

*Fritz W. Scharpf*

## Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Der Prozeß der europäischen Integration ist von einer fundamentalen Asymmetrie geprägt, die der amerikanische Rechtswissenschaftler Joseph Weiler (1981) als Dualismus von supranationalem europäischem Recht und intergouvernementaler europäischer Politik charakterisiert hat. Diese Beschreibung ist zutreffend, und Weiler hat wohl auch recht, wenn er den Politikwissenschaftlern vorwirft, daß sie sich viel zu lange auf die Analyse intergouvernementaler Verhandlungen in der Europäischen Gemeinschaft beschränkt und die richterrechtliche Durchsetzung einer dem nationalen Recht übergeordneten und unmittelbar geltenden europäischen Rechtsordnung nicht zur Kenntnis oder jedenfalls nicht ernst genug genommen hätten (Weiler 1994). Das Versäumnis ist vor allem deshalb gravierend, weil uns dadurch auch die politisch höchst bedeutsame Parallelität zwischen dem Weilerschen Dualismus und dem für Politologen geläufigeren Gegensatz zwischen „negativer“ und „positiver Integration“ (Taylor 1983) nicht deutlich werden konnte. Gemeint ist damit die Unterscheidung zwischen der zur Herstellung des freien Binnenmarktes notwendigen Beseitigung nationaler Handelshindernisse und Wettbewerbsbeschränkungen und einer positiv gestaltenden Politik der Europäischen Gemeinschaft.

Von der Supranationalität des Europarechts profitiert vor allem die negative Integration, deren Grundregeln schon in den Römischen Verträgen niedergelegt wurden, und die auf dieser Basis durch Einzelentscheidungen der Europäischen Kommission und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs<sup>2</sup> ohne politisches Aufsehen und jedenfalls ohne politischen Widerstand vorangetrieben werden konnte. Maßnahmen der positiven Integration waren und sind dagegen in der Regel auf die Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat angewiesen und damit allen Hemmnissen der intergouvernementalen europäischen Politik unterworfen. Dieser grundlegende institutionelle Unterschied reicht aus, um die häufig beklagte Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration in der EG-Politik (Kapteyn 1991; Merkel 1993) zu erklären.

Die negative Integration ist auf Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit gerichtet. Sie beschränkt also die Handlungsmöglichkeiten der nationalstaatli-

chen Politik, die bei der Verfolgung eigener Zwecke nicht länger Mittel einsetzen kann, welche den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten behindern oder den Wettbewerb im gemeinsamen Markt verfälschen könnten. Dieser Verlust an nationaler Handlungsfähigkeit kann wegen der hohen Konsenserfordernisse im Ministerrat nicht vollständig durch eine europäische Politik der positiven Integration kompensiert werden. Im Ergebnis verschiebt sich dadurch die Balance zwischen kapitalistischer Ökonomie und demokratisch legitimer Politik, die sich in den Nachkriegsjahrzehnten in den westeuropäischen Sozialstaaten herausgebildet hatte.

## II. Die politische Ökonomie der negativen Integration

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die westeuropäischen Industrieländer die Chance, auf nationaler Ebene jeweils eigene – schwedische, österreichische, britische oder bundesdeutsche – Modelle der „mixed economy“ zu gestalten, die auf unterschiedliche Weise die Effizienz der kapitalistischen Ökonomie förderten, in Dienst nahmen und zugleich im Interesse sozialer, kultureller oder ökologischer Ziele begrenzten (Scharpf 1987; Merkel 1993). Diese marktkorrigierende und marktbegrenzende Politik war freilich nur insoweit mit kapitalistischen Akkumulationsbedingungen vereinbar, wie die Nationalstaaten (und die nationalen Gewerkschaften) in den ersten Nachkriegsjahrzehnten<sup>3</sup> in der Lage waren, die miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen jeweils gleichen Bedingungen zu unterwerfen – so daß diese die höheren Kosten ohne Gefährdung der Kapitalrendite an die Verbraucher weitergeben konnten. Im Prinzip impliziert dies die Diskriminierung gebietsfremder Anbieter, die nicht den gleichen Bedingungen unterworfen werden können. Wo diese Möglichkeit faktisch oder rechtlich ausgeschlossen wird, da schwindet auch die staatliche und gewerkschaftliche Gestaltungsfreiheit, und es kommt zu einem Wettbewerb der Produktions- und Investitionsstandorte, der alle Länder an Regelungen hindert, welche die Produktionskosten der Unternehmen überdurchschnittlich erhöhen oder die Rendite von Kapitalanlagen reduzieren könnten.

Das paradigmatische Beispiel dafür ist die Unfähigkeit der „progressiven“ amerikanischen Einzelstaaten, im ersten Drittel dieses Jahrhunderts ein Verbot der Kinderarbeit durchzusetzen. Durch die „Negative-commerce-clause“-Rechtsprechung des Supreme Court daran gehindert, die Einfuhr von mit Kinderarbeit produzierten Waren zu beschränken (Ehmke 1961), sahen sie sich wegen des Standortwettbewerbs im integrierten nationalen Markt alleamt außerstande, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Unternehmen durch

ein auf diese beschränktes Verbot der Kinderarbeit zu gefährden (Graebner 1977). Ebenso setzen aber auch die transnationale Integration der Märkte und insbesondere die Vollendung des europäischen Binnenmarktes der bisher im nationalen Rahmen möglichen und deshalb unterschiedlichen sozialpolitischen oder umweltpolitischen „Zivilisierung“ des Kapitalismus Grenzen und begünstigen stattdessen die Konvergenz auf ein polit-ökonomisches Einheitsmodell, welches – wenn sonst nichts geschieht – im Vergleich zur Praxis der Nachkriegsjahrzehnte in allen Ländern auf eine generelle Verminderung des Anspruchsniveaus staatlicher Regulierung und gewerkschaftlicher Tarifpolitik hinauslaufen müßte.

Was stattdessen geschehen könnte, zeigt wiederum das amerikanische Beispiel. Dort konnte das Verbot der Kinderarbeit nach der „Verfassungsrevolution“ von 1937 schließlich durch die Politik auf Bundesebene durchgesetzt werden, und auch in Europa hoffen zumindest Gewerkschaften und Umweltverbände und die ihnen nahestehenden Parteien, daß der mit der negativen Integration einhergehende Verlust nationaler Gestaltungs- und Problemlösungsfähigkeit durch eine Politik der positiven Integration auf europäischer Ebene kompensiert werden könnte. Diesen europäischen Hoffnungen steht jedoch die Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration entgegen.

Die Notwendigkeit einer negativen Integration wird von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt. Sie folgt aus der Grundentscheidung der vertragschließenden Regierungen und der die Verträge ratifizierenden nationalen Parlamente für einen „Gemeinsamen Markt“, die ihren rechtlichen Ausdruck in den Bestimmungen des primären Vertragsrechts zur Beseitigung tarifärer und nicht tarifärer Handelsschranken und zum unverfälschten Wettbewerb gefunden hat. Nicht ohne weiteres vorhersehbar war allenfalls die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur unmittelbaren Geltung des Europarechts auch im Verhältnis zwischen den Nationalstaaten und betroffenen Bürgern, und zu seinem Vorrang vor den nationalen Gesetzen und Verfassungen. Die Frage, weshalb die nationalen Regierungen dies ohne effektiven Widerstand hinnahmen, ist zu einem interessanten Testfall für konkurrierende Ansätze der Integrationstheorie geworden.<sup>4</sup> Sie interessiert hier jedoch weniger als die Konsequenz, daß damit Kommission und Gerichtshof die Möglichkeit erhielten, ohne Befassung des Rats<sup>5</sup> die Reichweite der negativen Integration durch extensive Interpretation kontinuierlich auszudehnen, während zur gleichen Zeit Maßnahmen der positiven Integration nach dem Luxemburger Komproiß durch das Veto jeder einzelnen Regierung blockiert werden konnten.

Die politisch-ökonomische Bedeutung dieses institutionellen Unterschieds wird deutlich durch den Vergleich mit der Lage unter nationalen Verfassungen. Selbst in der Bundesrepublik, wo die neoliberale Theorie den größten Einfluß auf die Verfassungsdiskussion gewonnen hat, wurde das Konzept

einer „sozialen Marktwirtschaft“ nicht als bloße Wettbewerbsordnung, sondern als Verbindung des „Prinzips der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs“ definiert (Müller-Armack 1956, 243). Überdies hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung gegen das Postulat einer neoliberalen „Wirtschaftsverfassung“ die Position der „wirtschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes“ verteidigt. Die Wirtschaftsfreiheit ist hier also nur im Rahmen der allgemeinen Gewährleistung der Grundrechte gegen Interventionen geschützt, und die Ziele der Wettbewerbspolitik haben keinen höheren Rang als alle anderen legitimen Zwecke des Gesetzgebers. Marktschaffende und marktkorrigierende Maßnahmen sind hier also grundsätzlich von gleicher Legitimität und haben – wie Kartellgesetzgebung und die kartellrechtliche Praxis zur Genüge belegen – mit den gleichen Schwierigkeiten der Mehrheitsbildung und politischen Durchsetzung zu kämpfen. Erst recht gilt dies für die anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in denen das Verfassungsrecht die Wahlfreiheit der demokratischen Politik generell weniger einschränkt als in der Bundesrepublik.

Aus dem Text der Römischen Verträge und ihrer Entstehungsgeschichte geht nicht hervor, daß die Gemeinschaft diese „Waffengleichheit“ zwischen Wirtschaftsfreiheit und marktkorrigierender Intervention aufheben sollte (VerLoren van Themaat 1987; Joerges 1991: 1994; v.d. Groeben 1992). Mit der richterrechtlich durchgesetzten Suprematie des Europarechts haben jedoch die Rechte der einzelnen auf Teilnahme am grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr und die diesen Rechten korrespondierenden Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Souveränitäten tatsächlich Verfassungsrang gewonnen (Mestmäcker 1994, 270), während die in den nationalen Verfassungen damit konkurrierenden wirtschafts- und sozialpolitischen Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten auf der europäischen Ebene durch hohe Konsensfordernisse behindert werden.<sup>6</sup> Die institutionellen Bedingungen der europäischen Politik haben also in der Tat Konsequenzen hervorgebracht, die weitgehend den Idealen einer neoliberalen Wirtschaftsverfassung entsprechen – auch wenn deren Vertreter dieses Ergebnis zunächst eher einer „List der Idee“ denn einer legitimierten verfassungspolitischen Entscheidung zugeschrieben haben (Müller-Armack 1964, 405).

Im Ergebnis jedenfalls garantiert die negative Integration in der Europäischen Gemeinschaft die Freiheit der Märkte und den unverfälschten Wettbewerb, während die nationale Politik rechtlich und die europäische Politik faktisch kaum die Möglichkeit haben, die „Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen“ (Behrens 1994) durch an anderen politischen Zwecken orientierte Interventionen zu stören. Ein gutes Beispiel dafür ist die Verkehrspolitik, die zwar – neben der Agrarpolitik – schon in den Römischen Verträgen zum positiven Aufgabenbestand der Gemeinschaft geschlagen worden war, wo aber bisher in erster Linie Maßnahmen der negativen Integration – beispielweise die Kla-

ge der Kommission gegen die deutsche Straßenbenutzungsgebühr für den Lkw-Verkehr – Erfolg hatten, während europaweite Regelungen zum Schutz der Umwelt und der Verkehrssicherheit immer wieder an Interessenkonflikten im Ministerrat scheiterten oder nur als Kompromiß auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beschlossen werden konnten (Apel 1994, 97–99).

### III. Grenzen der positiven Integration

Während die negative Integration gewissermaßen hinter dem Rücken der Politik von Kommission und Gerichtshof vorangetrieben werden kann, bedürfen Maßnahmen der positiven Integration der expliziten politischen Legitimation. Diese konnte während der Geltung des Luxemburger Kompromisses aus der notwendigen Zustimmung aller nationalen Regierungen im Ministerrat abgeleitet werden. Der Preis der Einstimmigkeit war die extreme Schwerfälligkeit und leichte Blockierbarkeit der Entscheidungsverfahren. Das sollte durch die Einheitliche Europäische Akte geändert werden, die 1986 nicht nur eine Radikalisierung der negativen Integration, sondern auch erweiterte EG-Zuständigkeiten und für die zur Vollendung des Binnenmarktes notwendigen Entscheidungen (aber auch nur für diese) die Rückkehr zur qualifizierten Mehrheitsabstimmung brachte. In der Tat sind seitdem, weil nun nicht mehr um die letzte Stimme gefeilscht werden muß, die Entscheidungsverfahren beschleunigt worden (Dehousse/ Weiler 1990). Allerdings sind die Stimmenverhältnisse im Rat so austariert, daß zwar einzelne Länder, nicht aber Ländergruppen mit einheitlichen Interessen überstimmt werden können. Für die nicht zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlichen Beschlüsse gilt ohnehin weiter das Einstimmigkeitsprinzip. Der Konsensbedarf bleibt für Maßnahmen der positiven Integration also auch weiterhin sehr hoch.

Trotzdem hat die Gemeinschaft – und zwar nicht erst seit der Verabschiedung der Einheitlichen Akte (Rehbinder/ Stewart 1984) – im Bereich des Gesundheits- und Arbeitsschutzes, Umweltschutzes und Verbraucherschutzes eine rege Regulierungstätigkeit entwickelt (Joerges 1991; Majone 1993), und dabei offenbar durchaus ein hohes Schutzniveau erreicht (Eichener 1993; Voelzkow 1993; Héritier et al. 1994). Wie läßt sich das mit den hier behaupteten Hindernissen der positiven Integration vereinbaren?

Zur Erklärung bedarf es eines Rückgriffs auf die zugrundeliegenden Interessenkonstellationen zwischen den im Ministerrat vertretenen Regierungen.<sup>7</sup> Die Existenz multipler institutioneller Vetopositionen reduziert generell die Handlungsfähigkeit der Politik (Tsebelis 1994). Ob daraus aber Blockaden entstehen, ist selbstverständlich abhängig von der faktischen Konstellation der Ziele und Interessen der Beteiligten. Wo diese harmonieren („pure coor-



dination games“) oder wenigstens teilweise übereinstimmen („mixed-motive games“), da sind auch in Verhandlungssystemen mit hohem Konsensbedarf einhellige Entscheidungen möglich; nur wo die Interessen konfliktieren, sind Entscheidungsblockaden wahrscheinlich, sofern es nicht gelingt, durch Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte die Verluste der potentiellen Verlierer auszugleichen (Scharpf 1992a). Wenn also die positive Integration in Europa an unübersteigbare Grenzen stößt, dann müßten sich diese aus der Existenz fundamentaler Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten begründen lassen, die im gegebenen institutionellen Rahmen der Union nicht durch Mehrheitsentscheidung geregelt werden können.

Solche Konflikte gibt es in der Tat, aber sie sind auch innerhalb des Bereichs, der institutionell wie analytisch der positiven Integration zuzurechnen ist, keineswegs überall gleich virulent. Um dies zu zeigen, konzentriere ich mich im folgenden auf die regulative Politik der Gemeinschaft (vernachlässige also sowohl die politische Zusammenarbeit als auch die gemeinsame Agrarpolitik und die regionalpolitischen und technologiepolitischen Förderprogramme). Hier kann man, wenn man von allfälligen ideologischen Differenzen in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik absieht, im allgemeinen davon ausgehen, daß die nationalen Regierungen sich bei Abstimmungen im Ministerrat vor allem an drei Kriterien orientieren – an der Übereinstimmung mit den jeweiligen Routinen ihrer Verwaltungen, an den Absatz- und Beschäftigungsinteressen ihrer Wirtschaft und – wo diese politisch aktiviert werden – an den Erwartungen und Befürchtungen ihrer Wähler. Die außerordentliche Bedeutung des administrativen Kriteriums ist durch die Untersuchungen von Adrienne Héritier und ihren Mitarbeitern identifiziert worden (Héritier et al. 1994). Es erklärt Konflikte auch zwischen Ländern, denen man im Hinblick auf die beiden anderen Kriterien durchaus gleichgerichtete Interessen zuschreiben könnte. Bei der nachfolgenden Analyse werde ich jedoch auf die administrativen Interessen nicht weiter eingehen und mich auf die ökonomischen (und gegebenenfalls politischen) Kriterien konzentrieren.<sup>8</sup>

Hier läßt sich die Grenze zwischen konsensfähigen und konflikthaften Konstellationen näherungsweise bezeichnen durch die Unterscheidung zwischen der Harmonisierung produkt- oder mobilitätsbezogener Regelungen auf der einen und der Harmonisierung produktions- oder standortbezogener Regelungen auf der anderen Seite.<sup>9</sup> Im ersten Falle dominiert das gemeinsame ökonomische Interesse an europaweit einheitlichen Standards über die divergierenden Interessen. Anders verhält es sich bei Regelungen des anlagen- oder produktionsbezogenen Umweltschutzes und Arbeitsschutzes (Héritier 1993)<sup>10</sup> und vor allem bei sozialpolitischen Regelungen (Leibfried / Pierson 1992; Lange 1992), welche sich nicht unmittelbar auf die Eigenschaften der europaweit zu vermarktenden Produkte beziehen, aber die Produktionskosten der Unternehmen erhöhen würden. Gerade diese Art von „marktkorrigierenden“

Regelungen, so hatte ich eingangs argumentiert, stößt auf nationalstaatlicher Ebene wegen des zunehmenden Standortwettbewerbs im integrierten Binnenmarkt auf immer größere faktische Hindernisse, und deshalb haben sich gerade hier große Hoffnungen auf eine europäische Politik der positiven Integration gerichtet. Aber eben hier stehen die divergierenden Interessen typischerweise so sehr im Vordergrund, daß gemeinsame Standards entweder blockiert werden, oder nur durch teure Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte konsensfähig gemacht werden können. Der letztlich ausschlaggebende – und vorderhand nicht ausräumbare – Grund für die Konflikthaftigkeit von produktions- oder standortbezogenen Regelungen liegt in den extremen Unterschieden im ökonomischen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten.<sup>11</sup>

Die Gemeinschaft umfaßt nach der Süderweiterung Länder, die zu den ökonomisch leistungsfähigsten der Weltwirtschaft gehören, und andere, deren Wirtschaft kaum das Niveau von Schwellenländern überschritten hat. Dieser Gegensatz findet seinen Ausdruck in hohen Unterschieden der (durchschnittlichen)<sup>12</sup> Faktorproduktivität. Wenn also die ökonomisch weniger entwickelten Länder im europäischen Binnenmarkt trotzdem wettbewerbsfähig sein wollen, dann müssen auch die Faktorkosten der dort produzierenden Unternehmen – also insbesondere die Lohn- und Lohnnebenkosten und die Umweltkosten – entsprechend geringer sein. Deshalb liegen die industriellen Arbeitskosten in Portugal oder Griechenland auch nur bei einem Sechstel bzw. einem Viertel der deutschen<sup>13</sup> und ähnliche Unterschiede gibt es in den Sozialleistungssystemen (Sieber 1993; Ganslandt 1993) und beim Umweltschutz (Fröhlich 1992).

Wenn aber nun diese Kosten durch die Harmonisierung von Sozialleistungen oder Umweltvorschriften dem Niveau der hochproduktiven Länder angenähert würden, dann liefe dies – gerade so, wie nach dem Beitritt der DDR in Ostdeutschland geschehen – auf eine massive De-Industrialisierung und Arbeitsplatzvernichtung hinaus. Je mehr die Unternehmen dem internationalen Preiswettbewerb ausgesetzt sind,<sup>14</sup> desto weniger können verantwortliche Politiker in den ökonomisch weniger entwickelten Ländern kostentreibenden Harmonisierungs-Initiativen zustimmen<sup>15</sup> – insbesondere da, anders als im Verhältnis zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland, die reichen EU-Länder gewiß nicht bereit (oder auch nur in der Lage) wären, die industrielle Katastrophe durch massive Transferzahlungen zu kompensieren. Nicht besser stünde es, wenn sozialpolitische oder umweltpolitische Maßnahmen nicht von den Unternehmen, sondern vom Staat durch höhere Einkommen- und Konsumsteuern finanziert würden. Solange die durchschnittlichen Einkommen im ärmsten EG-Land weniger als ein Fünftel des Durchschnittseinkommens in den reichsten Ländern erreichen, müssen Maßnahmen, die hier als unerläßlich gelten, dort als unerschwinglich angesehen werden. So oder so müssen sich also die weniger entwickelten EG-Länder gegen produktions- oder standort-

bezogene Maßnahmen wehren, die allenfalls dem Anspruchsniveau und der Zahlungsbereitschaft der Bürger in den reichen Ländern entsprechen – und die Verfassung der Europäischen Union gibt ihnen ein Veto gegen solche Initiativen.

Die in der Literatur hervorgehobenen Erfolge einer europäischen Harmonisierung „auf hohem Niveau“ beziehen sich deshalb in erster Linie auf die produktbezogenen Standards des Gesundheitsschutzes, Arbeitsschutzes, Umweltschutzes und Verbraucherschutzes. Gewiß gibt es auch hier zwischen den Ländern unterschiedliche Präferenzen, denn schon im Hinblick auf die Zahlungsfähigkeit ihrer Verbraucher müssen die ärmeren Länder weniger anspruchsvolle Standards bevorzugen als die reichen Länder. Keinen Unterschied gibt es jedoch hinsichtlich der Wünschbarkeit *gemeinsamer* europaweiter Standards. In spieltheoretischer Formalisierung haben wir es hier also mit einer Variante des „Battle of the Sexes“ zu tun (Abbildung 1).<sup>16</sup>

		Reiche Länder	
		hoch	niedrig
Arme Länder	hoch	3	1
	niedrig	1	2
		2	1 (NE)
		1 (NE)	3

Abbildung 1: Präferenzen für hohe / niedrige europaweite Standards bei produktbezogenen Regelungen. Bei Nicht-Einigung (NE) kommt es nicht zu einem gemeinsamen Standard.

Die Einigung erscheint hier möglich, weil die fortdauernde Existenz national unterschiedlicher Anforderungen und Zulassungsverfahren die Produzenten in allen Ländern behindern und dem Zweck des größeren Marktes zuwiderlaufen würde. Da überdies entsprechend Art. 36 und Art. 100 A, Absatz 4 die reichen Mitgliedstaaten die Möglichkeit hätten, anspruchsvollere Regelungen im Alleingang durchzusetzen, erscheint es auch plausibel, daß die Harmonisierungspolitik der Gemeinschaft bei den produktbezogenen Regelungen inzwischen das in Art. 100 A, Absatz 3 angestrebte „hohe Schutzniveau“ tatsächlich auch oft erreicht (Eichener 1993). Anders wären ja die nationalen Handelshindernisse nicht zuverlässig auszuschalten (Joerges 1994a). Insofern steht die Harmonisierung produktbezogener Standards, auch wenn sie institutionell auf positive Voten im Ministerrat angewiesen ist,<sup>17</sup> funktional gesehen in der Nähe der negativen Integration – man kann sie jedenfalls eher zu den



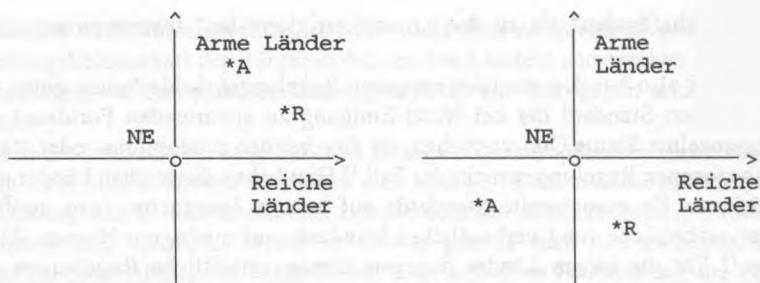
„marktschaffenden“ als zu den „marktkorrigierenden“ Interventionen rechnen.

Während also bei den produktbezogenen Regelungen beide Seiten einen gemeinsamen Standard der bei Nicht-Einigung zu erwartenden Fortdauer des ungeregelten Status Quo vorziehen, ist dies bei den produktions- oder standortbezogenen Regelungen nicht der Fall.<sup>18</sup> Hier haben die reichen Länder eine Präferenz für europaweite Standards auf hohem Anspruchsniveau, müßten aber einheitliche (und verbindliche) Standards auf niedrigem Niveau ablehnen.<sup>19</sup> Für die armen Länder dagegen kämen einheitliche Regelungen auf hohem Anspruchsniveau der Vernichtung wenig produktiver Wirtschaftszweige gleich, sofern diese in der nationalen Ökonomie eine Rolle spielen. Aber auch einheitliche Regeln auf niedrigem Anspruchsniveau wären unattraktiv, weil die wenig produktiven einheimischen Unternehmen dann dem verschärften Wettbewerb deregulierter Konkurrenten aus den Ländern mit hoher Produktivität ausgesetzt würden. In spieltheoretischer Darstellung könnte die Interessenkonstellation also etwa folgendermaßen charakterisiert werden (Abbildung 2):

		Reiche Länder	
		hoch	niedrig
Arme Länder	hoch	3 1	2 3 (NE)
	niedrig	2 3 (NE)	1 2

Abbildung 2: Präferenzen für hohe / niedrige europaweite Standards bei produktionsbezogenen Regelungen. Bei Nichteinigung (NE) kommt es nicht zu einem gemeinsamen Standard.

Noch deutlicher werden die Unterschiede zwischen beiden Konstellationen, wenn die spieltheoretischen Auszahlungsmatrizen in verhandlungstheoretischer Form dargestellt werden (Scharpf 1992a), wobei die jeweils von den armen und den reichen Ländern präferierten Verhandlungslösungen (A und R) in Bezug gesetzt werden zu dem bei Nicht-Einigung zu erwartenden Ergebnis (NE), bei dem es zu einer europaweiten Regelung nicht kommt und die jeweiligen nationalen Standards weiter gelten (Abbildung 3).



produktbezogene Standards      produktionsbezogene Standards

Abbildung 3: Mögliche Verhandlungslösungen im Vergleich zur Nicht-Einigung (NE) bei produktbezogenen und produktionsbezogenen europaweiten Standards. („A“ = Präferenz der armen, „R“ = Präferenz der reichen Länder)

Bei den produktbezogenen Regelungen liegen sowohl die Ausgangs-Forderungen beider Seiten (A und R) als auch alle zwischen diesen liegenden Kompromißlösungen für beide Seiten oberhalb bzw. rechts vom Nicht-Einigungspunkt (NE). Keine Seite wird es also auf ein Scheitern der Verhandlungen ankommen lassen und einvernehmliche Regelungen sind deshalb im Prinzip zu erwarten. Ganz anders die Situation bei den produktionsbezogenen Regelungen. Hier gibt es keine Verhandlungslösung im nordöstlichen Quadranten, die für beide Seiten besser wäre als der bei Nicht-Einigung fortdauernde Status Quo. Zwar könnten die reichen Länder ihre Lage durch die Einführung europaweiter Standards auf hohem Anspruchsniveau verbessern, aber diese Lösung würde die Lage der ärmeren Länder so stark verschlechtern, daß sie gegen deren Widerstand nur durch einseitigen Oktroi durchgesetzt werden könnte (für den die institutionellen Voraussetzungen fehlen). Da aus der Sicht der armen Länder auch gemeinsame Standards auf niedrigem Niveau eine Verschlechterung bedeuten würden, wäre eine Einigung hier allenfalls dann zu erwarten, wenn die reichen Länder ausreichende Kompensation anbieten könnten und wollten.

#### IV. Handlungsfähigere europäische Politik?

Die Chancen einer aktiven, die Marktentwicklung gestaltenden und die Verteilungsfolgen des Marktes korrigierenden Politik der positiven Integration sind also nach wie vor gering. Dennoch haben der mit der Einheitlichen Europäischen Akte vollzogene (und in seiner Reichweite eng begrenzte)

Übergang zur Abstimmung mit qualifizierten Mehrheiten und die Ausweitung des Kompetenzkatalogs im Maastricht-Vertrag nach einer ziemlich langen Schrecksekunde eine öffentliche Debatte über die Legitimation europäischer Entscheidungen ausgelöst, deren Ausgang noch keineswegs absehbar ist. In der Tat hat, obschon immer nur wenige Länder im Ministerrat überstimmt werden können, die europäische Politik mit der Einheitlichen Akte den (demokratiethoretisch ohnehin nicht sehr tragfähigen)<sup>20</sup> Boden der durch die Zustimmung aller Regierungen vermittelten indirekt-demokratischen Legitimation verlassen und sucht nun nach tragfähigeren Legitimationsgrundlagen (v.d. Groeben 1992; Weidenfeld 1994).

Die negative Integration hingegen ist von solchen Skrupeln nicht betroffen. Ihre Legitimation kann sich weiterhin auf mehrere Varianten von rechtlichen Integrationstheorien (Joerges 1994) stützen – vom unreflektierten Legalismus der europarechtlichen Praxis (Burley / Mattli 1993) über die „Zweckverbandstheorie“ (Ipsen 1972) bis hin zu den Theoremen einer neo-liberalen Wirtschaftsverfassung, nach denen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft durch die Verträge – und insoweit ohne weiteren Rückgriff auf das Demokratieprinzip<sup>21</sup> – dazu (und nur dazu) legitimiert wurde, die Öffnung der Märkte herzustellen und den unverfälschten Wettbewerb zu garantieren (Behrens 1994).<sup>22</sup> Faktisch geht es also bei der nach der Ratifizierung der Einheitlichen Akte beginnenden und im Kontext der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages vollends virulent gewordenen Legitimationsdebatte immer nur um die positive Integration.

Wir haben in der Europäischen Union also die bemerkenswerte Situation, daß die massive Beschränkung der nationalen Handlungskompetenzen durch die Instrumente der negativen Integration so gut wie keine politische (und außerhalb der Jurisprudenz auch kaum wissenschaftliche) Aufmerksamkeit findet, während die ohnehin schwerfälligen und vielfach gehemmten Prozeduren der positiven Integration nun einer demokratiethoretischen Fundamentalkritik ausgesetzt sind, die den weiteren Fortschritt der Integration in Frage stellt. Wenn man daran etwas ändern will, dann müßte man im Sinne einer institutionellen „Vertiefung“ zugleich die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik und ihre demokratische Legitimität<sup>23</sup> verstärken. Vorschläge dazu liegen seit langem vor, aber ihre Realisierung ist weiterhin wenig wahrscheinlich. Die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik könnte gewiß durch die Generalisierung und Erleichterung von Mehrheitsentscheidungen im Rat gesteigert werden. Die beinahe gescheiterten Verhandlungen über die „Norderweiterung“ haben jedoch auch gezeigt, daß nicht einmal die Beibehaltung der gegenwärtigen Abstimmungsregeln gesichert ist, und daß weitergehende institutionelle Veränderungen nach wie vor durch die „Politikverflechtungsfälle“ verhindert werden (Scharpf 1985). Normativ gesehen wären sie auch problematisch, wenn nicht zugleich das Demokratiedefizit der Union abgebaut

würde. Dies ist jedoch keineswegs nur, wie oft unterstellt wird (Featherstone 1994), eine Frage der formalen Verfassung oder gar nur der Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments. Auch die Legitimationskraft parlamentarischer Mehrheitsentscheidungen hängt von politisch-kulturellen Voraussetzungen ab, die oberhalb der Ebene des Nationalstaats bisher nirgendwo erfüllt sind (Calhoun 1993; Dahl 1994), und von denen keineswegs sicher ist, daß sie in Europa in absehbarer Zukunft entstehen können (Grimm 1992; Kielmansegg 1992; Scharpf 1992). Bisher jedenfalls ist die politisch-kulturelle Identität der Europäischen Union schwach ausgebildet (Wilson / Smith 1993), und es gibt weder europäische politische Parteien noch eine europäische öffentliche Meinung oder europaweite politische Diskurse und Willensbildungsprozesse – Voraussetzungen also, die auf der nationalen Ebene als notwendige Bedingungen demokratischer Legitimation gelten. Immerhin könnten aber institutionelle Reformen die öffentliche Aufmerksamkeit wesentlich stärker auf die europäische Politik lenken und so zur Reduzierung des Demokratiedefizits beitragen. In diese Richtung weisen nicht nur die Forderungen auf Komplettierung der Mitentscheidungskompetenzen des Europäischen Parlaments im Prozeß der europäischen Gesetzgebung, sondern vor allem der Vorschlag, den Kommissionspräsidenten (und die Mitglieder der Kommission auf Vorschlag des Präsidenten) unmittelbar durch das Parlament wählen zu lassen (Weidenfeld 1994).

Die Wahrscheinlichkeit, daß derart weitgehende Schritte in Richtung auf eine „institutionelle Vertiefung“ der Gemeinschaft die notwendige Zustimmung aller nationalen Regierungen und Parlamente finden könnten, ist freilich gering. Eher sollte man damit rechnen, daß Weilers eingangs zitierte Diagnose vorderhand Bestand haben wird, und daß die politischen Prozesse in der Gemeinschaft – im Gegensatz zu den Prozessen der Rechtsanwendung und Rechtsfortbildung durch Kommission und Gericht – auf absehbare Zeit den Charakter intergouvernementaler Verhandlungen behalten werden (Weiler 1994). Das bedeutet auch, daß im Ministerrat Entscheidungen zur aktiven Integration nicht nur durch Richtungskonflikte zwischen Wirtschaftsliberalen und Interventionisten gebremst werden, sondern auch durch die divergierenden ökonomischen Interessen und Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten, die nach einer möglichen „Osterweiterung“ noch ungleich schwerer (manche meinen sogar: überhaupt nicht – Deubner 1994) auszugleichen wären. Kurz: Von der politischen Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft darf man wohl auch künftig nicht allzuviel erwarten – und die Kommission wird deshalb gut daran tun, auch weiterhin nach Entscheidungsverfahren und Koordinationstechniken zu suchen, die den Konsensbedarf im Ministerrat minimieren können (Scharpf 1993).

Erwägenswert wäre dabei auch eine Variante der Konzepte eines „Europa mit zwei Geschwindigkeiten“ oder „Europa mit variabler Geometrie“, die soweit

ersichtlich noch nicht in die gegenwärtige Diskussion über institutionelle Reformen der Gemeinschaft einbezogen worden ist. Wenn und soweit die Konsensschwierigkeiten der positiven Integration sich aus Interessenkonflikten zwischen ökonomisch hochentwickelten und weniger entwickelten Mitgliedstaaten herleiten lassen, könnte die explizite Vereinbarung unterschiedlicher Standards einen Ausweg bieten. Dann könnten die reichen Länder untereinander sich auf anspruchsvolle Regelungen festlegen, die ihren eigenen Umweltproblemen gerecht werden und ihre sozialpolitischen Errungenschaften gegen die Versuchung der kompetitiven Deregulierung<sup>24</sup> absichern, während die weniger entwickelten Länder ebenfalls gemeinsame Standards auf niedrigerem Anspruchsniveau beschließen könnten.

Dahinter steht die Überlegung, daß es immer noch eine verhältnismäßig stabile internationale Arbeitsteilung zwischen den hochentwickelten und den weniger entwickelten Ländern gibt, bei der erhebliche Kostennachteile durch ebenso erhebliche Produktivitätsvorteile kompensiert werden, und daß deshalb der für marktkorrigierende Interventionen schädliche Standortwettbewerb in erster Linie zwischen Ländern mit annähernd gleichem Produktivitätsniveau stattfindet. Durch die verbindliche Festlegung unterschiedlicher Standards könnte also der Deregulierungswettlauf zwischen den reichen Ländern mit hohem Regulierungsniveau unterbunden werden. Zugleich könnten die ärmeren Länder sich aus einer Situation befreien, in der sie durch die Unterbietungskonkurrenz untereinander von einer Erhöhung ihres Regulierungsniveaus abgehalten werden – und sie können dies erreichen, ohne dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den reichen Ländern zu zerstören. Im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung könnte dieser „untere“ Standard dann schrittweise angehoben und dem „oberen“ angeglichen werden. Da es hier definitionsgemäß um produktionsbezogene und nicht um produktbezogene Regulierungen ginge, könnte die Vereinbarung solcher Doppelstandards auch nicht als Handelshindernis mit der Integration des Binnenmarktes in Konflikt geraten. Soweit ich sehe, sind jedoch in der Diskussion über ein „Europa mit zwei Geschwindigkeiten“ derartige Überlegungen bisher nicht explizit angestellt worden,<sup>25</sup> während das in ähnliche Richtung weisende Konzept eines „Europa der Relativitäten“ immerhin schon diskutiert wird. Es impliziert, daß überall dort, wo dies möglich und sinnvoll ist, EG-einheitliche Regelungen nicht durch absolute, sondern durch relative Maßstäbe, die den jeweiligen Entwicklungsstand berücksichtigen, definiert werden. Beispielsweise könnte so das in jedem Land zu erzielende Aufkommen einer EG-weiten Umweltsteuer als ein Prozentsatz des jeweiligen Brutto-Inlandsprodukts festgelegt werden, so daß die andernfalls zu erwartende überproportionale Belastung der weniger entwickelten Länder vermieden werden kann (v. Weizsäcker 1989). Ähnliche Konzepte werden auch im Hinblick auf eine europäische Sozialpolitik diskutiert.<sup>26</sup>

## V. Schutz nationaler Handlungsspielräume?

Derartige Aushilfen sollten genutzt werden. Aber auch sie werden die hohe Konsensabhängigkeit der europäischen Politik nicht wesentlich reduzieren können. Deshalb kommt es für die künftige Entwicklung in Europa auch darauf an, die Handlungsfähigkeit der Politik in den Mitgliedstaaten so wenig wie möglich zu beschneiden. Der Maastricht-Vertrag hat versucht, dem durch die explizite Verankerung des Subsidiaritätsprinzips Rechnung zu tragen. Dieser Versuch wird generell skeptisch beurteilt – einmal weil man mit Blick auf die Entscheidungspraxis des amerikanischen Supreme Court und des deutschen Bundesverfassungsgerichts die Justiziabilität entsprechender Normen bezweifelt, zum anderen weil die Norm selbst mit ihrem unklaren Bezug auf die Kriterien der Effektivität und Effizienz auch einem zur Anwendung entschlossenen Gericht wenig Handhaben zur Beschränkung der Ausübung europäischer Regelungskompetenzen böte (Dehousse 1993). Jedenfalls für die nach langen Verhandlungen im Ministerrat beschlossenen Förderprogramme, Verordnungen und Richtlinien der Gemeinschaft erscheint die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips praktisch fast bedeutungslos – die Regierungen hätten ja kaum zugestimmt, wenn sie nicht mit großer Mehrheit davon überzeugt gewesen wären, daß „die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“ (Art. 3 B, Absatz 2) – und wie wollte ein Gericht die Interessen der Mitgliedstaaten trotz dieser Zustimmung schützen wollen? Manche sehen deshalb in der Klausel in erster Linie einen an die Ministerräte selbst gerichteten Appell zur Selbstbeschränkung. Das wäre gewiß nicht unnötig, denn auch in der Europäischen Union ist mit der im deutschen Föderalismus beobachteten Tendenz zur „Überverflechtung“ zu rechnen, weil auch hier die Regierungen sich durch Vereinbarungen auf der zentralen Ebene der Kritik und Kontrolle ihrer eigenen Parlamente entziehen können (Scharpf 1985).

Aber die spürbarsten Einschränkungen der nationalen Handlungsfähigkeit ergeben sich ja, so habe ich argumentiert, gar nicht aus den vom Rat auf Vorschlag der Kommission beschlossenen positiven EU-Entscheidungen; sie resultieren vielmehr aus der negativen Integration, d.h. aus den die Öffnung der Märkte und die Freiheit des Wettbewerbs sichernden Regeln der Römischen Verträge und deren extensiver Interpretation durch die Kommission und den Europäischen Gerichtshof. Dieser Prozeß wird nach der im Maastricht-Vertrag gewählten Formulierung auch nicht von der Subsidiaritätsklausel erfaßt. Aber auch wenn man die Formulierung ändern, und die dem Sinn der Subsidiarität widersprechende Beschränkung auf „Bereiche, die nicht in ihre [der Gemeinschaft] ausschließliche Zuständigkeit fallen“ streichen würde, könnte die Klausel kaum weiterhelfen. Es kann ja überhaupt kein Zweifel



daran bestehen, daß die Ziele der Marktöffnung und der Beseitigung nationaler Wettbewerbshindernisse „besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ – in der Tat können sie nur auf dieser Ebene erreicht werden.

Stattdessen geht es darum, den Absolutheitsanspruch dieser Ziele zu relativieren und die verlorengegangene Waffengleichheit gegenüber allen anderen legitimen Zielen der Politik wiederherzustellen. Dies kann von der Subsidiaritätsklausel nicht geleistet werden.

Wie es vielleicht geleistet werden könnte, zeigt gerade jenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs, das nach verbreiteter Meinung den stärksten Anstoß zur Perfektionierung der negativen Integration gegeben hat. Die Entscheidung *Cassis de Dijon* (120/78 ECR, 1979, 649) hat ja keineswegs eine unbedingte Pflicht der Mitgliedstaaten zur „wechselseitigen Anerkennung“ ihrer Entscheidungen über die Zulassung von Produkten postuliert. Ehe die Bundesrepublik zur Marktzulassung des französischen Likörs, der aus Champagner Kir Royal macht, verurteilt wurde, hatte das Gericht zunächst die Frage geprüft, ob die deutsche Vorschrift, nach der Spirituosen mindestens einen Alkoholgehalt von 25% haben mußten, irgendeinem plausiblen Zweck des Gesundheitsschutzes oder des Verbraucherschutzes dienen konnte. Erst nachdem diese Frage mit einem überzeugenden Nein beantwortet war,<sup>27</sup> konnte die deutsche Norm als Handelshindernis qualifiziert werden, das nicht durch einen der Schutzzwecke des Art. 36 des EWG-Vertrages legitimiert war.

Diese Vorschrift erlaubt Ausnahmen vom Verbot nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen immer dann, wenn diese „aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen oder kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind.“ Freilich dürfen derartige Maßnahmen „weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen“. Unter den gleichen einschränkenden Voraussetzungen können nach der Einheitlichen Akte verschärfte nationale Vorschriften zum Schutz der genannten Güter (erweitert um den Schutz der Arbeitsumwelt und den Umweltschutz) sogar dann Bestand haben, wenn eine Harmonisierungsmaßnahme mit europaweit einheitlichen Standards beschlossen wurde (Art. 100 A, Absatz 4 und 5).

Bestimmte nationale Politikziele sollen also nach der erklärten Absicht der Vertragsparteien schon jetzt nicht ohne weiteres den europäischen Zielen der Marktintegration und Wettbewerbsgleichheit geopfert werden. Freilich legt die Kommission – und mehr noch der Europäische Gerichtshof – bei der Prüfung des diskriminierenden oder handelsbeschränkenden Charakters nationaler Vorschriften so strenge Maßstäbe an, daß der praktische Vorrang der negativen Integration nicht gefährdet wird. Im Prinzip verfolgt die Kommis-

sion seit Cassis eine konsequente Linie, nach der nicht-tarifäre Handelshindernisse entweder (wie im Cassis-Fall selbst) für ungültig erklärt oder durch harmonisierte europäische Regeln ersetzt werden müssen (Alter / Meunier-Aitsahalia 1994). Separate nationale Regelungen sollen soweit irgend möglich verhindert werden – was auch erklärt, daß bei den produktbezogenen Regelungen tatsächlich ein „hohes Schutzniveau“ (Art. 100 A, Absatz 3) erreicht wird. Die von manchen befürchtete „Harmonisierung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“ hätte ja nach Absatz 4 des gleichen Artikels einzelnen Mitgliedstaaten den Erlaß anspruchsvollerer Sonderregelungen gestattet.

Freilich gilt all dies nur für die produktbezogenen Regelungen, und es gilt auch nur zugunsten von nationalen Regelungen, welche den in Art. 36 und 100 A genannten „polizeilichen“ Schutzzwecken dienen – also gerade nicht für marktgestaltende und marktkorrigierende Maßnahmen mit verteilungspolitischer Zielsetzung, die von der Standortkonkurrenz in erster Linie betroffen werden. Wenn man daran etwas ändern wollte, dann müßte man den mit der Cassis-Entscheidung begonnenen und mit der Einheitlichen Akte fortgesetzten Weg ein gutes Stück weiter gehen – so weit mindestens, daß einerseits nicht nur die in Art. 36 und 100 A genannten Schutzgüter, sondern alle legitimen gliedstaatlichen Aufgaben Berücksichtigung finden können, und daß andererseits die Abwägung von der prinzipiellen Gleichrangigkeit zwischen diesen und dem Ziel der Marktintegration auszugehen hätte. Das würde bedeuten, daß selbstverständlich nationale Regelungen keinen Bestand haben können, für die (wie in der Cassis-Entscheidung unterstellt) keine plausible Ziel-Mittel-Verknüpfung zu einem legitimen Staatsziel dargetan werden kann, oder die primär dem illegitimen Zweck der wirtschaftlichen Diskriminierung gebietsfremder Anbieter dienen.

Auf der anderen Seite könnten gliedstaatliche Regelungen aber nicht schon dann unterbunden werden, wenn irgendein diskriminierender oder handelsbeschränkender Effekt nachgewiesen werden kann (wozu die Praxis des Gerichtshofs tendierte). Stattdessen käme es in diesem Falle auf die konkrete Abwägung im Einzelfall an, wobei auf der einen Seite die Intensität der Wettbewerbs- oder Mobilitätsbeschränkung, auf der anderen Seite die Bedeutung der Maßnahme für die Verwirklichung der gliedstaatlichen Ziele zu gewichten wäre. Daß es dabei nicht allein auf das Urteil der betroffenen Regierung ankommen kann, liegt auf der Hand – und die deutsche Reaktion auf den britischen Rinderwahnsinn zeigt, wie unüberbrückbar die aus unterschiedlichen Problemsichten erwachsenden Konflikte zwischen den Staaten sein können. Sie werden gewiß nicht geringer, wenn der Katalog der potentiell Wettbewerbshindernisse legitimierenden Zwecke über die polizeilichen Schutzgüter hinaus auf andere – ökologische, verteilungspolitische, mitbestimmungspolitische, standespolitische, kulturpolitische oder gesellschaftspolitische – Ziele erweitert wird. Aber derartige Fragen müssen ohnehin beant-

wortet werden, wenn die vier Freiheiten nun auch in „staatsnahen Sektoren“ geltend gemacht werden, die bisher auf höchst unterschiedliche Weise von der nationalen Politik gestaltet wurden (Mayntz / Scharpf 1994). Hätte eine rot-grüne Bundesregierung noch das Recht, den Ausstieg aus der Kernenergie oder die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene zu betreiben? Wie wäre zu entscheiden, wenn nun das gebührenfinanzierte öffentlich-rechtliche Fernsehen oder das deutsche Gesundheitswesen mit seiner wettbewerbsfeindlichen Kombination von öffentlich-rechtlicher Zwangsversicherung und Versorgungsmonopol der niedergelassenen Kassenärzte von privaten Fernsehgesellschaften oder Health-Maintenance-Organizations als Verletzung der Dienstleistungsfreiheit angegriffen würden? Und wie schließlich steht es um das Mobilitätshindernis der deutschen beamtenrechtlichen Versorgung?

Die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist auf derartige Fragen nicht gut vorbereitet. Fixiert auf die Suprematie des Europarechts, hatte sie eine starke Neigung zu Abwägungen nach dem Prinzip einer „lexikographischen Ordnung“, in der jede Verletzung eines gemeinschaftsrechtlich legitimierten Zwecks Vorrang vor jeder Verletzung nationaler Zwecke hatte. Wenn diese Tendenz überwunden werden soll, dann käme es darauf an, die Gegenpositionen ebenfalls im Gemeinschaftsrecht zu verankern. Dem entspricht der Vorschlag, bei der bevorstehenden Weiterentwicklung der Unionsverfassung eine duale Kompetenzstruktur zu etablieren, bei der nicht nur die Primärkompetenzen der Gemeinschaft, sondern auch die Primärkompetenzen der Mitgliedstaaten im Vertragswerk selbst statuiert werden (Weidenfeld 1994; Scharpf 1991).

In einem früheren Aufsatz habe ich zur Erläuterung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Bundestreue“ verwiesen, nach der Bund und Länder gleichermaßen verpflichtet sind, in der Ausübung ihrer eigenen Kompetenzen auf die Aufgaben der jeweils anderen Ebene Rücksicht zu nehmen (BVerfGE 6, 309: 12, 205; 31, 314). Es wird also weder ein genereller Vorrang der Bundeskompetenzen noch die gegenständliche Trennbarkeit der Aufgaben oder Kompetenzbereiche unterstellt. Auf diesen letzten Punkt kommt es deshalb an, weil gerade die negative Integration sich fast überall mit nationalen Kompetenzen überschneiden kann – die personelle Freizügigkeit mit der nationalen Bildungs-, Ausbildungs- und Berufspolitik, die Dienstleistungsfreiheit mit der nationalen Kulturpolitik und Gesundheitspolitik, die Kapitalverkehrsfreiheit mit der nationalen Steuerpolitik oder Einlagensicherungspolitik, und die Wettbewerbsgleichheit mit der nationalen Regionalpolitik, Industriestrukturpolitik, Mitbestimmungspolitik oder Sozialpolitik. Kurz: die negative Integration und das europäische Wettbewerbsrecht interferieren auf breiter Front mit jenen Aspekten der „sozialen Regulierung“, für wel-

che die Mitgliedstaaten die primäre Verantwortung behalten haben und auf absehbare Zukunft behalten müssen.

Diese Interdependenz der Regulierungs-Dimensionen läßt sich vernünftigerweise nicht im Sinne eines Entweder-Oder auflösen. Weder können nationale und subnationale Ziele ohne Rücksicht auf die Gemeinschaftsschädlichkeit der gewählten Maßnahmen verfolgt werden, noch dürfen die Maximen der Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit um den Preis einer Desintegration sozialer Ordnungen in den Mitgliedstaaten maximiert werden. Stattdessen geht es um ein „Management der Interdependenz“ zwischen nationalen und europäischen Zuständigkeiten (Dehousse 1993), das in der *vertikalen* Dimension jene Spannungen zwischen ökonomischen und sozialen Regulierungszwecken behandelt, die im Nationalstaat in *horizontalen* Auseinandersetzungen zwischen den Ressorts, im Kabinett und im Parlament geregelt werden. Die dafür maßgeblichen Kriterien hat Christian Joerges folgendermaßen formuliert:

Europäische Problemlösungen erfordern eine Kompatibilisierung integrationspolitischer und national-gesellschaftlicher Anliegen; sie werden zwischen einer Perfektionierung der Harmonisierungspolitik und einem durch wechselseitige Anerkennung vermittelten regulativen Wettbewerb hindurchsteuern müssen. In dieser Perspektive wären die Dichotomien zwischen Europarecht und nationalem Recht – gemeinschaftlicher Zuständigkeit und nationaler Souveränität, Suprematie und nationaler Verantwortung – als Konkordanzprinzipien neu zu definieren. Die Gemeinschaft würde die Legitimität nationalen Rechts im Grundsatz respektieren. Sie würde ... nur intervenieren, wenn wichtige Gemeinschaftsinteressen auf dem Spiel stünden. Sie würde die regulative Notwendigkeit einheitlicher rechtlicher Rahmenordnungen konkret rechtfertigen. (Joerges 1994, 117)

Freilich lassen sich diese Maximen einer „autonomieschonenden“ europäischen Politik nur dann auf die Instrumente der negativen Integration ausweiten, wenn auch die Mitgliedstaaten dazu gebracht werden können, ihre eigenen, legitimen Zwecke mit möglichst „gemeinschaftsverträglichen“ Mitteln zu verfolgen. Dies ist, so habe ich argumentiert, die doppelte Stoßrichtung der deutschen Rechtsprechung zum „bundesfreundlichen Verhalten“ (Scharpf 1993), und die politische Praxis von Bundesstaaten wie den USA oder der Schweiz, die trotz vollendeter Wirtschaftseinheit mit verhältnismäßig wenig bundeseinheitlicher Regulierung auskommen, sollten ein reichhaltiges Anschauungsmaterial für gemeinschaftsverträgliche Regelungsformen auf der gliedstaatlichen Ebene liefern.

Ob freilich das durch Richterrecht und Lehre gefestigte ordnungstheoretische Paradigma der negativen Integration (Weiler 1994; Behrens 1994) allein durch konzeptionelle Angebote und Anregungen aus dem Rechts- und Politikvergleich verändert werden kann, mag bezweifelt werden. Deshalb könnte

man immerhin auch über politische Lösungen nachdenken, die im Prinzip der „Ministererlaubnis“ des nationalen Kartellrechts nachgebildet werden könnten. Sie würden darauf hinauslaufen, daß Mitgliedstaaten, deren Maßnahmen, geltende Regelungen oder Regelungsabsichten als Vertragsverletzung angegriffen werden, den Ministerrat anrufen können, der (durch Mehrheitsentscheidung) die Einstellung des Verfahrens beschließen kann.<sup>28</sup> Ähnliche Implikationen hat die in der US-amerikanischen Rechtsprechung nach 1937 zu beobachtende Beschränkung der „Negative-commerce-clause“-Doktrin. Zugleich mit der im Prinzip unbeschränkten Ausweitung der Commerce-Kompetenz des Bundes hatte der Supreme Court die Interventionen gegenüber einzelstaatlichen Regelungen reduziert, solange diese nicht konkret mit einem Bundesgesetz konfliktieren (Schwartz 1957). Im europäischen Kontext würde dies eine Verlagerung des Prüfmaßstabes von dem hochabstrakten (und deshalb in besonderem Maße der richterrechtlichen Interpretation bedürftigen) primären auf das sekundäre Gemeinschaftsrecht bedeuten, für dessen wesentlich konkretere Formulierung der Ministerrat die politische Verantwortung übernommen hat.

Hinter solchen Anregungen steht die Überlegung, daß der Sinn der europäischen Integration, und insbesondere der negativen Integration nicht in der Perfektionierung des Freihandels und der Maximierung von Konkurrenz liegen kann – von Zielen also, die zwar der preisgünstigen Versorgung mit Konsumgütern und damit der Steigerung der materiellen Wohlfahrt dienen, deren uneingeschränkter Vorrang vor allen anderen Werten aber nicht einmal in der Ökonomie und gewiß nicht in der Politik allgemeine Zustimmung fände. Auf breite Zustimmung kann dagegen eine Interpretation rechnen, nach der die Römischen Verträge und jetzt die Europäische Union auf jeden Fall verhindern sollen, daß die europäischen Staaten noch einmal (wie in den dreißiger Jahren) der Versuchung erliegen, ihre internen Probleme auf Kosten ihrer Nachbarn zu lösen. Dies ist aber im Kern ein politischer Maßstab, und deshalb wäre es durchaus angemessen, wenn im Konfliktfall auch das politische Urteil dieser Nachbarn – und nicht die Eigenlogik der autopoietischen Entfaltung wirtschaftsrechtlicher Syllogismen – den Ausschlag gäben.

Dem kann man einen zweiten Gedanken hinzufügen: Die negative Integration bedurfte jeder legitimatorischen Hilfestellung für durchgreifende Interventionen und Kontrollen, solange es darum ging, die durch hohe tarifäre und nicht-tarifäre Barrieren geschützten und überregulierten nationalen Märkte überhaupt erst für den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr zu öffnen und den allseits zu erwartenden Rückfällen in den nationalen Protektionismus einen Riegel vorzuschieben. Die unwidersprochene Ermächtigung der Kommission und des Gerichtshofs zur Durchsetzung der negativen Integration kann deshalb durchaus als „Selbstüberlistung“<sup>29</sup> der ihrer eigenen Willensschwäche bewußten (Elster 1979) europäischen Regierungen interpretiert



werden. Nachdem nun aber der Binnenmarkt in den Standortentscheidungen der Unternehmen und den faktischen Verflechtungen der Lieferbeziehungen irreversible Realität geworden ist, kann auch das europäische Wettbewerbsrecht und die Aufsicht der Kommission über die nationale Politik auf jenes normale Maß reduziert werden, das innerhalb von reifen Bundesstaaten mit unangefochtener Wirtschaftseinheit als ausreichend angesehen wird.

Einer solchen Normalisierung könnte die Politisierung der Aufsichtsentscheidungen durchaus dienlich sein. Aber selbst wenn es insoweit nicht zu einer Vertragsänderung käme, hätte der Gerichtshof die Möglichkeit, seine „Negative-commerce-clause“-Rechtsprechung zu mäßigen<sup>30</sup> und sich bei der Verteidigung des Gemeinsamen Marktes nunmehr in stärkerem Maß auf Konflikte mit dem sekundären Gemeinschaftsrecht zu konzentrieren. Aus der Kombination einer die gliedstaatliche Autonomie schonenden Entscheidungspraxis der Kommission und einer die Maximen des *judicial restraint* auch gegenüber den Mitgliedstaaten beherzigenden Rechtsprechung des Gerichtshofs könnte sich so der institutionelle Rahmen für eine effektive europäische Mehrebenenpolitik entwickeln, in der die von der weltwirtschaftlichen Verflechtung belassenen Handlungspotentiale *beider* Ebenen besser als bisher genutzt werden können.

### Anmerkungen

- 1 Gekürzte Fassung. Für hilfreiche Kritik an einer früheren Fassung bedanke ich mich bei Dieter Freiburghaus, Adrienne Héritier, Christian Joerges, Stephan Leibfried, Susanne Lütz, Renate Mayntz, Susanne Schmidt, Volker Schneider und Raymund Werle.
- 2 REHBINDER und STEWART (1984, 7) unterscheiden „positive efforts“ von der „Negative-commerce-clause“-Doktrin, die sie allerdings auf gerichtliche Interventionen gegen gliedstaatliche Handelshindernisse beschränken. Sie verwenden also statt einer analytischen Definition eine institutionelle Abgrenzung, die m.E. der empirischen Varianz nicht gerecht wird.
- 3 Die Zeit vor dem ersten Weltkrieg und die zwanziger Jahre waren Perioden mit weltweit offenen Kapitalmärkten, freiem Welthandel und hoher Krisentendenz (Polanyi 1977/1944). Auf die beginnende Weltwirtschaftskrise reagierten die wichtigen Industriestaaten mit Abwertung, Kapitalverkehrskontrollen, Importbeschränkungen und subventionierten Exporten. Die Folge war ein katastrophaler Zusammenbruch der Weltwirtschaft. Nach dem zweiten Weltkrieg brauchte es mehr als zwei Jahrzehnte, ehe der Welthandel wieder weitgehend liberalisiert und die Kapitalmärkte der nationalen Kontrolle entzogen waren. Im Rückblick erscheint diese Phase des langsamen Übergangs von den staatlich kontrollierten „geschlossenen Nationalwirtschaften“ zur unkontrollierbaren Weltwirtschaft als (nicht stabilisierbares) Optimum eines zugleich ökonomisch vitalen und sozialpolitisch zivilisierbaren Kapitalismus.
- 4 Garrett (1992) interpretiert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs („intergouvernemental“) als „focal point“ eines latenten Konsenses der Regierungen, während Burley und Mattli (1993) durchaus gravierende Interessenkonflikte registrieren, aber („neofunktionalistisch“) die weitgehende Immunität des Rechtssystems gegenüber politischen Interventionen betonen. Ähnlich argumentiert auch Weiler (1993; 1994).
- 5 Die negative Integration wurde und wird von der Kommission in erster Linie durch „Entscheidungen“ und „Richtlinien“ gemäß Art. 89 und 90 EWGV sowie durch „Aufsichtsklagen“ gegen Vertragsverlet-



- zungen gemäß Art. 169 durchgesetzt. Von mindestens gleicher praktischer Bedeutung ist die unmittelbare Anwendung des Europarechts in regulären Rechtsstreitigkeiten vor den nationalen Gerichten und die Möglichkeit von „Vorabentscheidungen“ des EuGH gemäß Art. 177 auf Vorlage eines nationalen Gerichts. Auch dafür bedarf es keiner Beschlüsse des Ministerrats, und die nationalen Regierungen treten allenfalls als Beklagte vor Gericht auf.
- 6 Nach der Theorie der Wirtschaftsverfassung sollen allerdings die Gemeinschaftsorgane auch rechtlich gehindert sein, in der Verfolgung anderer Gemeinschaftsziele die Wirtschaftsfreiheit und Wettbewerbsgleichheit einzuschränken. Deshalb wird die im Maastricht-Vertrag vollzogene Erweiterung des Aufgabenbestandes der Union (z.B. Umweltschutz, Industriepolitik, soziale Kohäsion) kritisch bewertet (Mestmäcker 1992; Behrens 1994). Zum Zwecke ihrer Einschränkung wird postuliert, daß „die Rechte, die der EGV den einzelnen auf Teilnahme am grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr verliehen hat, ... durch Maßnahmen im Dienste der neu begründeten Zuständigkeiten nicht geschmälert werden“ dürfen (Mestmäcker 1994, 286). Im Ergebnis käme man so zu Gemeinschaftszielen unterschiedlichen Ranges.
  - 7 Ich beschränke mich hier auf die simpelste Form einer „intergouvernementalen“ Erklärung. Gewiß trifft es zu, worauf mehrere Kritiker und insbesondere Volker Schneider mich hingewiesen haben, daß die tatsächlichen Interaktionsmuster komplexer sind und neben den nationalen Regierungen mindestens die „supranationale“ Kommission und die „subnational“ organisierten ökonomischen Interessen als Spieler in verbundenen Spielen einschließen. Ich will auch nicht ausschließen, daß man zur Erklärung mancher Entscheidungen die Komplexität des Erklärungsmodells so weit, und vielleicht noch viel weiter, steigern muß. Aber forschungspragmatisch spricht auch alles dafür, die Erklärungskraft einfacher und deshalb transparenter Modelle so weit wie möglich auszuschöpfen. Für die Relevanz des intergouvernementalen Ein-Ebenen-Spiels spricht immerhin die Tatsache, daß – was immer sonst noch passiert – die Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat der kritische Engpaß im EG-Entscheidungsprozeß geblieben ist.
  - 8 Stärker differenzierende Analysen sind möglich und für Fallstudien auch unerlässlich; sie gelten aber jeweils nur für bestimmte Politikbereiche und bestimmte Arten von Entscheidungen. So könnte man etwa für den Bereich der Umweltpolitik in den ökonomisch hochentwickelten und ökologisch hochbelasteten Ländern unterstellen, daß die Regierung gleichzeitig auf die Industrie (und die Beschäftigten in der Industrie) und auf umweltbewußte Wähler Rücksicht nehmen muß, während in den wenig entwickelten Ländern neben den Industrie- und Beschäftigteninteressen der Widerstand der Verbraucher gegen preistreibende Umweltvorschriften stärker ins Gewicht fällt. Selbstverständlich kommt es dabei immer auf den Stellenwert der von einer Regelung betroffenen Branchen in der Produktions- und Konsumstruktur des betreffenden Landes an.
  - 9 Dem entspricht für Regulierungen im Umweltschutz die von REHBINDER und STEWART (1984, 10) eingeführte Unterscheidung zwischen „product regulation“ und „process regulation“.
  - 10 STREECK (1993, 10) weist jedoch mit Recht darauf hin, daß auch scheinbar anlagenbezogene Regelungen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes ein Handelshindernis auf dem Markt für Werkzeugmaschinen und Produktionsanlagen darstellen können. Insoweit rechnet er auch sie zum 'market making'.
  - 11 Für die Umweltpolitik stellen REHBINDER und STEWART (1984, 9) stattdessen auf die Unterscheidung zwischen „polluter states“ und „environmental states“ ab. Dies erscheint mir für die Erklärung des Abstimmungsverhaltens in Brüssel weniger nützlich, weil die hochentwickelten Industrieländer zwar viel Umweltverschmutzung produzieren, aber andererseits auch das stärkste Interesse an einer europaweiten Verschärfung der Umweltschutzvorschriften haben.
  - 12 Selbstverständlich gibt es auch in Portugal oder Griechenland (ebenso wie in Ostdeutschland – Hank 1994) „Inseln“ überdurchschnittlicher Produktivität, insbesondere in den Zweigwerken der multinationalen Unternehmen.
  - 13 Nach Erhebungen des schwedischen Arbeitgeberverbandes SAF differierten 1993 die Gesamtkosten einer Arbeitsstunde in der Industrie zwischen 33 skr in Portugal, 56 skr in Griechenland und 204 skr in Deutschland. (Kosonen 1994).
  - 14 Die Intensität des Preiswettbewerbs variiert selbstverständlich zwischen den Sektoren. In der Landwirtschaft beispielsweise konkurrieren die „Südprodukte“ kaum mit den „Nordprodukten“; in der Wasserversorgung und bisher auch in der Energieversorgung gibt es keinen internationalen Wettbe-

- werb. Deshalb kann es auch bei produktions- oder anlagenbezogenen Maßnahmen Fälle einer relativ konfliktfreien Harmonisierung auf hohem Schutzniveau geben.
- 15 Es ist also nicht nur der Widerstand der Unternehmen, der einer europäischen Sozialpolitik entgegensteht (Streeck 1903), sondern vor allem der Widerstand der die Exit-Option des Kapitals antizipierenden Regierungen in den ökonomisch schwächeren Staaten.
  - 16 Unterstellt wird, daß für die reichen Länder gemeinsame und hohe Standards die beste Lösung (3) wären, während die armen Länder gemeinsame und niedrige Standards bevorzugen würden. Für beide wäre aber die bei Nicht-Einigung zu erwartende Fortdauer national unterschiedlicher Standards das am wenigsten attraktive (1) Ergebnis.
  - 17 Überdies profitiert die produktbezogene Standardisierung von Verfahrensinnovationen, die den Konsensbedarf im Ministerrat dadurch minimieren, daß dort lediglich Sicherheitsgrundsätze beschlossen werden, deren Konkretisierung dann korporatistischen Gremien überlassen wird (Voelzkow 1993; Eichener 1993; Scharpf 1993).
  - 18 Unterstellt wird dabei, daß die Mitgliedstaaten durch negative Integration daran gehindert werden, ausländische Anbieter, die unter weniger belastenden Regulierungen produzieren, vom heimischen Markt auszuschließen, durch Sonderabgaben zu belasten oder in anderer Weise (etwa bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen) zu diskriminieren.
  - 19 Die reichen Länder haben ein Interesse, ihr hohes Regulierungs-Niveau als allgemeine EG-Norm durchzusetzen (3); wenn das nicht geht, dann wäre zwar aus der Sicht der Unternehmen die gemeinsame Regelung auf niedrigem Niveau die zweitbeste Lösung. Für die Reaktion der Regierungen wird jedoch in der Regel die negative Reaktion der Wähler auf Verschlechterungen des einmal erreichten Schutzniveaus größeres Gewicht haben, so daß die reichen Länder die Fortdauer national unterschiedlicher Regelungen (2) gegenüber (verbindlichen!) gemeinsamen Regeln auf niedrigem Niveau vorziehen werden (1).
  - 20 Ebenso wie in der deutschen, so geht auch in der europäischen Politikverflechtung die zwischen den Regierungen (und ihren Bürokratien) ausgehandelte Politik an den gliedstaatlichen Parlamenten vorbei. An die Stelle parlamentarischer Kontrolle tritt also bestenfalls eine diffuse Generalverantwortung der Regierungen gegenüber ihren Wählern, während die Verantwortung für spezifische Maßnahmen immer durch den (völlig zutreffenden) Verweis auf die Verhandlungszwänge einer gemeinsamen Politik verweigert werden kann (Scharpf 1993a).
  - 21 BEHRENS (1994, 89) kritisiert, daß der Vertrag von Maastricht der Gemeinschaft nunmehr „ausdrücklich politische Kompetenzen“ einräume, „denen andere Ziele als die Marktintegration zugrundeliegen“ ... „Entscheidungen, die bisher der Eigengesetzlichkeit des Ökonomischen überantwortet waren, werden künftig den wenig transparenten politischen Abstimmungsverfahren der Gemeinschaftsorgane unterworfen. Der Ruf nach einer neuen, nämlich demokratischen Legitimation der Gemeinschaft ist daher nur konsequent ... Demokratie ... ist aber kein Substitut für ökonomische Rationalität“.
  - 22 Auch MAJONES Plädoyer für die Anerkennung einer eigenständigen, auf professionellen Sachverstand gestützten Legitimation unabhängiger Regulierungsbehörden (Majone 1994a) muß sich in erster Linie auf die Aufgaben der negativen Integration oder jedenfalls auf die produktbezogene Regulierung beziehen. Es beruht auf der Unterscheidung zwischen Effizienzproblemen (deren Lösung durch Sachverstand legitimiert werden kann) und Verteilungsproblemen (deren Regelung der demokratischen Legitimation bedarf (Majone 1993)). Da aber aus den oben erörterten Gründen bei marktkorrigierenden Interventionen Verteilungskonflikte nicht nur zwischen ökonomischen Interessen, sondern auch zwischen den Mitgliedstaaten endemisch sind, hätte die Legitimation durch Sachverstand hier keinen Platz.
  - 23 Der theoretische Hintergrund kann hier nur angedeutet werden (Scharpf 1970a). Legitimationsbedarf entsteht dann, wenn Entscheidungen die Interessen und Präferenzen eines Teils der Betroffenen verletzen. Die EG hat sich bisher zu einem erheblichen Teil auf „output-orientierte“ Legitimität (für die es auf die Gemeinwohl-Dienlichkeit der Ergebnisse und die Gerechtigkeit der Verteilung von Leistungen und Lasten ankommt) stützen können: in dem Maße, wie die Interventionen häufiger, spürbarer und ihre Verteilungsfolgen sichtbarer werden, gewinnt aber die Frage nach der „input-orientierten“ Legitimität (also nach der potentiell einforderebaren demokratischen Verantwortung der Entscheidenden) an Gewicht.

- 24 Im geltenden Europarecht können zwar nationale Regulierungen und Beihilfen als wettbewerbsverzerrend unterbunden werden; die Gewinnung von Wettbewerbsvorteilen durch kompetitive Deregulierung ist dagegen zulässig.
- 25 ADRIENNE HÉRITIER hat mich darauf hingewiesen, daß die derzeit im Ministerrat behandelte „Integrated Pollution Control Directive“ insofern einen Schritt in die hier angedeutete Richtung bedeute, als hier nur die regionalen Luftqualitäts- (d.h. Emissions-)Grenzwerte vereinheitlicht werden sollen, während die Festlegung von Emissions-Grenzwerten den Mitgliedstaaten überlassen bleiben würde. Als Ergebnis wären unterschiedlich strenge Emissionswerte zu erwarten.
- 26 Den Hinweis verdanke ich STEPHAN LEIBFRIED.
- 27 Die Bundesregierung hatte vor Gericht behauptet, gerade der zu geringe Alkoholgehalt erhöhe – wegen der geringeren Hemmschwelle – die Gefahr des Alkoholismus (Alter / Meunier-Aitsahalia 1994, 538 f). Das dann noch näher liegende Verbot von Bier und Wein wurde offenbar nicht erwogen.
- 28 Ein Anknüpfungspunkt im geltenden Recht findet sich in Art. 76 des EG-Vertrages, nach dem bis zum Erlaß EG-einheitlicher Regelungen die Verkehrspolitik der Mitgliedsstaaten die Stellung ausländischer Verkehrsunternehmen nicht verschlechtern darf, „es sei denn, daß der Rat einstimmig etwas anderes billigt“.
- 29 Der Ausdruck und das Argument stammen von DIETER FREIBURGHÄUS.
- 30 Ansätze zu einer Einschränkung der „Negative-commerce-clause“-Rechtsprechung lassen sich in den neuesten Urteilen, auf die mich Christian Joerges aufmerksam gemacht hat, durchaus entdecken – so etwa in der Rechtssache Keck (Neue Juristische Wochenschrift 1994, 121), wo das französische Verbot des Wiederverkaufs importierter Waren unter Einstandspreis mit einer Begründung aufrechterhalten wurde, die stark an die frühere (aber nach 1937 als unpraktikabel aufgegeben) US-amerikanische Regel erinnert, nach der Sachverhalte, die dem interstate commerce entweder vorausgehen oder nachfolgen, der einzelstaatlichen Regelung vorbehalten bleiben sollten (Scharpf 1965, 325-351). Ein anderes Beispiel ist die Rechtssache Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (C-185/91, 17. 11. 93), wo die Tarife im deutschen Straßengüterverkehr nicht als unzulässiges Kartell aufgehoben, sondern als staatliche Regulierung akzeptiert wurden. Zur Kritik an diesem Rückzug des EuGH: Reich (1994).

## Literatur

- ALTER, KAREN J./SOPHIE MEUNIER-AITSAHALIA 1994, Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking *Cassis de Dijon* Decision. In: Comparative Political Studies 26, 535–561.
- APEL, HANS 1994, Der kranke Koloß. Europa – Reform oder Krise. Reinbek: Rowohlt.
- BEHRENS, PETER 1994, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft. In: GERT BRÜGGEMEIER, Hrsg., Verfassungen für ein ziviles Europa. Baden-Baden: Nomos, 73–90.
- BURLEY, ANNE-MARIE/WALTER MATTLI 1993, Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: International Organization 47, 41–76.
- CALHOUN, CRAIG 1993, Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination. In: International Sociology 8, 387–412.
- DAHL, ROBERT A. 1994, A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: Political Science Quarterly 109, 23–34.
- DEHOUSSE, RENAUD 1993, Does Subsidiarity really matter? EUI Working Paper Law No. 92/32. Florence: European University Institute.
- DEHOUSSE, RENAUD/JOSEPH H.H. WEILER 1990, The Legal Dimension. In: William Wallace, ed., The Dynamics of European Integration. London: Pinter, 242–260.

- DEUBNER, CHRISTIAN 1994, Die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union jetzt und in Zukunft. Ms. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- DRW 1994, Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform. Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Mai 1994.
- EHMKE, HORST 1961, Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtsprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung. Karlsruhe: C.F. Müller.
- EICHENER, VOLKER 1993, Soziales Dumping oder innovative Regulation? Interessenkonfigurationen und Einflußchancen im Prozeß der Harmonisierung des technischen Arbeitsschutzes. In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hrsg.), Technologieentwicklung und europäische Integration. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.
- ELSTER, JON 1979, Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality. Cambridge: Cambridge University Press.
- FEATHERSTONE, KEVIN 1994, Jean Monnet and the „Democratic Deficit“ in the European Union. In: Journal of Common Market Studies 32, 149–170.
- FRÖHLICH, THOMAS 1992, Reif für die Mülltonne. Die EG-Verpackungspläne beweisen, daß der Umweltschutz dem Binnenmarkt geopfert werden soll. SZ 25./26.7.92, 33.
- GANSLANDT, HERBERT 1993, Das System der sozialen Sicherung in Griechenland. In: Günther Lottes (Hrsg.), Soziale Sicherheit in Europa. Renten- und Sozialversicherungssysteme im Vergleich. Heidelberg: Physica 185–203.
- GARRETT, GEOFFREY 1992, International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. In: International Organization 46, 533–560.
- GRAEBNER, WILLIAM 1977, Federalism in the Progressive Era. A Structural Interpretation of Reform. In: Journal of American History 64, 331–357.
- GRIMM, DIETER 1992, Der Mangel an europäischer Demokratie. DER SPIEGEL 43/1992 19.10.92, 57–59.
- GROEBEN, HANS VON DER 1992, Probleme einer europäischen Wirtschaftsordnung. In: Jürgen F. Baur/Peter-Christian Müller-Graff/Manfred Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, Energierecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Bodo Börner. Köln: Carl Heymanns: 99–123.
- HANK, RAINER 1994, Die Eisenacher und die Rüsselsheimer. Im Opel-Werk an der Wartburg hat die Zukunft schon begonnen. FAZ 6.8.94 11.
- HENZLER, HERBERT 1993, Kritische Würdigung der Debatte um den Wirtschaftsstandort Deutschland. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 63, 5–21.
- HÉRITIER, ADRIENNE 1993, Regulative Politik in der europäischen Gemeinschaft: Die Verflechtung nationalstaatlicher Rationalitäten in der Luftreinhaltepolitik. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. In: Wolfgang Seibel (Hrsg.), \*\*\* Festschrift für Thomas Ellwein. Baden-Baden: Nomos, \*\*\*.
- HÉRITIER, ADRIENNE/SUSANNE MINGERS/CHRISTOPH KNILL/MARTINA BECKA 1994, Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen: Leske & Budrich.
- HOLLINGSWORTH, J. ROGERS/PHILIPPE C. SCHMITTER/WOLFGANG STREECK (Eds.) 1994, Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors. New York: Oxford University Press.
- HOUSE OF LORDS 1992, Select Committee on the European Communities. Implementation and Enforcement of Environmental Legislation. Volume 1 – Report. London: HMSO.
- IPSEN, HANS PETER 1972, Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen: Mohr.

- JOERGES, CHRISTIAN 1991, Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik. In: Rudolf Wildemann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, 225–268.
- JOERGES, CHRISTIAN 1994, Legitimationsprobleme des europäischen Wirtschaftsrechts und der Vertrag von Maastricht. In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa. Baden-Baden: Nomos, 91–130.
- JOERGES, CHRISTIAN 1994a, Rationalisierungsprozesse im Vertragsrecht und im Recht der Produktsicherheit: Beobachtungen zu den Folgen der Europäischen Integration für das Privatrecht. EUI Working Paper Law No. 94/5. Florenz: European University Institute.
- KAPTEYN, PAUL 1991, „Civilization under Negotiation“. National Civilizations and European Integration: The Treaty of Schengen. In: Archives Européennes de Sociologie 32, 363–380.
- KIELMANSEGG, PETER GRAF 1992, Ein Maß für die Größe des Staates. Was wird aus Europa? Europa fehlt die Zustimmung seiner Bürger. FAZ 2.12.92, 35.
- KOSONEN, PEKKA 1994, The Impact of Economic Integration on National Welfare States in Europe. Ms. University of Helsinki. Dept. of Sociology.
- LANGE, PETER 1992, The Politics of the Social Dimension. In: Alberta M. Sbragia (Ed.), Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New“ European Community. Washington, D.C.: Brookings, 225–256.
- LEIBFRIED, STEPHAN/PAUL PIERSON 1992, Prospects for Social Europe. In: Politics & Society 20, 333–366.
- MAJONE, GIANDOMENICO 1993, The European Community between Social Policy and Social Regulation. In: Journal of Common Market Studies 31 153–170.
- MAJONE, GIANDOMENICO 1994, Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. Ms. Florence: European University Institute.
- MAJONE, GIANDOMENICO 1994a, The European Community: An „Independent Fourth Branch of Government“? In: Gert Brüggemeier (Hrsg.), Verfassungen für ein ziviles Europa. Baden-Baden: Nomos, 23–43.
- MAYNTZ, RENATE/FRITZ W. SCHARPF 1994, Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. Ms. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- MERKEL, WOLFGANG 1993, Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt/M.: Campus.
- MERKEL, WOLFGANG 1993, Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, Estudio 1993/42.
- MESTMÄCKER, ERNST-JOACHIM 1987, Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa. In: Ernst-Joachim Mestmäcker/Hans Möller/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben. Baden-Baden: Nomos, 9–49.
- 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. FAZ 10.10.92 15.
- MESTMÄCKER, ERNST-JOACHIM 1994, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union. In: Rolf H. Hasse/Josef Molsberger/Christian Watrin (Hrsg.), Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag. Stuttgart: Gustav Fischer, 263–292.



- MÜLLER-ARMACK, ALFRED 1956, Soziale Marktwirtschaft. In: Ders. (1964), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration. Freiburg i.B.: Rombach, 243–249.
- MÜLLER-ARMACK, ALFRED 1964, Die Wirtschaftsordnung des Gemeinsamen Marktes. In: Ders. (1964), Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration. Freiburg i.B.: Rombach, 401–415.
- MÜNSTER, WINFRIED 1993, Vater Staat schafft es nicht mehr. Die EG im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Nur neue Märkte können verlorene Arbeitsplätze ersetzen. SZ 23.10.93, 31.
- PADOA-SCHIOPPA, TOMMASO et al. 1987, Efficiency, Stability, and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community. Oxford: Oxford University Press.
- POLANYI, KARL 1977, The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen (Erste engl. Ausgabe 1944), Wien: Europaverlag.
- REHBINDER, ECKARD/RICHARD STEWART 1964, Environmental Protection Policy. Integration through Law. Europe and the American Federal Experience. Volume 2. Berlin: de Gruyter.
- REICH, NORBERT 1994, The ‚November Revolution‘ of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi Revisited. In: Common Market Law Review 31, 459–492.
- SCHARPF, FRITZ W. 1965, Grenzen der richterlichen Verantwortung. Die political-question-Doktrin in der Rechtsprechung des amerikanischen Supreme Court. Karlsruhe: C.F. Müller.
- SCHARPF, FRITZ W. 1970, Die politischen Kosten des Rechtsstaats. Eine vergleichende Studie der deutschen und amerikanischen Verwaltungskontrollen. Tübingen: Mohr.
- SCHARPF, FRITZ W. 1970a, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung. Konstanz: Universitätsverlag.
- SCHARPF, FRITZ W. 1985, Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26, 323–356.
- SCHARPF, FRITZ W. 1987, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/M.: Campus.
- SCHARPF, FRITZ W. 1991, Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen). In: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos, 415–428.
- SCHARPF, FRITZ W. 1992, Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3, 293–306.
- SCHARPF, FRITZ W. 1992a, Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/M.: Campus, 51–96.
- SCHARPF, FRITZ W. 1993, Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik. Discussion Paper 93/9. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- SCHARPF, FRITZ W. 1993a, Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung,



- Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.
- SCHARPF, FRITZ W. 1994, Nicht Arbeitslosigkeit, sondern Beschäftigung fördern. In: Heinz-Werner Meyer (Hrsg.), Sozial gerecht teilen – ökologisch umsteuern? Köln: Bund Verlag, 24–42.
- SCHWARTZ, BERNARD 1957, *The Supreme Court. Constitutional Revolution in Retrospect*. New York: Ronald Press.
- SIEBER, WOLFGANG 1993, Die soziale Sicherung in Portugal vor dem Hintergrund von EG-Integration und beschleunigtem wirtschaftlich-sozialem Strukturwandel. In: Günther Lottes (Hrsg.), *Soziale Sicherheit in Europa. Renten- und Sozialversicherungssysteme im Vergleich*. Heidelberg: Physica 171–185.
- STRECK, WOLFGANG 1993, *From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy*. Ms. University of Wisconsin-Madison.
- TAYLOR, PAUL 1983, *The Limits to European Integration*. New York: Columbia University Press.
- TSEBELIS, GEORGE 1994, Decisionmaking in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism. In: *British Journal of Political Science*, im Erscheinen.
- 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/Hans Möller/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Eine Ordnungspolitik für Europa*. Festschrift für Hans von der Groeben. Baden-Baden: Nomos, 425–443.
- VOELZKOW, HELMUT 1993, Staatseingriff und Verbandsfunktion: Das verbandliche System technischer Regelsetzung als Gegenstand staatlicher Politik. Discussion Paper 93/2. Köln: MPI für Gesellschaftsforschung.
- WEIDENFELD, WERNER 1994, *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- WEILER, JOSEPH H.H. 1981, The Community System. The Dual Character of Supranationalism. In: *Yearbook of European Law* 1, 257–306.
- WEILER, JOSEPH H.H. 1993, Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 417–446.
- WEILER, JOSEPH H.H. 1994, A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors. In: *Comparative Political Studies* 26, 510–534.
- WEIZSÄCKER, ERNST-ULRICH VON 1989, Internationale Harmonisierung im Umweltschutz durch ökonomische Instrumente – Gründe für eine europäische Umweltsteuer. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3/1989, 203–216.
- WILSON, THOMAS M./M. ESTELLIE SMITH (Eds.) 1993, *Cultural Changes and the New Europe: Perspectives on the European Community*. Boulder: Westview.