

Negative und positive Integration

Fritz W. Scharpf

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

1 Ziele der regionalen Integration

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

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

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

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

1.1 Stadien der ökonomischen Integration

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Die politische Dynamik der wirtschaftlichen Integration

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

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

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

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

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

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

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

2 Die supranationale Effektivität der negativen Integration

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

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

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

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

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

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

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

2.1 Direktwirkung und Vorrang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Die Konstitutionalisierung des Wettbewerbsrechts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Kampfansage an die gemischte Wirtschaftsordnung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Die politischen Kosten der negativen Integration

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

Wer soll entscheiden?

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

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

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

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

Warum fügten sich die Regierungen?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5 Die Stärke der negativen Integration

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

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

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

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

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

3 Die Schwäche der positiven Integration

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

3.1 Die notwendige Zustimmung

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

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

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

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

3.2 Eine intergouvernementale Erklärung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Nicht verhandelbare Konflikte

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

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

Ideologische Konflikte

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

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

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

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

Grundlegende ökonomische Interessenkonflikte

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

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

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

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

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

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

Institutionelle Konflikte

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Zusammenfassung und Ausblick

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

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

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

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

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