

Fritz W. Scharpf

Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie*

Article by an MPIfG researcher

Fritz W. Scharpf: Regieren im europäischen Mehrebenensystem: Ansätze zu einer Theorie. In: *Leviathan* 30(1), 65-92 (2002). VS Verlag für Sozialwissenschaften
The original publication is available at the publisher's web site: <http://dx.doi.org/10.1007/s11578-002-0011-8>

1. Europäische Mehrebenenpolitik und die Notwendigkeit begrifflicher Vielfalt

Die Europäische Union hat sich mit ihren Mitgliedstaaten zu einer mehrere Ebenen übergreifenden politischen Ordnung entwickelt. Die charakteristischen Eigenschaften dieser Ordnung werden allerdings in politischen Diskussionen, die von unserem herkömmlichen Verständnis nationaler politischer Prozesse und internationaler Beziehungen geprägt sind, nur unzureichend verstanden. In öffentlichen Debatten über die europäische Politik dominieren unrealistische Hoffnungen oder Ängste, verbunden mit mangelnder Information über das tatsächlich Erreichte und wachsender Kritik an dem „demokratischen Defizit“ der europäischen Institutionen und Entscheidungsprozesse. Mit anderen Worten: Es fehlt ein realistisches Verständnis der institutionellen Kapazität und der Legitimität der europäischen Politik und ihrer Beschränkungen.

Der Stand der Diskussion in der akademischen Politikwissenschaft ist nicht viel besser. Hier finden wir zwar detaillierte und scharfsinnige empirische Darstellungen europäischer Institutionen und Politikprozesse. Auf der Suche nach theoretischen Erklärungen und normativen Einschätzungen finden wir jedoch in den Einleitungskapiteln fast jeder Dissertation immer wieder die Kontroversen zwischen „neo-funktionalistischen“ und „realistischen“ oder „supranationalen“ und „intergouvernementalen“ Ansätzen. Ein Grund dafür ist die mangelnde Eignung der begrifflichen Werkzeuge, mit denen die politikwissenschaftlichen Subdisziplinen an die Untersuchung der europäischen Mehrebenenpolitik herangehen.

Die „intergouvernementale“ Perspektive der Theorie Internationaler Beziehungen behandelt die Nationalstaaten als die einzigen theoretisch relevanten Akteure und betrachtet die Europäische Union lediglich als ein – stärker institutionalisiertes – Exemplar der Gattung „internationale Organisation“. Solche Organisationen

* Der Artikel ist die erweiterte und übersetzte Fassung einer Vorlesung anlässlich der Verleihung des Johan Skytte Preises für Politikwissenschaft am 30. September 2000 an der Universität Uppsala. Englischer Titel: *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*. Übersetzt von Hans-Jörg Schmedes und Arndt Wonka.

werden geschaffen, um den Zielen ihrer Mitgliedstaaten zu dienen; und in dem Maße, in dem sie das tun, sind ihre Handlungen durch die Vereinbarungen der Mitgliedsregierungen legitimiert. Zugleich werden diese Handlungen durch die Interessen, die relative Verhandlungsmacht und die Verhandlungsstrategien der beteiligten Regierungen auch vollständig erklärt (Hoffmann 1966, 1982; Garrett 1992, 1995; Moravcsik 1998). Mit anderen Worten: Die Mehrebenenpolitik der Europäischen Union wird durch ein einstufiges Modell intergouvernementaler Interaktionen repräsentiert.¹

Umgekehrt betont die Vergleichende Politikforschung die „supranationalen“ Merkmale der Union. Sie neigt dazu, die europäischen Institutionen mit Begriffen zu analysieren, die sich empirisch und normativ an Modellen des demokratischen Nationalstaats orientieren. Gewiss unterscheiden sich diese Modelle insofern, als sie entweder die Bedeutung kompetitiver oder konsensualer Parteiensysteme (Lijphart 1999) oder die Responsivität pluralistischer, korporatistischer oder klientelistischer Systeme der Interessenvermittlung betonen (Truman 1951; Schmitter/Lehmbruch 1979; LaPalombara 1964). Im Mittelpunkt stehen jedoch immer die Interaktionen zwischen den Regierten und einer autonomen und potenziell allzuständigen Regierung. Deshalb konzentrieren sich normativ orientierte Untersuchungen der europäischen Politik auf die Beziehung zwischen Bürgern und („supranationalen“) Akteuren auf der europäischen Ebene, wobei sie entweder den Mangel an demokratischer Verantwortlichkeit (Greven 2000) beklagen oder die bereits jetzt vorhandenen Möglichkeiten einer effektiven Interessenvermittlung zwischen Regierenden und Regierten betonen (Abromeit 1998; Eichener 2000; Grande 2000). Parallel dazu untersucht die empirische Europaforschung die europäischen Wahlen und den Einfluss des europäischen Parlaments, die Bedingungen erfolgreicher Lobbying-Strategien auf der europäischen Ebene, die Repräsentation „diffuser“ Interessen, die Rolle „deliberativen“ Problemlösens in der europäischen Komitologie oder die Funktionsweise europäischer „Politiknetzwerke“ (Mazey/Richardson 1993; Pollack 1997; Joerges/Neyer 1997; Joerges/Vos 1999; Kohler-Koch/Eising 1999).

Gewiss verdanken wir unsere Kenntnisse der europäischen Mehrebenenpolitik zumeist guten Untersuchungen, die im konzeptionellen Rahmen einer dieser konkurrierenden Ansätze durchgeführt worden sind. Aber die anhaltenden Kontroversen deuten darauf hin, dass diese Erkenntnisse nicht dank, sondern trotz der mangelhaften Adäquanz ihrer paradigmatischen Annahmen gewonnen wurden. So muss der intergouvernementale Ansatz der Internationalen Beziehungen bis an die Grenze seiner Plausibilität gedehnt werden, wenn damit Konstellationen erklärt werden sollen, in denen supranationale Akteure gegen die manifesten Präferenzen

1 Moravcsiks (1993, 1998) „liberaler Intergouvernementalismus“ enthält zwar auch ein innerstaatliches Modul, in welchem die Präferenzen nationaler Regierungen durch die Interessen bedeutender Wirtschaftszweige geformt werden. Diese werden jedoch nicht als eigenständige Akteure auf der europäischen Ebene behandelt.

der mitgliedstaatlichen Regierungen handeln; in denen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer eigenen Kompetenzen zunehmend engeren europäischen Einschränkungen unterliegen; in denen Interaktionen zwischen Bürgern und Unternehmen zunehmend durch europäisches Recht geregelt werden; und in denen der Bereich jener Probleme, für die Lösungen auf der europäischen Ebene gesucht werden, sich kontinuierlich ausweitet (Burley/Mattli 1993; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Sandholtz/Stone Sweet 1998; S. Schmidt 1998; Eichener 2000; Pollack 2000).

Ebenso schwierig ist es jedoch, aus der supranationalen Perspektive der Vergleichenden Politikforschung eine politische Ordnung Europas darzustellen, in der die Mitgliedstaaten weiterhin die volle Bandbreite der Kompetenzen des souveränen Nationalstaats ausüben; in der die begrenzten Zuständigkeiten supranationaler Akteure aus Vereinbarungen zwischen den Mitgliedstaaten abgeleitet werden; in der die europäische Gesetzgebung in erster Linie von der Zustimmung der Mitgliedstaaten abhängig ist; und in der die Mitgliedstaaten für die Implementation europäischer Vorschriften zuständig bleiben (Moravcsik 1998). Diese Schwierigkeiten werden auch in Untersuchungen, welche die Europäische Union aus der Perspektive der vergleichenden Föderalismusforschung erfassen wollen, nicht vollständig vermieden (Scharpf 1988; Wessels 1990; Sbragia 1992, 1993; V. Schmidt 1999; Nicolaidis/Howse, forthcoming). Gewiss betont die föderalistische Perspektive die Koexistenz verschiedener Regierungsebenen und die Bedeutung von Mehrebenen-Interaktionen. Das föderalistische Modell führt allerdings in die Irre, wenn damit zugleich unterstellt wird, dass die Institutionen auf der europäischen Ebene mit der institutionellen Kapazität und Legitimität von Zentralregierungen in föderalen Nationalstaaten zu vergleichen seien.² Wird diese Gleichsetzung jedoch ausgeschlossen, so verliert das Modell viel von seinem Erklärungspotenzial. Aus entgegengesetzten Gründen trifft dies auch für Perspektiven zu, die die Europäische Union mit „konföderalen Modellen“ gleichsetzen (Wallace 1982; Lister 1996).³

2 Die Verzerrung wird am deutlichsten, wenn die föderale Perspektive unter Bezugnahme auf die amerikanische Verfassung definiert wird. Aber selbst wenn man erkennt, dass die europäischen Institutionen strukturelle Ähnlichkeit mit dem deutschen Modell föderaler Politikverflechtung aufweisen (Scharpf 1988; Sbragia 1992, 1993), sind Parallelen irreführend. Obwohl die europäische Gesetzgebung – wie die wichtigsten Bereiche der deutschen Gesetzgebung – von den Regierungen der Mitgliedstaaten abhängig ist, unterscheiden sich die politischen Charakteristika vertikaler Interaktionen wesentlich, da die demokratische Legitimität und die Verhandlungsressourcen der Regierung und des Parlaments in Deutschland wesentlich größer sind als die der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments.

3 Lister räumt das auch ein: „At the same time, the European Union, while clearly falling within the broad class of confederations, differs in fundamental ways from earlier confederal models. It has legislative, executive, judicial and financial capabilities that they did not have and that allow its institutions to operate much more effectively“ (Lister 1996, S. 107). Man fragt sich, wieviel das Modell dann noch zur Erklärung beitragen kann.

Angesichts dieser paradigmatischen Unterschiede verzichten einige der besten Arbeiten der Europaforschung entweder ganz auf theoretische Erklärungsansätze; oder sie versuchen, die Forschung durch innovative Konzepte oder Metaphern zu strukturieren, welche die politische Ordnung Europas als „condominio“, „consortio“, „Fusion“ von Regierungsfunktionen, „network-governance“ oder „konsoziativen Staat“ charakterisieren (Schmitter 1996; Marks et al. 1996; Wessels 1997; Kohler-Koch/Eising 1999; Schmidt 2000). Im Großen und Ganzen berücksichtigen solche Konzepte tatsächlich den Mehrebenen-Charakter der europäischen Institutionen und Regierungsprozesse. Allerdings betonen sie auch deren Einzigartigkeit und begründen auf diese Weise eine theoretisch und organisatorisch selbstständige Subdisziplin der „European Union Studies“. Auch innerhalb dieser Wissenschaftsprovintz hat sich jedoch noch keiner dieser Neologismen durchsetzen können. Zwar passen die Konzepte auf die je untersuchten Fälle, aber angesichts der Heterogenität der untersuchten Sachverhalte ist ein Konsens unter den Europaforschern noch nicht in Sicht (Branch/Øhrgaard 1999; Sandholtz/Stone Sweet 1999) – ganz zu schweigen von der Akzeptanz unter Politikwissenschaftlern, die an theoretischen Aussagen mit höherem Generalisierungsgrad interessiert sind.

Dies ist bedauerlich, weil so die empirische Europaforschung gegen theoretische Kritik immunisiert wird, während die politikwissenschaftliche Theorie kaum von dem wachsenden Bestand der empirischen Europaforschung profitiert. Überdies erscheint diese Selbst-Isolierung auch unnötig, wie etwa die Arbeiten von George Tsebelis zeigen. Obwohl die europäische politische Ordnung keine genaue Entsprechung anderswo hat, sollte es doch möglich sein, europäische Institutionen und politische Prozesse mit Hilfe von Konzepten und Hypothesen zu analysieren, die auch in der Vergleichenden Politikforschung und in den Internationalen Beziehungen angewandt werden können. Aus dem bisher Gesagten folgt freilich, dass die Reintegration der Europaforschung in den *Mainstream* der Politikwissenschaft nicht durch holistische Begriffe erreicht werden kann, welche die europäische Mehrebenenpolitik mit einem der komplexen Makromodelle oder Idealtypen gleichsetzen, die wir zur Charakterisierung nationaler politischer Systeme verwenden.

Im Verhältnis zu ihren Bürgern ist die Europäische Union gewiss keine Mehrheitsdemokratie, und auch die Unterschiede zum Modell der Konkordanzdemokratie erscheinen mir größer als die in der Tat vorhandenen Ähnlichkeiten (Schmidt 2000). Ebenowenig decken sich ihre Strukturen und Prozesse der Interessenvermittlung mit den Idealtypen des Pluralismus, des Korporatismus oder der Politiknetzwerke; und ihre intergouvernementalen Strukturen und Prozesse können auch mit den juristischen Konzepten des Bundesstaats, des Staatenbunds oder der Internationalen Organisation nicht zutreffend beschrieben werden. Stattdessen sollten wir mit einer Mehrheit einfacherer Begriffe auf niedrigerem Abstraktionsniveau arbeiten, die unterscheidbare Modalitäten des Regierens in Europa beschreiben –

und die zugleich als theoretische Module für die Analyse nationaler Regierungssysteme und Internationaler Beziehungen von Nutzen sein können.

Die Konzepte, die ich hier vorstellen werde, beschreiben das vertikale Verhältnis zwischen der europäischen Ebene und den Mitgliedstaaten. Es ist offensichtlich, dass diese durch weitere Begriffe ergänzt werden können und müssen, welche die unterschiedlichen Strukturen und Prozesse der Interessenvermittlung und der politischen Interaktionen zwischen Regierenden und Regierten auf beiden Ebenen beschreiben. Im vorliegenden Aufsatz wird der Schwerpunkt jedoch auf den vertikalen Interaktionen zwischen Regierungen liegen, bei denen ich hier – in der Reihenfolge zunehmender Supranationalität – zwischen den Modalitäten der wechselseitigen Anpassung, der intergouvernementalen Verhandlungen, der Politikverflechtung und der supranationalen Zentralisierung unterscheide.⁴

Darüber hinaus sollten wir versuchen, die fortschreitende Europäisierung der Politik unter Verwendung von theoretischen Konzepten zu erklären, die auch zur Beschreibung und Erklärung ähnlicher Verlagerungen von Regierungsaufgaben auf übergeordnete Ebenen in föderalen Nationalstaaten – oder von anderen Prozessen der politischen Integration von Nationalstaaten – von Nutzen sind.⁵ Ebenso halte ich es für wichtig, dass die institutionelle Kapazität und Legitimität des Regierens auf der europäischen Ebene nach denselben normativen Kriterien beurteilt werden, die wir generell für die Bewertung politischer Herrschaft verwenden.

2. Was treibt die Europäisierung voran?

Ich beginne mit einer kurzen Erörterung der politischen Ziele und der Zwänge, welche die fortschreitende Verlagerung von Regierungsaufgaben auf die europäische Ebene vorangetrieben haben.

Da sich die NATO seit den frühen fünfziger Jahren um die europäischen Sicherheitsinteressen⁶ – „keeping the Russians out and the Germans down“ – kümmerte, war das explizite Motiv der europäischen Integration ökonomischer Natur. Es ging um die von der Schaffung größerer europäischer Märkte für Güter, Dienstleistungen und Kapital erwarteten Wohlstandsgewinne (Moravcsik 1998).⁷

4 Diese Begriffe entsprechen den Interaktionstypen, die in Scharpf (2000c) diskutiert worden sind. Die Auflistung dort wurde jedoch nicht vollständig übernommen, da der Modus der Mehrheitsherrschaft in der politischen Ordnung Europas nicht dieselbe zentrale und legitimierende Rolle wie in demokratischen Nationalstaaten spielen kann (Lord 1998; Scharpf 1999).

5 Für einen frühen und noch immer überzeugenden Versuch, die Europäische Integration durch Mechanismen zu erklären, die Anspruch auf allgemeine Anwendbarkeit erheben, siehe Etzioni (1965).

6 Diese hätten andernfalls sehr starke Beweggründe für eine Föderation geliefert (Riker 1964).

7 Allerdings hat die europäische Integration auch wesentlich dazu beigetragen, dass zum ersten Mal in der Geschichte ein Krieg zwischen den westeuropäischen Ländern unvorstell-

Diese Hoffnung auf *economies of scale* hat nicht nur die geographische Erweiterung von der Wirtschaftsgemeinschaft der Sechs zur gegenwärtigen Union der Fünfzehn angetrieben. Sie erklärt auch die Entwicklung von der Freihandelszone über die Zollunion hin zu einem Gemeinsamen Markt, in dem auch die nicht-tarifären Handelshindernisse beseitigt sind (Armstrong/Bulmer 1998).

Zugleich haben sich die Ziele der Marktintegration zunehmend radikalisiert – von der bloßen Vereinigung nationaler Märkte, wie sie jeweils in den „gemischten Wirtschaften“ der Mitgliedstaaten existierten, zu einer aktiven Erweiterung und Perfektionierung des Marktwettbewerbs. So wurde es zu einer Aufgabe der europäischen Politik, nationale Subventionen, die Begünstigung lokaler Anbieter bei der öffentlichen Beschaffung und alle „Privilegien“ staatlicher Unternehmen oder öffentlicher Versorgungsbetriebe zu beseitigen, die als Verzerrung des freien Wettbewerbs interpretiert werden konnten. Aus ähnlichen Überlegungen heraus wurde schließlich eine gemeinsame europäische Währung geschaffen, um die erhöhten Transaktionskosten der Währungsvielfalt und schwankender Wechselkurse abzubauen (Verdun 1996, 2000; Moravcsik 1998, Kapitel 6).

Ich will hier nicht die theoretische Validität dieser Erwartungen oder das empirische Ausmaß des ökonomischen Nutzens untersuchen, der tatsächlich auf die Leistungen der Marktintegration in Europa zurückzuführen ist (Kampeter 2000; Ziltener 2001).⁸ Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive spielen die Sekundäreffekte dieses Prozesses eine sehr viel größere Rolle: Nachdem die primären Ziele der Marktintegration verwirklicht wurden, sehen sich die Mitgliedstaaten nun den gleichen politischen Zwängen ausgesetzt, die in existierenden föderalen Nationalstaaten (mit integrierten nationalen Märkten) zur immer weitergehenden Zentralisierung der „marktkorrigierenden“ Politiken geführt haben. Dies galt für alle Steuern und Regelungen, welche einen betriebswirtschaftlich bedeutsamen Einfluss auf die Gewinne und Produktionskosten und somit die Wettbewerbsposition regionaler Wirtschaftsräume haben konnten. In so gut wie allen föderalen Staaten werden deshalb die Unternehmenssteuern und die kostenwirksamen Regeln des Arbeits- und Umweltschutzes, des Arbeitsrechts und Tarifrechts und der sozialstaatlichen Abgaben auf der Ebene des Zentralstaats geregelt.⁹

In Europa spiegeln sich die gleichen Zwänge in den aktuellen Debatten über

bar geworden ist. Nachdem die *ökonomischen* Grenzen gefallen sind, ist die Veränderung der *politischen* Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten kein wichtiges nationales Ziel mehr.

8 Die ökonomischen Gewinne mögen existieren, doch ihr empirischer Nachweis ist bemerkenswert schwierig: Von den makroökonomischen Krisen der 70er Jahre waren kleine offene Wirtschaften außerhalb des Gemeinsamen Marktes (wie beispielsweise Schweden, Österreich und die Schweiz) weniger betroffen als die ansonsten vergleichbaren Mitgliedstaaten Dänemark, die Niederlande und Belgien; und gerade als das Projekt des Europäischen Binnenmarktes 1992 realisiert worden war, wurden einige Mitgliedstaaten der Union von der bis dahin tiefsten Rezession der Nachkriegszeit getroffen (Scharpf/Schmidt 2000b).

9 Wo die Freizügigkeit der Klienten des Sozialstaats nicht auf andere Weise eingeschränkt wird, gilt Ähnliches zumeist auch für die Regelung sozialstaatlicher Leistungen.

die Erosion nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit und der sozialstaatlichen Sicherungen in einem europäischen Wirtschaftsraum, in welchem Unternehmen ihre Erzeugnisse in der ganzen Union anbieten, Konsumenten sich für Güter und Dienstleistungen ohne Rücksicht auf deren Herkunft entscheiden, Kapitaleigner überall auf dem Gebiet der Union investieren können und es den Unternehmen freisteht, ihre Produktionsstätten in jedes der fünfzehn Mitgliedsländer zu verlegen, ohne den bisherigen Zugang zum heimischen Markt zu gefährden. Innerhalb der Europäischen Währungsunion werden diese Standortentscheidungen überdies nicht einmal mehr durch das Wechselkursrisiko beeinflusst.

Die Wirkung nationaler Entscheidungen auf die aggregierte oder sektorale Nachfrage, auf die durchschnittlichen oder sektorspezifischen Produktionskosten oder auf die versteuerten Gewinne beschränkt sich deshalb nicht länger auf die jeweiligen nationalen Wirtschaftsräume. Für die Nachbarländer können die externen Effekte positiv sein, wenn etwa nach einer Senkung der Einkommensteuer auch die Importnachfrage steigt oder wenn höhere Zinssteuern das Kapital ins Nachbarland treiben. Umgekehrt kommt es zu negativen Externalitäten, wenn die Wettbewerbsfähigkeit nationaler Produkte durch Senkung der Arbeitgeberbeiträge, gewerkschaftlichen Lohnverzicht oder die Deregulierung von Arbeitsmärkten gesteigert wird. In Antizipation solcher ökonomischen Effekte kommt es überdies zu politischen Reaktionen – beispielhaft zu beobachten im Herbst 2000, als nach der Senkung der Mineralölsteuer auf Dieseldieselkraftstoff in Frankreich und den Niederlanden die deutschen Lastwagenfahrer die Straßen in Berlin blockierten. In dem Maße, wie die Regierungen diese europäischen Wechselwirkungen berücksichtigen, erscheint es durchaus sinnvoll, auch hier schon von einer „Europäisierung“ der nationalen Politik zu sprechen.

3. Typen der Europäisierung

Freilich macht es einen erheblichen Unterschied, ob die Europäisierung lediglich durch die wechselseitige Anpassung nationaler Politiken bewirkt wird oder ob in Reaktion auf die rechtliche und faktische Einschränkung der nationalstaatlichen Handlungsmöglichkeiten die politischen Entscheidungen selbst auf die europäische Ebene verlagert werden. Im Folgenden werden die charakteristischen Eigenschaften und die daraus resultierenden Konsequenzen der unterschiedlichen Modalitäten einer europäisierten Politik anhand der Kriterien der *institutionellen Problemlösungskapazität* und der *institutionellen Legitimität* bewertet. Beide Kriterien sollten und könnten genauer spezifiziert werden (Lord 1998; Scharpf 1999, 2000b).¹⁰

10 Wichtig ist jedoch, dass beide Kriterien nur relational definiert werden können. Problemlösungskapazität bezieht sich auf die zu bewältigenden Probleme, und dieselbe Institution, die sich in einer Problem-Konstellation hervorragend bewährt, kann die Bewältigung von Problemen eines anderen Typs blockieren. In ähnlicher Weise beziehen sich Kriterien der

Hier muss ich darauf vertrauen, dass ihre gemeinte Bedeutung in der folgenden Diskussion deutlich wird.

3.1 Wechselseitige Anpassung

Im Modus der wechselseitigen Anpassung reagieren die Nationalstaaten ohne Bezug auf die europäische Entscheidungsebene unmittelbar aufeinander. Man kann diesen Modus also als die immer verfügbare Mindest-Reaktion der Regierungen auf die Folgeprobleme der ökonomischen Integration verstehen. Zwar geht es hier jeweils um Entscheidungen im nationalen Rahmen, aber da diese in (antizipierter) Reaktion auf die Entscheidungen anderer Regierungen getroffen werden, kann man die strategischen Interaktionen zwischen den Regierungen als „nichtkooperatives Spiel“ analysieren.¹¹ In der Theorie und ebenso in der Realität gibt es allerdings eine Vielzahl höchst unterschiedlicher Spielkonstellationen. In einigen sind die erwartbaren Ergebnisse (oder Gleichgewichte) der strategischen Interaktion für alle Beteiligten vorteilhaft (Genschel 1997); in anderen begünstigen sie einige auf Kosten der anderen; und in wiederum anderen Konstellationen schadet die wechselseitige Anpassung allen Beteiligten (Rapoport/Guyer 1966; Rapoport/Guyer/Gordon 1976; Scharpf 1997). Deshalb kann es auch keine generelles Urteil über die Problemlösungsfähigkeit des Modus der wechselseitigen Anpassung in der Politik der europäischen Staaten geben.

In Theorie und Praxis kommt jedoch einem Sonderfall der wechselseitigen Anpassung – dem als Gefangenen-Dilemma verstandenen Steuer- und Regulierungswettbewerb – eine besondere Bedeutung bei. Ökonomen, die vom Nutzen des Marktwettbewerbs beeindruckt sind, schreiben vorteilhafte Effizienzeffekte nicht nur dem Wettbewerb zwischen politischen Parteien zu, sondern auch dem Standortwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften in einem größeren Markt (S. Sinn 1993; Vanberg/Kerber 1994). Dabei ignorieren sie freilich normativ wichtige Unterschiede zwischen dem Wettbewerb der Unternehmen (der in der Theorie allen Konsumenten zugute kommt), dem Wettbewerb der politischen Parteien (der die Orientierung aller Parteien an den Interessen der Wähler fördern soll) und dem Steuer- und Regulierungswettbewerb zwischen Territorialstaaten – der nach der gleichen Logik die Begünstigung der *mobilen* Unternehmen, Investoren und Steuerzahler zur Folge haben müsste. Dem entspräche zumindest eine relative

institutionellen Legitimität auf die Relation zwischen institutionalisierten Verfahren der Problembewältigung und bestimmten Arten von Problemen. Auch wenn der Modus der supranationalen Zentralisierung für die Geldpolitik legitimiert werden kann, heißt dies nicht, dass das Gleiche auch für die Sozialpolitik oder die Sicherheitspolitik gelten müsste.

11 Wie ich an anderer Stelle gezeigt habe, können auch Konstellationen, in denen Akteure ihre Entscheidungen lediglich an den jeweiligen objektiven Bedingungen ihrer Umwelt orientieren, die aber ihrerseits durch Entscheidungen anderer Akteure beeinflusst werden, als ein „non-cooperative game“ analysiert werden (Scharpf 2000c).

Benachteiligung der weniger mobilen Gruppen und der ortsgebundenen Interessen. Wichtiger noch: der Standortwettbewerb mindert notwendigerweise die Fähigkeit der nationalen Politik, jene marktkorrigierenden Aufgaben zu erfüllen, die in der ökonomischen Theorie die Existenz des Staates überhaupt erst rechtfertigen (H.-W. Sinn 1994; Scharpf 1998).

Überdies ignoriert die ökonomische Theorie die negativen Rückwirkungen auf die demokratische Legitimation, wenn Regierungen wegen der Standortkonkurrenz gehindert sind, ihre Politik an den Präferenzen ihrer Wählerschaft zu orientieren. Man denke etwa an die amerikanischen Bundesstaaten, die im ersten Drittel des vergangenen Jahrhunderts nicht in der Lage waren, die Kinderarbeit gesetzlich zu begrenzen, weil selbst Staaten mit „progressiver“ Regierungsmehrheit die Wettbewerbsnachteile im zwischenstaatlichen Handel mehr fürchten mussten als den Unmut ihrer Wähler.¹² Nachdem der europäische Binnenmarkt nun weitgehend realisiert ist, setzen die gleichen Wettbewerbszwänge die Mitgliedstaaten in der Steuergesetzgebung, in der Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen, in der Sozialpolitik und der umweltverträglichen Regulierung von Produktionsprozessen unter Druck (Scharpf 1999). Diese Zwänge können nicht nur die effektive Problemlösungsfähigkeit der Mitgliedstaaten beeinträchtigen, sondern sie untergraben auch ihre institutionelle Legitimität, wenn sie eine (andernfalls durchführbare) Politik verhindern oder prohibitiv verteuern, die den manifesten Forderungen der nationalen Wählerschaft entsprochen hätte.¹³

Als Reaktion auf die sich verschärfenden Zwänge versuchen die Mitgliedstaaten der EU seit einiger Zeit, den Standortwettbewerb durch die Institutionalisierung von marktkorrigierenden Staatsfunktionen auf europäischer Ebene zu überwinden.¹⁴ Dem stellen sich freilich besondere Schwierigkeiten entgegen. Innerhalb des demokratischen Nationalstaates hat die Politik auf der zentralstaatlichen Ebene die höchste politische Sichtbarkeit und die klarste Zuordnung politischer Verantwortung. Deshalb erhöht eine Verlagerung marktkorrigierender Kompetenzen von der regionalen auf die nationale Ebene in der Regel nicht nur die Problemlösungsfähigkeit, sondern auch die demokratische Legitimität der Politik. Im Ge-

12 Tatsächlich konnte eine Regulierung der Kinderarbeit (ebenso wie andere arbeitsrechtliche und sozialstaatliche Regelungen) erst durchgesetzt werden, nachdem der Supreme Court 1937 eine entsprechende Kompetenz des *Bundesgesetzgebers* anerkannt hatte (Skocpol 1987).

13 Die schwierige Problematik von Sachzwang und demokratischer Selbstbestimmung kann hier nicht angemessen behandelt werden (Scharpf 2000b). Immerhin ist aber darauf hinzuweisen, dass in den hier interessierenden Fällen die Standortkonkurrenz, welche den Sachzwang erzeugt, durch (im Prinzip demokratisch zu verantwortende) politische und richterliche Entscheidung erst erzeugt worden ist.

14 In dieser Version erscheint mir die Spillover-Hypothese der neofunktionalistischen Integrationstheorie also durchaus erklärungskräftig – wobei es dann von der Interessenkonstellation zwischen den Mitgliedstaaten abhängt, ob und wie weit der durch ökonomische Integration erzeugte Problemdruck zur Institutionalisierung effektiver europäischer Kompetenzen führt.

gensatz dazu ist bei der Verlagerung von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene weder eine erhöhte Problemlösungsfähigkeit, noch eine erhöhte Legitimität generell gesichert. Außerdem gibt es in beiderlei Hinsicht bedeutende Unterschiede zwischen den drei hier untersuchten Modalitäten institutionalisierter europäischer Politik.

3.2 Intergouvernementale Vereinbarungen

Beim Modus der intergouvernementalen Vereinbarungen bleibt der Grad der Institutionalisierung verhältnismäßig gering. Hier werden nationale Politiken durch Verhandlungen zwischen nationalen Regierungen koordiniert oder standardisiert, wobei keine Regierung ohne ihre Zustimmung verpflichtet werden kann und auch die Umsetzung in nationales Recht unter ihrer Kontrolle bleibt. Dies trifft in besonderer Weise für europäische Politiken zu, die eine Revision der Verträge erfordern, die wiederum von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen. Darüber hinaus gilt der intergouvernementale Modus in der zweiten und dritten „Säule“ der EU (d.h. der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ und der „Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres“), und er prägt auch jene Politikbereiche der ersten Säule, in denen der Ministerrat noch immer einstimmig entscheiden muss.

Da hier alle beteiligten Regierungen ein Veto haben, kann die Legitimität der so beschlossenen Politiken mittelbar aus der Legitimität der demokratisch verantwortlichen nationalen Regierungen abgeleitet werden (Lord 1998).¹⁵ Aus dem gleichen Grund beschränkt sich freilich auch die Problemlösungsfähigkeit dieser Verhandlungssysteme auf jene Politiken, die aus der Sicht aller beteiligter Regierungen dem status quo vorgezogen werden. Sofern solche Lösungen nicht erreichbar sind, können unter günstigen Umständen *side payments* und *package deals* eine Einigung erleichtern (Scharpf 2000c, Kapitel 6). Ganz allgemein jedoch werden intergouvernementale Verhandlungen durch gravierende Interessenkonflikte blockiert – was in den Politikfeldern der zweiten und dritten Säule, welche die nationale Souveränität besonders stark tangieren, jedenfalls bisher auch den Absichten der Regierungen entsprach.

Betrachtet man dagegen die Probleme des Regulierungs- und Steuerwettbewerbs zwischen den ökonomisch integrierten europäischen Volkswirtschaften, so scheint der Modus der intergouvernementalen Verhandlung wenig Hoffnung auf effektive Problemlösung zu bieten. Obwohl Souveränitätsgesichtspunkte zumindest bei der Steuerpolitik auch eine Rolle spielen, wäre die Mehrheit der Mitgliedstaaten hier

15 Genau genommen trifft dies lediglich für die anfängliche Vereinbarung zu. Sobald eine Vereinbarung wirksam geworden ist, kann diese auch nur gemeinsam verändert werden. Die einzelnen Regierungen sind dann also nicht mehr in der Lage, je für sich auf neue Umstände oder veränderte Präferenzen ihrer Wählerschaft zu reagieren (Scharpf 1988).

offenbar zu gemeinsamen Lösungen bereit. Dennoch zeigt die unendliche Geschichte gescheiterter Versuche zur Harmonisierung der Zins- und Unternehmenssteuern, dass einstimmige Beschlüsse nicht zu erreichen sind, wenn die existierenden nationalen Lösungen wesentlich voneinander abweichen oder wenn einige (insbesondere kleine) Mitgliedstaaten vom Steuerwettbewerb profitieren.

Wie aber haben dieselben Regierungen es dann geschafft, jenen hohen Grad der Marktintegration zu erreichen, der den Wettbewerbsdruck überhaupt erst erzeugt hat?

3.3 Supranationale Zentralisierung

Zur Erörterung dieser Frage wende ich mich nun dem Modus der Zentralisierung zu. Hier sind bestimmte Kompetenzen vollständig auf die europäische Ebene verlagert und werden dort von supranationalen Akteuren ohne Beteiligung der Regierungen der Mitgliedstaaten ausgeübt. Wo dies innerhalb föderaler Nationalstaaten geschieht, da werden die zentralisierten Zuständigkeiten in der Regel parlamentarischen Mehrheiten, Ministern und Regierungschefs übertragen, deren Legitimation sich unmittelbar aus ihrer Verantwortung gegenüber der Wählerschaft ableiten lässt. Im Gegensatz dazu sind in der Europäischen Union die Aufgaben, die ohne die Beteiligung der Regierungen der Mitgliedsländer wahrgenommen werden, auch vollständig dem Einfluss demokratisch verantwortlicher politischer Akteure entzogen. Sie werden von der Europäischen Zentralbank, dem Europäischen Gerichtshof oder der Europäischen Kommission ausgeübt, wenn diese in Vertragsverletzungsverfahren als Hüterin der Verträge gegen nationale Regierungen vorgeht.

Da die zentralisierten Funktionen ohne die Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates ausgeübt werden, muss ihre Legitimität vollständig auf dem gemeinsamen Glauben an die Autorität des Rechts und an die Fähigkeit technisch qualifizierter Behörden beruhen, gemeinsame Normen, Werte oder Ziele sachgerecht umzusetzen (Majone 1989, 1996). Als normatives Kriterium für die Politik der EZB definiert der Maastrichter Vertrag (Artikel 105 des EG-Vertrages) ausdrücklich und in engen Grenzen die Wahrung der Preisstabilität. Die Kriterien, an denen sich die unabhängige Handlungskompetenz des Gerichtshofes und der Kommission ausrichten soll, sind weniger eindeutig vorgegeben. Sie ergeben sich implizit aus ihrer Aufgabe, die vertraglich festgelegten Ziele im Rahmen der jeweils vorgesehenen rechtlichen Verfahren durchzusetzen.

Nicht-demokratische Legitimität spielt auch in jenen demokratischen Nationalstaaten eine Rolle, in denen Verfassungsgerichten, unabhängigen Zentralbanken oder unabhängigen Regulierungsbehörden Kompetenzen zugewiesen sind, für deren Ausübung sie besser geeignet erscheinen als politisch verantwortliche Regierungen. Im Rahmen des demokratischen Verfassungsstaats bleibt die Legitimität

ihrer Entscheidungen jedoch prinzipiell prekär; der normative Konsens, der ihre Autorität begründet, begrenzt sie zugleich (Bickel 1962). Würde dieser permissive Konsens nachhaltig verletzt, so könnten durch Gesetz oder Verfassungsänderung Entscheidungen korrigiert oder auch die institutionelle Unabhängigkeit eingeschränkt werden.¹⁶ In der Europäischen Union dagegen wären solche Korrekturen viel schwerer zu erreichen. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank ist durch den Maastrichter Vertrag stärker geschützt als die institutionelle Autonomie irgendeiner nationalen Zentralbank (Elgie 1998; Haan/Eijffinger 2000), und vertragsbasierte Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes könnten nur durch einstimmig beschlossene Vertragsänderungen korrigiert werden, die überdies in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssten. Überdies konnte der Europäische Gerichtshof die Grundsätze der „Direktwirkung“ und des „Vorrangs“ des Europarechts durchsetzen, sodass seine Rechtsprechung sich nicht nur über Entscheidungen der Regierungen, sondern auch über die parlamentarische Gesetzgebung und die Verfassungen der Mitgliedstaaten hinwegsetzen kann (Weiler 1982).

Was die Inhalte der Politik angeht, so waren und sind die supranational-zentralisierten Kompetenzen am stärksten auf dem Gebiet der „negativen Integration“, also dort, wo sich der Gerichtshof und die Kommission auf die im Vertrag explizit vereinbarten Verbote jeder Behinderung des freien Güter-, Dienstleistungs-, Kapitals- und Personenverkehrs oder des freien Wettbewerbes stützen. Gewiss ging die Interpretation dabei erheblich über die ursprünglichen Absichten der Verhandlungspartner bei den Konferenzen von Messina und Rom hinaus (Scharpf 1999, S. 54-62). Im Großen und Ganzen hielten und halten die Regierungen jedoch auch weiterhin an dem Ziel einer sich vertiefenden ökonomischen Integration fest (Moravcsik 1998). Erst auf dem Gipfel von Amsterdam wurde versucht, der Reichweite des europäischen Wettbewerbsrechts einige Schranken zu setzen, die sich jedoch bisher nicht als wirksam erwiesen.

Wie also sind Problemlösungs-Effektivität und Legitimität des supranational-zentralisierten europäischen Entscheidungsmodus zu beurteilen? Was die Effektivität der negativen Integration durch Entscheidungen des Gerichts und der Kommission angeht, ist die Bilanz in der Tat beeindruckend. Die nationalen Gerichte haben die Autorität des Europäischen Gerichtshofes als höchster gerichtlicher Instanz allgemein akzeptiert (Burley/Mattli 1993), und sogar das deutsche Verfassungsgericht hat schließlich seinen Anspruch auf Letzt-Zuständigkeit in Grundrechtsfragen aufgegeben.¹⁷ Im Ergebnis wird deshalb das vom EuGH interpretierte europäische Recht von den Gerichten der Mitgliedstaaten regelmäßig in normalen Rechtsstreitigkeiten angewandt. Überdies geht dieses Recht bei der Beseitigung

16 Die historische *cause célèbre* ist der (am Ende nicht vollzogene) „court packing plan“ von Präsident Roosevelt, der nach 1937 den amerikanischen Supreme Court dazu brachte, seine gegen den „New Deal“ gerichtete Verfassungsinterpretation zu korrigieren. Man sollte auch nicht vergessen, dass die viel gerühmte Unabhängigkeit der deutschen Bundesbank durch einfaches Gesetz hätte geändert werden können.

17 Bundesverfassungsgericht 2 BvL 1/97, 6. Juni 2000.

nicht-tarifärer Handels- und Mobilitätsbarrieren weiter, als dies selbst in lange bestehenden föderalen Staaten wie den USA, Australien oder der Schweiz der Fall ist. Noch wichtiger erscheint es, dass das europäische Wettbewerbsrecht die Subventionspraxis der Mitgliedstaaten viel wirksamer beschränkt, als dies im Verhältnis zwischen Bundesstaaten und deren Gliedstaaten der Fall ist (Zürn 2000; Wolf 2000). Überdies erzwingt das europäische Recht Wettbewerb auch in weiten Bereichen der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge, die innerhalb der Nationalstaaten von den Regeln des Kartell- und Wettbewerbsrechts ausgenommen waren (Scharpf 1999, Kapitel 2 und 3). Wenn es also Grund zur Sorge geben sollte, so kann es dabei nicht um mangelnde Effektivität der negativen Integration gehen, sondern allenfalls um den eindimensionalen Perfektionismus, mit dem das Ideal vollkommener Wettbewerbsmärkte von der Kommission und dem Gerichtshof verfolgt wird.¹⁸

Mehr oder weniger dasselbe könnte man auch über die Effektivität der Europäischen Zentralbank bei der Sicherung der Preisstabilität in der Europäischen Währungsunion sagen. Auch wenn der Wechselkurs des Euro (dessen Verteidigung nicht zu den expliziten Aufgaben der EZB gehört) gefallen ist, ist sein interner Wert im Vergleich zu früheren Jahrzehnten bemerkenswert stabil geblieben. Sofern die Problemlösungsfähigkeit der europäischen Währungspolitik überhaupt noch bezweifelt wird, gehen die Kritiker (im Gegensatz zur expliziten Festlegung des Vertrages) zumeist davon aus, dass Preisstabilität nicht ihr einziges Erfolgskriterium sein sollte.

Aber wie steht es um die Legitimität der auf europäischer Ebene zentralisierten Kompetenzen? Hier erscheint es zunächst bemerkenswert, dass die Kritik an einem „europäischen Demokratiedefizit“ sich kaum je mit den Politikfeldern befasst, in denen die Kommission und der Gerichtshof die negative Integration ohne die Beteiligung der nationalen Regierungen oder des Europäischen Parlaments vorangetrieben haben. Da diese Politik durch Gerichtsentscheide durchgesetzt wurde, wird sie im Großen und Ganzen mit der Zustimmung oder dem murrenden Respekt¹⁹ akzeptiert, mit dem Gewinner und Verlierer üblicherweise auch auf Entscheidungen nationaler Gerichte reagieren. Die marktschaffende supranationale Politik profitiert also nicht nur von der Dominanz neoliberaler Wettbewerbs- und Freihandelstheorien im akademischen Bereich und in den Medien, sondern auch

18 Das jedenfalls ist die Ansicht der deutschen Bundesländer, die im Vorfeld des Gipfels von Nizza sogar drohten, die Osterweiterung zu blockieren, wenn nicht die Integrität ihrer Infrastrukturfunktionen durch Vertragsänderungen gesichert werde.

19 Dies könnte sich derzeit ändern, weil der Ermessenscharakter extensiver Auslegungen des europäischen Wettbewerbsrechts und dessen Mangel an politischer Legitimation jetzt von (sub)nationalen politischen Akteuren öffentlich kritisiert wird, wenn Interventionen der Kommission mit politisch wichtigen regionalen oder nationalen Industrie-, Infrastruktur- oder Kulturpolitiken kollidieren. In Deutschland finden solche Kollisionen ihren Ausdruck in der doppelten Forderung nach einer Stärkung demokratischer Kontrollen des Kommissionshandelns und nach einer expliziten Beschränkung der EU-Kompetenzen.

von dem üblichen Respekt vor „dem Recht“ und von dem Legitimitätskredit, der juristischen Interpretationen im demokratischen Rechtsstaat der Mitgliedsländer gewährt wird.²⁰

Für die Währungspolitik der Europäischen Zentralbank gilt dies nicht, oder noch nicht, in der gleichen Allgemeinheit. Vor der Währungsunion unterschieden sich die Mitgliedsländer erheblich im Grad der Entpolitisierung ihrer Geld- und Währungspolitik. In Ländern wie Deutschland, in denen die Unabhängigkeit der Zentralbank Tradition hat, bestand die Sorge, dass die EZB weniger unabhängig sein könnte als die Bundesbank, wohingegen in Großbritannien, Schweden, Dänemark oder Frankreich eben der Mangel an politischer Verantwortlichkeit kritisiert wird (Elgie 1998). Oft gewinnt man freilich den Eindruck, dass hinter der Frage der Verantwortlichkeit der Zentralbank eher substanzielle Zweifel an der Währungsunion selbst stehen (Gustavsson 2000). Dies gilt insbesondere für Länder wie Schweden, die das Mittel der Abwertung immer wieder zur Bewältigung von Wirtschafts- und Beschäftigungskrisen eingesetzt hatten. Die gegenwärtigen Mitgliedstaaten freilich hatten schon vor dem Beitritt zur Währungsunion dem Europäischen Währungssystem angehört, wo sie gelernt hatten, mit annähernd festen Wechselkursen und einer Geldpolitik zu leben, die sich um die besonderen Probleme ihrer nationalen Wirtschaft nicht kümmerte. Für sie muss deshalb der Wechsel von einer an der deutschen Wirtschaft orientierten Deutschen Bundesbank zu einer Europäischen Zentralbank, die sich am durchschnittlichen Zustand der Wirtschaften in der Euro-Zone orientiert, eher als Vorteil denn als Gefahr erscheinen.²¹

Im Ergebnis kann also für die meisten der supranational zentralisierten Politikfelder weder die Problemlösungsfähigkeit noch die Legitimität der europäischen

20 Für die hierarchische Durchsetzung der negativen Integration lässt sich ein zusätzlich legitimierendes Argument anführen: Wenn man überhaupt einen gemeinsamen Markt herstellen will, dann müssen die Mitgliedstaaten sich selbst gegen protektionistische Versuchungen schützen – und dann kann man die Definition dessen, was Protektionismus im konkreten Fall bedeutet, nicht dem einzelnen Mitgliedstaat überlassen (und auch nicht dessen Veto im Ministerrat aussetzen). Entsprechendes gilt, *mutatis mutandis*, für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik.

21 Das heißt nicht, dass es hier keine Probleme gäbe. Da die EZB nur auf durchschnittliche Bedingungen reagieren kann, werden die einheitlichen Zinsen entweder zu hoch oder zu niedrig für jeweils einige Mitgliedstaaten sein. So hatte Irland im vergangenen Jahr die höchsten Wachstumsraten und die höchste Inflationsrate in der Euro-Zone – und dementsprechend auch die niedrigsten Euro-Realzinsen. Ob die daraus resultierende Überhitzung durch eine restriktive Finanz- und Lohnpolitik korrigiert werden kann, war zumindest höchst zweifelhaft (Hardimann 2000).

Da die Folgeprobleme einer Diskrepanz zwischen einheitlichen EZB-Zinsen und ungleichen Bedingungen der nationalen Ökonomien durch Reaktionen der nationalen Politik korrigiert werden müssen, könnten die durch den Vertrag von Maastricht und den Stabilitätspakt institutionalisierten Defizit-Kriterien eine effektive Problemlösung erheblich erschweren. Einige Länder haben dies offenbar verstanden und durch den raschen Aufbau von Haushaltsüberschüssen den Spielraum für eine fiskalische Expansion in der Rezession gewonnen.

Politik grundsätzlich bezweifelt werden. Aber im Vergleich zu dem weiten Spektrum politischer Aufgaben, die in hoch entwickelten kapitalistischen Demokratien auf der nationalen Ebene wahrgenommen werden, ist die Reichweite der europäischen Politik, die im supranational-zentralisierten Modus durchgesetzt werden kann, doch eng beschränkt. Sie ermöglicht die Ausweitung des Marktwettbewerbs und die Gewährleistung einer stabilen Währung; aber Kommission, Gerichtshof und Europäische Zentralbank haben nicht generell die Möglichkeit, in autonomer Entscheidung auch jene marktkorrigierenden Politiken zu formulieren und durchzusetzen, die innerhalb des Nationalstaats die marktschaffenden Politiken ergänzen und in ihrer Reichweite begrenzt haben.²² Europäische Politik, welche die negativen Konsequenzen des Regulierungs- und Steuerwettbewerbes korrigieren könnte, ist also auf „politische“ Verfahren im Modus der Politikverflechtung angewiesen, bei denen die Entscheidungen nur unter Beteiligung der Mitgliedsregierungen zustande kommen können.

3.4 Politikverflechtung

Der Entscheidungsmodus der Politikverflechtung kombiniert Aspekte der intergouvernementalen Verhandlungen mit einer starken Beteiligung supranationaler Akteure. Er gilt in den meisten Politikbereichen der „ersten Säule“, die sowohl marktschaffende als auch marktkorrigierende Kompetenzen umfasst. Hier ist die europäische Gesetzgebung generell von Initiativen der Kommission abhängig, die (einstimmig oder durch qualifizierte Mehrheit) vom Ministerrat und, in zunehmendem Maße, vom Europäischen Parlament beschlossen werden müssen. In der Politik wie in der wissenschaftlichen Literatur differieren die Einschätzungen der institutionellen Kapazität und Legitimität dieses Politikmodus sehr erheblich – was die Tatsache widerspiegelt, dass die Entscheidungen hier zugleich von den institutionellen Ressourcen und Strategien *supranationaler* Akteure wie von der Konvergenz der Präferenzen *nationaler Regierungen* abhängen, die beide von Politikfeld zu Politikfeld variieren.

Wenn Mitgliedsregierungen sich in ihrem Widerstand gegen Initiativen der Kommission einig sind oder wenn politisch gewichtige nationale Interessen stark divergieren, werden europäische Lösungen unabhängig vom Engagement der Kommission und des Parlaments blockiert. Dagegen spielen supranationale Akteure eine sehr wichtige Rolle in Konstellationen, wo die Interessen zwar differieren, aber in den Mitgliedstaaten keinen hohen politischen Stellenwert haben, oder – wichtiger in Theorie und Praxis – wo die Regierungen zwar über den Inhalt einer

22 Eine Ausnahme bilden die von Kommission und EuGH verschärften Vertragsbestimmungen gegen die Diskriminierung von Frauen (und Männern!) im Arbeitsverhältnis und von Wanderarbeitern im Sozialrecht der Mitgliedstaaten.

europäischen Regelung streiten, aber dennoch eine gemeinsame Lösung gegenüber dem status quo vorziehen.

Unter solchen Bedingungen – die analytisch der Konstellation eines „Battle of the Sexes“ entsprechen – könnten die eigentlich angestrebten gemeinsamen Lösungen dennoch durch intergouvernementale Auseinandersetzungen blockiert werden. Deshalb erscheint es hier durchaus rational, wenn die Regierungen den Übergang zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit akzeptieren, die Blockaden weniger wahrscheinlich machen. Aus dem gleichen Grund profitiert hier die europäische Handlungsfähigkeit am meisten vom *agenda setting*-Monopol der Kommission, von den erweiternden Mitbestimmungsrechten des Parlaments (Tsebelis 1994), von den guten Diensten der nationalen Repräsentanten in COREPER (Hayes-Renshaw/Wallace 1997; Lewis 2000) und von der Arbeit der „europäisierten“ nationalen Experten in Hunderten von Komitees, die Richtlinien des Rates vorbereiten oder deren Details spezifizieren (Joerges/Neyer 1997; Joerges/Vos 1999).

Freilich verliert damit auch die institutionelle Legitimität der Politikverflechtung ihre „intergouvernementale“ Grundlage. Nach der Logik der ursprünglichen Europäischen Verträge wurde die europäische Gesetzgebung in erster Linie als Ergebnis von Vereinbarungen zwischen demokratisch legitimierten nationalen Regierungen verstanden. Doch diese Legitimationsgrundlage wird untergraben, je mehr die Rolle demokratisch nicht verantwortlicher „supranationaler“ Akteure und Verfahrensweisen in der Literatur betont und von den politischen Akteuren und ihrer jeweiligen Öffentlichkeit wahrgenommen werden. Wenn es zutrifft, dass die Kommission durch strategisch eingesetzte Vertragsverletzungsverfahren nationale Regierungen in politisch wichtigen Fragen zur Änderung ihrer Position zwingen kann (S. Schmidt 1998), dass die nationalen Vertreter im COREPER zusammenwirken, um innenpolitische Widerstände in ihren Ländern auszuschalten (Lewis 2000) und dass die nationalen Experten in der Komitologie Lösungen akzeptieren, die im Widerspruch zur Haltung ihrer Regierungen stehen (Joerges/Neyer 1997) – wenn dies alles zutrifft, dann kann man der formalen Zustimmung der Regierungen im Ministerrat nicht mehr viel Legitimationskraft zuschreiben.

Im Ergebnis haben sich deshalb auch die in der Literatur diskutierten Legitimationsargumente verändert. Betont wird nun die Offenheit europäischer Entscheidungsprozesse gegenüber den Forderungen und dem Fachwissen vielfältiger Interessen, die Flexibilität europäischer „Netzwerke“ der Interessenvermittlung und die „deliberativen Qualitäten der Interaktion in der Komitologie“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Kohler-Koch/Eising 1999; Marks/Hooghe/Blank 1996; Marks/McAdam 1996; Joerges/Vos 1999; Schmalz-Bruns 1999). Ich will die deskriptive Richtigkeit dieser Darstellungen hier nicht in Frage stellen. Als Legitimationsargument taugen sie jedoch nur dann, wenn man auch auf der normativen Seite unterstellt, dass vielfältige Zugangsmöglichkeiten für die betroffenen Gruppen und die sachliche Qualität der Regelungen eine ausreichende Kompensation für die

auf der europäischen Ebene fehlende demokratische Verantwortlichkeit der Regierenden darstellen können.²³ Da freilich die Effektivität der europäischen Politik häufig genug nur durch „Winkelzüge“ und in Verfahren erreicht werden kann, welche für die Öffentlichkeit vollkommen intransparent bleiben (Héritier 1999), gibt es trotz der Bemühungen um mehr „Transparenz“ auch keine Gewähr dafür, dass alle betroffenen Interessen überhaupt erfahren, was sich auf der europäischen Ebene abspielt. Bei Fragen von hoher politischer Bedeutung jedenfalls wird man die überstimmte Minderheit (die in einzelnen Mitgliedstaaten eine Mehrheit sein kann) kaum davon überzeugen können, dass informelle Netzwerke der Interessenvermittlung und anonyme Expertenkomitees als befriedigender Ersatz für die demokratische Verantwortlichkeit von Regierungen akzeptiert werden müssen, deren Mandat sich in allgemeinen Wahlen behaupten muss (Grevén 2000; Weiler 1999).

Angesichts dieser Legitimationsprobleme müsste man eigentlich froh darüber sein, dass die Berichte über die hohe Effektivität der europäischen Politikverflechtung (Pollack 1997; Eichener 1997, 2000) eher übertrieben oder jedenfalls übergeneralisiert erscheinen. Sie treffen zwar für die jeweils untersuchten Fälle zu, aber ihr empirischer Geltungsbereich ist auf Konstellationen vom Typ *Battle-of-the-Sexes* beschränkt, in denen allfälligen Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten ein noch stärkeres gemeinsames Interesse gegenüber steht, oder in denen die europäischen Entscheidungen für die politische Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten nur von geringer Bedeutung sind. Dies gilt beispielsweise für marktschaffende Richtlinien, die nationale Produktvorschriften standardisieren,²⁴ aber auch für einige andere Politikbereiche, in denen das gemeinsame Interesse von Produzenten und Konsumenten europäische Regelungen unterstützt (Scharpf 1999). Wo diese Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt sind, da sind nationale Regierungen auch bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit weiterhin bereit und in der Lage, europäische Entscheidungen im Ministerrat zu blockieren (Golub 1996a, 1996b).

Was die Legitimität angeht, vermindern sich also die Bedenken: Die europäische

23 Ähnliche Legitimitätsbehauptungen wurden von amerikanischen Pluralismustheoretikern geltend gemacht (Truman 1951; Latham 1952), sind aber letztlich aus empirischen und normativen Gründen verworfen worden (Mills 1956; Dahl 1961, 1967; Bachrach/Baratz 1963; Olson 1965; McConnell 1966; Lindblom 1977). In der Zwischenzeit hat die Kommission sich in ihrem „White Paper on European Governance“ (COM 2001 428) explizit auf die Legitimation durch „openness“, „participation“, „accountability“ (im Sinne einer klareren Zuweisung von Funktionen) „effectiveness“, und „coherence“ (im Sinne besserer Koordination) berufen. Ob diese Legitimationsargumente viel Zustimmung finden werden, lässt sich derzeit noch nicht absehen.

24 Auch hier sollte man nicht generalisieren: Sobald europäische Produktstandards politische Bedeutung gewinnen – wie das etwa bei BSE oder für genetisch veränderte Lebensmittel zutrifft –, müssen die nationalen Regierungen die Verantwortung wieder an sich ziehen, da letztlich ja sie (und nicht die Kommission oder die anonymen Experten des Veterinär-Komitees) sich dem politischen Protest im eigenen Land stellen müssen.

Politik kann im Entscheidungsmodus der Politikverflechtung nur in breitem Konsens handeln, der die demokratisch verantwortlichen nationalen Regierungen, das direkt gewählte Europäische Parlament sowie jene (organisierten) Interessen einschließt, die ihrerseits die Kommission oder die nationalen Regierungen oder die Ausschüsse des Europäischen Parlaments beeinflussen können. Wo dieser Konsens erreicht wird, da wird die Legitimität der so beschlossenen Politik nicht ernsthaft in Frage gestellt, auch wenn die Verfahrensweisen nicht dem Standard demokratischer Verantwortlichkeit im Nationalstaat entsprechen. Wo dieser Konsens nicht existiert, bleiben europäische Lösungen blockiert, und die Probleme müssen weiterhin von der nationalen Politik bewältigt werden, deren Legitimität hier nicht in Frage steht.

Aber auch wenn damit Legitimationsprobleme vermieden werden, kann die Problemlösungsfähigkeit dieser Gesamt-Konstellation nicht zufrieden stellen, weil die marktschaffende Politik, auf die Europa sich einigen konnte, die marktkorrigierende Politik der Mitgliedstaaten in jenen Bereichen beeinträchtigt, in denen die Mitgliedstaaten sich nicht einigen können. Zum Teil liegt dies daran, dass der Standortwettbewerb weder der in der Literatur meist unterstellten Konstellation eines *symmetrischen* „Prisoner’s Dilemma“ (wo man eine Verständigung auf gemeinsame Wettbewerbsregeln erwarten könnte) noch einem „Battle of the Sexes“, sondern eher einem *asymmetrischen* „Rambo-Spiel“ entspricht, bei dem die eine Seite auf Kosten der anderen gewinnen kann (Zürn 1992; Scharpf 2000c). So können im Steuerwettbewerb insbesondere kleinere Länder ihre Steuereinnahmen sogar erhöhen, wenn sie die Steuersätze unter das Niveau ihrer Nachbarn senken, während große Länder bei der gleichen Strategie massive Verluste bei den Steuererträgen hinnehmen müssten (Dehejia/Genschel 1999). Ähnliche Asymmetrien können die kompetitive Deregulierung auch in anderen Politikbereichen begünstigen. Wo das der Fall ist, haben die Gewinner kein Interesse an einer Harmonisierung, die ihre Wettbewerbsvorteile abschaffen würde. Aber selbst wenn die Asymmetrie zwischen Gewinnern und Verlierern keine Rolle spielt, kann die Harmonisierung durch ökonomische, institutionelle oder ideologische Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten blockiert werden.

So könnten sich etwa Griechenland, Spanien oder Portugal – ganz abgesehen von den Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa – Umweltschutz auf dem Niveau, das man in Dänemark, Deutschland oder den Niederlanden für unerlässlich hält, überhaupt nicht leisten. Die gleichen Schwierigkeiten würden auftreten, wenn die Union die Standards von Sozialtransfers und öffentlichen sozialen Einrichtungen auf dem Niveau vereinheitlichen wollte, das die skandinavischen Ländern für angemessen halten. Wäre dies die einzige Schwierigkeit, so könnte immerhin eine Einigung auf *relative* Standards möglich sein, welche die Unterschiede im Stand der ökonomischen Entwicklung berücksichtigen. Doch Großbritannien und Schweden, die etwa das gleiche Wohlstandsniveau erreicht haben, könnten sich dennoch nicht auf ein gemeinsames Europäisches Sozialstaatsmodell einigen.

Im vergangenen Jahrhundert haben die Mitgliedstaaten der Union die Abgrenzung zwischen den Funktionen des Sozialstaats und der privaten Vorsorge auf höchst unterschiedliche Weise definiert. Zwar gibt es überall eine Mindest-Unterstützung für Bedürftige; in Skandinavien und auf dem europäischen Kontinent sorgt der Staat jedoch zusätzlich für eine lohnbezogene Sozialversicherung, die den gewohnten Lebensstandard von Familien mit durchschnittlichem Einkommen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und im Alter sicherstellen soll. In Großbritannien und anderen angelsächsischen Ländern dagegen sollen Arbeitnehmer mit durchschnittlichen oder höheren Einkommen diese Risiken durch private Vorsorge absichern. Nur die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten bieten schließlich universelle und qualitativ hochwertige soziale Dienstleistungen an, die Ehefrauen und Mütter von Aufgaben in der Familie entlasten und zugleich Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor geschaffen haben, welche die Erwerbsbeteiligung von Frauen auf ein Rekordniveau gesteigert haben. In den kontinentalen und angelsächsischen Ländern dagegen werden diese Dienstleistungen entweder in der Familie erbracht oder kommerziell angeboten (Scharpf/Schmidt 2000a). Unterschiede von ähnlicher Bedeutung gibt es auch bei der Regelung der Arbeitsverhältnisse und der industriellen Beziehungen in den Mitgliedstaaten der EU (Crouch 1993; Ebbinghaus/Visser 2000).

Diese institutionellen Unterschiede sind nicht nur technischer Natur, sondern haben eine hohe politische Bedeutung. Sie entsprechen dem jeweils herrschenden normativen Verständnis der Aufgaben des Sozialstaates, das mit der historischen Dominanz „liberaler“, „christdemokratischer“ und „sozialdemokratischer“ politischer Parteien und Sozialphilosophien erklärt wird (Esping-Andersen 1990). Von noch größerer praktischer Bedeutung ist es jedoch, dass die Bürger in allen Ländern sich in ihren Lebensentwürfen auf die existierenden Modelle eingerichtet haben und dass deshalb alle Versuche, diese durch andersartige europäische Lösungen zu ersetzen, auf massiven Widerstand treffen müssen. Die Wähler in Skandinavien würden sich dem Abbau ihres umfassenden Sozialstaates ebenso widersetzen, wie die britischen Wähler gegen die Steuern protestieren würden, die zur Finanzierung des skandinavischen Modells notwendig sind. Und beide würden das deutsche Modell gesetzlich regulierter industrieller Beziehungen und der Mitbestimmung ablehnen. Kurz gesagt: Es gibt kein gemeinsames „europäisches Sozialmodell“, an dem die Harmonisierung sich orientieren könnte (Ferrera/Hemerijck/Rhodes 2000).

Die gegenüber ihren jeweiligen Wählern verantwortlichen nationalen Regierungen können sich im Modus der Politikverflechtung also nicht auf gemeinsame europäische Lösungen für die zentralen Aufgaben des Sozialstaates einigen. Dies schließt europäische Mindeststandards für Arbeitnehmerrechte und Sozialvorschriften nicht aus, die entweder im „sozialen Dialog“ zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften oder durch Richtlinien des Rats definiert werden (Leibfried/Pierson 1995; Falkner 1998). Da solche Standards jedoch für Mitgliedsländer mit unter-

schiedlichem Wohlstandsniveau und unterschiedlichen sozialstaatlichen Traditionen akzeptabel sein müssen, kann es nicht überraschen, dass die beschlossenen Regelungen wenig anspruchsvoll waren (Streeck 1995, 1997). Auch wenn sie das Niveau sozialer Absicherung in einigen Ländern anheben können, werden sie die höher entwickelten kontinentalen und skandinavischen Sozialstaaten kaum vom Druck des Regulierungs- und Steuerwettbewerbs entlasten.

4. Weitere Optionen?

Gegenwärtig ist die europäische Sozialpolitik also in der Lage, die Gleichberechtigung ausländischer Arbeitnehmer und von Männern und Frauen im Modus der hierarchischen Steuerung durchzusetzen, und sie kann im Modus der Politikverflechtung Mindeststandards der sozialen Absicherung beschließen, soweit diese nicht die Zahlungsfähigkeit der wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten überfordern oder zentrale Institutionen des Sozialstaats in den Mitgliedstaaten in Frage stellen. An diesem Zustand könnten auch institutionelle Reformen kaum etwas ändern. Angesichts des hohen politischen Stellenwerts sozialstaatlicher Institutionen auf der nationalen Ebene müssten die (für Vertragsänderungen zuständigen) Regierungen sich allen Reformen widersetzen, die eine Harmonisierung durch Mehrheitsentscheidungen im Rat und im Europäischen Parlament versuchen würden.

Das Argument kann genereller formuliert werden: Die Europäische Union ist keine Mehrheitsdemokratie, die sich legitimerweise über politischen Widerstand hinwegsetzen könnte, und sie kann sich in absehbarer Zeit auch nicht zu einer solchen entwickeln (Lord 1998; Scharpf 1999; Greven 2000). Ihre institutionelle Legitimität ermöglicht im Prinzip nur Entscheidungen, die den permissiven Konsens der Wähler in den Mitgliedstaaten nicht nachhaltig verletzen. Dies bedeutet jedoch gleichzeitig, dass auch die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Politik begrenzt bleiben wird. Zwar war und ist sie ausreichend zur Schaffung eines größeren europäischen Marktes und zur Verfolgung anderer Ziele, auf deren Realisierung die Mitgliedstaaten sich einigen können. Aber dies gilt gerade nicht für jene Staatsfunktionen, die in den Mitgliedstaaten bisher – aber eben auf je unterschiedliche Weise – die Macht des Marktes begrenzen und seine Verteilungseffekte korrigieren. Stattdessen hat die europäische Integration gerade diese Funktionen des Nationalstaats einem (im Vergleich zu den generellen Zwängen der „Globalisierung“) verschärften Standortwettbewerb ausgesetzt.

Die Folgen für das Überleben der hoch entwickelten europäischen Sozialstaaten sind Thema öffentlicher Debatten und Gegenstand empirischer Untersuchungen, deren Ergebnisse ich hier nicht referieren kann (Scharpf/Schmidt 2000a, 2000b). Es steht jedoch außer Frage, dass die europäische Wirtschafts- und Währungsunion viele Optionen beseitigt hat, die in früheren Jahrzehnten von der nationalen Politik

zur Stabilisierung der Vollbeschäftigung und der sozialen Absicherung eingesetzt werden konnten. Der Wettbewerb auf den internationalen Produktmärkten und die zunehmende Kapitalmobilität setzen Löhne, Steuern und alle Regulierungen unter Druck, welche die Produktionskosten erhöhen oder die Gewinne nach Steuern vermindern. Regierungen und Gewerkschaften, die diese Zwänge ignorieren, müssen dafür mit geringerem Wachstum und mit Arbeitsplatzverlusten rechnen. Überdies haben die Mitglieder der Währungsunion die Kontrolle über Zinssätze und Wechselkurse verloren; die öffentliche Verschuldung wird durch den Stabilitätspakt und die Reaktion der internationalen Finanzmärkte beschränkt; und schließlich werden Maßnahmen der nationalen Industriepolitik von der europäischen Wettbewerbsaufsicht und Subventionskontrolle streng kontrolliert.

Das heißt nicht, dass der nationalen Politik gar keine Wahl mehr bliebe. Zumindest einige europäische Länder, wie beispielsweise Dänemark aus der Gruppe der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, die Niederlande aus der kontinentalen Gruppe und Portugal im Süden, haben Wege gefunden, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verteidigen oder zu verbessern, ohne ihre beschäftigungspolitischen oder sozialstaatlichen Ziele aufzugeben oder ihre Zuflucht in *beggar-my-neighbour*-Lösungen zu suchen, die – wie die Abwertung der Währung – nur solange funktionieren, wie andere nicht dasselbe tun (Scharpf/Schmidt 2000a; Ferrera/Hemerijck/Rhodes 2000). Aber die Wahlmöglichkeiten haben sich verengt und die Erfolg versprechenden Lösungen sind schwieriger geworden. Nicht alle europäischen Länder sind ökonomisch erfolgreich, und andere bezahlen die Suche nach dem ökonomischen Erfolg mit legitimitätsgefährdenden politischen Konflikten über den Abbau sozialstaatlicher Leistungen und die Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Unter diesen Bedingungen kann man mit gutem Grund fragen, ob die Europäische Union – die zu den Problemen ihrer Mitgliedsländer beigetragen hat, ohne sie durch eigene Lösungen ersetzen zu können – nicht trotzdem eine positive Rolle bei ihrer Bewältigung auf der nationalen Ebene spielen könnte. In einer meiner früheren Arbeiten (Scharpf 1999, Kapitel 5) habe ich zwei solcher Möglichkeiten erörtert: die Definition und Durchsetzung von Regeln gegen den „unlauteren Regulierungs- und Steuerwettbewerb“ durch die Kommission und den Gerichtshof, und ein Konzept, das man als „selektive Harmonisierung“ bezeichnen könnte. In der Zwischenzeit ist der erste Vorschlag etwas realistischer geworden, nachdem der für Wettbewerbspolitik zuständige Kommissar angekündigt hat, dass in Zukunft selektive Steuervergünstigungen nach den gleichen Maßstäben geprüft werden sollen, die für staatliche Subventionen gelten.

Der zweite Vorschlag hätte nur dann eine Chance gehabt, wenn in Nizza die „verstärkte Zusammenarbeit“ in Titel VII des Vertrages über die Europäische Union wesentlich erleichtert worden wäre. Dann wäre es möglich geworden, dass Gruppen einzelner Länder mit ähnlichen sozialstaatlichen Institutionen (etwa die Länder mit staatlichem Gesundheitswesen oder die Länder mit hohen Sozialabgaben), die

deshalb auch vor ähnlichen Problemen stehen, die Institutionen der Europäischen Union und die Dienste der Kommission zur Harmonisierung ihrer je speziellen Reformpolitik nutzen können. Jedoch sind die Vorschläge auch diesmal wieder in die Sackgasse der Diskussion über eine europäische „Avantgarde“ und ein Zweiklassen-Europa geraten. In Anbetracht der jahrzehntelangen Missverständnisse und Befürchtungen, die durch Vorschläge einer „differenzierten Integration“ in einem „Europa mit variabler Geometrie“, einem „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, einem „zweistufigen Europa“, einem „Europa à la carte“, einem „Europa konzentrischer Kreise“ oder einem „Kerneuropa“ (Ehlermann 1984, 1998; Giering 1997; Walker 1998; Búrca/Scott 2000) provoziert wurden, ist es nicht weiter verwunderlich, dass auch in Nizza die äußerst restriktiven Regeln des Amsterdamer Vertrags nur wenig gelockert werden konnten.

Aber auch wenn eine selektive Harmonisierung nicht erreicht werden kann, könnten selektiv koordinierte Reformanstrengungen vielleicht im Rahmen der „offenen Koordination“ unternommen werden, die in Amsterdam im neuen Beschäftigungs-Titel des EG-Vertrages eingeführt und in Lissabon auch auf den Bereich der Sozialpolitik erstreckt wurde. In der hier vorgestellten Systematik könnte man die offene Koordination zwischen dem Modus der Politikverflechtung und dem der wechselseitigen Anpassung einordnen. Sie entspricht der wechselseitigen Anpassung insofern, als die Regelungskompetenzen vollständig auf der nationalen Ebene verbleiben und weiterhin von den nationalen Regierungen gegenüber ihren Wählern verantwortet werden müssen. Das europäische Demokratiedefizit spielt hier also keine Rolle. Gleichzeitig können die nationalen Entscheidungen aber nicht länger je für sich getroffen werden. Indem sie die Förderung zusätzlicher Beschäftigung zu einer „Angelegenheit gemeinsamen Interesses“ erklärten, haben die Regierungen die Verpflichtung akzeptiert, ihre darauf gerichteten Maßnahmen innerhalb des Rates zu koordinieren (Art. 126, II). Zu diesem Zweck verabschiedet der Rat auf Vorschlag der Kommission jährliche Leitlinien. Die Mitgliedsländer legen nationale Aktionspläne vor und berichten über ihre Maßnahmen zur Umsetzung; diese Maßnahmen werden von einem ständigen Ausschuss nationaler Beamter und der Kommission verglichen und bewertet, und der Rat kann auf dieser Grundlage spezielle Empfehlungen an einzelne Staaten richten.

Die Hoffnung ist, dass das rekursive Verfahren der gemeinsamen Problemanalyse und Zielformulierung, der nationalen Selbstverpflichtung und Selbstevaluierung und schließlich der wiederum gemeinsamen Bewertung der Ergebnisse zu Lernprozessen führen wird, welche die Wirksamkeit der nationalen Beschäftigungs- und Sozialpolitik erhöhen (Ferrera/Hemerijck/Rhodes 2000, Kapitel 4; Visser/Hemerijck 2001). Theoretisch ist dies nicht unplausibel (Sabel 1995), wenn man unterstellt, dass die Mitgliedstaaten parallele und miteinander vereinbare Interessen verfolgen, dass sie im Prinzip vor den gleichen Problemen stehen und dass deshalb die Erfolge eines Landes auch in anderen Ländern Beachtung finden und womöglich nachgeahmt werden sollten. Nach dem oben Gesagten kann man freilich

bezweifeln, dass diese Unterstellung den heterogenen ökonomischen und institutionellen Bedingungen und den unterschiedlichen normativen Orientierungen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten gerecht wird.²⁵ Die Bemühung um europaweite Standards müsste also durch die Einsicht gebremst werden, dass die Mitgliedstaaten sich legitimerweise nicht nur in den Instrumenten, sondern auch in den angestrebten Zielen ihrer Politik und in den zu bewältigenden Problemen voneinander unterscheiden. Wenn das erkannt wird, könnten die Lerneffekte und Koordinationsgewinne umso größer sein, je mehr die Kooperation auf Länder mit vergleichbaren Problemen, Institutionen und politischen Traditionen konzentriert wird.

Gegenwärtig kann man noch nicht wissen, ob diese Anstrengungen nur auf der Ebene symbolischer Politik und der Öffentlichkeitsarbeit verbleiben oder ob sie reale Wirkung auf die nationale Politik haben werden.²⁶ Dennoch erscheint die „offene Koordination“ als eine potenziell wertvolle Ergänzung der Modalitäten europäischer Politik. Sie ist flexibler als die Politikverflechtung und die intergouvernementalen Verhandlungen. Im Vergleich zur bloßen wechselseitigen Anpassung könnte sie nützliche Hemmungen gegen einen unbeabsichtigten Unterbietungswettbewerb aufbauen. Wenn sie von den Regierungen ernst genommen wird, könnte die offene Koordinierung sich zu einer wichtigen Reaktion auf die Anpassungszwänge entwickeln, denen die europäischen Wohlfahrtsstaaten durch die ökonomische Integration ausgesetzt wurden und weiterhin ausgesetzt sind.

25 Immerhin sind die von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat für 1998 und die folgenden Jahre beschlossenen Leitlinien so vorsichtig formuliert worden, dass alle potenziellen Konflikte mit den unterschiedlichen Politikmustern und institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten vermieden wurden. Sie konzentrieren sich stattdessen auf institutionsneutrale Ziele wie „Verbesserung der Beschäftigungschancen“, „Entwicklung des Unternehmergeistes“, „Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer“ sowie „Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt“ (Europäischer Rat 21.11.97). In Lissabon wurden die Beschäftigungsziele um die Einbeziehung des „lebenslangen Lernens“ und den „Ausbau der Beschäftigung im Dienstleistungsbereich“ ergänzt, und die offene Koordinierung wurde um die Ziele der „Modernisierung der Sozialsicherung“ und der „Förderung sozialer Integration“ erweitert.

26 Da auf europäischer Ebene keine bindenden Beschlüsse gefasst werden, könnten sich die Akteure, die tatsächlich für nationale Entscheidungen verantwortlich sind, den Koordinationsbemühungen entziehen. In diesem Fall würden die „nationalen Aktionspläne“ lediglich berichten, was ohnehin geschieht, und der Lerneffekt der Beratungen auf der europäischen Ebene würde nur der persönlichen Weiterbildung von Beamten der internationalen Abteilungen dienen, denen es zu Hause an Durchsetzungsvermögen mangelt.

Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1998: *Democracy in Europe. Legitimizing Politics in a Non-State Polity*, New York: Berghahn Books.
- Armstrong, Kenneth A. and Simon J. Bulmer, 1998: *The Governance of the Single European Market*, Manchester: Manchester University Press.
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz, 1963: *Decisions and Nondecisions. An Analytical Framework*, in: *American Political Science Review* 57, S. 632-642.
- Bickel, Alexander M., 1962: *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*, Indianapolis: Bobbs Merrill.
- Branch, Ann P. and Jakob C. Øhrgaard, 1999: *Trapped in the Supranational-Intergovernmental Dichotomy. A Response to Stone Sweet and Sandholtz*, in: *Journal of European Public Policy* 6, S. 123-143.
- Búrca, Gráinne de and Joanne Scott (Hrsg.), 2000: *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Oxford: Hart Publishing.
- Burley, Anne-Marie and Walter Mattli, 1993: *Europe Before the Court. A Political Theory of Legal Integration*, in: *International Organization* 47, S. 41-76.
- Crouch, Colin, 1993: *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon.
- Dahl, Robert A., 1961: *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A., 1967: *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago: Rand McNally.
- Dehejia, Vivek H. and Philipp Genschel, 1999: *Tax Competition in the European Union*, in: *Politics and Society* 27, S. 403-430.
- Ebbinghaus, Bernhard and Jelle Visser, 2000: *Trade Unions in Western Europe since 1945*, London: Macmillan Reference.
- Ehlermann, Claus-Dieter, 1984: *How Flexible Is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of „Two Speeds“*, in: *Michigan Law Review* 82, S. 1274-1293.
- Ehlermann, Claus-Dieter, 1998: *Differentiation, Flexibility, Closer Co-Operation. The New Provisions of the Amsterdam Treaty*, in: *European Law Journal* 4, S. 246-270.
- Eichener, Volker, 1997: *Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection*, in: *Journal of European Public Policy* 4, S. 591-608.
- Eichener, Volker, 2000: *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Elgie, Robert, 1998: *Democratic Accountability and Central Bank Independence. Historical and Contemporary, National and European Perspectives*, in: *West European Politics* 21(3), S. 53-76.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Etzioni, Amitai, 1965: *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Falkner, Gerda, 1998: *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*, London: Routledge.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck and Martin Rhodes, 2000: *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras: Celta Editora.
- Garrett, Geoffrey, 1992: *International Cooperation and Institutional Choice. The European Community's Internal Market*, in: *International Organization* 46, S. 533-560.
- Garrett, Geoffrey, 1995: *The Politics of Legal Integration in the European Union*, in: *International Organization* 49, S. 171-181.

- Genschel, Philipp, 1997: How Fragmentation Can Improve Co-ordination. Setting Standards in International Telecommunications, in: *Organization Studies* 18, S. 603-622.
- Giering, Klaus, 1997: Vielfalt in Einheit – die Flexibilisierung der europäischen Integration, in: Europa Institut Zürich (Hrsg.), *Die Europäische Union – Wesen, Struktur, Dynamik*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, S. 191-210.
- Golub, Jonathan, 1996a: Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy, in: *Political Studies* 44, S. 686-703.
- Golub, Jonathan, 1996b: State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive, in: *Journal of Common Market Studies* 34, S. 313-339.
- Grande, Edgar, 2000: Post-National Democracy in Europe, in: Michael Th. Greven and Louis W. Pauly (Hrsg.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham: Rowman and Littlefield, S. 115-138.
- Greven, Michael Th., 2000: Can the European Union Finally Become a Democracy?, in: Michael Th. Greven and Louis W. Pauly (Hrsg.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham: Rowman and Littlefield, S. 35-61.
- Gustavsson, Sverker, 2000: What Makes a European Monetary Union Without a Parallel Fiscal Union Politically Sustainable? Ms. Department of Political Science, Uppsala University.
- Haan, Jacob de and Sylvester C.W. Eijffinger, 2000: The Democratic Accountability of the European Central Bank: A Comment on Two Fairy-Tales, in: *Journal of Common Market Studies* 38, S. 393-408.
- Hardiman, Niamh, 2000: From Conflict to Coordination: Economic Governance and Political Innovation in Ireland. Ms. Politics Department, University College Dublin.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace, 1997: *The Council of Ministers*, London: Macmillan.
- Héritier, Adrienne, 1999: *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus* 95, S. 892-908.
- Hoffmann, Stanley, 1982: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, in: *Journal of Common Market Studies* 21, S. 21-37.
- Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), 1996: *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich.
- Joerges, Christian and Jürgen Neyer, 1997: Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector, in: *Journal of European Public Policy* 4, S. 609-625.
- Joerges, Christian and Ellen Vos (Hrsg.), 1999: *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford: Hart.
- Kampeter, Werner, 2000: *Lessons of European Integration*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Kohler-Koch, Beate and Rainer Eising (Hrsg.), 1999: *The Transformation of Governance in the European Union*, London: Routledge.
- Ladeur, Karlheinz, 1992: Die Autonomie der Bundesbank – ein Beispiel für die institutionelle Verarbeitung von Ungewißheitsbedingungen, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 4, S. 486-508.
- LaPalombara, Joseph, 1964: *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Latham, Earl, 1952: *The Group Basis of Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- Leibfried, Stephan and Paul Pierson (Hrsg.), 1995: *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC: Brookings.

- Lewis, Jeffrey, 2000: The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure, in: *Journal of European Public Policy* 7, S. 261-289.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, Charles E., 1977: *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books.
- Lister, Frederick K., 1996: *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, London: Greenwood Press.
- Lord, Christopher, 1998: *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Majone, Giandomenico, 1989: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press.
- Majone, Giandomenico (Hrsg.), 1996: *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Marks, Gary and Doug McAdam, 1996: Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union, in: Gary Marks et al., *Governance in the European Union*, London: Sage, S. 95-120.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, in: *Journal of Common Market Studies* 27, S. 63-84.
- Mazey, Sonja and Jeremy Richardson (Hrsg.), 1993: *Lobbying in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- McConnell, Grant, 1966: *Private Power and American Democracy*, New York: Knopf.
- Mills, C. Wright, 1965: *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31, S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Nicolaidis, Kalypso and Robert Howse (Hrsg.) (forthcoming): *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Painter, Martin, 1998: *Collaborative Federalism. Economic Reform in Australia in the 1990s*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollack, Mark A., 1997: Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making, in: *Journal of European Public Policy* 4, S. 572-590.
- Pollack, Mark A., 2000: The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht, in: *Journal of Common Market Studies* 38, S. 519-538.
- Rapoport, Anatol and Melvin J. Guyer, 1966: A Taxonomy of 2 x 2 Games, in: *General Systems* 11, S. 203-214.
- Rapoport, Anatol, Melvin J. Guyer and David G. Gordon, 1976: *The 2x2 Game*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Riker, William H., 1964: *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston: Little Brown.
- Sabel, Charles F., 1995: Learning by Monitoring. The Institutions of Economic Development, in: Neil Smelser and Richard Swedberg (Hrsg.), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton: Princeton University Press, S. 137-165.
- Sandholtz, Wayne and Alec Stone Sweet (Hrsg.), 1998: *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz, Wayne, 1999: European Integration and Supranational Governance Revisited: Rejoinder to Branch and Ørregaard, in: *Journal of European Public Policy* 6, S. 144-154.

- Sbragia, Alberta M., 1992: Introduction, in: Alberta M. Sbragia (Hrsg.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*, Washington, DC: The Brookings Institution, S. 1-22.
- Sbragia, Alberta M., 1993: *The European Community: A Balancing Act*, in: *Publius* 23 (Summer 1993), S. 23-38.
- Scharpf, Fritz W., 1988: *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, in: *Public Administration* 66, S. 239-278.
- Scharpf, Fritz W., 1991: *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1997: Introduction: *The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance*, in: *Journal of European Public Policy* 4, S. 520-538.
- Scharpf, Fritz W., 1998: *Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik*, in: *Jahrbuch für neue politische Ökonomie* 17, S. 41-66.
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 2000a: *Institutions in Comparative Policy Research*, in: *Comparative Political Studies* 33, S. 762-790.
- Scharpf, Fritz W., 2000b: *Interdependence and Democratic Legitimation*, in: Susan J. Pharr and Robert D. Putnam (Hrsg.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press, S. 101-120.
- Scharpf, Fritz W., 2000c: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, UTB für Wissenschaft, Opladen: Leske + Budrich.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt (Hrsg.), 2000a: *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), 2000b: *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 2: Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1999: *Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6, S. 185-244.
- Schmidt, Manfred G., 2000: *Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union*, in: Edgar Grande und Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*.
- Schmidt, Susanne K., 1998: *Commission Activism. Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law*, in: *Journal of European Public Policy* 5, S. 169-184.
- Schmidt, Vivien A., 1999: *European Federalism and Its Encroachments on National Institutions*, in: *Publius* 29, S. 19-44.
- Schmitter, Philippe, 1996: *Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts*, in: Gary Marks, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter and Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, London: Sage, S. 121-150.
- Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehbruch (Hrsg.), 1979: *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage.
- Sinn, Hans-Werner, 1994: *How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition*, in: *Scottish Journal of Political Economy* 41, S. 85-107.
- Sinn, Stefan, 1993: *The Taming of Leviathan. Competition Among Governments*, in: *Constitutional Political Economy* 3, S. 177-221.
- Skocpol, Theda, 1987: *A Society without a 'State'? Political Organization, Social Conflict, and Welfare Provision in the United States*, in: *Journal of Public Policy* 7, S. 349-371.

- Streeck, Wolfgang, 1995: From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: Stephan Leibfried and Paul Pierson (Hrsg.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC: Brookings, S. 389-431.
- Streeck, Wolfgang, 1997: Industrial Citizenship under Regime Competition: The Case of the European Works Council, in: *Journal of European Public Policy* 4, S. 643-664.
- Truman, David B., 1951: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, in: *American Political Science Review* 88, S. 128-142.
- Vanberg, Viktor and Wolfgang Kerber, 1994: Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: *Constitutional Political Economy* 5, S. 193-220.
- Verdun, Amy, 1996: An „Asymmetrical“ Economic and Monetary Union in the EU. Perceptions of Monetary Authorities and Social Partners, in: *Journal of European Integration* 20, S. 59-81.
- Verdun, Amy, 2000: *European Responses to Globalization and Financial Market Integration. Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*, Houndmills: Macmillan.
- Visser, Jelle and Anton C. Hemerijck, 2001: *Learning Ahead of Failure: A Research Agenda*. Ms. Universität Amsterdam.
- Walker, Neil, 1998: Sovereignty and Differentiated Integration in the European Union, in: *European Law Journal* 4, S. 355-388.
- Wallace, William, 1982: Europe as a Confederation: The Community and the Nation State, in: *Journal of Common Market Studies* 21, S. 57-68.
- Weiler, Joseph H.H., 1982: The Community System: The Dual Character of Supranationalism, in: *Yearbook of European Law* 1, S. 257-306.
- Weiler, Joseph H.H., 1999: Epilogue: „Comitology“ as Revolution – Infranationalism, Constitutionalism and Democracy, in: Christian Joerges and Ellen Vos (Hrsg.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Oxford: Hart, S. 339-350.
- Wessels, Wolfgang, 1990: Administrative Interaction, in: William Wallace (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, S. 229-241.
- Wessels, Wolfgang, 1997: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: *Journal of Common Market Studies* 35, S. 267-299.
- Wolf, Dieter, 2000: Regelungsbefolgung auf verschiedenen politischen Ebenen. Wird nationales Recht wirklich besser befolgt als internationales Recht?, in: Jan W. van Deth und Thomas König (Hrsg.), *Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt*, Frankfurt a.M.: Campus, S. 281-305.
- Ziltener, Patrick, 2001: *Wirtschaftliche Effekte der europäischen Integration – Theoriebildung und empirische Forschung*. Ms. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Zürn, Michael, 1992: *Interessen und Strukturen. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen: Leske + Budrich.
- Zürn, Michael, 2000: *Introduction – Law and Compliance at Different Levels*. Ms. Center for European Law and Policy, Universität Bremen.