. Körperschaftsteuern erfassen das Gewinneinkommen von Kapitalgesellschaften, persönliche Einkommensteuern das Einkommen von natürlichen Personen und Einzelunternehmen. Ohne Körperschaftsteuer täte sich im Steuersystem ein bedeutendes Schlupfloch auf, weil einkommensteuerpflichtige Personen ihre Steuerlast dann nämlich einfach dadurch verringern könnten, dass sie Teile ihres Einkommens in eine Gesellschaft einbringen. Die Körperschaftsteuer schließt dieses Schlupfloch und beugt dadurch einer Erosion der Einkommensteuerbasis vor. Darin besteht ihre Schutzfunktion (Devereux/Sørensen 2006: 21). Diese Funktion erfüllt die Körperschaftsteuer am besten, wenn ihr Tarif mit dem Spitzensteuersatz der persönlichen Einkommensteuer übereinstimmt. Viele OECD-Staaten waren deshalb in der Vergangenheit bemüht, die Lücke zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuersätze zu verringern oder ganz zu schließen – nicht vollkommen ohne Erfolg. Wie Ganghof (2006: Kapitel 1) mithilfe von Zeitreihendaten für ein Sample von 21 OECD-Staaten belegt, gelang es zwischen 1975 und 1989, die durchschnittliche Differenz zwischen den Steuersätzen um fast die Hälfte von circa 20 auf circa 10 Prozentpunkte zu verringern.

Der Druck, den der Steuerwettbewerb auf den Körperschaftsteuersatz ausübt, stellt das Bemühen um einen Steuersatzverbund mit der Einkommensteuer infrage. Er stellt die Regierungen vor die unangenehme Wahl, entweder den Einkommensteuersatz im Gleichschritt mit dem Körperschaftsteuersatz zu senken, um den Integrationsverbund zwischen beiden Steuerarten zu verteidigen (*Abwärtseffekt*) oder aber, wenn sie an einem hohen Einkommensteuersatz festhalten wollten, eine zunehmende Spreizung zwischen Körperschaft- und Einkommensteuersätzen und die dadurch ausgelöste Steuerarbitrage zwischen persönlicher und körperschaftlicher Rechtsform hinzunehmen (*Steuerpreisungseffekt*). So oder so unterminiert der Steuerwettbewerb die Progressivität und Aufkommensstärke der Einkommensteuer.

In einer anderen Studie (Ganghof/Genschel 2008: 67–68) haben wir mit einer einfachen Regressionsanalyse untersucht, wie die Regierungen der EU-

25-Staaten auf diese Wahl zwischen Steuerspreizungseffekt und Abwärtseffekt reagiert haben. Wir wiederholen die Analyse hier mit neueren Daten für die EU-27-Staaten. Die abhängige Variable ist dabei die Steuerspreizung (Steuersatzdifferenz zwischen Einkommen- und Körperschaftsteuer) im Jahr 2006. Die unabhängige Variable ist der Körperschaftsteuersatz. Unsere Hypothese lautet, dass niedrige Körperschaftsteuersätze systematisch mit hohen Steuersatzdifferenzen einhergehen sollten: Je stärker die Regierungen durch den Steuerwettbewerb gezwungen werden, ihre Körperschaftsteuersätze zu senken, desto schwieriger sollte es für sie werden, die Lücke zum Einkommensteuerspitzensatz klein zu halten. Um diese Hypothese zu überprüfen, kontrollieren wir für zwei wichtige Determinanten des Einkommensteuerspitzensatzes, nämlich die Gesamtsteuerquote und das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse der Analyse.

Die Ergebnisse lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. Erstens: Der Körperschaftsteuersatz hat tatsächlich den von uns vermuteten negativen Effekt auf die Steuersatzdifferenz. Folgen wir Modell 1, so erhöht jede Senkung des Unternehmenssteuersatzes um einen Prozentpunkt die Steuersatzdifferenz *ceteris paribus* um rund 0,95 Prozentpunkte und, so können wir im Umkehrschluss ebenfalls folgern, senkt den Einkommensteuerspitzensatz um 0,05 Prozentpunkte. In Modell 2 ist der Zusammenhang sogar noch ausgeprägter. Der Steuerwettbewerb hat also einen sehr starken Steuerspreizungs- und einen eher schwachen Abwärtseffekt auf die Einkommensteuer.

Zweitens: Die nationale Reaktion auf die vom Steuerwettbewerb erzwungene Absenkung des Körperschaftsteuersatzes hängt von der Gesamtsteuerquote ab. Hochsteuerländer müssen, *ceteris paribus*, eine größere Steuersatzspreizung in Kauf nehmen als Niedrigsteuerländer, weil sie ihren Einkommensteuerspitzensatz weniger leicht senken können. Sie brauchen einen relativ hohen Spitzensatz, um ein hohes Einkommensteueraufkommen zu realisieren und/oder um ein progressives Gegengewicht zu potenziell regressiven Abgaben wie der Mehrwertsteuer, den speziellen Verbrauchsteuern oder den Sozialversicherungsabgaben zu schaffen (Ganghof 2006). Bei ihnen ist der *Steuerspreizungseffekt* deshalb ausgeprägter als bei Niedrigsteuerländern.

Drittens: Die nationale Reaktion auf wettbewerbsbedingt niedrige Körperschaftsteuersätze hängt vom Wohlstandsniveau eines Landes ab. *Flat taxes*, also Steuersysteme, welche die Sätze von Einkommensteuer und Körperschaftsteuer auf kompetitiv niedrigem Niveau angleichen, sind bisher eine Domäne der relativ armen osteuropäischen Beitrittsländer geblieben. Das mag daran liegen, dass diese Länder, gerade wegen ihrer relativen Armut, stärker darauf angewiesen sind, Wirtschaftsfreundlichkeit zu signalisieren. Möglicherweise liegt es aber auch daran, dass diese Länder keine lange Tradition progressiver Einkommens-

Tabelle 1 Determinanten der Steuerspreizung in den EU-27-Staaten, 2006

Unabhängige Variablen	Abhängige Variable: Spitzensteuersatz der Einkommensteuer minus Körperschaftsteuersatz 2006	
	Modell 1	Modell 2
Körperschaftsteuersatz 2006	–,95*** (,18)	–1,00*** (,17)
Abgabenquote (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge in % des BIP)	1,16*** (,24)	,99*** (,23)
Natürlicher Logarithmus des BIP pro Kopf	8,41** (3,36)	14,02*** (3,81)
Konstante	–43,76*** (12,52)	–60,68*** (13,26)
Beobachtungen	27	26
Ausgeschlossene Ausreißer	–	Luxemburg
Korrigiertes R-Quadrat	0,63	0,71

Kleinste-Quadrate-Methode, Standardfehler in Klammern, ** signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, *** signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau.

Quellen: Steuersätze und Abgabenquoten aus European Commission (2007) Taxation Trends in the European Union (2007 Edition); Daten für das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von Eurostat <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/>>.

besteuerung haben. Der Schritt zur *flat tax* fällt ihnen deshalb politisch leichter als den Altmitgliedern mit ihren jahrzehntealten, institutionell stark verfestigten Strukturen einkommensteuerlicher Tarifprogression. Der *Abwärtseffekt* des Steuerwettbewerbs ist deshalb unter den relativ armen Beitrittsländern besonders ausgeprägt.

Kurz: Unsere Regressionsanalyse zeigt und ausführliche Fallstudien bestätigen (Ganghof 2006), dass der Körperschaftsteuerwettbewerb die nationalen Freiheitsgrade nicht nur in der Körperschaftbesteuerung beschränkt, sondern indirekt auch in der Einkommensbesteuerung. Er zwingt die Regierungen der Mitgliedstaaten, auf die Schutzfunktion der Körperschaftsteuer teilweise zu verzichten (Steuerspreizungseffekt) und/oder den Einkommensteuersatz abzusenken (Abwärtseffekt).

Für den nationalen Wohlfahrtsstaat sind mit diesen indirekten Effekten mindestens drei Probleme verbunden. Erstens, ein Einnahmeproblem. Die Einkommensteuer ist eine wichtige staatliche Einnahmequelle. Sinkende Spitzensätze machen es schwer, das Einnahmeniveau zu verteidigen. Seit den Achtzigerjahren ist der Anteil der Einkommensteuern am Gesamtsteueraufkommen der EU-15-Länder rückläufig. Zweitens, ein Gerechtigkeitsproblem. Die horizontale Gerechtigkeit des Steuersystems leidet, wenn der Steuerspreizungseffekt dazu

führt, dass gleiches Einkommen ungleich besteuert wird, Kapitaleinkommen niedriger als Arbeitseinkommen. Die vertikale Gerechtigkeit leidet, weil mit dem Absenken der Einkommensteuerspitzensätze nicht nur die einkommensteuerliche Progression nachlässt, sondern auch die Progressivität des *gesamten* Steuersystems. Denn die Einkommensteuer ist die einzige Progressionsquelle des Steuersystems. Alle anderen Abgaben – Mehrwertsteuern, spezielle Verbrauchsteuern, Sozialabgaben – haben proportionale oder regressive Verteilungswirkungen. Die progressionsreduzierende Wirkung wird durch den relativen Bedeutungsverlust der Einkommensteuer für die Gesamtsteuereinnahmen weiter verstärkt. Schließlich, drittens, ein Effizienzproblem. Viele Experten meinen, dass eines der größten Hindernisse für mehr Beschäftigung, insbesondere für Niedrigqualifizierte, in der hohen Belastung des Niedriglohnssektors mit Sozialabgaben besteht (Scharpf 2000; Kemmerling 2005). Ein naheliegendes Gegenmittel bestünde darin, die Abgabenlast auf die progressive Einkommensteuer zu verschieben und damit die Steuerbelastung von Geringverdienern zu reduzieren. Dem stehen jedoch die indirekten Effekte des Steuerwettbewerbs entgegen, die einen Ausbau der Einkommensbesteuerung und das Festhalten an starker Tarifprogression erschweren. So wird der Körperschaftsteuerwettbewerb zur Belastung für den Arbeitsmarkt.

4 Wo bleibt die europäische Re-Regulierung des Steuerwettbewerbs?

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, dass der europäische Unternehmenssteuerwettbewerb erhebliche indirekte Auswirkungen auf die persönliche Einkommensteuer hat. Die einkommensteuerliche Autonomie der Mitgliedstaaten sinkt. Die Freiheitsgrade bei der Benutzung der Einkommensteuer als Einnahmequelle und umverteilungspolitisches Instrument nehmen ab. Wenn man will, kann man dies als Deregulierung bezeichnen. Der Steuerwettbewerb entreißt die persönliche Einkommensteuer zumindest teilweise der politischen Kontrolle nationaler Regierungen und unterwirft sie den Zwängen des europäischen Marktes. In diesem Abschnitt untersuchen wir, warum diesem Deregulierungsschub bisher kein entsprechender Re-Regulierungsschub gefolgt ist. Warum haben Rat und Kommission – bisher – kaum etwas unternommen, um den Unternehmenssteuerwettbewerb im Binnenmarkt einzuhegen? Welche Rolle spielt der Europäische Gerichtshof?

4.1 Der Ministerrat und die Probleme der Steuerharmonisierung

Im Prinzip hat der Ministerrat sehr weitgehende Möglichkeiten, um den Unternehmenssteuerwettbewerb durch entsprechende Harmonisierungsmaßnahmen zu begrenzen oder sogar ganz zu stoppen (vgl. Art. 94-96 EG-Vertrag). Es hat auch nicht an Vorschlägen gefehlt, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen (vgl. Genschel 2002). Schon der erste Expertenbericht zur Steuerpolitik in Europa, der sogenannte Neumark-Bericht von 1962, hatte vor der Gefahr des Steuerwettbewerbs gewarnt und als Gegenmittel »eine weitgehende Angleichung der Effektivbelastung« bei den Unternehmenssteuern gefordert (zitiert in Genschel 2002: 158). Die Kommission griff den Ball auf und regte 1967 die Einführung einer gemeinsamen europäischen Körperschaftsteuer mit weitgehend angeglichenen Sätzen an. 1975 legte sie einen entsprechenden Richtlinienentwurf vor. Der Ruding-Ausschuss der Kommission forderte 1992 erneut, dem Steuerwettbewerb durch eine Angleichung von Körperschaftsteuersätzen, -systemen und -bemessungsgrundlagen sowie ein weitgehendes Verbot präferenzzieller Steuerregime vorzubauen. Steuerkommissar Mario Monti forderte 1996 einen effektiven Mindeststeuersatz für die Körperschaftsteuer und einen Verhaltenskodex für präferenzzielle Steuerregime. 2004 waren es dann die Regierungen Deutschlands und Frankreichs, die angesichts massiver Reduzierungen in den Körperschaftsteuertarifen der osteuropäischen Beitrittsländer die Einführung eines gemeinsamen Mindeststeuersatzes forderten (Ganghof/Genschel 2008: 58).

Alle Vorschläge, den Steuerwettbewerb durch formale Steuerharmonisierung einzudämmen, sind bisher gescheitert. Das hat natürlich viele Gründe. Zwei erscheinen besonders wichtig. Bis in die Achtzigerjahre war der Hauptgrund, dass es den Steuerwettbewerb noch gar nicht gab. Die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit waren erst ansatzweise verwirklicht. Grenzüberschreitende Direktinvestitionen und Gewinnverlagerungen unterlagen strengen Auflagen. Der Wettbewerb um niedrigere Körperschaftsteuern war entsprechend schwach und spielte, wie oben gesehen (Abbildung 1), für die nationale Steuerpolitik praktisch keine Rolle. Da die Regierungen der Mitgliedstaaten wenig Neigung verspürten, politisches Kapital in die Lösung eines Problems zu investieren, das, wenn überhaupt, erst in der Zukunft virulent würde, lehnten sie den Richtlinienentwurf (1975) der Kommission für eine Vollharmonisierung der Körperschaftsteuer einschließlich Steuerraten fast *uni sono* ab.

Das Binnenmarktprojekt und die Einheitliche Europäische Akte änderten das Bild. In der zweiten Hälfte der Achtzigerjahre begann die rasche Liberalisierung des Kapitalverkehrs und der Niederlassungsfreiheit. Damit wurde der Unternehmenssteuerwettbewerb zu einer dominanten Realität nationaler Steuerpolitik im gemeinsamen Binnenmarkt. Der Hauptgrund dafür, dass der Mi-

nisterrat trotzdem keine Harmonisierungsmaßnahmen ergriff, um diesen Wettbewerb einzuschränken, lag jetzt darin, dass nicht alle nationalen Regierungen den Steuerwettbewerb gleichermaßen als Problem begriffen. Im Gegenteil, die Regierungen relativ kleiner, peripherer und armer Mitgliedstaaten wie Irland in den Achtziger- und Neunzigerjahren oder der osteuropäischen Beitrittsländern in den 2000er-Jahren sahen im Steuerwettbewerb oft eine Chance, die nachholende Entwicklung ihrer Volkswirtschaften zu beschleunigen. Sie unterboten die Körperschaftsteuersätze der großen, reichen Mitgliedstaaten, um Direktinvestitionen und mobile Unternehmensgewinne anzulocken, die nicht nur zusätzliche Steuereinnahmen, sondern auch Know-how und gut bezahlte Arbeitsplätze ins Land bringen würden. An einer Einschränkung des Steuerwettbewerbs zeigten sich diese Regierungen deshalb nicht interessiert. Vorschlägen für einen Mindeststeuersatz verschließen sie sich bisher kategorisch. Und auch bei den (Vor-) Verhandlungen über eine gemeinsame harmonisierte Körperschaftsteuerbemessungsgrundlage leisteten sie hinhaltenen Widerstand. Trotz gegenteiliger Beteuerungen der Kommission ist der Verdacht auch tatsächlich nicht vollkommen von der Hand zu weisen, dass die Harmonisierung der Bemessungsgrundlage nur der Auftakt zur Harmonisierung der Sätze sein könnte (Graetz/Warren 2006: 1229).

Auch wenn die Harmonisierungsoption, bisher, am Widerstand der Steuerwettbewerbsgewinner gescheitert ist, blieb der Ministerrat *in puncto* Regulierung des Unternehmenssteuerwettbewerbs nicht vollkommen untätig. Denn schon 1997 einigten sich die Ratsmitglieder auf einen freiwilligen Verhaltenskodex für die Unternehmensbesteuerung mit dem Ziel, den »schädlichen Steuerwettbewerb« durch selektive Steueranreize und präferenzielle Steuerregime einzuschränken (Europäische Gemeinschaft 1998). Eine Gruppe hochrangiger Ministerialbeamter wurde beauftragt, die bestehenden unternehmenssteuerlichen Anreizmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu sichten (»Primarolo-Gruppe«). Im November 1999 legte sie eine Liste von 66 als schädlich eingestuften Steueranreizen in den Mitgliedsländern und deren abhängigen Territorien⁴ vor (»Primarolo-Bericht«). Im Vorfeld der Osterweiterung wurden im Herbst 2003 weitere 30 steuerliche Maßnahmen in den Beitrittsländern als schädlich eingestuft. Diese insgesamt 96 schädlichen Sondersteuerregime sind inzwischen weitgehend abgebaut oder doch zumindest durch neue, formal mit den Regeln des Steuerkodex vereinbare Regime umgangen worden.

Die Einigung auf einen Abbau »schädlicher« Steueranreize fiel aus mindestens drei Gründen leichter als die allgemeine Harmonisierung der Körperschaftsteuer. Erstens war die Konfliktkonstellation symmetrischer, weil fast alle

4 Britische Kanalinseln, Niederländische Antillen etc.

Mitgliedstaaten »schädliche« Anreizmaßnahmen betrieben. Bis auf Schweden war jeder mit wenigstens einem Eintrag im Primarolo-Bericht vertreten. Die schroffe Frontstellung zwischen Hoch- und Niedrigsteuerländern, zwischen angeblichen Tätern und angeblichen Opfern, die die sporadischen Auseinandersetzungen um einen gemeinsamen Mindeststeuersatz kennzeichnen, konnte dadurch vermieden werden. Alle Mitgliedstaaten erschienen als Opfer und Täter zugleich.⁵ Zweitens unterliegen selektive Steueranreize der Beihilfenaufsicht der Kommission. Diese Aufsicht war in der Vergangenheit zwar recht lax gehandhabt worden. Zeitgleich mit der Verabschiedung des Verfahrenskodex kündigte die Kommission aber eine Verschärfung ihrer Aufsichtspraxis an. Wenn die Mitgliedstaaten ihre Sondersteuerregime nicht selbst beseitigten, mussten sie deshalb damit rechnen, dass die Kommission dies für sie erledigen würde. Die Verhandlungen fanden »im Schatten« des Wettbewerbsrechts statt. Drittens stellte der Verfahrenskodex den Steuerwettbewerb nicht grundsätzlich infrage, sondern beschränkte lediglich das Spektrum der Wettbewerbsinstrumente. Die Mitgliedstaaten durften nicht mehr mit Sondersteuerregimen um Direktinvestitionen und mobile Unternehmensgewinne werben, durch niedrige allgemeine Körperschaftsteuertarife aber nach wie vor. Dies machte den Kodex auch für die prinzipiellen Befürworter des Steuerwettbewerbs akzeptabel.

Fazit: Der Ministerrat hat bisher nichts unternommen, um den Unternehmenssteuerwettbewerb in Europa zu bremsen. Er hat lediglich den Gebrauch selektiver Steueranreize zu Wettbewerbszwecken eingeschränkt und dadurch den Wettbewerbsdruck auf die allgemeinen Sätze erhöht. Irland etwa schaffte seinen Sondersteuersatz von nur 10 Prozent für produzierende Gewerbe und Finanzdienstleistungen in den Dublin Docks ab, senkte gleichzeitig aber den allgemeinen Körperschaftsteuersatz auf nur noch 12,5 Prozent. Für Hochsteuerländer hat dies durchaus zweischneidige Folgen. Einerseits brauchen sie nicht mehr zu befürchten, vom irischen Sondersteuerregime ausgebeutet zu werden. Andererseits können sie sich aber gegen die neuen, allgemein niedrigen irischen Unternehmenssteuern auch nicht mehr durch eigene Sondersteuerregime wehren, die auf selektiver Basis die Steuerbedingungen anbieten, welche Irland und andere Niedrigunternehmenssteuerländer auf allgemeiner Basis gewähren. Gerade kleine Hochsteuerländer wie die Benelux-Staaten, die in der Vergangenheit sehr stark auf Sondersteuerregime gesetzt haben, könnten davon besonders betroffen sein. Der Verhaltenskodex verschärft also womöglich noch die indirekten Beschränkungen, die der Steuerwettbewerb der nationalen Einkommensteuerpolitik auferlegt.

5 Angeblich wurden einige Steuermaßnahmen nur deshalb in den Primarolo-Bericht aufgenommen, um diese optische Symmetrie zu erreichen.

4.2 Der Europäische Gerichtshof, die vier Freiheiten und das nationale Steuerrecht

Im Prinzip könnte auch der Europäische Gerichtshof zur Re-Regulierung der europäischen Unternehmensbesteuerung beitragen. Dazu müsste er in seiner Rechtsprechung einen Rahmen definieren, innerhalb dessen er den Mitgliedstaaten im Namen »zwingender Erfordernisse des Allgemeininteresses« erlaubt, die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit von Unternehmen steuerrechtlich zu beschränken, um die grenzüberschreitende Steuerarbitrage durch Gewinnverlagerungen und Direktinvestitionen zu unterbinden. Tatsächlich hat der EuGH seit den Achtzigerjahren in einer ganzen Welle von Verfahren die Vereinbarkeit nationaler Körperschaft- und Einkommensteuerregeln mit der EG-vertraglich garantierten Kapitalverkehrs- und der Niederlassungsfreiheit geprüft. Seine Spruchpraxis ist bisher aber ausgesprochen restriktiv und eröffnet den Mitgliedstaaten kaum Schutzzräume vor internationaler Steuerarbitrage. Im Gegenteil, wenn Unternehmen das Steuergefälle im Binnenmarkt zu ihrem Vorteil ausnutzen, so wertet der EuGH dies in der Regel nicht als Missbrauch, sondern als gutes, durch die vier Freiheiten geschütztes Recht (Terra/Wattel 2005: 81). Statt den Steuerwettbewerb zu reregulieren, hat der EuGH erheblich dazu beigetragen, ihn weiter zu deregulieren. Viele Beobachter sehen in ihm deshalb inzwischen einen der wichtigsten Motoren des europäischen Steuerwettbewerbs (zum Beispiel Uhl 2007). Woran liegt das?

Wir wollen hier nur auf zwei Ursachen der steuerwettbewerbsförderlichen EuGH-Rechtsprechung eingehen (für ausführliche Analysen vgl. Terra/Wattel 2005; Sedemund 2007). Erstens erkennt der EuGH die Einnahmeerfordernisse der Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses an. Er erlaubt den Mitgliedstaaten deshalb nicht, an restriktiven, die vier Freiheiten beschränkenden Steuerrechtsregeln einfach nur deshalb festzuhalten, weil bei Abschaffung dieser Regeln Einnahmeverluste drohen. Das ist problematisch, weil die von den vier Freiheiten begünstigten Sachverhalte – Waren, Personen, Kapital und Dienstleistungen – gleichzeitig auch die wichtigsten Besteuerungsgrundlagen des modernen Staates darstellen und weil Steuereinnahmen in gewissem Sinne das zwingendste Erfordernis des Allgemeininteresses überhaupt sind. Denn ohne sie ist kein Staat zu machen, der das Allgemeininteresse gegen partikulare Anfechtungen schützen könnte. Zweitens erkennt der EuGH nur *direkte* Auswirkungen als mögliche Rechtfertigungsgründe restriktiver Steuerrechtsregeln an. Unter dem von ihm kreierten »Grundsatz der steuerlichen Kohärenz« können zwar restriktive Besteuerungsregeln aufrechterhalten werden, deren Abschaffung zu steuerlichen Ungerechtigkeiten im Hinblick auf ein und dieselbe Person und ein und dieselbe Steuer

führt. Wenn beispielsweise ein Mitgliedstaat eine bestimmte Steuerentlastung nur gewährt, weil er den Begünstigten zu einem anderen Zeitpunkt einer besonderen Belastung durch dieselbe Steuer unterwirft, dann darf er durch restriktive Regeln sicherstellen, dass dieser sich der Belastung nicht durch Abwanderung in einen anderen Mitgliedstaat entzieht. Restriktive Regeln, die für Steuergerechtigkeit im Hinblick auf andere Steuern und Personen sorgen sollen, sind dagegen nach ständiger Rechtsprechung nicht durch den Grundsatz der steuerlichen Kohärenz geschützt. Mögliche systematische Zusammenhänge zwischen verschiedenen Steuerarten werden dadurch negiert (Williams 1997). Die von uns hervorgehobenen *indirekten* Effekte des Körperschaftsteuerwettbewerbs auf die Einkommensbesteuerung bleiben außerhalb der richterlichen Erwägung.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass weder Kommission und Ministerrat noch EuGH bisher den Unternehmenssteuerwettbewerb wesentlich eingeschränkt haben. Der Ministerrat hat den Wettbewerbsdruck nicht durch Harmonisierungsmaßnahmen reduziert, sondern lediglich durch den Verhaltenskodex auf die allgemeinen Sätze konzentriert. Der EuGH hat es Unternehmen erleichtert, nationale Steuersatzdifferenzen zum eigenen Vorteil auszubeuhen. Seine Rechtsprechung stellt die Steuerarbitrage unter den Schutz der fundamentalen Freiheitsgarantien des Vertrages und erschwert den Mitgliedstaaten dadurch, sich dem Steuerwettbewerb durch unilaterale Abwehrmaßnahmen zu entziehen.

5 Die Entpolitisierung der persönlichen Einkommensteuer

Wir haben gezeigt, dass die Unternehmens- und Einkommensbesteuerung in Europa durch eine beachtliche Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration gekennzeichnet ist. Die negative Integration ist weit fortgeschritten und hat einen starken Wettbewerb um niedrige Körperschaftsteuertarife ausgelöst. Dieser Wettbewerb schränkt die nationalen Handlungsspielräume nicht nur in der Unternehmensbesteuerung selbst, sondern indirekt auch in der persönlichen Einkommensbesteuerung ein. Die positive Integration dagegen ist schwach entwickelt. Ministerrat und Kommission haben bisher wenig unternommen, um den Steuerwettbewerb unter politische Kontrolle zu bringen. Der EuGH hat ihn durch seine Rechtsprechung sogar eher verschärft.

Dieser Befund ist wichtig, weil die progressive Einkommensteuer kein abseitiges Politikfeld, sondern eine zentrale Säule des nationalen Wohlfahrtsstaates bildet. Sie ist eine Hauptfinanzierungsquelle für wohlfahrtsstaatliche Ausgabenprogramme und zugleich selbst ein wichtiges verteilungspolitisches Instrument und Symbol. Und sie ist wichtig für einen effizienten »tax mix« (Kemmerling

2005), der die negativen Beschäftigungsfolgen hoher Steuerquoten dämpft. Über diese Funktionen können nationale Regierungen im vollendeten Binnenmarkt nur noch eingeschränkt verfügen, weil der Steuerwettbewerb ihnen die Kontrolle über einen zentralen Parameter der Einkommensbesteuerung, nämlich den Körperschaftsteuersatz, entzieht. Sie können diesen Parameter nicht mehr unabhängig setzen, sondern nur noch in gegenseitiger strategischer Abhängigkeit. In diesem Sinne zumindest betreiben sie eine gemeinsame Einkommensteuerpolitik.

Das Problem mit dieser *De-facto*-Vergemeinschaftung durch Steuerwettbewerb ist nicht der einkommensteuerliche Autonomieverlust, den sie den Mitgliedstaaten abverlangt. Denn an diesem Verlust ist nicht der Steuerwettbewerb schuld, sondern der Binnenmarkt. Man kann nicht einen gemeinsamen Markt haben wollen, und gleichzeitig Markteinkommen weiterhin allein nach nationalem Gusto besteuern. Das Problem sind vielmehr die erheblichen Verteilungsimplicationen. Die Vergemeinschaftung durch Steuerwettbewerb begünstigt eine »rechte« Einkommensteuerpolitik mit flacher, auf Arbeitseinkommen konzentrierter, Kapitalerträge und hohe Einkommensbezieher schonender proportionaler Tarifstruktur. Umgekehrt erschwert sie eine »linke« Politik progressiver, Arbeits- und Kapitaleinkommen gleichermaßen erfassender Besteuerung. Selbst da, wo sich das linke Projekt mit einem »Sozialismus in einer Klasse« (Scharpf 1987: 329) begnügt, also nur Arbeitseinkommen, nicht aber Kapitaleinkommen in die politische Umverteilungspflicht nehmen will, beschränkt der Steuerwettbewerb noch die Freiheitsgrade bei der Wahl des Einkommensteuersatzes für hohe Arbeitseinkommen. Diese Verteilungsimplicationen werden weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene reflektiert, geschweige denn politisch kontrolliert.

Auf *europäischer* Ebene wird der Steuerwettbewerb zwar gemacht – durch Entscheidungen des EuGH (Grundfreiheiten) und Nicht-Entscheidungen des Ministerrates (Steuersatzharmonisierung). Aber keine der beiden Institutionen hat ein Interesse daran, zuzugestehen, dass damit zugleich auch eine steuerpolitische Richtungsentscheidung getroffen wird. Der EuGH hat kein Interesse an solchen Reflektionen, weil ein offenes Eingeständnis, mit seiner Rechtsprechung nicht nur Marktintegration zu betreiben, sondern auch steuerliche Umverteilungspolitik für und anstelle von nationalen Regierungen zu machen, seine Legitimation als nicht majoritäre Institution gefährden würde. Die im Ministerrat versammelten Regierungen haben ebenso wenig Interesse an einer offenen Debatte, weil ein Eingeständnis, über das zentrale Umverteilungsinstrument ihres Steuersystems, die persönliche Einkommensteuer, nur noch nach Maßgabe Brüsseler Vorgaben verfügen zu können, ihre Glaubwürdigkeit als majoritäre Institutionen untergraben würde. Sie verhandeln über Steuerwettbewerb und

Steuerharmonisierung deshalb lieber in der Perspektive intergouvernementaler Verteilungskonflikte und in Kategorien von »fair« und »unfair« als in der Perspektive politischer Richtungskämpfe und in Kategorien von »links« und »rechts«. Sie konzentrieren sich auf die direkten Wettbewerbseffekte für die zwischenstaatliche Aufteilung von Direktinvestitionen und mobilen Unternehmensgewinnen und blenden die indirekten Effekte auf die Progressivität und Aufkommensstärke der Einkommensteuer aus. So bleibt am Ende kein »Ort«, weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene, an dem die einkommensteuerpolitischen Implikationen des Steuerwettbewerbs offen debattiert, geschweige denn demokratisch legitimiert werden könnten: Man macht gemeinsame Steuerpolitik, aber ohne Bewusstsein und demokratische Kontrolle.

Literatur

- Adam, Antonis/Pantelis Kammis, 2007: Tax Policies in a Globalized World: Is it Politics After All? In: *Public Choice* 133, 321–341.
- Bucovetsky, Sam, 1991: Asymmetric Tax Competition. In: *Journal of Urban Economics* 30, 167–181.
- Caporaso, James/Sidney Tarrow, 2008: *Polanyi in Brussels: European Institutions and the Embedding of Markets in Society*. RECON Online Working Paper 2008/01. Oslo: University of Oslo, Centre for European Studies.
- Devereux, Michael P./Rachel Griffith/Alexander Klemm, 2002: Corporate Income Tax Reforms and International Tax Competition. In: *Economic Policy* 17, 451–495.
- Devereux, Michael P./Peter B. Sorensen, 2006: *The Corporate Income Tax: International Trends and Options for Fundamental Reforms*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Europäische Gemeinschaft, 1998: Schlussfolgerungen des Rates Wirtschafts- und Finanzfragen vom 1.12.1997 zur Steuerpolitik (98/C 2/01). In: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* C 2, 1–6.
- Ganghof, Steffen, 2006: *The Politics of Income Taxation: A Comparative Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Ganghof, Steffen/Philipp Genschel, 2008: Taxation and Democracy in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 15, 58–77.
- Gatsios, Konstantine/Paul Seabright, 1989: Regulation in the European Community. In: *Oxford Review of Economic Policy* 5, 37–60.
- Genschel, Philipp, 2002: *Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Genschel, Philipp/Achim Kemmerling/Eric Seils, 2008: *Speeding up, down the Hill: Why Tax Competition is Stronger in the EU than in the Rest of the World*. Unveröffentlichtes Manuskript. Bremen: Jacobs University Bremen.

- Giovannini, Alberto, 1989: National Tax Systems versus the European Capital Market. In: *Economic Policy* 9, 346–386.
- Graetz, Michael J./Alvin C. Warren, 2006: Income Tax Discrimination and the Political and Economic Integration of Europe. In: *Yale Law Journal* 115, 1186–1255.
- Holzinger, Katharina/Christoph Knill, 2004: Competition and Cooperation in Environmental Policy: Individual and Interaction Effects. In: *Journal of Public Policy* 24, 25–47.
- Joerges, Christian/Beate Braams/Michelle Everson, 2007: *Die Europäische Wende zu »Neuen Formen des Regierens« (new modes of governance) – Rechtsprobleme eines politischen Konzepts*. TranState Working Paper 55. Bremen: Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 597.
- Kemmerling, Achim, 2005: Tax Mixes, Welfare States and Employment: Tracking Diverging Vulnerabilities. In: *Journal of European Public Policy* 12.
- KPMG, 2007: *KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007*. KPMG.
- Majone, Giandomenico, 2005: *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew, 2002: In Defence of the »Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 603–624.
- Radaelli, Claudio M., 2004: The Puzzle of Regulatory Competition. In: *Journal of Public Policy* 24, 1–23
- Rhodes, Martin, 2001: Globalization, Welfare States, and Employment. Is there a European »Third Way« In: Nancy Bermeo (Hg.), *Unemployment in the New Europe*. Cambridge: Cambridge, 87–118.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1994: Föderalismus im globalen Kapitalismus: Ein Nachwort. In: Fritz W. Scharpf (Hg.), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt a.M.: Campus, 156–166.
- , 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. In: *Journal of European Public Policy* 7, 190–228.
- Schmidt, Susanne K., 2004: *Rechtsunsicherheit statt Regulierungswettbewerb: Die nationalen Folgen des europäischen Binnenmarktes für Dienstleistungen*. Unveröffentlichte Habilitationsschrift. Hagen: Fernuniversität Hagen.
- , 2007: Introduction: Mutual Recognition as a New Mode of Governance. In: Susanne K. Schmidt (Hg.), *Journal of European Public Policy* 14(5). Special issue on Mutual Recognition as a New Mode of Governance. Abingdon: Routledge, 667–681.
- Schwarz, Peter, 2007: Does Capital Mobility Reduce the Corporate-labor Tax Ratio? In: *Public Choice* 130(3–4), 363–380.
- Sedemund, Jan, 2007: *Europäisches Ertragsteuerrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Seils, Eric, 2007: Konvergenz der Staatseinnahmen? Entwicklung und Ursachen der Varianz im internationalen Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 48, 430–448.
- Sinn, Hans-Werner, 1995: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. In: *Wirtschaftsdienst* 75, 240–249.
- Steinmo, Sven, 2003: The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century. In: *British Journal of Politics and International Relations* 5, 206–236.
- Stewart, Kenneth/Michael C. Webb, 2006: International Competition in Corporate Taxation: Evidence from the OECD Time Series. In: *Economic Policy* 21(45), 153–201.
- Swank, Duane, 2006: Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism. In: *International Organization* 60, 847–882.

-
- Terra, Ben/Peter Wattel, 2005: *European Tax Law*. Den Haag: Kluwer.
- Uhl, Susanne, 2007: *Steuerstaatlichkeit in Europa*. Unveröffentlichte Dissertation. Bremen: Jacobs University Bremen.
- Vogel, David, 2001: Environmental Regulation and Economic Integration. In: Daniel C. Esty/Damien Geradin (Hg.), *Regulatory Competition and Economic Integration*. Oxford: Oxford University Press, 330–347.
- Williams, David, 1997: Asscher: The European Court and the Power to Destroy. In: *EC Tax Review* 6, 4–1.
- Winner, Hannes, 2005: Has Tax Competition Emerged in OECD Countries? Evidence from Panel Data. In: *International Tax and Public Finance* 12, 667–687.
- World Bank, 2003: *World Development Indicators, CD-ROM*. Washington, D.C.: World Bank.

Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines »sozialen Europas«

Stephan Leibfried und Herbert Obinger

We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them reimposed at a European level, with a European superstate exercising a new dominance from Brussels. (Margaret Thatcher zum Delors-Plan eines sozialen Europas, Brügge, 20. September 1988; zitiert nach Booker/North 2003: 241)

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit Zukunftsszenarien des »sozialen Europas«, der europäischen sozialen Dimension. Während noch bis in die Neunzigerjahre hinein viele dachten, es werde auf europäischer Ebene schlicht eine Wiederholung des nationalen Sozialstaates geben, dürfte die Entwicklung Europas inzwischen in ganz andere Richtungen weisen. Zunächst werden wir politische und ökonomische Ursachen diskutieren, die eine ausgeprägte Ausdifferenzierung eines europäischen Sozialstaates bislang zurückgehalten haben (Teil 1), ehe wir uns der zukünftigen Entwicklung einer europäischen Sozialpolitik zuwenden (Teil 2). Diese Entwicklung wird dadurch präjudiziert, in welcher Weise die europäische Integration eine Schlagseite für die nationalen Sozialstaaten erzeugt oder erzeugen kann (Teil 2.1). Sie wird ferner davon abhängen, in welcher Weise kritische interne Entwicklungen im und rund um den nationalen Sozialstaat externe europäische Rettungsanker nahelegen (Teil 2.2).

Die Europäischen Verträge sehen durchaus punktuell Kompetenzen vor, die einen sozialpolitischen Einschlag haben. Wie in der Frühphase der meisten bundesstaatlichen Verfassungen ist aber eine »soziale Dimension« – im Gegensatz zur Marktöffnung – in den Verträgen nicht systematisch vorgesehen, sodass sie, wie in den Bundesstaaten auch, eher über Nebengleise, also über »Bypässe«,

Hans F. Zacher zum 80. Geburtstag gewidmet – im Blick auf sein über viele Jahrzehnte sich erstreckendes Engagement für die erfolgreichen Synthese zum Sozialen hin (zum Beispiel Zacher 2000b, 2001, 2004), sein Interesse an der Auffächerung des Sozialen in Mehrebenensystemen (zum Beispiel Zacher 2000a, 2003) und im Blick auf seine kontinuierlichen, nachhaltigen Anfragen an ein »Soziales Europa« auf allen seinen Ebenen (zum Beispiel Zacher 2002, 2005, 2008). »[F]or it is clear that, in the twentieth century, citizenship and the capitalist class system have been at war« (T. H. Marshall 1949 in seiner eine ganze Epoche bestimmenden Alfred Marshall Lecture in Cambridge; Marshall 2008: 104) – hier den Frieden zu wahren, zu stiften, dafür neue Formen zu finden, bestimmt Hans Zachers Lebensarbeit.

nach Brüssel gelangen müsste. Vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Geschichte der westlichen Föderalisten wird dann (in Teil 3) gefragt, welches Muster der Föderalisierung für den europäischen Mehrebenenfall gegebenenfalls am wahrscheinlichsten ist. Wo sind welche Durchbrüche in Europa möglich, und wo nicht? Abschließend werden diese potenziellen Zukünfte einer europäischen sozialen Dimension typisierend zusammengefasst und in ihrer Bedeutung vergleichend bewertet (Teil 4).

1 Das Dilemma europäischer Sozialpolitik

Der Wohlfahrtsstaat ist ein Kind des Nationalstaates und der industriellen Revolution (Flora 1986: 27). Die Bewältigung kollektiver sozialer Risiken war somit von Anfang an untrennbar an den Nationalstaat gekoppelt, sodass umverteilende Politik vorrangig innerhalb einer territorial abgegrenzten Solidargemeinschaft erfolgte. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Römischen Verträge 1957 war die im späten 19. Jahrhundert einsetzende Landnahme der Sozialpolitik durch den Nationalstaat weitgehend abgeschlossen. Im nun einsetzenden Goldenen Zeitalter des Wohlfahrtsstaates erfolgte angesichts außergewöhnlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen eine noch nie da gewesene Expansion des Wohlfahrtsstaates (Alber 1982), die ihn aus Sicht der politischen Eliten nun endgültig zu einer zentralen Quelle von Outputlegitimität (Scharpf 1999) beziehungsweise »credit claiming« (Pierson 1994) machte.

In dieser Situation war eine Verlagerung sozialstaatlicher Kernkompetenzen weg vom Nationalstaat politisch chancenlos, obwohl eine solche in den Gründerjahren der Gemeinschaft Gegenstand von schweren politischen Auseinandersetzungen zwischen Frankreich und den fünf anderen Gründungsmitgliedern der EG gewesen war. Dabei standen gerade zu diesem Zeitpunkt aus struktureller Sicht die Vorzeichen für eine sozialpolitische Harmonisierung besonders günstig: Die Gründungsstaaten der EG bildeten nicht nur in sozioökonomischer Hinsicht eine relativ homogene Gruppe, sondern sie wiesen zudem ähnliche, in der Bismarck'schen Tradition stehende Sozialstaatsausprägungen auf. Die jedoch in den Römischen Verträgen zunächst gewählte Lösung einer forcierten Marktintegration bei fortbestehender nationalstaatlicher Zuständigkeit in der Sozialpolitik erschien angesichts des rapiden Wirtschaftsaufschwungs, der die Sozialpolitik zu einem billigen und darüber hinaus legitimitätsspendenden Nebenprodukt machte, anfangs für die Mehrheit der Mitgliedstaaten unproblematisch. Italien wurde mit der vierten Freiheit, der »Freizügigkeit«, abgefunden, während Frankreich, das als einziges Land auf eine ausdrückliche europäische

Sozialpolitik gedrängt hatte, mit einigen Vertragseinschüben (zum Beispiel Geschlechtergleichheit), der Vertagung des Gesamthemas durch Befassung einer Expertenkommission (mit dann ablehnendem Votum) und mit der Agrarpolitik entschädigt wurde.

Mit jeder Erweiterungsrunde wurde allerdings die politische, wirtschaftliche und sozialstaatliche Heterogenität in Europa immer größer (Leibfried/Pierson 1998; Scharpf 2002; Heidenreich 2003; Alber 2006; Einleitung in diesem Band: Tab. 1). Damit nahmen die Interessengegensätze zwischen reichen und ärmeren Mitgliedsländern zu, was die Chancen für eine unverteilende Sozial- und Steuerpolitik stark verringerte (Beramendi 2007: 805–810). Zwar kam es in den letzten zwanzig Jahren auf europäischer Ebene zu einer bemerkenswerten Ausweitung sozialpolitischer Kompetenzen, nicht zuletzt, weil man die wachsende Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration spürte, aber die Ausschöpfung dieser Kompetenzen ist trotz Ausdehnung der (qualifizierten) Mehrheitsregel in einigen Feldern (vgl. Leibfried 2005: 250ff.) in sozialpolitischen Kernbereichen (zum Beispiel sozialer Sicherheit) im Ministerrat nach wie vor an das Einstimmigkeitsprinzip geknüpft. Die für eine Zentralisierung und Harmonisierung der Sozialpolitik hier erforderlichen hohen Konsensschwellen sind angesichts der enormen Interessenheterogenität praktisch unerreichbar.¹

Die Gründe hierfür liegen auf der Hand und wurden von Scharpf (1997: 81–83) spieltheoretisch illustriert. Eine Harmonisierung setzt eine Einigung unter den Mitgliedstaaten in Bezug auf das Niveau der Sozialstandards und auf ein bestimmtes wohlfahrtsstaatliches Regime voraus, welches als Fluchtpunkt supranationaler Sozialpolitik dient.² Angesichts des momentanen Gefälles der nationalen Sozialstandards sowie der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Arrangements auf nationalstaatlicher Ebene (Esping-Andersen 1990, 1999) mit ihren unterschiedlichen Leistungen, Leistungsarten und Finanzierungsmodi erscheint ein solches Unterfangen insofern aussichtslos, als die in den nationalen Sozialstaatsstrukturen eingelagerten beziehungsweise sie ummantelnden Interessen auf Ebene der Mitgliedstaaten stark auseinanderklaffen (Scharpf 2002). Das niedrige Lohn- und Sozialleistungsniveau der neuen Mitgliedstaaten in Südosteuropa korrespondiert in arbeitsintensiven Sektoren mit Standortvorteilen, die für Unternehmen aus den alten Mitgliedstaaten attraktiv sind und in einem freien Markt auch genutzt werden können. Vor dem Hintergrund des damit

1 Für einen ersten Einstieg in und Überblick über die Thematik siehe das Lehrbuch von Althammer/Lampert (2007: Kap. 16, 465–485).

2 Zu Zeiten der EG-12 wurde allerdings auch das Modell eines »Dreizehnten Staates« entwickelt, also die Idee einer zusätzlich zu den nationalen Wohlfahrtsstaaten frei anwählbaren EU-Sozialstaatebene. Hier war die Idee, eine Art »race to the top« zu veranstalten, bei der die EU beispielgebend vorangehen sollte.

verbundenen Kapitalzuflusses werden die Regierungen dieser Länder viel eher auf die »anonyme Sozialpolitik des Marktmechanismus« (Rosenberg 1976) denn auf eine europäische »Politik gegen Märkte« (Esping-Andersen 1985) setzen, die diesen Standortvorteil wohl vermindern würde. Umgekehrt besteht bei den Unionsbürgern in den reichen Mitgliedstaaten eine erhebliche Skepsis gegenüber sozialpolitischen Harmonisierungs- und Zentralisierungsbestrebungen (Mau 2003). Dabei spielt nicht nur die Furcht vor einem Sozialdumping eine Rolle. Eine Verankerung von Umverteilungspolitik auf europäischer Ebene stößt auch deshalb auf Hindernisse, weil die Wohlhabenden in den reichen Mitgliedstaaten aus purem Eigeninteresse eine europäische Umverteilungspolitik ebenso bekämpfen werden wie die Bedürftigen, die kein Interesse daran haben, die zu Umverteilungszwecken bereitgestellten Ressourcen mit ihren Schicksalsgenossen in ärmeren Mitgliedsländern zu teilen (Beramendi 2007: 808). Die Folge ist eine nationale Anti-Harmonisierungskoalition zwischen unterschiedlichen Gruppen von Einkommensbeziehern, die über ihre Sanktionsmacht an den Wählern auch die politischen Eliten auf diese Linie verpflichten.

Eine sozialpolitische Harmonisierung setzt ferner ein günstiges *window of opportunity* bei den politischen Mehrheitsverhältnissen in den Mitgliedstaaten voraus. Wesentliche Akzentsetzungen in der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik verdanken sich in den Neunzigerjahren nicht zuletzt einer Vorherrschaft linker Regierungen in den Mitgliedstaaten (Manow et al. 2004). Dieser Befund macht deutlich, dass das Projekt einer neuen »Großen Transformation« (Polanyi 1944) auf europäischer Ebene politisch höchst umstritten ist, wobei die Fronten weitgehend deckungsgleich mit jenen verlaufen, die aus der Konsolidierungs- und Expansionsphase des nationalen Sozialstaates bekannt sind (vgl. Hooghe/Marks in diesem Band). Nimmt man an, dass der Konflikt zwischen den liberalen Befürwortern eines freien Marktes und denen eines »embedded liberalism« (Ruggie 1982) durch die Verteilung der Machtressourcen entschieden wird, dann stehen die Chancen für Letztere insofern schlecht, als Pro-Sozialpolitikmehrheiten in einer durch die Osterweiterung noch stärker fragmentierten politischen Landschaft heute weit schwieriger zu organisieren sind.

Erschwert wird die positive Integration schließlich in hohem Maße durch die fiskalische Impotenz der europäischen Ebene. Die Sozialpolitik absorbiert heute in den Nationalstaaten mehr als die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben. Unklar bleibt, wie derartige Mittel europäisch aufgebracht werden sollen beziehungsweise wie die Kosten eines europäischen Wohlfahrtsstaates zwischen den Mitgliedstaaten zu verteilen sind. Die Steuerpolitik gehört nach wie vor zu den Politikfeldern mit dem geringsten Europäisierungsgrad, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie zu den Staatstätigkeitsbereichen mit der höchsten Konfliktintensität gehört. Zwar fließt ein Großteil des EU-Haushalts in (re-)distributive

Politikfelder wie die Agrar- und Strukturpolitik, diese haben allerdings wenig mit einer Sozialpolitik im engen Sinn gemein, sieht man von der Kompensation von (kleinen) Landwirten und ihrer Familien ab. Ein Großteil des Haushalts ist also in einer »Sozialpolitik mit anderen Mitteln« (Castles 1989) gebunden. Wie eine Umschichtung von Ressourcen hin zu sozialstaatlichen Kernprogrammen gelingen könnte, ist völlig offen. Paketlösungen und *logrolling* als übliche Problemlösungsroutinen zur Umgehung von Entscheidungsblockaden im europäischen Mehrebenensystem sind angesichts der Finanzvolumina, die auf dem Spiel stehen, und der nationalen Interessendivergenzen derzeit ziemlich unrealistisch.

Es überrascht insgesamt daher nicht, dass die Fortschritte, die in der europäischen Sozialpolitik in den letzten beiden Jahrzehnten unzweifelhaft erzielt worden sind, praktisch ausschließlich die regulative Sozialpolitik betrafen (vgl. Keune in diesem Band). Zwei Faktoren sind für diesen Erfolg zu nennen. Zum einen begünstigte die qualifizierte Mehrheitsregel die Schaffung von Mindeststandards, zum anderen waren dafür auf europäischer Ebene kaum administrative und finanzielle Ressourcen erforderlich, da die Umsetzung und die damit verbundenen Kosten den Mitgliedstaaten aufgebürdet wurden. Die dabei auf europäischer Ebene festgelegten Sozialstandards sind durchaus hoch und erzeugten selbst in vermeintlich hoch entwickelten Wohlfahrtsstaaten Nachholbedarf (Falkner et al. 2005).

Ungleich rasanter schritt allerdings die von Kommission und vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) vorangetriebene negative Integration voran (Scharpf in diesem Band), die die Souveränität und Autonomie der nationalen Wohlfahrtsstaaten stetig unterspülte und insgesamt ungleich nachhaltigere Auswirkungen auf die Sozialstaaten der Mitgliedsländer zeitigte als die positive Integration im Bereich regulativer Sozialpolitik. Gemeint ist die Beseitigung jener nationalen (sozial-)rechtlichen Vorschriften, welche die vier Grundfreiheiten beschränken (würden). Die Auswirkungen auf die nationalen Sozialstaaten sind vielfältig und zeigen sich insbesondere (aber keineswegs ausschließlich) in jenen Segmenten des Sozialstaates, die – wie etwa das Gesundheitswesen – vergleichsweise stark marktförmig durchsetzt sind (ausführlich hierzu: Leibfried/Pierson 1998; Leibfried 2005; Ferrera 2005). Die Mitgliedstaaten haben beispielsweise die Kontrolle darüber verloren, dass Sozialleistungen auf ihrem Territorium konsumiert werden, und sie können Sozialleistungen nicht mehr nur auf ihre Staatsbürger beschränken. Ebenso dürfen nationale Versicherungsträger die Kostenübernahme einer ambulanten medizinischen Behandlung im EU-Ausland nicht verweigern. Durch das »Aufbrechen der Grenzen der nationalen Sozialsysteme« (vgl. auch Nachbetrachtung Scharpf in diesem Band) können in den Mitgliedstaaten finanzielle Folgekosten entstehen, die den Bestand nationaler Sicherungssysteme langfristig in Gefahr bringen, wenngleich in einigen

Urteilen des EuGH – man denke an die jüngere Rechtsprechung zu stationären medizinischen Behandlungen im EU-Ausland – solche Bedenken durchaus berücksichtigt wurden. Schließlich brach das europäische Wettbewerbsrecht auch in die Sozialverwaltung selber ein. Ein Beispiel ist die Beseitigung von öffentlichen Monopolen im Bereich der Arbeitsvermittlung. In anderen Bereichen, so der Rentenversicherung, blieben Anbietermonopole vom EuGH hingegen bislang unangetastet.

Während die nicht marktförmigen Bereiche des Wohlfahrtsstaates von der negativen Integration in gewissen Grad noch geschützt sind, reichte der Souveränitäts- und Autonomieverlust des Nationalstaates in der Wirtschaftspolitik ungleich weiter. Die Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU) und die sie flankierenden Konvergenzkriterien beraubten den Nationalstaat seiner klassischen geldpolitischen Instrumente, während die Fiskalpolitik durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt in ein engeres Korsett gepresst wurde. Dadurch brachen nicht nur die klassischen wirtschaftspolitischen Stabilisierungsinstrumente teilweise weg, sondern es wuchs dadurch indirekt auch der Druck auf den Wohlfahrtsstaat als wichtigsten sozialen Stabilisierungspuffer. Da in vielen Ländern mehr als die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben für soziale Zwecke aufgewandt wird, geriet der Wohlfahrtsstaat im Zuge der Schaffung der EWU verstärkt ins Visier der Haushaltskonsolidierung. Es kann daher nicht überraschen, dass just in den Neunzigerjahren in den verschuldungsgeplagten kontinentalen Wohlfahrtsstaaten eine Phase restriktiver sozialstaatlicher Politik eingeläutet wurde (Palier 2006).

Schließlich hat die Marktschaffung zu einer Erosion der Nachkriegsbalance zwischen Arbeit und Kapital beigetragen. Durch den neu geschaffenen gemeinsamen Binnenmarkt stiegen die Exitoptionen für Kapitaleigner. Dies wirkte über einen verschärften Steuerwettbewerb auf die Einnahmenseite des Wohlfahrtsstaates zurück und verminderte den verteilungspolitischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten (Ganghof/Genschel in diesem Band). Der nationale Wohlfahrtsstaat geriet durch den wirtschaftlichen Integrationsprozess daher nicht nur bei den Ausgaben, sondern auch auf der Einnahmenseite unter Druck, wobei noch anzumerken ist, dass auch einer Kreditfinanzierung durch europäische Vorschriften enge Grenzen gezogen wurden.

Insgesamt betrachtet hat sich die bereits bei der Gründung der EG angelegte Konstruktion einer sozialstaatlich nicht eingehetzten Marktintegration verhärtet. Aus der wachsenden Asymmetrie zwischen positiver und negativer Integration (Scharpf 2002; Nachbetrachtung Scharpf in diesem Band) ergeben sich politisch höchst brisante Spannungen. Das Unterspülen der sozialpolitischen Souveränität und Autonomie des Nationalstaates erhöht zusammen mit der bereits weitgehend erfolgten Beseitigung der öffentlichen Daseinsvorsorge,

die als äußerer Verteidigungsring des Wohlfahrtsstaates diene (Leibfried 2001), die Gefahr, dass auf allen Ebenen der Union Outputlegitimität verringert wird, sofern keine kompensatorische Re-Regulierung auf europäischer Ebene gelingt. Auch die indirekten Konsequenzen der Marktschaffung in Gestalt des Primats der Haushaltskonsolidierung und des verschärften Steuerwettbewerbs, wodurch Steuerlasten verstärkt auf immobile Produktionsfaktoren verlagert werden, können die soziale Kohäsion auf nationalstaatlicher Ebene beeinträchtigen. Kurz: Die ökonomische Integration kann zu einer ernststen Gefahr für das Integrationsprojekt selbst werden, sofern es nicht gelingt, die freigesetzten Marktkräfte sozialstaatlich einzuhegen.

Bevor wir im dritten Teil Chancen und mögliche Wege einer Europäisierung von Sozialstaatlichkeit ausloten, sollen zunächst Mechanismen und Prozesse diskutiert werden, die den Druck in diese Richtung *potenziell* verstärken könnten.

2 Instabilitäten nationaler Sozialstaaten als Antriebskräfte für Europäisierung

2.1 Exogen-europäische Gründe für sozialstaatliche Instabilitäten mit europäischem Spin

Zunächst sei eine Reihe von Faktoren angeführt, die »von außerhalb« auf den Nationalstaat einwirken und die die Entwicklung des nationalen Sozialstaates in eine europäische Richtung treiben könnten.

1. *Die »binkende« Freizügigkeit.* Nirgends existiert heute ein Mehrebenensystem, in dem sich auf der Ebene der nachrangigen Gebietskörperschaften die Personenfreizügigkeit, freier Warenverkehr, freie Kapitalmobilität und Dienstleistungsfreiheit institutionell und faktisch voll ausgebildet haben, ohne dass sozialstaatliche Kompetenzen in stärkerem Umfang zentralisiert wurden. Die Spannungen einer solchen Konstruktion werden in Europa momentan wesentlich nur noch durch die Diskrepanz zwischen rechtlicher und faktischer Personenfreizügigkeit gedämpft. Spätestens wenn das europäische Mobilitätsniveau auf dasjenige der USA ansteige, würde die derzeitige Balkanisierung von Arbeitsmarktpolitik und Sozialstaat europaweit bald infrage gestellt werden. Solange die Freizügigkeit nur als rechtliches Potenzial stark ausgebaut ist, und zwar stärker als in den USA der Sechzigerjahre, solange sind die Wohlfahrtsstaaten nur »einsturzgefährdete«, aber noch keine einstürzenden »Altbauten«.

2. *Das Gefälle zwischen europäischer Währungs-, Haushalts- und nationaler Sozialpolitik.* Aufgrund der EWU und der sie flankierenden Konvergenzkriterien

wurde das herkömmliche wirtschaftspolitische Repertoire der Nationalstaaten zur Verteidigung ihrer Sozialstandards stark eingeschränkt. Dadurch kann sich auf Dauer ein nationalstaatliches Interesse entwickeln, die »kitzligere« Bereiche »nach oben« abzuschieben. Das dürfte vor allem für sozialpolitische beziehungsweise sozialpolitiknahe Politikfelder interessant sein, in denen ein hoher Problemdruck besteht. Diese Konstellation hat ja schon jetzt bewirkt, dass die EU beschäftigungspolitisch aufgeladen wurde und die Mitgliedstaaten hier verstärkt versuchen, die EU mangels eigener Beweglichkeit in Anspruch zu nehmen. Hiernach dürfte Raum vor allem für einen Zuwachs bei europäischen beschäftigungspolitischen Maßnahmen bestehen.

3. *Ungleichzeitige Entwicklung – Europäisierung versus Balkanisierung.* Der einheitliche europäische Markt begünstigte die Schaffung eines europäischen Privatversicherungsmarktes, während die Sozialversicherungen bislang balkanisiert geblieben sind. Gleichzeitig gibt es aber in allen europäischen Wohlfahrtsstaaten ein historisch austariertes Gleichgewicht zwischen Privat- und Sozialversicherungen. Dieses Gleichgewicht ist ins Wanken gekommen, seit die Privatversicherungsseite sich europäisch in *einem* Markt formiert hat und dabei *economies of scale* für attraktive Produkte nutzt, während die öffentliche (umverteilende) soziale Sicherung national geblieben ist. Die damit verbundene Spaltung der Sozialschutzsysteme verursacht aber einen sozialpolitischen Handlungsbedarf, wobei die einheitliche Neujustierung der Grenzverläufe zwischen Öffentlich und Privat sinnvoll nur auf europäischer Ebene erfolgen und dort gegebenenfalls nationale Folgewirkungen zeitigen können. Dabei werden die privaten Akteure auf europäische Lösungen drängen und die öffentlichen wohl den nationalen Status quo verteidigen.

4. *Süd(öst)liche Umverteilungserwartungen gegen nordwestliche Besitzstandsverteidigung.* Aus der Umfrageforschung ist ein Süd-Nord-Gegensatz in Europa bekannt, wonach die Bürger in südeuropäischen Ländern große Erwartungen an eine aktive europäische sozialpolitische Rolle haben, während solche Ambitionen in Nord- und Mitteleuropa mehrheitlich abgewehrt werden (Mau 2003). Dieser Erwartungsstand lässt ein geografisches Profil eines europäischen »Prinzips Hoffnung« erkennen, das systematisch auf Brüsseler Umverteilung setzt. Die Frage wird sein, wie sich die Osterweiterung mittel- und langfristig in dieses Erwartungs panorama einfügt: Läuft sie eher auf eine Liaison mit dem Süden oder auf eine dauerhafte Entwicklung ganz eigener Art hinaus?

5. *Ost-West-Gefälle in der wohlfahrtsstaatlichen Sicherung und europäische Minima.* Mit der Osterweiterung ist das bislang größte und nachhaltigste Wohlstandsgefälle in die Union eingeführt worden, wobei im Osten westliche Sozialstandards weniger eine erstrebenswerte Zielgröße darstellen, als dies bei der Süderweiterung von Anbeginn der Fall war. Zugleich wird diese Region aber bald über die

Freizügigkeit in den europäischen Arbeitsmarkt integriert werden. Die Frage wird sein: Wird die EU hier nicht stärker vom Westen aus oft ohnehin forcierte Behelfsbrücken bauen, die in den Westen führen, aber gleichzeitig zurück in den Osten? Die Kombination aus Entsendegesetzen für den Westen (Mindestschutz im empfangenden Sozialstaat vor Konkurrenz durch eine gewisse Anhebung der extern möglichen niedrigen Löhne) *und* einer gezielten Fondspolitik zur Förderung von Infrastrukturen und Beschäftigung im Osten setzen den dafür typischen Akzent. In diesem zangenförmig zugreifenden Prozess wird die Arbeitsmarktkonkurrenz von beiden Seiten sozialpolitisch eingegrenzt.

6. *»Using fortress Europe« gegen ein etwaiges globales Unterspielen nationaler sozialstaatlicher Fundamente.* Da Europa etwas stärker in den Welthandel integriert ist als die USA, könnte der Druck auf eine europäische handelspolitische plus soziale Absicherung vielleicht in dem Maße wachsen, wie es in Europa eine interne protektionistische Politisierung dieser Welthandelsabhängigkeit gibt. Die USA haben mangels ausgebauten Sozialstaates einige sozialpolitische Elemente direkt in ihre Handelspolitik integriert, so eine spezielle Arbeitslosenversicherung für Globalisierungsverlierer und entsprechende besondere Umschulungsprogramme (Rieger/Leibfried 2003: Kap. 3, insbes. 144ff.). Wäre es denkbar, dass eine Europäisierung der Sozialpolitik diesen handelspolitischen Weg einschlägt? Das liefe auf einen massiven Ausbau des »Sozialfonds«-Ansatzes hinaus, der aber nicht beschäftigungspolitisch, sondern handelspolitisch motiviert wäre. Dagegen spricht, dass jedenfalls in Westeuropa die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit meist universell ausgebaut ist, also für Europa eigentlich eher eine gemeineuropäische »Rückversicherungs«-Strategie naheliegt, durch die ein Teil der besonderen nationalen Kosten der Arbeitslosenversicherung europäisiert wird.

7. *»Demokratisierung« der EU als externer »Pull-Faktor«.* In dem Maße, wie über das Europäische Parlament demokratische Repräsentation immer stärker ausgebaut wird und Europa vom Elite- zum breiten Identitätsprojekt wird (vgl. Hooghe/Marks 2008), dürften die nationalen identitätsstiftenden Themen des 20. Jahrhunderts im 21. Jahrhundert auch für die EU »institutionentreibend« wirken. Die sozialpolitischen Auseinandersetzungen im Europaparlament haben bislang immer die Option »Pro-Sozialstaat« gestärkt. Während wir bisher mehr Push-Faktoren angesprochen haben, die die nationalen Sozialstaaten auf die Europäisierung zutreiben könnten, wird hier ein »Pull-Faktor« angesprochen, mit dem eine grundsätzliche Rezeptions-, wenn nicht den Sozialstaat begünstigende Sogbereitschaft auf EU-Ebene umrissen wird.

2.2 Endogen-nationalstaatliche Gründe für sozialstaatliche Instabilitäten mit europäischem Spin

Wir wenden uns nun einigen endogenen Faktoren zu, die eine Europäisierung sozialer Sicherung aus den Mitgliedstaaten heraus anstoßen könnten. Diese inneren Triebkräfte werden meist – ebenso wie seit Langem schon bei der Diskussion um die Krise des Sozialstaates – von äußeren Faktoren verdeckt. Als »Sündenböcke« sind die äußeren Impulse allerdings auch weit politikgeeigneter.

1. *Bändigung der Folgen des demografischen Wandels.* Die Ergrauung der Gesellschaft geht Hand in Hand mit der kontinuierlichen Alterung der Wählerschaft: Dadurch wächst einerseits der Druck auf die Sicherungssysteme, andererseits wird das politische System immer reaktions- und steuerungsunfähiger. Für die nationalen Regierungen könnte es daher Gründe geben, sich – analog zur Währungsunion – auf die Suche nach einem Befreiungsschlag »von oben« zu machen. Dieser »coup [d'état] sociale« wäre bei der Rentenversicherung technisch vergleichsweise einfach zu bewerkstelligen, weil der Befreiungsschlag an den Rentenformeln ansetzen kann und diese nur wenige Stellschrauben besitzen. Beispielsweise ließe sich eine »einhegende« europäische Rentenformel denken, die den Mitgliedstaaten Mindest- und Höchstleistungskorridore vorgibt beziehungsweise bestimmte Finanzierungsmischungen (Beiträge versus Steuern; Umlage versus Kapitaldeckung) vorschreibt. Hier könnte die EU rein regulativ tätig werden.

2. *Wohlfahrt im Übermaß.* Das übermäßige Wachstum des Sozialstaates seit den Sechzigerjahren mag darauf zurückzuführen sein, dass nach dem großen ersten Universalisierungsschub der Fünfzigerjahre keine Schranken gegen das weitere Anwachsen des Sozialstaates vorhanden waren. Bis zur ersten Ölkrise war das, so meinen manche, ein abschüssiges Gelände, ein Terrain ohne Stop-Zonen, eine *slippery slope*. Seither dominiert vielerorts eine »einnahmenorientierte Ausgabenpolitik« kombiniert mit einigen Leistungskürzungen und teilweisem Ausbau, vor allem in der Familien- und Pflegepolitik (siehe Starke 2007). Insgesamt sind jedoch die Sozialausgaben fast überall weiter angestiegen. Auch in Bezug auf eine Drosselung des Sozialstaates könnte der Ruf nach einem europäischen Befreiungsschlag laut werden. Allerdings fügt sich dieses wuchernde Wachstum technisch, anders als bei den Renten, keiner einfachen bändigenden Formel, sodass es europäisch schwerer in den Griff zu bekommen sein wird. Wahrscheinlicher ist es, dass die Befürworter dieser Option eher den Status quo bevorzugen und weiter auf die sozialstaatsbegrenzende Wirkung der Marktkräfte vertrauen.

3. *Neue Risiken als Chance für eine europäische Landnahme.* Chancen für eine europäische Sozialpolitik gäbe es auch im Bereich der neuen sozialen Risiken, sofern diese von den nationalen Wohlfahrtsstaaten nicht adäquat bearbeitet werden oder sie finanziell überfordern. Infrage kämen beispielsweise das »Pflegerisiko«

am einen und das »Qualifikationsrisiko« sowie das »Reproduktionsrisiko« am anderen Ende des demografischen Spektrums. In alternden Gesellschaften reicht einerseits die Rentensicherung nicht mehr zur Problembewältigung aus, wobei bislang nur wenige Mitgliedstaaten eine Pflegesicherung eingerichtet und dabei mit Finanzierungsproblemen zu kämpfen haben. Andererseits hat Europa die Qualifizierung der Jugend seit Lissabon als lohnendes Großthema des 21. Jahrhunderts entdeckt und ist im bildungspolitischen Bereich zudem schon aktiv (von Erasmus bis Bologna). Das PISA-Benchmarking der OECD hat überdies gezeigt, dass in diesem Politikfeld (fast) europaweit, bei innereuropäischen Leistungsspitzen in Skandinavien, Handlungsbedarf besteht. Schließlich deuten die fast überall in Europa auf geringem Niveau stagnierenden Geburtenraten auf einen dritten Problembereich hin, der nicht zuletzt aufgrund seiner Schnittstelle zur Migrationspolitik sinnvollerweise europäisch bearbeitet werden könnte, wobei es in der Migrationspolitik bereits einschlägige Vorstöße gibt.

4. *Nationale Ungleichgewichte (Haushalt, Ideologie) und Druckkonstellationen.* Die öffentlichen Ausgaben fließen in den Mitgliedstaaten etwa hälftig in den Sozialstaat, während die andere Hälfte für Nicht-Sozialausgaben reserviert ist. Um ein fiskalisches Gleichgewicht zu erreichen oder zu erhalten, können die Mitgliedstaaten den Weg der Einnahmenerhöhung oder den der Ausgabenkonsolidierung gehen, wobei sie den Rotstift entweder am Sozialstaat oder bei anderen Staatsausgaben ansetzen können. In den letzten beiden Jahrzehnten haben viele Länder dabei den Akzent auf den Um- und Abbau des Staatssektors gelegt, der *nicht* zum Sozialstaat gehört (Castles 2007). Anders gesagt: Die großen Tanker des Sozialstaates haben den Konsolidierungsdruck in Richtung anderer Begleitboote umgelenkt. In diesem Rahmen wurde nicht zuletzt als Folge europäischer Impulse der äußere Mantel des Wohlfahrtsstaates – die Daseinsvorsorge und ihre Unternehmen – privatisiert (Schneider/Tenbücken 2004). Damit wurden nicht nur die regionalen Umverteilungsströme trockengelegt, die diese Unternehmen gespeist haben, sondern es erhöhte sich nun auch der institutionelle nationale (Rechtfertigungs-)Druck auf den »hinterbliebenen Solitär« Sozialstaat. Dadurch wurde zusätzlich das traditionelle etatistische Staatsverständnis in den nationalen Räumen destabilisiert (vgl. Leibfried/Starke 2008).

Bislang haben wir die zurückhaltenden Kräfte umrissen, die uns zeigen, warum die EU nur partiell sozialstaatliche Kompetenzen erworben beziehungsweise ausgenutzt hat (Teil 1). Wir haben ferner gezeigt, wie die EU dabei in einen asymmetrischen Raum hineingeraten ist, der langfristig nicht durch Stabilität, sondern durch ein sich immer stärker aufladendes Spannungsgefüge gekennzeichnet ist (Teil 2).

Die sich akkumulierenden Schwierigkeiten balkanisierter Sozialstaaten zersetzen allerdings auf lange Sicht auch die europäische Konstruktion selbst. Asymmetrie als Durchgangsstation? »Niemand verliebt sich in einen Binnenmarkt. Wir müssen Europa eine Seele geben«, bemerkte Jacques Delors mehrfach in unterschiedlichen Formulierungen seit 1985 (siehe zum Kontext Aust et al. 2002: 286; Delors 1993: 61, 116³). Und selbst die eher nüchternen Juristen sehen heute:

Die besondere Integrationskraft einer regionalen Gemeinschaft ermöglicht die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums, der aber – wenn er denn auf Dauer funktionieren soll – nicht allein an wirtschaftlichen Spielregeln ausgerichtet sein kann. (Becker 2005: 13)

Aber wo können wir erwarten, dass in dieses Europa sozialpolitische Breschen geschlagen oder schon bestehende Einbrüche erweitert werden? Wo und wie könnte die Transformation zu einem europäischen Schicksals- und Haftungsverband einsetzen? Lässt sich aus der Geschichte anderer Mehrebenensysteme – wenn wir sie mit der Entwicklung der EU zusammen denken – etwas darüber lernen, wo und wie solche Durchbrüche wahrscheinlich sind? Wir werden daher nun *denkbare* Wege zu einem »sozialen Europa« aufzeigen.⁴ Einige davon sind kaum wünschenswert und wieder andere sind wenig realistisch. Abschließend werden wir daher in Teil 4 darlegen, welche sozialpolitischen Zukunftsszenarien uns derzeit am wahrscheinlichsten erscheinen.

3 Sozialstaatsentstehung in Mehrebenensystemen: Nationale Lehren und Chancen für Europa

Für die Erklärung gegenwärtiger und die Einschätzung zukünftiger europäischer Sozialpolitik kann es aufschlussreich sein, sich die Sozialstaatsentwicklung in den sechs alten OECD-Bundesstaaten in der Neuen (Australien, Kanada, USA)

3 Es gibt mehrere Versionen dieses Zitats, die wohl auch aus früheren Reden von Jacques Delors stammen. Delors taufte die englischen Gewerkschaften, weil er zum Thatcher-Motto querstand, »Frère Jacques«.

4 Ulrich Becker (2005: 11) drückt das so aus: »Daraus folgt ... eine spezifische Asymmetrie: Bindende wirtschaftliche Vorgaben sind auf der supranationalen Ebene angesiedelt, die auch zur Korrektur der Marktergebnisse eingesetzten sozialrechtlichen Normen hingegen verbleiben auf der nationalen Ebene. Ein Ausgleich muss also ... über die Ebenen hinweg stattfinden. Dieser Befund ist es, der einerseits zu der Feststellung geführt hat, Wirtschafts- und Sozialordnung fielen auseinander, womit der »moderne Wohlfahrtsstaat« seine »Geschäftsgrundlage« (Böckenförde 1999: 105) zu verlieren drohe. Er bildet andererseits aber überhaupt erst das Fundament, auf dem ein Systemwettbewerb entstehen kann, und wird deshalb von denen begrüßt, die sich von einem solchen Wettbewerb Vorteile erwarten.«

und Alten Welt (Deutschland, Österreich, Schweiz) in Erinnerung zu rufen. Mit Blick auf die EU ist dabei die Frage relevant, wie es den sechs Bundesstaaten in der Sozialpolitik gelungen ist, die für Mehrebenensysteme typischen institutionellen Blockadesituationen zu überwinden. Dabei ist zu beachten, dass die einer positiven Integration im Wege stehenden institutionellen Rigiditäten in der EU nicht nur größer sind, sondern die EU – anders als diese Bundesstaaten – auf bereits voll ausgebildete Wohlfahrtsstaaten in den meisten ihrer Mitgliedstaaten trifft. Das spricht insgesamt dafür, dass sich in der EU nationale Sozialstaatlichkeit nicht auf höherer Ebene wiederholen wird (so noch Leibfried 1993 und passim), sondern wir mit *ganz neuen*, im nationalstaatlichen historischen Repertoire unbekannt Formen des Umgangs mit sozialen Risiken rechnen müssen: Es gilt »expect the unexpected« – und nicht etwa Bismarck, Beveridge oder »Volkshemet«⁵.

Wie kam es nun in den sechs Föderalstaaten zur Konsolidierung und Expansion des Wohlfahrtsstaates, obwohl für Bundesstaaten institutionelle Rigiditäten charakteristisch sind, die eine Veränderung des Status quo erschweren? Wir haben an anderer Stelle (vgl. Obinger et al. 2005a, b) gezeigt, dass in allen sechs Bundesstaaten Bypass-Strategien, also Strategien zur Umschiffung von Vetopunkten, eine wichtige Rolle beim Durchbruch zum Wohlfahrtsstaat gespielt haben (vgl. als Überblick Abbildung 1). Die Ausgangssituation war in diesen Ländern insofern ähnlich zum heutigen Europa, als sich auch in den meisten Bundesstaaten die sozial- und fiskalpolitischen Kompetenzen überwiegend in der Hand der Gliedstaaten befanden. Angesichts der vielfältigen Vetopunkte im politischen System erforderte die Zentralisierung von Sozialpolitik ein hohes Konsensniveau. Während in Deutschland und Österreich der Zentralstaat unter autokratischen Bedingungen (Alber 1982) das Politikfeld schon früh besetzen konnte, wurden in den demokratischen Bundesstaaten sozialpolitische und fiskalische Kompetenzen erst durch massive »externe« Schocks »nach oben« verlagert. Die Große Depression und der Zweite Weltkrieg waren Wasserscheiden, *critical junctures*, die zu einer partiellen Zentralisierung der sozial- und steuerpolitischen Zuständigkeiten geführt und eine nationale Solidaritätswelle in der Bevölkerung ausgelöst haben. Diese ebnete dann im Weiteren den Weg für eine »social security for all«. Überall dort, wo entweder eine Zentralisierung sozialpolitischer Kompetenzen nicht gelang oder eine beabsichtigte Ausdehnung der sozialen Sicherung an einem Veto zu scheitern drohte, wurden in den sechs Bundesstaaten Umwege beschritten, eben Bypässe gelegt, um diese Ziele zu erreichen.

5 Das schwedische Volksheim bildete den ideologischen Zurechnungspunkt für das skandinavische Modell des Wohlfahrtsstaates.

Abbildung 1 Bypass-Strukturen in sechs westlichen Bundesstaaten

<p><i>Patchwork Quilt (Flickenteppich)</i></p>	<p>Es besteht eine Vielzahl von Arrangements zwischen Bund und Gliedstaaten, die es den unteren Ebenen ermöglicht, Aspekte der Sozialpolitikentwicklung und -umsetzung zu kontrollieren, während sie in die Pflicht genommen sind, bundesweit festgelegte Programme umzusetzen. Ein wichtiger Weg, um fehlende nationale Zuständigkeiten in der Sozialpolitik wettzumachen, bestand darin, schlicht die Ausgabenkompetenz des Bundes zugunsten untergeordneter Ebenen und zunehmend auch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern einzusetzen. Zusätzlich zu einem (dualen) Föderalismus, wo jedes einzelne Politikprogramm voll von einer Ebene bestimmt, finanziert und umgesetzt wird (<i>interstaatlicher Föderalismus</i>), geht es im Flickenteppich-Föderalismus auch um den »Joint-Decision«, also den Politikverflechtungs-Typus, bei dem die Zustimmung beider Ebenen erforderlich ist, oder um den Geteilte-Kosten-Typus, bei dem die Bundesregierung sich an der Finanzierung von Mehrebenenprogrammen beteiligt (beide <i>intra-staatlicher Föderalismus</i>).</p>	<p>Kanada, USA</p>
<p><i>Regulierung</i></p>	<p>Der Staat erlegt es <i>Privaten</i> auf, bestimmte Leistungen zu gewährleisten und selbst zu finanzieren, etwa Renten, Gesundheitsversorgung, Kindergärten etc. Diese Normen sind meist an <i>Arbeitgeber</i> gerichtet und beziehen sich auf Leistungen für <i>Arbeitnehmer</i>. Es kann sich um harte, <i>verbindliche</i> Verpflichtungen oder um weiche, optionale Modelle handeln: Bei Optionalität hängt die Effektivität der Regulierung von den institutionalisierten Anreizen ab, beispielsweise davon, wie attraktiv Steuerbefreiungen oder Subventionen sind. In Australien, dem reinsten Fall dieses Typus, stand dem gerichtlichen »federal arbitration system« die Befugnis zu, die Lohnhöhe zu kontrollieren, und diese Zuständigkeit wurde genutzt, um Mindestlöhne durchzusetzen. So war es (bei Vollbeschäftigung) grundsätzlich nicht nötig, eine eigenständige Armenpolitik auszubilden. Diese Zuständigkeit diente zudem dazu, betriebliche Leistungen bei Krankheit und Alter verbindlich zu machen. Dabei wurden nicht nur Bund und Gliedstaaten als mögliche Leistungsproduzenten ausmanövriert, sondern gleichzeitig auch Bundesregierung und Bundesparlament als Sozialpolitikgesetzgeber.</p>	<p>Australien, Schweiz [USA]</p>
<p><i>Parafiskus (bei ausgeprägter Entwicklung Parastaat)</i></p>	<p>Die Probleme des Regierens in Mehrebenensystemen werden vermieden, wenn gewissermaßen in der Horizontalen – parallel zum Staat – eine neue Neben-Ebene, ein Neben-Staat geschaffen wird, eben die Parafiski. Diese Einrichtungen sind organisatorisch vom Normalstaat abgekoppelt und schaffen neue Exitoptionen dafür, Kosten vom normalen föderalen Haushaltssystem auf die parafiskalischen Budgets umzuschichten. Es geht hier um unabhängige öffentliche Einrichtungen, die Leistungen aufgrund einer eigenen Finanzierungsgrundlage erbringen (Beiträge), also aus dem allgemeinen Staatshaushalt ausgegliedert sind (Parafiskus). Diese Einrichtungen verfügen zudem über eine eigenständige soziale Grundlage für politische Macht, etwa durch die zu ihrer Steuerung rechtlich mitberufenen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, wobei meist der Beamtenschaft aus den unterschiedlichen bundesstaatlichen Ebenen eine Vermittlungsrolle zwischen den Sozialpartnern zukommt. In ihrer entwickeltsten Form kann auch von »Parastaatlichkeit« gesprochen werden.</p>	<p>Deutschland, Österreich [Schweiz]</p>

Mit Blick auf eine mögliche Zentralisierung von Sozialpolitik in Europa sind Autokratie, Krieg und Depression selbstverständlich keine Begebenheiten, die man sich als Auslöser für eine Deblockierung auf der EU-Ebene herbeiwünschen sollte. Das Ziel, sie zu verhindern, bildete vielmehr das zentrale Motiv für die Europäische Integration. Stellen wir uns aber trotzdem intensive, längerfristige militärische Aktivitäten der EU in einem Großkonflikt in der Nähe Europas vor. Ein solches militärisches Engagement dürfte mit einer teilweisen Europäisierung der nationalen Streitkräfte und ihres Einsatzes einhergehen und zöge wahrscheinlich auch eine sozialpolitische Ummantelung dieses Einsatzes nach sich. In einem solchen Fall wären wir schnell in der Nähe eines Einstiegs in eine »versorgungsförmige« europäische Sozialpolitik, die den ersten großen sozialpolitischen Institutionalisierungen in den USA nach dem Bürgerkrieg entsprechen könnte (Skocpol 1992).

Da auf *direktem* Wege ein sozialpolitischer Durchbruch derzeit in Europa weder wahrscheinlich (positive Integration; siehe Teil 1) noch wünschenswert ist (exogene ökonomische oder militärische Schocks), soll nun der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit jene Bypässe für die EU von Relevanz sein könnten, die in den sechs nationalen Bundesstaaten auf *Ummwegen* die Entwicklung des Sozialstaates befördert haben.

3.1 Der Flickenteppich-Bypass über die Budgetgewalt

Die Erfahrung der beiden nordamerikanischen Bundesstaaten zeigt, dass die Bundesregierung, wenn ihr die Gesetzgebungskompetenz in der Sozialpolitik fehlte, ihre *Ausgabenkompetenz*, eben ihre Budgetgewalt (»spending power«) nutzen konnte, um über finanzielle Anreize die Politikentwicklung auf untergeordneten Ebenen zu unterstützen (Banting 2004). Zudem verschafften diese Zuwendungen der Bundesregierung einen beherrschenden Einfluss auf die Ausgestaltung dieser Programme. Gleichzeitig konnte die Bundesregierung ihre Steuerkompetenzen instrumentalisieren, um vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg »Sozialpolitik mit anderen Mitteln« zu betreiben, indem sie private Vorsorge und betriebliche Sozialprogramme steuerlich begünstigte oder subventionierte.

Bei der heutigen europäischen Finanzverfassung sollte jedoch klar sein, dass diese Bypass-Route versperrt ist. Der EU fehlt jede relevante autonome finanzielle Grundlage für eine Entwicklung von Sozialpolitik, da sie keine Kompetenzen für eine eigene Erhebung von Steuern oder Beiträgen hat⁶ und vielleicht

⁶ Eine Abgabenverwaltung kennt die EU nur bei den Zöllen. Zu einem Überblick über die europäischen *Verwaltungstypen* vgl. Schmidt-Aßmann (2005: 2–5).

auch nicht dafür, regulativ direkt in mitgliedstaatliche Steuersysteme durch Freibetrags- oder ähnliche Regelungen sozialpolitisch standardisierend und Sozialpolitik ermöglichend einzugreifen, obwohl Letzteres noch nicht vollständig ausgetestet und juristisch wohl unklar ist. Der Haushalt der Gemeinschaft wird aus Mitteln der Mitgliedstaaten gespeist (EU als »Kostgänger«), deren Höhe nach wirtschaftlichem Leistungsvermögen gestaffelt ist. Es ist nun die bereits erwähnte starke Asymmetrie zwischen den Interessen der reichen und der armen Mitgliedstaaten, die zusammen mit den hohen Konsensschwellen eine Änderung des Status quo im Finanzbereich sehr unwahrscheinlich macht (Bera-mendi 2007). Vielmehr versuchen zahlreiche wohlhabende Mitgliedstaaten, ihre Zahlungen an Brüssel zu verringern. Darüber hinaus ist wohlbekannt, dass der Großteil der EU-Einnahmen für die Gemeinsame Agrarpolitik – und dann die Strukturpolitik – verwendet wird, wodurch seit Jahrzehnten alle Ausgaben für andere politische Ziele an den Rand gedrängt worden sind.

Im Übrigen mögen diese Budgetsummen zwar ausreichen, um eine gewisse soziale Subventionssicherung für die wenigen verbliebenen Landwirte der EU-15 – mit ausgeprägt unsozialen Nebenfolgen auch für die eigentlich armen Landwirte – zu betreiben⁷ (Rieger 1998: 240), für einen europäischen Wohlfahrtsstaat würden diese Summen bestenfalls der berühmte Tropfen auf dem heißen Stein sein.⁸ Für eine *soziale Rückversicherungsstrategie* nach US-amerikanischem Muster könnte eine solche Budgetsumme allerdings genau das Startkapital für den »Tropfen sozialen Öls« sein, mit dem langfristig ein Durchbruch in eine europäische »soziale Dimension« erzielt werden kann.⁹ Eine solche Strategie setzte zwar die Budgetgewalt ein, würde aber die Bedingungen der Rückversicherung auf mittlere Frist regulativ verstetigen, also immer auch eine andere Bypass-Strategie mitnutzen müssen.

7 Die sektorale Lösung für dieses Problem wird seit Langem darin gesucht, weg von den sozial nicht zielbaren Agrarpreissubventionen zu kommen und ökologisch neu begründete (»Naturwirte«), bedürftigkeitsgeprüfte EG-Transfereinkommen zu schaffen.

8 Die EG absorbiert etwas mehr als 1 Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts in ihrem Haushalt, davon die Hälfte für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Die Nationalstaaten absorbieren bis zu 50 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts für den Staatshaushalt, und in diesem Rahmen bis zu 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für ihren Wohlfahrtsstaat.

9 In den USA erstattet der Bund den Einzelstaaten, in denen die Arbeitslosigkeit besonders hoch ist, einen kleinen Teil ihrer Arbeitslosengeldkosten, wobei die Einzelstaaten ganz unterschiedlich generös mit Arbeitslosigkeit umgehen, also nur eine begrenzt »harmonisierte« Arbeitslosenversicherung kennen, und die begrenzte Harmonisierung nur eine Subventions*bedingung* darstellt. Als es in den Siebzigerjahren zum ersten Mal um die Durchsetzung der Währungsunion in der EG ging, diente das US-Modell der EG mit als sozialpolitische Orientierung für einen zu schaffenden europäischen »Puffer« im gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum.

3.2 Der parafiskalische Bypass über den Beitragsstaat

Semi-Souveränität in der Steuerpolitik war die historische Ausgangslage in der Mehrzahl der Bundesstaaten. Die Steuerkompetenzen des Bundes wurden hier wesentlich erst in Kriegszeiten und im Kriegsfolge erheblich ausgeweitet. Die europäischen Bundesstaaten fanden zudem Wege, um mit steuerlichen Engpässen und den damit verbundenen vertikalen und horizontalen Konflikten zurechtzukommen. Mit dem *parafiskalischen Bypass*, also dem Aufbau autonomer Sozialversicherungen und der Beitragsfinanzierung von Sozialleistungen wurden politische Konflikte zwischen Gebietskörperschaften über Finanzierungsfragen insofern entschärft, als die Kosten sozialer Sicherung Dritten, nämlich den Arbeitgebern und Arbeitnehmern, aufgebürdet wurden (Manow 2005).

Der Weg über die Parafiski ist allerdings heute in der EU ebenso wenig beschreitbar wie die umfassende Finanzierung sozialpolitischer Aktivitäten staatlicher und privater Akteure durch EU-Finanzzuwendungen. Obwohl der Korporatismus in der jüngsten Vergangenheit auf EU-Ebene an Bedeutung gewonnen hat (Falkner 1998), blockiert vor allem die Vielfalt der unterschiedlichen Wohlfahrtsregime den parafiskalischen Pfad. Der Weg über die Parafiski bedeutet nämlich fast zwangsläufig die Übernahme des Bismarck'schen Modells sozialer Sicherung, was für viele Länder mit anderen Wohlfahrtsregimen – und die in sie eingelagerten Interessen – wenig attraktiv ist. Da zudem das beitragsfinanzierte System für die derzeitige schwierige Beschäftigungssituation in vielen kontinentaleuropäischen Staaten mitverantwortlich gemacht wird, würden möglicherweise nicht einmal die Länder, die schon in der Bismarck-Tradition stehen, eine solche Entwicklung begrüßen.¹⁰

3.3 Der regulative Bypass zulasten Dritter

Für die EU bleibt vor allem die *regulative Bypass-Strategie* übrig, die Giandomenico Majone (1994, 1997, 2005) in Anlehnung an die USA stets betont hat und die auch in der Schweiz und in Australien zum Einsatz gekommen ist.

Gerade die schweizerische Erfahrung weist einige Parallelen zur Situation im heutigen Europa auf. Nach der Revision der Schweizer Bundesverfassung 1874 war der Arbeitnehmerschutz die einzige sozialpolitische Kompetenz des Bundes. Obwohl der Arbeitnehmerschutz als Politikfeld bereits von einigen frühindustriell geprägten Kantonen vorab besetzt worden war, wurde 1877 ein nationales Fabrikgesetz erlassen, welches die Arbeitsbedingungen in den Fabriken regelte und die Schweiz zu einem europäischen Vorreiter im Arbeitnehmer-

10 Selbst wenn man also einen europäischen Trend in Richtung des Bismarck'schen Typus feststellen kann, würde das an dieser Schwelle nicht weiterhelfen.

schutz machte. Dieses sozialpolitische Feld konnte, sieht man einmal von der Kompetenzlage ab, vor allem deshalb so früh durch den Bund aufgegriffen werden, weil das Politikfeld ausschließlich regulativ beschaffen war und dadurch keine nennenswerten öffentlichen Ausgaben nach sich zog. Umverteilende, transferintensive Programme wurden dagegen durch das Fehlen steuerlicher und sozialpolitischer Bundeszuständigkeiten lange behindert und erheblich verzögert. Heftige Konflikte zwischen den Gebietskörperschaften und die rigide Verfassungsordnung zogen die Neuverteilung von Kompetenzen in der Sozial- und Steuerpolitik erheblich in die Länge. Die soziale Sicherungslücke wurde zwischenzeitlich mit privaten Lösungen (zum Beispiel Betriebsrenten, private Krankenversicherung) geschlossen, die erst später staatlichen Rahmengesetzen unterstellt wurden (Obinger et al. 2005c; Leimgruber 2008). Diese enthielten zunächst nur Mindestvorschriften und legten später ein Obligatorium für die Bereitstellung von Betriebsrenten oder den Abschluss einer Krankenversicherung fest. Die dezentral gewachsenen Trägerstrukturen blieben dabei unangetastet. Öffentliche Umverteilungsprogramme konnten hingegen nur über den parafiskalischen Weg, also in hohem Maße beitragsfinanzierte Sozialleistungen, geschaffen werden.¹¹ Der Entwicklungsverlauf des schweizerischen Wohlfahrtsstaates ist deshalb durch eine ausgeprägte Dehnung in der zeitlichen Abfolge der Arbeitsschutzgesetzgebung und der Einführung sozialer Transferleistungen gekennzeichnet: Während die Schweiz international eine Vorreiterrolle in der Regulierung von Arbeitsbedingungen einnahm, war sie ein Nachzügler bei den sozialpolitischen Transferprogrammen.

In Australien lässt sich die gleiche dualisierte und zeitlich gestreckte Entwicklung beobachten. Auch dort wurde der Weg einer »mandated provision« beschritten, wobei Gerichten eine führende Rolle zukam. Der Einsatz staatlicher Macht bei der Schlichtung von industriellen Konflikten führte schnell auf regulativem Wege zu Vorgaben über Mindestlöhne und die zwingende Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, indem Schiedsgerichte den Arbeitgebern entsprechende Pflichten auferlegten. Bundesweite Sozialtransferleistungen wurden erst viel später eingeführt und blieben im Ausgabenniveau eher bescheiden (siehe auch Castles 1985). Auch in den USA sehen wir seit den Siebzigerjahren, wie umfassende »social regulation« den Wohlfahrtsstaat des New Deal ummantelt und schließlich einfriert und überlagert (Kochan et al. 2001; Nivola 1997).

11 Der parafiskalische Weg beschwor im Übrigen die vehemente Gegnerschaft der wirtschaftlichen Interessenverbände herauf. Im Gegensatz zu Österreich und Deutschland konnte die schweizerische Wirtschaft allerdings Referenden anstoßen, um eine Erhöhung ihrer Lohnnebenkosten zu blockieren. So wurden zunächst die Krankenversicherung und dann die Rentenversicherung 1900 und 1931 per Volksentscheid abgelehnt (Obinger et al. 2005c).

Regulative Sozialpolitik spielt auch auf der EU-Ebene eine zentrale Rolle. Neben dem bereits erwähnten Komplex des Arbeitnehmerschutzes handelt es sich um Politiken, die auf den ersten Blick sozialpolitikfern sind. Seit Längerem wächst eine neue gesamteuropäische und gesellschaftsumfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung heran, die im Entwurf der gescheiterten Europäischen Verfassung von 2004 mit achtzehn Tatbeständen vertreten war,¹² und die als »neue Politik« dabei ist, die »alte« rein beschäftigungszentrierte Regulierung der Nichtdiskriminierung nach Nationalität und Geschlecht zu ergänzen und zu überlagern (Leibfried 2005: 245f.).¹³ Dafür reichen an sich schon die neun Tatbestandsmerkmale aus, die seit dem Amsterdamer Vertrag 1997 zum Primärrecht gehören: nationale Zugehörigkeit und Geschlecht seit 1957 beziehungsweise »sex« seit 1997; und seit 1997 ferner rassischer oder ethnischer Ursprung, Religion oder Glauben, Behinderung, Alter und sexuelle Orientierung.¹⁴ Der Lissabonner EU-Reformvertrag vom 13. Dezember 2007 knüpft an diese Neuer-Konstellation bruchlos an. (Im Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2000, der 2003 in Kraft trat und der heute die Rückfallposition bildet, wurde die Amsterdamer Ausgangslage fortgeschrieben.)

Bei dieser regulativen Sozialpolitik gab es in den letzten Jahrzehnten aus mehreren Gründen sozial- und gesellschaftspolitische Fortschritte: Die EU und die Mitgliedstaaten müssen, erstens, keinen besonderen Finanzaufwand betreiben, um solche Initiativen zu starten; es geht weitgehend um eine Gesetzgebung zulasten Dritter. Zweitens beruht die Entscheidungsfindung in diesem Bereich auf qualifizierten Mehrheiten (QME) und ist deshalb weniger anfällig für politischen Stillstand. Interessanterweise – und mit einer starken Ähnlichkeit zu Australien, wo die Entscheidungen der Schiedsgerichtsbarkeit im »federal arbitration system« die Antriebskraft für die Regulierung bildeten – wurden die sozialpolitischen Initiativen der EU, drittens, zumeist in unüblich profilierter Weise von der Gerichtsbarkeit angestoßen beziehungsweise intensiv begleitet.¹⁵ Hier spielen mehrere Entscheidungsketten des EuGH¹⁶ eine ebenso große Rolle

12 Dieser Vertrag war im Oktober 2004 in Rom unterzeichnet worden. Zunächst gab es nur die Diskriminierung nach Nationalität, dann wurde die nach Geschlecht aktiviert. (Siehe als Überblick Leibfried 2005: 253, Anm. d.)

13 Zu den entsprechenden Entwicklungen in den USA seit den Sechzigerjahren vgl. wiederum Kochan et al. (2001) und Nivola (1997).

14 Die zusätzlichen Tatbestände in der europäischen Verfassung waren: *colour, social origin, genetic features, language, political or any other opinion, membership of a national minority, property, and birth.*

15 Die klassische Entscheidungskette war die Rechtsprechung des EuGH zur Geschlechtergleichheit. Ähnliche Ketten gibt es inzwischen beispielsweise im Gesundheitsbereich, bei den Mindestsicherungen und in der Arbeitslosenversicherung.

16 Man nehme hier nur das Musterbeispiel der Evolution der praktischen Ausformung und Durchsetzung der Geschlechtergleichheit des Art. 119 E(G)V (jetzt Art. 141 EG-NV vom 2003) samt der dazugehörigen Richtlinien, siehe zusammenfassend More (1999).

wie Initiativen des Europäischen Rates und der Kommission, die alle zusammengekommen die Quellen der neuen Sozialpolitiken bilden. Während Kommission und Europäischer Rat zu Reformstau neigen, begünstigt die institutionelle Beschaffenheit des EuGH, relativ gesehen, »Aktivismus« – so mag der EuGH die neun geltenden Tatbestände schlicht als Beispiele deuten, die ihm den Weg zu den weiteren neun im gescheiterten Verfassungsvertrag gemeineuropäisch bahnen. Der EuGH kann den Entscheidungen über die Fälle, die ihm vorgelegt werden, nicht ausweichen, die Entscheidungen werden zudem geheim beraten, es gibt also keine Minderheitsvoten, und sie werden mit *einfacher* Mehrheit getroffen. Der EuGH wird durch diese Vorgaben vor der politischen Unbeweglichkeit geschützt, wie sie für die EU-Organe sonst typisch ist. Nur ein einstimmiges Votum des Europäischen Rates oder eine Neufassung des Europäischen Vertragswerks kann Entscheidungen des EuGH rückgängig machen, je nachdem, ob es um sekundäres oder primäres EU-Recht geht.

Die »Integration durch Recht« hatte bislang den Vorteil, den Einzug von Steuern, die Ausgabenpolitik und die administrativen Zuständigkeiten auf der mitgliedstaatlichen Ebene zu belassen – und das gilt um so mehr, wenn es um den schlichten Problemzugang durch die »soziale Regulierung« Dritter geht. Problematisch bleibt jedoch die sozialpolitische Effektivität solcher Strategien. Mit Blick auf die durchaus hohen arbeitsschutzrechtlichen Standards erhebt sich etwa die Frage, ob angesichts einer riesigen Schattenwirtschaft in Rumänien und Bulgarien und markanter Defekte in der Rechtsstaatlichkeit regulative Sozialpolitik nicht weitgehend wirkungslos bleibt.

Ein derart gerichtlich angetriebener regulativer Prozess der Sozialpolitikentwicklung folgt aber seiner eigenen Logik. Die Entscheidungen des Gerichts entsprechen ebenso sehr, wenn nicht sogar ausgeprägter, den Forderungen nach rechtsdogmatischer Stimmigkeit und einem *stare decisis* (Präzedenzbindung), wie den (sozial-)politischen Diskussionen darüber, ob die jeweils avisierten sozialpolitischen Lösungen beziehungsweise Folgen problemadäquat sind. Auf die Dauer gesehen dürfte die Möglichkeit, durch Reformen, die auf einer juristisch-gerichtlichen Logik aufbauen, zentrale Sozialpolitikziele zu erreichen, begrenzt sein. Darüber hinaus dürfte es Gerichten weniger einleuchten, routinemäßig politischen Zwängen zu entsprechen, die nur bestimmte Lösungen in der EU zulassen können und andere ausschließen. Die Problematik des Gerichtswegs besteht darin, dass Gerichtsentscheidungen leicht den Toleranzrahmen wichtiger politischer Akteure im EU-System überschreiten. Schließlich hatten die Mitgliedstaaten nachhaltige politische Gründe dafür, eine Zentralisierung verbindlicher Entscheidungen in der EU zu erschweren, und die Aktivitäten des EuGH haben schon bislang des Öfteren Verstimmungen aufkommen lassen, die sich

in den Verfassungsrevisionen ab 1992 spiegeln. Das verweist auf einen weiteren Aspekt der Beunruhigung über das der EU zugerechnete »Demokratiedefizit«.

3.4 Ein europäischer Bypass eigener Art: Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Da mit Ausnahme der regulativen Bypass-Strategie die übrigen Umwege im europäischen Mehrebenensystem derzeit kaum beschreibbar sind, überrascht es wenig, dass sich in Europa seit den Neunzigerjahren mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) eine Bypass-Strategie durchgesetzt hat, die sich an die von OECD und IWF seit Längerem praktizierten Koordinierungsverfahren anlehnt (Schäfer 2005). Ausgehend von der Beschäftigungspolitik wurde diese Methode mittlerweile auf weitere Sozialpolitikfelder ausgedehnt. Die OMK ist ein neuartiges Steuerungsinstrument, das auf die Schwierigkeiten reagiert, EU-einheitliche Politiken mit den herkömmlichen verbindlichen Instrumenten hierarchischer Steuerung zu erreichen (Radaelli 2003). Stattdessen wird mit nicht verbindlichen Mitteln (*soft law*) eine mehr oder weniger freiwillige Abstimmung der Politik über das gesamte Mehrebenensystem angestrebt. Die Logik dieser sanfteren Umgehungsstrategie besteht darin, die politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten durch, zumindest anfänglich, weiche Formen des Regierens zu stärken. Ziel ist es, die Mitgliedstaaten in ihren sozialpolitischen Reformbestrebungen zu unterstützen, ohne dabei aber in ihre Befugnisse einzugreifen. Erreicht werden soll dies mit der Vereinbarung gemeinsamer Ziele, Leitlinien und Empfehlungen, durch Informations- und Erfahrungsaustausch (*best practice*) sowie mit (statistischen) Leistungsvergleichen (*benchmarking*). Die Methode setzt damit auf freiwillige Koordinationsleistungen und Policy-Learning als Impulsgeber für eine Angleichung der Sozialpolitik. Dieser Verfahrensweg »jenseits des (materiellen) Rechts« zielt also hauptsächlich auf eine »neue Übersichtlichkeit« und die Verbreitung von Wissen. Ansatzweise entstehen Elemente von Verbindlichkeit durch die Überwachungsfunktion der Kommission und die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten in Gestalt nationaler Aktionspläne.

Wie die Entwicklung der sechs untersuchten Bundesstaaten und der EU zeigt – nehmen wir etwa nur einmal die Entwicklung des europäischen Währungssystems von 1957 bis heute (Snyder 1999) als ein Beispiel –, steht, *wenn* sich dafür eine politische Notwendigkeit ergibt, nichts einer selektiven Verhärtung dieser weichen Herrschaftsformen entgegen, eben dem »hardening of soft law«. So könnte in der Sozialpolitik ein europäischer »Reformkorridor« für die *Rentenpolitik* definiert werden, weil die meisten Mitgliedstaaten in einem alternden Europa mit der Schwierigkeit kämpfen, rechtzeitig eine demografisch

induzierte Neujustierung ihrer Rentenpolitik vorzunehmen (Schmähl 2004).¹⁷ Der »Dämpfung« von Kostensteigerungen im Gesundheitswesen könnte eine supranationale Festlegung von »Privatisierungskorridoren« in der *Gesundheitspolitik* Fassung geben, in der die Durchbrüche in der Dienstleistungsfreiheit und im Wettbewerbsrecht seit den Neunzigerjahren aufgegriffen und systematisiert würden. Im Kampf gegen die *Arbeitslosigkeit* hat sich seit den Neunzigerjahren ein Konsens über den nötigen arbeitsrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmekorridor herausgebildet, der einige EU-Finanzströme auf sich gezogen hat, dem es aber bislang an einer rechtlichen Verhärtung fehlt.

Allerdings ist auch Skepsis angesagt. Die OMK mag zwar Impulse für eine Angleichung der sozialen Sicherungssysteme setzen, sie ist aber keine geeignete Methode, um dem Auseinanderdriften von positiver und negativer Integration Einhalt zu gebieten. Zudem werden durch *soft law* keinerlei soziale Rechtsansprüche geschaffen und auch die Effektivität dieser Methode wird zunehmend kritisch bewertet (zuletzt Daly 2007; Schäfer 2006). Schließlich gilt es, sich eine Grundeinsicht der Vergleichenden Politischen Ökonomie in Erinnerung zu rufen (vgl. Einleitung in diesem Band): Politiken, die sich in einem Land als erfolgreich erwiesen haben, können in anderen institutionellen Kontexten eine gänzlich andere Wirkung entfalten. Jens Alber (2006) hat mit vielen anderen darauf hingewiesen, dass sich in Europa mit Blick auf die wirtschaftliche Performanz mit dem liberalen und dem skandinavischen Sozialmodell zwei erfolgreiche Wege ausmachen lassen. Beide Wege korrespondieren aber mit höchst unterschiedlichen verteilungspolitischen Ergebnissen. Die Leitlinien und Ziele der OMK orientieren sich nun aber überwiegend am liberalen Modell, während der stärker staatszentrierte skandinavische Weg angesichts einer sehr liberalen europäischen Wirtschaftsverfassung als kaum beschreibbar gilt. Nachdem mit der Daseinsvorsorge der äußere Schutzwall des Wohlfahrtsstaates bereits geschliffen wurde, wurde mit der OMK also eine weitere Einfugschneise geschlagen, die der Kommission nun den Weg in den Kern des Sozialstaates ebnet, um dort marktkonforme, angebotsorientierte Reformen anzustoßen.

17 Da die Auswege in den Mitgliedstaaten meist in einer Teilprivatisierung der Alterssicherung gesehen werden, etwa in Riester- und Rürup-Renten, bietet sich dies als ein günstiges Einfallstor für die EU an, die damit an sich nur den Weg in den Kern des Sozialstaates hinein fortsetzen würde, den sie schon seit Mitte der Achtzigerjahre in den Bereichen der »Daseinsvorsorge« mit nachhaltigem Erfolg eingeschlagen hat (vgl. Leibfried 2001; Schneider/Tenbrücken 2004; Obinger/Zohlnhöfer 2007; Zohlnhöfer/Obinger 2005).

4 Langfristige Entwicklungsperspektiven für Europa

Welche Optionen verbleiben nun in der Zusammenschau, um die sozialpolitische Dimension auf europäischer Ebene zu stärken?

Mehrebenensysteme, die auf einer festen Aufteilung von Gesetzgebungszuständigkeiten aufbauen, sind grundsätzlich für politischen Stillstand und Reformstau anfällig (Scharpf 1985). Dennoch kennzeichnen das europäische Mehrebenensystem – verglichen mit dem von föderalen Nationalstaaten – einige Besonderheiten: Sein einzigartiges Systems der Politikverflechtung (»joint decision-making«) hemmt sozialpolitische Veränderungen, hinzu kommen die gegenwärtigen institutionellen und akteurbezogenen Konstellationen, die nach allen anerkannten Grundsätzen der Vetospielertheorie Blockaden hochwahrscheinlich machen.

Analog zur wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in den sechs untersuchten Bundesstaaten (Obinger et al. 2005a) wird mit dem in der EU eingeschlagenen politischen Weg auf Umgehungsstrategien zurückgegriffen, um die in Mehrebenensysteme eingebauten institutionellen Rigiditäten zu flexibilisieren und die eng begrenzten fiskalischen und verwaltungsmäßigen Kompetenzen zu »weiten«. Allerdings kommt dabei nichts klassisch Sozialstaatliches zustande, vielmehr kommen neue Formen der sozialen Absicherung in den Blick, die in Abbildung 2 zusammengefasst sind. Folgende Aspekte werden darin beleuchtet: Welche Zugriffstypen gibt es? Was sind beziehungsweise könnten ihre sozialstaatlichen Ausprägungen sein? Sind sie schon empirisch ausgeformt? Werden sie von ideologisch-klimatischen Trends begünstigt? Sind sie stärker schockabhängig oder können sie leise, Schritt für Schritt als »incremental politics« wachsen? Wie stark tragen sie zu einer europäischen Identität bei, erbringen also Legitimation für die EU? Und, schließlich, treffen sie auf ein national stark vorbesetztes Feld? Dabei beruhen die Spalten 4 bis 6 stark auf Einschätzungen, die von Intuition geleitet sind.

Wir mussten bislang feststellen, dass es nur »anderthalb« Bypass-Wege gibt, denen in der *derzeitigen* EU-Sozialpolitik eine Schlüsselrolle zukommt und die gewissermaßen ineinander gestaffelt und aufeinander bezogen verlaufen.

Der erste Weg ist von seiner Natur her ganz *regulativ* angelegt und ist uns aus der bundesstaatlichen Praxis nur zu bekannt. Zwar können damit Sozialschutzziele und individuelle Grundrechte auf hohem Niveau gewährleistet werden, dieser Weg endet aber dort, wo eine Kernaufgabe des Wohlfahrtsstaates, nämlich die redistributive Politik, erst beginnt.

Der zweite, halbe und eher testend beschrittene Weg, die OMK, ist eher eigentümlich für die EU und verläuft gewissermaßen (noch) im Vorfeld der Regulation. Dieser Weg beruht grundsätzlich auf Freiwilligkeit bei der Mitwirkung

Abbildung 2 Mögliche Wege zu einem »sozialen Europa«

1	2	3	4	5	6	7
Typischer Mehrebenen-Zugriff	Ausprägungen einer »sozialstaatlichen« Komponente auf EU-Ebene	Ansätze schon greifbar?	Liegt im Trend?	Krisengetrieben? (Schockinduziert?)	Stiftet europäische Identität?	Ist das Politikfeld national vorbesetzt?
<i>Regulierung pur</i>	Antidiskriminierungsstaat	***	***	Kompensatorisch (indirekt)	**	Ja (sehr partiell)
	Einheitliche Regelung des Interface mit der Privatversicherung	*	**			Ja (partiell und eher ausgeprägter)
	Sozialstaatliche Optionenprägung durch EG-einheitliche Steuerprivilegien					Ja (partiell und eher geringer)
	Krisenbewältigungsstaat (verbindliche Konvergenz-Korridore bei Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit etc.)			*	*	Ja (als Feld, nicht als »Konzert«)
<i>Ergänzung: OMK</i>	Beschäftigung, Rente, Gesundheit etc. (»Konvergenz durch Lernen«)	*	*	*	?	Ja (als Feld, nicht als »Konzert«)
<i>Parafiskus (mit Regulierung)</i>	Rückversicherungsstaat			*	***	Nein
<i>Flickenteppich (Budgetpolitik)</i>	Sozialer Investitionsstaat (Education)	*	***	?	***	Ja (aber weniger als Sozialpolitik)
	»Social Assistance State« (Anti-Poverty)	*		*		Ja (ohne System)
	Sozialstaat in einem Sektor (mindestsichernde Agrarpolitik (AP))	**	**	(in dem Sektor AP: ja)	–	Ja (partiell und eher ausgeprägt in AP)
	Auf dem Weg zu einer europäischen Aktivierungspolitik (Sozialfonds »galore«?)	*		**	*	Ja
	Systematische Verlagerung von Umverteilung von Klasse auf Region (der Fondsansatz als Finanzausgleichs-Kompensation für einen sozialstaatlichen Ausbau?)	**	*	**	*	Ja (partiell, aber lange rückläufig)

Je größer die Zahl der Sternchen, desto stärker ist der Ausprägungsgrad. Soweit kein Stern vorhanden ist, fehlen klare Anhaltspunkte für eine Klassifizierung.

der Mitgliedstaaten, ist aber gleichzeitig (im Ansatz) EU-verfassungsmäßig in einen gemeinsamen prozeduralen Rahmen von Aufsicht, Beratung und Konzentrierung eingebunden, und potenziell offen für eine nachfolgende regulative »Verhärtung«. Die Entstehung und Harmonisierung von EU-Sozialpolitik beziehungsweise das Werden einer europäisch homogenisierten nationalen Sozialpolitik als »konzertierte Konvergenz« ist somit zunächst eher Ergebnis wechselseitiger Anpassung und zunehmender Übereinstimmung als Folge zentraler Steuerung.

Natürlich würden sich die hier aufgeworfenen Fragen neu stellen, wenn die EU von dem bisher weitgehend beschrifteten Weg der verfassungsmäßigen *Symmetrie* abkäme und zu einer umfassenden oder sektoral *asymmetrischen* Mehrebenenentwicklung überginge, sei es *de facto* oder vor allem *de jure*, wofür wir auch bundesstaatliche Beispiele finden (Watts 1999: 66–68): In einem Europa der »variablen sozialen Geometrie« könnten etwa die Mitgliedstaaten der »alten« EG-6 plus beispielsweise Österreich eine Supranationalisierung eines modernisierten konservativen Sozial(versicherungs)staatsmodells unternehmen, was ihnen in der EU-27 verwehrt wäre.¹⁸ Die Praxis der »Klub-Bildung« müsste allerdings eine transparente, effektiv regelgebundene und anschlussoffene sein. Wie die Bypässe in einer solchen Konstellation ausfallen würden, ist schwer vorauszusagen, aber auch hier dürfte ein schärfer zupackendes regulatives Muster die Führung behalten.

Allerdings wird man sich bei der heutigen EU-27 fragen müssen, ob es hier nur noch, wie in den Achtziger- und Neunzigerjahren, um »unterschiedliche Geschwindigkeiten« gehen kann oder ob nicht vielmehr unterschiedliche politökonomische Formationen *dauerhaft* festgeschrieben werden. Wie aus asymmetrisch verfassten Bundesstaaten – etwa Kanada und Belgien – und ansatzweise auch aus Großbritannien bekannt ist, würde das Ausscheren aus der Symmetrie ganz erhebliche Koordinierungsprobleme für Organisation, Recht und Entscheidungsverfahren des Gesamtgemeinwesens, hier der EU, aufwerfen; das wirft Probleme auf, von denen uns die Zeiten des Sozialprotokolls (1992 bis 1999) mit dem Ausscheren Großbritanniens nur eine ganz kleine Kostprobe gegeben haben. Dennoch ist der Weg in die Asymmetrie mit der Osterweiterung der EU deutlich plausibler geworden und er wird mit der Vertiefung der gemeinsam erfahrenen wachsenden sozialen Herausforderungen, die auf eine vergemeinschaftete Lösung drängen, immer wahrscheinlicher – ja ist vielleicht als »kanalisierte Druckentladung« und für die Bestandserhaltung der Union zwingend. Wir leben allerdings seit der Jahrtausendwende zum ersten Mal in Zeiten, in denen

¹⁸ Diese »EG-Bismarck-Route« könnten dann auch eine Reihe weiterer Mitgliedstaaten einschlagen wollen, die durch Konvergenz diese Richtung erst später eingeschlagen haben.

nicht nur Fortschritt oder Stillstand, sondern auch symmetrische wie asymmetrische *Rückentwicklung* der EU und ihrer sozialen Dimension denk- und greifbar geworden sind.¹⁹

Nun stehen aber der EU noch im Rahmen einer *symmetrischen* regulativen Entwicklung eine Reihe von elastischen Instrumenten zur Verfügung, mit denen alle Mitgliedstaaten formal gleich behandelt werden können, gleichzeitig aber ihren unterschiedlichen Entwicklungsniveaus dennoch Rechnung getragen werden kann. Solche Instrumente mögen die EU zunächst institutionell gegen asymmetrische Entwicklungen schützen. Denken wir nur an eine soziale Mindestsicherung, die eine gewisse Prozentzahl des Median- oder Durchschnittseinkommens garantiert. Soweit solche Formeln reichen, könnten sie abpuffern. Im Übrigen hat die EU historisch, etwa bei der Süderweiterung, den Fondsansatz als einen Ermessenspuffer benutzt, also Ländergruppen für einen gewissen Zeitraum mit einem eigenen Fonds für Infrastrukturinvestitionen privilegiert, dessen Verwendungszwecke nur grob umrissen worden waren. Das könnte die EU nun versuchen, fließend *intern* zu praktizieren, etwa gegenüber den jeweils in bestimmter Hinsicht (Arbeitslosigkeit, demografische Verwerfungen, ...) sozialpolitisch besonders gefährdeten Mitgliedstaaten.

Die Entwicklung einer starken, prägenden EU-Sozialpolitik in der einen oder anderen Form ist nach alledem, *ceteris paribus*, allenfalls ein *langfristiges* Projekt. Ein europäisches Sozialmodell ist weder in der Gegenwart gut ausgeprägt vorhanden (Alber 2006) noch mittelfristig wahrscheinlich. Das Zeitalter eines »föderalen Europas«, das Pierre-Joseph Proudhon (1809–1865) uns schon für das 20. Jahrhundert prophezeit hatte (1863: 109),²⁰ wird nun auch im 21. Jahrhundert nicht von selbst ins Haus stehen. Allerdings könnten die uns von Proudhon in Aussicht gestellten tausendjährigen (externen) Schocks im Fegefeuer eine ganz neue Wendung für Europa bringen, die ein europäisches Sozialmodell ganz anders auf die Tagesordnung setzten als bislang. So ist es auch in vielen Bundesstaaten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mehrfach geschehen. Eine Verfassungskrise oder ein Verfassungsstillstand dürften noch kein solcher Schock sein. Leider gibt es aber noch ganz andere Schocks, die nicht außerhalb des Vorstellbaren liegen.

19 Solche Rückentwicklungen kommen auch in den von uns untersuchten Bundesstaaten vor. Nehmen wir etwa einen Zentralisierungsindex der sozialpolitischen Gesetzgebungszuständigkeiten: So startete Kanada dort 1920 bei 0, erreichte 1950 3,5 und fiel dann bis heute auf 2,5 zurück. Die Bundesrepublik beziehungsweise ihre Vorläufer haben zu jedem dieser Zeitpunkte den Maximalwert von 6; vgl. Leibfried et al. (2005: 320f., Tabelle 8.1).

20 »Le vingtième siècle ouvrira l'ère des fédérations, ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans.« Das zwanzigste Jahrhundert wird das Zeitalter der Bundesstaaten einläuten – oder die Menschheit wird in ein tausendjähriges Fegefeuer zurückkehren.

Literatur

- Alber, Jens: 1982: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2006: Das »europäische Sozialmodell« und die USA. In: *Leviathan* 34, 208–241.
- Althammer, Jörg/Heinz Lampert, 2007: *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 8. Auflage. Berlin: Springer.
- Aust, Andreas/Sigrid Leitner/Stephan Lessenich, 2002: Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells: Ein Beitrag zur politischen Präexplanationsdiagnostik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43, 272–301.
- Banting, Keith G., 1987: *The Welfare State and Canadian Federalism*. Montreal: McGill Queen's University Press.
- , 1995: The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 269–300.
- , 2005: Canada: Nation-building in a Federal Welfare State. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 89–137. (zuvor ZeS-Arbeitspapier 6/2004, Universität Bremen)
- Becker, Ulrich, 2005: Nationale Sozialleistungssysteme im europäischen Systemwettbewerb. In: Ulrich Becker/Wolfgang Schön (Hg.), *Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb*. Tübingen: Mohr, 3–39.
- Beramendi, Pablo, 2007: Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity. In: *International Organization* 61, 783–820.
- Böckenförde, Wolfgang, 1999: Die Zukunft politischer Autonomie. In: Wolfgang Böckenförde, *Staat, Nation, Europa*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 103–126.
- Booker, Christopher/Richard North, 2003: *The Great Deception: A Secret History of the European Union*. London: Continuum.
- Castles, Francis G., 1985: *The Working Class and Welfare*. Sydney: Allen & Unwin.
- , 1989: Social Protection by other Means: Australia's Strategy of Coping with External Vulnerability. In: Francis G. Castles (Hg.), *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press, 16–55.
- , 2004: *The Future of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- (Hg.), 2007: *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Castles, Francis G./John Uhr, 2005: Australia: Federal Constraints and Institutional Innovations. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 51–88.
- Daly, Mary, 2007: Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process. In: *Journal of Social Policy* 37, 1–19.
- Delors, Jacques, 1993: *Das neue Europa*. München: Hanser.
- Esping-Andersen, Gosta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press/Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.

- Falkner, Gerda, et al., 2005: *Complying with Europe: EU Harmonisation and Law in Member States?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferrera, Maurizio, 2005: *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Finegold, Kenneth, 2005: The United States: Federalism and its Counter-factuals. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 138–178.
- Flora, Peter, 1986: Wachstum zu Grenzen – Stabilisierung durch Wandel. Zur historischen Lage der entwickelten Wohlfahrtsstaaten Westeuropas. In: Max Kaase (Hg.), *Politische Wissenschaft und politische Ordnung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 27–39.
- Hacker, Jacob S., 2002: *The Divided American Welfare State: Public and Private Benefits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heidenreich, Martin, 2003: Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, 1–28.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, 2008: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. In: *British Journal of Political Science* 38, im Erscheinen.
- Kleinman, Mark, 2001: *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*. Basingstoke: Macmillan.
- Kochan, Thomas A., et al., 2001: *Working in America: Blueprint for a New Labor Market*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Leibfried, Stephan, 1993: Towards an European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes into the European Community. In: Catherine Jones (Hg.), *New Perspectives on the Welfare State*. Oxford: Blackwell, 133–156.
- , 2001: Über die Hinfalligkeit des Staates der Daseinsvorsorge: Thesen zur Zerstörung des äußeren Verteidigungsringes des Sozialstaats. In: Schader-Stiftung (Hg.), *Die Zukunft der Daseinsvorsorge: Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb*. Darmstadt: Schader-Stiftung, 158–166.
- , 2005: Social Policy: Left to Judges and Markets? In: Helen Wallace/William Wallace/Mark Pollack (Hg.), *Policy-Making in the EU*. 5. Auflage. Oxford: Oxford University Press, 243–278.
- Leibfried, Stephan/Herbert Obinger/Francis G. Castles, 2005: »Old« and »New Politics« in Federal Welfare States. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 307–355.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hg.), 1995: *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson, 1998: Social Policy: Left to Courts and Markets? In: Helen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy Making in the European Union*. 4. Auflage. Oxford: Oxford University Press, 267–293.
- Leibfried, Stephan/Peter Starke, 2008: Transforming the »Cordon Sanitaire«: The Liberalization of Public Services and the Restructuring of European Welfare States. In: *Socio-Economic Review* 6(1), 175–182.
- Leimgruber, Matthieu, 2008: *Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CN: Yale University Press.
- Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe. In: *West European Politics* 17, 77–101.
- , 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. In: *Journal of Public Policy* 17, 139–167.
- , 2005: *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford: Oxford University Press.
- Manow, Philip, 2005: Federalism and the Welfare State: The German Case. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 222–262. (zuerst als ZeS-Arbeitspapier 8/2004, Universität Bremen)
- Manow, Philip/Armin Schäfer/Hendrik Zorn, 2004: *European Social Policy and Europe's Party-Political Center of Gravity, 1957–2003*. Discussion Paper 04/6. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies. <www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp04-6.pdf>
- Marshall, Thomas H., 2008: Citizenship and Social Class. In: Stephan Leibfried/Steffen Mau (Hg.), *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*, Bd. 1: *Analytical Approaches*. Cheltenham: Edward Elgar, 89–137.
- Mau, Steffen, 2003: Wohlfahrtspolitischer Verantwortungstransfer nach Europa? Präferenzstrukturen und ihre Determinanten in europäischen Ländern. In: *Zeitschrift für Soziologie* 32, 302–324.
- More, Gillian, 1999: The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right? In: Paul P. Craig/Gráinne de Búrca (Hg.), *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 517–553.
- Mosher, James S./David Trubek, 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. In: *Journal of Common Market Studies* 41, 63–88.
- Nivola, Pietro S., 1997: American Social Regulation Meets the Global Economy. In: Pietro S. Nivola (Hg.), *Comparative Disadvantages: Social Regulation and the Global Economy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 16–65.
- Obinger, Herbert/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Obinger, Herbert/Stephan Leibfried/Francis G. Castles, 2005b: Introduction: Federalism and the Welfare State. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–48.
- , 2005c: Beipässe für ein »soziales Europa«? Lehren aus der Geschichte des westlichen Föderalismus. In: *Der Staat* 44(4), 505–542.
- Obinger, Herbert, et al., 2005c: Switzerland: The Marriage of Direct Democracy and Federalism. In: Herbert Obinger/Stephan Leibfried/Francis G. Castles (Hg.), 2005a: *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 263–304.
- Obinger, Herbert/Reimut Zohlnhöfer, 2007: Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsausgaben in OECD-Ländern seit 1980. In: *Swiss Political Science Review* 13, 203–227.

- Palier, Bruno, 2006: The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems. In: *Social Welfare Reforms in Europe: Challenges and Strategies in Continental and Southern Europe*. *Revue Française des Affaires Sociales* 1/2006, 47–72.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1995: Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. In: *Governance* 8, 449–478.
- , 2004: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Polanyi, Karl, 1994: *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, MA: Beacon Press.
- Proudhon, Pierre-Joseph, 1863: *Du principe fédératif et la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Paris: Dentu.
- Radaelli, Claudio M., 2003: *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?* Swedish Institute for European Policy Studies, Rapport nr 1. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Rieger, Elmar, 1998: Schutzschild oder Zwangsjacke: Zur institutionellen Struktur der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *Standort Europa: Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 240–280.
- Rosenberg, Hans, 1976: *Große Depression und Bismarckzeit: Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa*. Frankfurt a.M.: Ullstein.
- Ruggie, John Gerard, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36, 379–415.
- Schäfer, Armin, 2005: *Die neue Unverbindlichkeit: Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2006: Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung. In: *WSI-Mitteilungen* 10/2006, 540–545.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26(4), 323–356.
- , 1997: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- , 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- , 2002: The European Social Model: Coping With the Challenges of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 645–670.
- Schmähl, Wilfried, 2004: EU Enlargement and Social Security – Some Dimensions of a Complex Topic. In: *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 39, 21–28.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, 2005: Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts. In: Eberhard Schmidt-Aßmann/Bettina Schöndorf-Haubold (Hg.), *Der Europäische Verwaltungsverbund: Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU*. Tübingen: Mohr, 1–23.
- Schneider, Volker/Marc Tenbücken (Hg.), 2004: *Der Staat auf dem Rückzug: Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Skocpol, Theda, 1992: *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Snyder, Francis, 1999: EMU Revisited: Are We Making a Constitution? What Constitution Are We Making? In: Paul P. Craig/Gráinne de Búrca (Hg.), *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 417–477.
- Starke, Peter, 2007: *Radical Welfare State Retrenchment: A Comparative Analysis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Watts, Ronald L., 1999: *Comparing Federal Systems*. 2. Auflage. Montreal: McGill-Queens' University Press.
- Zacher, Hans F., 2000a: Der soziale Bundesstaat. In: Gabriele von Watzdorf (Hg.), *Wir in Europa: Albert Scharf zum 65. Geburtstag*. Lindenberg: Kunstverlag Fink, 120–125.
- , 2000b: Der deutsche Sozialstaat am Ende des Jahrhunderts. In: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Frankfurt a.M.: Campus, 53–90.
- , 2001: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1: *Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos, 333–684.
- , 2002: Wird es einen europäischen Sozialstaat geben? In: *Europarecht* 37(2), 147–164.
- , 2003: Der soziale Bundesstaat. In: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch (ZFSH SGB)* 42, 451–474.
- , 2004: Das soziale Staatsziel. In: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II: *Verfassungsstaat*. 3. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller, § 28, 659–784.
- , 2005: Schlussbemerkungen. In: Ulrich Becker/Wolfgang Schön (Hg.), *Steuer- und Sozialstaat im europäischen Systemwettbewerb*. Tübingen: Mohr, 291–317.
- , 2008: Der europäische Sozialstaat. In: *Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS)* 52(1), 1–21.
- Zohlnhöfer, Reimut/Herbert Obinger, 2005: Der Ausverkauf des Tafelsilbers: Privatisierungspolitik in EU- und OECD-Staaten. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46, 602–628.

Teil IV
Makroökonomische Politik in der Europäischen
Wirtschafts- und Währungsunion

Uneinheitliche Signale: Zentralbank-unabhängigkeit und koordinierte Lohnaushandlung in der Europäischen Währungsunion

Peter A. Hall und Robert J. Franzese, Jr.

Mit der Gründung einer Währungsunion und der Delegation der Geldpolitik an eine formal unabhängige Zentralbank unternehmen die Länder der Europäischen Union einen bedeutenden Schritt zur Vertiefung der wirtschaftlichen und politischen Integration. Im Einklang mit einer umfangreichen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur sind sich die europäischen Eliten darin einig, dass die Unabhängigkeit der neuen Zentralbank von entscheidendem Vorteil für die Währungsunion sein wird.¹ »The argument for central bank independence ... appears overwhelming« (Financial Times, 12.11.1992: 12), fasste eine einflussreiche Finanzzeitung den Sachverhalt zusammen.

Im vorliegenden Beitrag möchten wir diese Einigkeit hinterfragen und eine neue Perspektive auf die wirtschaftlichen Effekte der EWU vorstellen.² Dabei konzentrieren wir uns auf drei Problemstellungen: Wie lassen sich die wirtschaftlichen Folgen des Handelns von Zentralbanken modellieren? Führen Ausweitungen der Zentralbankautonomie notwendigerweise zu einer verbesserten wirtschaftlichen Leistungskraft? Vergrößert also die Gründung einer entsprechend ausgestatteten EWU den wirtschaftlichen Wohlstand in den Mit-

Übersetzung des Aufsatzes »Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union« aus *International Organization* 52(3), 1998, 505–536. – Wir begannen in den Jahren 1992 bis 1993 zunächst unabhängig voneinander, uns mit der vorliegenden Problemstellung zu beschäftigen. Seither haben so viele Fachkollegen zur Weiterentwicklung unserer Thesen beigetragen, dass sie hier nicht alle namentlich erwähnt werden können. Besonderer Dank gilt gleichwohl David Soskice und Torben Iversen, mit denen wir das Thema unzählige Male diskutiert haben. Außerdem möchten wir Jeff Frieden und Barry Eichengreen sowie den Teilnehmern der im Jahr 1996 stattgefundenen Konferenz zum Thema »Political Economy of European Integration« danken, auf der eine frühere Fassung dieses Beitrags diskutiert wurde.

1 Siehe European Commission (1990), Eichengreen (1990: 117–187), de la Dehesa et al. (1993), Gros/Thygesen (1992), Goodhart (1995: 448–506), Fratianni/von Hagen/Waller (1992), Fratianni/von Hagen (1992: 187–188). Zur breiteren Diskussion über Vor- und Nachteile der EWU: Eichengreen (1992), Eichengreen/Frieden (1997), Goodhart (1995).

2 Wir beschränken uns auf Aspekte wirtschaftlicher Performanz, von denen wahrscheinlich erscheint, dass sie von der Unabhängigkeit der Zentralbank beeinflusst werden. Zur breiteren Diskussion der Bestimmungsgründe wirtschaftlicher Performanz der EWU: Eichengreen (1992, 1994).

gliedsländern? Mit der Beantwortung dieser Fragen werden wir gleichzeitig zum allgemeinen Verständnis der Funktionsweise von Währungsunionen beitragen.

Unsere Argumentation basiert auf der grundlegenden Annahme, dass sich viele Wirkungen der Zentralbankunabhängigkeit über einen in der Fachliteratur als *signaling* bezeichneten Prozess herleiten, der zwischen der Zentralbank und wirtschaftlichen Akteuren stattfindet. In den meisten Analysen wird unterstellt, dass dieser *Signaling*-Prozess stets effektiv vonstatten geht. Wir wenden ein, dass dies keine realistische Annahme ist. Vielmehr gehen wir davon aus, dass die Effektivität des *signaling* von einer Reihe institutioneller Gegebenheiten abhängt, allen voran der Organisation der Lohnaushandlung. Wir argumentieren, dass die Wahrscheinlichkeit eines effektiven *signaling* mit zunehmender Koordination der Lohnaushandlung steigt. In Fall koordinierter Lohnfindung kann eine größere Zentralbankunabhängigkeit die langfristige Inflationsrate mit relativ geringen Beschäftigungskosten senken. Anderes gilt vor dem Hintergrund gering koordinierter Arbeitsbeziehungen: Hier dürfte eine Zunahme der Zentralbankunabhängigkeit die Inflation nur unter Hinnahme vergleichsweise hoher Beschäftigungsverluste senken. Diese Argumentation ermöglicht entscheidende Einsichten in den Nutzen der EWU für die teilnehmenden Nationen.

Wir gehen in drei Schritten vor. Zunächst betrachten wir bestehende Theorien der Zentralbankunabhängigkeit und entwickeln daraus die theoretische Fundierung unseres Arguments.³ In einem zweiten Schritt überprüfen wir dessen Anwendbarkeit auf den Fall der Bundesrepublik Deutschland – eines entscheidenden Falls also, der oft zur Untermauerung der Forderung nach einer unabhängigen Zentralbank herangezogen wird (siehe Fratianni/von Hagen/Waller 1992; Alesina/Grilli 1993). Daraufhin testen wir in einem dritten Schritt sowohl die Erklärungskraft der hier entwickelten Theorie als auch die in der Literatur vorgefundenen Annahmen anhand von Daten der OECD-Länder.⁴

Unser Anliegen ist, Einsichten der Vergleichenden Politischen Ökonomie auf eine Problemstellung anzuwenden, die meist in einem engeren ökonomischen Sinne analysiert wird. Der Beitrag kann somit als Kritik an der Literatur zur Zentralbankunabhängigkeit gelesen werden, als Neueinschätzung der wahrscheinlichen Folgen der EWU und als grundsätzliches Argument zum entscheidenden Stellenwert institutioneller Interaktion für die Funktionsweise politischer Ökonomien.

3 Ein Teil der entscheidenden theoretischen Literatur wird bei die Persson/Tabellini (1994) zusammengefasst; als besonders umfassende Aufarbeitung siehe auch Cukierman (1992).

4 Vergleiche als frühere Analysen auch Alesina/Summers (1993), Grilli/Masciandaro/Tabellini (1991), Cukierman (1992). Einen Überblick bieten Eijffinger/De Haan (1996).

1 Theorien der Zentralbankunabhängigkeit

Einem Großteil der Literatur zur Zentralbankunabhängigkeit liegt das neoklassische Standardmodell zugrunde. Dieses Modell nimmt an, dass die Inflationsrate vor allem von dem durch die Zentralbank kontrollierten Wachstum des Geldangebots determiniert wird, während die Arbeitslosenrate vom Reallohniveau und von nicht antizipierten Politikwechseln beeinflusst wird.⁵ Innerhalb dieses Rahmens schreibt eine Reihe von Theorien der Zentralbankunabhängigkeit Vorzüge zu. So argumentieren einige Experten, dass unabhängige Zentralbanken die Wirtschaft effektiver stimulieren können, weil die Marktteilnehmer expansive Maßnahmen von ihnen weniger antizipieren, als es bei von der Politik abhängigen Zentralbanken der Fall wäre.⁶ Andere legen dar, dass Zentralbankunabhängigkeit politische Konjunkturzyklen eindämmt, die aus Manipulationen der Geldpolitik kurz vor der Wahl oder aus »Parteienschocks« kurz nach der Wahl resultieren (siehe Nordhaus 1975; Beck 1982; Alesina 1998; Clark/Lomas/Parker 1998). Uns allerdings geht es vor allem um den Begründungszusammenhang, der am häufigsten zur Rechtfertigung der Zentralbankunabhängigkeit genannt wird: jenen, der sich aus dem Problem der Zeitinkonsistenz der Geldpolitik im Zusammenhang mit der Nominallohnsetzung ergibt.

Diese Theorie setzt an der Tatsache an, dass Nominallöhne und/oder nominale Preise für einen Zeitraum vereinbart werden müssen, für den die Geldpolitik noch nicht feststeht. Angesichts der Ungewissheit über die zukünftige Geldpolitik (und somit über die zukünftige Inflationsrate) einigen sich die Vertragspartner auf höhere als eigentlich intendierte nominale Löhne und Preise, um damit der Möglichkeit Rechnung zu tragen, dass zukünftige Inflation Reallöhne und Einnahmen vermindert. Das Ergebnis ist eine Lohn- und Preispolitik, die inflationärer wirkt, als es ohne das Zeitinkonsistenzproblem der Fall wäre. Die Zentralbank kann zwar zusichern, dass sie keine entsprechende Inflation zulassen wird. Die Glaubwürdigkeit solcher Zusicherungen wird allerdings in dem Maße unterminiert, in dem die Zentralbank von Politikern abhängig ist – sind diese doch anfällig für elektoralen Druck, der sie zu expansiver Politik anhalten kann. Folglich wird eine größere Unabhängigkeit der Zentralbank von der Politik die Glaubwürdigkeit der Festlegung auf eine straffe Geldpolitik erhöhen. Damit wird die Angst der Vertragspartner vor realen Lohn- und Einnahmeverlusten durch nicht antizipierte Inflation reduziert und so der Abschluss niedrigerer no-

5 Einige dieser Annahmen mögen umstritten sein. Das ist an dieser Stelle aber weniger relevant, denn unsere Argumentation hält vor dem Hintergrund einer Bandbreite ökonomischer Grundannahmen, inklusive der Annahmen der neoklassischen Theorie.

6 Siehe zu diesem Argument und zu weiteren Argumenten, die über unsere Diskussion hinausgehen: Cukierman (1992).

minimaler Preise und Löhne ermöglicht. Im Endeffekt ergibt sich eine niedrigere Inflationsrate ohne unerwünschte Effekte auf die Realwirtschaft.⁷

Diese Theorie ist in den Wirtschaftswissenschaften sehr verbreitet und weitestgehend akzeptiert. Dass sie sowohl Stärken als auch Schwächen hat, wird deutlich, sobald man den *Signaling*-Prozess und die Koordination als zentrale Bestandteile des Problems betrachtet. Kurz gesagt geht es um die Effektivität des Prozesses, mit dem die Signale der Zentralbank zu einem pareto-optimalen Gleichgewichtsverhalten der wirtschaftlichen Akteure führen. Die Unabhängigkeit der Zentralbank macht im Wesentlichen deshalb einen Unterschied, weil sie erstens den Inhalt der Signale verändert, die die Zentralbank über den geldpolitischen Kurs aussendet (ein »Konservatismus-Effekt«) und weil sie zweitens die Glaubwürdigkeit dieser Signale verändert (ein »Kreditabilitäts-Effekt«).⁸ Sendet die Zentralbank glaubwürdige Signale aus und sind die wirtschaftlichen Akteure fähig, ihr Verhalten in Reaktion auf diese Signale zu koordinieren, wird die nominale Lohn- und Preissetzung niedriger ausfallen, als es sonst der Fall wäre. Die Zentralbank kann den angekündigten geldpolitischen Kurs weiter verfolgen, ohne damit dämpfend auf die Konjunktur einzuwirken. Das stellt sich anders dar, wenn es der Zentralbank an Glaubwürdigkeit oder den wirtschaftlichen Akteuren an Fähigkeit zur Koordination mangelt und die Signale der Zentralbank kein entsprechendes Verhalten bei Lohn- und Preisverhandlungen hervorrufen. Dann wird sich die Geldpolitik der Zentralbank mit vergleichsweise hohen Lohn- und Preissteigerungen konfrontiert sehen, einen dämpfenden Effekt auf die Konjunktur ausüben und damit Arbeitslosigkeit generieren. Die allgemein akzeptierte Theorie der Zentralbankunabhängigkeit hat somit das Verdienst, unsere Aufmerksamkeit (1) allgemein auf den *Signaling*-Prozess, (2) auf die Glaubwürdigkeit dieses Prozesses und (3) auf die Bedeutung der Zentralbankunabhängigkeit für eben diese Glaubwürdigkeit zu richten.

Gleichwohl ist das Modell von *signaling* und Koordination, das dieser Theorie zugrundeliegt, in entscheidender Hinsicht fehlerhaft. Es geht davon aus, dass die Ankündigung einer monetären Regel durch die Zentralbank aus sich selbst heraus dazu führt, dass eine sehr große Anzahl wirtschaftlicher Akteure ihr Verhalten bei der Lohn- und Preissetzung ändert. Diese Annahme basiert auf der Theorie rationaler Erwartungen, der zufolge die Akteure die Wirkungen der geldpolitischen Ankündigungen auf die Wirtschaft, die Reaktionen aller anderen Wirtschaftsakteure auf diese Ankündigungen und die wirtschaftlichen

7 Die klassische Quelle hierzu ist Rogoff (1985), aufbauend auf Barro/Gordon (1983) und Kydland/Prescott (1977). Siehe auch Lohmann (1992) und Cukierman (1992).

8 Dem liegt die Annahme zugrunde, dass eine größere Unabhängigkeit der Zentralbank mit einer restriktiveren Geldpolitik sowie einer höheren Glaubwürdigkeit ihrer Festlegung auf die angekündigte Geldpolitik einhergeht.

Folgen dieser Reaktionen antizipieren. Unter diesen Bedingungen wird allein die Rationalität der Akteure diese zur Koordination in Richtung eines optimalen Gleichgewichts anleiten. Dieses Modell aber, so meinen wir, ist für viele der empirischen Fälle, für die es Zuständigkeit reklamiert, ungeeignet. Denn es ist in zweierlei Hinsicht problematisch.

Erstens geht das Modell von einer unrealistischen Informiertheit und Weitsicht der Akteure aus. Wie Barry Eichengreen in einem anderen Zusammenhang gezeigt hat, sind die Auswirkungen der Geldpolitik selbst unter Experten oft bemerkenswert umstritten (siehe Eichengreen/Ghironi 1997). Da zahlreiche Akteure an den Lohn- und Preisverhandlungen beteiligt sind, ist es höchst unwahrscheinlich, dass sie die multiplen Effekte der Geldpolitik mit Präzision vorausberechnen können – ganz zu schweigen von der Schwierigkeit, Verhalten vorausberechnen zu müssen, das wiederum auf Vorausberechnungen anderer Akteure beruht.⁹ Zweitens vernachlässigt das Modell die Probleme kollektiven Handelns, die häufig gegeben sind, wenn das Verhalten einer hohen Anzahl von Akteuren koordiniert werden muss, die keine Gewissheit über das Verhalten der anderen haben. Es ist bekannt, dass Lohnverhandlungen in besonderem Maß durch eben diese Probleme gekennzeichnet sind.¹⁰ In Anbetracht der Gegebenheiten in den meisten Industrieländern erscheinen uns die Annahmen wesentlich realistischer, dass die Akteure zum einen mit Verhandlungsmacht ausgestattet sind und ihre Lohn- und Preissetzungen von erwarteten, anderswo erfolgenden Lohn- und Preissetzungen abhängig machen, und dass sie zum anderen lediglich unvollständige Informationen über die Effekte der Geldpolitik sowie über die Reaktionsweisen der anderen Akteure haben. Die Koordination zur Herstellung eines pareto-optimalen Gleichgewichts wird deshalb mit einem beträchtlichen Problem kollektiven Handelns behaftet sein. Unter diesen Umständen muss davon ausgegangen werden, dass effektives *signaling* und effektive Koordination vor allem von der Verfügbarkeit adäquater Institutionen abhängen – jenen Institutionen, die im Fokus der »Neuen Politischen Ökonomie« stehen und sich dadurch auszeichnen, dass sie Akteure mit der Fähigkeit zu glaubhaften Festlegungen ausstatten, ein effektives Monitoring des Verhaltens anderer erlauben etc. (siehe zum Beispiel Milgrom/Roberts 1992; Alt/Shepsle

9 Weil Preise von Löhnen abhängig sind, ist jede Lohnaushandlung definitionsgemäß gleichzeitig eine Aushandlung von Preisen und Profitraten. Wenn wir nachfolgend von Lohnaushandlung sprechen, meinen wir stets Lohn- *einschließlich* Preisaushandlung. Der Einfachheit halber werden wir nachfolgend nicht stets beide Termini aufführen. Aber es ist wichtig, stets in Erinnerung zu behalten, dass es um Zurückhaltung bei der Aushandlung von Löhnen *und* Preisen geht und dass die Koordination solcher Aushandlung sowohl von der Arbeitgeber- wie auch von der Arbeitnehmerseite ausgehen kann, wahrscheinlich sogar vor allem von ersterer.

10 Ausführlich wird das Problem insbesondere im zweiten Kapitel von Layard/Nickell/Jackman (1991) und bei Calmfors (1993) abgehandelt.

1990). Das Problem traditioneller Analysen der Zentralbankautonomie besteht folglich darin, dass sie lediglich eine Institution, nämlich die Zentralbank, im Blick haben und so den potenziellen Stellenwert anderer Institutionen für den *Signaling*- und Koordinationsprozess verkennen.

Mit diesem Beitrag streben wir in zweierlei Hinsicht eine realistischere Analyse der Zentralbankabhängigkeit an: Erstens, indem wir in Rechnung stellen, dass die relevanten Akteure lediglich über unzureichende Informationen über die Wirkungen der Geldpolitik und über das Verhalten anderer involvierter Akteure verfügen; und zweitens, indem unsere Analyse weitere Institutionen berücksichtigt, die neben der Zentralbank einen entscheidenden Einfluss auf den *Signaling*- und Koordinierungsprozess haben. Dabei geht es insbesondere um die Institutionen der Lohnaushandlung.¹¹

2 Der Einfluss koordinierter Lohnaushandlung

Wir haben die Variablen nicht zufällig ausgewählt. Ein entwickelter Literaturstrang der Vergleichenden Politischen Ökonomie stellt heraus, dass die institutionelle Verfasstheit der Lohnaushandlung entscheidende Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hat.¹² Bis heute existieren zwei getrennte Literaturen zu den institutionellen Determinanten der Inflation, die bisher nicht systematisch verknüpft wurden. Die eine betont die Zentralbankunabhängigkeit, die andere die Lohnaushandlung.

Wir konzentrieren uns auf die *Koordination* der Lohnaushandlung, also auf den Grad, in dem die Lohnfindung durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände aktiv über die Einzelwirtschaften hinweg koordiniert wird. Der Koordinationsgrad hängt stark von der organisatorischen Struktur der Lohnaushandlung ab, und diese variiert von Land zu Land. Die institutionellen Voraussetzungen koordinierter Lohnaushandlung sind komplex, weil sie kooperative Ergebnisse

11 Siehe auch Hall (1994). Franzese entwickelt diese Analysen weiter, indem er die sektorale und strukturelle Positionierung der Akteure berücksichtigt; siehe hierzu Franzese (1994, 1996). Bei Iversen tritt zusätzlich die Berücksichtigung der Lohnstreuung und das Ziel der Gewerkschaften, der Lohnungleichheit entgegenzuwirken, hinzu (allerdings unter Verwendung eines leicht abweichenden Analyserahmens); siehe Iversen (1994, 1996) und Garrett/Way (1995a).

12 Klassiker hierzu sind Bruno/Sachs (1984), Cameron (1984). Siehe auch Calmfors (1993), Calmfors/Driffill (1988), Lange/Garrett (1985), Layard/Nickell/Jackman (1991), Soskice (1990). Eine weitere Variable, die oft als wichtig angesehen wird, ist die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung. Wir berücksichtigen diese Variable in unseren Regressionsmodellen; genau genommen handelt es sich allerdings nicht um ein institutionelles Merkmal politischer Ökonomien.

in fünf ineinander verschachtelten Formen strategischer Interaktion herbeiführen müssen (siehe Scharpf 1988, 1991; Thelen 1991; Tsebelis 1990). Erstens geht es dabei um die Interaktionen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den aushandelnden Einheiten. Als zweite Form sind die Interaktionen zwischen den Verbandsführungen und den jeweiligen Mitgliedern zu nennen, auf deren Unterstützung die Führungen angewiesen sind. Uns geht es vor allem um die dritte und die vierte Interaktionsform – um die Interaktionen zwischen den Aushandelnden in jeder Einheit und den Aushandelnden in anderen Einheiten sowie um die Interaktionen zwischen den an der Lohnaushandlung Beteiligten und der staatlichen Wirtschaftspolitik. Eine fünfte Gruppe relevanter Interaktionen – außerhalb des direkten Zugriffs der Lohnpolitik – besteht schließlich im Zusammenwirken von Geld- und Fiskalpolitik.

In der Literatur wurde Lohnkoordination bisher vor allem mit hoch zentralisierten Gewerkschaftsbewegungen assoziiert, deren Verbandsspitzen mit Arbeitgeberverbänden in Lohnverhandlungen eintreten. In jüngerer Zeit wurde diese Sicht in zweierlei Hinsicht erweitert. Erstens wurde gezeigt, dass Arbeitgeberverbände für die Lohnkoordination ebenso wichtig sein können wie Gewerkschaften.¹³ Zweitens wurde herausgearbeitet, dass effektive Koordination in zwei unterschiedlichen organisatorischen Strukturen stattfinden kann: einerseits auf gesamtwirtschaftlicher Ebene, also in Form von Lohnverhandlungen durch stark zentralisierte Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände; andererseits durch auf sektoraler Ebene organisierte Verbände, die gleichzeitig über so viele Anbindungen an andere Sektoren verfügen, dass sich ihre Pilotabschlüsse auf die gesamte Wirtschaft übertragen (siehe Golden 1993; Iversen 1994).

Die wirtschaftlichen Folgen der Lohnkoordination werden deutlich, wenn man ein Szenario durchdenkt, in dem Lohnverhandlungen nicht koordiniert erfolgen, sondern von einer größeren Anzahl unverbundener Einheiten getragen werden. Jede verhandelnde Einheit, bestehend aus einem Arbeitgeber und einer Gewerkschaft, muss hier unter beträchtlicher Unsicherheit über die Abschlüsse der anderen Einheiten zu einem Verhandlungsergebnis gelangen. Das hat dreierlei Konsequenzen für das Verhalten der Beteiligten.

Erstens wird die Gewerkschaft in jeder Verhandlungseinheit versucht sein, einen Inflationszuschlag auf den eigentlich angestrebten Reallohn auszuhandeln, um sich gegen die Reallohnverluste abzusichern, die auftreten, wenn die Abschlüsse der anderen Einheiten inflationärer ausfallen als der eigene. Die Arbeitgeber werden erwarten, dass ihre Konzessionen beim Nominallohn durch

13 So gehen japanische Lohnverhandlungen trotz unternehmensbasierter Gewerkschaften koordiniert vorstatten. Die Lohnverhandlungen finden in einer gemeinsamen »Frühjahrs-offensive« statt, und die Arbeitgeber nutzen dichte Netzwerke, um ihr Verhalten abzustimmen. Siehe Soskice (1990), Swenson (1989), Thelen (1994).

zukünftige Inflation relativiert werden und deshalb eher bereit sein, sich auf entsprechende Nominallohnsteigerungen einzulassen. Zweitens ist unwahrscheinlich, dass die Verhandlungspartner der jeweiligen Einheiten gesamtwirtschaftliche Erwägungen in ihre Entscheidungsprozesse einfließen lassen, weil jede einzelne Einheit zu klein ist, um allein einen spürbaren Einfluss auf die Gesamtwirtschaft auszuüben. Dies wird zusätzlich durch den Umstand verstärkt, dass jede Einheit erwarten muss, dass alle anderen Einheiten ähnliche Erwägungen anstellen. Würde sich also eine Gewerkschaft im gesamtwirtschaftlichen Interesse zur Lohnmoderation entschließen, wäre das Ergebnis – solange sich die anderen Einheiten dieser Entscheidung nicht anschließen – ein Reallohnverlust der eigenen Einheit.¹⁴ Und drittens werden Geld- und Fiskalpolitik unter Umständen deflationäre Maßnahmen einleiten, wenn die Lohnpolitik auf gesamtwirtschaftlicher Ebene inflationäre Wirkungen entfaltet. In solch einem unkoordinierten Szenario werden die einzelnen Akteure diese Erwartungen jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht in ihre Abschlüsse einfließen lassen. Denn sie wissen, dass Geld- und Fiskalpolitik nicht auf ihre eigenen Abschlüsse reagieren, sondern auf gesamtwirtschaftliche Ergebnisse, die sie allein kaum beeinflussen können. Kurz: In einem unkoordinierten Rahmen ist es unwahrscheinlich, dass einzelne Akteure sich von der Drohung mit deflationärer Geld- und Fiskalpolitik beeinflussen lassen.

Man vergleiche dies mit einem Szenario, in dem Lohnverhandlungen koordiniert erfolgen. In diesem Fall kommt einem zentralen Abschluss oder einem Pilotabschluss erheblicher Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung zu. Das hat eine Reihe von Implikationen. Erstens: Die Verhandlungsführer in jeder Einheit (und vor allem in der Einheit mit Lohnführerschaft) können davon ausgehen, dass sich die nachfolgenden Abschlüsse am eigenen Abschluss orientieren werden, womit keine Notwendigkeit mehr besteht, einen pauschalen Inflationszuschlag einzukalkulieren. Zweitens: Weil man in der Einheit mit Lohnführerschaft weiß, dass sich der eigene Abschluss auf die gesamte Wirtschaft übertragen wird, besteht ein großer Anreiz, den gesamtwirtschaftlichen Implikationen Rechnung zu tragen. Es ist also zu erwarten, dass sich Erwägungen über Inflationsraten, Arbeitslosigkeit und nationale Wettbewerbsfähigkeit vor allem in koordinierten Lohnverhandlungssystemen auf die Ergebnisse niederschlagen werden. Daraus folgt eine wichtige empirische Hypothese: Allgemein sollten koordinierte Lohnverhandlungen mit niedrigeren Inflationsraten einhergehen – ob die Zentralbank nun unabhängig ist oder nicht.

Entscheidend für unsere Argumentation ist aber vor allem, wie das Lohnverhandlungssystem mit den Eigenschaften der Zentralbank interagiert. Die Un-

¹⁴ Dies steht im Einklang mit der Argumentation von Olson (1965, 1982).

terzeichner eines Pilotabschlusses in einem koordinierten System wissen, dass ihr Abschluss kopiert und deshalb gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben wird – und dass die Zentralbank deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit direkt auf diesen Abschluss antworten wird. Die Verhandlungspartner werden somit sensibel auf Signale der Zentralbank über die Angemessenheit bevorstehender Lohnabschlüsse reagieren. Kurz: Signale der Zentralbank werden mit höherer Wahrscheinlichkeit lohnpolitisches Verhalten beeinflussen, wo die Lohnaushandlung koordiniert erfolgt.

Das legt eine weitreichende Schlussfolgerung nahe: Unter den Bedingungen koordinierter Lohnfindung mag der Zentralbank die Beeinflussung von Lohnverhandlungen und die Senkung der Inflation dadurch gelingen, dass sie ihre Vorsätze lediglich *signalisiert*, ohne dass die Geldpolitik damit das Niveau der Arbeitslosigkeit steigern würde. Anderes gilt, wo die Lohnverhandlungen unkoordiniert verlaufen und die Verhandlungspartner keine direkte Reaktion der Zentralbank auf ihr jeweiliges Verhalten erwarten können. In diesem Fall mag eine strenge, die Arbeitslosigkeit steigernde Geldpolitik nötig sein, bevor die Partner in Lohn- und Preisverhandlungen reagieren.

Zusammengefasst lautet unser Argument somit, dass erstens nationale Arbeitslosen- und Inflationsraten in signifikanter Weise von der Effektivität des *Signaling*- und Koordinationsprozesses beeinflusst werden, der sich zwischen Lohn- und Geldpolitik abspielt, und dass zweitens die Eigenheiten des Lohnverhandlungssystems für die Effektivität dieses Prozesses entscheidend sind. Durch die Kombination von »Konservatismus« und »Effektivitäts-Effekten« wird eine Erhöhung der Zentralbankunabhängigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit in allen Systemen niedrigere Inflationsraten hervorrufen.¹⁵ Allerdings legt die Analyse nahe, dass Kreditabilitätseffekte, die es einer unabhängigen Zentralbank ermöglichen, die Inflation ohne starke Anstiege der Arbeitslosigkeit zu senken, nur unter bestimmten Umständen dominieren werden – wenn nämlich Koordination und *signaling* effektiv verlaufen, also nur dort, wo das Lohnverhandlungssystem koordiniert ist. Wo die Lohnsetzung hingegen weniger koordiniert verläuft, dürfte eine zunehmende Unabhängigkeit der Zentralbank die Inflation nur auf Kosten steigender Arbeitslosigkeit reduzieren.

Wir werden die Validität dieser Aussagen in den nachfolgenden Abschnitten anhand international vergleichender Daten überprüfen. Vorher aber diskutieren wir ihre Plausibilität anhand eines wichtigen Falls, und zwar des deutschen.

15 Der Terminus *Konservatismus-Effekt* bezieht sich auf die Tendenz autonomer Zentralbanken, weniger Toleranz gegenüber steigenden Inflationsraten zu zeigen, während sich der *Kreditabilitätseffekt* auf die Bereitschaft bezieht, sich tatsächlich entsprechend der angekündigten Leitlinien zu verhalten.

3 Das deutsche Modell – neu betrachtet

Die Bundesrepublik Deutschland wird häufig zur Stützung von Thesen über die wirtschaftlichen Effekte der Zentralbankunabhängigkeit herangezogen. Die Bundesbank gilt als eine der weltweit unabhängigsten Zentralbanken, und die deutsche Ökonomie hat seit Ende des Zweiten Weltkriegs konstant niedrige Inflationsraten vor dem Hintergrund vergleichsweise geringer Arbeitslosigkeit hervorgebracht.¹⁶ Der häufig getätigte Schluss, dass für den außerordentlichen Erfolg der deutschen Ökonomie vor allem die Unabhängigkeit der Bundesbank verantwortlich sei, erscheint verlockend. Diese Schlussfolgerung mag einer der Gründe dafür sein, dass die Europäische Zentralbank nach dem Vorbild der Bundesbank errichtet wird (siehe Alesina/Grilli 1993; Eichengreen 1992: 38ff.).

Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass nicht nur die Bundesbank zu dieser wünschenswerten Kombination von niedriger Inflation und geringer Arbeitslosigkeit beigetragen hat.¹⁷ Wir werden nachfolgend aufzeigen, dass auch das institutionelle Arrangement der Lohnaushandlung der deutschen Ökonomie zu der Fähigkeit verholfen hat, niedrige Inflationsraten vor dem Hintergrund relativ geringer Arbeitslosigkeit hervorzubringen.¹⁸ Die eingehende Analyse des deutschen Falls verspricht Einsichten in die institutionellen Arrangements koordinierter Lohnfindung und ihres Zusammenwirkens mit der Geldpolitik; die Details dieses Zusammenwirkens variieren selbstverständlich von Land zu Land.

Wenden wir uns zunächst dem institutionellen Unterbau der Lohnaushandlung zu. Die deutsche Arbeiterschaft organisiert sich in Einzelgewerkschaften, die oftmals ganze Industrien abdecken und ihrerseits in einem Dachverband, dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), zusammengeschlossen sind.¹⁹ Die-

16 Zwischen 1955 und 1990 betrug die durchschnittliche Inflationsrate Deutschlands 3,7 Prozent, verglichen mit einem Durchschnitt von 6,0 Prozent aller hier betrachteter OECD-Länder. Die durchschnittliche deutsche Arbeitslosenquote betrug 3,1 Prozent, im OECD-Durchschnitt aber 4,0 Prozent. Siehe Lohmann (1994).

17 Wir konzentrieren uns hier auf organisatorische Faktoren der politischen Ökonomie. Andere Faktoren mögen ebenfalls zur hohen Preisstabilität in Deutschland beigetragen haben, so beispielsweise das nachhaltige Wirtschaftswachstum und eine allgemein geteilte kulturelle Aversion gegen Inflation, die in der Hyperinflation der Zwanzigerjahre wurzelt. Wir neigen dazu, den Beitrag des letztgenannten Faktors für eher gering zu halten; andere aber schreiben ihm eine prominente Rolle zu. Siehe Hirsch/Goldthorpe (1978), Lindberg/Maier (1985).

18 Detailliertere Analysen des deutschen Falls finden sich bei Soskice (1990), Scharpf (1991), Streeck (1984a, 1984b). Siehe auch Hall (1986: Kapitel 9) für eine frühe Formulierung ähnlicher Argumente.

19 Zwei kleinere Gewerkschaftsverbände außerhalb des DGB, die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) und der Deutsche Beamtenbund (DBB), beeinflussen die Gesamtergebnisse nicht maßgeblich. Das gilt insbesondere für die vergleichsweise kleine DAG; der DBB repräsentiert Beamten, deren Besoldung auf dem Gesetzesweg zustande kommt. Zu öffentlich Beschäftigten und Lohnaushandlung siehe Garrett/Way (1995b); zu ihrem Zusammenwirken mit der Zentral-

se Gewerkschaften verhandeln mit Arbeitgeberverbänden, die ebenfalls sektoral organisiert sind und insgesamt etwa 80 Prozent der deutschen Arbeitgeber repräsentieren. Auf Ebene der einzelnen Industrien sind die Lohnverhandlungen also relativ zentralisiert. Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberverbände kontrollieren eine Reihe von Ressourcen, die für ihre Mitglieder von entscheidender Bedeutung sind, wie zum Beispiel die Zertifizierung von Ausbildungsabschlüssen, Ausbildungsrahmenpläne und Streikgelder, und sind deshalb gegenüber ihrer jeweiligen Basis stark positioniert.

Das System beruht auf einem Rechtsrahmen, der verschiedene Aspekte der Lohnverhandlungen reguliert, nur offiziell anerkannte Gewerkschaften für tariffähig erklärt, und die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ermöglicht, wenn sich Gewerkschaften, Arbeitgeber und Länderregierungen darauf einigen. Auf betrieblicher Ebene wird dieses System durch die gewählten Betriebsräte gestützt, in denen die Gewerkschaften im Regelfall repräsentiert sind. Betriebsräte handeln die lokalen Arbeitsbedingungen aus und erlangen, informell, auch Einfluss auf die Lohnstruktur.²⁰

Ebenso wichtig für die Funktionsweise des Gesamtsystems ist das weniger formalisierte Arrangement der Pilotabschlüsse. Es bewirkt, dass sich die Abschlüsse in den meisten Sektoren an dem vorausgegangenen Ergebnis eines Pilotsektors orientieren. Im größten Teil der Nachkriegsperiode wurden die Pilotabschlüsse zwischen der mächtigen Metallarbeitergewerkschaft IG Metall, die unter anderem die Automobil-, Maschinenbau- und Stahlsektoren organisiert, und dem korrespondierenden Arbeitgeberverband Gesamtmetall abgeschlossen.²¹ Eine Reihe von Faktoren trägt dazu bei, dass die IG Metall diese Funktion ausübt und gleichzeitig sichergestellt ist, dass die anderen Sektoren ihr in der Lohnpolitik tatsächlich folgen. So können die anderen Gewerkschaften davon ausgehen, selber keine höheren Abschlüsse als die größte und vergleichsweise starke Einzelgewerkschaft IG Metall abschließen zu können, gleichzeitig tendieren die mächtigen Arbeitgeberverbände dazu, höhere als dort vereinbarte Lohnsteigerungen nicht zuzulassen (siehe Flanagan/Soskice/Ulman 1983: Kapitel 5; Markovits 1986; Thelen 1991).

bankunabhängigkeit Franzese (1994, 1996). (Anmerkung der Herausgeber: Mit Gründung der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di im Jahr 2001 ist die DAG nunmehr – als Teil von ver.di – im DGB aufgegangen.)

20 Siehe zur Stellung der Betriebsräte im Gesamtsystem der deutschen Arbeitsbeziehungen Thelen (1992), Streeck (1984a). Allgemeiner hierzu Markovits (1986), Katzenstein (1987: Kapitel 3), Berghahn/Karsten (1987).

21 Eine bemerkenswerte Ausnahme stammt aus dem Jahr 1974, als die ÖTV, die Gewerkschaft des öffentlichen Sektors, die Führung der Lohnrunde und hohe Lohnsteigerungen erwirkte. Siehe Goodman (1992: 71); zudem Garrett/Way (1995b), Franzese (1994, 1996).

Zweifellos konstituieren diese Arrangements ein System hoch koordinierter Lohnfindung und haben die niedrige Inflation tendenziell begünstigt. Die Verhandlungspartner in der Metallindustrie wissen, dass ihre Abschlüsse mit hoher Wahrscheinlichkeit eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung erlangen werden. Folglich muss die IG Metall bei Lohnverhandlungen nicht auf Zuschläge hinwirken, um für erwartbare Preiserhöhungen zu kompensieren, die aus den Abschlüssen anderer Sektoren folgen. Sowohl IG Metall als auch Gesamtmetall haben starke Anreize, bei ihren Abschlüssen die gesamtwirtschaftlichen Implikationen ihrer Lohnpolitik in Rechnung zu stellen. Folglich reduziert bereits die Ausgestaltung des Lohnverhandlungssystems allein die Inflation.

Darüber hinaus ist für das deutsche System auch eine bestimmte Form der Interaktion zwischen Lohnverhandlungen und Zentralbank typisch. Die höchst öffentliche Kommunikation zwischen Bundesbank und den Tarifpartnern während Lohnverhandlungen ist ein markantes Merkmal deutscher Politik. Die Bank lässt zu den Lohnforderungen der Gewerkschaften immer wieder gezielte Kommentare verlautbaren, verbunden mit Einschätzungen der wirtschaftlichen Lage und Warnungen hinsichtlich möglicher geldpolitischer Konsequenzen, sollten Lohnabschlüsse übermäßig inflationär ausfallen. Wegen des vergleichsweise hohen Zentralisationsgrads der Verhandlungen wissen die Verhandlungspartner in der Regel, ob die Bank eine Reaktion auf die jeweiligen Abschlüsse intendiert; und es ist nicht unüblich, dass die Verhandlungspartner ihrerseits Einschätzungen über die wahrscheinlichen wirtschaftlichen Effekte ihrer Forderungen verlautbaren lassen (siehe zum Beispiel Streeck 1984, 1994; Scharpf 1988, 1991: Kapitel 7; Berghahn/Karsten 1987).

Kurzum: Die Koordination der Lohnaushandlung in Deutschland mündet in einen höchst effektiven Signalsetzungsprozess. Freilich arbeitet das System nicht perfekt. Hin und wieder mag es sein, dass die Lohnpolitik die Bundesbank herausfordert, um ihre Reaktionsweisen zu testen oder um die Bedürfnisse der Basis zu befriedigen. Aber, auf lange Sicht betrachtet, haben die Vertragspartner den Verlautbarungen der Bundesbank sorgsam Beachtung geschenkt. Folglich gelang es der Bundesbank häufig, durch die glaubhafte Drohung mit Zinserhöhungen auf moderate Lohnabschlüsse hinzuwirken und damit das Ausmaß, in dem restriktive Geldpolitik tatsächlich eingesetzt werden musste, in Grenzen zu halten.

Zwei weitere Faktoren fördern die Effektivität des *Signaling*-Prozesses in Deutschland. Erstens erhöht die Unabhängigkeit der Bundesbank die Glaubwürdigkeit ihrer Erklärungen, was auch dazu beiträgt, dass das Niveau der Pilotabschlüsse durch nachfolgende Abschlüsse nicht übertroffen wird. Dieser Umstand legt die Existenz eines reziproken Effekts zwischen Zentralbankunabhängigkeit und Lohnkoordination nahe, bei dem jede Seite die Produktivität der anderen erhöht – insbesondere, wenn die Lohnpolitik auf sektoraler Ebene

koordiniert ist.²² Zweitens mag die Effektivität des *signaling* auch durch die Tatsache begünstigt werden, dass die Pilotabschlüsse in dem besonders exportorientierten Metallsektor getätigt werden. Die Tarifpartner neigen in Exportsektoren zu moderaten Lohnabschlüssen, um die Lohnstückkosten auf international wettbewerbsfähigem Niveau zu halten. Gleichzeitig aber erweisen sie sich auch als besonders sensibel gegenüber Signalen der Zentralbank. Dies liegt daran, dass eine restriktive Geldpolitik nicht nur das generelle Niveau wirtschaftlicher Aktivität, sondern auch den Wechselkurs beeinflusst. Geldpolitische Kurswechsel bedrohen die wirtschaftlichen Aktivitäten des Exportsektors deshalb in besonderem Ausmaß (dazu auch Franzese 1994, 1996).

Die Fähigkeit Nachkriegsdeutschlands, niedrige Inflationsraten vor dem Hintergrund geringer Arbeitslosigkeit hervorzubringen, sollte also nicht allein der Unabhängigkeit der Bundesbank zugeschrieben werden. Vielmehr resultiert diese Fähigkeit aus einem besonders effektiven *Signaling*-Prozess, der durch die Kombination von Zentralbankunabhängigkeit und koordinierter Lohnpolitik ermöglicht wird.

4 Eine international vergleichende Analyse

Wenden wir uns nun einem Test der oben entwickelten Argumentation anhand international vergleichender empirischer Daten zu. Wie bereits erwähnt, beruht der gegenwärtige Enthusiasmus für Zentralbankunabhängigkeit nicht zuletzt auf einigen einfachen, aber einflussreichen Studien, die mit Hilfe internationaler Vergleiche von Durchschnittswerten der Nachkriegszeit zeigen, dass Länder ihre Inflationsraten ohne unerwünschte wirtschaftliche Begleiteffekte einfach dadurch senken können, dass sie die Unabhängigkeit ihrer Zentralbank erhöhen. So fasst eine dieser Studien zusammen, eine unabhängige Zentralbank sei wie ein Freifahrtsschein – sie erwirtschafte makroökonomischen Nutzen, habe aber keine erkennbaren Kosten (Grilli/Masciandaro/Tabellini 1991: 375).

Diese Studien haben eine gravierende Schwachstelle. Im Einklang mit neoklassischen Modellen, die die Ökonomien länderübergreifend als weitgehend homogen ansehen, wird nur eine institutionelle Variable berücksichtigt: die Zentralbankunabhängigkeit.²³ Wir schlagen vor, die Lohnaushandlung als eine wei-

22 Siehe dazu auch Iversen (1998), obwohl seine Begründung für den Effekt von der hier präsentierten abweicht.

23 Vergleiche als beachtenswerte Ausnahmen: Havrilesky/Granto (1993), Bleaney (1996), Al-Marhubi/Willett (1995). Eine Zusammenstellung früherer Studien findet sich in der Untersuchung von Eijffinger/De Haan (1996).

tere institutionelle Variable zu berücksichtigen. Die Aufnahme dieser Variable in die Analyse könnte zwei denkbare Ergebnisse zutage fördern. Vielleicht zeigt sich, dass die Zentralbankunabhängigkeit in Wahrheit nur teilweise für die ihr zugeschriebenen Effekte verantwortlich ist; und vielleicht zeigt sich zusätzlich, dass die Wirkungen einer erhöhten Zentralbankunabhängigkeit von der Konfiguration anderer Institutionen abhängen. Aus der oben dargestellten Argumentation lassen sich drei spezielle Hypothesen ableiten.

Erstens: Keine unserer Überlegungen widerspricht der Annahme, dass eine Stärkung der Zentralbankunabhängigkeit nationale Inflationsraten senken sollte. Die Erwartung lautet deshalb, dass sich im internationalen Vergleich eine negative Beziehung zwischen Zentralbankunabhängigkeit und Inflationsraten zeigt.

Zweitens: Wir erwarten einen von der Zentralbankunabhängigkeit unabhängigen Einfluss der Lohnkoordination auf die Inflationsrate. Diese Annahme folgt aus der Überlegung, dass die Partner in den verhandelnden Einheiten im Fall koordinierter Verhandlungen höhere Anreize haben, inflationssteigernde Abschlüsse zu vermeiden.

Drittens: Unsere theoretische Perspektive lässt Interaktionseffekte zwischen Zentralbankautonomie und Lohnkoordination erwarten, vor allem im Hinblick auf die Arbeitslosenrate. In Ländern mit koordinierten Lohnverhandlungen mag – wegen des effektiven *Signaling*-Prozesses – eine Erhöhung der Zentralbankautonomie mit niedrigeren Inflationsraten einhergehen, ohne dass dies von ungünstigen realwirtschaftlichen Effekten begleitet wird. In Ländern mit weniger koordinierten Lohnverhandlungen ist aber zu erwarten, dass eine zunehmende Unabhängigkeit der Zentralbank die Inflation nur auf Kosten substanziiell höherer Arbeitslosigkeit senkt. Der Grund hierfür liegt in weniger effektiven *Signaling*-Mechanismen, welche es der Zentralbank eben nicht ermöglichen, die Inflation ohne tatsächliche Anwendung restriktiver, Arbeitslosigkeit induzierender geldpolitischer Maßnahmen zu reduzieren. Wir erwarten also steigende Beschäftigungskosten der Zentralbankunabhängigkeit, wenn die Lohnkoordination sinkt. Daraus folgt in logischer Konsequenz, dass wir größere Beschäftigungsgewinne koordinierter Lohnfindung erwarten, wo die Zentralbank unabhängig ist.²⁴

Um diese Hypothesen zu testen, haben wir einen Datensatz zusammengestellt, der für den Zeitraum 1955 bis 1990 alle OECD-Länder enthält, für den vergleichbare Daten vorliegen.²⁵ Als Maß für die Zentralbankunabhängigkeit

24 Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass eine unabhängige, mit der Fähigkeit zu glaubhaften Androhungen ausgestattete Zentralbank vor dem Hintergrund koordinierter Systeme größeren Druck zur Lohnzurückhaltung ausüben und die Effektivität des Systems damit erhöhen kann.

25 Die achtzehn berücksichtigten Fälle decken die wichtigsten entwickelten Demokratien ab. Griechenland, Portugal und Spanien befinden sich nicht im Sample, weil sie im Untersuchungszeitraum nicht durchgängig demokratisch regiert wurden. Ein Vergleich unterschiedlicher

verwenden wir einen Mittelwert aus den fünf am häufigsten verwendeten Indizes. Damit bezieht sich unser Maß sowohl auf den formalrechtlichen Status der Zentralbanken als auch auf die Reputation ihrer Unabhängigkeit.²⁶ Zur Messung des Koordinationsgrads der Lohnverhandlungen konstruieren wir einen Index, der auf einer von David Soskice entwickelten Maßzahl basiert. Diesen haben wir unter Verwendung der Einschätzungen von Richard Layard, Stephen Nickell und Richard Jackman zur Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkoordination sowie unter Verwendung zusätzlicher Klassifikationen auf weitere Länder ausgedehnt.²⁷ Dieser Index hat fünf Stufen (0; 0,25; 0,50; 0,75; 1,0) und bezieht sich auf den Grad, in dem die Lohnaushandlung über den Zeitraum 1955 bis 1990 durch Gewerkschaften und/oder Arbeitgeberverbände koordiniert wurde.

Die Literatur zur Zentralbankunabhängigkeit stützt ihre empirischen Erkenntnisse vor allem auf internationale Vergleiche der entwickelten Demokratien der Nachkriegsperiode. Diesem Ansatz folgen wir im ersten Teil unserer Analyse, um die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten. Das schränkt zwar die statistischen Freiheitsgrade ein, aber wir meinen, dass das diesem Ansatz zugrunde liegende Argument im vorliegenden Fall seine Berechtigung hat: nämlich dass die Analyse von Nachkriegs-Durchschnittswerten geeignet ist, *dauerhafte* Zusammenhänge zwischen ökonomischer Performanz und Strukturvariablen, die über die Zeit nur wenig oder gar nicht variieren, aufzudecken.²⁸

Ausprägungen von Zentralbankunabhängigkeit in demokratischen und autoritären Regimes wäre problematisch, weil im Fall autoritärer Regime Abstriche von der Glaubwürdigkeit der Unabhängigkeit zu machen wären (und es unklar wäre, wie groß diese Abstriche sein müssten). Ähnliche Schwierigkeiten würden sich bei dem Vergleich der Grade an Lohnkoordination in demokratischen und autoritären Regimen ergeben.

26 Die fünf in der Literatur am häufigsten angewendeten Indizes sind: LVAU, ein ungewichteter Mittelwert von sieben rechtlichen Merkmalen, und QVAU, ein ungewichteter Mittelwert von Ergebnissen aus Untersuchungen zur Zentralbankunabhängigkeit von Cukierman (1992); EC, ein Rating der wirtschaftlichen Zentralbankunabhängigkeit, und POL, ein Rating der politischen Zentralbankunabhängigkeit, von Grilli/Masciandaro/Tabellini (1991); und der ursprüngliche Index von Bade/Parkin (1982).

27 Siehe Soskice (1990: 55), Layard/Nickell/Jackman (1991: 52), Flanagan/Soskice/Ulman (1983), Ferner/Hyman (1992), Baglioni/Crouch (1990), Crouch (1993). In manchen Studien werden Indizes gewerkschaftlicher Organisation verwendet. Das widerspricht unseres Erachtens aber der Einsicht von Soskice (1990) und Swenson (1989), dass Arbeitgeberverbände einen eigenständigen Beitrag zur Lohnkoordination leisten. Ein deutlicher, aber unvermeidbarer Nachteil der Indizes von Soskice und Layard/Nickell/Jackman besteht darin, dass sie über die Zeit nicht variieren; siehe Soskice (1990), Layard/Nickell/Jackman (1991).

28 Mit einem ähnlichen Argument verteidigen Alesina/Summers (1993) ihren Ansatz. Sichtet man zeitvariante Einschätzungen der Zentralbankunabhängigkeit und Charakteristika der Arbeitsbeziehungen, stellt sich heraus, dass in der Periode 1955 bis 1990 keine großen Verschiebungen stattfanden. (Der derzeit sichtbare, weit verbreitete Trend zu unabhängigeren Zentralbanken begann nach dem von uns untersuchten, mit dem Jahr 1990 endenden Zeitraum.) So entfallen 96,6 Prozent der Varianz in Cukiermans LVAU-Index (der einzige verfügbare zeitvariante In-

Zweifellos sind Zentralbankunabhängigkeit und Lohnkoordination solche Strukturvariablen. Dieser Überlegung liegen die Prämissen zugrunde, dass sich die Wirkungen solcher Strukturvariablen über lange Zeiträume entfalten, und dass wir entsprechenden Zusammenhängen trauen können, wenn sie über unterschiedliche zeitliche Kontexte hinweg andauern – in diesem Fall sowohl über die Zeit des hohen Nachkriegswachstums, in dem Inflation und Arbeitslosigkeit auf vergleichsweise niedrigem Niveau verharrten, als auch über die Zeit hoher Inflation in den Siebziger- und hoher Arbeitslosigkeit in den Achtzigerjahren. Trotzdem wäre – soweit sich die Zeitvarianz in befriedigender Weise durch die Variablen abbilden lässt – eine Disaggregation der Analyse durch Berücksichtigung der zeitlichen Dimension ein weiterer Fortschritt. Aus diesem Grund gehen wir über bisher vorliegende Studien hinaus, indem wir zusätzlich Dekadendurchschnitte und jährliche Daten betrachten.²⁹

Betrachten wir zunächst eine einfache Kreuztabelle, die über das grobe Muster in den Daten aufklärt. Tabelle 1 zeigt Inflationsraten und international standardisierte Arbeitslosenquoten in Abhängigkeit der Grade an Zentralbankunabhängigkeit und Lohnkoordination in den jeweiligen Ländern. Genau wie herkömmliche Analysen der Zentralbankunabhängigkeit erwarten lassen, weisen Länder mit höherer Zentralbankunabhängigkeit niedrigere Inflationsraten auf. Zusätzlich scheint, wie unsere zweite Hypothese vorhersagt, auch ein höherer Grad an Lohnkoordination die Inflation zu senken, wenn auch weniger stark und nur dann, wenn die Zentralbankunabhängigkeit gering ist.

Allerdings variieren die Beschäftigungseffekte einer zunehmenden Zentralbankunabhängigkeit mit dem Grad an Lohnkoordination. Wo die Lohnkoor-

dex) auf die Unterschiede zwischen Ländern; siehe Cukierman (1992). Weil zeitvariante Messungen des Koordinationsgrads von Lohn- und Preisaushandlungen nicht existieren, können wir hierfür nur Proxies betrachten, so zum Beispiel die von Golden und Wallerstein bereitgestellten Daten zur jährlichen Entwicklung des Gewerkschaftseinflusses auf Lohnverhandlungen in sechs stark koordinierten Ökonomien; siehe Golden et al. (1996). Lediglich 33 Prozent der dort angezeigten Varianz beruht auf Zeitvarianz. Die Varianz der effektiven Koordination der Lohnaushandlung dürfte deutlich niedriger als die Varianz des Gewerkschaftseinflusses sein, und noch einmal deutlich niedriger dürfte diese Varianz in niedrig koordinierten Ländern ausfallen. Im Ergebnis dürfte 33 Prozent bereits eine großzügige Schätzung des oberen Endes der Varianz sein, die im Fall der effektiven Lohnkoordination auf die Zeitvarianz entfällt.

²⁹ Zeitvariante Indizes der Lohnkoordination sind nicht verfügbar; die Zentralbankunabhängigkeit hingegen wurde für unterschiedliche Dekaden gemessen (Cukiermans LVAU deckt jeweils die Perioden 1950–1959, 1960–1972, 1973–1979 und 1980–1989 ab); alle anderen hier verwendeten Daten liegen Jahr für Jahr vor. Obwohl keine der möglichen Analyseebenen eindeutig überlegen erscheint, sehen wir die Analyse von Dekadendurchschnitten als besten Kompromiss unter den gegebenen Bedingungen von statistischen Freiheitsgraden, Einschränkungen bei der Datenverfügbarkeit und Schwierigkeiten der Übersetzung der Theorien in statistische Konstrukte an. Gleichwohl informieren wir über Ergebnisse aller drei Analyseebenen, um einen Vergleich der Resultate zu ermöglichen.

Tabelle 1 Durchschnittliche Inflationsraten und Arbeitslosenquoten in OECD-Ländern in Abhängigkeit institutioneller Rahmenbedingungen, 1955–1990

Inflationsrate				Arbeitslosenquote			
ZBU				ZBU			
niedrig				hoch			
LK	niedrig	7,5 (6)	4,8 (2)	LK	niedrig	4,7 (6)	6,1 (2)
	hoch	6,2 (4)	4,8 (4)		hoch	2,3 (4)	2,8 (4)

Die Fälle wurden wie folgt klassifiziert: Lohnkoordination (LK): niedrig = 0 und 0,25; hoch = 0,75 und 1. Zentralbankunabhängigkeit (ZBU): niedrig = unter 0,50; hoch = über 0,50. Fälle mit mittlerem LK-Wert (0,5) wurden nicht berücksichtigt. In Klammern wird die Anzahl der jeweils berücksichtigten Länder angegeben.

dination hoch ist, geht eine Zunahme an Zentralbankunabhängigkeit mit einer sehr geringen Steigerung der Arbeitslosenquote einher (0,5 Prozentpunkte). Wo die Lohnkoordination aber niedrig ist, wird eine Erhöhung der Zentralbankunabhängigkeit von einer substantiellen Erhöhung der Arbeitslosigkeit begleitet (1,4 Prozentpunkte, also ein im Vergleich zum vorigen Fall fast dreifacher Anstieg). Das steht im Einklang mit unserer dritten Annahme, der zufolge zunehmende Lohnkoordination den *Signaling*- und Koordinationsmechanismus zwischen Zentralbank und Tarifpartnern verbessert und es Volkswirtschaften damit ermöglicht, die Inflation ohne allzu hohe Beschäftigungskosten zu senken.³⁰

Zum strengeren Test unserer Hypothesen verwenden wir Regressionsanalysen, mit denen wir den Einfluss der institutionellen Variablen (Zentralbankunabhängigkeit, ZBU, und Lohnkoordination, LK) unter statistischer Kontrolle für eine Reihe weiterer wirtschaftlicher und politischer Variablen schätzen, von denen angenommen werden kann, dass sie ebenfalls systematisch auf Arbeitslosigkeit und Inflation einwirken. Die Regressionen kontrollieren für folgende vier Variablen:

1. Für die wirtschaftliche Offenheit der Volkswirtschaften. Dies geschieht in der Annahme, dass offene Volkswirtschaften einem größeren Druck zur Inflationsbekämpfung ausgesetzt sind, und dass sich günstige (oder ungünstige) Fluktuationen der Weltwirtschaft bei offenen Volkswirtschaften stärker in niedrigere (oder höhere) Arbeitslosigkeit übersetzen.
2. Für den natürlichen Logarithmus des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Dahinter steht die Vermutung, dass weniger entwickelte Länder eher dazu nei-

30 Obwohl straffe Geldpolitik die Arbeitslosigkeit normalerweise nur auf kurze Sicht steigert, kann es – durch Hysterisis, negative Effekte auf das Konjunkturvertrauen und deflationäre Effekte in offenen Ökonomien – durchaus auch zu langfristigen Beschäftigungsverlusten kommen. Siehe Layard/Nickell/Jackman (1991).

gen, bei Finanzknappheit die Geldmaschine anzuwerfen, und dass solche Länder anfälliger für hohe Arbeitslosenraten sind.

3. Für den Kabinettsanteil von Linksparteien. Damit kontrollieren wir für die weithin akzeptierte Annahme, dass Linksparteien im Vergleich zu konservativen Parteien weniger Arbeitslosigkeit, dafür aber mehr Inflation tolerieren.
4. Für die Gewerkschaftsstärke (gewerkschaftlicher Organisationsgrad). Das geschieht in der Annahme, dass ein höherer Organisationsgrad (unter der Annahme konstanter Koordination) zu weniger Lohnzurückhaltung und deshalb zu höherer Inflation und Arbeitslosigkeit führen wird.³¹

Die Regressionen haben folgendes Format:

$$\pi = \alpha_{\pi} 'C_{\pi} + \beta_{zbu}^{\pi} ZBU + \beta_{lk}^{\pi} LK + \beta_{cc}^{\pi} ZBU \cdot LK + \varepsilon^{\pi}$$

$$AL = \alpha_{al} 'C_{al} + \beta_{zbu}^{al} ZBU + \beta_{lk}^{al} LK + \beta_{cc}^{al} ZBU \cdot LK + \varepsilon^{al}$$

π steht für die Inflation, AL für die Arbeitslosigkeit; C ist ein Vektor von Kontrollvariablen (inklusive einer Konstante) und α der Vektor der Koeffizienten dieser Kontrollvariablen; LK und ZBU sind unsere Maße für Lohnkoordination beziehungsweise Zentralbankunabhängigkeit. Wir testen drei Primärhypothesen und drei Nebenhypothesen:

1. Zentralbankunabhängigkeit wirkt allgemein senkend auf die Inflationsrate ($\beta_{zbu}^{\pi} + \beta_{cc}^{\pi} LK < 0$).
2. Koordinierte Lohnaushandlung wirkt ebenfalls allgemein senkend auf die Inflationsrate ($\beta_{lk}^{\pi} + \beta_{cc}^{\pi} ZBU < 0$).
3. Im Zentrum der Argumentation: Lohnkoordination senkt die Beschäftigungskosten hoher Zentralbankunabhängigkeit.
4. Wir erwarten einen allgemein senkenden Effekt der Lohnkoordination auf die Arbeitslosigkeit ($\beta_{lk}^{al} + \beta_{cc}^{al} ZBU < 0$).

31 Wirtschaftliche Offenheit wird als Summe der Exporte und Importe in Prozent des nationalen BIP gemessen; außerdem werden die *terms of trade* anhand des Index der Exportpreise, geteilt durch den Index der Importpreise, gemessen (Datenquelle: International Monetary Fund, International Financial Statistics, CD-ROM 6/96). Die Kabinettsanteile der Linksparteien basieren auf Messungen von Lane/McKay/Newton (1991) und Woldendorp/Keman/Budge (1993). Die Klassifikation von Linksparteien beruht auf Swank (1989). Die Daten zum BIP pro Kopf stammen aus den Penn World Tables, Version 5.6; die Daten zu Arbeitslosigkeit und Inflation sind die international vergleichbaren Daten, die Layard/Nickell/Jackman aus OECD-Quellen zusammengestellt haben. Die Daten zur Gewerkschaftsstärke stammen von Golden et al. (1996), die ihrerseits auf Visser (1992) aufbauen; diese Daten wurden durch Angaben bei Lane/McKay/Newton (1991), Bean (1989) und Traxler (1994) vervollständigt.

5. Wir haben argumentiert, dass Zentralbankunabhängigkeit Beschäftigungskosten nach sich zieht, wenn die Koordination der Lohnaushandlung gering ist. Damit erwarten wir, dass – zumindest für niedrige LK-Werte – die Beschäftigungskosten der Zentralbankunabhängigkeit ($\beta_{zbu}^{al} + \beta_{\alpha}^{al} LK$) positiv sind, was wiederum bedeutet, dass β_{zbu}^{al} hinreichend positiv sein muss – in Anbetracht der Erwartung, dass β_{α}^{al} negativ sein müsste.
6. Unsere Analyse legt nahe, dass Zentralbankunabhängigkeit und Lohnkoordination bei der Determination von Inflation und Arbeitslosigkeit interagieren. Wir erwarten deshalb, dass β_{α}^{π} ungleich Null ist – ohne damit zunächst etwas über Vorzeichen und Stärke des Koeffizienten auszusagen.

Wir gehen wie folgt vor:³² Zunächst berechnen wir Schätzgleichungen, bei denen Nachkriegsdurchschnitte von Inflation und Arbeitslosigkeit (1955 bis 1990) als abhängige Variablen und Durchschnittswerte für die oben beschriebenen erklärenden Variablen (ebenfalls für den Zeitraum 1955 bis 1990) und eine Konstante als unabhängige Variablen fungieren.³³ Im Anschluss daran berechnen wir Regressionen für Dekadendurchschnitte.³⁴ Mit dieser Technik steigt die Zahl der Beobachtungen auf 72. In diese Regressionen fügen wir Dummy-Variablen für die Dekaden ein, um für alle Länder betreffende Trendeffekte und für dekadenspezifische Angebotsschocks zu kontrollieren.³⁵ Die zeitliche Disaggregation er-

32 Wir präsentieren interaktive Modelle. Das bedeutet, dass sich der geschätzte Effekt eines Anstiegs der Lohnkoordination oder der Zentralbankunabhängigkeit nicht allein aus dem geschätzten Koeffizienten dieser einen Variable ergibt, sondern aus $b_{jk} + b_{\alpha}^{ZBU}$ beziehungsweise $b_{zbu} + b_{\alpha} LK$. So ergeben sich auch die geschätzten Standardfehler dieser Effekte aus den Standardfehlern beider Koeffizienten, ihrer Kovarianz und dem Niveau der jeweils anderen Variablen, für den der Standardfehler berechnet wurde. Deshalb kann der Einfluss der Zentralbankunabhängigkeit auf die Inflation nicht aus den üblichen Standardfehlern der Koeffizienten und t-Statistiken abgelesen werden, sondern muss für jeden Wert der anderen Variablen separat errechnet werden (woraus sich ein jeweils anderes Signifikanzniveau ergibt). Beispiel: Unsere zweite Hypothese, der zufolge Lohnkoordination die Inflation vermindert, mündet in der Erwartung, dass der geschätzte Effekt der Lohnkoordination auf Inflation ($b_{jk}^{\pi} + b_{\alpha}^{\pi} ZBU$) für die gesamte oder zumindest für einen großen Teil der Spannweite der Zentralbankunabhängigkeit negativ ist. Analoge Überlegungen gelten für unsere erste, vierte und fünfte Hypothese.

33 Bei den Gleichungen handelt es sich um OLS-Regressionen (*ordinary least squares*), in welchen der Fehlerterm e^2 (Summe der quadrierten Fehler) mit Hilfe der sogenannten heteroskedastizitätskonsistenten Varianz-Kovarianz-Matrix nach White minimiert werden soll.

34 Für diese Schätzgleichungen verwenden wir die WLS-Methode (*weighted least squares*) und Whites heteroskedastizitätskonsistente Varianz-Kovarianz-Matrix.

35 Die erste Periode ist im Wesentlichen die unmittelbare Nachkriegszeit. Deshalb kann angenommen werden, dass die Residuen der ersten Periode keinen großen »nachklingenden« Einfluss auf die Ergebnisse der Jahre 1955 bis 1959 hatten. Wir setzen für die erste Periode des AR(1)-Prozesses also voraus, dass das Residuum für 1955 bis 1959 die abhängigen Variablen für 1960 bis 1972 beeinflusst, ohne selbst durch eine Vorperiode beeinflusst zu werden. Mit der konventionelleren (aber weniger aggressiven) Prais-Winston AR(1)-Methode kommen ähnliche Ergeb-

möglicht uns, den Einfluss länderübergreifender wirtschaftlicher Bedingungen in angemessener Weise zu berücksichtigen.³⁶ Wir kontrollieren für die *terms of trade* ($ToT = \text{Exportpreisindex}/\text{Importpreisindex}$) und für deren Interaktion mit der wirtschaftlichen Offenheit ($ToT \times \text{Offen}$).³⁷

Weil unsere entscheidenden unabhängigen Variablen über die Zeit nicht variieren, sehen wir die Analysen der Nachkriegs- und der Dekadendurchschnitte als adäquate Methoden an. Gleichwohl informieren wir in einem dritten Schritt auch über die Ergebnisse von Regressionsschätzungen mit jährlichen Daten. Damit berücksichtigen wir die jährliche Varianz aller Daten mit Ausnahme der institutionellen Variablen. Wir fügen Dummy-Variablen für alle Jahre hinzu und behandeln die Daten damit eher als Pool von Ländervergleichen denn als Pool von Zeitserien, was die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mit denen der anderen beiden Analyseebenen verbessert.³⁸

Die Ergebnisse für alle der drei zeitlichen Aggregationsebenen (Tabelle 2) führen zu bemerkenswert stabilen Ergebnissen und stützen die meisten unserer Hypothesen. In allen Modellen zeigen sich signifikant negative Einflüsse der

nisse zustande. Beide Prozeduren setzen einen konstanten Parameter der seriellen Korrelation voraus, der hier aber nicht vollständig erwartet werden kann, weil die aufeinander folgenden Daten Durchschnitte unterschiedlich langer Zeiträume sind. Wir haben deshalb darüber hinaus dekadenspezifische AR(1)-Parameter mit Hilfe von sogenannten Monte-Carlo-Simulationen berechnet. Weil diese Ergebnisse für die substanziellen Ergebnisse keinen Unterschied machten, haben wir uns für die einfachere und gebräuchlichere Methode entschieden.

36 Um dem Endogenitätsproblem Rechnung zu tragen, werden alle zeitvarianten unabhängigen Variablen im Jahr vor dem Beginn des jeweils annähernd einer Dekade entsprechenden Zeitraums gemessen. Wir verwenden WLS, weil die abhängigen Variablen Durchschnittswerte für unterschiedlich lange Perioden sind (in Anpassung an die Periodisierung von Cukiermans LVAU-Index); die Daten sollten also eine Heteroskedastizität aufweisen, die sich invers zur Anzahl der jeweils aufgenommenen Jahre verhält. Die White-Matrix wird eingesetzt, weil die Koeffizienten möglicherweise nicht der gesamten Heteroskedastizität Rechnung tragen; es zeigt sich aber, dass dies die Ergebnisse nicht substanziell verändert. (Die in Fußnote 35 erwähnten Monte-Carlo-Simulationen simulieren die adäquaten Werte unter Anwesenheit jahresbezogener serieller Korrelation und kommen zu ähnlichen Ergebnissen.)

37 Wir erwarten positive (negative) Beschäftigungseffekte von positiven (negativen) *Terms-of-trade*-Schocks in umso stärkerem Maß, je offener die Ökonomie ist. Der Interaktionsterm deckt diese Erwartung ab; damit wird beispielsweise wirkungsvoll für Ölbooms kontrolliert, wie sie in den Fällen Norwegens und Großbritanniens zu beobachten waren. In die Regressionen für Inflation nehmen wir die *terms of trade* nicht auf, weil Verschiebungen der *terms of trade* im Wesentlichen als Verschiebungen der Relation von in- und ausländischen Preisentwicklungen definiert sind.

38 Diese Schätzgleichungen sind OLS-Regressionen unter Anwendung der Panelkorrektur (*panel corrected standard errors*, PCSE) nach Beck und Katz. Siehe Smith (1995) zur Interpretation von Jahresdummys bei gepoolten Regressionen. Zu PCSE siehe Beck/Katz (1995, 1996). Das hier angewendete »Pseudo-Fehlerkorrekturmodell« regressiert die Veränderungen der abhängigen Variable auf Veränderung und Niveau der unabhängigen Variable der Vorperiode, auf die Veränderungen der unabhängigen Variablen (mit Ausnahme der sich nicht verändernden institutionellen Variablen) und auf das Niveau der unabhängigen Variablen in der Vorperiode.

Tabelle 2 Determinanten von Inflation und Arbeitslosigkeit: Parameterschätzungen für OECD-Länder, 1955–1990

Unabhängige Variablen	Abhängige Variablen					
	Inflationsraten			Arbeitslosenquoten		
	Ø	dek.	jährl.	Ø	dek.	jährl.
BIP pro Kopf (logarithmiert)	-2,1 (1,5) ¹⁹	-1,3 (0,8) ¹¹	-2,6 (1,1) ⁰²	-4,9 (1,4) ⁰¹	-3,5 (0,5) ⁰⁰	-3,1 (1,3) ⁰¹
Wirtschaftliche Offenheit (Offen) [(Importe + Exporte)/BIP]	-1,8 (1,4) ²³	-2,1 (1,1) ⁰⁶	-1,2 (1,0) ²⁴	+2,0 (1,0) ⁰⁶	+19,5 (6,9)	+28,9 (13,0)
Terms of Trade (ToT) (Exportpreise/Importpreise)	-	-	-	-	+4,3 (2,1)	+8,0 (4,7)
Interaktionsterm (ToT x Offen)	-	-	-	-	-14,6 (6,4) ⁰³	-24,9 (12,0) ⁰⁴
Kabinettsanteil der Linksparteien (LKab)	+1,87 (2,7) ⁵¹	-1,4 (0,7) ⁰⁵	+0,8 (0,8) ³⁰	+2,3 (1,4) ¹²	+1,4 (0,6) ⁰²	+1,0 (0,8) ²¹
Gewerkschaftsstärke (GeSt)	+3,2 (2,8) ²⁸	+6,6 (1,8) ⁰⁰	+4,5 (2,0) ⁰²	+0,9 (3,1) ⁷⁹	+1,1 (1,8) ⁵⁴	+2,2 (2,2) ³¹
Grad der Zentralbank- unabhängigkeit (ZBU)	-4,2 (1,7)	-6,2 (2,1)	-3,9 (2,8)	+11,5 (2,8)	+9,7 (1,9)	+8,3 (4,2)
Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen (LK)	-4,6 (2,3)	-4,1 (1,6)	-4,4 (2,6)	+1,0 (1,5)	-1,4 (1,5)	-1,6 (2,0)
Interaktionsterm (ZBU x LK)	+3,2 (2,7) ²⁵	+4,7 (2,8) ¹⁰	+3,3 (3,8) ³⁹	-13,1 (3,3) ⁰⁰	-10,8 (2,5) ⁰⁰	-9,3 (4,7) ⁰⁵
Zahl der Beobachtungen (Freiheitsgrade)	18 (10)	72 (60)	612 (566)	18 (10)	72 (58)	612 (562)
Korrigiertes R ²	0,55	0,73	0,31	0,81	0,86	0,40
Standardfehler der Regression	1,06	1,76	2,31	0,90	1,21	0,59
Durbin-Watson-Statistik	-	2,25	1,96	-	1,65	1,94

Regressionskoeffizienten mit Standardfehlern (in Klammern); Signifikanzwerte (zweiseitige t-Tests) als hochgestellte Zahlen. Die Angabe von Signifikanzwerten für einzelne Variablen ist nicht sinnvoll, wenn diese Variablen in derselben Regression auch in Interaktionstermen auftauchen (vgl. Text). Die abhängigen Variablen sind Prozentangaben, alle unabhängigen Variablen schwanken zwischen Werten von 0 bis 1, außer ToT und dem Logarithmus des BIP pro Kopf (vgl. hierzu auch die Liste der Variablen im Anhang).

Zentralbankunabhängigkeit und der Lohnkoordination auf die Inflationsraten zwischen 1955 und 1990 (unsere erste und zweite Hypothese).³⁹ So besagen bei-

39 Für die meisten oder alle Ausprägungen der anderen Variablen (62,5 bis 100,0 Prozent) sind die Inflationseffekte von ZBU und LK statistisch signifikant (auf dem 0,10-Niveau oder besser). Für die positiven oder negativen Effekte beider Variablen auf die Arbeitslosigkeit ergeben sich noch bessere Signifikanzwerte für einen noch größeren Teil der Ausprägungen der anderen Variablen (siehe Tabelle 3).

spielsweise die Ergebnisse für die Analyse auf Dekadenebene, dass Belgien oder die Niederlande ($LK = 0,5$) ihre Inflationsraten um etwa 1,16 Prozentpunkte hätten senken können, wenn sie das Niveau der Zentralbankunabhängigkeit um 0,3 Punkte angehoben hätten (ein Anstieg, der etwa dem Unterschied zwischen der britischen und der amerikanischen Zentralbankunabhängigkeit entspricht). Ähnliches gilt für die Lohnkoordination: Hätten Dänemark oder Finnland (beide mit ZBU von rund 0,5) das Ausmaß ihrer Lohnkoordination um 0,25 Punkte auf schwedisches oder norwegisches Niveau angehoben, hätten sie – so unsere Schätzung – ihre Inflationsraten um etwa 0,44 Prozentpunkte senken können.

Auch unsere dritte und wichtigste Hypothese – nämlich, dass die Beschäftigungskosten steigender Zentralbankunabhängigkeit ungleich Null sind und ihre Höhe (negativ) mit dem Grad an Lohnkoordination zusammenhängt –, wird in starkem Maße bestätigt. Die Koeffizienten für den Interaktionsterm aus Zentralbankunabhängigkeit und Lohnkoordination sind negativ, von substantzieller Höhe und in allen drei Gleichungen statistisch signifikant (das Signifikanzmaß p beträgt ungefähr 0,0001 für die Dekadenschätzungen, ungefähr 0,0025 für die Nachkriegsdurchschnitte und 0,047 für die auf jährlichen Messungen beruhenden Schätzgleichungen).⁴⁰

Eine weitere Implikation der Ergebnisse sollte nicht unerwähnt bleiben. Es sieht danach aus, dass eine Zunahme an Zentralbankunabhängigkeit die Arbeitslosigkeit zumindest in einigen Konfigurationen erhöht. Wir interpretieren dies im Sinne des oben erwähnten Konservatismus-Effekts, sprich: als Ausdruck der Tatsache, dass unabhängigere Zentralbanken im Vergleich zu abhängigen Zentralbanken das Ziel der Inflationsbekämpfung gegenüber dem Ziel niedriger Arbeitslosigkeit höher gewichten. Wie die Tabellen 2 und 3 aber nahelegen, wird dieser Effekt stärker ausfallen, wenn die Lohnfindung relativ unkoordiniert ist. Für Konfigurationen mit starker Lohnkoordination hatten wir vermutet, dass eine Zunahme an Zentralbankunabhängigkeit die Lohnkoordination

40 Wir haben diese Ergebnisse einer größeren Anzahl von Sensitivitäts- und Robustheitstests ausgesetzt, unter anderem (1) der Suche nach Ausreißern, die die Ergebnisse besonders stark beeinflussen, (2) der Verwendung alternativer Messungen und (3) der Verwendung alternativer Schätzprozeduren. Nach potenziellen Ausreißern wurde mittels *DFbetas*, *Cook's D* und *Leverage-to-squared-residual*-Plots gesucht. Robustheitstests, die potenzielle Ausreißer sequenziell entfernen, verändern unsere Ergebnisse nicht substantziell. Auch die Verwendung von Cukiermans LVAU-Index der Zentralbankunabhängigkeit anstelle unseres Index aus Durchschnittswerten und die Verwendung von Soskices *Economy-wide-coordination*- sowie *Wage-Pushfulness*-Indizes anstelle unseres CWB-Index verändert die Befunde nicht substantziell. Dasselbe gilt für eine Anzahl alternativer Schätzmethoden. Generell gilt, dass von einer starken Robustheit der in Tabelle 2 berichteten Ergebnisse ausgegangen werden kann. Eine mögliche Ausnahme hiervon betrifft die Ergebnisse zu Hypothese 6; die schwächere statistische Stützung dieser Hypothese wird aus den Angaben in Tabelle 2 deutlich.

Tabelle 3 Geschätzte Auswirkungen einer Erhöhung der Zentralbankunabhängigkeit um eine Einheit in Abhängigkeit der Koordinationsgrade der Lohnaushandlung

Koordinationsgrad der Lohnverhandlung	Auswirkungen auf Inflationsraten (konditionale Parameterschätzungen)			Auswirkungen auf Arbeitslosenquoten (konditionale Parameterschätzungen)		
	Ø	dek.	jährl.	Ø	dek.	jährl.
0,00 (USA, Vereinigtes Königreich, Irland)	-4,6 (2,3) ^{.07}	-6,2 (2,1) ^{.00}	-3,9 (2,8) ^{.17}	+12,0 (2,8) ^{.00}	+9,7 (1,9) ^{.00}	+8,3 (4,2) ^{.05}
0,25 (Frankreich, Italien, Neuseeland)	-3,8 (1,8) ^{.03}	-5,0 (1,6) ^{.00}	-3,1 (2,0) ^{.06}	+8,3 (2,0) ^{.00}	+7,0 (1,4) ^{.00}	+6,0 (3,1) ^{.02}
0,50 (Belgien, Niederlande)	-3,0 (1,5) ^{.04}	-3,9 (1,3) ^{.00}	-2,3 (1,4) ^{.05}	+5,0 (1,4) ^{.00}	+4,3 (1,0) ^{.00}	+3,7 (2,1) ^{.04}
0,75 (Japan, Deutschland, Dänemark, Finnland, Schweiz)	-2,2 (1,5) ^{.08}	-2,7 (1,3) ^{.02}	-1,5 (1,2) ^{.12}	+1,7 (1,2) ^{.08}	+1,6 (0,9) ^{.05}	+1,4 (1,5) ^{.17}
1,00 (Österreich, Norwegen, Schweden)	-1,4 (1,7) ^{.21}	-1,5 (1,6) ^{.18}	-0,6 (1,7) ^{.35}	-1,5 (1,4) ^{.15}	-1,2 (1,2) ^{.18}	-1,0 (1,6) ^{.27}

Die Angaben sind geschätzte Langzeiteffekte einer Erhöhung der Zentralbankunabhängigkeit um eine Einheit zum jeweiligen Niveau der Lohnkoordination. Konditionale Standardfehler zum jeweiligen Niveau an Lohnkoordination in Klammern; Signifikanzwerte (einseitige t-Tests) als hochgestellte Zahlen.

zusätzlich verstärken und deshalb im Endeffekt senkend auf die Arbeitslosigkeit einwirken könnte; hierfür finden wir in den Daten aber allenfalls eine schwache Bestätigung. Aus Tabelle 3 können die langfristigen Effekte der Zunahme der Zentralbankunabhängigkeit um eine Einheit in Abhängigkeit unterschiedlicher Niveaus der Lohnkoordination abgelesen werden. Es zeigt sich, dass Zentralbankunabhängigkeit die Inflation in allen Konfigurationen senkt, den stärksten Effekt aber dort ausübt, wo die Lohnkoordination zu schwach ist, um allein senkend auf die Inflation einzuwirken. Umgekehrt lässt Zentralbankunabhängigkeit die Arbeitslosigkeit wachsen; die Beschäftigungskosten nehmen mit steigender Lohnkoordination ab und schlagen bei sehr hoher Lohnkoordination möglicherweise sogar von Kosten in Nutzen um.

Dieses Muster wird abschließend auch aus Tabelle 4 deutlich. Dort stellen wir die geschätzten Inflationsraten und Arbeitslosenquoten in Abhängigkeit unterschiedlicher Kombinationen von Graden an Zentralbankunabhängigkeit und Lohnkoordination dar. Diese Ergebnisse beruhen auf den in Tabelle 2 dargestellten Dekadenanalysen und halten alle anderen Variablen bei deren Mittelwert konstant. Die ersten Spalten der Tabelle legen nahe, dass – wenn die Lohnaushandlung unkoordiniert erfolgt – ein Anstieg der Zentralbankunabhängigkeit um 0,25 Prozentpunkte (etwa der Schritt von der dänischen zur amerikanischen oder von der österreichischen zur deutschen Zentralbank) die Inflation um etwa

Tabelle 4 Geschätzte Inflationsraten und Arbeitslosenquoten in Abhängigkeit unterschiedlicher Niveaus von Zentralbankunabhängigkeit und Lohnkoordination

Zentralbank- unabhängigkeit	Koordinationsgrad der Lohnverhandlungen					
	0,00		0,50		1,00	
	Infl.	Arbeitsl.	Infl.	Arbeitsl.	Infl.	Arbeitsl.
0,00	10,04	2,50	8,01	1,83	5,97	1,15
0,25	8,50	4,92	7,04	2,89	5,59	0,86
0,50	6,95	7,33	6,08	3,95	5,21	0,58
0,75	5,40	9,75	5,11	5,02	4,83	0,29
1,00	3,85	12,16	4,15	6,08	4,45	0,00

Mittelwerte für alle anderen Variablen; zugrunde liegen die Dekadenschätzungen.

1,5 Prozentpunkte reduziert, allerdings verbunden mit den Kosten einer um 2,4 Prozentpunkte zunehmenden Arbeitslosigkeit. Erfolgt die Lohnaushandlung koordinierter, führt – wie die letzten beiden Spalten zeigen – eine entsprechende Zunahme an Zentralbankunabhängigkeit zu schwächerer Inflationssenkung bei gleichzeitig schwächer ausgeprägten Beschäftigungskosten.

Wir interpretieren die Befunde aus den Tabellen 2 bis 4 folgendermaßen: Zunehmende Lohnkoordination verbessert die Funktionsweise des *signaling* und stattet die Zentralbank dadurch mit der Fähigkeit aus, niedrigere Arbeitslosenquoten bei gleichbleibenden Inflationsraten, niedrigere Inflationsraten bei gleichbleibenden Arbeitslosenquoten oder eine Kombination aus beidem zu erreichen (und wie es scheint, wählen Zentralbanken in der Praxis die Kombination aus beidem). Kurz gesagt, weitet eine zunehmende Lohnkoordination den Möglichkeitsraum der erreichbaren Arbeitslosigkeits-Inflations-Kombinationen in Richtung günstigerer Ergebnisse aus.

Ähnlich gilt: Wenn die Lohnverhandlungen hoch koordiniert sind und die Verhandlungspartner den Anreiz und die Fähigkeit besitzen, effektiv auf die von der Zentralbank ausgesandten Signale zu reagieren, weitet auch eine Zunahme an Zentralbankunabhängigkeit den Möglichkeitsraum erreichbarer Arbeitslosigkeits-Inflations-Kombinationen aus. Gelingt es nämlich der Zentralbank, ihre Signale glaubwürdiger auszusenden, wird sie eher in der Lage sein, die Inflation ohne Beschäftigungskosten zu senken. Erfolgt die Lohnfindung aber unkoordiniert, engt eine zunehmende Zentralbankunabhängigkeit den Möglichkeitsraum erreichbarer Kombinationen ein. Die Zentralbank behält dann zwar die Möglichkeit der Inflationssenkung, muss dafür aber Beschäftigungskosten hinnehmen. Denn unabhängig von der Glaubwürdigkeit der ausgesandten Signale fehlen den Vertragspartnern hier Anreiz und Fähigkeit, effektiv auf die Signale zu reagieren.

5 Politökonomische Implikationen

Diese Befunde haben wichtige Implikationen für unser Verständnis der Funktionsweisen politischer Ökonomien. Erstens bestätigt sich die Einsicht, dass die wirtschaftliche Leistungskraft in starkem Maße von der institutionellen Organisation politischer Ökonomien abhängt. Ohne Bezugnahme auf die Verschiedenheit dieser Organisationsformen können Performanzmuster nicht verstanden werden.

Zweitens verweisen die Befunde auf den Stellenwert effektiver wirtschaftlicher Koordination. In vielen neoklassischen Analysen wird angenommen, dass das Verhalten wirtschaftlicher Akteure vor allem durch den Marktmechanismus koordiniert wird und nicht marktliche Organisation die effektive Marktkoordination beeinträchtigen muss. Unsere Beschäftigung mit den *Signaling*-Mechanismen zwischen den Partnern in Lohn- und Preisverhandlungen und zwischen ihnen und Zentralbanken widersprechen dieser Annahme. Wir konnten zeigen, dass nicht marktliche Organisation in signifikanter Weise zur effektiven Koordination wirtschaftlichen Verhaltens und damit zu wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit beiträgt. Unsere Betrachtung legt nahe, dass Ansätze zur Analyse wirtschaftlicher Probleme, die das Vorhandensein hoch kompetitiver Märkte postulieren und von ihnen das Zustandekommen kooperativer Ergebnisse erwarten, empirisch auf bestenfalls schwachen Füßen stehen. Stattdessen sollte den unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen zur Lösung von Koordinationsproblemen – und vor allem: den Interaktionseffekten innerhalb dieser Konfigurationen – mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden (siehe zum Beispiel Alvarez/Garrett/Lange 1991; Beck et al. 1993; Soskice 1991).

Speziell bestreiten wir die verbreitete Behauptung, dass Länder durch Erhöhung der Unabhängigkeit ihrer Zentralbanken die Inflation ohne unerwünschte wirtschaftliche Nebenfolgen senken können. Wie wir zeigen, ist diese Behauptung allenfalls für Länder mit sehr koordinierten Arbeitsbeziehungen zutreffend. Wo Lohnfindungsprozesse aber weniger koordiniert erfolgen, senkt eine verstärkte Zentralbankunabhängigkeit die Inflationsrate nur unter Hinnahme eines signifikanten Anstiegs der Arbeitslosigkeit. Zu dieser Erkenntnis hat uns eine Analyse des *Signaling*-Prozesses zwischen Zentralbank und wirtschaftlichen Akteuren geführt, die durch einen genaueren Blick auf den deutschen Fall und durch eine Analyse international vergleichender Daten auf drei verschiedenen zeitlichen Aggregationsniveaus bestätigt wurde.

Auch für Politiker haben diese Befunde ernstzunehmende Implikationen. Sie zeigen vor allem, dass eine Erhöhung der Zentralbankunabhängigkeit möglicherweise eben nicht das ökonomische Wundermittel ist, für das es viele halten. Nur unter der Bedingung hoher Lohnkoordination wird das Versprechen einer

verbesserten Gesamtperformanz tatsächlich eingehalten.⁴¹ Allerdings operiert effektive Lohnkoordination außerhalb des direkten politischen Zugriffs und ist nur mit großen Schwierigkeiten herzustellen – anders als die Zentralbankunabhängigkeit, die vergleichsweise leicht politisch angeordnet werden kann. Die Fähigkeit zur Lohnkoordination beruht auf einer Vielzahl gesellschaftlicher Organisationen, vor allem Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die in einem langen historischen Prozess gewachsen sind (siehe Levy 1993; Regini 1984). Vielen Regierungen, die die Unabhängigkeit ihrer Zentralbanken erhöhen, dürften die Ergebnisse unserer Analyse mithin enttäuschend vorkommen.

6 Die Implikationen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion

Besonders interessante Implikationen haben unsere Befunde für die im Entstehen begriffene Währungsunion. Im Zentrum der EWU steht eine Europäische Zentralbank, für deren Struktur und Unabhängigkeit die Deutsche Bundesbank Pate stand. Viele hoffen, dass die Währungsunion den historischen Erfolg des deutschen Systems reproduzieren wird.

Unsere Analyse legt nahe, dass sich diese Hoffnungen wahrscheinlich nicht erfüllen werden. Das deutsche System beruht auf einem Grad der Lohnkoordination, den die EU wahrscheinlich niemals erreichen wird. Einerseits muss sich erst noch zeigen, ob die EU-Führung solche Institutionen tatsächlich entwickeln möchte; die bisherigen Schritte in Richtung einer Sozialcharta haben sich als zögerlich erwiesen (siehe Lange 1993; Leibfried/Pierson 1995; Streeck/Schmitter 1991; Streeck 1995). Andererseits, selbst wenn ernsthafter Wille zur Entwicklung solcher Institutionen vorläge, wäre sie nur schwer zu bewerkstelligen. Da die EU von unterschiedlichsten Formen der Organisation von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen geprägt ist, würde eine EU-weite Lohnkoordination einen immensen institutionellen Restrukturierungsprozess voraussetzen. Die wenigen Versuche nationaler Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, zu europäischen Arbeitsbeziehungen zu gelangen, waren bemerkenswert wenig erfolgreich (siehe Streeck/Schmitter 1991; George 1992). Daraus folgt, dass die Europäische Zentralbank zur Sicherstellung von Preisniveaustabilität möglicherweise hohe Arbeitslosenquoten in Kauf nehmen muss. Auf einen effektiven *Signaling*-Prozess, ermöglicht durch EU-weite Lohnkoordination, wird sie sicher nicht zurückgreifen können.

41 Umgekehrt legen unsere Argumente und Ergebnisse auch nahe, dass Lohnkoordination besser funktioniert, wenn sie im Kontext einer unabhängigen Zentralbank stattfindet.

Tabelle 5 Wirtschaftspolitische Performanz in Abhängigkeit unterschiedlicher institutioneller Rahmenbedingungen: Inflationsraten, Arbeitslosenquoten und Okuns Misery-Index, 1955–1990

		Zentralbankunabhängigkeit (ZBU)	
		niedrig	hoch
Lohnkoordination (LK)	niedrig	I. MI: 12,2 π : 7,5 ALQ: 4,7	II. MI: 10,9 π : 4,8 ALQ: 6,1
	hoch	III. MI: 8,9 π : 6,2 ALQ: 2,3	IV. MI: 7,6 π : 4,8 ALQ: 2,8

MI = Misery Index, π = Inflationsrate (in %), ALQ = Arbeitslosenquote (in %). Die Fälle wurden wie folgt klassifiziert: Lohnkoordination (LK): niedrig = 0 und 0,25; hoch = 0,75 und 1. Zentralbankunabhängigkeit (ZBU): niedrig = unter 0,50; hoch = über 0,50. Fälle mit mittlerem LK-Wert (0,5) wurden nicht berücksichtigt. In Klammern wird die Anzahl der jeweils berücksichtigten Länder angegeben.

Darüber hinaus dürfte die verbreitete Sicht, dass die EWU allen beteiligten Ländern nutzen wird, falsch sein.⁴² Unsere Ergebnisse legen nahe, dass die Währungsunion den wirtschaftlichen Erfolg einiger Länder mehren, den Erfolg anderer aber unterminieren könnte. Die tatsächlichen Effekte werden von ihren nationalen Institutionen und der Interaktion mit den Institutionen, die sie durch den Beitritt zur EWU adaptieren, abhängen.

Einen Eindruck von diesen Effekten vermittelt Tabelle 5, in der Nachkriegsdurchschnitte wirtschaftlicher Performanz in Abhängigkeit von unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen dargestellt werden. Die tatsächlichen wirtschaftlichen Effekte der Währungsunion werden sich freilich von den in der Tabelle dargestellten Daten unterscheiden. Aber die Tabelle informiert über Richtungen und Größenordnungen der angesichts unserer Argumentation zu erwartenden Wirkungen.⁴³ Die EWU wird ein Wirtschaftsraum mit weitreichender Zentralbankautonomie und unkoordinierter Lohnaushandlung sein. Diese Kombination findet sich im zweiten Quadranten von Tabelle 5; die dargestellten Werte geben Durchschnittswerte wirtschaftlicher Performanz von Ländern, die genau diesem institutionellen Mix nahe kamen, wieder. Was immer nun ein EU-Land durch die gemeinsame Geldpolitik gewinnen oder verlieren wird, wird

42 Vergleiche hierzu Committee for the Study of Economic and Monetary Union (1989), Gros (1996: insbes. 26).

43 Wir beschränken uns hier auf die Wirkungen institutioneller Kontexte – in der Annahme, alle anderen Variablen verhielten sich konstant. Die Analyse ignoriert alle anderen Effekte, die sich aus der Währungsunion ergeben, so zum Beispiel die Verminderung von Transaktionskosten und die Notwendigkeit der Anpassung an asymmetrische angebots- und nachfrageseitige Schocks. Siehe zu diesen und anderen Effekten Eichengreen (1992) und Kenen (1995).

davon abhängen, von welchem Quadranten – also von welcher institutionellen Konfiguration – es sich durch die Teilnahme an der Währungsunion in den zweiten Quadranten bewegt. Länder mit relativ abhängigen Zentralbanken und unkoordinierter Lohnfindung (Quadrant I), wie beispielsweise Großbritannien, Irland und Frankreich, mögen aufgrund eines sinkenden Misery-Index nach Okun (Inflation plus Arbeitslosigkeit) leicht gewinnen. Griechenland, Portugal und Spanien fallen möglicherweise in dieselbe Kategorie, sind in unserer Analyse aber nicht enthalten. Erwarten diese Länder allerdings eine Wiederholung des Erfolgs des deutschen Modells auf europäischer Ebene, wird die Enttäuschung überwiegen. Denn sie bewegen sich in den Quadranten II, nicht in den Quadranten IV.

In allen anderen Ländern aber, so zeigen die in Tabelle 5 dargestellten Daten, könnte der Eintritt in die Währungsunion sogar effizienzmindernde Wirkungen entfalten. Denn diese Länder wechseln von den institutionellen Bedingungen der Quadranten III und IV zu denen des zweiten Quadranten. Deutschland, ein wesentlicher Motor der Währungsunion, könnte ironischerweise zu den größten Verlierern zählen. Deutschland hat lange von der reibungslosen Interaktion zwischen unabhängiger Zentralbank und koordinierter Lohnaushandlung profitiert. Diese Interaktion wird durchbrochen. Die Bundesbank wird durch eine Europäische Zentralbank ersetzt, die sich einer Vielzahl von organisatorisch disparaten und unkoordinierten Einheiten der Lohnaushandlung gegenübersehen wird; es kann nicht erwartet werden, dass sie auf das Verhalten der deutschen Tarifpartner mehr antworten wird als auf das der Franzosen oder Niederländer.⁴⁴ In der Tat werden alle Länder mit koordinierter Lohnfindung darunter leiden, sich in einer Währungsunion mit zahlreichen unkoordinierten Einheiten der Lohnaushandlung wiederzufinden. Für den deutschen Fall legt Tabelle 5 einen Anstieg des Misery-Index von ungefähr 7 auf fast ungefähr 11 nahe. Der Übergang zur Währungsunion dürfte für die Beteiligten somit kein ungeteilter Segen sein; die Effekte auf den wirtschaftlichen Erfolg werden sich ungleich über die Teilnehmerländer verteilen.

Neben den variierenden Effekten im Ländervergleich könnte die EWU zudem signifikante Verteilungseffekte zwischen den sozialen Gruppen innerhalb der Länder nach sich ziehen. Offensichtlich tangieren Veränderungen der Inflationsraten und Arbeitslosenquoten manche Gruppen mehr als andere. Wenn diese Effekte auch in ihrer Gesamtheit schwer zu identifizieren sind, kann doch festgestellt werden, dass niedrig qualifizierte gewerbliche Arbeitnehmer und An-

44 Wie Soskice darlegt, könnte die Abwesenheit einer direkt auf die Lohnpolitik antwortenden Zentralbank die Macht der Gewerkschaften relativ zur Macht der Arbeitgeberverbände vergrößern, woraus sich weitere Effekte für die Funktionsweise des deutschen Systems ergeben könnten (siehe Soskice 1999).

gestellte in überproportionaler Weise von steigenden Arbeitslosenquoten betroffen sind.⁴⁵ Selbst wenn sich die Währungsunion im Sinne des Okun-Index positiv auf die wirtschaftliche Performanz eines Landes auswirken sollte, kann es gleichzeitig zu Verschiebungen der landestypischen Mischung aus Inflation und Arbeitslosigkeit kommen. Selbst die Länder, die von der EWU am meisten profitieren werden (Quadrant I von Tabelle 5), dürften sich auf eine steigende Arbeitslosigkeit einzustellen haben. In der Tat ist aus institutionalistischer Perspektive zu erwarten, dass die EWU zu höheren Arbeitslosenquoten beitragen wird, als die meisten Teilnehmerländer historisch gewohnt sind. Und zwar aus zwei Gründen: Zum einen, weil die Europäische Zentralbank unabhängiger sein wird als die eigene nationale – und deshalb mit großer Wahrscheinlichkeit das Ziel niedrigerer Inflation gegenüber dem Ziel niedrigerer Arbeitslosigkeit höher gewichtet wird. Und zum anderen, weil die EWU Inflationsraten anstreben wird, die die Länder historisch zwar gewohnt waren, nun allerdings ein effektiver, durch ein koordiniertes System der Lohnfindung hergestellter *Signaling*-Mechanismus fehlt. Diese Überlegungen legen nahe, dass jene, die sich am Rande der Arbeitsmärkte befinden, die größte Last an der entstehenden Währungsunion werden tragen müssen.

Freilich wollen wir betonen, dass diese Schlussfolgerungen mit Vorsicht zu genießen sind. Vielleicht löst die EWU weitere, hier nicht modellierte Effekte aus, die die aus unserer Analyse abgeleiteten aggregierten oder distributiven Wirkungen aufwiegen; zudem beruhen die Angaben in Tabelle 5 auf historischen Daten. Aus mehreren Gründen also wird sich die tatsächlich in der EWU realisierte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von der hier dargestellten unterscheiden. Gleichwohl: Die hier diskutierte Theorie und die empirische Evidenz legen nahe, dass die ökonomischen Wirkungen der EWU ungleichmäßiger innerhalb und zwischen Ländern verteilt sein werden, als allgemein angenommen wird.

Um abschließend auf den deutschen Fall zurückzukommen: Zu einer stimmigen Prognose über die Effekte der Währungsunion führt möglicherweise weniger die historische Performanz des deutschen Modells, als vielmehr Deutschlands Erfahrungen seit der im Jahr 1990 erfolgten Vereinigung. In mancher Hinsicht verläuft die Entstehung der Währungsunion analog zum Prozess der deutschen Vereinigung. Unter einer gemeinsamen Geldpolitik werden Hochlohnökonomien mit hoch qualifizierten Beschäftigten und weniger entwickelte Regionen vereint. Der Zentralbankrat wird sich mit einer größeren Vielfalt wirtschaftlicher Schocks auseinandersetzen müssen als seine nationalen Vorläufer. Ebenso werden neue Formen der Lohnaushandlung und der fiskalischen Koor-

45 Zu solchen Verteilungseffekten gibt es eine reichhaltige Literatur; siehe zum Beispiel Hibbs (1977), Wood (1994).

dination zwischen disparaten Regionen entwickelt werden müssen. Und durch die Währungsunion könnten – wenn auch in geringerem Ausmaß – Impulse für die Abwanderung von Unternehmen entstehen.

In diesem Kontext also erscheinen die vom deutschen Fall ausgehenden Lehren nicht gänzlich ermutigend. Das deutsche System sah sich durch die Vereinigung ernsthaften Belastungen ausgesetzt. Zwei Ursachen dieser Belastungen verdienen besondere Beachtung. Erstens erwies sich die Integration Ostdeutschlands in das deutsche System der Arbeitsbeziehungen als schwierig und nur teilweise erfolgreich. Das resultierte in einem hohen Konfliktniveau, insbesondere im Frühjahr 1993, als die Arbeitgeber die Anwendung der Tarifverträge zur Angleichung der Lohnniveaus in Ost und West infrage stellten (siehe Weber 1994; Silvia 1994; Locke/Jacoby 1995). Zudem provozierte die Vereinigung auch Konflikte zwischen der Bundesregierung und der Bundesbank, die nicht nur – wie in dieser Analyse betont – auf die Tarifpolitik, sondern auch auf die Fiskalpolitik der Regierung reagiert. Als die Bemühungen letzterer, die Vereinigung zu finanzieren, in fiskalischer und monetärer Expansion resultierten, reagierte die Bundesbank mit hohen Zinsen, um zu finanzpolitischer Zurückhaltung zu drängen und den Inflationsdruck abzuschwächen. Die Folgen für die deutschen und europäischen Ökonomien waren alles andere als optimal.

Die EWU wird vergleichbare, wenn auch weniger schwerwiegende Herausforderungen produzieren. Sie wird den in einigen Ländern lange eingespielten *Signaling*-Prozess zwischen Zentralbanken und Tarifpartnern zum Erliegen bringen und damit möglicherweise weiteren Wandel in den nationalen Arbeitsbeziehungen in Gang setzen. Sie wird die Entwicklung neuartiger Beziehungen zwischen der Europäischen Zentralbank und der Finanzpolitik der Teilnehmerländer erfordern – Beziehungen, die bereits Gegenstand kontroverser Debatten sind.⁴⁶ Darüber hinaus mögen einige Regierungen angesichts dauerhaft hoher Arbeitslosigkeit gerade dann nach expansiverer Politik streben, wenn die Europäische Zentralbank – um ihre Glaubwürdigkeit zu untermauern – eine relativ rigorose Geldpolitik betreibt. Das könnte in einer höheren Arbeitslosigkeit resultieren, als viele Befürworter der Währungsunion derzeit gewohnt sind.⁴⁷

46 Zumindest einige Länder haben die Währungsunion in der Hoffnung unterstützt, sie werde eine expansivere Politik als unter dem von der Bundesbank dominierten EWS ermöglichen. Andere Länder hingegen beharren auf fiskalischer und monetärer Disziplin. Siehe Fratianni/von Hagen (1992: Kapitel 8 und 9), Gros (1996: 88ff.), Eichengreen (1992).

47 In diesem Zusammenhang sind die amerikanischen Erfahrungen interessant. In den frühen Achtzigerjahren fuhr die Regierung hohe Defizite ein, während die Federal Reserve Bank gleichzeitig eine rigide Geldpolitik verfolgte. Der Fall lehrt, dass solche Kombinationen in hoher und bis zu zehn Jahre andauernder Arbeitslosigkeit resultieren können. Siehe hierzu Krugman (1989). Allgemeiner zur politischen Ökonomie US-amerikanischer Geldpolitik: Mayer (1990),

Zudem dürfte Druck zur Schöpfung von Institutionen zur Bewältigung der Koordinationsdilemmata zwischen Fiskal- und Geldpolitik entstehen.

Grundlegend ist die Einsicht, dass die Errichtung einer Währungsunion in Europa Koordinationsprobleme hervorbringen wird, die nicht automatisch durch die Präsenz einer vergleichsweise unabhängigen Zentralbank gelöst werden. Die Bearbeitung dieser Probleme wird von der Entwicklung eines übergeordneten Systems institutioneller Arrangements auf europäischer Ebene abhängen. Eine unabhängige Zentralbank, die versucht, ihren Willen widerstrebenden Regierungen und Belegschaften auszudrücken, dürfte gegenüber übergreifenden Institutionen nur die zweitbeste Lösung sein. Somit dürfte die Errichtung der EWU nur der erste Schritt eines komplexeren Prozesses des Aufbaus von Institutionen sein. Dabei wird es sowohl um Institutionen der Koordination von Geld- und Fiskalpolitik auf europäischer Ebene als auch um Institutionen der Lohnaushandlung auf Ebene der Mitgliedstaaten gehen (vgl. hierzu Enderlein in diesem Band). Von diesem Prozess wird der Erfolg der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion abhängen.

*Übersetzt aus dem Englischen von Martin Höpner.
An der Bearbeitung des Manuskripts hat Saskia Nett mitgewirkt.*

Literatur

- Al-Marhubi, Fahim/Thomas D. Willett, 1995: The Anti-inflationary Influence of Corporatist Structures and Central Bank Independence: The Importance of the Hump-shaped Hypothesis. In: *Public Choice* 84(1–2), 153–162.
- Alesina, Alberto, 1988: Macroeconomics and Politics. In: Stanley Fischer (Hg.), *NBER Macroeconomics Annual 1988*. Cambridge: MIT Press, 13–52.
- Alesina, Alberto/Vittorio Grilli, 1993: The European Central Bank: Reshaping Monetary Politics in Europe. In: Matthew Canzoneri et al. (Hg.), *The Creation of a Central Bank*. New York: Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto/Lawrence Summers, 1993: Central Bank Independence and Macroeconomic Performance. In: *Journal of Money, Credit and Banking* 25, 151–162.
- Alt, James/Kenneth Sheps (Hg.), 1990: *Perspectives on Positive Political Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Alvarez, R. Michael/Geoffrey Garrett/Peter Lange, 1991: Government Partisanship, Labor Organization and Macroeconomic Performance. In: *American Political Science Review* 85(2), 539–556.

Wooley (1984). Zum möglichen Konflikt zwischen Geld- und Fiskalpolitik in der EWU: Kenen (1995: Kapitel 4), Gros/Thygesen (1992: Kapitel 8).

- Bade, Robin/Michael Parkin, 1982: *Central Bank Laws and Monetary Policy*. Unveröffentlichtes Manuskript. London, Canada: University of Western Ontario, Department of Economics.
- Baglioni, Guido/Colin Crouch (Hg.), 1990: *European Industrial Relations: The Challenge of Flexibility*. London: Sage.
- Barro, Robert/David Gordon, 1983: Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. In: *Journal of Monetary Economics* 12, 102–122.
- Bean, R. (Hg.), 1989: *International Labour Statistics: A Handbook, Guide, and Recent Trends*. London: Routledge.
- Beck, Nathaniel, 1982: Presidential Influence on the Federal Reserve in the 1970s. In: *American Journal of Political Science* 26, 415–445.
- , 1991: Comparing Dynamic Specifications: The Case of Presidential Approval. In: *Political Analysis* 3, 51–89.
- Beck, Nathaniel/Jonathan Katz, 1995: What to Do (and Not to Do) with Time-Series-Cross-Section Data in Comparative Politics. In: *American Political Science Review* 89(3), 634–647.
- , 1996: Nuisance Versus Substance: Specifying and Estimating Time-Series-Cross-Section Models. In: *Political Analysis* 6, 1–36.
- Beck, Nathaniel, et al., 1993: Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance: A Corrigendum. In: *American Political Science Review* 87(4), 945–948.
- Berghahn, Volker/Detlev Karsten, 1987: *Industrial Relations in West Germany*. Oxford: Berg.
- Bleaney, Michael, 1996: Central Bank Independence, Wage-Bargaining Structure, and Macroeconomic Performance in OECD Countries. In: *Oxford Economic Papers* 48, 20–38.
- Bruno, Michael/Jeffrey Sachs, 1985: *Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calmfors, Lars, 1993: *Centralization of Wage Bargaining and Economic Performance – a Survey*. Seminar Paper 536. Stockholm: Institute for International Economic Studies.
- Calmfors, Lars/John Driffill, 1988: Centralization of Wage Bargaining. In: *Economic Policy* 6, 13–61.
- Cameron, David, 1984: Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: John H. Goldthorpe (Hg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. New York: Oxford University Press, 143–178.
- Clark, William Roberts/Sandra Lynn Lomas/Kevin L. Parker, 1995: *International and Domestic Constraints on Political Business Cycles in OECD Economies*. Unpublished manuscript. Atlanta, GA: Georgia Institute of Technology.
- Committee for the Study of Economic and Monetary Union, 1989: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. Brussels: European Community.
- Crouch, Colin, 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon.
- Cukierman, Alex, 1992: *Central Bank Strategy, Credibility and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge: MIT Press.
- de la Dehesa, Guillermo, et al. (Hg.), 1993: *The Monetary Future of Europe*. London: Centre for Economic Policy Research.
- Eichengreen, Barry, 1990: One Money for Europe? Lessons from the U.S. Currency and Customs Union. In: *Economic Policy* 10, 117–187.
- , 1992: *Should the Maastricht Treaty Be Saved?* Princeton Studies in International Finance 74. Princeton: Princeton University, Department of Economics.

- Eichengreen, Barry, 1994: *International Monetary Arrangements for the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings.
- Eichengreen, Barry/Fabio Ghironi, 1997: *European Monetary Unification and International Monetary Cooperation*. Center for International and Development Economics Research Paper C97-091. Berkeley: University of California, Center for International and Development Economics Research.
- Eichengreen, Barry/Jeffrey Frieden (Hg.), 1997: *The Political Economy of European Integration*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Eijffinger, Sylvester C.W./Jakob de Haan, 1996: *The Political Economy of Central Bank Independence*. Special Papers in International Economics 19. Princeton: Princeton University, Department of Economics, International Finance Section.
- European Commission, 1990: One Market, One Money. In: *European Economy* 44, 63–178.
- Ferner, Anthony/Richard Hyman (Hg.), 1992: *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.
- Flanagan, Robert J./David W. Soskice/Lloyd Ulman, 1983: *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Franzese, Robert J., Jr., 1994: *Central Bank Independence, Sectoral Interest and the Wage Bargain*. Harvard Center for European Studies Working Paper 56. Cambridge, MA: Harvard University.
- , 1996. *The Political Economy of Over-Commitment: A Comparative Study of Democratic Management of the Keynesian Welfare State*. Ph.D. dissertation. Cambridge, MA: Harvard University, ch. 4.
- Fratianni, Michele/Jürgen von Hagen, 1992: *The European Monetary System and the European Monetary Union*. Boulder: Westview Press, 341–392.
- Fratianni, Michele/Jürgen von Hagen/Christopher Waller, 1992: *The Maastricht Way to EMU*. Princeton Essays in International Finance 187. Princeton, NJ: Princeton University.
- Garrett, Geoffrey/Christopher Way, 1995a: *Labor Market Institutions and the Economic Consequences of Central Bank Independence*. Konferenzbeitrag. American Political Science Association Conference, Chicago, 31. August – 3. September 1995.
- , 1995b: *The Rise of the Public-Sector Unions and the Decline of Corporatism*. Konferenzbeitrag. Midwest Political Science Association Conference, Chicago, 18.–20. April 1995.
- George, Michael, 1992: *Euro-corporatism After 1992*. Konferenzbeitrag. American Political Science Association Conference, Chicago, 29. August – 1. September 1992.
- Golden, Miriam, 1993: The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance. In: *American Political Science Review* 87, 439–454.
- Golden, Miriam/Michael Wallerstein/Peter Lange, 1996: Postwar Trade-Union Organization and Industrial Relations in Twelve Countries. In: Herbert Kitschelt et al. (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 194–230.
- Goodhart, Charles A.E., 1995: The Political Economy of Monetary Union. In: Peter B. Kenen (Hg.), *Understanding Interdependence*. Princeton: Princeton University Press, 448–506.
- Goodman, John, 1992: *Monetary Sovereignty: The Politics of Central Banking in Western Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grilli, Vittorio/Donato Masciandaro/Guido Tabellini, 1991: Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Countries. In: *Economic Policy* 13, 341–392.

- Gros, Daniel, 1996: *Towards Economic and Monetary Union: Problems and Prospects*. Brussels: Center for European Policy Studies.
- Gros, Daniel/Neils Thygesen, 1992: *European Monetary Integration*. New York: St. Martin's.
- Hall, Peter A., 1986: *Governing the Economy*. New York: Oxford University Press.
- , 1994: Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe. In: *German Politics and Society* 31, 1–23.
- Havrilesky, Thomas/James Granato, 1993: Determinants of Inflationary Performance: Corporatist Structures Vs. Central Bank Autonomy. In: *Public Choice* 76, 249–261.
- Hibbs, Douglas, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy. In: *American Political Science Review* 71, 1467–1487.
- Hirsch, Fred/John Goldthorpe (Hg.), 1978: *The Political Economy of Inflation*. London: Martin Robertson.
- Iversen, Torben, 1994: *Wage Bargaining, Monetary Regimes and Economic Performance in Organized Market Economies: Theory and Evidence*. Harvard Center for European Studies Working Paper 59. Cambridge, MA: Harvard University.
- , 1996: *The Real Effects of Money*. Unpublished manuscript. Cambridge, MA: Harvard University.
- Katzenstein, Peter, 1987: *Policy and Politics in West Germany*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kenen, Peter B., 1995: *Economic and Monetary Union in Europe*. New York: Cambridge University Press.
- Krugman, Paul, 1989: *Exchange-Rate Instability*. Cambridge: MIT Press.
- Kydland, Finn/Edward Prescott, 1977: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. In: *Journal of Political Economy* 85, 473–486.
- Lange, Peter, 1993: Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It? In: *Politics and Society* 21(1), 5–36.
- Lange, Peter/Geoffrey Garrett, 1985: The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974–1980. In: *Journal of Politics* 47, 792–827.
- Lane, Jan-Eric/David McKay/Kenneth Newton, 1991: *Political Data Handbook: OECD Countries*. New York: Oxford UP.
- Layard, Richard/Stephen Nickell/Richard Jackman, 1991: *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Jonah, 1993: *Tocqueville's Revenge: Dilemmas of Institutional Reform in Postwar France*. Ph.D. dissertation. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hg.), 1995: *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Lindberg, Leon/Charles Maier (Hg.), 1985: *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington, D.C.: Brookings.
- Locke, Richard M./Wade Jacoby, 1995: *The Dilemmas of Diffusion: Institutional Transfer and the Remaking of Vocational Training Practices in Eastern Germany*. Unpublished manuscript. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Lohmann, Susanne, 1992: Optimal Commitment in Monetary Policy. In: *American Economic Review* 82, 273–286.

- Lohmann, Susanne, 1994: *Federalism and Central Bank Autonomy: The Politics of German Monetary Policy, 1957–1992*. Unpublished manuscript. University of California at Los Angeles.
- Markovits, Andrei S., 1986: *The Politics of the West German Trade Unions*. New York: Cambridge University Press.
- Mayer, Thomas (Hg.), 1990: *The Political Economy of American Monetary Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Milgrom, Paul/John Roberts, 1992: *Economics, Organization and Management*. New York: Prentice-Hall.
- Nordhaus, William, 1975: The Political Business Cycle. In: *Review of Economic Studies* 42, 169–190.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1982: *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Persson, Torsten/Guido Tabellini (Hg.), 1994: *Monetary and Fiscal Policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Regini, Marino, 1984: The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain. In: John H. Goldthorpe (Hg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Rogoff, Kenneth, 1985: The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. In: *Quarterly Journal of Economics* 11, 1169–1190.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Game Theoretical Interpretations of Inflation and Unemployment in Western Europe. In: *Journal of Public Policy* 7(1), 227–257.
- , 1991: *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Silvia, Stephen J., 1994: *A House Divided: German Employers' Associations After Unification*. Seminarbeitrag. Industrial Relations Seminar, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 25. Oktober 1994.
- Smith, Mark, 1995: *Time-Serial Designs and Cross-Sectional Designs: Uncovering the Structural Logic of Pooled Analyses*. Konferenzbeitrag. American Political Science Association Conference, Chicago, 31. August – 3. September 1995.
- Soskice, David, 1990: Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries. In: *Oxford Review of Economic Policy* 6(4), 36–61.
- , 1991: The Institutional Infrastructure for International Competitiveness: A Comparative Analysis of the UK and Germany. In: Anthony B. Atkinson/Renato Brunetta (Hg.), *The Economics of the New Europe*. London: Macmillan.
- , 1999: *The Future Political Economy of EMU: Rethinking the Effects of Monetary Integration on Europe*. WZB-Discussion Paper FS I 99-302. Berlin: WZB.
- Streeck, Wolfgang, 1984a: *Industrial Relations in West Germany*. London: Heinemann.
- , 1984b: Pay Restraint Without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Ronald Dore/Robert Boyer/Zoe Marn (Hg.), *The Return of Incomes Policy*. London: Pinter, 118–140.
- , 1995: From Market-Making to State-Building: Reflections on the Political Economy of European Social Policy. In: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.), *European Social Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 389–431.

- Streeck, Wolfgang/Philippe Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism. In: *Politics and Society* 19(2), 133–164.
- Swank, Duane, 1989: *Partisan Policy: Political Parties, Economic Interest Representation, and Fiscal Policies in the Capitalist Democracies, 1970–1985*. Unpublished manuscript. Milwaukee, WI: Marquette University.
- Swenson, Peter, 1989: *Fair Shares*. Ithaca: Cornell University Press.
- Thelen, Kathleen, 1991: *Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany*. Ithaca: Cornell University Press.
- , 1992: Union Structure and Strategic Choice: The Politics of Flexibility in the German Metalworking Industries. In: Miriam Golden/Jonas Pontusson (Hg.), *Union Politics in Comparative Perspective*. Ithaca: Cornell University Press.
- , 1994: Beyond Corporatism: Toward a New Framework for the Study of Labor in Advanced Capitalism. In: *Comparative Politics* 27, 107–124.
- Tsebelis, George, 1990: *Nested Games*. Berkeley: University of California Press.
- Traxler, Franz, 1994: Collective Bargaining: Levels and Coverage. In: OECD (Hg.), *Employment Outlook 1994*. Paris: OECD, 167–194.
- Visser, Jelle, 1992: *Trade Union Membership Data Base*. Amsterdam: University of Amsterdam, Department of Sociology.
- Webber, Douglas, 1994: The End of Solidarity: The German Solidarity Pact. In: *West European Politics* 17, 1–27.
- Woldendorp, Jaap/Hans Keman/Ian Budge, 1993: Party Government in 20 Democracies. *European Journal of Political Research* 24(1) (Special Issue »Political Data 1945–1990«).
- Wood, Adrian, 1994: *North-South Trade, Employment and Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- Wooley, John, 1984: *Monetary Politics: The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy*. New York: Cambridge University Press.

Anhang

Die folgende Tabelle enthält alle Daten, die zur Replikation der auf Nachkriegsdurchschnitten basierenden statistischen Analysen erforderlich sind. Die Datenanalyse wurde mit Econometric Views 2.0, Stata 5.0 und Gauss-386i v. 3.01 durchgeführt.

Tabelle Nachkriegsdurchschnitte, 1955–1990, 18 OECD-Länder

Land	MI	ALQ	π	ZBU	LK	BIP	Offen	GeSt	LKab
USA	10,17	5,76	4,41	0,75	0,00	9,43	0,11	0,24	0,00
Japan	6,34	1,97	4,42	0,41	0,75	8,49	0,20	0,32	0,00
Deutschland	6,80	3,13	3,68	0,93	0,75	8,92	0,39	0,34	0,29
Frankreich	10,79	4,16	6,63	0,43	0,25	8,91	0,29	0,18	0,17
Italien	14,19	5,58	8,62	0,37	0,25	8,72	0,30	0,34	0,18
Verein. Königr.	12,25	4,88	7,37	0,42	0,00	8,95	0,37	0,43	0,33
Kanada	11,49	6,43	5,06	0,61	0,00	9,25	0,39	0,30	0,00
Österreich	6,57	2,18	4,39	0,65	1,00	8,71	0,46	0,55	0,65
Belgien	9,94	5,48	4,46	0,41	0,50	8,88	0,95	0,48	0,24
Dänemark	11,51	4,85	6,65	0,53	0,75	8,94	0,52	0,67	0,64
Finnland	10,75	3,10	7,66	0,49	0,75	8,78	0,43	0,54	0,39
Irland	16,10	8,10	8,00	0,46	0,00	8,38	0,79	0,51	0,09
Niederlande	9,05	4,27	4,78	0,56	0,50	8,91	0,93	0,34	0,16
Norwegen	8,00	2,23	5,76	0,23	1,00	8,96	0,54	0,55	0,72
Schweden	8,46	1,73	6,73	0,30	1,00	9,03	0,45	0,73	0,85
Schweiz	5,00	0,89	4,11	0,84	0,75	9,32	0,53	0,32	0,23
Australien	10,56	3,95	6,61	0,47	0,25	9,10	0,28	0,46	0,22
Neuseeland	9,22	1,34	7,88	0,14	0,25	8,97	0,43	0,58	0,27
Arithmetisches Mittel	9,96	4,01	5,96	0,50	0,49	9,15	0,46	0,44	0,31
Standardabweichung	2,88	2,04	1,58	0,20	0,37	0,20	0,23	0,15	0,24
Maximum	16,50	8,46	8,62	0,93	1,00	9,51	0,95	0,73	0,83
Minimum	4,98	0,87	3,68	0,15	0,00	8,60	0,11	18,30	0,00

MI = Misery Index; ALQ = Arbeitslosenquote; π = Inflationsrate; ZBU = Zentralbankunabhängigkeit; LK = Lohnkoordination; BIP = Logarithmus des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf; Offen = wirtschaftliche Offenheit (Exporte + Importe)/BIP; GeSt = Gewerkschaftsstärke; LKab = Kabinettsanteil der Linksparteien. Quellen: siehe Fußnote 31.

Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als *work in progress*

Eine Nachbetrachtung von Peter A. Hall und Robert J. Franzese, Jr.

Als wir diesen Beitrag vor zehn Jahren schrieben, wollten wir zeigen, dass die ökonomische Wirkung institutioneller Arrangements in einer Sphäre der politischen Ökonomie oft von der Beschaffenheit institutioneller Arrangements in anderen Sphären der politischen Ökonomie abhängt. Sollen die Wirkungen vorgeschlagener institutioneller Reformen beispielsweise der Arbeits- oder Kapitalmärkte abgeschätzt werden, müssen solche Interaktionseffekte in Rechnung gestellt werden. Andernfalls werden valide Prognosen nicht möglich sein. Die Analyse solcher Interaktionseffekte betrachten wir weiterhin als einen der entscheidenden Beiträge politökonomischer Forschung.

In Bezug auf die Europäische Währungsunion lautete unser Argument, dass die Schaffung einer von politischen Einflüssen weitgehend unabhängigen Zentralbank in den betroffenen Mitgliedstaaten unterschiedliche Wirkungen hervorrufen und dass diese Wirkungen entlang der institutionellen Arrangements der politischen Ökonomien der jeweiligen Länder variieren würden. Das widersprach der allgemeinen Auffassung, dass alle in gleichem Maße von jedem Schritt zunehmender Unabhängigkeit der Geldpolitik profitieren würden, der mit dem Übergang von den nationalen Notenbanken zur Europäischen Zentralbank einherging. Wir argumentierten, dass die Delegation der Geldpolitik an die Europäische Zentralbank nicht nur Effekte auf die europäischen Ökonomien haben würde, weil sie den geldpolitischen *Signal*-Sender und möglicherweise auch seine Glaubwürdigkeit veränderte. Sie würde auch Effekte haben, weil sie die Empfänger der Signale von den jeweiligen nationalen Ökonomien auf die Ebene einer europäischen politischen Ökonomie verschob. Denn sofern diese Verschiebung die Koordinationskapazität der Partner in Lohn- und Preisverhandlungen veränderte, die auf das geldpolitische *signaling* reagieren, veränderte es die Bedingungen der strategischen Interaktion, um die es uns ging.¹

1 Erste, vorläufige Abschätzungen der Effekte finden sich bei Franzese (2004). Er berücksichtigt Daten von elf Teilnehmerstaaten in den ersten drei Jahren nach Gründung der EWU (1999–2002) und nimmt eine europaweite Koordination der lohnpolitischen Aushandlungspartner von 0,25 auf der von 0 bis 1 reichenden Hall/Franzese-Koordinationskala und einen Grad

Unsere empirischen Daten stammten aus einem Zeitraum, der von relativ hohen Inflationsraten und relativ niedrigen Arbeitslosenquoten geprägt war. Deshalb haben wir die Analyse auf ein zentrales wirtschaftliches Dilemma dieses Zeitraums fokussiert, nämlich auf das Ausmaß, in dem das Bemühen der Zentralbanken, die Inflation einzudämmen, Arbeitslosigkeit generiert. Dieses Ausmaß variiert entlang der Form der Organisation der Lohnverhandlungen. Wie wir gegen Ende unseres Beitrags aber angemerkt haben, wurde die EWU in einer Zeit hoher Arbeitslosigkeit gegründet. Das schwächt die Verhandlungsmacht der jeweils stärksten Gewerkschaftsorganisationen und verändert damit die Interaktionen. Obwohl also die Organisationsformen der Arbeitsbeziehungen die Wirkungen der EWU auf die beteiligten Länder in der Tat beeinflusste, waren die tatsächlichen Interaktionseffekte manchmal andere als die von uns beschriebenen.

Zunächst: Eine unabhängige Zentralbank kann die Inflation nicht nur über die Kontrolle des Geldangebots eindämmen, sondern auch über die Beeinflussung der von den nationalen Regierungen durchgeführten Fiskalpolitiken. Wie wir angemerkt hatten, erlaubten die Drohungen der Bundesbank, auf eine übermäßig expansive Fiskalpolitik mit Zinserhöhungen zu reagieren, in der Bundesrepublik Deutschland eine Inflationsbekämpfung, die relativ niedrige Kosten in Form von Arbeitslosigkeit nach sich zog. Vermeidet die Regierung in Reaktion auf die Drohungen der Zentralbank eine expansive Fiskalpolitik, besteht für die Zentralbank kein Anlass mehr, einen abstrafenden Zinssatz zu setzen und damit dämpfend auf die Konjunktur einzuwirken.

Allerdings, so haben wir im Hinblick auf die Lohnpolitik herausgestellt, funktioniert ein solcher *Signaling*-Mechanismus am besten, wenn die Zentralbank mit einem einzelnen Interaktionspartner – im Fall der Fiskalpolitik: einer Regierung – zusammenwirkt. Die neu geschaffene Europäische Zentralbank sah sich aber einer Vielzahl nationaler Regierungen gegenüber. Es war ihr nicht möglich, einige von ihnen für eine übermäßig expansive Fiskalpolitik abzustrafen, ohne damit gleichzeitig auch alle anderen zu bestrafen. Somit wussten vor allem kleine Länder, dass sie fiskalische Expansion betreiben konnten, ohne Vergeltungsmaßnahmen befürchten zu müssen. Im Hinblick auf die fiskalische Zurückhaltung anderer konnten sie im Prinzip trittbrettfahren. Die Sorge, dass sie sich tatsächlich so verhalten könnten, begünstigte die Entstehung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Aber er schrieb lediglich lockere Ziele fest, und viele Mitgliedsländer konnten sie zeitweise umgehen. Deshalb war die Europäische

an Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank von 1.0 auf der geldpolitischen Unabhängigkeitsskala an. Er kommt zu dem Ergebnis, dass »those Euro members who bought more credible conservatism by delegating to the ECB paid some real [growth] cost, and greater real cost the higher their domestic bargaining coordination had been that this delegation swapped for the European level« (ebd.: 30).

Zentralbank bei der Eindämmung von fiskalischer Expansion und Inflation in Teilen der Union weniger erfolgreich als die Bundesbank.

Diese Unterschiede wurden durch die divergierenden Formen der Lohnaushandlung zusätzlich verstärkt. Die EWU-Mitgliedsländer mit weit entwickelten Mechanismen der Lohnkoordination, so beispielsweise Deutschland, die Niederlande und Belgien, waren fähig, das Lohnwachstum unter Kontrolle zu halten – und die Einführung einer gemeinsamen Währung gab ihnen zusätzliche Gründe, daran auch festzuhalten, konnte doch die Abwertung der nationalen Währung nicht mehr eingesetzt werden, um die Wirkungen hoher Lohnabschlüsse auf die Wettbewerbsposition der Exportgüter abzufedern. Wo aber die Gewerkschaften vergleichsweise mächtig waren und die Lohnpolitik vergleichsweise unkoordiniert, gingen expansive Fiskalpolitiken und regionale Konjunkturaufschwünge mit höheren Inflationsraten einher.

Im Ergebnis blieb trotz der gemeinsamen Geldpolitik der Europäischen Zentralbank eine beachtliche Varianz der Inflationsraten zwischen den Teilnehmerländern der EWU bestehen. Folglich ergaben sich Diskrepanzen zwischen dem von der EZB gesetzten nominalen Zinssatz und den in den jeweiligen Ländern präsenten realen Zinsniveau. Dieser Effekt wirkte zum Nachteil von Ländern wie Deutschland, in denen die nationalen Inflationsraten niedrig und die realen Zinssätze hoch waren. In solchen Konstellationen wirkte die Geldpolitik der EZB kontraktiver als in den Teilnehmerstaaten mit höheren Inflationsraten wie beispielsweise Irland und Griechenland (Enderlein in diesem Band).

Soskice (2006) hat darauf hingewiesen, dass solche Effekte durch andere Merkmale politischer Ökonomien weiter verstärkt werden. Mit einer Analyse, die sich am »Spielarten-des-Kapitalismus«-Konzept orientiert, zeigt Soskice auf, dass die Sparquote systematisch zwischen koordinierten und liberalen Marktökonomien variiert. Während die Beschäftigten in ersteren typischerweise in ein hohes Maß an industriespezifischen Fertigkeiten investieren, streben die Beschäftigten in zweiteren für gewöhnlich nach breit angelegten Fertigkeiten. Verlieren sie ihre Arbeitsplätze, ist es für Beschäftigte mit industriespezifischen Fertigkeiten schwerer, neue Stellen zu finden, die ihrem Ausbildungsniveau entsprechen. Unter schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen neigen Beschäftigte in koordinierten Ökonomien deshalb zu einer Spartätigkeit, die die Sparquoten liberaler Marktökonomien übersteigt. Dies wiederum schlägt sich auf die aggregierte Nachfrage nieder und erschwert die Erholung von Krisen unter Einhaltung der vom Stabilitäts- und Wachstumspakt gesetzten Grenzen.

Kurz: Die wirtschaftlichen Wirkungen des Übergangs zur EWU hingen von den Beschaffenheiten der nationalen politischen Ökonomien ab. Vom Eintritt in die EWU haben manche mehr profitiert als andere. Die Erwartungen derer, die betonten, Deutschland habe ohnehin bereits eine Bundesbank gehabt, die der

neuen EZB ähnlich war, haben sich nicht erfüllt: Für Deutschland erwies sich der Übergang als besonders schwierig. Obwohl unser Beitrag einen Zeitraum mit Inflationsproblemen analysierte, haben sich im darauf folgenden Zeitraum mit vergleichsweise niedrigen Wachstums- und Inflationsraten analoge Probleme entwickelt. Angesichts hoher Realzinsen und einer ausgeprägten Sparneigung der Beschäftigten sah sich die deutsche Regierung außerstande, die von Arbeitslosigkeit geplagte Wirtschaft mit hinreichend expansiven Maßnahmen anzukurbeln. Sie musste einen schwierigeren Weg aus der Rezession finden: Einen, der auf Exportsteigerungen statt auf Steigerungen der inländischen Nachfrage, auf Steigerungen der Arbeitsproduktivität bei gleichzeitiger Reallohnzurückhaltung setzte.

Unsere politökonomische Perspektive unterscheidet sich in einem weiteren wichtigen Punkt von Ansätzen des ökonomischen Mainstreams, die den Analysen der Zentralbankunabhängigkeit häufig zugrunde liegen. Der wirtschaftswissenschaftliche Mainstream neigt dazu, nationale Unterschiede in der Organisation politischer Ökonomien als Anomalien zu behandeln, als Abweichungen von optimalen Praktiken, die in dem Maße erodieren sollten, in dem die Offenheit und Wettbewerbsintensität internationaler Märkte zunimmt, und die unter zunehmendem Effizienzdruck gänzlich verschwinden werden. Die Mainstream-Perspektive hatte für die Analyse der EWU in der Tat Vorzüge: Sie lenkte den Blick darauf, dass der Übergang zur EWU »strukturelle Anpassungen« in den Mitgliedsländern in Gang setzen würde. Da die nationale Geldpolitik zur Abfederung asymmetrischer Schocks nicht mehr genutzt werden konnte, wurden Reformen der Arbeitsmarktregulierung erwartet – Reformen, die den Marktprozess befähigen sollten, die entsprechenden Anpassungsleistungen zu vollbringen. Und tatsächlich gingen von der EWU Anstöße in diese Richtung aus (vgl. dazu auch Enderlein in diesem Band).

Indes erklärt die politökonomische Perspektive, warum diese Entwicklung weniger rasant und monolithisch verlief, als auf Grundlage der Mainstream-Perspektive zu erwarten wäre. Nicht nur politischer Widerstand determiniert die Geschwindigkeit von Reformen, auch wenn dies ein wichtiger Faktor sein kann. Problemstellungen, die in manchen Ländern durch marktgetriebene Anpassungsprozesse bearbeitet werden, werden in anderen Ländern durch Formen strategischer Koordination bewältigt, die Aushandlungsprozesse zwischen Firmen und Produzentengruppen einschließen. Ein Punkt unseres Beitrags war, dass solche Arten strategischer Koordination Effizienzen bereitstellen können, die sich von denen der Marktkoordination unterscheiden. Effizienzdruck auf moderne Ökonomien muss deshalb nicht unbedingt in Abkehr von strategischer Koordination resultieren. Stattdessen kann er auch die Akteure anhalten, die Effizienz strategischer Koordination zu erhöhen. Das geschah in mehreren der nordeuropäischen Ökonomien.

Angesichts der Herausforderungen der EWU wäre es für Deutschland nicht zweckmäßig, auf die Schwächung seiner mächtigen Gewerkschaftsbewegung hinzuwirken und Arbeitsbeziehungen nach US-amerikanischem Vorbild anzustreben. Deutschland musste nach Wegen verbesserter Koordination zwischen Arbeitgebern, Betriebsräten und Gewerkschaften suchen, wollte es die Probleme der Wiedervereinigung bewältigen und Beschäftigungsaufbau im Kontext der EWU erreichen. Das resultierte in einer gewissen Lockerung bundesweiter Koordination und der Ermöglichung größerer Flexibilität bei Arbeitsorganisation und Lohnfindung, ohne damit aber die durch die Organisation der Produzentengruppen ermöglichte Fähigkeit zur strategischen Koordination gänzlich zu unterminieren (Martin/Thelen 2007). Ähnliches kann von anderen Ländern gesagt werden. Die strukturellen Anpassungen an die EWU haben unterschiedliche Formen. Wie wir im Jahr 1998 herausstellten, war die EWU nur »the first step in a more extensive process of institution building«, der in unterschiedlichen Spielarten des Kapitalismus unterschiedliche Formen annimmt.

Dieser Prozess der Institutionenbildung verlief nur selten reibungslos. Einerseits beinhaltet er Experimente mit unterschiedlichen Reformen, bis ein Weg gefunden wird, der funktioniert. Andererseits handelt es sich aber auch um einen eminent politischen Prozess, der besonders dann Widerstand hervorruft, wenn er Beschäftigtengruppen Verluste auferlegt. Gleichwohl haben die politischen Ökonomien mit unterschiedlichen institutionellen Strukturen Wege zur Anpassung an die Währungsunion gefunden.

Im Lauf dieses Prozesses haben sich auch die vorherrschenden Ansichten über die Vorteilhaftigkeit von Währungsunion und Zentralbankunabhängigkeit verändert. Als wir unseren Beitrag im Jahr 1998 schrieben, war der Mainstream zu beidem in hohem Maße optimistisch. Die Zentralbankunabhängigkeit galt als grundsätzlich vorteilhaft und wurde von den meisten europäischen Ländern adaptiert. In den nachfolgenden Jahren wurde aber deutlich, dass die von der Zentralbank eingenommene geldpolitische Haltung mindestens ebenso wichtig ist wie ihr Grad an Unabhängigkeit von der Politik. Die Aufmerksamkeit richtete sich nunmehr auf die Unterschiede zwischen einer Zentralbank wie der American Federal Reserve Bank, die vergleichsweise responsiv auf Beschäftigungsprobleme reagiert, und der EZB, die ihre Aufmerksamkeit mehr oder weniger ausschließlich auf das Inflationsproblem richtet. Nunmehr wird mitunter argumentiert, die geldpolitische Haltung der EZB würde dem Wachstumsproblem gerechter, würden strukturelle Regeln sie zu einem Dialog auf gleicher Augenhöhe mit einer politischen Vertretung der Mitgliedstaaten anhalten und sie damit responsiver für politische Beschäftigungsbelange machen.

Ganz ähnlich erscheinen auch die Vorteile der Währungsunion selbst heute weniger eindeutig, als man in den Neunzigerjahren dachte. Wir glauben weiter-

hin, dass die wirtschaftlichen und politischen Vorteile der Währungsunion beträchtlich sind. Wir beobachten aber auch, dass die Länder, die sich gegen einen Beitritt zur EWU entschieden haben, weiterhin auf hohem Niveau wirtschaftlich leistungsfähig sind. Großbritannien und Schweden sind beachtenswerte Beispiele. Beide Länder haben ihre Fähigkeit zur Kontrolle der nationalen Geldpolitik in Zeiten drohender Abschwünge für eine makroökonomische Politik genutzt, die expansiver war als jene, die die EWU-Mitglieder durchführen konnten. Und beide Länder generierten höhere Wachstumsraten und Beschäftigungsquoten, als viele für möglich gehalten hätten. Wie die Leser unseres Beitrags verstehen werden, würden wir aber argumentieren, dass deren Erfolge nicht nur auf ihrer geldpolitischen Unabhängigkeit beruhen, sondern auch auf der Ausgestaltung der Lohnkoordination sowie der weiteren politökonomischen institutionellen Konfiguration. Großbritannien ist eine liberale Marktökonomie mit einer vergleichsweise schwachen Gewerkschaftsbewegung, Schweden hat eine machtvolle Gewerkschaftsbewegung, bewahrt sich dabei aber eine erhebliche Fähigkeit zu strategischer Lohnkoordination. Ungewiss bleibt, ob Länder ohne äquivalente Instrumente zur Eindämmung von Lohnexpansion ebenso von geldpolitischer Unabhängigkeit profitieren können (Iversen 1999).

Alles in allem, mit den Erfahrungen von fast einer Dekade, betrachten wir die EWU als *work in progress*. Als Bollwerk gegen Inflation war die Währungsunion ein Erfolg. Im Hinblick auf die Beschäftigung ist ihre Bilanz bestenfalls gemischt. An beiden Fronten aber waren ihre Wirkungen über die Strukturen der nationalen politischen Ökonomien vermittelt, und die Prozesse institutioneller Anpassung, die sie in Gang gesetzt hat, zählen zu den faszinierendsten Entwicklungen im gegenwärtigen Europa.

Übersetzt aus dem Englischen von Martin Höpner

Literatur

- Franzese, Robert J., Jr., 2004: Strategic Interactions of the ECB, Wage Bargainers, and Governments. In: Robert Franzese/Peter Mooslechner/Martin Schürz (Hg.), *Institutional Conflicts and Complementarities: Monetary Policy and Wage Bargaining Institutions in EMU*. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers.
- Hall, Peter A./David Soskice (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Iversen, Torben, 1999: *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Industrial Democracies*. New York: Cambridge University Press.

-
- Martin, Cathie Jo/Kathleen Thelen, 2007: *Varieties of Coordination and Trajectories of Change: Social Policy and Economic Adjustment in Coordinated Market Economies*. Konferenzbeitrag. Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IL, 30. August – 2. September 2007.
- Soskice, David, 2006: Macroeconomics and Varieties of Capitalism. In: Bob Hancké/Martin Rhodes/Mark Thatcher (Hg.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Complementarities and Contradiction in the European Economy*. Oxford: Oxford University Press: 89–121.

Wandel durch den Euro: Wie die Währungsunion die nationale Fiskal- und Lohnpolitik verändert

Henrik Enderlein

1 Einleitung

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht die Frage, wie sich nationale wirtschaftspolitische Institutionen als Reaktion auf den Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) verändern. Diese Frage ist in der Literatur nicht neu. Vor allem vor Beginn der Währungsunion haben sich mehrere Autoren mit den institutionellen Auswirkungen des Aufeinandertreffens einer zentralisierten Geldpolitik und dezentralisierten Finanz- und Lohnfindungssystemen auseinandergesetzt (zum Beispiel Hall/Franzese 1998 in diesem Band; Iversen 1998a, 1999; Soskice/Iversen 1998). Obwohl aus diesem Forschungsstrang wichtige Schlussfolgerungen für das langfristige Zusammenspiel der genannten wirtschaftspolitischen Institutionen hervorgingen, blieb ein zentraler Aspekt letztlich außen vor, nämlich das Problem der kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen auf die nationalen Konjunkturzyklen. In diesem Kapitel argumentiere ich, dass die für die Teilnehmerstaaten der Währungsunion relevanten Veränderungen in der Wirtschaftspolitik nicht nur aus einem veränderten *langfristigen* Zusammenspiel der Finanz- und Lohnpolitik mit der Europäischen Zentralbank (EZB) resultieren, sondern sich vor allem in *zyklischen* Abweichungen der nationalen Wachstums- und Inflationseffekte niederschlagen.

Dieser Argumentation liegt folgende ökonomische Logik zugrunde. Da die EZB ihre Zinsentscheidungen nicht von den wirtschaftlichen Entwicklungen der einzelnen Mitgliedsländer abhängig macht, sondern den Euroraum als aggregierte Gesamtgröße behandelt, kann die Geldpolitik für die einzelnen Länder zeitweilig zu restriktiv oder auch zu lax ausfallen. Dies tritt dann ein, wenn die beiden für die Geldpolitik zentralen Einflussfaktoren (vgl. Taylor 1993), nämlich die »Produktionslücke« (also die Differenz zwischen dem Trendwachstum und dem tatsächlichen Wachstum, auf Englisch *output gap*) und die Inflationsrate in einem Euro-Mitgliedsland deutlich von den jeweiligen Durchschnittswerten im Euroraum abweichen. Ein Beispiel: Man stelle sich vor, dass die Währungsunion nur aus zwei gleich großen Ländern bestünde und im Land A Inflationsrate und Wachstum jeweils 5 Prozent betrügen, in Land B aber nur jeweils 0 Prozent. Die

Wachstums- und Inflationsdurchschnittswerte dieser Währungsunion wären dann jeweils 2,5 Prozent und die Zentralbank würde ihre Geldpolitik daran ausrichten. Die Konsequenz für beide Länder wäre eine unangemessene Geldpolitik: zu lax für Land A und zu restriktiv für Land B, insbesondere wenn das Realzinsniveau betrachtet wird (also die Differenz zwischen dem Nominalzinssatz und der erwarteten Inflation).

Ein zu niedriges oder negatives Realzinsniveau schlägt sich in positiven Wirtschaftszyklen nieder und erhöht die Opportunitätskosten des nicht in Realgüter investierten Kapitals. Bei negativen Realzinsen können Kreditaufnahmen sogar zu direkten Gewinnen führen, wenn das geliehene Kapital in Realgüter investiert wird, deren Preis ansteigt. Die Folge einer solchen Konstellation ist der Trend zu erhöhtem Verbrauch und erhöhten Realinvestitionen, die das Wachstum über das Produktionspotenzial hinaus beschleunigen und inflationär wirken. In der EWWU hat diese Entwicklung einen fast paradoxen Effekt: Durch die steigenden Inflationsraten sinkt das Realzinsniveau sogar noch weiter. Dieser Zyklus kann sich über rein monetäre Phänomene nicht selbst korrigieren. Ganz im Gegenteil kann die Geldpolitik die Divergenzen sogar noch vergrößern. Im Beispiel würden Inflation und Wachstum im Land A aufgrund der zu laxen Geldpolitik weiter steigen, während sie in Land B weiter fallen würden.

Diese Dynamik wird erst dann abgebremst, wenn Preissteigerungen im Binnengebiet des betroffenen Landes die Exportgüter so weit verteuert haben, dass die Außennachfrage nach Exportgütern rapide nachlässt und die Konjunktur einen schlagartigen Stillstand erreicht. Eine zweite Möglichkeit ist, dass die weiterhin im nationalen Raum verbliebenen wirtschaftspolitischen Institutionen in der Finanz- und Lohnpolitik so eingesetzt werden, dass die prozyklischen Effekte der Geldpolitik korrigiert werden. Dieser Thematik widmet sich das vorliegende Kapitel. Ich weise nach, dass die Problemlage sich selbst verstärkender prozyklischer Effekte den Mitgliedsländern bewusst war und sie sich durch eine Umstellung der eigenen wirtschaftspolitischen Institutionen im Vorfeld des Beitritts zum Euroraum darauf vorbereiteten.

Diese These widerspricht der klassischen Herangehensweise vieler Untersuchungen, die vor dem Beginn der Währungsunion davon ausgegangen waren, dass zyklische Gefälle im Euroraum durch die realen Wechselkurse ausgeglichen werden könnten und deshalb von wenig Relevanz für die Wirtschaftspolitik sein würden (zum Beispiel Frankel/Rose 1998). Länder mit hoher Inflation würden mittelfristig an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, die Exportnachfrage würde zurückgehen, während immer mehr Güter importiert würden. Dadurch würde die Binnenkonjunktur mittelfristig abkühlen und auch die Inflationsrate wieder zurückgehen. Ein symmetrisch umgekehrtes Szenario würde in Ländern mit geringem Wachstum und geringer Inflation eintreten. Diese Analysen stützten

sich auf die Annahme, dass nationale Preisniveaus in einem integrierten Währungsraum aufgrund der hohen Mobilität von Waren und Dienstleistungen im Binnenmarkt konvergieren würden – und dass damit also auch ein einheitliches Realzinsniveau entstehen würde. Dabei wurde jedoch übersehen, dass ein Großteil der Binnenproduktion in Mitgliedsländern des Euroraums weiterhin von der im nationalen Raum verankerten Produktion ausgeht (*spatially fixed factors*, vgl. Maclennan et al. 1998) und die Anpassungen über den realen Wechselkurs dementsprechend ungleich länger dauern als in stärker integrierten Wirtschaftsräumen (IWF 2004). Untersuchungen regionaler Schwankungen innerhalb der USA zeigen beispielsweise, dass solche Korrekturen nur sehr langsam einsetzen (nach circa drei bis vier Jahren, vgl. Arnold/Kool 2002), obwohl der US-Wirtschaftsraum weitaus homogener und flexibler ist als der europäische.

Zudem kann eine über die regionale Außennachfrage verlaufende Abkühlung gravierende Folgen für die nationale Wirtschaft mit sich bringen: Boomphasen tendieren dazu, sich in ein konjunkturelles »overshooting« auszuweiten, das die Immobilien und die anderen realen Aktiva in eine überzogene Blasenbewertung treibt, die letztlich nur über eine schlagartige Korrektur im Preisniveau und einen rapiden Einbruch im Wirtschaftswachstum behoben werden kann (die Möglichkeit einer Wechselkursabwertung besteht schließlich nicht mehr). Als Konsequenz einer solchen Entwicklung würde sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt rapide verschlechtern: Die Produktionskapazitäten müssten auf das Niveau zurückgefahren werden, das dem veränderten realen Wechselkurs entspricht – erhöhte Arbeitslosigkeit und eine Rezession wären die Folgen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht erscheint es zudem wenig plausibel, davon auszugehen, dass Regierungen das Risiko einer solchen Korrektur über den realen Wechselkurs einzugehen bereit sind. Denn der Beginn eines Überhitzungszyklus würde die Wiederwahlchancen der betroffenen Regierung zwar kurzfristig erhöhen, sich mittel- oder langfristig aber als Danaergeschenk erweisen: Ist das Trojanische Pferd der konjunkturellen Überhitzung erst einmal in der Binnenkonjunktur platziert, lässt sich der Ausbruch einer gravierenden Rezession kaum noch vermeiden – auch wenn es keine klaren Erkenntnisse darüber gibt, wie viele Jahre nach dem Beginn des Überhitzungszyklus eine Korrektur über den realen Wechselkurs einsetzt.

In diesem Kapitel argumentiere ich, dass Mitgliedsländer des Euroraums aufgrund erwarteter Destabilisierungen durch die Politik der EZB ihre wirtschaftspolitischen Institutionen anpassten, um den antizipierten Realzinseffekten begegnen zu können. Institutionelle Veränderungen sollten sich dort zeigen, wo das wirtschaftspolitische Instrumentarium des Status quo ante (also vor dem Beitritt zum Euroraum) nicht dem erwarteten Problemdruck angemessen erschien.

Abschnitt 2 des Kapitels enthält eine Beschreibung der politökonomischen Schlüsselargumente und eine Untersuchung des institutionellen Status quo ante in den Mitgliedsländern. Abschnitt 3 beschreibt die jeweils erwartete zyklische Destabilisierung, ehe Abschnitt 4 den tatsächlichen institutionellen Anpassungsprozess in zehn Mitgliedsländern des Euroraums mit den aus der Analyse abgeleiteten Erwartungen vergleicht und eine hohe Übereinstimmung findet. Der Schlussteil wendet sich einigen übergreifenden Implikationen der vorliegenden Argumentation zu, insbesondere den Lehren für bevorstehende Erweiterungsrunden der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

2 Wirtschaftspolitische Institutionen und konjunkturelle Effekte der Währungsunion

Das wahrscheinlich wichtigste Charakteristikum einer Währungsunion ist der Wegfall der Geldpolitik aus dem wirtschaftspolitischen Instrumentarium der Binnenökonomie. Da Zentralbanken in der nationalen Wirtschaftspolitik und insbesondere in der Konjunkturpolitik eine Schlüsselrolle übernehmen, die sie zum Garanten zyklischer Stabilität machen (vor allem Taylor 1993; siehe auch Enderlein 2004, dort insbesondere Kapitel 3), konfrontiert der Wegfall der Geldpolitik die beiden im nationalen Raum verbleibenden Instrumente – die Fiskal- und Lohnpolitik – mit neuen Anforderungen. Diese Anforderungen unterscheiden sich in Abhängigkeit des entstandenen Problemdrucks, denn Geld-, Finanz- und Lohnpolitik können nicht in jeder konjunkturellen Lage stabilisierend eingesetzt werden. Abhängig davon, ob es sich um negative oder positive Zyklen handelt, sind die beiden Politikinstrumente zur Konjunkturkorrektur unterschiedlich geeignet.

In einem zyklischen Boom können Regierungen und Tarifpartner durchaus an die Stelle der bisher dafür eingesetzten Geldpolitik treten und das inflationäre »overshooting« des Wirtschaftswachstums verhindern. Ein anschaulicher Vergleich vermag den Sachverhalt zu verdeutlichen: In einem Auto, das mit überhöhter Geschwindigkeit unterwegs ist, erscheint es sinnvoll, das Gaspedal zurückzunehmen und auf die Bremse zu treten. In den meisten Autos wird die Kombination beider Funktionen durch die Anordnung der Pedale fast zwangsläufig erreicht, weil derselbe Fuß sowohl Gas- als auch Bremspedal bedient. In einer Volkswirtschaft ist dies nicht der Fall. Die treibende Kraft einer konjunkturellen Überhitzung ist in der Regel die Lohnpolitik, die beste Bremse dagegen die Finanzpolitik.

Zuerst zum Antrieb. Die größte Gefahr einer konjunkturellen Überhitzung verbirgt sich hinter »Zweiterunden-Effekten« in der Lohnbildung, bei denen das antizipierte, steigende Inflationsniveau immer schon als Ausgangswert in die Lohnverhandlungen miteinfließt und in diesem Sinne wie eine sich selbst erfüllende Prophezeiung wirkt (siehe auch Hall/Franzese in diesem Band). Beträgt beispielsweise die Inflationserwartung für das folgende Jahr fünf Prozent, weil die Wirtschaft schneller wächst, als es das Produktionspotenzial erlauben würde, dann liegt es für die Tarifpartner nahe, die fünf Prozent als Inflationsausgleichswert von vornherein zur Grundlage der Verhandlungen zu machen. Damit ist eine fünfprozentige Preissteigerungsrate ganz unabhängig von den Wachstumseffekten aber bereits vorweggenommen und addiert sich zu den zusätzlich und weiterhin wirkenden Inflationseffekten, die sich ihrerseits aus der Differenz zwischen Produktionspotenzial und realer Produktion ergeben.

Um die preistreibenden Effekte einer prozyklischen Lohnpolitik zu reduzieren (also quasi den Fuß vom Gas zu nehmen), bestünde die Aufgabe einer antizyklischen Lohnpolitik darin, die im Vergleich zum Produktionspotenzial inflationäre Überproduktion zu erkennen und in den Lohnverhandlungen zu diskontieren. Für die Arbeitnehmer ist ein solcher Schritt allerdings schwierig zu akzeptieren und für die Gewerkschaften schwierig zu vertreten, wird er doch zunächst wie eine Reallohnsenkung wahrgenommen: Der nominale Anstieg des Lohnniveaus wird geringer sein als die erwartete Inflation, und dies vor dem Hintergrund einer boomenden Wirtschaft. Tatsächlich aber muss es zu den befürchteten Reallohnverlusten nicht unbedingt kommen. Denn die erwartete Inflation resultiert ja aus dem Aggregat ausgehandelter Nominallohnveränderungen, ist also eine endogene Größe. Einigen sich die Tarifpartner darauf, die antizipierte Inflation gar nicht oder nur in geringem Umfang in den ausgehandelten Lohnabschluss miteinfließen zu lassen, dann sinkt der von den Löhnen hervorgerufene Preisaufrieb und die befürchteten Reallohnverluste treten nicht ein.

Allerdings können sich die gesunkenen Produktionskosten aus dem Lohnverzicht der Arbeitnehmer aber auch in einer gesteigerten Produktionstätigkeit der Firmen niederschlagen, ohne damit den Inflationsdruck zu dämpfen. In diesem Fall würde der Überhitzungszyklus nicht gebremst werden, denn die Überproduktion würde sich fortsetzen, bis die Binnennachfrage dem gesteigerten Angebot nicht mehr entspräche und eine schnelle Deflationswelle einsetzte, die von der antizyklischen Lohnpolitik ja gerade verhindert werden sollte.

Hier kommt die Bremse ins Spiel. Die beste Möglichkeit zur Verhinderung einer solchen Überproduktion ist die Begleitung der preisdämpfenden Lohnpolitik durch Erhöhungen der Unternehmenssteuern und eine kurzfristig restriktive Finanzpolitik. In einer solchen Konfiguration kann das frei werdende Produktionspotenzial aus dem relativen Lohnverzicht der Arbeitnehmer von den

Firmen nicht genutzt werden, sondern fließt über die Steuern als Rücklage in den Haushalt. Natürlich kann eine solche Politik nur erfolgreich sein, wenn die Regierung die zusätzlichen Einnahmen nicht direkt in die Binnenwirtschaft zurückfließen lässt.

Dass auch die Finanzpolitik antizyklische Maßnahmen nicht allein durchführen kann, wird spätestens dann deutlich, wenn Lohn- und Einkommensteuerverhöhungen von Arbeitnehmern über höhere Lohnforderungen als Kompensation der erhöhten Steuerlast konterkariert werden. In diesem Fall würde die Lohnpolitik nämlich prozyklisch operieren und über die Lohnsteigerungen die inflationären Tendenzen noch zusätzlich verstärken. Der kombinierte Effekt einer antizyklischen Steuerpolitik und einer prozyklischen Lohnpolitik muss fast zwangsläufig in eine Situation münden, in der niedrige Realzinsen die Inflation immer weiter antreiben, die entstehenden Investitionspotenziale aber systematisch in den Staatshaushalt fließen. Das Problem der niedrigen Realzinsen wird dadurch nicht gelöst, es steigt aber der Druck auf die Regierung, die erzielten Haushaltsüberschüsse durch Steuersenkungen an die Bevölkerung zurückzugeben.

Zu niedrige oder negative Realzinsen führen also zu erheblichem Druck auf die Tarifpartner und die Regierung. Ob beide allerdings tatsächlich in der Lage sind, die entsprechenden Anpassungsleistungen zu erbringen, hängt von politisch-institutionellen Faktoren ab. Nur wenn zwischen den Gewerkschaften und der Regierung ein ausreichendes Kooperationspotenzial besteht, kann die Interaktion glücken.

Dem eben beschriebenen Fall zu niedriger oder gar negativer Realzinsen steht die Problemkonstellation eines zu hohen Realzinsniveaus diametral gegenüber. Zu hohe Realzinsen lösen eine negative Abweichung vom Produktionspotenzial aus, die Konjunktur wird nachfrageseitig abgebremst. Mit den Realzinsen steigen die Kapitalkosten der Unternehmen, Investitionsprojekte werden aufgeschoben. Als Konsequenz verringert sich das Wachstumstempo. Fällt die Realproduktion tatsächlich unter den Wert des Produktionspotenzials, beginnt die Inflation zu sinken – die Realzinsen steigen weiter. Ähnlich wie im Fall zu niedriger oder negativer Realzinsen kann dieses monetäre Phänomen nur durch eine Veränderung der Realzinsen selbst unter Kontrolle gebracht werden.

Andere Möglichkeiten bestehen nicht: Erst wenn die Preise als Reaktion auf verlangsamtes Wirtschaftswachstum und erhöhte Arbeitslosigkeit in ausreichendem Maße gefallen sind, beginnt der konjunkturelle Wiederbelebungsfaktor des Exportsektors zu wirken. Bis es so weit kommt und die Inflationsrate wieder zu steigen beginnt, hat sich der Rezessionszyklus jedoch schon in ein konjunkturelles »undershooting« (also eine übertriebene Rezession) ausgeweitet, das aus der Skepsis der ökonomischen Akteure gegenüber der aktuellen Wirtschaftslage resultiert. Unter diesen Umständen liegt es im Interesse der wirtschaftspolitischen

Akteure, die Konjunktur nachfrageseitig zu beleben. Dabei kann allerdings die Lohnpolitik keine Hilfestellung leisten.

Überhöhte Realzinsen erhöhen die Produktionskosten der Unternehmen und dämpfen das Konsum- und Investitionsverhalten aller Wirtschaftsteilnehmer. Veränderungen des Lohnniveaus können daran nicht viel ändern. Höhere Löhne würden die Inflation zwar nach oben treiben und damit mittelfristig das Realzinsniveau senken, die produzierenden Unternehmen aber in eine fast ausweglose Lage hoher Realzinsen, hoher Lohnkosten und einer geringen Nachfrage treiben. Diese Tendenz würde dadurch verstärkt, dass der Nachfrageeffekt aus höheren Löhnen erst verzögert einsetzt und zudem als primär monetäres Phänomen wirkt, das die hohen Realzinsen nicht kompensieren kann. Sinkende Löhne hätten dagegen zwar einen positiven Effekt auf die Produktionskapazitäten der Unternehmen, würden aber die ohnehin schon vom Realzinsniveau reduzierte Nachfrage der Verbraucher noch zusätzlich dämpfen. Und wenn die Nachfrage sinkt, fallen auch die Preise, was im hier diskutierten Kontext eine kontraproduktive Lösung wäre. Die Lohnpolitik kann bei nachfrageseitig ausgelösten Rezessionen also nicht als stabilisierendes Instrument eingesetzt werden.

Anderes gilt für die Möglichkeiten der Finanzpolitik, stabilisierend einzugreifen. Verfügt sie aus haushaltspolitischer Sicht – vor allem, was das Defizit betrifft – über den notwendigen Spielraum, kann sie bei nachfrageseitig ausgelösten Rezessionen erfolgreich zur konjunkturellen Stimulierung eingesetzt werden. Ihr stehen dabei zwei Wege zur Verfügung. Einerseits kann sie die Steuern senken und damit auf der Nachfrageseite zusätzliches Potenzial schaffen, das das Wirtschaftswachstum beschleunigt. Andererseits kann sie auch die Regierungsausgaben erhöhen und so einen Nachfragezyklus anstoßen, der vor allem über den keynesianischen Multiplikator wirkt. Die in der monetaristischen Literatur oft angesprochene Wirkungslosigkeit von nachfrageorientierten fiskalpolitischen Maßnahmen greift nur, wenn die expansive Finanzpolitik defizitfinanziert ist, weil die ökonomischen Akteure dann spätere Steuererhöhungen als Reaktion auf das aktuelle *deficit spending* antizipieren und über höhere Lohnforderungen diskontieren. In der Tat erscheint es aus ökonomischer Sicht nicht geboten, längerfristige Haushaltsdefizite zu tolerieren, weil sich die ökonomischen Akteure nicht von dieser Illusion täuschen lassen (Lucas 1996). Gelingt es einer Regierung aber, langfristig eine positive oder zumindest ausgeglichene Haushaltsbilanz aufrechtzuerhalten, dann ist eine nachfrageseitige Wiederbelebung der Konjunktur auch aus monetaristischer Perspektive ein durchaus willkommenes Mittel zur Glättung von Wirtschaftszyklen. Operiert die Haushaltspolitik also tatsächlich antizyklisch, das heißt, erreicht sie während Wachstumsphasen einen Überschuss, dann wirken finanzpolitische Nachfragemassnahmen nicht inflationär, sondern können die Rückführung des Wachstumsniveaus auf den Trendwert ermöglichen.

Tabelle 1 Mögliche politische Anpassungsinstrumente in der EWWU

	Finanzpolitik	Lohnpolitik
Aufschwung	Stabilisierung möglich, aber nur in Verbindung mit der Lohnpolitik	Stabilisierung möglich, aber nur in Verbindung mit der Finanzpolitik
Rezession	Stabilisierung möglich	Stabilisierung nicht möglich

Bestehen in einem Binnengebiet der EWWU also zu hohe Realzinsen, erhöht sich der Druck auf die Regierung, die Wirtschaft durch gezielte Beeinflussung der Nachfrage zu beleben. Wie im Fall niedriger oder negativer Realzinsen tritt ein solches rein ökonomisch wirkendes Problem letztlich als politisches Problem auf, denn die entscheidende Barriere zur erfolgreichen Durchführung einer solchen Politik ist neben der nationalen Haushaltslage auch die Fähigkeit der Regierung, Variationen des Ausgabenvolumens zu implementieren.

Tabelle 1 fasst zusammen, wie Lohn- und Finanzpolitik nach dem Ausscheiden der Geldpolitik als Instrumente der zyklischen Binnenstabilisierung eingesetzt werden können. Die Tabelle illustriert, dass EWWU-Teilnehmerländer vor große politisch-institutionelle Herausforderungen gestellt werden können, die im Falle einer zyklischen Überhitzung sogar noch größer sind als im Falle einer Rezession, weil Lohn- und Finanzpolitik die Lösung *gemeinsam* erreichen müssen. Deshalb, und um den politischen Anpassungsdruck richtig einschätzen zu können, muss allerdings auch die Frage nach der politischen Realisierbarkeit von Stabilisierungsmaßnahmen untersucht werden, insbesondere was die theoretisch oft beschriebene Verbindung zwischen den Organisationsmodi der beteiligten Akteure und ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsfähigkeit betrifft.

2.1 Institutionelle Aspekte

Wirtschaftspolitische Makroentscheidungen, wie sie für die Stabilitätspolitik relevant sind, entstehen in der Regel aus einer Vielzahl von Mikroentscheidungen. Der stabilitätspolitische Handlungsradius wirtschaftspolitischer Akteure hängt deshalb eng mit dem jeweiligen internen Organisationsmodus des für die Finanz- oder Lohnpolitik zuständigen kollektiven Akteurs oder des Umfelds zusammen, in dem die sich zur Makropolitik aufsummierenden Mikroentscheidungen getroffen werden. Zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten haben sich daher der Analyse von theoretisch erklärbaren und empirisch nachweisbaren Zusammenhängen zwischen unterschiedlichen Organisationsmodi wirtschaftspolitischer Akteure und ihrer wirtschaftspolitischen Handlungsausrichtung zugewandt. Diese Zusammenhänge sind hier insofern relevant, als die EWWU-Beitrittsländer oft unterschiedliche wirtschaftspolitische Organisationsstrukturen aufweisen und sich

deshalb auch darin unterscheiden, wie flexibel sie auf den ökonomisch hervorgerufenen Anpassungsdruck nach dem EWWU-Beitritt reagieren können.

2.2 Finanzpolitik

In der Finanzpolitik ist die stabilitätspolitische Handlungsfreiheit einerseits von der Finanzverfassung abhängig, andererseits vom nationalen Prozess der Haushaltsgesetzgebung.

Wie Scharpf (1987: 263–264) argumentiert, beeinflusst die Finanzverfassung die fiskalpolitische Handlungsfähigkeit des Staates vor allem in zweierlei Hinsicht:

- Da eine antizyklische Nachfragesteuerung vom Zentralstaat getragen werden muss, hängt die Steuerungsfähigkeit der Fiskalpolitik in starkem Maß vom Grad der finanzpolitischen Zentralisierung ab.
- Darüber hinaus sind Staaten mit einer höheren Staatsquote besser positioniert, Stabilisierungen durchzuführen, weil schon geringe prozentuale Änderungen des Haushalts relativ große Wirkungen auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage nach sich ziehen.

Die finanzpolitische Stabilisierung von Wirtschaftszyklen fällt also Staaten am schwersten, die dezentralisiert sind, eine recht geringe Staatsquote aufweisen oder beide Elemente kombinieren.

Neben der Hebelwirkung der zentralstaatlichen Ausgaben ist allerdings auch die Steuerbarkeit des Hebels selbst von Bedeutung. Wie eine ganze Reihe von finanzwissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Arbeiten gezeigt hat, variiert die Steuerbarkeit der Finanzpolitik entlang unterschiedlicher Formen haushaltspolitischer Prozesse (von Hagen 1992; von Hagen/Harden 1995; von Hagen/Hallerberg 1997). Das zentrale Argument dieser Arbeiten zielt darauf ab, dass sich ein Haushaltsprozess, der nicht explizit von einem konstitutionell herausragenden Akteur dominiert werden kann (»logic of delegation«), oder dessen aggregierte Ausgabenvarianz nicht *ex ante* vertraglich festgeschrieben wird (»logic of commitment«), regierungsinternen Verhandlungsprozessen unterworfen ist, die eine schwer kontrollierbare Varianz des Ausgabenvolumens zur Folge hat. Ursprünglich ging es dieser Literatur um die Fähigkeit einzelner Staaten, Haushaltsdefizite und Staatsschulden gezielt zu bewältigen. Dass sich aus dieser speziellen Anwendung jedoch auch eine Logik ableiten lässt, die auf die Stabilitätsproblematik anwendbar ist, liegt auf der Hand: Nur wenn sich das gesamtstaatliche Ausgabenvolumen gezielt steuern lässt, kann finanzpolitische Stabilisierung überhaupt erfolgen.

Tabelle 2 Finanzpolitische Institutionen 1990

	Effektivität des Haushaltsprozesses					Zentralisierungsgrad		Summe		Summe Zentralisierung (z-Werte)
	Verhandlungs- strukturen innerhalb der Regierung	Einbeziehung des Parlaments	Transparenz	Flexibilität	Zentrali- sierung	Anteil des öffentlichen Sektors am BIP	Politischer Wirkungsgrad (z-Werte)			
Österreich	4,00	4,00	15,00	16,66	35,46	52,61	39,66	0,06	18,66	0,35
Belgien	1,00	4,00	10,00	11,20	66,32	53,13	26,20	1,04	35,24	-1,58
Dänemark	12,33	12,00	13,33	10,40	30,59	29,03	48,06	-0,55	8,88	1,49
Finnland	5,00	6,00	17,00	13,00	29,32	55,06	41,00	-0,04	16,14	0,64
Frankreich	16,00	18,00	14,66	20,20	55,19	53,66	68,86	-2,06	29,61	-0,92
Deutschland	12,00	4,00	17,00	18,60	16,84	48,12	51,60	-0,81	8,10	1,58
Großbritannien	15,00	16,00	16,00	11,40	61,21	44,41	58,40	-1,30	27,18	-0,64
Irland	3,00	8,00	5,00	11,00	50,07	36,45	27,00	0,98	18,25	0,40
Italien	7,66	6,00	5,00	1,00	54,28	51,76	19,66	1,52	28,10	-0,75
Niederlande	10,66	16,00	18,00	5,00	45,91	47,74	49,66	-0,67	21,92	-0,03
Portugal	9,66	5,00	7,33	14,00	80,31	44,48	35,99	0,33	35,72	-1,64
Spanien	6,00	4,00	17,00	5,80	39,64	42,49	32,80	0,56	16,84	0,56
Schweden	5,33	8,00	9,00	5,33	27,28	62,72	27,66	0,93	17,11	0,53

Quellen: von Hagen (1992) zitiert in Hallerberg (2004) für Spalten 1–4; eigene Berechnungen aufgrund von Daten aus OECD Economic Outlook für Spalten 5–6.

Tabelle 3 Status quo ante in finanzpolitischen Institutionen 1990

		<i>Zentralisierung</i>	
		hoch	niedrig
<i>Effektivität des Haushalts- prozesses</i>	hoch	Frankreich Großbritannien Niederlande	Dänemark Deutschland Finnland Österreich
	niedrig	Belgien Portugal Italien Irland	Schweden Spanien

Quelle: Tabelle 2.

Die beiden in diesem Abschnitt beschriebenen Variablen lassen sich anhand der existierenden Literatur leicht für den Status quo ante operationalisieren. Die Messung der Effektivität der Haushaltsgesetzgebung stützt sich auf die Daten, die von Hagen für das Jahr 1990 erhoben hat. Dieser Datensatz umfasst vier Komponenten der Effektivität des Haushaltsgesetzgebungsprozesses: die Verhandlungsstrukturen innerhalb der Regierung, die Einbeziehung des Parlaments, den Transparenzgrad des Haushaltsentwurfs und die Flexibilität in der Umsetzung des Haushalts. Die sich ergebenden Werte finden sich in den Spalten 1–4 von Tabelle 2.

Der Zentralisierungsgrad der Finanzpolitik wird ähnlich wie bei Scharpf (1987) über den Ausgabenanteil der Zentralregierung an der Staatsquote gemessen. Die Spalte »Zentralisierung« verweist auf den Anteil der Ausgaben des Zentralstaates an den gesamtstaatlichen Ausgaben und wird dann mit der Staatsquote (Spalte 5) multipliziert.

Anhand dieser Daten lässt sich nun eine zweidimensionale Einordnung der finanzpolitischen Institutionen in den Mitgliedsländern vornehmen (Tabelle 3). Diese Einordnung macht deutlich, welche Reformen für einen erfolgreichen Einsatz der Fiskalpolitik zur Bekämpfung zyklischer Instabilität nach dem Beitritt zum Euroraum notwendig waren. Nur Länder in der Nord-West-Zelle der Matrix konnten davon ausgehen, über die notwendigen finanzpolitischen Instrumente zu verfügen.

2.3 Lohnpolitik

Der Lohnfindungsprozess setzt sich aus einer im Ländervergleich variierenden Summe von Einzelabschlüssen zusammen, deren idealtypische Anzahl in einem vollständig koordinierten System bei 1 liegt und in vollkommen dezentralisierten Systemen so groß ist wie die Anzahl der Arbeitsverträge in der Volkswirtschaft. Für das hier analysierte Problem ist die Ausgestaltung lohnpolitischer Institutionen insofern von Bedeutung, als geklärt werden muss, unter welchen Umständen die Tarifpartner in der Lage sind, mittelfristige makroökonomische Zielvariablen in ihre Tarifpolitik miteinfließen zu lassen, also im Falle eines zyklischen Booms – dies ist das einzige Szenario, in dem der Lohnpolitik eine stabilitätspolitische Bedeutung zufällt – kurzfristige Reallohnverluste aus mittelfristigen Stabilitätsüberlegungen heraus zu akzeptieren.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion über die ökonomischen Wirkungen unterschiedlicher Lohnverhandlungssysteme war der Dezentralisierungsansatz lange Zeit tonangebend (zum Beispiel Siebert 1997). Die Individualisierung der Lohnaushandlung und die mit ihr verbundene Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt, so argumentieren Vertreter dieses Ansatzes, führt auf aggregiertem Niveau zu optimalen Ergebnissen, weil potenziell negative Folgen überhöhter Abschlüsse von den beteiligten Akteuren selbst getragen werden müssen. Ob diese Argumentation grundsätzlich überzeugend ist oder nicht, ist hier von geringer Relevanz. Denn aus stabilitätspolitischer Perspektive ist nur die Performanz von Lohnfindungssystemen während eines Überhitzungszyklus von Interesse. Was diesen Punkt betrifft, zeigt sich, dass die in der Volkswirtschaftslehre dominierende Dezentralisierungsthese nicht überzeugen kann. Schließlich wird ein zyklischer Boom in der Regel von sinkender Arbeitslosigkeit begleitet, die bis zur Vollbeschäftigung führen kann. Gerade unter diesen Voraussetzungen aber können die Löhne weiterhin steigen, wenn die antizipierte Inflation hoch ist und die Realzinsen niedrig, weil kein »automatisch« wirkender ökonomischer Korrekturfaktor den Überhitzungszyklus anhält. Was gebraucht wird, ist also eine willentlich auf Stabilisierung ausgerichtete Instanz. Und gerade über eine solche Instanz verfügt ein dezentralisiertes System nicht. Aus kurzfristig rationaler Perspektive besteht weder aufseiten der Lohnempfänger noch aufseiten der Unternehmen ein unmittelbarer Anreiz zur Lohnzurückhaltung. Diese Schwierigkeit der Zukunftsprojektion eines dezentralisierten Systems wird auch aus handlungstheoretischer Perspektive unterstrichen. Jon Elster (1979) weist darauf hin, dass »deferred gratifications«, das Akzeptieren gegenwärtiger Verluste zugunsten zukünftiger Gewinne, in einem System individuellen Handelns nur schwer zu erzielen sind und sich allenfalls durch Vorkehrungen stützen lassen, die die Freiheit spontanen Handelns disziplinieren (siehe auch Scharpf 1987: 221).

Anders als Vertreter der Dezentralisierungsthese vermuten deshalb die Vertreter des Korporatismus-Ansatzes, dass gerade koordinierte und zentralisierte Lohnfindungssysteme in der Lage sind, makroökonomische Zielvariablen über die Festlegung aggregierter Zwischenziele (wie Reallohnveränderungen) zu steuern und sich dabei auch mit der Finanz- und Geldpolitik koordinieren zu können (zum Beispiel Streeck/Schmitter 1985; Lehbruch/Schmitter 1982; Schmitter/Lehbruch 1979; zur Interaktion mit der Geld- und Finanzpolitik siehe auch Hall/Franzese in diesem Band). Das zentrale Argument stellt darauf ab, dass kleine Gewerkschaften untereinander eine inflationär wirkende Lohnkonkurrenz erzeugen (»leapfrogging«, siehe Scharpf 1987: 219), und findet in mehreren empirischen Untersuchungen starken Rückhalt – zumindest für die Siebziger- und frühen Achtzigerjahre, einem Zeitraum mit überdurchschnittlichen Inflationsraten (Bruno/Sachs 1985; Cameron 1984; Crouch 1985). Im hier diskutierten Zusammenhang liegt die Vermutung nahe, dass der korporatistische Mechanismus gerade in Phasen konjunktureller Überhitzungen zur Anwendung kommt. Die Frage, ob also ein Lohnfindungssystem aus institutioneller Warte in der Lage ist, bei einer zyklischen Überhitzung stabilisierend zu operieren, hängt davon ab, ob es der Organisationsgrad zulässt, dass sich die einzelnen Akteure entgegen der Marktlogik eines dezentral organisierten Lohnfindungssystems verhalten.

Neben dem internen Organisationsgrad ist allerdings auch die Frage entscheidend, ob die Tarifparteien bereit sind, die stabilitätspolitischen Anforderungen der Binnenwirtschaft zu berücksichtigen. Diese Frage rückt das Verhältnis zwischen der Regierung und den Tarifpartnern in den Vordergrund. Die Vermutung liegt nahe, dass vor allem die Gewerkschaftsseite Lohnzurückhaltungen nur akzeptieren wird, wenn sie unter direktem Einfluss einer Regierung steht, die ein Interesse an der zyklischen Stabilisierung hat. Nur durch eine solche direkte Beziehung können beispielsweise Tauschgeschäfte getätigt werden (*political exchange*, vgl. Pizzorno 1978).

Die beiden Kriterien – Koordinierungsgrad der Lohnpolitik und Regierungseinfluss – lassen sich leicht operationalisieren. Grundlage ist der weit verbreitete Datensatz von Golden/Wallerstein/Lange (1997). Der Koordinierungsgrad des Lohnfindungssystems wird anhand der Variablen CONIN zur Rolle der Gewerkschaftsdachverbände in den Lohnverhandlungen gemessen. Die fehlenden Werte des Golden/Wallerstein/Lange-Datensatzes wurden anhand einer Auswertung von Artikeln in der *European Industrial Relations Review* ergänzt.

Die Variable GOVIN bildet den Regierungseinfluss auf die Lohnverhandlungen direkt ab und kann daher für die Bildung des Indikators komplett übernommen werden. Der Regierungseinfluss wird dort auf einer Skala von 1 bis 15 eingeordnet, wobei höhere Werte für höheren Regierungseinfluss stehen. Da hier eine binäre Einordnung erfolgen soll, ist die Definition eines Schwellen-

Tabelle 4 Lohnpolitische Institutionen 1990

	Interne Koordinierung		Regierungseinfluss	
	CONIN		GOVIN	
Österreich	3 (pattern)	hoch	6	hoch
Belgien	4	niedrig	4	niedrig
Dänemark	1	niedrig	5	hoch
Finnland	9	hoch	9	hoch
Frankreich	4	niedrig	3	niedrig
Deutschland	1 (pattern)	hoch	3	niedrig
Großbritannien	1	niedrig	2	niedrig
Irland	3 ^a	niedrig	–	hoch
Italien	1	niedrig	8	niedrig ^b
Niederlande	9	hoch	6	hoch
Portugal	1 ^a	niedrig	–	niedrig
Spanien	3	niedrig	3	niedrig
Schweden	9	hoch	5	hoch

a Eigene Klassifizierung basierend auf dem Ansatz von Golden/Wallerstein/Lange (1997).
 b Die Klassifizierung für Italien wurde von hoch auf niedrig verändert (siehe Haupttext).
 Quellen: Golden et al. (2004: Variables CONIN and GOVIN). Irland, Portugal und Spanien wurden nach Traxler et al. (2001: 114) kodiert.

Tabelle 5 Status quo ante in lohnpolitischen Institutionen 1990

		<i>Regierungseinfluss</i>	
		hoch	niedrig
<i>Interne Koordinierung</i>	hoch	Finnland Niederlande Österreich Schweden	Deutschland
	niedrig	Dänemark Irland	Belgien Frankreich Großbritannien Italien Portugal Spanien

Quelle: Tabelle 4.

werts notwendig. Dieser wurde zwischen den Werten 4 und 5 festgelegt. Der Wert 4 steht im Datensatz für Regierungen, die den Tarifpartnern nur ökonomische Vorhersagen zur Verfügung stellen, während der Wert 5 sich auf Regierungen bezieht, die konkrete Lohnnormen oder Lohnempfehlungen aussprechen;

Tabelle 6 Institutionelle Bereitschaft zum EWWU-Beitritt (Status quo ante 1990)

	Finanzpolitik	Lohnpolitik
Belgien	ein Merkmal fehlt (Effektivität)	beide Merkmale fehlen
Dänemark	ein Merkmal fehlt (Zentralisierung)	ein Merkmal fehlt (interne Koordinierung)
Deutschland	ein Merkmal fehlt (Zentralisierung)	ein Merkmal fehlt (Regierungseinfluss)
Finnland	ein Merkmal fehlt (Zentralisierung)	beide Merkmale vorhanden
Frankreich	beide Merkmale vorhanden	beide Merkmale fehlen
Großbritannien	beide Merkmale vorhanden	beide Merkmale fehlen
Irland	ein Merkmal fehlt (Effektivität)	ein Merkmal fehlt (interne Koordinierung)
Italien	ein Merkmal fehlt (Effektivität)	beide Merkmale fehlen
Niederlande	beide Merkmale vorhanden	beide Merkmale vorhanden
Österreich	ein Merkmal fehlt (Zentralisierung)	beide Merkmale vorhanden
Portugal	ein Merkmal fehlt (Effektivität)	beide Merkmale fehlen
Schweden	beide Merkmale fehlen	ein Merkmal fehlt (interne Koordinierung)
Spanien	beide Merkmale fehlen	beide Merkmale fehlen

alle Werte ab 6 beziehen sich dann auf eine explizite Verhandlung zwischen der Regierung und den Tarifpartnern oder sogar eine Lohnsetzung durch die Regierung. Eine einzige Änderung wurde im Fall Italiens vorgenommen. Im Original-Datensatz erhält Italien den Wert 8, weil die Regierung die in die Lohnverhandlungen einfließende Veränderung der Lebenshaltungskosten gesetzlich fest schreibt. Diese Einbindung der Regierung in den Lohnfindungsprozess sagt allerdings nichts über ihre Fähigkeit aus, die über die Lebenshaltungskosten hinausgehenden Lohnveränderungen zu beeinflussen. Deshalb wird Italien als Land mit niedrigem Regierungseinfluss eingestuft. Diese abweichende Einordnung findet sich ebenfalls in der Klassifizierung von Traxler/Blaschke/Kittel (2001: 114), auf deren Grundlage hier auch Irland, Portugal und Spanien klassifiziert werden. Tabelle 4 enthält die Länderdaten, Tabelle 5 führt die institutionellen Konfigurationen der einzelnen Länder im Status quo ante auf.

Eine Gesamtschau auf die in diesem Abschnitt zusammengetragenen Daten zeigt, dass nur ein einziges Mitgliedsland die hier entwickelten institutionellen Kriterien für einen erfolgreichen Beitritt zum Euroraum schon 1990 erfüllte: die Niederlande. Dieser Sonderstatus ist insofern nicht überraschend – und bestätigt die hier vorgenommene Analyse –, als die Niederlande sich bereits

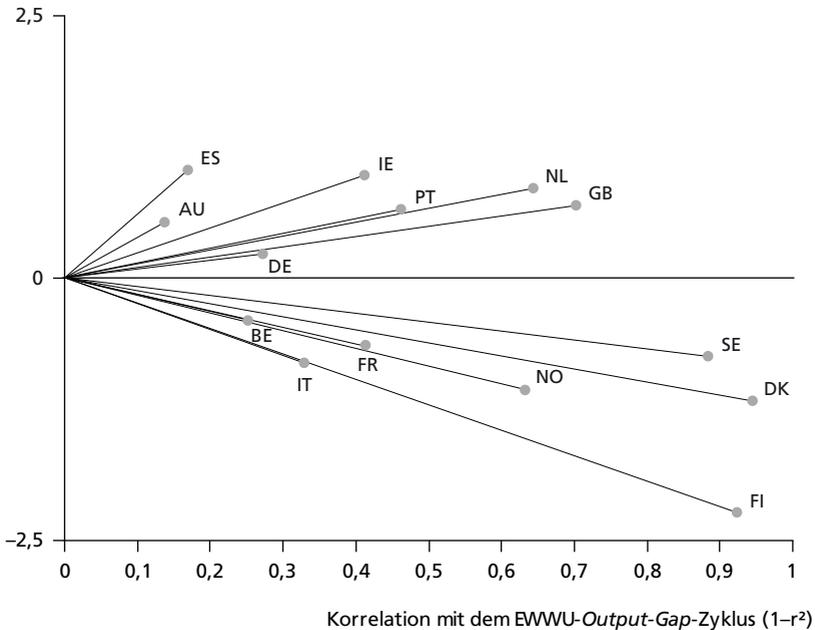
seit 1979 in einer *De-facto*-Währungsunion mit Deutschland befanden. Es ist bemerkenswert, dass die Niederlande seit diesem Zeitpunkt die Geldpolitik der Bundesbank fast komplett abbildeten (der holländische Gulden wurde im Europäischen Währungssystem (EWS) nur ein einziges Mal gegenüber der D-Mark abgewertet – um zwei Prozent im Jahr 1982), dafür aber ihr Lohnfindungssystem im Rahmen des Wassenaar-Abkommens sowohl einer stärkeren internen Koordinierung unterzogen, als auch einem engeren Dialog mit der Regierung unterworfen. Tabelle 6 fasst für die hier untersuchten Länder zusammen, welche institutionellen Charakteristika den Anforderungen der Wirtschafts- und Währungsunion nicht entsprachen.

3 Der erwartete konjunkturelle Problemdruck im Euroraum

Zwei Faktoren sind von besonderer Bedeutung, wenn es darum geht, den erwarteten konjunkturellen Problemdruck für die einzelnen Mitgliedsländer des Euroraums zu analysieren: einerseits die nationale Produktionslücke im Vergleich zum Durchschnittswert des gesamten Euroraums und andererseits die nationale Inflationsrate im Vergleich zur Inflationsrate des Euroraums (vgl. Taylor 1993). Es muss davon ausgegangen werden, dass kein Mitgliedsland des Euro – nicht einmal Deutschland – annehmen konnte, dass die EZB ihre Geldpolitik allein auf das jeweilige Land ausrichten würde. Keines der zu Beginn elf Euroländer brachte einen Anteil am Gesamt-BIP des Euroraums auf, der über einem Drittel lag. Empirische Untersuchungen zum tatsächlichen Verhalten der EZB untermauern diese Annahme: Die EZB scheint ihre Politik tatsächlich an den Durchschnittswerten des Euroraums auszurichten (IMF 2004; Surico 2003a, 2003b).

Abbildung 1 zeigt die Korrelationskoeffizienten zwischen den nationalen *output gaps* und den jeweils entsprechenden durchschnittlichen Abweichungen für den Zeitraum 1982 bis 1995. Längere Abstände auf beiden Achsen deuten auf eine höhere Abweichung vom Durchschnitt des Euroraums hin. Die wichtigere der beiden Achsen ist die Y-Achse, auf der Länder mit einer hohen Wahrscheinlichkeit starker Konjunkturüberhitzung oberhalb des 0-Werts liegen (vor allem Spanien, Irland und die Niederlande), während die Länder unterhalb des 0-Werts eher von geringerem Wachstum auszugehen hatten. Die Daten für Finnland sind wegen der außergewöhnlich schweren Rezession in Folge des Zusammenbruchs der Sowjetunion nur bedingt aussagekräftig.

Abbildung 2 enthält entsprechende Informationen über den Inflationswert. Auch hier sind der Korrelationskoeffizient sowie die Durchschnittsabweichungen abgebildet. Es wurde jedoch der Zeitraum 1989 bis 1999 untersucht, um

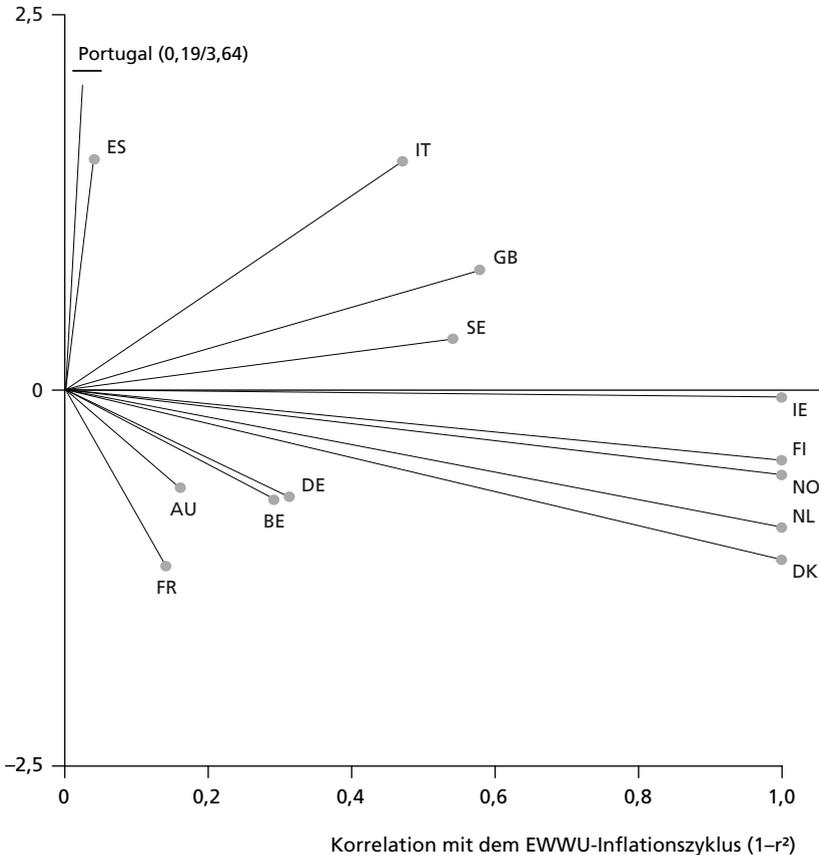
Abbildung 1 Nationaler *output gap* und EWWU-*Output-Gap* 1982–1995Abweichung vom EWWU-*Output-Gap*-Durchschnitt in Prozentpunkten

Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen. Abweichungen vom EWWU-Durchschnittswert sind so dargestellt, dass negative *Output-Gap*-Abweichungen (die tendenziell eine höhere Auslastung des Produktionspotenzials implizieren) als positive Werte erscheinen.

dem Umbruch der Strategie von Zentralbanken in den späten Achtzigerjahren Rechnung zu tragen. Die Abbildung zeigt, dass sich die Inflationswerte in der Regel innerhalb einer Bandbreite von einem Prozentpunkt unter und über dem Durchschnittswert verorten. Obwohl dadurch die oft beschriebene Angleichung europäischer Inflationsraten unterstrichen wird, sollte nicht vergessen werden, dass eine Abweichung von einem Prozentpunkt gegenüber dem Durchschnittswert des Euroraums für das betroffene Land mit einem Zinssatz verbunden ist, der einhundert Basispunkte über (oder unter) dem für die Binnenkonjunktur angemessenen Wert liegt. Die Abbildung verdeutlicht, welche Hochinflationen – vor allem Portugal, Spanien und Italien – durch Eintritt in die Währungsunion mit destabilisierenden Impulsen rechnen mussten.

Abbildung 2 Nationale Inflation und EWWU-Inflation 1989–1999

Abweichung vom EWWU-Inflationsdurchschnitt in Prozentpunkten



Quelle: OECD Economic Outlook, eigene Berechnungen.

Dieser konjunkturelle Problemdruck kann nun in einem Gesamtbild (Tabelle 7) zusammengefasst werden, das für jedes einzelne Land aufzeigt, welcher ökonomische Problemdruck *ceteris paribus* zu erwarten war. Es lassen sich drei Ländergruppen unterscheiden:

- Die Länder der ersten Gruppe (Österreich, Belgien, Frankreich und Deutschland) mussten mit übermäßig hohen Realzinsen rechnen und deshalb mit konjunkturellen Schwächephasen. In diesen Ländern stand die Reform der finanzpolitischen Institutionen im Vordergrund.

Tabelle 7 Erwarteter ökonomischer Problemdruck in der EWWU

	Inflations- abweichungen vor der EWWU	Abweichungen des <i>output</i> <i>gap</i> vor der EWWU	Erwartete Aus- wirkung der EZB Geldpolitik (<i>ceteris paribus</i>)	Durchschnittliche Inflationsabweichung vom Inflation- swert des ge- samten Euroraums (1999–2003)
Frankreich	niedriger als EWWU	niedriger als EWWU	hohe Realzinsen	–0,5
Deutsch- land	niedriger als EWWU	Durchschnitt	hohe Realzinsen	–0,6
Österreich	niedriger als EWWU	höher als EWWU	hohe Realzinsen	–0,4
Belgien	niedriger als EWWU	niedriger als EWWU	hohe Realzinsen	–0,1
Spanien	höher als EWWU	höher als EWWU	niedrige Realzinsen	+1,2
Portugal	höher als EWWU	höher als EWWU	niedrige Realzinsen	+1,2
Irland	Durchschnitt	höher als EWWU	niedrige Realzinsen	+2,1
Italien	höher als EWWU	niedriger als EWWU	?	+0,3
Finnland	niedriger als EWWU	niedriger als EWWU	?	+0,2
Niederlande	niedriger als EWWU	höher als EWWU	?	+1,3

Quelle: eigene Indikatoren; Inflationsdaten von Eurostat.

- Die Länder der zweiten Gruppe (Irland, Portugal, Spanien) mussten dagegen mit deutlich geringeren Realzinsen rechnen, als dies für die Binnenkonjunktur angemessen war. Aufgrund der hohen Inflationsraten und dem Risiko einer konjunkturellen Überhitzung war in diesen Ländern mit einer Reform sowohl der lohnpolitischen Institutionen als auch der finanzpolitischen Institutionen zu rechnen.
- Die dritte Gruppe weist keine Homogenität auf, sondern fasst diejenigen Länder zusammen, die sich aufgrund der vorgenommenen Analyse nicht einordnen ließen. Für Italien, Finnland und die Niederlande folgen aus den Daten keine klaren Erwartungen, was vor allem in den Fällen Finnlands (aufgrund der außergewöhnlichen Rezession in den frühen Neunzigerjahren) und der Niederlande (*De-facto*-Währungsunion mit Deutschland) unmittelbar zu erklären ist.

4 Die tatsächlich durchgeführten Reformen – eine Übersicht

Dieser Abschnitt fasst die Reformen finanzpolitischer und lohnpolitischer Institutionen in den Mitgliedsländern des Euroraums von Mitte der Neunzigerjahre bis zum Jahr 2004 zusammen. Im Rahmen dieses Kapitels kann kein systematischer Test alternativer Hypothesen vorgenommen werden. Die Darstellung beschränkt sich daher auf eine kurze Beschreibung und arbeitet die mögliche Kausalbeziehung zum Euro-Beitritt heraus. Eine detaillierte Analyse mit Länderkapiteln findet sich in Enderlein (2004).

In der Tat zeigt sich, dass die meisten Euroländer dort in den Neunzigerjahren auf die Neuordnung institutioneller Regeln in der Finanz- und Lohnpolitik drängten, wo eine solche Anpassung aufgrund der hier vorgenommenen Analyse zu erwarten war. In der Finanzpolitik zeigt sich ein klarer Trend zur Stärkung des Finanzministers (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001, siehe auch Hallerberg 2004), während viele dezentralisierte Länder gleichzeitig eine Einschränkung subnationaler Ausgabenautonomie betrieben (vor allem im Rahmen nationaler Stabilitätspakte). Im Bereich der Lohnpolitik erfolgten in denjenigen Ländern, die mit hohen Inflationswerten zu rechnen hatten, stärkere Koordinierungsprozesse und auch der Regierungseinfluss stieg an – oft im Rahmen sogenannter Sozialer Pakte (Hancké/Soskice 2003 and Hassel 2003). Tabelle 8 fasst die Reformen zusammen.

4.1 Institutionelle Anpassungsprozesse in Ländern mit hohen Realzinsen

In Belgien, Deutschland, Frankreich und Österreich standen Reformen der finanzpolitischen Institutionen im Vordergrund. Vor dem Beitritt zur Währungsunion hatten drei der vier Länder kein adäquates Instrumentarium zur Verfügung. Nur Frankreich erfüllte die Kriterien fiskalpolitischer Handlungsfähigkeit. Belgien und Österreich führten die erwarteten Reformen durch, während in Deutschland keine fundamentalen Änderungen vollzogen wurden.

Belgien orientierte sich ab März 1992 direkt an der Geldpolitik der Bundesbank. Zu diesem Zeitpunkt gab die Belgische Nationalbank (BNB) bekannt, keine weiteren Abwertungen gegenüber der D-Mark zuzulassen, selbst wenn dadurch konjunkturelle Schwankungen in Kauf genommen werden mussten. Zudem wurde, beginnend im Jahr 1994, die Effektivität des finanzpolitischen Prozesses deutlich gestärkt. Die belgische Regierung beauftragte den Conseil Supérieur des Finances (CSF), der bis dahin ein einfaches Beratungsgremium für die Regierung gewesen war, bindende Haushaltseckwerte zu erlassen, die die

aggregierte Wirkung der Finanzpolitik auf die Binnenkonjunktur vom politischen Diskussionsprozess abkoppeln sollte. Die vom CSF erlassenen Eckwerte determinieren also die zyklische Funktion der Finanzpolitik, während die Fachminister weiterhin über die interne Verteilung der Ressourcen zu entscheiden haben. Dadurch ist der CSF zum Schlüsselakteur der belgischen Finanzpolitik geworden. Bemerkenswert ist vor allem die Einbeziehung der Zentralbank in die Arbeit des CSF: Hallerberg (2000) argumentiert, dass die drei von der BNB in den CSF entsandten Mitglieder faktisch die Entscheidungen im Gremium treffen und die BNB damit indirekt zum Kontrollorgan der konjunkturellen Auswirkungen der belgischen Finanzpolitik geworden ist. Dieses Ergebnis deckt sich hervorragend mit den aus der vorliegenden Analyse gewonnenen Erwartungen.

Deutschland war bis 1999 die klare geldpolitische Referenz im Europäischen Währungssystem, musste danach aber selbst mit destabilisierenden Auswirkungen der EZB-Geldpolitik rechnen. Vor diesem Hintergrund musste sich die Bundesrepublik mit einer Zentralisierung ihrer Finanzpolitik auseinandersetzen. Im Einklang mit den Erwartungen wurde in Deutschland 2003 auch tatsächlich der Versuch unternommen, die Ausgabenautonomie der Länder im Rahmen eines nationalen Stabilitätspaktes zu reduzieren. Dieser Versuch misslang (siehe Deutsche Bundesbank 2005 für eine detaillierte Untersuchung). Obwohl dieses Ergebnis streng genommen den formulierten Erwartungen widerspricht, zeigt die Entwicklung des deutschen Falls dennoch, dass das vorgeschlagene Analyseraster Reformbestrebungen korrekt vorherzusagen vermag. Aber aus einer Reihe von Gründen reagierte Deutschland abweichend. So war in Deutschland die Auffassung, die EZB-Geldpolitik könnte destabilisierende Wirkung entfalten, viel weniger verbreitet als in anderen Ländern. Dies mag mit der Sonderposition Deutschlands im EWS zusammenhängen: Bei Interviews für diese Studie bestätigten Mitarbeiter des Bundesfinanzministeriums im September 2001, dass sie die destabilisierende Wirkung der EZB-Politik unterschätzt hatten, und verwiesen auf die eigene Annahme, dass die EZB ihre Geldpolitik stärker an den Bedürfnissen des größten nationalen Blocks im Euroraum ausrichten würde. Sie verwiesen auch explizit auf die fiskalische Dezentralisierung in Deutschland als wichtigstem Hindernis auf dem Weg zu einer effektiven fiskalischen Stabilisierung. Dass eine Fundamentalreform der Finanzverfassung in Deutschland kaum möglich erschien, wird Kenner des deutschen Systems nicht überraschen. Durch das stark verankerte Vetorecht der Bundesländer und die kaum zu überwindenden ökonomischen Ungleichheiten zwischen den Ländern lassen sich Reformen, die einzelne Länder in ihrer finanzpolitischen Autonomie einschränken würden, nicht beschließen.

Tabelle 8 Erwartete und tatsächliche Reformen

Erwartete Reformen		Finanzpolitische Institutionen		Lohnpolitische Institutionen	
	erwartete Reformen	tatsächlich durchgeführte Reformen	erwartete Reformen	tatsächlich durchgeführte Reformen	
Frankreich	keine	keine	keine	keine	keine
Deutschland	Zentralisierung der Finanzausgaben oder verbesserte Kontrolle subnationaler Ausgaben	keine (weitgehend misslungener Versuch, 2003 einen nationalen Stabilitätspakt einzuführen)	keine	keine	keine
Österreich	Zentralisierung der Finanzausgaben oder verbesserte Kontrolle subnationaler Ausgaben	nationale Stabilitätspakte (2000, 2003)	keine	keine	keine
Belgien	erhöhte Effektivität des finanzpolitischen Prozesses	Abtretung von Entscheidungsbefugnissen über Haushaltseckwerte an den CSF (ab 1994)	keine	keine	keine
Spanien	Zentralisierung der Finanzausgaben oder verbesserte Kontrolle subnationaler Ausgaben erhöhte Effektivität des finanzpolitischen Prozesses	verbesserte Kontrolle subnationaler Ausgaben, nationaler Stabilitätspakt (2002) mehrere Reformen finanzpolitischer Prozesse (1994–2000)	verstärkter Regierungseinfluss in der Lohnpolitik stärkere hierarchische Organisation (interne Koordinierung) innerhalb der lohnpolitischen Institutionen	direkte Verhandlungen zwischen Regierung und Tarifparteien ab 1996 Sozialpakt 1996	

Portugal	erhöhte Effektivität des finanzpolitischen Prozesses	Reform des finanzpolitischen Prozesses (2000–2001)	<p>verstärkter Regierungseinfluss in der Lohnpolitik</p> <p>stärkere hierarchische Organisation (interne Koordinierung) innerhalb der lohnpolitischen Institutionen</p> <p>Sozialpakt 1996</p>	<p>direkte Verhandlungen zwischen Regierung und Tarifparteien ab 1996</p> <p>Sozialpakt 1996</p>
Irland	erhöhte Effektivität des finanzpolitischen Prozesses	Reform des finanzpolitischen Prozesses (1997)	<p>stärkere hierarchische Organisation (interne Koordinierung) innerhalb der lohnpolitischen Institutionen</p>	<p>verschiedene Sozialpakete und Schaffung geeigneter Anreizsysteme durch »political exchange«</p>
Italien	erhöhte Effektivität des finanzpolitischen Prozesses	<p>Reform des finanzpolitischen Prozesses (1997)</p> <p>verbesserte Kontrolle subnationaler Ausgaben, nationaler Stabilitätspakt (1999)</p>	<p>verstärkter Regierungseinfluss in der Lohnpolitik</p> <p>stärkere hierarchische Organisation (interne Koordinierung) innerhalb der lohnpolitischen Institutionen</p>	<p>direkte Verhandlungen zwischen Regierung und Tarifparteien ab 1993</p> <p>Sozialpakt 1993</p>
Finnland	Zentralisierung der Finanzausgaben oder verbesserte Kontrolle subnationaler Ausgaben	keine	keine	keine
Niederlande	keine	keine	keine	keine

Österreich trat ähnlich wie die Niederlande schon sehr früh in eine *De-facto*-Währungsunion mit Deutschland ein (frühe Achtzigerjahre). Allerdings konnte der Bundesstaat dank starker struktureller Ähnlichkeit mit Deutschland diesen Beitritt ohne größere Risiken für die nationale Konjunktur vollziehen – die deutsche Geldpolitik entsprach, anders als in den Fällen der Niederlande und Belgiens, im Regelfall auch den österreichischen Bedürfnissen (OECD 1998a: 3). Deshalb musste aus dem Euro-Beitritt ein hoher Bedarf an Binnenstabilisierung folgen: Ebenso wie Deutschland musste Österreich sich auf destabilisierende Impulse einstellen. Es ist bemerkenswert, dass der oben beschriebene deutsche Trugschluss zur EZB-Politik in Österreich kaum präsent war. Dort stellten sich die wirtschaftspolitischen Akteure sehr viel expliziter auf die Auswirkungen der gemeinsamen Geldpolitik ein. Die österreichische Anpassung musste vor allem durch Zentralisierung der Finanzpolitik erfolgen. Und anders als im Fall Deutschlands gelang im österreichischen Bundesstaat ein Pakt zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen, der die Autorität des Zentralstaates über die Ausgaben der Länder deutlich verstärkte: Subnationale Regierungen müssen nunmehr positive Haushaltsbilanzen vorweisen und kommen dann automatisch in den Genuss von fiskalischer Unterstützung durch die Bundesregierung, wenn ein zyklischer Abschwung beginnt (Hallerberg et al. 2001: 18). Die diesen Reformen zugrunde liegende Logik deckt sich also mit den Erwartungen (siehe auch Enderlein 2001 für eine detailliertere Analyse zu Österreich).

Frankreich trat einer *De-facto*-Währungsunion mit Deutschland in den späten Achtzigerjahren bei (die letzte Abwertung gegenüber der D-Mark fand 1986 statt). Frankreichs finanzpolitisches Instrumentarium war bereits vor dem formalen Beitritt zur Währungsunion für die Korrektur der zu erwartenden Konjunkturdestabilisierung geeignet.

Die skizzierten Länderbeispiele bestätigen in drei der vier Fälle die Hypothesen der vorliegenden Studie. Ergänzend kann angemerkt werden, dass in keinem der vier Länder während des Untersuchungszeitraums ernsthafte Versuche unternommen wurden, die Lohnpolitik stärkerer interner Koordinierung zu unterziehen und beispielsweise über Soziale Pakte die Koordinierung zwischen Regierung und Tarifpartnern zu stärken, so wie dies – wie wir nachfolgend sehen werden – in den Hochinflationenländern der Fall war.

4.2 Institutionelle Anpassungen in Ländern mit niedrigen oder negativen Realzinsen

Irland, Portugal und Spanien mussten mit zyklischer Überhitzung als Auswirkung des Beitritts zum Euroraum rechnen. Diese Länder benötigten daher eine Kombination aus effektiv operierenden und zentralisierten finanzpolitischen In-

stitutionen sowie einem stark koordinierten Lohnfindungssystem mit direkten Schnittstellen in die Regierung. Die Annahmen dieses Kapitels zu den jeweiligen Anpassungsprozessen bestätigen sich in allen drei Ländern.

Irlands faktischer Beitritt zum Euroraum deckt sich stark mit dem formalen Beitrittstermin. Im Herbst 1998 wurden die kurzfristigen irischen Zinsen deutlich gesenkt, um sie in Einklang mit dem Nominalwert der anderen Länder im Euroraum zu bringen, ehe die EZB dann ab Anfang 1999 den einheitlichen Zinssatz für den Euroraum festlegte. Die Annahmen zum irischen Fall verwiesen auf die Notwendigkeit, die Effektivität der Finanzpolitik zu erhöhen und gleichzeitig eine stärkere Koordinierung des Lohnverhandlungssystems entstehen zu lassen. Beide Reformen wurden umgesetzt.

Der irische Haushaltsprozess wurde 1997 fundamental verändert. Von diesem Zeitpunkt an erhielt der irische Finanzminister ein Vetorecht, um haushaltspolitische Parlamentsbeschlüsse, die der konjunkturellen Lage nicht entsprachen, korrigieren zu können. Die Schaffung einer stärker korporatistischen Lohnfindungsstruktur war in Irland insofern schwieriger, als die irische Regierung keinen direkten Einfluss auf die internen Governance-Strukturen der Gewerkschaften ausüben konnte. Es gelang ihr aber über indirekte Kanäle und die Schaffung von Anreizen, genau dieses Ziel zu erreichen. Diese Anreize waren Steuersenkungen, die die Regierung im Gegenzug zu Lohnzurückhaltung anbot (*political exchange*, vgl. Pizzorno 1978; Ebbinghaus/Hassel 2000). Da die Lohnzurückhaltung im Gewerkschaftsgefüge selbst nur über eine starke interne Hierarchisierung erreicht werden konnte (um *free-riding* zu verhindern), unterzogen sich die irischen Gewerkschaften einem internen Restrukturierungsprozess, der den Dachverband deutlich stärkte (siehe auch Hancké 2002).

Spanien trat dem Euroraum faktisch in der Mitte der Neunzigerjahre bei. Die letzte Abwertung im EWS wurde 1995 vorgenommen. Von diesem Zeitpunkt an stand die spanische Wirtschaftspolitik ganz im Zeichen der Währungsstabilität und verfolgte das Ziel, durch institutionelle Anpassungsprozesse die Grundlage für einen erfolgreichen Euro-Beitritt zu schaffen. Allerdings mussten die wirtschaftspolitischen Institutionen Spaniens dafür fast komplett umstrukturiert werden: Spanien erfüllte 1990 keines der in der vorliegenden Studie identifizierten vier Schlüsselkriterien.

Die Reform des Haushaltsprozesses vollzog sich in mehreren Schritten zwischen 1994 und 1999 (OECD 2000b), ehe 2000 dann der wohl wichtigste Reformschritt beschlossen wurde: eine klare Unterscheidung zwischen den administrativen Kompetenzen des Wirtschaftsministeriums (das von nun an für die aggregierten Auswirkungen des Haushalts Richtlinien vorgab) und denjenigen des Finanzministeriums (das die Allokation der verfügbaren Ressourcen vorzunehmen hatte). Durch diese Kompetenzaufteilung wurde die Entscheidungs-

heit über die makroökonomischen Auswirkungen der Finanzpolitik weitgehend von den verteilungspolitischen Implikationen abgekoppelt. Von 1995 an unternahm Spanien auch mehrere Versuche, das stark dezentralisierte Ausgabensystem zu reformieren. Obwohl das komplexe Zusammenspiel zwischen der Zentralregierung und den Regionen nicht fundamental umgestellt wurde (Gordo/Hernández de Cos 2000), erhielt die Zentralregierung ab 1997 immerhin ein Vetorecht, wenn Regionalhaushalte zu hohe Defizit- oder Schuldenwerte erreichten (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001).

In der Lohnpolitik begannen die Reformen 1996, als die Aznar-Regierung einen bis dahin nicht existierenden Dialog zwischen den Gewerkschaften initiierte, indem sie mit einer Privatisierung des staatlichen Rentensystems drohte. Sie gab diesen Plan erst auf, als die Gewerkschaften zustimmten, von diesem Zeitpunkt an direkt mit der Regierung über die Tarifpolitik zu beraten (Pérez/Pochet 1999).

Portugals faktischer Beitritt zum Euro lässt sich ebenfalls auf die Mitte der Neunzigerjahre datieren. 1994 wurde fast der komplette Führungsstab der portugiesischen Nationalbank ausgewechselt, um die Glaubwürdigkeit einer Hartwährungspolitik im EWS zu erhöhen (Torres 1998: 193–194). 1995 fand die letzte Abwertung statt.

Für Portugal wurden in der vorliegenden Analyse eine Steigerung der Effektivität der Finanzpolitik und die Veränderung des Lohnfindungssystems durch stärkere interne Koordinierung und einen direkteren Einfluss der Regierung als Erwartungen formuliert. Der Haushaltsprozess wurde in zwei wichtigen Reformschritten 2001 und 2002 maßgeblich verändert. Beide Reformen stärken den portugiesischen Finanzminister in den Verhandlungen mit den Ressorts: Der Finanzminister kann nun schon vor den Verhandlungen die Gesamtbilanz des Staatshaushalts für verbindlich erklären und verhandelt daher nur noch über die Allokation der Mittel (Bronchi 2003).

In der Tarifpolitik wurden die Reformen 1996 durch einen Versuch der Regierung eingeleitet, mit der Entstehung eines Sozialen Paktes eine lange Zeit des Misstrauens zwischen der Regierung und den Gewerkschaften zu beenden (da Paz Campos Lima/Naumann 2000). Der Pakt schrieb Maßnahmen zur Mitwirkung der Lohnpolitik an der gesamtstaatlichen Wirtschaftspolitik fest und trug dadurch dazu bei, dass das lange Konfliktverhältnis zwischen den beiden Gewerkschaften CGTP (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses) und UGT (União Geral de Trabalhadores) endete (da Paz Campos Lima/Naumann 2000).

Die Gemeinsamkeiten zwischen den drei Euro-Mitgliedsländern, die mit niedrigen oder negativen Realzinsen zu rechnen hatten und deshalb eine Überhitzung der Binnenkonjunktur fürchten mussten, sind bemerkenswert. Alle drei

Länder mussten sowohl die Finanz- als auch die Lohnpolitik institutionell neu strukturieren. Und alle drei verwendeten vor allem in der Lohnpolitik ähnliche Ansätze, die über die Schaffung von Sozialen Pakten die intern in allen drei Ländern zerstrittenen Gewerkschaften wieder an einen Tisch brachten und damit die beiden Ziele (interne Koordinierung der Lohnpolitik *und* Regierungseinfluss) gleichzeitig erreichten.

4.3 Institutionelle Anpassungen in Ländern der dritten Gruppe

Italien, Finnland und die Niederlande passen in keine der beiden oben unterschiedenen Gruppen. Das liegt daran, dass der Status quo ante keine eindeutigen Prognosen über die wahrscheinliche Richtung der konjunkturellen Destabilisierung erlaubte.

Finnland trat dem Euroraum faktisch im Zeitraum 1996 bis 1998 bei, als es der finnischen Zentralbank gelang, den festen Wechselkurs im EWS beizubehalten und gleichzeitig das Nominalzinsniveau an dasjenige der anderen Euroländer anzupassen. Finnland stand vor dem Problem, dass der finnische Wirtschaftszyklus strukturell sehr stark vom Rest des Euroraums abwich (OECD 1998b), dass zyklische Destabilisierungen als Konsequenz der EZB-Politik in beide Richtungen (Boom und Rezession) also zu erwarten waren. Es ist bemerkenswert, dass die finnische Politik die Diskussion über den Einsatz von Finanz- und Lohnpolitik zum Zweck der Binnenstabilisierung der Konjunktur so explizit führte, wie dies in keinem anderen Land des Euroraums der Fall war. Vor diesem Hintergrund mag es kaum erstaunen, dass Finnland die sicherlich innovativste, aber auch expliziteste institutionelle Antwort auf das Risiko der konjunkturellen Destabilisierung durch die EZB fand: die sogenannten Euro-Stoßdämpfer oder *EMU buffers*.

Von 1998 an begannen Arbeitgeber und Arbeitnehmer in einen Fonds einzuzahlen, dessen Gesamtvolumen ausreichen sollte, um eine Anpassung des realen Wechselkurses durch Lohnveränderungen von 3 Prozent für alle finnischen Arbeitnehmer zu finanzieren, ohne die sozialen Sicherungssysteme unter Druck zu setzen. Der durch den Fonds geschaffene Lohnspielraum entspricht einer Anpassung des nominalen Wechselkurses von circa 10 Prozent. Finnland schaffte sich durch die »Euro-Stoßdämpfer« also die Möglichkeit, reale Wechselkursanpassungen faktisch zu implementieren, ohne dabei auf Veränderungen des Lohnniveaus Rücksicht nehmen zu müssen. Dieses Instrument ist ein bemerkenswerter Mittelweg zwischen fiskalischer Stabilisierung und lohnpolitischer Anpassung und fügt sich auf interessante Weise in das Ensemble der beobachteten Anpassungsprozesse ein.

Dass die *Niederlande* ein Sonderfall sind, wurde bereits erwähnt. Anpassungen im wirtschaftspolitischen Instrumentarium waren nicht notwendig. Doch auch in den Niederlanden fanden im Beobachtungszeitraum bemerkenswerte Anpassungsschritte statt. So wurde 1998 ein System »automatischer« Anpassung in die Haushaltspolitik eingebaut, das die Finanzpolitik über die klassischen automatischen Stabilisatoren hinaus an unvorhergesehene Konjunkturkontexte anpasst. Steuerausfälle werden nach diesem System zu 75 Prozent über neue Schulden und zu 25 Prozent über Steuererhöhungen gedeckt, wenn das Haushaltsdefizit vor der Anpassung weniger als 1,75 Prozent des BIP beträgt. Beträgt das Defizit mehr als 1,75 Prozent des BIP, müssen die Steuerausfälle zu jeweils 50 Prozent aus neuen Schulden und zu 50 Prozent aus Steuererhöhungen finanziert werden (Hallerberg/Strauch/von Hagen 2001; Ewijck/Reininga 1999). Das klare Ziel dieser Reform war die Schaffung einer fast automatisierten Reaktion der Finanzpolitik auf unerwartete Konjunkturzyklen, die dann weitgehend unabhängig vom tagespolitischen Kontext umgesetzt werden konnte.

Italien trat dem Euroraum faktisch im Zeitraum 1995 bis 1998 bei, wobei unterstrichen werden muss, dass bis zuletzt ungewiss blieb, ob Italien tatsächlich als Gründungsmitglied aufgenommen werden würde (Dyson/Featherstone 1999: 532–533). Dementsprechend war die italienische Wirtschaftspolitik während der drei Jahre zwischen 1995 und 1998 stark auf die Erfüllung der Beitrittskriterien ausgerichtet. 1996 erreichten die Realzinsen mit 6 Prozent einen historischen Höchstwert – und dies, obwohl die Fiskalpolitik eine starke Konsolidierung vornahm. Eine restriktivere Ausrichtung der Wirtschaftspolitik ist kaum denkbar (vgl. OECD 1997b: 46–68).

Um den wirtschaftspolitischen Problemdruck durch den Euro-Beitritt meistern zu können, musste Italien den oben formulierten Annahmen zufolge die Effektivität des Haushaltsprozesses erhöhen; in der Lohnpolitik fehlte die interne Koordinierung der Tarifpartner sowie der direkte Einfluss der Regierung auf die Tarifverhandlungen.

Die Reform des finanzpolitischen Prozesses erfolgte im Jahr 1997. Im Haushaltsprozess wurden die Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments reduziert, und der Finanzminister erhielt das Recht, Obergrenzen für die Ausgaben der einzelnen Ressorts aufzustellen. Durch diese Maßnahmen wurde der manchmal als »Wunder« bezeichnete Haushalt des Jahres 1998 möglich, der das italienische Haushaltsdefizit trotz Konjunkturschwäche von 3,2 Prozent des BIP (1997) auf 2,7 Prozent (1998) senkte (Felsen 1999; OECD 2000a: 74). Insgesamt stärkte die Reform den Haushaltsprozess genau dort, wo es zu erwarten war (vgl. de Haan et al. 1999). 1999 wurde dann ein nationaler Stabilitätspakt geschlossen, der eine Re-Zentralisierung der italienischen Finanzpolitik umsetzte – und dies

gegen den erklärten Widerstand der OECD, die eine stärkere Dezentralisierung gefordert hatte (OECD 2000a).

In der Lohnpolitik wurden die wichtigsten Reformen bereits vor dem faktischen Beitritt Italiens zur Währungsunion umgesetzt. Ein Schlüsselaspekt ist sicherlich die Abschaffung von Indexlöhnen (*scala mobile*), die im Rahmen eines Sozialen Paktes beschlossen wurde und 1993 nach starkem Druck der Regierung auf die Gewerkschaften unterschrieben wurde. Diesem ersten Pakt folgten dann mehrere Neuauflagen, die zur Schaffung klarerer Führungsstrukturen innerhalb der Gewerkschaften beitrugen und gleichzeitig den Dialog zwischen Regierung und Tarifparteien garantierten (Regalia/Regini 1999). Obwohl die Reformen der italienischen Lohnpolitik dem Erwartungshorizont dieses Beitrags also entsprechen, muss dennoch davon ausgegangen werden, dass die Reformen nicht aus dem erwarteten Anpassungsdruck an die einheitliche europäische Geldpolitik entspringen, sondern vielmehr das Ziel verfolgten, dem Euroraum überhaupt beitreten zu dürfen.

5 Schluss

In diesem Beitrag habe ich ein Erklärungsmodell skizziert, das die Veränderungen der wirtschaftspolitischen Institutionen in den Mitgliedsländern des Euroraums aus dem ökonomischen Problemdruck durch den Beitritt zum Euro ableitet. Im Kontext der *One-Size-fits-all*-Geldpolitik der EZB, die die nationalen Konjunkturzyklen zu destabilisieren drohte, war es von zentraler Bedeutung, das wirtschaftspolitische Instrumentarium auf nationaler Ebene so umzugestalten, dass sowohl der Wegfall der nationalen Geldpolitik kompensiert werden konnte, als auch Möglichkeiten zur Korrektur der zu erwartenden zyklischen Instabilität geschaffen wurden.

Die zentralen Ergebnisse der Analyse, die sich auf die Mitgliedsländer der ersten Stunde im Euroraum konzentriert hat, bergen interessante Implikationen für die Diskussion über den Euro-Beitritt in den Ländern Mittel- und Osteuropas. Keinem dieser Länder wurde hinsichtlich des Beitritts zum Euro eine Nichtbeteiligungsklausel (*opt-out*) nach dem Vorbild Großbritanniens und Dänemarks gewährt. Alle EU-Länder außer den beiden letztgenannten müssen dem Euroraum mittelfristig beitreten. Die Beitritte sollten erst dann erfolgen, wenn die wirtschaftspolitischen Institutionen sich so entwickelt haben, dass dem potenziell destabilisierenden, von der einheitlichen Geldpolitik der EZB ausgehenden Zinseffekt durch eine gezielt gegensteuernde Finanz- und Lohnpolitik

begegnet werden kann. Der Fall Sloweniens ist in diesem Kontext besonders interessant. Slowenien, das als erstes Land Mittel- und Osteuropas den Beitritt zum Euro beantragte und auch aufgenommen wurde, weist eine stark koordinierte Lohnpolitik auf, die den in diesem Kapitel diskutierten Anforderungen entspricht.

Für die politikwissenschaftliche Forschung zur politischen Ökonomie der europäischen Währungsunion könnte aus diesem Beitrag die Schlussfolgerung gezogen werden, dass zyklische Phänomene von weitaus größerer Bedeutung für die Funktionsweise des Euroraums sind, als in vielen Forschungsarbeiten vermutet. Vor allem der Beitrag von Hall und Franzese (in diesem Band), der die Geldpolitik auf die Dualität von »restriktiv« und »akkommodierend« reduziert, diese Ausrichtung aber für den gesamten Euroraum postuliert, greift aus der Warte der hier vorgestellten Argumentation zu kurz. Schon allein der Ansatz, den europäischen Währungsraum als ökonomische Einheit zu begreifen, erscheint aufgrund der weiterhin stark nationalen Ausrichtungen von Produktion und Konsum problematisch. In der Tat ist die Heterogenität im Euroraum (also vor allem die Differenz zwischen Inflations- und Wachstumswerten) im Lauf der ersten inzwischen fast zehn Jahre der Währungsunion gegenüber den späten Neunzigerjahren, als die Schaffung von Homogenität über die Maastricht-Kriterien quasi zur Pflichtaufgabe der nationalen Wirtschaftspolitiken geworden war, deutlich angestiegen (zum Beispiel IMF 2004).

Als Gesamtschlussfolgerung lässt sich festhalten, dass die Schaffung einer Währungsunion in einem stark heterogenen Wirtschaftsraum deutlichere Umverteilungsmechanismen auslöst, als dies von den »Machern« des Euro vorhergesehen wurde. Ökonomen reagieren auf diese Problemkonstellation in der Regel mit dem Verweis auf den Wettbewerb im Binnenmarkt. Durch eine immer stärkere Marktintegration entstünden Preiskonvergenzen, Niedriginflationsländer würden den dämpfenden Effekt hoher Realzinsen durch Wettbewerbsvorteile ausgleichen. Soweit die Theorie. Die ersten Jahre der Währungsunion haben aber gezeigt, dass dieser Mechanismus nicht oder nur sehr langsam greift.

Überraschend ist das nicht: Preiskonvergenzen können sich nur in perfekt flexiblen Märkten bilden. Und genau gegen diese wehren sich immer größere Teile der Bevölkerung. Beispiel Dienstleistungsrichtlinie: Die für die Funktionsweise der Währungsunion so wichtige Öffnung des Binnenmarktes für Dienstleistungen wurde als Reaktion auf Proteste zurückgestellt (vgl. Höpner und Schäfer in diesem Band). Dafür gibt es aus politischer Sicht zwar sehr gute Gründe, die mit der Logik der Währungsintegration aber kaum in Einklang zu bringen sind. Die Zeit mochte reif sein für eine gemeinsame Währung – sie ist es nicht für einen echten gemeinsamen Markt, der zum Entstehen wiederum eine stärkere politische Union benötigen würde.

Wie aber soll eine Währungsunion funktionieren, deren politisches Fundament das durch sie bedingte Gewicht des Binnenmarktes augenscheinlich nicht tragen kann? Diese Frage ist bisher in vielen Bereichen ein Tabu geblieben. Wer die Funktionsfähigkeit der Währungsunion bemängelte, dem wurde entgegnet, er stelle damit den Euro infrage und darüber hinaus auch die europäische Einigung an sich. Solche Pauschalisierungen sind falsch. Vielmehr greift eine umgekehrte Logik: Wer die Probleme der Währungsunion nicht erkennen will, der riskiert letztlich, die Legitimität des Euro aufs Spiel zu setzen (vgl. Enderlein 2006b). Denn leider achten ökonomische Zusammenhänge herzlich wenig auf die *political correctness* der Problemquellen. Und so sollte auch die Angst vor einer euroskeptischen Polemik die nüchterne Analyse nicht stoppen.

Literatur

- Arnold, Ivo/Clemens J.M. Kool, 2003: *The Role of Inflation Differentials in Regional Adjustment: Evidence from the United States*. Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Nr. 04-13. Utrecht: Universität Utrecht: Utrecht School of Economics. <www.uu.nl/uupublish/content/04-13.pdf>
- Bronchi, Chiara, 2003: *The Effectiveness of Public Expenditure in Portugal*. OECD Economics Department, Working Paper Nr. 349. Paris: OECD Publishing.
- Bruno, Michael/Jeffrey Sachs, 1985: *Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cameron, David R., 1984: Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. In: John H. Goldthorpe (Hg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 143–178.
- Crouch, Colin, 1985: Conditions for Trade Union Wage Restraint. In: Leon N. Lindberg/Charles S. Maier (Hg.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation: Theoretical Approaches and International Case Studies*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 105–139.
- da Paz Campos Lima, Maria/Reinhard Naumann, 2000: Social Pacts in Portugal: From Comprehensive Policy Programmes to the Negotiation of Concrete Industrial Relations Reforms? In: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hg.), *Social Pacts in Europe: New Dynamics*. Brüssel: ETUI, 321–342.
- de Haan, Jakob/Wim Moessen/Bjorn Volkerink, 1999: Budgetary Procedures – Aspects and Changes: New Evidence for Some European Countries. In: James M. Poterba/Jürgen von Hagen (Hg.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press, 265–299.
- Deutsche Bundesbank, 2005: Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland. In: *Deutsche Bundesbank Monatsbericht*, April 2005, 23–38.
- Dyson, Kenneth/Kevin Featherstone, 1999: *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Ebbinghaus, Bernhard/Anke Hassel, 2000: Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States. In: *Journal of European Public Policy* 7(1), 44–62.
- Elster, Jon, 1979: *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Enderlein, Henrik, 2001: »Adapt a Winning Team!« Die Auswirkungen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auf Konjunkturzyklen und die wirtschaftspolitischen Institutionen: Österreich im europäischen Vergleich. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3, 257–274.
- , 2004: *Nationale Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2006a: Adjusting to EMU: The Impact of Supranational Monetary Policy on Domestic Fiscal and Wage-setting Institutions. In: *European Union Politics* 7(1), 113–140.
- , 2006b: The Euro and Political Union: Do Economic Spillovers from Monetary Integration affect the Legitimacy of EMU? In: *Journal of European Public Policy* 13(7), 1133–1146.
- Ewijck, Casper van/Ted Reininga, 1999: Budgetary Rules and Stabilisation. In: *CPB Report: Quarterly Review of Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* 99(4), 14–21.
- Felsen, David, 1999: Changes to the Italian Budgetary Regime: The Reforms of Law n. 94/1997. In: David Hine/Salvatore Vassallo (Hg.), *The Return of Politics – Italian Politics. A Review*. Oxford: Berghahn Books, 157–173.
- Frankel, Jeffrey A./Andrew K. Rose, 1998: The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. In: *The Economic Journal* 108 (449), 1009–1025.
- Golden, Miriam/Michael Wallerstein/Peter Lange, 1997: *Union Centralization among Advanced Industrial Societies: An Empirical Study*. <www.shelley.polisci.ucla.edu/data>
- Hallerberg, Mark, 2000: *The Importance of Domestic Political Institutions: Why and How Belgium and Italy Qualified for EMU*. ZEI Working Paper B10-2000. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Zentrum für Europäische Integrationsforschung. <www.zei.de/download/zei_wp/B00-10.pdf>
- , 2004: *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark/Rolf Strauch/Jürgen von Hagen, 2001: *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*. Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance by the Institute of European Integration Studies in Bonn. Bonn: Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Zentrum für Europäische Integrationsforschung. <www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/budgetary_rules_in_eu_2001.pdf>
- Hancké, Robert, 2002: The Political Economy of Wage-setting in the Euro-zone. In: Philippe Pochet (Hg.), *Wage Policy in the Eurozone*. Brüssel: Lang, 131–148.
- Hancké, Robert/David Soskice, 2003: Wage-Setting and Inflation Targets in EMU. In: *Oxford Review of Economic Policy* 19, 149–160.
- Hassel, Anke, 2003: The Politics of Social Pacts. In: *British Journal of Industrial Relations* 41, 707–726.
- IMF, 2004: Has Fiscal Behavior Changed Under the European Economic and Monetary Union? In: *World Economic Outlook*, September 2004, 103–136.
- Iversen, Torben, 1998a: The Choices for Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14(1), 59–75.
- , 1998b: Wage Bargaining, Central Bank Independence, and the Real Effects of Money. In: *International Organization* 52(3), 469–504.

- Iversen, Torben, 1999a: *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*. Cambridge Studies in Comparative Politics. New York: Cambridge University Press.
- Lehmbruch, Gerhard/Philippe C. Schmitter, 1982: *Patterns of Corporatist Policy-Making*. Sage Modern Politics Series, Vol. 7. London: Sage.
- Lucas, Robert E., Jr., 1996: Nobel Lecture: Monetary Neutrality. In: *Journal of Political Economy* 104(4), 661–682.
- MacLennan, Duncan/John Muellbauer/Mark Stephens, 1998: Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14(3), 54–80.
- OECD, 1997: *Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining*. OECD Employment Outlook. Paris: OECD.
- , 1998a: *OECD Economic Surveys, 1997–1998: Austria*. Paris: OECD.
- , 1998b: *OECD Economic Surveys, 1997–1998: Finland*. Paris: OECD.
- , 2000a: *OECD Economic Surveys, 1999–2000: Finland*. Paris: OECD.
- , 2000b: *OECD Economic Surveys, 1999–2000: Italy*. Paris: OECD.
- Pérez, Sofia/Philippe Pochet, 1999: Monetary Union and Collective Bargaining in Spain. In: Philippe Pochet (Hg.), *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe*. Brüssel: Lang, 121–160.
- Pizzorno, Alessandro, 1978: Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict. In: Colin Crouch/Alessandro Pizzorno (Hg.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*. London: Macmillan, 277–298.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1991: *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schmitter, Philippe C./Gerhard Lehmbruch, 1979: *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Siebert, Horst, 1997: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe. In: *Journal of Economic Perspectives* 11(3), 37–54.
- Soskice, David/Torben Iversen, 1998: Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14(3), 110–124.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (Hg.), 1985: *Private Interest Government Beyond Market and State*. London: Sage.
- Surico, Paolo, 2003a: Asymmetric Reaction Functions for the Euro Area. In: *Oxford Review of Economic Policy* 19(1), 44–57.
- , 2003b: *How Does the ECB Target Inflation?* ECB Working Paper No. 229. Frankfurt a.M.: European Central Bank.
- Taylor, John, 1993: Discretion versus Policy Rules in Practice. In: *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39, 195–214.
- Torres, Francisco, 1998: Portugal toward EMU: A Political Economy Perspective. In: Erik Jones/Jeffrey Frieden/Francisco Torres (Hg.), *Joining Europe's Monetary Club: The Challenges for Smaller Member States*. New York: St. Martin's Press, 171–202.
- Traxler, Franz/Sabine Blaschke/Bernhard Kittel, 2001: *National Labor Relations in Internationalized Markets: A Cross-National Analysis of Institutional Patterns, Change, and Performance*. Oxford: Oxford University Press.

- von Hagen, Jürgen, 1992: *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. European Commission Economic Papers No. 96. Brüssel: European Commission, Europäische Kommission, Generaldirektionen Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN), 1–74.
- von Hagen, Jürgen/Mark Hallerberg, 1997: *The Budgetary Process and the Size of the Budget: A Re-examination*. CEPR Working Paper, Nr. 1589. London: Centre for Economic Policy Research.
- von Hagen, Jürgen/Ian J. Harden, 1995: Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline. In: *European Economic Review* 39(3/4), 771–779.

Autorinnen und Autoren

Henrik Enderlein, Professor für Politische Ökonomie und Associate Dean an der Hertie School of Governance in Berlin. *Arbeitsgebiete*: Internationale Politische Ökonomie, Europäische Währungsintegration, Wirtschafts- und Finanzpolitik. *Kontakt*: Hertie School of Governance, Quartier 110, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin; enderlein@hertie-school.org.

Robert J. Franzese, Jr., Professor am Department of Political Science der University of Michigan. *Arbeitsgebiete*: Vergleichende Politische Ökonomie, makroökonomische Politik, vergleichende Methoden. *Kontakt*: University of Michigan, Department of Political Science, 5700 Haven Hall, 505 South State Street, Ann Arbor, Michigan 48109-1045, USA; franzese@umich.edu.

Steffen Ganghof, Professor für Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Potsdam. *Arbeitsgebiete*: Demokratietheorie, Politische Ökonomie, politische Institutionen. *Kontakt*: Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universitätskomplex III, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam; ganghof@uni-potsdam.de.

Philipp Genschel, Professor für Politikwissenschaft an der Jacobs University Bremen. *Arbeitsgebiete*: Internationale Politische Ökonomie, Europäische Integration, Staatstheorie. *Kontakt*: Jacobs University Bremen, School of Humanities and Social Sciences, Campus Ring 1, 28759 Bremen; p.genschel@jacobs-university.de.

Peter A. Hall, Krupp Foundation Professor of European Studies am Department of Government der Harvard University. *Arbeitsgebiete*: Vergleichende Politische Ökonomie, institutioneller Wandel, politische Theorie. *Kontakt*: Minda de Gunzburg Center for European Studies, 27 Kirkland St., Cambridge, MA 02138, USA; phall@fas.harvard.edu.

Martin Höpner, Forschungsgruppenleiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und Privatdozent an der Universität zu Köln. *Arbeitsgebiete*: Vergleichende Politische Ökonomie, vergleichende Policy-Forschung, Liberalisierungspolitik. *Kontakt*: MPIfG, Paulstr. 3, 50676 Köln; hoepner@mpifg.de.

Liesbet Hooghe, Zachary Taylor Smith Professorin an der University of North Carolina und Lehrstuhlinhaberin der Vrije Universiteit Amsterdam. *Arbeitsgebiete*: Vergleichende Politikwissenschaft, Internationale Beziehungen, Multi-Level-Governance, Policy-Forschung. *Kontakt*: University of North Carolina at Chapel Hill, CB #3265 Hamilton Hall, Chapel Hill, North Carolina 27599-3265; hooghe@unc.edu.

Maarten Keune, Senior Researcher am Europäischen Gewerkschaftsinstitut in Brüssel. *Arbeitsgebiete*: Wirtschaftssoziologie, Neoinstitutionalismus, europäische Arbeitsmärkte und Wohlfahrtsstaaten. *Kontakt*: ETUI, Boulevard du Roi Albert II, 5 box 4, 1210 Brüssel, Belgien; mkeune@etui.org.

Stephan Leibfried, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und Sprecher des Sonderforschungsbereichs 597 »Staatlichkeit im Wandel«. *Arbeitsgebiete*: (Sozial-)Staat in der Europäisierung und Globalisierung. *Kontakt*: Sfb 597, Universität Bremen, Linzer Str. 9a, 28359 Bremen; stephan.leibfried@sfb597.uni-bremen.de.

Gary Marks, Burton Craige Professor für Politikwissenschaft an der University of North Carolina und Lehrstuhlinhaber der Vrije Universiteit Amsterdam. *Arbeitsgebiete*: Vergleichende Politikwissenschaft, Europäische Integration, Parteien- und Meinungsforschung, Methodologie. *Kontakt*: Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill, Hamilton Hall, CB #3265, Chapel Hill, NC 27599-3265; marks@unc.edu.

Herbert Obinger, Professor für Vergleichende Sozialpolitik, Abteilungsleiter am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen und Mitglied des Sonderforschungsbereichs 597 »Staatlichkeit im Wandel«. *Arbeitsgebiete*: Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung und Politische Ökonomie. *Kontakt*: Zentrum für Sozialpolitik, Parkallee 39, 28209 Bremen; hobinger@zes.uni-bremen.de.

Fritz W. Scharpf, emeritierter Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. *Arbeitsgebiete*: Deutsche und europäische Mehrebenenpolitik. *Kontakt*: MPIfG, Paulstr. 3, 50676 Köln; scharpf@mpifg.de.

Armin Schäfer, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und Lehrbeauftragter an der Universität Köln. *Arbeitsgebiete*: Europäische Integration, Demokratietheorie, Parteien und Wohlfahrtsstaatsreform. *Kontakt*: MPIfG, Paulstr. 3, 50676 Köln; as@mpifg.de.

Susanne K. Schmidt, Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Bremen. *Arbeitsgebiete*: Europäische Integration, Politik und Recht, Liberalisierungspolitik. *Kontakt*: Bremen International Graduate School of Social Sciences (BIGSSS), Postfach 33 04 40, 28334 Bremen; skschmidt@uni-bremen.de.

Wolfgang Streeck, Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. *Arbeitsgebiete*: Arbeitsbeziehungen, Interessenverbände, institutioneller Wandel, Politische Ökonomie und Wirtschaftssoziologie. *Kontakt*: MPIfG, Paulstr. 3, 50676 Köln; streeck@mpifg.de.

Guido Tiemann, Assistenzprofessor am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien. *Arbeitsgebiete*: Wahlsysteme, Parteiensysteme, Europäische Integration und quantitative Forschungsmethoden. *Kontakt*: IHS, Stumpergasse 56, 1060 Wien, Österreich; tiemann@ihs.ac.at.