

Scharpf, Fritz W.

Working Paper

Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik

MPIfG Discussion Paper, No. 93/9

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Scharpf, Fritz W. (1993) : Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, MPIfG Discussion Paper, No. 93/9, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43165>

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.

**Autonomieschonend
und gemeinschaftsverträglich:
Zur Logik der europäischen
Mehrebenenpolitik**

Fritz W. Scharpf

93/9

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-50677 Köln
Federal Republic of Germany

MPIFG Discussion Paper 93/9
ISSN 0944-2073
November 1993

(RFC822):	mpi@mpi-fg-koeln.mpg.d400.de	Telephone	0221 / 33605-0
(X400):	S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=d400;C=de	Fax	0221 / 33605-55
(PSI):	PSI%4505011006::MPI		

Abstract

The completion of the internal market reduces the capacity of member states to shape the collective fate of their citizens through their own policies, while the policy-making capacity of the European Community cannot be increased sufficiently to compensate for the loss of fate control at the national level. If European economic integration nevertheless depends on policy coordination, there is a need for coordination techniques which impose minimal constraints on the autonomous problem solving capacities of member states. These depend, in turn, on the willingness of member states to pursue their own policy goals in ways which impose minimal constraints on free movement within the European market.

* * * * *

Mit der Vollendung des Binnenmarktes schwindet die Fähigkeit der Nationalstaaten, das kollektive Geschick ihrer Bürger mit den eigenen staatlichen Mitteln selbst zu bestimmen, aber die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik läßt sich keineswegs in dem Maße steigern, wie die der Mitgliedstaaten abgenommen hat. Wenn trotzdem ein der Marktintegration entsprechendes Maß an Politik-Koordination erreicht werden soll, dann müssen Koordinationsformen gefunden werden, welche die autonome Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten möglichst wenig einschränken. Freilich setzt dies voraus, daß auch die Mitgliedstaaten ihre eigene Politik möglichst gemeinschaftsverträglich gestalten.

Scharpf: Mehrebenenpolitik	3
Inhalt	
Abstract	2
Einleitung	5
I. Trennung oder Verflechtung der Kompetenzen?	6
II. Subsidiarität, Dual Federalism und Bundestreue	8
III. Exkurs: Modalitäten der technischen Koordination	13
IV. Koordinationsformen in der europäischen Politik	17
V. Konturen einer europäischen Mehrebenenpolitik	24
Literatur	29

Einleitung

Westeuropa hat sich mit der (ökonomisch sinnvollen) Vollendung des Binnenmarktes ein politisches Dilemma eingehandelt, aus dem es keinen einfachen Ausweg gibt. Auf der einen Seite schwindet die Fähigkeit der Nationalstaaten, das kollektive Geschick ihrer Bürger mit den eigenen staatlichen Mitteln selbst zu bestimmen. Über die faktischen Zwänge und Handlungsschranken hinaus, die überall von der Integration in die Weltwirtschaft und der Globalisierung der Kapitalmärkte ausgehen, werden auch die formalen Handlungsmöglichkeiten der westeuropäischen Staaten durch die vertragliche Gewährleistung der vier Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital weitgehend eingeschränkt. Für die Lösung ökonomischer oder von der Ökonomie ausgehender Probleme sind westeuropäische Nationalstaaten heute also weniger kompetent als noch vor zwanzig Jahren.

Auf der anderen Seite hat die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik keineswegs in dem Maße zugenommen, wie die der Mitgliedstaaten geschwunden ist. Trotz des Initiativ-Monopols der Kommission und der Rückkehr zur Abstimmung mit qualifizierten Mehrheiten im Ministerrat gehen die wichtigen Entscheidungen der Gemeinschaft nach wie vor aus multilateralen Verhandlungen zwischen den nationalen Regierungen hervor. Die Entscheidungsverfahren sind dementsprechend schwerfällig und können durch Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten leicht blockiert werden.

Dieser Zustand ist schwer zu ändern. Die nationalstaatlichen Regierungen, die auch die Verfassungsentwicklung der Gemeinschaft unter ihrer Kontrolle haben, sträuben sich gegen eine Verminderung ihres Einflusses (Scharpf 1985). Aber solange der Gemeinschaft eine eigenständige demokratische Legitimation fehlt, könnte der Einfluß der Regierungen auch aus normativen Gründen nicht rasch zurückgedrängt werden. Ohne europäische Medien, europäische Parteien und eine europäische öffentliche Meinung läßt sich das europäische Demokratiedefizit auch nicht durch bloße Verfassungsreformen abbauen (Grimm 1992; Kielmansegg 1992; Scharpf 1992a) - und jedenfalls auf kurze Sicht könnte die Erweiterung der Gesetzgebungs- und Haushaltskompetenzen des Europäischen Parlaments nur das ohnehin zu schwerfällige Entscheidungsverfahren noch schwerfälliger machen.

Trotzdem kann es in der europäischen Verfassungsdiskussion keineswegs darum gehen, nun in Reaktion auf Maastricht die Renationalisierung der europäischen Politik zu fordern und den Prozeß der politischen Integration aufzuhalten oder gar umzukehren (Kaiser 1993). Aber ebensowenig läßt sich eine Entwicklung in die Zukunft verlängern, in der bisher die nationalen Regierungen die Kompetenzen der Gemeinschaft ziemlich unbekümmert ausweiten konnten,

weil sie ja über den Ministerrat die tatsächlichen Entscheidungen unter Kontrolle behielten. Inzwischen beeinträchtigen auch die *gemeinsam* getroffenen europäischen Entscheidungen (und noch mehr die europäischen Entscheidungs-Blockaden) die Problemlösungsfähigkeit der Gliedstaaten und die Integrität ihrer demokratischen Willensbildung. Es wird deutlich, daß die europäischen Demokratien sich ruinieren, wenn die nationale Politik bei einer immer größeren Zahl brennender Probleme nicht mehr handeln, sondern nur noch "europäische Lösungen" fordern kann, während in Brüssel aus langwierigen Verhandlungen bestenfalls allseits unbefriedigende Kompromisse herauskommen, für die niemand die politische Verantwortung übernehmen will.

Auch nach Maastricht geht es deshalb weiter darum, die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik zu verbessern. Aber mindestens ebenso wichtig erscheint es, auch die Problemlösungsfähigkeit der Politik in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu verteidigen oder zurückzugewinnen. Auf den ersten Blick sind dies widersprüchliche Anforderungen, die allenfalls dann zu vereinbaren wären, wenn die Kompetenzbereiche der Gemeinschaft und der Gliedstaaten säuberlich voneinander getrennt und die politische Willensbildung beider Ebenen entkoppelt werden könnten. Aber eben dies kann nicht vorausgesetzt werden.

I. Trennung oder Verflechtung der Kompetenzen?

Dem *Trennprinzip* entsprach ursprünglich das Modell des US-amerikanischen Föderalismus, bei dem Bund und Gliedstaaten in wechselseitiger politischer Unabhängigkeit ihre jeweiligen gesetzgeberischen, steuerpolitischen und administrativen Aufgaben wahrnehmen sollten. In der deutschen Tradition des *Verbund-Föderalismus* dagegen werden die Gesetzgebungs- und Steuerkompetenzen des Gesamtstaats fast gänzlich vom Bund wahrgenommen, der zu ihrer Ausübung jedoch fast immer auf die Zustimmung der Landesregierungen im Bundesrat und auf die Verwaltungen der Länder angewiesen ist. Der darin angelegte Zwang zum Konsens zwischen politisch heterogen zusammengesetzten Regierungen wurde in der Nachkriegszeit als Verstärkung der machtbegrenzenden Gewaltenteilung weithin positiv bewertet (Hesse 1962). Seit den siebziger Jahren werden freilich in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion auch die korrespondierenden Nachteile stärker hervorgehoben (Scharpf/ Reisert/ Schnabel 1976): Die Abhängigkeit der Bundespolitik von der Zustimmung der Landesregierungen macht den Entscheidungsprozeß schwerfällig und reduziert die Handlungsfähigkeit des Staates bei neuen oder sich rasch verändernden Problemlagen. Umgekehrt reduziert die Einbindung in bundeseinheitliche

Lösungen die Eigenständigkeit der Landespolitik und deren Fähigkeit zur Verwirklichung je besonderer Lösungen. Im ganzen vermindert die Dominanz der Bund-Länder-Verhandlungen überdies die Effektivität demokratischer Kontrollen auf jeder der beiden Ebenen und begünstigt insbesondere den allseits beklagten "Funktionsverlust der Landesparlamente" (Große-Sender 1990).

In formeller Hinsicht ist die institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft nicht dem amerikanischen, sondern dem deutschen Modell gefolgt. Die Gemeinschaft hat keinen eigenen administrativen Unterbau, und ihre Beschlüsse bedürfen der Zustimmung der nationalen Regierungen in den Ministerräten und im Europäischen Rat. Hier wie dort resultiert wirksame Politik also aus Verhandlungen zwischen politisch eigenständigen Regierungen. Dennoch darf man über dieser formalen Gemeinsamkeit die bedeutsamen materiellen Unterschiede nicht übersehen: Die deutsche Bundesregierung kann sich auf eine eigene parlamentarische Legitimation stützen, und sie kann gegenüber den Ländern das Verhandlungspotential des größeren Haushalts in die Waagschale werfen, während die Europäische Kommission sowohl politisch als auch fiskalisch vollkommen von den Regierungen der Mitgliedstaaten abhängig ist. Das Zentrum ist also in der Gemeinschaft wesentlich schwächer ausgestaltet. In dieselbe Richtung weisen auch noch wichtigere politisch-kulturelle und sozio-ökonomische Unterschiede.

Auch wenn der deutsche Verbund-Föderalismus seine Handlungsfähigkeit durch Verhandlungen gewinnen muß, wurde jedenfalls vor dem Fall der Mauer die Einigung zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern durch drei Faktoren wesentlich unterstützt: durch eine relativ homogene politische Kultur mit einer bundesweiten und in erster Linie auf Themen der Bundespolitik fixierten öffentlichen Meinung; durch Bund und Länder übergreifende politische Parteien, deren Konkurrenz die Verfolgung reiner Landesinteressen diszipliniert; und durch ein hohes Maß ökonomischer und kultureller Homogenität. Alle diese Voraussetzungen fehlen bei den Verhandlungen auf der europäischen Ebene.

Die Gemeinschaft ist sowohl in politisch-kultureller als auch in sozio-ökonomischer Hinsicht weniger homogen als irgendein funktionsfähiger Nationalstaat - und anders als in den meisten Nationalstaaten kann in Europa nicht einmal die Wünschbarkeit "einheitlicher Lebensverhältnisse" vorausgesetzt werden (Majone 1990a). Überdies fehlen der europäischen Politik auch die unitarisierenden Momente des die Gliedstaaten übergreifenden Parteienwettbewerbs und einer am Zentralstaat orientierten öffentlichen Meinung. Die Kommission kann also in den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten weder auf eine weitgehende Gleichrichtung der Interessen und Handlungsorientierungen rechnen, noch kann sie zu ihrer Unterstützung parteipolitische Loyalitäten mobilisieren oder

den Druck der öffentlichen Meinung nutzen. Ohne in ein übergreifendes, normativ verpflichtendes und sanktionskräftiges politisches System eingebettet zu sein, stehen sich bei den europäischen Verhandlungen eigenständige Partner gegenüber, die ihre eigenen, höchst unterschiedlichen und oft gegensätzlichen Interessen verfolgen und sich dabei an je eigenen, kulturell stabilisierten Situationsdeutungen orientieren. Gewiß können auch aus Verhandlungen zwischen so heterogenen Partnern Politiken hervorgehen, die das gemeinsame Interesse befördern - aber sie sind schwierig und immer vom Scheitern bedroht, und ihr Erfolg setzt in aller Regel komplizierte Kompensationsgeschäfte zum Ausgleich real oder vermeintlich benachteiligter Interessen voraus (Scharpf 1992b). Kurz: Die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik ist selbst im Vergleich zum schwerfälligen deutschen Verbund-Föderalismus eng begrenzt, und sie kann vorerst auch kaum wesentlich gesteigert werden.

Aus diesem Befund lassen sich zwei normative Folgerungen für die Politik in Europa ableiten: Einerseits sollte die knappe Handlungsfähigkeit der EG-Politik sparsam eingesetzt und auf die Entscheidungen beschränkt werden, die allein auf der europäischen Ebene getroffen werden können. Zum anderen käme es darauf an, die negativen Rückwirkungen der europäischen Integration auf die Problemlösungsfähigkeit der nationalen Politik so weit wie möglich zu beschränken. Gerade dafür wäre jedoch der deutsche Verbund-Föderalismus, in dem die Länder ihre eigenständigen Gesetzgebungskompetenzen fast völlig verloren haben, ein denkbar ungeeignetes Modell. Die Frage ist, ob die Entscheidungspraxis in der Europäischen Gemeinschaft trotz der strukturellen Ähnlichkeit von der des deutschen Föderalismus abweichen kann.

II. Subsidiarität, Dual Federalism und Bundestreue

Derzeit richten sich viele Hoffnungen auf die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, welche die vermutete Tendenz zur Ausweitung und extensiven Inanspruchnahme der Gemeinschaftskompetenzen beschränken soll. Eine politisch-atmosphärische Wirkung wird man dem gewiß nicht absprechen können. Falls aber eine gerichtlich erzwingbare rechtliche Beschränkung gemeint sein sollte, so bietet Artikel 3b des Maastrichter Vertrags wenig Anlaß für optimistische Erwartungen. Er lautet:

"Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus."

Zum einen soll also das Subsidiaritätsprinzip von vornherein nicht für den (nirgendwo explizit definierten) Bereich der ausschließlichen Gemeinschaftskompetenzen gelten. Zum zweiten wird man angesichts der extremen Unterschiede im Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, der Finanzkraft und der Verwaltungskraft der Mitglieder immer argumentieren können, daß bei Aufgaben, für welche die Gemeinschaft überhaupt eine Zuständigkeit beanspruchen kann, "die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können". Und schließlich wird es auch kaum öffentliche Aufgaben geben, für die nicht ein plausibler Bezug zur Gewährleistung des freien Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital - und damit zum Kernbestand der Gemeinschaftsziele - dargetan werden könnte.

Unter solchen Bedingungen wird auch der Europäische Gerichtshof gut daran tun, das politische Ermessen des zuständigen Gesetzgebers zu respektieren. Jedenfalls hat der U.S. Supreme Court aus solchen Gründen seit 1937 darauf verzichtet, der (mit den EG-Aufgaben korrespondierenden) Kompetenz des Bundes zur Regelung des "Interstate Commerce" verfassungsrechtliche Schranken zu setzen, und ebenso hat das deutsche Bundesverfassungsgericht es immer abgelehnt, das vom Bundesgesetzgeber unterstellte "Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung" zur "Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit" entsprechend Art. 72 Abs. 2 GG in der Sache zu überprüfen. Das gleiche Ergebnis ist, mit oder ohne Subsidiaritätsklausel, immer dann zu erwarten, wenn eine mehrstufige Verfassung zwar die (in erster Linie wirtschaftsbezogenen) Aufgaben der Zentralinstanz enumerativ festlegt, die Gliedstaaten aber überhaupt nicht oder nur als Träger einer nicht weiter spezifizierten Residualkompetenz erwähnt.

"Funktionell-rechtlich" (Ehmke 1963) gesehen könnte das Ergebnis nur dann anders ausfallen, wenn die anzuwendende Verfassungsordnung nicht *unipolar*, sondern *bipolar* strukturiert wäre, so daß die Rechtsprechung statt zur Prüfung der lediglich *faktischen* Anwendungsvoraussetzungen explizit übertragener Zentralkompetenzen zu einer Abwägung zwischen gleichermaßen *rechtlich* normierten zentralstaatlichen und gliedstaatlichen Verantwortungsbereichen gezwungen wäre (Scharpf 1991). Ein wichtiges Beispiel dafür bietet die frühere amerika-

nische Verfassungsrechtsprechung, die bis zur "New-Deal-Revolution" von 1937 mit dem bipolaren Konzept des "*Dual Federalism*" sowohl dem Bund wie den Einzelstaaten Grenzen gesetzt hatte. Sie anerkannte eine den Einzelstaaten vorbehaltene "Police Power", in deren Kernbereich der Bund auch in Ausübung seiner "Commerce Power" nicht eingreifen durfte, während die Einzelstaaten ebenso an Übergriffen in die Kompetenz des Bundes zur Regelung des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs gehindert wurden. Das Konzept des Dual Federalism scheiterte schließlich an der Unmöglichkeit, angesichts der zunehmenden Ausweitung und Interdependenz öffentlicher Aufgaben nach der Logik des Trennprinzips eine klare Unterscheidung zwischen zentralstaatlichen und gliedstaatlichen Kompetenzen noch länger durchzuhalten. Da in der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre nur noch Maßnahmen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene weiterzuhelfen schienen, stand am Ende der Entwicklung ein verfassungsrechtlicher Freibrief für die Commerce Power des Bundes im Verhältnis zu den Einzelstaaten (Ehmke 1961; Scharpf 1965; Hunter/ Oakerson 1986).

Daß ein solcher Freibrief für den Zentralstaat nicht logisch unausweichlich war, zeigt die Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das beispielsweise im "Konkordatsurteil" (BVerfGE 6, 309) und im "Fernsehurteil" (BVerfGE 12, 205) eine "Kulturhoheit" der Länder als verfassungsrechtlich geschützte Reservatkompetenz anerkannt hat. Insofern gibt es hier also durchaus eine Parallele zum Konzept des bipolaren *Dual Federalism*. Anders als der amerikanische Supreme Court vor 1937 hat das deutsche Gericht freilich nie die eindeutige Trennbarkeit der Aufgabenbereiche unterstellt. So hat es dem Bund durchaus das Recht zugestanden, im Rahmen seiner eigenen Kompetenzen auch kulturpolitische Zwecke zu verfolgen - und ebenso wird unterstellt, daß die Länder in Ausübung ihrer Kulturhoheit auch Maßnahmen ergreifen können, die den Bund in der Ausübung seiner Kompetenzen (etwa der auswärtigen Gewalt) stören können. Aber zugleich werden Bund und Länder darauf verpflichtet, auch im Rahmen ihrer unbestrittenen Zuständigkeit auf die Verantwortung der jeweils anderen Ebene Rücksicht zu nehmen und Störungen so weit wie möglich zu vermeiden. Dieses Gebot des "bundesfreundlichen Verhaltens" oder der "Bundestreue"

"... hält die Egoismen des Bundes und der Länder in Grenzen, soweit sie kraft der ihnen eingeräumten Kompetenzen die Freiheit und Möglichkeit hätten, "rücksichtslos" ihre eigenen Vorstellungen zu verwirklichen und nur ihren eigenen Interessen zu folgen." (BVerfGE 31, 314, 354f).

Die Anerkennung einer bipolaren Kompetenzordnung verhindert also die - für Bundesstaaten ansonsten charakteristische - einseitige Orientierung der Rechtsprechung an den explizit in der Verfassung verankerten Aufgaben des Zentralstaats; sie zwingt zu einer Abwägung, deren Ergebnis nicht nur vom "Ob" eines

jeweils plausiblen Bezugs zur eigenen Kompetenz, sondern auch vom "Wie" der Kompetenzausübung bestimmt wird. Ihr Maßstab ist die *wechselseitige Rücksichtnahme*, und ihr Ergebnis ist nicht notwendigerweise die Verdrängung der einen durch die andere Zuständigkeit, sondern die Verpflichtung zur Wahl *gemeinverträglicher Mittel* bei der Erfüllung der jeweils eigenen (und in ihrer Legitimität unbestrittenen) Aufgaben einer jeden Ebene.

Für die Gemeinschaft müßte man nach dieser Logik also die richterrechtliche Anerkennung oder (was besser wäre) die explizite Verankerung gliedstaatlicher Reservatkompetenzen in den konstitutiven Verträgen fordern. Einen ersten Ansatz dazu enthält schon der Maastrichter Entwurf, der in Artikel F, Absatz 1 postuliert:

"Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen."

Dieser Ansatz wäre weiterzuentwickeln, wobei die Frage nach dem wesentlichen Inhalt der identitätsbezogenen Reservate der Mitgliedstaaten am Ende von der Politik und nicht von der Wissenschaft zu beantworten wäre. Immerhin spricht vieles dafür, daß ähnlich wie im Verhältnis zwischen Bund und Ländern auch zwischen der Gemeinschaft und ihren Gliedstaaten der Kernbestand der Vorbehaltsrechte in der Wahrung der kulturellen und institutionellen Identität der Mitglieder liegen müßte. Zu dieser gehören gewiß die Aufgaben der Bildungs- und Kulturpolitik und die Gestaltung der internen politischen und administrativen Einrichtungen und Verfahren. Zusätzlich müßte man wohl auch die historisch gewachsenen institutionellen Ordnungen in wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten zu den Reservaten der nationalstaatlichen Politik rechnen: Weder das staatliche Gesundheitswesen in Großbritannien noch die Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland, weder die rechtlich geregelten Normen der deutschen Betriebsverfassung noch die informelle Praxis arbeitsplatznaher gewerkschaftlicher Mitbestimmung in Großbritannien dürften *als solche* zum legitimen Aufgabenbestand der europaweiten Harmonisierung gehören (vgl. dazu Wieland 1992).

Aber wieviel wäre mit der Anerkennung nationaler (und subnationaler) Reservatkompetenzen praktisch gewonnen? Der Schwerpunkt der legitimen Gemeinschaftskompetenz liegt in der Sicherung der vier Grundfreiheiten und der Regelung grenzüberschreitender Probleme - und da liegen auch die Konfliktmöglichkeiten auf der Hand: Die beiden einander entgegengesetzten Prinzipien - nationale Identität und transnationale Offenheit - bezeichnen ja nicht reale Sachverhalte, zwischen denen sich eine mehr oder weniger trennscharfe Grenze ziehen ließe, sondern sie definieren Perspektiven, unter denen bestimmte Sachverhalte beurteilt und geregelt werden sollen. Die von den deutschen Ländern vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffene Fernsehrichtlinie beispielweise regelt

Aspekte einer Branche des Dienstleistungssektors, deren ökonomische Bedeutung kaum bestritten werden kann, während die Länder mit gleichem Recht auf den hohen Stellenwert der Medienpolitik für ihre Kulturhoheit verweisen können. Auch Regelungen über die Anerkennung von Studiensemestern im Ausland oder von ausländischen Bildungsabschlüssen greifen zweifellos in die nationale oder subnationale Kulturhoheit ein - aber ebenso unzweifelhaft ist auch ihr unmittelbarer Bezug zur Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit im einheitlichen Binnenmarkt. Das gleiche gilt für das Wahlrecht von EG-Ausländern im Spannungsverhältnis zwischen Niederlassungsfreiheit und institutioneller Autonomie der Gliedstaaten oder für das Gesellschaftsrecht der europaweit operierenden Unternehmen und die national unterschiedlichen Systeme der kollektiven Arbeitsbeziehungen und der Betriebsverfassung.

Kurz: Ebenso wie es in der Verfassungsinterpretation des amerikanischen Supreme Court seit 1937 keine gegenständlich abgrenzbaren Bereiche mehr gibt, die ausschließlich der einzelstaatlichen Regelungskompetenz unterstehen und deshalb nicht von der Commerce-Power des Bundes tangiert werden können, ebenso wird es auch im einheitlichen Binnenmarkt keine nationalen oder subnationalen Reservate mehr geben, welche nicht mit Maßnahmen der Gemeinschaft zur Sicherung der vier Grundfreiheiten oder zur Regelung transnationaler Probleme in Konflikt geraten können. Die klare Trennung der Aufgabenbereiche nach dem Muster des *Dual Federalism* kann in einer zunehmend interdependenten Welt nicht mehr angestrebt werden.

Wenn dennoch die gemeinsame Wahrnehmung interdependenter Aufgaben nach dem Muster des bundesdeutschen Verbund-Föderalismus wegen ihrer schädlichen Folgen sowohl für die Effektivität von Problemlösungen als auch für die Chancen der demokratischen Kontrolle als unzutraglich angesehen wird, dann bleibt als Gegenstand verfassungspolitischer Überlegungen nur noch die vom deutschen Bundesverfassungsgericht genutzte Norm des bundesfreundlichen Verhaltens. Gefordert ist die wechselseitige Rücksichtnahme auf die jeweils autonome Handlungsfähigkeit und Problemlösungsfähigkeit der Politik auf beiden Ebenen. Die Gemeinschaft dürfte demnach ihre jeweiligen Ziele nur mit Mitteln verfolgen, welche die kulturelle und institutionelle Integrität und die Autonomie der internen Willensbildung in den Mitgliedstaaten möglichst wenig beeinträchtigen. Umgekehrt dürften aber auch die Mitgliedstaaten und subnationalen Gebietskörperschaften die eigenen Ziele nur mit gemeinschaftsverträglichen Mitteln verfolgen.

Die Frage ist freilich, ob die wenig präzisen Maximen der Bundestreue, die im deutschen Verfassungsrecht eher am Rande der Aufmerksamkeit stehen, genügend analytische Schärfe und Praktikabilität gewinnen können, um das zentrale Dilemma der europäischen Politik aufzulösen. Die Frage wäre von vornherein

negativ zu beantworten, wenn es bei den Kompetenzproblemen der Mehrebenen-Politik um einen Nullsummenkonflikt ginge, bei dem jede Rücksichtnahme auf die Aufgaben der anderen Ebene mit einem gleich großen Verzicht auf eigene Zielerreichung zu bezahlen wäre. Dann nämlich müßte es auch in Europa um den fundamentalen Herrschaftskonflikt zwischen Zentralgewalt und partikulären Gewalten gehen, der in der Geschichte der Nationalstaaten fast immer im Entweder-Oder von vollendeter Zentralisierung oder Auflösung geendet hat (Riker 1964; Hoffman 1966). Unter solchen Bedingungen könnte die Norm des bundesfreundlichen Verhaltens allenfalls auf dilatorische und ebenso unproduktive wie allseits unbefriedigende Kompromisse hinauslaufen.

Ich will in diesem Aufsatz zeigen, daß dies nicht notwendigerweise der Fall sein muß, sondern daß es Möglichkeiten einer Mehrebenen-Politik gibt, in der die Zentralinstanz die eigenständige Kompetenz der Gliedstaaten nicht schwächt oder verdrängt, sondern voraussetzt und unterstützt, und in der die Gliedstaaten ihrerseits die eigene Politik ebenso an der Existenz der Gemeinschaft ausrichten. Die unterstützenden Argumente werde ich in drei Schritten entwickeln. Zunächst verweise ich auf das Beispiel der technischen Standardisierung, um darzutun, daß bestimmte Koordinationszwecke durch verschiedenartige Koordinationstechniken verwirklicht werden können, welche die Freiheitsgrade der koordinierten Teilsysteme in höchst unterschiedlichem Maße respektieren oder beschränken. Zum zweiten weise ich darauf hin, daß die Kommission schon seit einiger Zeit Regelungstechniken erprobt, welche die Autonomie der nationalstaatlichen Politik weniger beschränken, als dies bei der früher praktizierten Harmonisierungsstrategie der Fall war - und die deshalb auch in den Ministerräten auf weniger Widerstand treffen. Schließlich versuche ich zu zeigen, daß diese neue Strategie der Kommission nur dann Erfolg haben kann, wenn auch die Mitgliedstaaten ihre eigene Politik gemeinschaftsverträglicher gestalten.

III. Exkurs: Modalitäten der technischen Koordination¹

In technischen Systemen lassen sich zwei unterschiedliche Zwecke der Standardisierung unterscheiden, die in analoger Anwendung auch für die Integration bisher getrennter nationaler Produkt-, Kapital- und Arbeitsmärkte von Bedeutung sind: Auf der einen Seite geht es um die Kompatibilität *funktional unter-*

1 Für hilfreiche Anregungen und Kritik zu diesem Abschnitt bedanke ich mich bei Philipp Genschel.

schiedlicher Komponenten, um so die Interaktion oder den Austausch zwischen den Elementen eines größeren Systems zu ermöglichen. Telefonapparate müssen sich über Vermittlungsstellen an das Netz anschließen lassen, Softwareprogramme auf der Hardware von Computern laufen. Auf der anderen Seite geht es um die Standardisierung *funktional gleichartiger* Komponenten, um so mögliche Größenvorteile oder "Netzwerk-Externalitäten" zu nutzen. Für die Teilnehmer wird das Faxgerät umso attraktiver, je mehr andere Teilnehmer über das Netz erreicht werden können; zugleich erlaubt Standardisierung die Bedienung größerer Märkte, wodurch die Stückkosten gesenkt oder höhere Entwicklungskosten amortisiert werden können, was wiederum die Attraktivität der Produkte für die Verbraucher und damit die Nachfrage erhöht. Beide Zwecke können jedoch, so hat die Technikforschung inzwischen gezeigt, durch ganz unterschiedliche technische Lösungen - "Einheitstechnik", "Schnittstellen-Standardisierung" oder "Konversionstechniken" - und ebenso durch unterschiedliche Koordinationsverfahren - hierarchischen Oktroi, Verhandlungen zwischen den Anbietern und wechselseitige Anpassung - erreicht werden.

Bei vielen technischen Systemen stand am Anfang der historischen Entwicklung eine *hierarchisch koordinierte "Einheitstechnik"*, bei der Systemkomponenten mit unterschiedlicher Funktion präzise aneinander angepaßt und Komponenten mit gleicher Funktion untereinander technisch identisch waren. In der Telekommunikation beispielsweise legte der (monopolistische) Netzbetreiber die technischen Eigenschaften der Endgeräte, die Vermittlungs- und Übertragungstechniken und die Netz-Architektur fest. Im Vergleich dazu war es weniger bedeutsam, ob die Herstellung der Geräte und der Bau der Leitungen und Einrichtungen in eigener Regie betrieben oder - wie etwa in Deutschland - privaten Vertragsfirmen überlassen wurde (Werle 1990). Zwischen den nationalen Monopolen dagegen gab es lediglich bilateral oder multilateral ausgehandelte Standards für "gateways" zwischen den Netzen, über die Kommunikation auf quantitativ und qualitativ niedrigerem Niveau stattfinden konnte.

Bei den Computersystemen andererseits entwickelte zunächst jeder Anbieter eigene Typen, bei denen vom Prozessor über das Betriebssystem, das Datenformat und die Anwender-Software bis zur Peripherie der Ein- und Ausgabegeräte jeweils untereinander abgestimmte technische Lösungen eingesetzt wurden, die jedoch mit allen anderen Rechner-Typen vollständig inkompatibel waren. Die "einheitstechnische" Koordination reichte also nur soweit wie der Marktanteil, den ein einzelner Anbieter erobern konnte. Zwar schien die Firma IBM mit ihren Großrechnern des Systems /360 am Ende der sechziger Jahre auf dem Weg zu einer weltweiten Monopolposition, die aber politische Gegenmaßnahmen provozierte. Unter dem Druck eines Anti-Trust-Verfahrens sah sich IBM schließlich gezwungen, die Spezifikation der "*Schnittstellen*" seiner Rechner offenzulegen. Damit waren auch Drittanbieter in der Lage, "schnittstellen-kom-

patible" Peripheriegeräte (Drucker und Monitore, Massenspeicher, Eingabegeräte, etc.) und Programmpakete für IBM-Rechner anzubieten, und nun konnte sich auch ein Markt für *Konversionstechniken* (Adapter, Konverter, Emulatoren, Gateways) entwickeln, welche den Datenaustausch zwischen ansonsten inkompatiblen Systemen erlauben.

Mit dem rapiden Fortschritt der Computertechnik und der noch rascheren Expansion der Märkte für Mini- und Micro-Computer sind die Chancen der monopolistischen Koordination geschwunden - und zugleich hat die Notwendigkeit der Interaktion zwischen Computersystemen und Komponenten unterschiedlicher Herkunft rapide zugenommen. Mit anderen Worten: Der tatsächliche Koordinationsbedarf hat sich weit über die Grenzen hierarchisch integrierter Organisationen, die einheitstechnische Lösungen durchsetzen könnten, ausgeweitet. Im Ergebnis haben sich deshalb bis in den Großrechner-Bereich hinein die "offenen Systeme" durchgesetzt, Hardware-Lösungen also, die mit unterschiedlichen Betriebssystemen kompatibel sind, und Betriebssysteme, die auf Hardware-Plattformen unterschiedlicher Anbieter eingesetzt werden können. Voraussetzung dafür sind nicht nur offengelegte, sondern in zunehmendem Maße zwischen den Anbietern explizit *vereinbarte Schnittstellen*, für deren Aushandlung eine immer größere Zahl von internationalen Standardisierungsgremien zuständig ist. Genau die gleiche Entwicklung hat auch in der Telekommunikation stattgefunden. Auch hier hat die transnationale Kommunikation quantitativ und qualitativ so an Bedeutung gewonnen, daß die Koordinationsleistung nationaler Monopole überfordert wurde. Zugleich haben die nationalen Netzbetreiber auch im eigenen Land das Monopol bei den Endgeräten, den Diensten und nun zunehmend auch bei den Netzen selbst verloren. Der rapide ansteigende transnationale und transfunktionale Koordinationsbedarf wird deshalb auch hier durch ein immer vielfältigeres Netz funktional spezialisierter Standardisierungsgremien mit regionaler oder weltweiter Zuständigkeit gedeckt, an denen neben den öffentlichen und privaten Netzbetreibern auch die Hersteller, Diensteanbieter und Nutzer aus unterschiedlichen Technikbereichen und Wirtschaftsbranchen beteiligt sind (Farrell/ Saloner 1992; Genschel/ Werle 1992; Genschel 1993).

Diese zumeist auf freiwillige Mitarbeit angewiesenen Gremien sind selbstverständlich nicht in der Lage, einheitliche Lösungen hierarchisch zu oktroyieren. Sie können nur bei weitgehendem Konsens überhaupt Ergebnisse erzielen, und auch dann haben ihre Standards den Charakter von Empfehlungen, die sich nur in dem Maße durchsetzen, wie sich aus der Sicht der Adressaten die Orientierung an der vereinbarten Lösung als vorteilhaft erweist. Deshalb geht es in den Gremien auch nicht mehr um maximale Vereinheitlichung, wie sie für die hierarchisch koordinierte *Einheitstechnik* charakteristisch war, sondern um die Kompatibilisierung technischer Lösungen durch die Standardisierung von

Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Hard- und Software-Komponenten. Überdies haben sich dort, wo die Schnittstellen-Standardisierung an Interessenkonflikten scheitert oder gar nicht beabsichtigt wird, Märkte für *Konversions-techniken* entwickelt, mit deren Hilfe Übergangs- und Vernetzungsmöglichkeiten auch zwischen technisch nicht kompatiblen Systemen eröffnet werden.

Allein unter dem Kriterium der technischen Effizienz betrachtet, würde vermutlich die Einheitstechnik bei einer vergleichenden Beurteilung am besten abschneiden (Farrell/ Saloner 1985; 1992). Informationsbedarf, Ausbildungsaufwand, Verständigungsprobleme und Lagerhaltungskosten werden minimiert, und bei Forschung, Entwicklung, Produktion und Marketing können steigende Skalenerträge genutzt werden. Im Vergleich dazu ist bei der Schnittstellen-Standardisierung die Breite der Kommunikationsmöglichkeiten eingeschränkt und gewisse Inkompatibilitäten müssen fast immer in Kauf genommen werden. Bei Konverter-Lösungen schließlich fallen neben der geringeren technischen Effizienz noch zusätzliche Kosten für die Entwicklung geeigneter Übersetzungstechniken ins Gewicht.

Freilich hat die Einheitstechnik auch gravierende Nachteile für die *Innovationsfähigkeit* soziotechnischer Systeme. Je stärker die Komponenten standardisiert und je enger sie gekoppelt sind, desto voraussetzungsvoller, folgenreicher und damit kostspieliger werden einzelne Änderungen und desto größer sind die Veränderungswiderstände. Dagegen können bei der weniger engen Koppelung durch Schnittstellen-Standardisierung die einzelnen Komponenten unabhängig voneinander verändert und verbessert werden, sofern nur an der Schnittstelle die gleichen Signale ein- und ausgehen. Trotzdem gewährleistet auch die Schnittstellen-Koordination den Zugang zu dem größeren Netz kompatibler Einheiten und schafft damit den größeren Markt, der die wirtschaftlichen Anreize für die Entwicklung innovativer Geräte oder Programme bietet. Die Konverter-Koordination schließlich stellt zwar innovativen Sonderentwicklungen noch weniger Hindernisse in den Weg; die geringere technische Effizienz der Interaktion und die Unsicherheit, ob sich Konverter-Lösungen überhaupt am Markt durchsetzen werden, vermindert aber zugleich den ökonomischen Anreiz für Innovationen.

Entscheidend für die Wahl zwischen unterschiedlichen Koordinationsformen sind aber offenbar nicht Effizienzkriterien, sondern institutionelle Restriktionen. *Einheitstechnische Lösungen* können sich zwar unter besonderen Bedingungen (man denke an die VHS-Videokassetten) auch durch wechselseitige Anpassung unter dem Zwang des Marktes durchsetzen (Arthur 1988). Im Normalfall freilich erfordert ihre Durchsetzung (da sie die technische Gestaltungsfreiheit der Anbieter einzelner Komponenten völlig beseitigen muß) die starken *hierarchischen Steuerungskapazitäten*, die in einer vertikal integrierten Organisation oder

in asymmetrischen Vertragsbeziehungen zwischen einer zentralen Organisation und ihren Zulieferern eingesetzt werden können. Deshalb hat in der Computertechnik wie in der Telekommunikation die Bedeutung einheitstechnischer Lösungen in dem Maße abgenommen, wie der tatsächliche Koordinationsbedarf über die Grenzen hierarchisch steuerbarer Systeme hinausging.

An Bedeutung gewonnen haben dagegen die Schnittstellen-Standardisierung und die Konvertertechniken, welche den Gestaltungsspielraum der Beteiligten weniger einschränken, und die deshalb - bei vorausgesetztem Interesse der Beteiligten an koordinierten Lösungen - auch durch freiwillige Vereinbarung in Koordinierungsgremien oder durch einseitige Anpassung (oder durch eine Kombination beider Mechanismen: Farrell/ Saloner 1988) zustande kommen können. Mit anderen Worten: Der rasch wachsende Bedarf an transnationaler und transfunktionaler Koordination kann nur noch durch Koordinationstechniken gedeckt werden, die nicht mehr den Anspruch auf Vereinheitlichung maximieren, sondern die sich auf die Sicherung eines Mindestmaßes an technischer Kompatibilität beschränken.

IV. Koordinationsformen in der europäischen Politik

Die Nutzenanwendung dieses Exkurses über technische Koordination für die Probleme der europäischen Politik liegt auf der Hand. Auch die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft können (in idealtypisierender Übertreibung) als hierarchisch integrierte Systeme beschrieben werden, in denen im Prinzip einheitliche Lösungen auch bei mangelndem Einvernehmen unter allen Beteiligten durchgesetzt werden können. Aber spätestens mit der Vollendung des Binnenmarktes hat auch in Europa der tatsächliche Koordinationsbedarf die Grenzen der hierarchischen Koordination im nationalstaatlichen Rahmen weit hinter sich gelassen. Aus den oben erörterten Gründen ist die Europäische Gemeinschaft selbst nicht in der Lage, effektiv hierarchische Steuerungskompetenzen wahrzunehmen. Per Analogieschluß könnte man also erwarten, daß auch die europäische Politik ihre Koordinationsaufgabe nur in dem Maße wird erfüllen können, wie sie in der Lage ist, die Intensität ihres Koordinationsanspruchs zu reduzieren.

Freilich dürfen dabei die Unterschiede zwischen den verschiedenen Arten des Koordinationsbedarfs nicht übersehen werden. In der Tat spielt auch die technische Koordination grenzüberschreitender "großtechnischer Systeme" im Verkehr, in der Telekommunikation und in der Energieversorgung (Mayntz/ Hughes 1988) in der europäischen Politik (die sich ja nicht auf die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft beschränkt) eine wichtige Rolle. Ein Beispiel dafür ist

die Flugsicherung, wo schon in den fünfziger Jahren der Versuch einer hierarchisch-einheitstechnischen Lösung (EUROCONTROL) an nationalen Widerständen scheiterte. Es blieb also zunächst bei dem Nebeneinander nationaler Flugsicherungssysteme mit jeweils unterschiedlichen Radaranlagen und untereinander inkompatiblen Computersystemen, das jedoch trotz technischer Verbesserungen in den achtziger Jahren das rasch steigende Verkehrsaufkommen nicht mehr bewältigen konnte. Trotzdem wurden die Pläne für eine hierarchisch integrierte Einheitslösung nicht wieder aufgegriffen. Stattdessen kam es 1990 zur Vereinbarung des EATCHIP-Programms, das bei fortdauernder organisatorischer Selbständigkeit der nationalen Systeme zunächst die Schnittstellen für die Datenübertragung zwischen den nationalen Systemen standardisieren und danach eine gemeinsame Beschaffungspolitik, gemeinsame Ausbildungsprogramme und die Entwicklung eines gemeinsamen Systems der Flugdaten-Verarbeitung ermöglichen soll (Resch 1993).

Auch hier hat sich also die Schnittstellen-Standardisierung als eine Art "Sattelpunkt-Lösung" erwiesen - unter technischen Gesichtspunkten die gerade noch ausreichende Minimallösung, unter institutionellen Gesichtspunkten aber das Maximum an Autonomieverzicht, das mangels hierarchischer Durchsetzungskapazität durch freiwillige Vereinbarung unter den nationalen Partnern erreichbar war. Ähnlich, so wird man vermuten, wird es sich bei anderen Fällen der grenzüberschreitenden Koordination bereits existierender großtechnischer Systeme verhalten - so etwa beim europäischen Stromverbund, beim Ausbau der Hochgeschwindigkeits-Bahnverbindungen oder auch beim Bildschirmtext. Offenbar haben "einheitstechnische" Lösungen auch in Verhandlungen zwischen Nationalstaaten allenfalls dann eine Chance, wenn es nicht um den Umbau vorhandener, sondern um den Aufbau völlig neuer Systeme geht, wie dies etwa beim digitalen Mobiltelefon-Netz der Fall war.

Während aber bei den großtechnischen Systemen der Koordinationsbedarf gewissermaßen als Sachzwang aus der technischen Interdependenz der nationalen Systeme erwächst, ist dies bei den anderen Gegenständen der europäischen Politik nur in eingeschränktem Maße oder überhaupt nicht der Fall. Ein Auto, das französischen Abgasvorschriften entspricht, würde auch in Dänemark fahren; dem spanischen Stahl merkt man es nicht an, daß dort nicht die Grenzwerte der deutschen Großfeuerungsanlagen-Verordnung gelten; und ausländische Lehrer könnten vermutlich auch ohne ein deutsches Examen in Fremdsprachen unterrichten. Wenn trotzdem europäische Regeln für notwendig gehalten werden, dann wird dieser gewissermaßen künstliche Koordinationsbedarf begründet durch die Diskrepanz zwischen der ökonomisch motivierten Entscheidung für die Vollendung des Binnenmarktes einerseits und den fortbestehenden Unterschieden zwischen den nationalen Vorschriften zur Regelung von Produktion, Ausbildungsgängen und Marktzugang auf der anderen Seite. Zum Teil

konnten diese nationalen Vorschriften als nicht tarifäre Handelshindernisse außer Kraft gesetzt werden, aber wo ihnen ein legitimer Schutzzweck nicht abgesprochen werden kann, da stand und steht auch die europäische Politik vor der Wahl zwischen unterschiedlich anspruchsvollen und in unterschiedlichem Maß realisierbaren Strategien zur Verbesserung der Kompatibilität zwischen den nationalen Rechtsordnungen.

In der Harmonisierungspolitik der Gemeinschaft wurden freilich diese Wahlmöglichkeiten zunächst nicht gesehen. Sie war bis zur Mitte der achtziger Jahre offensichtlich am Ideal der maximalen Vereinheitlichung orientiert, und die Verordnungen und Richtlinien der EG waren dafür berüchtigt, daß sie jede Materie, die überhaupt europäisch geregelt wurde, immer möglichst vollständig und bis ins kleinste Detail regeln wollten. Freilich traten die institutionellen Schwierigkeiten einer solchen Vorgehensweise immer deutlicher hervor.

Nach dem Luxemburger Kompromiß von 1966 war die Gemeinschaft auf einstimmige Beschlüsse im Ministerrat angewiesen. Die Folge waren extrem schwerfällige und langwierige Harmonisierungsverfahren, die mit dem Erfahrungsreichtum der nationalstaatlichen Regelungspraxis nie Schritt halten konnten. Sie haben den Abbau nationaler Handelshindernisse vermutlich eher behindert als gefördert. Wenn schließlich eine einheitliche europäische Norm beschlossen war, dann hing ihre praktische Anwendung überdies von den höchst unterschiedlichen Implementationsbedingungen in den nationalen Verwaltungen ab. Kurz: der Versuch, die Marktintegration durch Harmonisierung nach dem Muster der "Einheitstechnik" zu verwirklichen, erwies sich unter den institutionellen Bedingungen der Europäischen Gemeinschaft als ein Spiel, das nicht zu gewinnen war.

Die Kommission hat darauf in ihrem "Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes" von 1985 mit der Ankündigung reagiert, daß künftig die Harmonisierung durch eine Verpflichtung der Mitglieder zur wechselseitigen Anerkennung nationaler Entscheidungen über die Zulassung von Produkten ersetzt werden solle (Kommission 1985).² Im Ergebnis wäre dies der völlige Verzicht auf hierarchische oder vereinbarte Koordination zugunsten einer Koordination durch wechselseitige Anpassung gewesen, bei welcher der "Wettbewerb der nationalen Regulierungssysteme" durch die Verbraucher (oder im Falle von Ausbildungssystemen durch die Arbeitgeber) entschieden worden wäre. Da die Verbraucher jedoch keineswegs auf alle Eigenschaften des Produkts - und auf die lokalen

2 Ein weiterer Schritt war der teilweise Übergang von der Einstimmigkeits-Regel des Luxemburger Kompromisses zur Abstimmung mit qualifizierten Mehrheiten, wodurch die institutionelle Kapazität zur Durchsetzung vereinheitlichender Lösungen etwas verbessert wurde.

Bedingungen seiner Produktion überhaupt nicht - hätten reagieren können, wäre der Zwang zur wechselseitigen Anerkennung bei vielen Produkten auf eine kompetitive Deregulierung hinausgelaufen (Scharpf 1989).

Das war aber offenbar doch nicht gewollt. Stattdessen hat die Kommission neue Regelungsmethoden entwickelt, welche den Anspruch auf europäische Koordination aufrechterhalten, aber trotzdem die Schwierigkeiten der Konsensbildung reduzieren und die praktische Bedeutung unterschiedlicher Implementationsbedingungen in den nationalen Verwaltungen minimieren sollen. Dabei unterscheiden sich die gefundenen Lösungen je nachdem, ob es dabei um produktbezogene (oder mobilitätsbezogene) oder um standortbezogene Regelungen geht.

- (1) Für die europäische Harmonisierung von *geräte- oder produktbezogenen Regeln* des Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzes sprechen klare ökonomische Kalküle: Die europäische Industrie bleibt gegenüber ihren amerikanischen und japanischen Konkurrenten im Nachteil, solange ihr größerer "Heimatmarkt" immer noch die Anpassung an zwölf unterschiedliche Regelungssysteme erfordert. Insofern gab es jedenfalls in der Industrie wenig Widerstand gegen die von der Kommission betriebene Reform des extrem schwerfälligen Harmonisierungsverfahrens. Nach dem in den achtziger Jahren entwickelten Verfahren werden nun in den vom Ministerrat zu beschließenden EG-Richtlinien nur noch Sicherheitsgrundsätze verbindlich festgelegt, deren weitere Konkretisierung sodann nichtstaatlichen Standardisierungsgremien (CEN, CENELEC, ETSI, etc.) überlassen wird (Kommission 1990; 1991). In diesen Gremien sind die nationalen Normungsorganisationen (etwa der DIN) vertreten, aber auch Verbände der betroffenen Interessen (Unternehmen, Gewerkschaften, Verbraucher- und Umweltverbände), die teilweise durch die Kommission erst ins Leben gerufen wurden oder jedenfalls von ihr gefördert werden. Die dort vereinbarten Standards sind rechtlich nicht verbindlich. Aber Geräte, die ihnen entsprechen, haben die Vermutung der Übereinstimmung mit den rechtsverbindlichen Sicherheitsgrundsätzen für sich, und sie haben deshalb auch Anspruch auf Zulassung in allen Mitgliedstaaten. Die Unternehmen können von den vereinbarten Standards abweichen; dann liegt allerdings die Beweislast für die Übereinstimmung mit den Sicherheitsgrundsätzen bei ihnen (Voelzkow 1993; Eichener 1993).

Im Ergebnis wird durch die abstraktere Fassung der Sicherheitsgrundsätze die Einigung im Ministerrat erleichtert. Anders als zuvor müssen die Regierungen nicht mehr bis ins letzte Detail für die Interessen ihrer nationalen Industrie kämpfen, sondern sie können diese Aufgabe den Vertretern der betroffenen Interessen in den europäischen Normungsgremien überlassen. Auch dort wird überdies die Einigung erleichtert, weil es letztlich

den Unternehmen selbst überlassen bleibt, ob sie sich an die vereinbarten Normen halten oder eigene Lösungen auf eigenes Risiko weiterverfolgen wollen. Denjenigen allerdings, die sich an die europäische Norm halten, bietet die vermutete Übereinstimmung mit den Sicherheitsgrundsätzen auch Schutz vor den unkalkulierbaren Effekten national unterschiedlicher Verwaltungsverfahren. Mit dem neuen Verfahren werden also nicht nur die Probleme der Konsensbildung im Ministerrat, sondern auch die der uneinheitlichen Implementation wesentlich entschärft.

- (2) Bei den *produktions- oder standortbezogenen Regelungen* ist die ökonomische Notwendigkeit einer europäischen Koordination weit weniger offensichtlich als bei den produktbezogenen Regeln. Definitionsgemäß geht es hier nicht um Handelshindernisse, die den Absatz von Benzin aus Raffinerien mit hohen Schadstoff-Emissionen oder von Chemikalien aus Fabriken mit geringer Arbeitssicherheit unterbinden würden, sondern um die Rückwirkung des freien Wettbewerbs auf Produktionsstandorte mit hohen Umweltschutz- oder Arbeitsschutzkosten. Anders als bei den gerätebezogenen Sicherheitsnormen lassen sich europäische Interventionen hier also nicht unmittelbar aus der Garantie der vier ökonomischen Grundfreiheiten ableiten. Länder, die dem Umweltschutz eine geringere Priorität einräumen, müßten nach der reinen Lehre der ökonomischen Theorie auch die Chance erhalten, diesen komparativen Vorteil im europaweiten Wettbewerb der Produktionsstandorte zu nutzen. Umgekehrt müßten Länder mit einer hohen Präferenz für Umweltschutz dafür durch höhere Faktorproduktivität oder durch Verzichte bei der Lohnentwicklung bezahlen (Streit/ Voigt 1991). Das Argument verkennt freilich, daß der unbehinderte "Wettbewerb der Systeme" im einheitlichen Binnenmarkt die Struktur eines Prisoner's Dilemma haben könnte, in dem auch Länder mit hoher Präferenz für Umweltschutz sich gegenseitig zur kompetitiven Deregulierung zwingen. Regeln gegen eine "ruinöse Konkurrenz" der europäischen Standorte können also durchaus legitim sein, auch wenn gerade hier die Interessenkonflikte zwischen den Ländern eine Einigung erschweren.

Es ist deshalb verständlich, daß die Gemeinschaft bisher standortbezogene Regelungen nur in wenigen Bereichen in Angriff genommen hat - so etwa in der Luftreinhaltepolitik, in der neben Gesichtspunkten der Wettbewerbsgleichheit auch der grenzüberschreitende Ferntransport von Schadstoffen die europaweite Koordination legitimieren konnte. Gerade hier hat sie allerdings ihre Regulierungs-Strategie mehrfach geändert (Héritier 1993a). Am Anfang standen immissionsbezogene Luftqualitäts-Richtlinien, die wegen gravierender Vollzugsdefizite kaum Wirkung erzielten (Knoepfel/ Weidner 1980). In den achtziger Jahren orientierte die Kommission sich dann an der deutschen Großfeuerungsanlagen-Verordnung, die ohne

Rücksicht auf die unterschiedliche lokale Luftqualität einheitliche Grenzwerte für die maximal zulässigen Emissionen bestimmter Anlagen vorgeschrieben hatte. Wegen des Widerstandes von Großbritannien und anderen Ländern mit verhältnismäßig geringer Immissionsbelastung waren die im Ministerrat durchsetzbaren Höchstwerte freilich wenig anspruchsvoll. Inzwischen ist die Kommission wieder zur Formulierung von eher konsensfähigen Immissionsnormen zurückgekehrt, aber sie hat diese durch Verfahrensrichtlinien ergänzt, welche die Methoden der Immissionsmessung, die Kriterien für Umweltverträglichkeitsprüfungen und Ökobilanzen, die Mitwirkung bei Evaluierungs- und Genehmigungsverfahren und den Zugang der Öffentlichkeit zu allen dabei gewonnenen Informationen regeln (Héritier 1993a; 1993b).

Angesichts der grundsätzlichen Legitimationsprobleme und Interessenkonflikte bei standortbezogenen Regelungen scheint die neue Strategie der Kommission in der Tat höchst plausibel. Durch die Fixierung einheitlicher, aber nicht besonders anspruchsvoller Emissionsgrenzwerte wurde eine Untergrenze definiert, welche für die nationalen Regierungen wenigstens die Versuchung reduziert, durch den Verzicht auf Umweltschutz sehr große Wettbewerbsvorteile zu gewinnen. Oberhalb dieser Untergrenze - die im Laufe der Zeit gewiß angehoben werden kann - würde die Kommission aber ihr Mandat überziehen, wenn sie anspruchsvollere Standards einheitlich vorschreiben wollte. Was sie tun kann, und offenbar tun will, ist der Versuch, durch Informations- und Verfahrensregeln die nationale und subnationale Politik zur kritischen Überprüfung und Anpassung ihres eigenen Anspruchsniveaus zu veranlassen. Dies ist nicht wenig - und vielleicht ist es schon mehr, als die nationalen Regierungen und Verwaltungen gutwillig implementieren werden.

- (3) Ein weiteres Beispiel für die gegenwärtige Strategie der Kommission liefert die *mobilitätsbezogene* Bildungs- und Ausbildungspolitik. Auch hier kommt die Harmonisierung von Ausbildungs- und Prüfungsordnungen nur sehr langsam voran. Verhältnismäßig erfolgreich sind dagegen die Stipendien- und Förderprogramme für den Studenten- und Dozentenaustausch (COMETT, ERASMUS, LINGUA), die inzwischen ein dichtes Netzwerk kooperationswilliger Ausbildungseinrichtungen und - insbesondere auf Fachhochschulniveau - eine ganze Reihe gemeinsamer (multinationaler) Studiengänge hervorgebracht haben. So wurde das Interesse an gemeinsamen Kriterien für die gegenseitige Anerkennung von Ausbildungsnachweisen und Ausbildungszeiten und an gemeinsamen Ausbildungsinhalten bei den beteiligten Institutionen und ihren Verbänden selbst geweckt, und inzwischen kann man offenbar schon eine "eigendynamische" Tendenz zur Angleichung der europäischen Hochschulsysteme im Hin-

blick auf Studienzeiten, Studienorganisation, Zulassungsbedingungen, Curricula und fachliche Anforderungen beobachten, die ihrerseits wieder künftigen Richtlinien der Kommission zur wechselseitigen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen den Boden bereitet (Teichler 1989; Schinck 1992).

Allen drei Beispielen gemeinsam ist das Bemühen der Kommission, den Konsensbedarf im Ministerrat zu reduzieren. Vielleicht in antizipierender Reaktion auf die Diskussion über das Subsidiaritätsprinzip wird die bisher dominierende "einheitstechnische" Form der Harmonisierung durch andere, weniger konfliktträchtige Koordinationstechniken ergänzt oder ersetzt. Die Absicht ist nun offenbar, die detaillierte Festlegung materiellrechtlicher Normen im Ministerrat, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt und administrativ durchgesetzt werden müßten, so weit wie möglich zu vermeiden, und stattdessen so weit wie möglich korporatistische, parastaatliche oder subnationale Prozesse der Normbildung, Normkonkretisierung und Normdurchsetzung in Anspruch zu nehmen. Freilich zeigen die drei Beispiele auch, daß die alternativen Verfahren für die Mitgliedstaaten ganz unterschiedliche Kosten haben.

So reduziert das neue Verfahren zur Regelung der Gerätesicherheit gewiß den Konsensbedarf im Ministerrat, wo Einigung nur noch für die Sicherheitsgrundsätze erforderlich ist, die leichter Zustimmung finden als die früher angestrebten Detailregelungen. Es erhöht also die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik durch Verminderung der Regelungstiefe und schont die nationalen Parlamente, die nun nicht länger als subalterne Erfüllungsgehilfen der EG-Bürokratie viel zu detaillierte Richtlinien in Gesetzesform reproduzieren müssen. Zugleich erhält es der europäischen Industrie den wünschenswerten Innovationsspielraum. Freilich ist diese Entlastung der Politik, auf der europäischen wie auf der nationalstaatlichen Ebene, nur für Mitgliedstaaten uneingeschränkt attraktiv, in denen die Formulierung technischer Normen ohnehin Einrichtungen der korporatistischen Selbstregulierung von Industrie- und Fachverbänden überlassen wird. Dies ist etwa in der Bundesrepublik der Fall, wo der Staat auf die Formulierung von DIN- oder VDI-Normen nur durch die Festlegung von Verfahrensregeln und Beteiligungsrechten indirekt Einfluß nimmt (Voelzkow 1993). Hier ist der Übergang zur europäischen Normierung vermutlich sogar mit einem Gewinn an nationalem Einfluß verbunden. In Ländern jedoch, wo die korporatistische Selbstregulierung sich bisher nicht entwickeln konnte, weil der Staat auch die Definition technischer Normen des Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutzes selbst in der Hand behalten hatte, bedeutet die Verlagerung auf europäische Normierungsgremien den Verzicht auf eigene Kompetenzausübung, einen Verlust an nationalem Einfluß und möglicherweise auch einen Verlust an politischer Legitimität.

Ebenso wie bei der Gerätesicherheit die Delegation auf korporatistische Normierungsverbände ist auch bei der Luftreinhaltung der Übergang von der Harmonisierung von Emissionsgrenzwerten auf immissionsbezogene Verfahrens- und Publikationsregeln nicht für alle Länder gleich attraktiv. In der bundesdeutschen Rechts- und Verwaltungskultur beispielsweise dominiert die (verwaltungsgerichtlich kontrollierte) Orientierung an materiellrechtlichen Regeln, während Verfahrensregeln eine verhältnismäßig geringe Bedeutung haben (Scharpf 1970). Genau das Gegenteil ist in der Praxis der US-amerikanischen Regulierungsbehörden der Fall, an denen sich die britische Umweltpolitik in den achtziger Jahren orientierte, die jetzt die Strategie der Europäischen Kommission bestimmt (Majone 1990b; 1991). Dagegen sieht sich die deutsche Praxis durch die neuen Offenlegungspflichten und Beteiligungsrechte zu Änderungen gezwungen, die Verwaltungen und Unternehmen offenbar gleichermaßen irritieren (Héritier 1993a).

Auf dem Gebiet der Mobilitätsförderung schließlich ist die Entwicklung noch im Fluß. Es erscheint aber zumindest nicht ausgeschlossen, daß anstelle der für den deutschen Föderalismus charakteristischen Tendenz zur bundesweiten Vereinheitlichung durch Gesetzgebung und Bund-Länder-Abkommen das für notwendig erachtete Maß an transnationaler Standardisierung im europäischen Bildungswesen eher durch pluralistische oder korporatistische Formen der Selbstkoordination erreicht werden wird. Dies entspräche dann dem amerikanischen Modell, wo professionsspezifische Akkreditierungsorganisationen für die Anerkennung von Ausbildungseinrichtungen und die Definition von Studiengängen eine zentrale Rolle spielen, während zentralstaatliche Regelungen hier nur eine geringe Bedeutung haben (Wiley/ Zald 1968). Wenn dieses Muster sich durchsetzen sollte, dann wäre es in erster Linie für Länder akzeptabel, die der Selbstverwaltung ihrer Hochschulen und der Selbstorganisation von Professionen ohnehin viel Spielraum lassen, während die gleiche Lösung für Länder mit einem straff reglementierten und staatlich administrierten Schul- und Hochschulwesen hohe Veränderungskosten verursachen müßte.

V. Konturen einer europäischen Mehrebenenpolitik

Die institutionelle und kulturelle Heterogenität der Mitgliedstaaten, soviel zeigen schon diese wenigen Beispiele, steht sogar einem einheitlichen Verständnis "autonomieschonender" Verfahrenslösungen entgegen. Daraus folgt, so denke ich, zweierlei. Zum einen kann für die künftige Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft die Forderung nach autonomieverträglichen europäischen Lösungen nicht ausschließlich durch Bezug auf den institutionellen Status

Quo in den Mitgliedstaaten und die dort kurzfristig anfallenden Veränderungskosten definiert werden. Maßstab muß die *künftige* Ordnung sein, die nach komplementären Anpassungen der Governance-Formen sowohl in der Gemeinschaft als auch in den Mitgliedstaaten zustande kommt. Zum zweiten kann angesichts der Schwierigkeit, generell autonomieschonende Regulationsformen zu definieren, nicht auf eine präzisere Bestimmung des tatsächlich auf EG-Ebene zu befriedigenden Koordinationsbedarfs verzichtet werden. Sachlich nicht erforderliche "Überkoordination" ist für die Europäische Gemeinschaft noch gefährlicher als die "Überverflechtung" für den bundesdeutschen Föderalismus (Scharpf/ Reissert/ Schnabel 1976).

Zwischen beiden Forderungen besteht überdies ein enger Zusammenhang. Er läßt sich am besten durch einen Blick auf das bereits erwähnte Schul- und Hochschulwesen der US-amerikanischen Einzelstaaten verdeutlichen, das mit minimalen bundesgesetzlichen Regelungen und auch ohne die horizontale Selbstkoordinierung durch eine "Kultusministerkonferenz" deutschen Musters auskommt. In einer voll integrierten Wirtschaft und einer (gerade im Vergleich zu Westeuropa) höchst mobilen Gesellschaft ist dieser Verzicht auf zentralstaatliche Regelung jedoch nur deswegen möglich, weil die für das Bildungswesen zuständigen amerikanischen Einzelstaaten auf die enge staatliche Kontrolle ihrer Hochschulen und Ausbildungseinrichtungen und die für Europa typische enge Koppelung zwischen Bildungseinrichtungen und Beschäftigungssystem verzichtet haben. Angesichts der enormen Vielfalt und der qualitativen Unterschiede zwischen den amerikanischen Sekundarschulen und Hochschulen wäre beispielweise die bei uns übliche Bindung des Hochschulzugangs an das Abitur ganz ausgeschlossen. Stattdessen haben die Hochschulen die Freiheit, ihre Studenten nach eigenen Kriterien selbst auszuwählen. Unter diesen Kriterien spielen jedoch durchweg die Ergebnisse des "Scholastic Aptitude Test" eine besondere Rolle. Dieser wird von einer nichtstaatlichen Test-Organisation bundesweit (und sogar international) angeboten; fast alle Studienbewerber nehmen daran teil; und deshalb orientieren die auf den Hochschulzugang vorbereitenden Schulen ihre Curricula zumindest auch an den Anforderungen des Tests.

In Analogie zur technischen Koordination erfüllt also der Scholastic Aptitude Test die Funktion einer standardisierten "Schnittstelle" zwischen Schulen und Hochschulen. Er ermöglicht den Übergang zwischen den Systemen, ohne den Schulen die Freiheit zur Gestaltung des eigenen Curriculums und den Hochschulen die Freiheit zur Definition ihrer eigenen Aufnahmekriterien zu nehmen. Ein noch etwas höheres Maß an Standardisierung wird im Bereich des berufsorientierten Studiums durch die Akkreditierung medizinischer oder juristischer Ausbildungsgänge durch die großen Berufsverbände (American Bar Association, American Medical Association) erreicht, die zumindest in der medizinischen Ausbildung auch Voraussetzung des Zugangs zur bundeseinheitlich angebote-

nen Berufseingangsprüfung ist (Döhler 1993a; 1993b). Bei den Juristen dagegen wird die Zulassung zum Anwaltsberuf weiterhin durch die Eingangsprüfung der Bar Associations der Einzelstaaten abgenommen. Es gibt also keine bundes einheitliche Ausbildungs- und Prüfungsordnung - und es gibt nicht einmal eine bundesrechtliche Pflicht der Einzelstaaten zur wechselseitigen Anerkennung von Referendar- oder Assessorexamen. Stattdessen bestimmt jede Law School ihr Curriculum nach eigenem Ermessen, und für die Vorbereitung auf das "Bar Exam" gibt es private Repetitorien. In den Kategorien der oben erörterten technischen Koordination handelt es sich dabei also um eine bloße "Konverter-Lösung".

Das amerikanische Beispiel zeigt zweierlei: Wenn gliedstaatliche Regelungen von vornherein gemeinschafts- und mobilitätsverträglich ausgestaltet sind, indem sie auswärtigen Anbietern oder Bewerbern die Anpassung erlauben und nach Möglichkeit erleichtern, dann vermindert sich der Koordinationsbedarf zwischen den Staaten und damit die Notwendigkeit zentralstaatlicher Interventionen. Überdies können die Gliedstaaten, indem sie die Reichweite und Intensität ihrer eigenen Regulierung reduzieren, Spielräume für Modalitäten der nicht-staatlichen (pluralistischen oder korporatistischen) Selbstkoordination über die Landesgrenzen hinweg eröffnen, deren Existenz ihrerseits wieder die Notwendigkeit - oder jedenfalls die Intensität - zentralstaatlicher Regelungen vermindert.

Umgekehrt erklärt sich dann der anfängliche Regelungsmaximalismus der Europäischen Gemeinschaft wohl auch aus der Tatsache, daß die existierenden Regelungen der Mitgliedstaaten nicht nur sehr heterogen, sondern auch sehr umfassend und rigide - und in ihrer Wirkung deshalb auch sehr mobilitätsfeindlich und protektionistisch waren. Wenn dies zutrifft, und wenn der europäische Regelungsmaximalismus sich nicht länger durchhalten läßt, dann kann die Suche nach autonomieverträglichen Regelungsformen auf EG-Ebene nur dann erfolgreich sein, wenn die Mitgliedstaaten sich mit dem gleichen Eifer um den Abbau besonders gemeinschafts- und mobilitätsschädlicher Regelungen bemühen. Dabei hätte die Gemeinschaft sehr viel von der amerikanischen Praxis zu lernen, die trotz einer vollständig integrierten Wirtschaft und einer hochmobilen Gesellschaft mit viel weniger rechtlicher Vereinheitlichung und sogar mit weniger wechselseitiger Anerkennung auskommt als in Europa bisher für unerlässlich gehalten wird.

Die sich abzeichnenden Konturen einer europäischen Mehrebenenpolitik können also etwa folgendermaßen charakterisiert werden:

- (1) Es gibt gewiß Bereiche, in denen die ökonomische Vollendung des Binnenmarktes eine vollständige Zentralisierung von Entscheidungskompe-

tenzen erfordert oder zumindest nahelegt, und in denen die Bedeutung institutioneller und kultureller Vielfalt im Vergleich dazu an Gewicht verlieren. Dazu gehören nicht nur der Außenhandel und die Agrarmarktpolitik, sondern auch manche Regulierungsaufgaben, bei denen die ökonomischen Kosten national unterschiedlicher Regelungen sehr stark ins Gewicht fallen würden. Dies könnte beispielsweise für die Arzneimittelzulassung und für die Typ-Prüfung anderer standardisierter Industrieprodukte und Dienstleistungen durch europäische "Agenturen" gelten (Majone 1991; Dehousse et al. 1992).

- (2) In der Regel freilich kann es in der europäischen Mehrebenenpolitik nicht das in nationalen Verfassungen übliche Entweder-Oder zwischen zentralstaatlichen und gliedstaatlichen Zuständigkeiten geben. Die Legitimationsbasis der europäischen Politik ist zu schwach, und ihre Handlungsfähigkeit zu gering, um den Zentralisierungs-Schub zu verkraften, der zu erwarten wäre, wenn alle koordinationsbedürftigen Materien auch auf der europäischen Ebene geregelt würden. Um diesen Zentralisierungsschub zu vermeiden, wäre es deshalb nützlich, wenn in den Verträgen über das Subsidiaritätsprinzip hinaus auch explizite Reservatkompetenzen der Mitgliedstaaten verankert würden. Daraus dürfte jedoch gerade nicht die Forderung nach einer klaren Trennung der Zuständigkeitsbereiche abgeleitet werden. Stattdessen käme es an auf die Anerkennung der prinzipiellen Koexistenz zentraler und gliedstaatlicher Kompetenzen in den gleichen Regelungsfeldern - und dementsprechend auf die Konkretisierung der vom deutschen Bundesverfassungsgericht entwickelten Maximen der "bundesfreundlichen" Kompetenzausübung. Dabei geht es einmal um die Beschränkung des zentralstaatlichen Koordinationsanspruchs auf das notwendige Minimum; zum zweiten geht es um die Wahrnehmung zentralstaatlicher Koordinationsaufgaben mit möglichst autonomieschonenden Mitteln; und schließlich geht es um die Wahrnehmung gliedstaatlicher Aufgaben mit möglichst gemeinschaftsverträglichen Mitteln.
- (3) Für die Definition des Koordinationsbedarfs ist es entscheidend, daß die Europäische Gemeinschaft nicht ein "Vollstaat" mit umfassenden Staatszielen sein soll und sein kann, sondern lediglich eine "segmentäre Vergemeinschaftung" (Lepsius 1991) oder bestenfalls ein Partialstaat mit der begrenzten Aufgabe der Herstellung des Binnenmarktes im Sinne der vier Grundfreiheiten und der Regelung der auf der Ebene der Gliedstaaten nicht zu bewältigenden Folgeprobleme des Binnenmarktes. Diese Aufgaben lassen sich zwar aus den oben erörterten Gründen nicht *gegenständlich* abgrenzen, aber das kann nichts an der Beschränkung der *Zwecke* än-

dern, zu deren Verwirklichung die Gemeinschaft legitimiert ist.³ Für die Definition des minimalen Koordinationsbedarfs ist deshalb zunächst nur von zwei Zwecken auszugehen: der für den *Abbau von Handels- und Mobilitätshindernissen* erforderlichen Vereinheitlichung von produkt- und personenbezogenen Marktzugangsregeln und der zur Eindämmung einer befürchteten "ruinösen Standortkonkurrenz" für legitim gehaltenen *Angleichung lokaler Produktionsbedingungen*.

- (4) Beide Zwecke der zentralstaatlichen Koordination können mit unterschiedlichen, aus der Sicht der gliedstaatlichen Autonomie mehr oder minder "invasiven" Methoden verfolgt werden. Je stärker aber in die Integrität der gliedstaatlichen Entscheidungsrouinen eingegriffen wird, desto schwieriger wird die Einigung zwischen den Regierungen im Ministerrat. Inzwischen hat die Europäische Kommission diesen Zusammenhang offenbar verstanden. Sie sucht nach Regelungsstrategien, die den Konsensbedarf im Ministerrat minimieren, ohne deshalb den Anspruch auf effektive Koordination aufzugeben.
- (5) Die größeren Anpassungsprobleme sind aber ohnehin bei den Mitgliedstaaten zu erwarten, die ihre eigenen Regelungsstrategien gemeinschaftsverträglicher ausgestalten müssen. Dabei geht es gewissermaßen um die simultane Lösung eines Systems multipler Gleichungen, bei der nicht nur die Interaktionseffekte zwischen zentralen und gliedstaatlichen Regelungen zu beachten sind, sondern auch die Heterogenität der bestehenden gliedstaatlichen Regelungen und die potentielle Leistungsfähigkeit nicht-staatlicher Formen der Selbstkoordination. Dies erfordert - sektorspezifisch - intensive Diskussionen zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission, in denen es gerade nicht um einheitliche Lösungen materiellrechtlicher oder prozeduraler Art gehen müßte, sondern um die Identifikation der jeweils gemeinschaftsschädlichen Aspekte des nationalen Rechts und um die Suche nach möglichst autonomieschonenden Möglichkeiten ihrer Beseitigung.

3 Im Jargon des US-amerikanischen Verfassungsrechts könnte man also sagen, daß der Europäischen Gemeinschaft zwar die "Commerce Power" des Bundesstaates zusteht, aber weder dessen "General Welfare Power" noch die "Police Power" der Einzelstaaten (Ehmke 1961).

Literatur

- Arthur, W. Brian, 1988: *Competing Technologies: An Overview*. In: Giovanni Dosi et al. (Hrsg.), *Technical Change and Economic Theory*. New York: Pinter, 590-607.
- Dehousse, Renaud/ Christian Joerges/ Giandomenico Majone/ Francis Snyder, 1992: *Europe After 1992. New Regulatory Strategies*. Florenz: Europäisches Hochschulinstitut, Working Paper LAW 92/31.
- Döhler, Marian, 1993a: *Comparing National Patterns of Medical Specialization: A Contribution to the Theory of Professions*. In: *Social Science Information* 32, 185-231.
- Döhler, Marian, 1993b: *Struktur und Entwicklungsdynamik der Gesundheitsberufe im Vergleich. Deutschland, Großbritannien und die USA*. Köln: Manuskript, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Ehmke, Horst, 1961: *Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung*. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Ehmke, Horst, 1963: *Prinzipien der Verfassungsinterpretation*. In: *Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer* 20, 53-89.
- Eichener, Volker, 1993: *Soziales Dumping oder innovative Regulation? Interessenkonfigurationen und Einflußchancen im Prozeß der Harmonisierung des technischen Arbeitsschutzes*. In: Werner Süß/ Gerhard Becher (Hrsg.), *Technologieentwicklung und europäische Integration*. Berlin: Duncker & Humblot (im Erscheinen).
- Farrell, Joseph/ Garth Saloner, 1985: *Standardization, Compatibility, and Innovation*. In: *Rand Journal of Economics* 16, 70-83.
- Farrell, Joseph / Garth Saloner, 1988: *Coordination Through Committees and Markets*. In: *RAND Journal of Economics* 19, 235-252.
- Farrell, Joseph/ Garth Saloner, 1992: *Converters, Compatibility, and the Control of Interfaces*. In: *Journal of Industrial Economics* 40, 9-35.
- Genschel, Philip, 1993: *Institutioneller Wandel in der Standardisierung von Informationstechnik*. Manuskript, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Genschel, Philip/ Raymund Werle, 1992: *From National Hierarchies to International Standardization: Historical and Modal Changes in the Coordination of Telecommunications*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 92/1.

- Grimm, Dieter, 1992: Der Mangel an europäischer Demokratie. - Essay. Der Spiegel 43/1992. 19.10.1992, 57-59.
- Große-Sender, Heinrich A. (Hrsg.), 1990: Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland - auch in einem Vereinten Europa. Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.
- Héritier, Adrienne, 1993a: Regulative Politik in der Europäischen Gemeinschaft: Die Verflechtung nationalstaatlicher Rationalitäten in der Luftreinhaltepolitik. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. In: Wolfgang Seibel (Hrsg.), Festschrift für Thomas Ellwein. Baden-Baden: Nomos (im Erscheinen).
- Héritier, Adrienne, 1993b: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer netzwerkanalytischen Interpretation von Policy-Prozessen in der Europäischen Gemeinschaft. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy Analyse. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1993 (im Erscheinen).
- Hesse, Konrad, 1962: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Hoffman, Stanley, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. In: Daedalus, Summer 1966, 862-915.
- Hunter, Lawrence A. / Ronald J. Oakerson, 1986: An Intellectual Crisis in American Federalism: The Meaning of Garcia. In: Publius 16, 33-50.
- Kaiser, Joseph H., 1993: Die politische Klasse verhält sich pflichtwidrig. Deutschland in Europa nach dem Vertragswerk von Maastricht. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.8.1993, 8.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1992: Ein Maß für die Größe des Staates. Was wird aus Europa? Europa fehlt die Zustimmung der Bürger. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.12.1992, 35.
- Knoepfel, Peter/ Helmut Weidner, 1980: Handbuch der SO₂-Luftreinhaltepolitik. Teil II: Länderberichte. Berlin: Erich Schmidt.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1985: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarktes. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1990: Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung: Maßnahmen für eine schnellere technologische Integration in Europa. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1991: Mitteilung der Kommission: Normung in der europäischen Wirtschaft. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Lepsius, M. Rainer, 1991: Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, 19-40.
- Majone, Giandomenico, 1990a: Preservation of Cultural Diversity in a Federal System: The Role of the Regions. In: Mark Tushnet (Hrsg.), Comparative Constitutional Federalism. Europe and America. New York: Greenwood Press, 67-76.
- Majone, Giandomenico, 1990b: Cross-National Sources of Regulatory Policy-Making in Europe and the United States. Florenz: Europäisches Hochschulinstitut, Working Paper SPS 90/6.
- Majone, Giandomenico, 1991: Market Integration and Regulation: Europe after 1992. Florenz: Europäisches Hochschulinstitut, Working Paper SPS 91/10.
- Mayntz, Renate/ Thomas P. Hughes (Hrsg.), 1988: The Development of Large Technical Systems. Frankfurt a.M.: Campus.
- Resch, Ralf, 1993: Organizational Problems of the European Air Traffic Control System: A Solution by Mimicry. Manuskript, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Riker, William H., 1964: Federalism: Origin, Operation, Maintenance. Boston: Little Brown.
- Scharpf, Fritz W., 1965: Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die Political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court. Karlsruhe: C.F. Müller.
- Scharpf, Fritz W., 1970: Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: Mohr.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323-356.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Regionalisierung des europäischen Raums. Cappenberger Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Band 23. Köln: Grote.

- Scharpf, Fritz W., 1991: Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen). In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine europäische Union. Baden-Baden: Nomos, 415-428.
- Scharpf, Fritz W., 1992a: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3, 293-306.
- Scharpf, Fritz W., 1992b: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, Arthur/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M.: Campus, 51-96.
- Scharpf, Fritz W./ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg, Ts.: Scriptor.
- Schinck, Gertrud, 1992: Kompetenzerweiterung im Handlungssystem der Europäischen Gemeinschaft: Eigendynamik und "Policy-Entrepreneure". Eine Analyse am Beispiel von Bildung und Ausbildung. Dissertation, Florenz: Europäisches Hochschulinstitut.
- Streit, Manfred E./ Stefan Voigt, 1991: Die Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft aus weltwirtschaftlicher Perspektive. In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, 167-198.
- Teichler, Ulrich, 1989: Hochschulen in Europa. Studiengänge, Studiendauer, Übergang in den Beruf. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/89, 25-39.
- Voelzkow, Helmut, 1993: Staatseingriff und Verbandsfunktion: Das System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 93/2.
- Werle, Raymund, 1990: Telekommunikation in der Bundesrepublik: Expansion, Differenzierung, Transformation. Frankfurt a.M.: Campus.
- Wieland, Beate, 1992: Ein Markt - zwölf Regierungen? Zur Organisation der Macht in der europäischen Verfassung. Baden-Baden: Nomos.
- Wiley, Mary Glenn/ Mayer N. Zald, 1968: The Growth and Transformation of Educational Accrediting Agencies. In: Sociology of Education 41, 36-56.