

Mayntz, Renate

Working Paper

Markt oder Staat? Kooperationsprobleme in der Europäischen Union

MPIfG Discussion Paper, No. 14/3

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Mayntz, Renate (2014) : Markt oder Staat? Kooperationsprobleme in der Europäischen Union, MPIfG Discussion Paper, No. 14/3, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/94359>

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.



MPIfG Discussion Paper 14/3

Markt oder Staat?

Kooperationsprobleme in der Europäischen Union

Renate Mayntz



Renate Mayntz
Markt oder Staat? Kooperationsprobleme in der Europäischen Union

MPIfG Discussion Paper 14/3
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne
March 2014

MPIfG Discussion Paper
ISSN 0944-2073 (Print)
ISSN 1864-4325 (Internet)

© 2014 by the author(s)

Renate Mayntz is Emeritus Director at the Max Planck Institute for the Study of Societies in Cologne.
mayntz@mpifg.de

Downloads
www.mpifg.de
Go to *Publications / Discussion Papers*

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Max Planck Institute for the Study of Societies
Paulstr. 3 | 50676 Cologne | Germany
Tel. +49 221 2767-0
Fax +49 221 2767-555
www.mpifg.de
info@mpifg.de

Abstract

A brief recapitulation of the century old discussion concerning the relation between “state” and “market” serves as background for the analysis of cooperation problems faced by the European Union. The fact that the EU as a political entity is built upon a common market creates a fundamental tension between political and economic principles in joint policy decision making. Using examples from financial market regulation, this paper shows that the observed difficulties in reaching joint policy decisions have their roots both in political and economic interests which, instead of conflicting with each other, merge into economic state interests. The cooperation problems of the European Union follow unavoidably on from its very constitution.

Zusammenfassung

Auf dem Hintergrund ideengeschichtlicher Überlegungen zum Verhältnis von Markt und Staat wird nach den Ursachen der beständigen Kooperationsprobleme gefragt, mit denen es die Europäische Union zu tun hat, wenn für alle Mitgliedstaaten verbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen. Die Tatsache, dass ein politisch gewollter gemeinsamer Markt die Basis der Europäischen Union ist, begründet ein grundsätzliches Spannungsverhältnis der Ordnungsprinzipien Markt und Staat. Am Beispiel von Entscheidungen zur Regulierung der Finanzmärkte wird gezeigt, dass politische ebenso wie ökonomische Interessen der Mitgliedstaaten hinter den dabei aufgetretenen Kooperationsproblemen stehen. Wirtschaftliche und politische Interessen stehen jedoch nicht in Gegensatz zueinander, sondern verschmelzen zu ökonomischen Staatsinteressen. Die Kooperationsprobleme in der Europäischen Union sind kein vermeidbarer Mangel, sondern hängen mit ihrer Struktur und Verfassung zusammen.

Markt oder Staat? Kooperationsprobleme in der Europäischen Union

Dass es in der Europäischen Union Kooperationsprobleme gibt, ist hinlänglich bekannt. Kooperationsprobleme gibt es bei der Gewährung von Asyl und bei der Regulierung von Banken, die Mitgliedsländer können sich nicht auf die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Flugsicherung und auch nicht auf einheitliche Unternehmenssteuern einigen, um so das Problem der kreativen Steuervermeidung, der legalen Steuerflucht zu lösen. Ich bin keine Expertin in Fragen europäischer Politik. Ich habe mich in den letzten Jahren mit den politischen Reaktionen auf die Finanzmarktkrise beschäftigt – allerdings stand dabei die internationale Dimension im Vordergrund (vgl. Mayntz 2013). Sie dürfen deshalb von mir keine Äußerung zu aktuellen Entscheidungsproblemen der EU oder gar konkrete Lösungsvorschläge erwarten. Ich will an die Frage des Kooperationsproblems der EU aus einer allgemeineren, gesellschaftstheoretischen Perspektive herangehen, werde aber auch einige praktische Beispiele bringen.

Bei den Kooperationsproblemen der Europäischen Union handelt es sich nicht um eigentlich vermeidbare Mängel: Kooperationsprobleme sind vielmehr der Konstruktion der EU inhärent. Rainer Lepsius hat kürzlich den besonderen Charakter der EU als „paktierte Kooperation ohne Hegemonialmacht“ beschrieben (Lepsius 2013: 189). In der EU müssen eigenständige Staaten miteinander kooperieren. Kooperation ist anspruchsvoller als bloße Koordination, gegenseitige Abstimmung: Kooperieren heißt, bewusst mit anderen auf einen gemeinsamen Zweck hin zusammenzuwirken. Die Existenz eines gemeinsamen Ziels ist die zentrale Voraussetzung von Kooperation, wie im Jahresbericht des Zentrums für globale Kooperationsforschung betont wird (Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research 2013: 12–15). Das Ziel kann die Lösung eines Problems, die Erledigung einer Aufgabe oder die Maximierung des gemeinsamen Nutzens (*public welfare*) sein, wichtig ist nur, dass es das gemeinsame Ziel von zwei oder mehr Akteuren ist. Schon die Fähigkeit, ein gemeinsames Ziel überhaupt zu formulieren, setzt ein Wir-Bewusstsein voraus. In der EU ist dieses Bewusstsein prekär. Dennoch hat die EU gemeinsame Ziele.

Die EU entstand bekanntlich aus der EG und diese aus der EWG, die ihrerseits auf der Montanunion fußte. Ihr ursprüngliches Ziel war die Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Damit wurde auf regionaler Ebene der sogenannte Washington Consensus umgesetzt, der globales wirtschaftliches Wachstum durch die Abschaffung von Handelsbeschränkungen und von nationalen Regelungen anstrebte, die die Dynamik der

Öffentlicher Vortrag, gehalten am 6. November 2013 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften im Rahmen der Reihe „Europa in der Krise: Problem diagnose und Zukunftsperspektiven“.

Ökonomie begrenzen. Wer den gemeinsamen europäischen Markt ursprünglich wollte, die Politik oder die Wirtschaft, ist eine Frage für Historiker. Offenbar hatten beide, Wirtschaft und Politik, gute Gründe, aber auch Bedenken. Für große exportorientierte Unternehmen ging es um Markterweiterung, um die Überschreitung von Grenzen zwischen europäischen Ländern – aber zugleich gab es Widerstand bisher vor auswärtiger Konkurrenz geschützter Branchen. Die Politik hatte eigene Gründe. Sie erhoffte sich vom gemeinsamen Markt wirtschaftliches Wachstum und reagierte damit auch auf den zunehmend spürbaren Wettbewerbsdruck aus USA und Japan. Zugleich gab es vonseiten der Regierungen Widerstand gegen die Abgabe nationaler Regelungskompetenzen – und damit den Verzicht auf protektionistische Maßnahmen im Interesse der eigenen Industrie.

Diese anfängliche Ambivalenz erschwerte die Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Das ehrgeizige Ziel der Harmonisierung durch eine für alle Mitglieder verbindliche europäische Gesetzgebung ließ sich nur begrenzt durchsetzen. In vielen Bereichen ging es deshalb zunächst nur um die Nicht-Diskriminierung europäischer Konkurrenten, dann etwas anspruchsvoller um gegenseitige Nicht-Behinderung, aus der auf dem Weg über die Entwicklung gemeinsamer Mindeststandards schließlich die heute dominierende wechselseitige Anerkennung nationaler Normen wurde, durch die Marktschranken auch ohne gesetzliche Harmonisierung abgebaut werden (Schmidt 2007). Mit der Transformation der EWG in die EU hatte sich die ursprüngliche Zielsetzung erweitert; es ging jetzt nicht mehr nur um *ökonomische*, sondern auch um vorsichtige Schritte in Richtung auf *politische* Integration. Die EU sollte nicht nur ein gemeinsamer Markt, sondern auch ein politischer Akteur werden, nach innen wie nach außen (Kratovich 2013). Nach außen verlangt das, in internationalen Gremien und Verhandlungen ein gemeinsames EU-Interesse zu vertreten; ein solches gemeinsames Interesse zu bilden erwies und erweist sich, wie wir wissen, vor allem in Fragen der Außenpolitik als außerordentlich schwierig. Nach innen wurde die EU schrittweise zu einem „Regulierungsstaat“, wie es zum Beispiel bei Eberlein und Grande (2003) heißt. Neben politische Interventionen zum Zweck der Marktschaffung traten zunehmend Versuche, durch Regulierung Fehlentwicklungen des gemeinsamen Marktes zu verhindern.

Der Übergang von der Marktschaffung zur Marktregelung fand nur langsam und zögernd statt (vgl. Scharpf 1999). Ob nicht nur *marktschaffend*, sondern Marktakteure und ihr Verhalten *regelnd* interveniert werden soll, war immer wieder eine Streitfrage in der EU. Das gemeinsame Ziel aller EU-Mitglieder, einen integrierten europäischen Wirtschaftsraum zu schaffen, ist unbestimmt und muss, um Entscheidungen leiten zu können, spezifiziert werden: Wie frei soll dieser europäische Markt sein, wie weit und wie soll er im Einzelnen politisch geregelt werden? Bei vielen europapolitischen Kontroversen bildeten sich dabei zwei Koalitionen heraus; trotz wechselnder Grenzen gehörte zu der Koalition, die vor allem Märkte schaffen wollte, meist Großbritannien, während Deutschland meist zu der anderen Koalition gehörte, die Märkte politisch regeln wollte (vgl. etwa Quaglia 2010, 2012). In diesen Debatten stand – und steht – das Prinzip „Markt“ gegen das Prinzip „Staat“.

Die Beziehung zwischen Staat und Markt wird als Problem diskutiert, seit es Staaten gibt und Politik und Wirtschaft zu getrennten Sphären wurden. Der Markt, die Marktwirtschaft beruht *ex definitione* auf Wettbewerb, und zwar auf Wettbewerb zwischen privaten Akteuren, die profitorientiert handeln. Ein rücksichtslos vom Eigeninteresse gelenktes Handeln kennzeichnete für Thomas Hobbes den menschlichen Urzustand, den er radikal negativ sah und der durch die gemeinsame, paktierte Unterordnung unter den Staat überwunden wird. Sein Leviathan spiegelt eine wertende Gegenüberstellung von Markt und Staat wider, die sich vom 17. bis ins 19. Jahrhundert verfolgen lässt. Während „Markt“ dabei für die Dominanz von Einzelinteressen steht, steht „Staat“ für Ordnung und Gemeinwohl. Diese wertende Gegenüberstellung kommt im 19. Jahrhundert noch in der Staats- und Gesellschaftslehre des Lorenz von Stein zum Ausdruck. Für Lorenz von Stein bedroht die egoistische Verfolgung individueller Interessen die soziale Gemeinschaft; der Staat, der das Wohl aller zu fördern sucht, unterwirft die Einzelinteressen kraft seiner Macht. Ein Markt schafft kein Wir: Der *Staat* repräsentiert das Wir.

Neben der wertenden Gegenüberstellung von Markt und Staat, in der Markt negativ und Staat als ordnende Macht positiv gewertet wird, stand lange Zeit eine zweite, umgekehrt wertende Gegenüberstellung, bei der Markt für Freiheit und Staat für Gewalt steht. Diese Gegenüberstellung ist uns aus der Ideologie des Neoliberalismus vertraut. Sie findet sich aber bereits im 16. Jahrhundert bei dem französischen Humanisten Jean Bodin: Der Staat gründet für Bodin auf Eroberung und Gewalt, wirtschaftliches Handeln dagegen beruht auf dem Prinzip der Kooperation. Albert Hirschman (1977) hat sehr gut nachgezeichnet, wie im Lauf des 16. und 17. Jahrhunderts aus wirtschaftlicher Tätigkeit, die der Aristokratie in der Feudalgesellschaft als ehr- und ruhmlos galt, und aus der Gier nach Geld und Besitz, die nach Augustinus eine der Kardinalsünden ist, eine „sanfte Kraft“ wurde, die die anderen sündigen Leidenschaften zügelt, den Beziehungen unter Menschen Beständigkeit und Berechenbarkeit verleiht und so am Ende zu Frieden und Wohlstand führt. Typisch für diese Sicht der Dinge war der schottische Sozialphilosoph Adam Ferguson, der in der zweiten Hälfte 18. Jahrhunderts schrieb. Ferguson zählte den Selbsterhaltungstrieb, der nicht nur Individuen, sondern auch Gruppen eigen ist, zu den Grundursachen von Krieg und Konflikt; Gewerbe und Handel, die „Quellen des Reichtums“, basieren dagegen auf Frieden und dem „Fortschreiten bürgerlicher und gewerblicher Künste“.¹ Die Annahme, dass *Markt* zu *Frieden* führt, ist Kernbestandteil liberalen Denkens. Auch der gemeinsame europäische Markt sollte nicht nur wirtschaftliches Wachstum bringen, sondern eine Grundlage für Frieden in Europa sein. Dies ist in der Tat seine unbestrittene historische Leistung.

1 Wobei dieser Fortschritt für Ferguson auf Arbeitsteilung beruht. Damit sind zwei Faktoren benannt, die bei vielen der frühen Sozialtheoretiker eine große Rolle spielten: Arbeitsteilung und Kampf. Beide Faktoren spielen auch in der modernen Evolutionsbiologie eine Rolle; für sie findet Auslese (*Kampf!*) nicht nur auf der Ebene von Individuen, sondern letztlich auf Gattungsebene statt, wo diejenige Spezies gewinnt, die zur Bildung einer an einem Ort zusammenlebenden, arbeitsteilig operierenden Gruppe fähig ist (vgl. Wilson 2012).

Markt und Staat waren nicht immer ein Gegensatzpaar. Die unsichtbare Hand von Adam Smith vermittelt den Gegensatz von Individualinteresse und Gemeinwohl ohne Rückgriff auf den ordnenden Staat, indem sie individuelle Interessenverfolgung automatisch zu kollektivem Wohlstand führen lässt. Das sah Marx anders, aber auch für ihn ist der Staat keine eigenständige Kraft, kein Gegenspieler des Marktes, sondern ein bloßes Epiphänomen – die Politik wird bei ihm zum verlängerten Arm des Kapitals.

Aus den unterschiedlichen ideengeschichtlichen Auffassungen der Natur von Markt und Staat und des Verhältnisses zwischen ihnen ergibt sich für beide eine grundsätzliche Ambivalenz. „Staat“ steht einerseits für Gemeinwohl und Ordnung, andererseits für Gewalt und Unterdrückung, „Markt“ steht für individuelle Freiheit, Frieden und Wohlstand ebenso wie für Egoismus, Konkurrenz und Ausbeutung. Eine gewisse Ambivalenz kennzeichnet auch die Wahrnehmung von Markt und Staat in der EU. Der gemeinsame europäische Markt produziert Wohlstand, erzeugt aber auch Probleme für einzelne Branchen. Der „Staat“ – in Gestalt der politischen Institutionen der EU – wirkt ordnend, ist aber oft übermäßig restriktiv. Anders als bei Adam Smith erscheint die ordnende Hand der Politik in der EU nicht als überflüssig, und sie dient, anders als bei Karl Marx, nicht lediglich dem Kapital.

Ideengeschichtlich handelt es sich bei Markt und Staat um Prinzipien sozialer Ordnung. Man muss jedoch unterscheiden zwischen Markt und Staat als Ordnungs- oder Gestaltungsprinzipien einerseits und als konkrete soziale Handlungszusammenhänge andererseits. Die Wirtschaft als konkreter sozialer Handlungszusammenhang ist in kaum einem Land rein als „Markt“ organisiert, und reale politische Systeme sind selten strikt hierarchisch. Mehr noch: Markt und Staat, Wirtschaft und Politik sind nicht nur wechselseitig aufeinander angewiesen, sie konstituieren sich gegenseitig: Es gibt keine völlig politikfreien Märkte – und keine politischen Regime ohne ökonomische Basis.² Dennoch sorgen die gegensätzlichen Ordnungsprinzipien Markt und Staat für eine ständige Spannung in den Verhandlungen der Mitgliedstaaten der EU bei der Suche nach gemeinsamen Entscheidungen.

Als Grund für die allfälligen Kooperationsprobleme in der EU werden in der Regel divergierende Interessen der Mitgliedstaaten als quasi unitarischer Akteure genannt.³ Auf der letzten Jahreskonferenz der europäischen Politologenvereinigung ECPR etwa wurde festgestellt, dass Kooperation bei der Regulierung, der Formulierung und Verabschiedung von für alle verbindlichen Regeln in der EU ständig durch strategische Überlegungen der Mitgliedsländer und durch ihr Beharren auf den je eigenen, natio-

2 Besonders nachdrücklich vertritt Jürgen Kocka (2013) die wechselseitige Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik in seiner Geschichte des Kapitalismus.

3 Das ist, wie Martin Höpner (private Mitteilung) meint, durchaus bemerkenswert, denn im Prinzip wäre denkbar, dass sich unterschiedliche Strategien der nationalen Regierungen je nach der dominanten Parteizugehörigkeit entlang der Links-Rechts-Achse sortieren, was für die Bildung europäischer Parteien mit kohärenten Programmen förderlich wäre und die Art der Auseinandersetzungen in internationalen Gremien verändern würde.

nen Interessen unterlaufen würde.⁴ Kooperation setzt nicht notwendig Verhandlung voraus; Kooperation findet zum Beispiel auch im Fall der arbeitsteiligen Bewältigung einer Aufgabe statt, bei der jeder Partner seine speziellen Fähigkeiten einbringt. Divergieren jedoch die Interessen der Kooperationspartner bei der Verfolgung eines gemeinsamen Zieles, dann müssen sie miteinander verhandeln. Von den Repräsentanten der Mitgliedsländer, die in den verschiedenen europäischen Gremien miteinander über eine neue Direktive, eine praktische Maßnahme verhandeln, wird *erwartet*, dass sie das vertreten, was sie jeweils als ihre *nationalen* Interessen definieren. Das wiederum hängt mit dem Charakter der EU zusammen, die sich in ihren wesentlichen Zügen als institutionalisiertes Verhandlungssystem darstellt.

In der soziologischen Gesellschaftstheorie werden (im Unterschied zu der nur mit dem Gegensatzpaar Markt/Hierarchie operierenden Transaktionskostenökonomie) mindestens drei Typen sozialer Ordnungsbildung unterschieden, nämlich Ordnungsbildung durch hierarchische Anordnung, durch Verhandlung oder durch massenhafte individuelle Anpassung. Wird nicht von Interaktionsformen, sondern von Strukturmustern gesprochen, steht anstelle von Hierarchie Staat, und anstelle von individueller Anpassung Markt (Mayntz/Scharpf 1995: 60–65). Verhandeln steht zwischen dem Hierarchieprinzip des Befehlens und dem Marktprinzip autonomen adaptiven Handelns und ist der Spannung zwischen diesen beiden Extremen ausgesetzt.⁵ Die EU ist durch zwischenstaatliche Verträge geschaffen worden: Sie ist weder ein bloßer Markt noch ein Staat. Zwar lassen sich innerhalb der EU auch Prozesse gegenseitiger Anpassung und hierarchischer Anordnung beobachten (Scharpf 2010: 199–208), aber was die Regulierung, die europäische Gesetzgebung angeht, ist die EU im Wesentlichen als Verhandlungssystem ausgebildet⁶: Gemeinsame Entscheidungen kommen, selbst wenn am Ende nach dem Mehrheitsprinzip abgestimmt wird, typischerweise durch Verhandlung zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten zustande.⁷ Am klarsten kommt das bei der Produktion europaweit verbindlicher Entscheidungen zum Ausdruck, bei der der Europäische Rat und der jeweilige Ministerrat die dominante Rolle spielen (Costello/Thomson 2013). Bei der Produktion verbindlicher Entscheidungen in Verhandlungssystemen verfolgen die Mitglieder einerseits eigene Interessen, als *Mit-Glieder* eines größeren Ganzen jedoch zugleich ein gemeinsames Ziel. Das gemeinsame Ziel setzt der Verfolgung von

4 Vgl. CfP der Sektion „Regulatory Governance“ für diese Konferenz.

5 Ähnlich sieht Albert Hirschman das Konzept des „Interesses“ zwischen den gegensätzlichen Polen „Vernunft“ und „Leidenschaft“ stehen – und Elemente von beiden spannungsreich in sich enthalten.

6 Fritz Scharpf (2010: 201–207) unterscheidet zwischen „intergovernmental negotiation“, was für ihn die niedrigste Ebene von Institutionalisierung darstellt, und „joint decision“; tatsächlich findet im Prozess gemeinsamen Entscheidens ständig Verhandlung statt.

7 Vgl. hierzu auch die Sondernummer 5, 2000, des Journal of European Public Policy, „Negotiation and Policy-making in the European Union“. Zur politischen Bedeutung von Verhandlung, sprich „Verhandlungsdemokratie“ allgemein, vgl. auch Czada/Schmidt/Lehmbruch (1993).

Partikularinteressen Grenzen.⁸ Gemeinsame Entscheidungen müssen eine Balance zwischen beiden finden.

Aber was sind die „nationalen“ Interessen, die in der EU als partikulare Interessen gemeinsame Entscheidungen erschweren, wenn nicht gar verhindern? Auf der Suche nach einer Antwort auf diese Frage will ich einige Entscheidungen näher betrachten, die sich auf einen Kernbereich von Wirtschaft beziehen – die europäische Finanzindustrie und ihre Regulierung.

Der Übergang von einer Politik der Marktschaffung zu einer Politik der Marktregelung fand beim Finanzmarkt erst spät statt. Regulierung bedeutete hier noch gegen Ende des vorigen Jahrhunderts, als der Financial Services Action Plan FSAP verabschiedet wurde, im Wesentlichen die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Finanzdienstleistungen. Getragen war der FSAP vom Wunsch der Staaten nach höheren Erträgen durch einen integrierten Finanzmarkt, stieß bei ihnen aber zugleich wegen des drohenden Verlustes an nationalen Kompetenzen bei Regulierung und Aufsicht auf Widerstand (Quaglia 2010; Story/Walter 1997). Mit der Finanzmarktkrise und ihren Folgen für europäische Banken und Staaten schwang das Pendel auch hier schließlich zu Regulierung. Reguliert werden sollten jetzt auch die bislang nicht regulierten Hedgefonds (zum Folgenden Woll 2012). Im Gegensatz zu Banken wurde Hedgefonds zunächst keine besondere Schuld am Entstehen der Finanzmarktkrise zugeschrieben. Selbst nach dem Beginn der Krise gab es in Europa noch Stimmen, die gegen ihre Regulierung sprachen. Insbesondere Deutschland hatte sich dagegen schon länger erfolglos für eine Regulierung von Hedgefonds eingesetzt. Bis zum Ausbruch der Krise war die zentrale Streitfrage in der EU – der Primat von „Markt“ oder „Staat“ –, was Hedgefonds angeht, zugunsten des Marktprinzips beantwortet worden. Die Hedgefondsindustrie selbst war überrascht, als entgegen ihrer Einschätzung der Situation dann doch eine europäische Initiative zu ihrer Regulierung zustande kam.

Betrachtet man die Positionen der verschiedenen Länder bei den Verhandlungen über den Inhalt einer neuen Hedgefondsregulierung, dann wird deutlich, dass hier handfeste wirtschaftliche Interessen am Werk waren. Diese Interessen waren aber sehr unterschiedlich, was nicht zuletzt mit der verschiedenen Bedeutung von Hedgefonds in den einzelnen Ländern zusammenhängt. In der EU werden 76 Prozent der Hedgefondsindustrie von London aus geleitet; registriert sind sie meist in Steuerparadiesen außerhalb der EU. Deshalb war Großbritannien nicht nur für eine „sanfte“ Regulierung, sondern auch darauf bedacht, diesen Fonds den Zugang zum europäischen Markt (in der Form eines „europäischen Passes“) zu erhalten. Nun hat die britische Finanzindustrie traditionell einen guten Draht zur britischen Politik (vgl. Johal/Moran/Williams 2012), aber sie musste die Regierung gar nicht groß drängen, ihre Interessen zu vertreten. Großbri-

8 Diese Konstellation entspricht der spieltheoretischen Figur der „Battle of the Sexes“, wo bei unterschiedlichen individuellen Präferenzen zum Beispiel im Hinblick auf Reiseziele bei beiden Spielern die Präferenz dominiert, etwas gemeinsam zu unternehmen.

tannien hat ein ureigenes *politisches* Interesse am Wohlergehen seiner Finanzindustrie. Natürlich erstreben alle Mitgliedstaaten der EU das Wohl ihrer eigenen Volkswirtschaft. Aber Wachstum beruht je nach Land auf verschiedenen Voraussetzungen, die von der Struktur der eigenen Wirtschaft abhängen: Es gibt kein anderes europäisches Land, in dem die Finanzindustrie als Steuerquelle und Arbeitgeber eine derart wichtige Rolle spielt wie in Großbritannien.

Etwas anders lag der Fall in Frankreich. In Frankreich gab es neben einigen großen Hedgefonds zahlreiche kleinere, regulierte Fonds (sogenannte UCITS-Fonds). Dieser Sektor fürchtete die Konkurrenz der großen, nicht regulierten Hedgefonds und unterstützte deshalb den Plan ihrer Regulierung; alle französischen Investmentfonds wollten außerdem auswärtigen Hedgefonds den Zugang zum europäischen Markt, das heißt den „europäischen Pass“ verweigern. Die bereits regulierten UCITS-Fonds hatten Erfahrung mit dem Regulierungsverfahren in der EU; sie schlossen sich zu einer Lobby zusammen und artikulierten ihr Interesse der damaligen Finanzministerin Lagarde und dem Präsidenten Sarkozy gegenüber, die diese Position dann auch in den Verhandlungen vertraten. Zwar kann man auch hier nicht von „capture“ sprechen, der Vereinnahmung von Politik durch ein Partikularinteresse, aber die organisierte Interessenvertretung spielte offenbar eine wichtige Rolle bei der Definition des französischen Interesses an einer künftigen Hedgefondsregulierung.

Grundsätzlich gibt es zwei Kanäle für den Einfluss ökonomischer Interessen auf die Verhandlungsposition von Regierungen bei Regulierungsentscheidungen: den Weg über Lobbies und den Weg über die unvermittelte politische Wahrnehmung der – erwünschten ebenso wie unerwünschten – Folgen des faktischen Verhaltens ökonomischer Akteure.⁹ Ein Beispiel für den zweiten Fall bietet auch die Position von Deutschland in der Regulierung von Hedgefonds, nur dass es hier anders als in Großbritannien nicht um ein politisches Interesse am Wohlergehen der Finanzindustrie ging. Vielmehr war in Deutschland schon länger das Verhalten einer speziellen Kategorie von Fonds, den als „Heuschrecken“ verteuflten Beteiligungsgesellschaften von namhaften Politikern öffentlich kritisiert worden. Eine Hedgefondsregulierung bot die Möglichkeit, etwas zur Lösung dieses von der Politik erkannten Problems zu tun. Deshalb war es das Ziel Deutschlands bei den Verhandlungen, durch strikte Regulierung diese Fonds an dem sogenannten *asset stripping* zu hindern, dem schnellen Verkauf von Vermögensbestandteilen übernommener Unternehmen. Am Ende der Verhandlungen über die europäische Hedgefondsregulierung stand – natürlich – ein Kompromiss: Die am 1. Juli 2011 in Kraft getretene europäische Richtlinie ist strikter, als Großbritannien es wünschte, und nicht ganz so strikt, wie Deutschland es gern gehabt hätte; es wird einen „europäischen Pass“ für auswärtige Hedgefonds geben – aber erst nach einer mehrjährigen Übergangszeit und nicht bedingungslos.

9 Die Beeinflussung von Politikern durch Bestechung statt durch Überzeugung mag in der Politik der USA aufgrund der Bedeutung von Wahlkampfspenden häufiger anzutreffen sein als beispielsweise in Großbritannien oder Deutschland; dabei mögen auch kulturelle Unterschiede bis hin zur Wahrnehmung des Staates eine Rolle spielen.

Während fiskalische und volkswirtschaftliche Staatsinteressen bei der Hedgefondsregulierung eine zentrale Rolle spielten, ging es bei der europäischen Regulierung von Ratingagenturen zunächst vor allem um Regelungskompetenzen, also um Macht. Zur Zeit der Finanzmarktkrise dominierten weltweit die drei großen amerikanischen Agenturen, es gab also keine direkt betroffene europäische Industrie. Ratingagenturen wurde, anders als Hedgefonds, zwar von Anfang an Mitschuld am Entstehen der Finanzmarktkrise gegeben. Es gab jedoch, ebenfalls im Unterschied zu Hedgefonds, bereits einen von der Internationalen Organisation von Wertpapierbehörden IOSCO entworfenen Verhaltenskodex, den viele, sofern er denn eingehalten würde, auch in Europa zunächst für nur geringfügig verbesserungsbedürftig hielten (vgl. de Haan/Antenbrink 2011). Die Debatte konzentrierte sich deshalb auf die Frage, wie die Einhaltung der Verhaltensregeln kontrolliert wird, durch die einzelnen Mitgliedstaaten oder durch eine neu zu schaffende europäische Aufsichtsinstanz, an die sie ihre Kompetenzen abgeben würden. Die Entscheidung fiel in diesem Fall ohne größere Konflikte zugunsten der europäischen Lösung. Dagegen wurde bei der Schaffung der Europäischen Bankenunion höchst konfliktreich um Kompetenzen gestritten, etwa als es darum ging, ob es eine harte, gesamteuropäische Regel über den Umfang geben soll, in dem Aktionäre, Gläubiger und Einleger im Fall der Abwicklung einer maroden Bank für Verluste haften, oder ob die einzelnen Länder hier noch einen Entscheidungsspielraum haben. Wie nicht nur *Der Spiegel* (2013) bemerkte, stritten nicht zufällig gerade die EU-Staaten mit den größten Banken am heftigsten um einen eigenen Entscheidungsspielraum. Um nationale Kompetenzen wird gestritten, wenn der Regelungsgegenstand, um den es geht, im eigenen Land praktische Bedeutung hat.

Was also sind, grob und vorsichtig formuliert, die „nationalen“ Interessen, deren Vertretung die Kooperation beim Fällen gemeinsamer Entscheidungen erschweren? Die Ziele, die die Repräsentanten verschiedener Länder bei den Verhandlungen über gemeinsame Entscheidungen verfolgen, sind wirtschaftlicher ebenso wie politischer Natur. Meine – über die hier referierten Beispielsfälle hinausgehende – These ist, dass es sich bei den politisch vertretenen wirtschaftlichen Interessen in erster Linie um ökonomische „Staatsinteressen“ handelt, und nicht um „capture“, auf unter dem Druck von Lobbys von der Politik vertretene wirtschaftliche Einzelinteressen. Aber natürlich müssen ökonomische Staatsinteressen definiert werden, und natürlich versuchen wirtschaftliche Interessengruppen zu erreichen, dass diese Definition mit ihrem eigenen Interesse übereinstimmt. Wenn Wachstum politisch Priorität hat, haben wirtschaftliche Interessen ein besonderes Gewicht. Aber man sollte die Bedeutung des seit Gründung der EU immer virulenten Autonomiebestrebens der Mitgliedsländer als Motiv bei der Auseinandersetzung um Regulierungsentscheidungen nicht unterschätzen. Es ist durchaus möglich, dass gerade die immer stärker werdenden Eingriffe in nationale Kompetenzbereiche reaktiv zu einem Beharren auf nationaler Autonomie führen; Politikwissenschaftler sehen hier sogar Anzeichen für einen Wandel in der Wahrnehmung dessen, was „Macht“ für einen Nationalstaat heißt, nämlich nicht Einfluss auf andere zu haben, sondern Autonomie zu bewahren (Cohen 2006, zitiert von Helleiner/Pagliari 2011).

Bisher habe ich von den Interessen gesprochen, die verschiedene Länder in Verhandlungen vertreten. Es sei jedoch wenigstens kurz daran erinnert, dass die Struktur, in der solche Verhandlungen stattfinden, und die Verfahrensregeln, denen sie unterworfen sind, die europäischen Kooperationsprobleme tendenziell noch erhöhen.¹⁰ Bei der legislativen Regulierung, bei der nach der sogenannten „community method“ entschieden wird, wird die gleiche Sache von verschiedenen Akteuren in verschiedenen Gremien verhandelt – in der Kommission durch Beamte, im Europäischen Rat beziehungsweise dem zuständigen Ministerrat durch Regierungsvertreter und im Europäischen Parlament durch gewählte Abgeordnete (vgl. unter anderen Fabbrini 2013). Dabei sind Kommission und Parlament keine neutralen Foren, in denen nationale Interessen wie im zuständigen Ministerrat direkt aufeinandertreffen. Kommission und Parlament entwickeln vielmehr eigene Interpretationen des gemeinsamen Ziels und der infrage stehenden nationalen Interessen, wobei nationale Interessen in der Kommission vor allem in dem stark entwickelten Ausschusssystem zu Wort kommen (Comitology; vgl. Neyer 2000), während sich bei den Parlamentariern nationale mit parteipolitischen Präferenzen mischen. Außerdem verfolgen sowohl Kommission wie Parlament nicht selten eigene Machtinteressen. Sowohl Konflikte um nationale oder europäische Regelungskompetenz wie Konflikte um die Priorität von Markt (Marktschaffung) oder Staat (politische Regelung) werden im Institutionensystem der EU vielfach gebrochen.

Die voranstehenden Ausführungen machen deutlich, dass es auf die im Titel meines Vortrags gestellte Frage, ob die Ursache europäischer Kooperationsprobleme eher mit „Markt“ oder mit „Staat“ zusammenhängt, keine einfache Antwort gibt. Der Gegensatz von „Markt“ und „Staat“ manifestiert sich in der EU auf doppelte Weise – in den Auseinandersetzungen um die fallweise Priorität von Schaffung oder Regelung eines Marktes, vor allem aber als Konflikt zwischen Einzel- und Gemeininteressen, wenn es um europäische Entscheidungen geht. In Verhandlungssystemen sind bei jeder gemeinsamen Entscheidung Konflikte mit partikularen Interessen vorprogrammiert. Und das gilt nicht nur für Regulierungsentscheidungen, wie in meinen konkreten Beispielen, sondern nach wie vor genauso für Entscheidungen zur Schaffung, Erweiterung oder Vertiefung von Märkten. In einem nicht nur, aber eben auch als Verhandlungssystem institutionalisierten politischen Gebilde wie der EU ist die Vertretung nationaler Einzelinteressen legitim; Gustavsson (2014) spricht deshalb auch vom „legitimen Protektionsismus“ der Mitgliedstaaten. Ein legitimer ökonomischer Nationalismus muss jedoch dort eine Grenze finden, wo er einem *europäischen* Wirtschaftspatriotismus zuwiderläuft (Clift/Woll 2013) und die Kooperation in der EU untergräbt.

Die notwendige Balance zwischen staatlichen Einzelinteressen und gemeinsamen europäischen Interessen zu finden wird schwieriger, wenn in Krisenzeiten die ökonomische „Integrationsdividende“, der Nutzen, den ihre Mitgliedschaft in der Union den einzelnen Mitgliedstaaten bringt, sinkt oder sich gar in messbare Kosten verkehrt, und anstelle des für Kooperation charakteristischen Gebens und Nehmens ein entschädigungslo-

10 Vgl. hierzu auch Joerges (2012: 371–373, 376–381).

ses Geben, also Solidarität treten soll. Wenn das gemeinsame Ziel verblasst, verkommt Kooperation zum bloßen Tauschhandel zwischen divergierenden nationalen Interessen. Nicht zufällig ist in letzter Zeit häufiger von einem möglichen Zerfall der EU die Rede.¹¹ Könnte es sein, dass die EU im Begriff ist, ihre Basis, ein wirklich von allen Mitgliedern verfolgtes gemeinsames Ziel zu verlieren? In der schon einmal zitierten Schrift des Zentrums für globale Kooperationsforschung heißt es, dass „cooperation works very well within a social group if this group constitutes itself against another group“ (Weinlich 2013: 24). Ein gemeinsamer Feind hat, wie die Geschichte lehrt, etwas ungemein Verbindendes; einen Feind, eine Bedrohung von außen auszumachen, ist eine beliebte politische Strategie, wenn der innere Zusammenhalt bedroht ist. Kein verantwortungsbewusster Europapolitiker wird eine solche Strategie empfehlen. Aber man mag Walter Laqueur (2013) zustimmen, wenn er beklagt, dass der politische Akteur EU sich zu sehr mit sich selbst beschäftigt und eine weltpolitische Rolle nicht spielen will. Ist die Politik der EU zu selbstbezogen – und zugleich zu wenig politisch? Vielleicht geht es gar nicht in erster Linie um Markt oder Staat im Inneren der EU, sondern um die Position der EU in einer von Spannungen geprägten und Kämpfen zerrissenen Welt – einer Welt, die etwas anderes ist als nur ein globaler Markt.

Literatur

- Clift, Ben/Cornelia Woll (Hg.), 2013: *Economic Patriotism in Open Economies*. London: Routledge.
- Costello, Rory/Robert Thomson, 2013: The Distribution of Power among EU Institutions: Who Wins under Co-decision and Why? In: *Journal of European Public Policy* 20(7), 1025–1039.
- Czada, Roland/Manfred Schmidt/Gerhard Lehmruch (Hg.), 1993: *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- de Haan, Jacob/Fabian Amtenbrink, 2011: *Credit Rating Agencies*. DNB Working Paper Nr. 278. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- Der Spiegel*, 2013: Aufmarsch der Blockierer, Nr. 30/2013, 58–60.
- Eberlein, Burkard/Edgar Grande, 2003: Die Europäische Union als Regulierungsstaat. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich, 417–448.
- Fabbrini, Sergio, 2013: Intergovernmentalism and Its Limits. In: *Comparative Political Studies* 46(9), 1003–1029.
- Gustavsson, Sverker, 2014: Democratic Reformism Presupposes Legitimate Protectionism. In: Olaf Cramme/Sarah B. Hobolt (Hg.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford: Oxford University Press, im Erscheinen.
- Helleiner, Eric/Stefano Pagliari, 2011: The End of an Era in International Financial Regulation? A Postcrisis Research Agenda. In: *International Organization* 65, 169–200.
- Hirschman, Albert O., 1977: *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Joerges, Christian, 2012: Europas Wirtschaftsverfassung in der Krise. In: *Der Staat* 51, 357–386.

11 So fand zum Beispiel am 28. Oktober 2013 im Institut für Europäische Integrationsforschung in Wien eine Tagung über „European Integration – and Disintegration?“ statt.

- Johal, Subhdev/Michael Moran/Karel Williams, 2012: Post-Crisis Financial Regulation in Britain. In: Renate Mayntz (Hg.), *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*. Frankfurt a.M.: Campus, 67–95.
- Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research, 2013: *Global Cooperation – Re:search 2012/13: Annual Report 1*. Duisburg: Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research.
- Kocka, Jürgen, 2013: *Geschichte des Kapitalismus*. München: C.H. Beck.
- Kratochvil, Petr (Hg.), 2013: *The EU as a Political Actor*. Baden-Baden: Nomos.
- Laqueur, Walter, 2013: *Europa nach dem Fall*. München: Herbig.
- Lepsius, Rainer, 2013: In welchen Krisen befindet sich die Europäische Union? In: *Zeitschrift für Politik* 60(2), 182–193.
- Mayntz, Renate (Hg.), 2012: *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2013: *Financial Market Regulation in the Shadow of the Sovereign Debt Crisis*. MPIfG Discussion Paper 13/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M., Campus, 39–72.
- Neyer, Jürgen, 2000: Justifying Comitology: The Promise of Deliberation. In: Karlheinz Neunreither/Antje Wiener (Hg.), *European Integration after Amsterdam*. Oxford: Oxford University Press, 112–128.
- Quaglia, Lucia, 2010: *Governing Financial Services in the European Union: Banking, Securities, and Post-Trading*. London: Routledge.
- , 2012: The Regulatory Response of the European Union to the Global Financial Crisis. In: Renate Mayntz (Hg.), *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*. Frankfurt a.M.: Campus, 171–195.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- , 2010: *Community and Autonomy: Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K., 2007: Mutual Recognition as a New Mode of Governance. In: *Journal of European Public Policy* 14(5), 667–681.
- Story, Jonathan/Ingo Walter, 1997: *Political Economy of Financial Integration in Europe: The Battle of the Systems*. Manchester: Manchester University Press.
- Weinlich, Silke, 2013: Global We? New Insights about the Foundations of Global Cooperation. In: *Global Cooperation – Re:Search 2012/13: Annual Report 1*. Duisburg: Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research, 24–25.
- Wilson, Edward O., 2012: *The Social Conquest of Earth*. New York: Liveright.
- Woll, Cornelia, 2012: The Defense of Economic Interests in the European Union: The Case of Hedge Fund Regulation. In: Renate Mayntz (Hg.), *Crisis and Control: Institutional Change in Financial Market Regulation*. Frankfurt a.M.: Campus, 197–211.

Recent Titles in the Publication Series of the MPIfG

MPIfG Discussion Papers

- DP 14/2
J. Beckert, J. Rössel and P. Schenk
Wine as a Cultural Product: Symbolic Capital and Price Formation in the Wine Field
- DP 14/1
S. Zajak
Europe Meets Asia: The Transnational Construction of Access and Voice from Below
- DP 13/16
L. Haffert, P. Mehrtens
From Austerity to Expansion? Consolidation, Budget Surpluses, and the Decline of Fiscal Capacity
- DP 13/15
F. W. Scharpf
Political Legitimacy in a Non-optimal Currency Area
- DP 13/14
H. Callaghan, A. Hees
Wirtschaftsnationalismus im Wandel der Zeit: Der politische Diskurs um ausländische Unternehmensübernahmen in Großbritannien seit den 1950er-Jahren
- DP 13/13
I. Rademacher
Tax Competition in the Eurozone: Capital Mobility, Agglomeration, and the Small Country Disadvantage

- DP 13/12
O. Malets
The Effectiveness of Transnational Non-state Governance: The Role of Domestic Regulations and Compliance Assessment in Practice
- DP 13/11
R. Mayntz
Financial Market Regulation in the Shadow of the Sovereign Debt Crisis
- DP 13/10
A. Madariaga
Mechanisms of Institutional Continuity in Neoliberal „Success Stories“: Developmental Regimes in Chile and Estonia
- DP 13/9
M. Lutter
Is There a Closure Penalty? Cohesive Network Structures, Diversity, and Gender Inequalities in Career Advancement
- DP 13/8
S. Schiller-Merkens
Framing Moral Markets: The Cultural Legacy of Social Movements in an Emerging Market Category

MPIfG Books

- G. Klas, P. Mader (Hg.)
Rendite machen und Gutes tun? Mikrokredite und die Folgen neoliberaler Entwicklungspolitik
Campus, 2014
- P. Gerlach
Der Wert der Arbeitskraft: Bewertungsinstrumente und Auswahlpraktiken im Arbeitsmarkt für Ingenieure
Springer VS, 2014
- W. Streeck
Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus
Suhrkamp, 2013
- J. Beckert
Erben in der Leistungsgesellschaft
Campus, 2013
- D. Akyel
Die Ökonomisierung der Pietät: Der Wandel des Bestattungsmarkts in Deutschland
Campus, 2013
- A. Afonso
Social Concertation in Times of Austerity: European Integration and the Politics of Labour Market Reforms in Austria and Switzerland
Amsterdam University Press, 2013

Ordering Information

MPIfG Discussion Papers

Order printed copies from the MPIfG (you will be billed) or download PDF files from the MPIfG website (free).

MPIfG Books

At bookstores; abstracts on the MPIfG website.

www.mpifg.de

Go to *Publications*.

New Titles

Consult our website for the most complete and up-to-date information about MPIfG publications and publications by MPIfG researchers. To sign up for newsletters and mailings, please go to *Service* on the MPIfG website. Upon request to info@mpifg.de, we will be happy to send you our Recent Publications brochure.

ERPA

MPIfG Discussion Papers in the field of European integration research are included in the *European Research Papers Archive (ERPA)*, which offers full-text search options: <http://eiop.or.at/erpa>.

Das Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung ist eine Einrichtung der Spitzenforschung in den Sozialwissenschaften. Es betreibt anwendungs offene Grundlagenforschung mit dem Ziel einer empirisch fundierten Theorie der sozialen und politischen Grundlagen moderner Wirtschaftsordnungen. Im Mittelpunkt steht die Untersuchung der Zusammenhänge zwischen ökonomischem, sozialem und politischem Handeln. Mit einem vornehmlich institutionellen Ansatz wird erforscht, wie Märkte und Wirtschaftsorganisationen in historische, politische und kulturelle Zusammenhänge eingebettet sind, wie sie entstehen und wie sich ihre gesellschaftlichen Kontexte verändern. Das Institut schlägt eine Brücke zwischen Theorie und Politik und leistet einen Beitrag zur politischen Diskussion über zentrale Fragen moderner Gesellschaften.

The Max Planck Institute for the Study of Societies conducts advanced basic research on the governance of modern societies. It aims to develop an empirically based theory of the social and political foundations of modern economies by investigating the interrelation between economic, social and political action. Using primarily an institutional approach, it examines how markets and business organizations are embedded in historical, political and cultural frameworks, how they develop, and how their social contexts change over time. The institute seeks to build a bridge between theory and policy and to contribute to political debate on major challenges facing modern societies.



MAX-PLANCK-GESELLSCHAFT

Study of Societies
für Gesellschaftsforschung
Max-Planck-Institut