

Fritz W. Scharpf

Demokratische Politik in Europa

Im Vergleich zu den ersten Nachkriegsjahrzehnten hat die Politik in Europa an demokratischer Gestaltungsfähigkeit verloren. Dabei ist die Europäische Union in ihrer gegenwärtigen Gestalt in bestimmter Hinsicht ein Teil des Problems, in anderer Hinsicht ein Teil der möglichen Problemlösung, und in wichtigen Bereichen ist sie weder das eine noch das andere. Wenn man zu einer realistischen und pragmatisch chancenreichen Einschätzung der Reformmöglichkeiten kommen will, die in den Verhandlungen über Maastricht II allenfalls erreicht werden könnten, dann gilt es, diese unterschiedlichen Wirkungszusammenhänge deutlich voneinander zu unterscheiden. Angesichts eines höchst unübersichtlichen Diskussionsstandes will ich mich dabei auf die Verdeutlichung der Grundstrukturen der Problematik und denkbarer Lösungsmöglichkeiten konzentrieren.

Der normative Maßstab, der den folgenden Überlegungen zugrunde liegt, ist die demokratische Selbstbestimmung, verstanden als Fähigkeit der Bürger eines gegebenen Gemeinwesens, gemeinsame Ziele zu erreichen und gemeinsame Probleme durch kollektives Handeln zu lösen. Diese Fähigkeit ist niemals absolut, und für ihre Beurteilung sind zwei voneinander begrifflich unabhängige Kriterien relevant: die höhere oder geringere Autonomie der Willensbildung und die höhere oder geringere Effektivität des Handelns im Sinne der angestrebten Ziele oder Problemlösungen. Die begriffliche Unabhängigkeit beider Kriterien schließt selbstverständlich empirische Verbindungen nicht aus. Insbesondere besteht die Möglichkeit eines negativen Zusammenhangs, wenn etwa die Effektivität politischen Handelns nur dadurch gesteigert werden kann, daß die Entscheidungszuständigkeit auf eine Ebene verlagert wird, auf der demokratisch-autonome Willensbildung kaum noch möglich ist.

1. Autonomie: Das Demokratiedefizit läßt sich nicht wegreformieren

Demokratische Autonomie impliziert, daß politische Entscheidungen unmittelbar oder mittelbar aus der freien und gleichen Beteiligung aller Bürger hervorgehen sollen, wobei die direkteren Formen der Mitwirkung stärkere Legitimationskraft entfalten als die weniger direkten. Die demokratische Au-

tonomie ist deshalb beim Volksentscheid stärker als beim parlamentarischen Gesetz, und dort stärker als bei Beschlüssen der vom Parlament bestellten und parlamentarisch verantwortlichen Exekutive. Sie ist stärker bei einhelligen als bei Entscheidungen mit knapper Mehrheit, und sie ist auch stärker innerhalb unitarischer Systeme mit klarer „vertikaler“ Zuordnung von Entscheidungszuständigkeit und politischer Verantwortung als beim „horizontalen“ oder vertikalen Zusammenwirken von Repräsentanten mit separater Legitimationsbasis. Deshalb wird beispielsweise die föderale „Politikverflechtung“ in der Bundesrepublik durchaus mit einem Verlust an parlamentarischer Kontrolle und damit an politischer Autonomie bezahlt (Scharpf 1985).

Freilich ist die unitarische Legitimation von Mehrheitsentscheidungen nicht beliebig verfügbar. Sie setzt die Existenz eines „Gemeinwesens“ mit eigener kollektiver Identität voraus – was impliziert, daß die Bürger grundsätzlich bereit sind, in gewissen Fragen die Interessen ihrer Mitbürger wie eigene Interessen zu behandeln. Nur wo dies der Fall ist, braucht einerseits die Minderheit nicht die Ausbeutung, Unterdrückung oder Vernichtung durch die herrschende Mehrheit zu befürchten;¹ aber andererseits kann, wenn dies der Fall ist, auch die Hinnahme von Maßnahmen zugemutet werden, die auf eine Umverteilung zu Lasten der eigenen Interessen hinauslaufen.² Kurz: Nur wenn eine grundsätzliche Solidaritätsbereitschaft auf der Basis einer kollektiven Identität auf allen Seiten vorausgesetzt werden kann, ist der Minderheit die Respektierung von Entscheidungen auch dann zuzumuten, wenn in wichtigen Fragen Konsens nicht erzielt werden kann.

Diese Voraussetzungen einer unitarischen Legitimation von Mehrheitsentscheidungen sind oberhalb der Ebene des Nationalstaats nirgendwo erfüllt; sie sind auch in der Europäischen Union bisher nicht gegeben – und sie sind umso schwerer herzustellen, je mehr die Erweiterung der Union die ethnische, kulturelle und wirtschaftliche Heterogenität ihrer Mitgliedstaaten erhöht und damit die Chance der Identitätsbildung vermindert (Kielmansegg 1994). Daran könnten auch erweiterte Gesetzgebungs- und Haushaltskompetenzen des Europäischen Parlaments kaum etwas ändern, wie sie zur Überwindung des „Demokratiedefizits“ der europäischen Politik vor allem gefordert werden. Deshalb bleibt die Europäische Union weiterhin auf die indirekte Legitimation ihrer Entscheidungen durch das „horizontale“ Zusammenwirken der demokratisch gewählten nationalen Regierungen in den Ministerräten und im Europäischen Rat angewiesen. Diese Legitimation ist wegen der unvermeidlichen Diffusion politischer Verantwortlichkeit insgesamt schwächer als die unitarisch-demokratische, und sie ist selbst unter dieser Einschränkung auch nur bei einstimmigen Voten unmittelbar begründet.

Für das Land jedenfalls, dessen Regierung im Ministerrat überstimmt worden ist, bedeutet die Mehrheitsentscheidung nicht Selbstbestimmung, sondern Fremdbestimmung. Diese mag, im Hinblick auf die langfristigen und politisch

gewollten Vorteile der EU-Mitgliedschaft im Einzelfall aus übergeordneten Gesichtspunkten akzeptiert werden, aber die Legitimation wird gewiß umso schwächer, je gewichtiger die überstimmten nationalen Interessen im Einzelfall sind. Die derzeitige – gegen den Wortlaut der Verträge von Frankreich durchgesetzte – Praxis der Ministerräte, die den Mitgliedstaaten auch bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen ein Veto zugesteht, wenn andernfalls „wesentliche Interessen“ des Landes verletzt würden, hat also durchaus gute demokratietheoretische Gründe für sich. Das „Demokratiedefizit“ der Union würde demnach in dem Maße wieder virulent, wie diese Praxis zugunsten einfacher Mehrheitsabstimmungen in den Ministerräten oder im Europäischen Parlament aufgegeben würde. Das bedeutet aber, daß einer weiteren „Vertiefung“ der Union auf absehbare Zeit prinzipielle, demokratietheoretische Hindernisse entgegenstehen, die durch bloße Verfassungsreformen nicht ausgeräumt werden können.³ Die Schlußfolgerung scheint deshalb unausweichlich: Die demokratische Autonomie von politischen Entscheidungen wird umso schwächer, je mehr Entscheidungsbefugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen werden.

Die Frage nach dem „Demokratiedefizit“ europäischer Entscheidungen könnte man also mit der juristischen Logik des Maastricht-Urteils des deutschen Bundesverfassungsgerichts einigermaßen eindeutig beantworten, wenn demokratische Selbstbestimmung ausschließlich als autonome Willensbildung zu definieren wäre. Wenn aber Demokratie mehr sein soll als eine sozial-psychotherapeutische Veranstaltung zur Befriedigung von Partizipationsbedürfnissen, dann darf die Diskussion sich nicht auf die Autonomie-Dimension beschränken, und dabei die Dimension der größeren oder geringeren Problemlösungs-Effektivität politischer Entscheidungen ignorieren. Demokratische Selbstbestimmung ist zwar gewiß nicht mit Omnipotenz gleichzusetzen, aber sie ist doch auf die effektive Gestaltung des kollektiven Schicksals gerichtet, und wo die Effektivität gegen null tendiert, da findet auch die Demokratie ihr Ende. Daß die europäische Integration unter demokratietheoretischen Aspekten überhaupt kontrovers (und nicht nur als Bedrohung demokratischer Legitimität) diskutiert werden kann, erklärt sich deshalb allein aus der Vermutung, daß die Effektivität demokratischer Selbstbestimmung auf der nationalen Ebene verloren gehe, und allenfalls auf der europäischen Ebene wiedergewonnen werden könnte. Bei näherer Betrachtung freilich hat der Vordersatz dieser Vermutung wesentlich mehr empirische Evidenz für sich als die im zweiten Satzteil enthaltene Hoffnung. Eine differenzierte Betrachtung ist also geboten.

2. Effektivität: nationale Politik im globalen Kapitalmarkt

Der Nationalstaat ist bislang die umfassendste politische Einheit geblieben, in der autonome demokratische Willensbildung möglich erscheint. Dagegen wird die Möglichkeit effektiver Selbstbestimmung im nationalen Rahmen zunehmend prekär. Diese setzt ja idealerweise Kongruenz zwischen den an demokratischen Entscheidungen Beteiligten und den davon Betroffenen voraus, was – sofern die demokratisch verfaßten Handlungseinheiten territorial begrenzt sind – impliziert, daß die wesentlichen Wirkungen nationaler Entscheidungen auf die eigenen Bürger beschränkt bleiben, und daß die wesentlichen Faktoren, von denen die Erreichung nationaler Ziele abhängt, mit den Mitteln des Nationalstaats beeinflußt werden können. Demokratische Selbstbestimmung wird also in ihrer Effektivität beschränkt durch die Tatsache, daß der Herrschaftsbereich des territorialen Staates Grenzen hat, während vielfältige Wechselwirkungen über diese Grenzen hinweg sich seiner unmittelbaren Kontrolle entziehen. Globale Kommunikation beeinflußt die nationale Kultur; globaler Terrorismus und globale Kriminalität gefährden die innere Sicherheit; globale Wanderungsbewegungen verändern die Zusammensetzung der Bevölkerung; globale Umweltbelastungen beeinträchtigen die Lebensqualität – die Liste ließe sich leicht verlängern. Aber nichts berührt die Effektivität demokratischer Selbstbestimmung in so fundamentaler Weise wie die Einbettung der nationalen Ökonomie in die Weltwirtschaft.

Der demokratische Staat hat sich in historischer Symbiose mit der kapitalistischen Ökonomie entwickelt. Während diese auf die Sicherheit der staatlichen Rechtsordnung und staatliche Infrastruktur angewiesen ist, ist jener abhängig von stabilen Steuereinnahmen und wird von den Wählern wie selbstverständlich für die wirtschaftliche Sicherung ihrer Existenzgrundlagen verantwortlich gemacht. Aber zugleich tendiert die kapitalistische Ökonomie zur globalen Verflechtung und – wie seit Marx bekannt ist – zu wiederkehrenden Krisen, während die demokratische Politik im Interesse der Krisenvermeidung und der Verteilungsgerechtigkeit versuchen muß, die kapitalistische Dynamik der „kreativen Zerstörung“ zu beschränken. Das setzt freilich voraus, daß die grenzüberschreitenden Interaktionseffekte in der Ökonomie unter Kontrolle gebracht werden können. Konsequenterweise gedacht entspräche dem demokratischen Ideal also der ökonomisch autarke Territorialstaat. Dieser freilich müßte auf alle Vorteile der internationalen Arbeitsteilung verzichten und bliebe deshalb technisch rückständig und ökonomisch unterentwickelt.

Die Symbiose zwischen der Politik des demokratischen Staates und der Eigendynamik der internationalen kapitalistischen Ökonomie war deshalb immer prekär. Während die demokratische Politik in erster Linie durch Krisen auf dem Arbeitsmarkt und auf den Gütermärkten zur Aktion veranlaßt wird, liegt die Steuerungsfunktion der kapitalistischen Ökonomie im Kapitalmarkt,

von dessen Bedingungen Investitionen, Produktion und schließlich auch die Beschäftigung bestimmt werden. Zugleich ist das Kapital der international mobilste Faktor, der sich staatlichen Kontrollen am leichtesten entziehen kann. Faktisch waren die Kapitalmärkte vor dem Ersten Weltkrieg und in den zwanziger Jahren unter der Herrschaft des Goldstandards vollständig internationalisiert und von jeder nationalen Kontrolle befreit – und dementsprechend gering war der steuernde Einfluß der Politik auf die Krisenzyklen der kapitalistischen Ökonomie. Diese Konstellation zerbrach jedoch in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Unter dem unabweisbaren politischen Druck der Massenarbeitslosigkeit setzten sich nun die Staaten überall gegen den globalen Kapitalismus zur Wehr. Die zur Vorbereitung des Krieges betriebene Autarkiepolitik des Deutschen Reiches war gewiß ein Extremfall, aber auch alle anderen Länder optierten damals für den Protektionismus und versuchten, die heimische Produktion durch kompetitive Abwertung, hohe Zollmauern und Einfuhrverbote zu schützen und zugleich den Abfluß von Investitionskapital durch eine umfassende Devisenbewirtschaftung und rigide Kapitalverkehrskontrollen zu unterbinden. Im Ergebnis wurde damit nicht nur der offene Weltmarkt zerstört, sondern auch das zuvor unter den Bedingungen einer funktionierenden internationalen Arbeitsteilung erreichte Wohlstandsniveau drastisch abgesenkt.

Aber gerade aus dieser Zerstörung der Weltwirtschaft erwuchs jene „Große Transformation“ (Polanyi 1977), die in den Nachkriegsjahrzehnten die demokratische Zivilisierung der kapitalistischen Ökonomie ermöglichte. Weil die Nationalwirtschaften nun durch effektiv kontrollierte Grenzen gegeneinander abgeschottet waren, konnte die nationale Politik die „keynesianischen“ Instrumente zur krisendämpfenden Steuerung der Wirtschaftsabläufe einsetzen und zugleich leistungsfähige Systeme der sozialstaatlichen Sicherung und Umverteilung aufbauen. Grundlage der Vollbeschäftigungspolitik war die Kontrolle über den Kapitalverkehr, die es der nationalen Zinspolitik erlaubte, die Mindestrendite zu variieren, welche Kapitalanleger allenfalls erreichen konnten, wenn sie statt arbeitsplatzschaffender Realinvestitionen zinsbringende Geldanlagen wählten. Zugleich bot die Kontrolle über den Außenhandel die Möglichkeit, auch ausländische Anbieter den im Inland geltenden regulativen Bedingungen zu unterwerfen. Die einheimischen Anbieter konnten deshalb die Kosten sozialpolitischer oder umweltpolitischer nationaler Regelungen ohne Gefährdung durch ausländische Konkurrenten auf die Preise überwälzen. Nur wegen dieser Kontrolle des Nationalstaats über die eigenen Grenzen war es überhaupt möglich, daß in den Nachkriegsjahrzehnten die kapitalistische Ökonomie im politischen Rahmen des extrem aufwendigen schwedischen Wohlfahrtsstaats ebenso florieren konnte wie in der bundesdeutschen sozialen Marktwirtschaft oder im amerikanischen Free-enterprise-System.

Daran änderte auch die schrittweise Re-Integration der Weltwirtschaft zunächst nichts. Im Gegenteil: Die unter amerikanischer Führung international vereinbarten Regelungssysteme stützten und stärkten die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten. Das Bretton-Woods-System der festen, von den Regierungen gemeinsam festgesetzten Wechselkurse schützte vor der Versuchung der kompetitiven Abwertung; der Internationale Währungsfonds ermöglichte die Überbrückung temporärer Zahlungsbilanz-Defizite; und im Falle dauerhafter Wettbewerbsungleichgewichte blieben Wechselkursänderungen dennoch möglich. Ebenso führte auf den Gütermärkten die über Jahrzehnte sich hinziehende Abfolge von GATT-Verhandlungen nur zu einem schrittweisen, nationale Anpassungs-Strategien begünstigenden Abbau der Zollmauern und anderer Handelsschranken, und bei dennoch auftretenden Krisen in einzelnen Wirtschaftszweigen blieben vielfältige Ausnahmen zulässig. Kurz: Anders als der unkontrollierte internationale Kapitalismus der Vorkriegszeit erlaubte der „embedded liberalism“ der weltwirtschaftlichen Regelungssysteme in den Nachkriegsjahrzehnten die Nutzung der Vorteile der internationalen Arbeitsteilung ohne die Fähigkeit der Nationalstaaten zur politischen Gestaltung ihrer internen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung zu beseitigen (Rugie 1982).

Diese Voraussetzungen sind heute nicht mehr gegeben. Der wichtigste Grund liegt darin, daß die Politik seit Anfang der siebziger Jahre die Kontrolle über die Kapitalmärkte verloren hat. Damals zerbrach das System der festen Wechselkurse, weil die Vereinigten Staaten die Sonderstellung des Dollars als offizielle Reservewährung zur inflationären Finanzierung des Vietnam-Kriegs mißbraucht und damit die Dominanz der extraterritorialen, von keiner Notenbank kontrollierten „Eurodollar-Märkte“ begründet hatten (Calleo 1994). Danach war der Währungsspekulation Tür und Tor geöffnet, die Kapitalverkehrskontrollen verloren ihre Wirksamkeit, und im Gefolge der Ölpreis-Krisen wurden nicht nur die Länder der Dritten Welt, sondern auch die westlichen Industriestaaten zunehmend abhängig von den internationalen Kapitalmärkten, deren Zinsniveau nun die Mindestrendite für das anlagensuchende Kapital bestimmt. Dies hatte zwei wichtige Folgen: Die nationale Geldpolitik verlor die Möglichkeit, durch Zinssenkung die relative Attraktivität von Realinvestitionen zu erhöhen. Wer nun die Zinsen unter das internationale Niveau senkt, schafft nicht mehr Arbeitsplätze, sondern treibt nur das Kapital aus dem Land. Damit haben die Instrumente der keynesianischen Vollbeschäftigungspolitik im nationalen Rahmen ihre Effektivität verloren (Scharpf 1987). Zugleich stehen nun alle Nationalstaaten im Wettbewerb untereinander um das international hochmobile Anlagekapital und bemühen sich deshalb darum, Kapitalanlegern möglichst attraktive Konditionen zu bieten. Wegen dieses Wettbewerbs wurden in den achtziger Jahren die Spitzen-Steuersätze in einem Land nach dem anderen drastisch gesenkt (Steinmo 1994), und aus dem glei-

chen Grund zögern immer mehr Länder, ihre rechtlich weiterbestehenden Steuern auf Kapitaleinkommen auch faktisch durchzusetzen. Diese – durch technische Innovationen faktisch unumkehrbar gewordene – Globalisierung der Kapitalmärkte hat die in der Nachkriegszeit gewonnene Steuerungsfähigkeit der nationalen Politik gegenüber der kapitalistischen Ökonomie wieder zunichte gemacht (Ruggie 1995). Kurz: „Polanyi’s Great Transformation is over“ (Cerny 1994, 339).

3. Negative und positive Integration in Europa

Die Europäische Gemeinschaft hatte mit der Globalisierung der Kapitalmärkte wenig zu tun, auch wenn die von der Bundesrepublik mit unterschiedlichen europäischen Partnerländern „am Rande der Gemeinschaft“ vereinbarten Varianten der Wechselkurs-Koordination die Kalkulationssicherheit der Unternehmen (und insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft) im inner-europäischen Handel gewiß verbesserten.⁴ Im Zentrum der europäischen Politik stand dagegen die Integration der Märkte für Waren und Dienstleistungen. Hier gingen schon die römischen Verträge von 1957 über die Ziele des GATT weit hinaus, und die Einheitliche Europäische Akte von 1986 hat den Anspruch auf Herstellung eines europäischen „Binnenmarktes“, in dem alle nationalen Hindernisse für den „freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr“ beseitigt waren, noch einmal radikalisiert und seine Einlösung auf den 32. 12. 1992 datiert.

Im wesentlichen ist dieser Anspruch auch erfüllt worden. Im Vergleich zu den mühsamen und von vielen protektionistischen Rückschlägen begleiteten Fortschritten der Weltmarkt-Integration im GATT und jetzt in der WTO ist die Zielstrebigkeit der ökonomischen Integration in Europa auch durchaus bemerkenswert. Sie ist in erster Linie der Tatsache geschuldet, daß die in den römischen Verträgen übernommene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, nationale Handelshindernisse zu beseitigen und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen zu unterlassen, von der Kommission und vom Europäischen Gerichtshof als unmittelbar anwendbares, gegenüber Gesetz und Verfassung der Mitgliedstaaten vorrangiges „supranationales“ Recht interpretiert wurde, und daß diese Interpretation auch von den nationalen Gerichten akzeptiert und in innerstaatlichen Verfahren angewandt wird. Daß dieses Ergebnis keineswegs selbstverständlich war, sondern durchaus der Erklärung bedarf, ist erst in neuerer Zeit – und vor allem amerikanischen Juristen – aufgefallen (Weiler 1981; 1994; Burley/ Mattli 1993; Mattli/ Slaughter 1995). Hier ist entscheidend, daß die Regeln dieser „negativen Integration“ jeweils im Einzelfall, und ohne Beteiligung des Ministerrats, von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Gerichtshof und den nationalen Gerichten gegen jeweils einzelne Mitglied-

staaten durchgesetzt werden können. Dies gilt insbesondere für das europäische Wettbewerbsrecht, dessen Aufgabe – ganz im Gegensatz zum nationalen Kartellrecht – nach Auskunft des dafür am Anfang zuständigen Kommissionsmitglieds nicht nur darin bestand,

„Wettbewerbsbeschränkungen und -verfälschungen durch Absprachen zwischen Unternehmen oder durch mißbräuchliche Ausübung wirtschaftlicher Macht auszuschließen, sondern auch diejenigen Wettbewerbsverfälschungen zu beseitigen oder zumindest einzugrenzen, die sich aus den Unterschieden der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der nationalen Mitgliedstaaten oder aus einer unterschiedlichen Rechts- oder Steuerpolitik ergeben. Es galt ferner, gegen Wettbewerbsverzerrungen vorzugehen, die durch staatliche Monopole oder Marktordnungen im Verhältnis zu Anbietern und Nachfragern aus anderen Mitgliedstaaten entstehen können“ (von der Groeben 1995, 343 f.).

Um die ungewöhnliche Interpretationsleistung der Kommission und des Gerichts voll zu würdigen, muß man sich vergegenwärtigen, daß dieses supranationale europäische Wettbewerbsrecht aus dem knappen Text von Verträgen abgeleitet wurde, die von Staaten abgeschlossen worden waren, deren eigenes Wettbewerbsrecht – mit Ausnahme des bundesdeutschen – kaum wirksame Maßnahmen gegen marktbeherrschende Unternehmen vorsah. Vor allem aber wäre es nirgendwo möglich gewesen, das Wettbewerbsrecht gegen staatliche Maßnahmen einzusetzen. Die neoliberale Idee einer „Wirtschaftsverfassung“ hatte ja auch in der Bundesrepublik nicht die Zustimmung des Verfassungsgerichts gefunden, und das Kartellgesetz hat deshalb auch keinerlei Vorrang vor anderen Maßnahmen, die der staatliche Gesetzgeber aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen für geboten hält (Joerges 1991). In Europa aber wollte es die „List der Idee“ (Müller-Armack 1964, 405), daß die neoliberalen Postulate rechtlichen Vorrang vor den Verfassungen, den Gesetzen und den gewachsenen Institutionen der Mitgliedstaaten gewannen (Behrens 1994; Mestmäcker 1994; 1994a).

Die „negative Integration“ schließt alle nationalen Maßnahmen und existierenden Regelungen aus, welche geeignet sein könnten, die Freiheit des grenzüberschreitenden Verkehrs von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu beschränken oder den freien und gleichen Wettbewerb zwischen inländischen und ausländischen Anbietern oder Nachfragern zu verzerren. Auf der nationalen Ebene läuft die europäische Integration also auf einen doppelten – rechtlichen und faktischen – Zwang zur Deregulierung hinaus. Rechtlich können alle bisherigen Regelungen insoweit keinen Bestand haben, wie sie als Diskriminierung ausländischer Anbieter, die am heimischen Standort unter anderen rechtlichen Bedingungen produzieren, interpretiert werden können. Wenn aber alle ausländischen Anbieter auf den nationalen Märkten zugelassen werden müssen, dann entsteht ein faktischer Zwang zur Beseitigung belastender Regelungen, die nur noch für die einheimischen Anbieter gelten und

deshalb als „Inländerdiskriminierung“ wirken müssen. Da überdies im vollendeten Binnenmarkt auch die einheimischen Anbieter die Option einer Produktionsverlagerung an günstigere ausländische Standorte haben, ohne dadurch ihren Zugang zum heimischen Markt zu gefährden, erzeugt die negative Integration, wenn sonst nichts geschieht, eine „regulative Konkurrenz“ zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, durch die „einem reinen Laissez-faire-Kapitalismus – bei Freizügigkeit der Produktionsfaktoren und Wegfall der Grenzen – Tür und Tor geöffnet“ würde (von der Groeben 1992, 123).

Dies hatten auch die neoliberalen Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaft so nicht beabsichtigt (Müller-Armack 1964, 243). Der EG-Vertrag erlaubte jedenfalls den Fortbestand nationaler Einfuhrbeschränkungen, die „aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen ... oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt“ werden konnten (Artikel 36), und um den Gemeinsamen Markt nicht daran scheitern zu lassen, eröffnete der Vertrag von Anfang an auch die Möglichkeit der „positiven Integration“ durch Rechtsangleichung und Re-Regulierung auf der europäischen Ebene. Diese allerdings kann nicht allein durch Kommission und Gerichtshof auf dem Wege der Vertragsinterpretation bewirkt werden, sondern sie bedarf der politischen Entscheidung des Ministerrats unter Mitwirkung des Europäischen Parlaments. Da nach dem Luxemburger Kompromiß von 1966 nur einstimmige Entscheidungen im Ministerrat möglich waren, und da die Kommission bei ihren Vorschlägen zur Harmonisierung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften deren Detaillierungsgrad eher noch überbot, erwiesen sich die Verfahren zur Rechtsangleichung als extrem schwerfällig und ineffizient. Die Marktintegration kam also nur langsam voran.

Dies änderte sich mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, welche nicht nur das magische Datum des 31. 12. 1992 für die Vollendung des Binnenmarktes setzte, sondern auch die Harmonisierungsverfahren dadurch vereinfachte und beschleunigte, daß der Rat nur noch über Sicherheitsgrundsätze beschließen muß, deren detaillierte Ausfüllung dann „korporatistischen“ Normierungsgremien überlassen wird. Außerdem wurde für die zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlichen Harmonisierungsbeschlüsse die Rückkehr zur Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit akzeptiert (Artikel 100a, Absatz 1). Durch die Ausschaltung des Vetos hat sich, obwohl die meisten Entscheidungen auch weiterhin einstimmig ergehen, das Verfahren wesentlich beschleunigt (Dehousse/ Weiler 1990).

4. Kompetitive Deregulierung im vollendeten Binnenmarkt

Im Ergebnis hat sich, entgegen vielen skeptischen Erwartungen, das Binnenmarktprogramm als eine self-fulfilling prophecy erwiesen. Die fast dreihundert dafür als notwendig angesehenen Harmonisierungsbeschlüsse wurden einigermaßen termingerecht abgearbeitet, und die Unternehmen haben sich schon vor 1992 in ihren Standortentscheidungen und ihren Investitions- und Produktionsplänen darauf eingestellt, daß künftig nationale Grenzen für die Produktion und Vermarktung von Waren und Dienstleistungen keine Rolle mehr spielen sollten. Mit dieser faktischen, aber durch das Binnenmarktprogramm ausgelösten Entwicklung haben sich die Bedingungen für die politische Effektivität der nationalen Politik noch einmal radikal verschlechtert.

Nach der Globalisierung der Kapitalmärkte hatten die Nationalstaaten im Prinzip die Möglichkeit verloren, das international mobile Finanzkapital stärker als in den „Steuroasen“ üblich zu belasten. Immerhin konnten aber inländische Unternehmen noch sicher sein, daß sie es wenigstens auf dem Inlandsmarkt nur mit Konkurrenten zu tun hatten, die unter annähernd gleichen regulativen Bedingungen produzieren mußten. Produktionsverlagerungen ins Ausland mochten aus Gründen des Marktzugangs notwendig sein, aber für den Wettbewerb auf dem heimischen Markt waren sie von relativ geringer Bedeutung. Das hat sich mit der Vollendung des Binnenmarktes grundlegend geändert. In der Europäischen Union sind zwar produktbezogene Regelungen weitgehend harmonisiert oder müssen wechselseitig anerkannt werden, und auch bei den produktionsbezogenen Regelungen des Umweltschutzes und des Arbeitsschutzes sind die Rechtsvorschriften (aber nicht notwendigerweise auch deren Implementation) zu einem gewissen Grad vereinheitlicht worden. Aber das gilt nicht für jene Regelungen, von denen die standort-spezifischen Produktionskosten in erster Linie beeinflußt werden. Hierzu gehören die tarifvertraglich fixierten Löhne und Arbeitszeitregelungen ebenso wie die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Sozialabgaben und Steuern, das Betriebsverfassungsrecht, der produktionsbezogene Umweltschutz und viele andere Faktoren, die in die Produktionskosten eingehen.

Selbstverständlich stehen diesen unterschiedlichen Kosten auch unterschiedliche positive Standortfaktoren entgegen – die Qualifikation der Arbeitskräfte, die mehr oder minder „kooperativen“ industriellen Beziehungen, die Qualität und Verlässlichkeit der öffentlichen Infrastruktur, oder die Verfügbarkeit hochqualifizierter Dienstleistungen. Aber selbst wenn in jedem Land die Bilanz von Kosten und Standortvorteilen ausgewogen sein sollte, werden die *terms of trade* zwischen staatlicher Politik und Gewerkschaften auf der einen Seite und den Unternehmen auf der anderen Seite durch die Tatsache verändert, daß Daimler-Benz nunmehr den deutschen Markt von Lothringen so gut wie von Sindelfingen aus beliefern, oder daß Siemens die neue Chip-Generation in

England ebensogut wie in Sachsen produzieren kann. Dabei kommt es nicht darauf an, daß Produktionsverlagerungen tatsächlich stattfinden, sondern daß sie jetzt ohne weiteres stattfinden könnten. Ebenso wenig kommt es darauf an, daß anderswo insgesamt bessere Bedingungen geboten werden. Selbst wenn die Gesamtbelastung überall die gleiche wäre, haben die Unternehmen insgesamt mit der Freiheit der Standortwahl einen entscheidenden Vorteil gewonnen.

Wenn man unterstellt, daß alle nationalen Regierungen und Gewerkschaften darauf angewiesen sind, Produktion und Arbeitsplätze im Inland zu erhalten, so werden sie durch die europäische Mobilität der Unternehmen in eine Standortkonkurrenz gezwungen, bei der Pakettlösungen aufgeschnürt werden. Dann muß jeder einzelne Standortvorteil eines anderen Landes überboten und jede Kostenbelastung unterboten werden. Im Ergebnis werden dadurch alle Mitgliedstaaten und alle Gewerkschaften zu sehr viel weitergehenden Konzessionen gegenüber den Unternehmen gezwungen, als dies vor der Vollendung des Binnenmarktes vorstellbar gewesen wäre.

Freilich gibt es dabei wichtige Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Methoden des im Binnenmarkt ausgetragenen „Wettbewerbs der Systeme“: Daß die Standortkonkurrenz nicht in einen Subventionswettbewerb ausarten soll, folgt aus dem Beihilfen-Verbot der Artikel 92 bis 94 des EG-Vertrages. Gegen die kompetitive Abwertung sollten die aufeinanderfolgenden Modelle eines Europäischen Währungssystems schützen; mit der künftigen Währungsunion wäre sie sogar gänzlich ausgeschlossen. Im Gegensatz dazu gilt offenbar die Gewinnung von nationalen Wettbewerbsvorteilen durch kompetitive Deregulierung, Lohnverzichte und Sozialabbau in der wettbewerbsrechtlichen Theorie nicht als anstößig, und die Verträge geben deshalb der Kommission und dem Gerichtshof auch keine Handhaben, um hier gegen nationale Alleingänge einzuschreiten. Unter dem Druck der Standortkonkurrenz haben alle Mitgliedstaaten im vergangenen Jahrzehnt deshalb erstaunliche Fortschritte bei der Deregulierung, Flexibilisierung und Kostenentlastung der Wirtschaft erreicht – aber läßt der Druck trotzdem nicht nach, weil ja die anderen Länder unter demselben Druck ihre Standort-Konditionen ebenfalls immer weiter verbessern. So müßten selbstverständlich, wenn etwa in Deutschland jetzt die Arbeitgeber von den Kosten der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall entlastet würden, die konkurrierenden Länder in der einen oder anderen Form ihre Unternehmen ebenfalls weiter entlasten. Kurz: die kompetitive Deregulierung im Binnenmarkt ist ein Spiel, bei dem am Ende alle verlieren müssen, dem sich aber auch keiner einseitig entziehen könnte.

Das Ergebnis ist zunächst eine Verlagerung der Kosten des Sozialstaats von den mobilen auf die immobilen Kostenträger (Sinn 1994). Nach dem Abbau der Spitzensteuersätze und dem faktischen Verzicht auf die Besteuerung von Kapitaleinkommen geht es jetzt um die Entlastung der Unternehmen von

Abgaben und Auflagen, welche die Produktionskosten erhöhen. Zum Ausgleich steigt zunächst die Belastung der Arbeitseinkommen, des privaten Konsums⁵ und des privaten Grundbesitzes. Im Ergebnis trifft dies in erster Linie die Angehörigen der unteren Mittelschicht, die auf Arbeitseinkommen angewiesen sind, den überwiegenden Teil dieses Einkommens konsumieren, und deren Vermögen sich im wesentlichen auf das eigene Haus beschränkt. Da aber in Konkurrenzdemokratien keine Partei ohne die Unterstützung eben dieser unteren Mittelschicht an der Regierung bleiben kann, muß deren rasch wachsender Steuerwiderstand schließlich doch ernst genommen werden. Wenn also Kapitaleinkommen, die Unternehmen und die mobilen Spitzenverdiener aus ökonomischen Gründen nicht belastet werden können, und wenn die mittleren Einkommen aus politischen Gründen nicht stärker belastet werden dürfen, dann ist das erwartbare Ergebnis in schwachen politischen Systemen (wie in Belgien oder Italien) ein unkontrollierbarer Anstieg der Staatsverschuldung. In stärkeren politischen Systemen muß es dagegen früher (so in Großbritannien) oder später (so in Deutschland oder Frankreich) zu Ausgabenkürzungen in allen nicht unmittelbar die internationale Wettbewerbsfähigkeit berührenden Bereichen kommen – in der Verteidigungspolitik, der Entwicklungshilfe, der Kulturpolitik, der Bildungspolitik, der Gesundheitspolitik, der Umweltpolitik, der Forschung und vor allem in der Sozialpolitik. Die erwartbare Folge sind ein Abbau von staatlichen Diensten und sozialen Leistungen, schlechtere öffentliche Infrastruktur, mehr soziale Ungleichheit und eine rasche Zunahme der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung.⁶ Viele Länder haben derzeit mit all diesen Problemen auf einmal zu kämpfen, und überall läßt sich die Malaise der achtziger und neunziger Jahre im Prinzip auf den Verlust der nationalstaatlichen Kontrolle über die eigenen Grenzen zurückführen.

5. Europäische Re-Regulierung?

Aber wenn das so ist, weshalb kann das Problem dann nicht von eben der Europäischen Union bewältigt werden, deren weit über die GATT-Verpflichtungen hinausgehendes Binnenmarktprogramm so wesentlich zu seiner Verschärfung beigetragen hat? Gewiß ist die Union weder derzeit noch künftig in der Lage, an der Globalisierung der Kapitalmärkte etwas zu ändern – was europäische Konzertierung oder eine Europäische Zentralbank hier leisten könnte, das wird von der Deutschen Bundesbank schon jetzt geleistet. Daß es nicht reicht, und nicht reichen kann, liegt an dem eklatanten Mißverhältnis zwischen den der Bundesbank (oder der amerikanischen Federal Reserve, oder der japanischen Zentralbank) zur Verfügung stehenden Interventionsmitteln und dem astronomischen Gesamtvolumen der jederzeit, rund um die Uhr und

rund um den Globus, transferierbaren Finanzmassen (Cerny 1994). Diesen gegenüber wäre eine Europäische Zentralbank nicht weniger hilflos, und es ist bezeichnend, daß Bankenkreise sich von der künftigen Währungsunion eher verstärkte Kapitalflucht als eine effektivere Steuerung erwarten (Perina 1995).

Aber auf den Märkten für Waren und Dienstleistungen ist für die meisten Anbieter in den Mitgliedstaaten der gesamteuropäische Markt wesentlich wichtiger als der Weltmarkt – und für diesen europäischen Markt sind Produktionsstandorte innerhalb des Unionsgebiets deutlich privilegiert. Zwar hat sie im Binnenmarkt den radikalen Freihandel durchgesetzt, aber im Verkehr mit der Außenwelt bleibt die Union nicht nur eine Festung des Agrar-Protektionismus, sondern sie ist auch im industriellen Bereich mindestens ebenso sehr wie die Vereinigten Staaten bereit, alle Optionen des GATT zum Schutze notleidender Branchen auszuschöpfen und mit Anti-Dumping-Maßnahmen und bilateral vereinbarten Mengenbeschränkungen gegen allzu erfolgreiche Konkurrenten vorzugehen. Kurz: Der europäische Protektionismus bleibt eine Option, und schon Regierungswechsel in Großbritannien und in Deutschland könnten ausreichen, um aus der in Ausnahmefällen praktizierten Option die dominante europäische Strategie werden zu lassen.

In voller Schärfe jedenfalls findet auch heute die Konkurrenz der Produktionsstandorte nur innerhalb des europäischen Binnenmarktes statt. Im Prinzip wären deshalb auch gemeinsame europäische Regelungen durchaus geeignet, alle miteinander konkurrierenden Unternehmen den gleichen Bedingungen zu unterwerfen und auf diese Weise die im nationalen Rahmen verlorene Chance einer politischen Zivilisierung der kapitalistischen Ökonomie auf der europäischen Ebene zurückzugewinnen. Auf diese zweite „Große Transformation“ haben insbesondere die „Europäer“ in den sozialdemokratischen Parteien und Gewerkschaften ihre Hoffnung gesetzt, und es spricht vieles dafür, daß die gleiche Hoffnung auch das von Jaques Delors konzipierte Binnenmarktprogramm und die Einheitliche Europäische Akte von 1986 inspiriert hat. Diese Hoffnungen sind auch, wie schon erwähnt, keineswegs völlig enttäuscht worden. Das Binnenmarktprogramm hat ja nicht nur die nationalen Grenzen vollends niedergerissen, sondern es hat auch eine Fülle von gemeinsamen europäischen Standards für die Sicherheit und Umweltverträglichkeit von handelbaren Produkten und für die Sicherheit und den Umweltschutz am Arbeitsplatz hervorgebracht (Eichener 1993; Eichener/ Voelzkow 1994). Wenn trotzdem inzwischen gerade im linken politischen Spektrum und bei den Gewerkschaften ein tiefer „Euro-Pessimismus“ um sich greift, dann wegen der verstärkten Rückwirkung der europäischen Standortkonkurrenz auf die Politikfelder, die eben nicht von der europäischen Harmonisierung erfaßt werden. Dazu gehört der standortbezogene Umweltschutz, soweit dadurch die Produktionskosten von international exponierten Branchen wesentlich erhöht werden, und

es gehört dazu der gesamte Bereich der sozialen Sicherung und Umverteilung, der Lohnpolitik, der Arbeitszeitpolitik und der Mitbestimmung. Hier gibt es bisher kaum gemeinsame europäische Politik, und deshalb wird gerade hier die Standortkonkurrenz mit aller Härte und mit allen destruktiven Konsequenzen für die über Jahrzehnte aufgebauten sozialen Sicherungs- und Ordnungssysteme ausgetragen. Für den faktischen Verzicht auf europäische Regelungen, welche die Standortkonkurrenz begrenzen würden, lassen sich zwei Gründe angeben.

Der eine ergibt sich aus dem grundsätzlichen Interessengegensatz zwischen den industriell hochentwickelten und den weniger entwickelten Mitgliedstaaten der Union. Die Wettbewerbsfähigkeit der ersten beruht auf ihrer hohen Arbeitsproduktivität, die es ihnen bisher erlaubte, den Unternehmen sowohl hohe Löhne als auch hohe Sozial- und Umweltkosten aufzuerlegen. Angesichts weit geringerer durchschnittlicher Produktivität der Arbeitsplätze müssen in den Ländern der zweiten Gruppe sowohl die Lohnkosten als auch die Lohnnebenkosten und die Umweltkosten der Unternehmen wesentlich geringer sein, wenn diese im europäischen Wettbewerb überleben sollen. Einheitliche europäische Regeln, die dem Anspruchsniveau, der Zahlungsfähigkeit und der Zahlungsbereitschaft in Dänemark, Deutschland oder den Niederlanden entsprechen, müßten also in Portugal, Griechenland oder Spanien die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Industrie im europäischen Markt genauso zerstören, wie dies bei der Übertragung westdeutscher Regeln auf die ostdeutsche Wirtschaft der Fall war. Umgekehrt wären einheitliche Regelungen auf dem für Portugal ökonomisch erträglichen Niveau weder der Umweltbelastung noch dem sozialen Anspruchsniveau in den höchstentwickelten Ländern angemessen.

Wenn damit Schwierigkeiten schon vollständig beschrieben wären, gäbe es freilich die naheliegende Lösung von Zwei-Stufen-Regelungen, und man müßte sich wundern, daß die politische Diskussion sich nicht schon längst darauf konzentriert hat. Wenn die Länder mit hoher Produktivität untereinander gemeinsame Regeln auf hohem Anspruchsniveau festlegen könnten, und die Länder mit niedriger Produktivität ebenfalls gemeinsame Regeln auf niedrigerem Anspruchsniveau vereinbaren dürften, so wäre im Prinzip beiden Gruppen geholfen. Da die Standortvorteile der hochproduktiven Länder durch deren höhere Kosten ausgeglichen werden, und die der Niedrigkosten-Länder durch deren geringere Produktivität, findet der schärfste Standortwettbewerb grundsätzlich zwischen Ländern statt, die auf etwa gleichem Produktivitätsniveau produzieren. Daimler-Benz hat bei der Standortwahl für die Produktion des Swatch-Autos nicht zwischen Deutschland und Griechenland entschieden, sondern zwischen Baden-Württemberg und Lothringen; und auch bei der neuen Chip-Produktion von Siemens fiel die Wahl auf England und nicht auf Portugal. Wenn also vom Standort-Wettbewerb ein massiver Druck auf die Löhne,

Arbeitsbedingungen, Sozialabgaben, Steuern und Umweltvorschriften in allen miteinander konkurrierenden Ländern ausgeht, dann würde es im Prinzip genügen, wenn die Hochkostenländer untereinander, und ebenso die Niedrigkostenländer untereinander, jeweils Konditionenkartelle vereinbarten. Einheitliche Regelungen für die gesamte Union wären nicht nur mangels Konsens im Ministerrat faktisch unerreichbar, sondern sie wären auch weder erforderlich noch wünschenswert.

Was stattdessen wünschenswert und praktisch auch völlig ausreichend wäre, sind getrennte, aber verbindliche Regelungen auf unterschiedlichem Anspruchsniveau. Dann könnten die Länder mit den anspruchsvollen teuren Sozialleistungssystemen die Deregulierungskonkurrenz untereinander ausschließen, ohne daß sie zugleich die Entwicklungschancen der weniger produktiven Mitgliedsländer ruinieren müßten. Umgekehrt könnten die weniger entwickelten Länder wenigstens eine Untergrenze definieren, unter die sie sich durch die Standortkonkurrenz nicht drücken lassen wollen, und sie könnten diese Untergrenze im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung schrittweise dem „oberen“ Niveau annähern.

Wenn derartige Zwei-Stufen-Regelungen in der Union nicht zustande kommen, ja nicht einmal ernsthaft angestrebt werden, dann liegt dies nicht allein an dem Einheitlichkeits-Anspruch, unter den sich die europäische Politik von Anfang an gestellt hat, und es liegt auch nicht allein an den politischen Empfindlichkeiten, die offenbar jeder Diskussionsbeitrag zu einem „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ bei den Ländern, die nicht zum inneren Kreis gehören würden, sofort auslöst. Auch rechtstechnische Schwierigkeiten können nicht mehr den Ausschlag geben, nachdem in Maastricht I mit dem britischen „opting out“ ein Weg gefunden wurde, der es den übrigen Mitgliedstaaten erlaubt, in der „sozialen Dimension“ der europäischen Politik auch ohne britische Zustimmung voranzugehen und dafür das vorhandene Instrumentarium verbindlicher europäischer Regelungen einzusetzen. Was damals für die Elf juristisch praktikabel erschien, sollte auch für Sonderregelungen von fünf oder sieben Mitgliedstaaten nutzbar gemacht werden können.

Gewichtiger erscheinen die Schwierigkeiten, die sich aus unterschiedlichen Interessen oder ideologischen Positionen innerhalb der Gruppe der hochentwickelten Länder (die ja derartige Zwei-Stufen-Lösungen in erster Linie vorantreiben müßten) ergeben. Die derzeitige britische Regierung beispielsweise geht offenbar davon aus, daß Großbritannien einen europäischen Deregulierungswettbewerb gewinnen und sich dadurch wichtige Standortvorteile sichern könnte. Andere Regierungen, darunter möglicherweise die deutsche, brauchen den Druck des europäischen Standortwettbewerbs, um gegen hinhaltenden innenpolitischen Widerstand ein aus anderen Gründen ohnehin für wünschenswert gehaltenes Minimum an Deregulierung und Flexibilisierung durchzusetzen. Kurz: man kann die Ausgangsvermutung bezweifeln, derzufolge alle

Hochkosten-Länder in der Union ein gemeinsames Interesse an europäischen Regelungen haben müßten, welche den erreichten Stand ihrer Sozialleistungs-Systeme und Arbeitsbeziehungen vor der Standort-Konkurrenz im vollendeten Binnenmarkt schützen.

Aber auch wenn durch Regierungswechsel in Deutschland und Großbritannien das gemeinsame Interesse an der Verteidigung des Sozialstaates gestärkt werden sollte, stünde eine europäische Zwei-Stufen-Politik noch vor großen Hindernissen. Sie erklären sich aus den institutionellen Unterschieden zwischen den nationalen Lösungen, die sich insbesondere in den Nachkriegsjahrzehnten hinter kontrollierten Grenzen sehr stark differenziert haben. Im Gesundheitswesen beispielsweise gibt es kaum irgendwelche Gemeinsamkeiten zwischen dem einnahmeseitig aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierten und ausgabenseitig budget-gesteuerten britischen nationalen Gesundheitsdienst und dem deutschen Gesundheitswesen, dessen Einnahmen aus korporatistischen Systemen der gegliederten Zwangsversicherung stammen, und das die Ausgabenseite über die Honorierung von Einzelleistungen steuern muß (Alber/ Bernardi 1992; Rothgang 1995). Bei der Alterssicherung gibt es ähnliche Unterschiede zwischen dem „skandinavischen“ Modell einer einheitlichen und steuerfinanzierten Grundversorgung, kombiniert mit einer beitragsabhängigen und auf dem Ansparg-Prinzip basierenden Zusatzrente und dem „kontinentalen“ Modell der (wiederum korporatistisch organisierten) Zwangsversicherung auf der Grundlage eines aus dem jeweils aktuellen Beitragsaufkommen finanzierten „Generationenvertrags“ (Esping-Andersen 1990).

Noch größer sind die Unterschiede in der Organisation der industriellen Beziehungen in Europa. Während in den skandinavischen Ländern, Österreich und Deutschland Löhne und Arbeitsbedingungen entweder zentral oder in einheitlichen Branchen-Verhandlungen festgelegt werden, konkurrieren in den romanischen Ländern jeweils mehrere Richtungsgewerkschaften gegeneinander und in Großbritannien existiert nicht nur eine sehr große Zahl von, teilweise nach dem Berufsprinzip gegliederten Einzelgewerkschaften, sondern die Verhandlungen sind auch viel stärker dezentralisiert als in den kontinentalen Ländern. Die Schwierigkeiten, die schon aus diesen institutionellen Gründen einer gemeinsamen Vorgehensweise in der Lohnpolitik entgegenstehen, können also kaum überschätzt werden (Ebbinghaus/ Visser 1994). Hinzu kommen die gravierenden Unterschiede im Verhältnis zum staatlichen Recht (Crouch 1993). Hier steht auf der einen Seite die seit Beginn des Jahrhunderts von jeder staatlichen oder gerichtlichen Intervention befreite (und deshalb völlig von den Knappheitsverhältnissen auf dem Arbeitsmarkt abhängige) Praxis des „free collective bargaining“ in Großbritannien. Das andere Extrem bildet die gegen Schwankungen des Arbeitsmarkts weitgehend immunisierte, aber arbeitsrechtlich, betriebsverfassungsrechtlich und tarifrechtlich durchregulierte

deutsche Praxis (die weitgehend von Einzelinterventionen des Gesetzgebers und von der Rechtsprechung abhängig geworden ist). Deshalb müssen – wie auch die Betriebsrats-Richtlinie gezeigt hat – einheitliche europäische Regelungen der industriellen Beziehungen auf große Schwierigkeiten selbst unter den Gewerkschaften stoßen, so daß das dezidierte Desinteresse der Arbeitgeber sich leicht durchsetzen kann.

Die Zahl der Beispiele ließe sich leicht vermehren, aber das Argument liegt auf der Hand: Die institutionellen Unterschiede zwischen den Hochkosten-Ländern sind gerade bei den Sozialleistungssystemen und in den industriellen Beziehungen besonders groß und sie verbinden sich mit der Existenz einflußreicher Großorganisationen, die bei der Verteidigung ihrer Besitzstände nicht nur von den eigenen Arbeitnehmern, sondern auch von ihren Klienten und deren Interessenverbänden politisch unterstützt werden. Je umfassender die Sozialleistungssysteme ausgestaltet worden sind, desto schwieriger wird auch jede Form des Umbaus.⁷

Paradoxerweise kann man deshalb eher damit rechnen, daß unter dem ökonomischen Druck der Standortkonkurrenz jedes Hochkosten-Land für sich die Rettung in Deregulierung und Sozialabbau sucht, als daß man sich auf einheitliche europäische Regelungen auf dem bisherigen Anspruchsniveau einigen würde. Während jene Lösung die Legitimation des unabwendbaren äußeren Zwangs für sich hat, müßte der gemeinsame Umbau nicht nur noch tiefer in die institutionellen Besitzstände und Erwartungen eingreifen, sondern es gäbe auch immer Sieger und Verlierer unter den beteiligten Ländern, je nachdem an welchem der nationalen Modelle sich die gemeinsame Lösung in erster Linie orientierte. Selbst in der Umweltpolitik stellt der „regulative Wettbewerb“ zwischen divergenten nationalen Verwaltungstraditionen ein gravierendes Hindernis für die Einigung auf europäische Regelungen dar (Héritier et al. 1994) – und die Schwierigkeiten würden gewiß unüberwindlich, wenn die europäische Harmonisierung nicht nur die Änderung administrativer Routinen, sondern die Umstellung oder Beseitigung historisch gewachsener Institutionen im Gesundheitswesen, in der Alterssicherung und in den industriellen Beziehungen erfordern würde.

5. Auswege?

Die Chancen für eine Wiedergewinnung demokratischer Effektivität auf der europäischen Ebene stehen also gewiß nicht gut. Unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten besagt das zunächst, daß es auch wenig Grund gibt, die größere Problemlösungs-Effektivität der europäischen Politik als kompensierendes Argument gegen das europäische Demokratie-Defizit in der Dimen-

sion autonomer demokratischer Willensbildung anzuerkennen. Die demokratische Legitimation der europäischen Politik ist und bleibt schwach im Vergleich zur Legitimation demokratischer Verfassungsstaaten. Daraus folgt auch, daß – unabhängig von der Logik völkerrechtlicher Konstruktionen – der „supranationale“ Vorrang des Europarechts vor dem nationalen Recht verfassungstheoretisch als Anomalie erscheint: das schwächer legitimierte Recht soll das besser legitimierte verdrängen. Insofern erscheint also die oft kritisierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis des Grundgesetzes zur Europäischen Union auch als Ausdruck der normativen Ambivalenz dieses Verhältnisses.

Das bedeutet freilich nicht, daß die Re-Nationalisierung der Politik eine günstigere Perspektive bieten könnte. Sie müßte, um überhaupt Wirkung zu erzielen, eindeutig vertragswidrige protektionistische Mittel einsetzen. Aber die grenzüberschreitende ökonomische Verflechtung ist in Europa inzwischen so weit fortgeschritten, daß die Eskalation nationaler Protektionismen nicht nur das Ende der Union bedeuten, sondern auch die europäische Wirtschaft geradewegs in eine Katastrophe stürzen müßte. Protektionismus hätte allenfalls auf der europäischen Ebene eine ökonomische Chance – und er könnte eben deshalb die innereuropäische Standortkonkurrenz nicht aufheben. Aber folgt daraus, daß nun mit dem Ende der Nationen auch „das Ende der Demokratie“ gekommen sei (Guéhenno 1994), und daß die Politik aufgehört habe, der anonymen Herrschaft weltweit vernetzter Märkte die Gegenmacht des reflektierten kollektiven Handelns der demokratisch assoziierten Bürger entgegenzusetzen?

Die Gefahr besteht in der Tat, und sie ist umso größer, je weniger man die fundamentalen Veränderungen der polit-ökonomischen Umwelt zur Kenntnis nimmt, und je mehr man an den Erwartungen der Nachkriegsjahrzehnte festhält. Der ökonomische Zwang zur Konvergenz delegitimiert die nationale Politik. Demokratische Selbstbestimmung ist zwar nicht mit Wunscherfüllung gleichzusetzen, aber sie setzt Freiheit und damit Wahlmöglichkeiten voraus (Luhmann 1995). Wenn aber tatsächlich – um einen Ausdruck des niedersächsischen Ministerpräsidenten zu zitieren – „moderne Wirtschaftspolitik“ nur noch auf Deregulierung, Flexibilisierung und Kostensenkung hinauslaufen kann, dann hat auch die Demokratie ihre Funktion verloren, Akzeptanz für Wahlhandlungen der Politik zu sichern, die so oder auch anders getroffen werden könnten. Dann läuft der demokratische Betrieb leer, degeneriert zum Medienspektakel ohne legitimierende Bedeutung. Eine solche Politik kann dann auch nicht mehr auf die Folgebereitschaft ihrer Bürger rechnen. Sie untergräbt die grundsätzliche Anerkennung staatlicher Autorität und gemeinwohl-orientierter Solidaritätspflichten und provoziert nicht nur Staatsverdrossenheit, sondern eine zynische Bereitschaft zur Ausbeutung des Gemeinwesens. Anzeichen dafür lassen sich in vielen Ländern derzeit schon

finden. Es steht also viel auf dem Spiel, wenn die Politik auf der europäischen Ebene nicht handeln kann, während die Politik im nationalen Rahmen nichts mehr bewirkt. Wenn dieses Horror-Szenario noch vermieden werden soll, dann kommt also alles darauf an, die begrenzten Handlungsmöglichkeiten auf beiden Ebenen, der nationalen und der europäischen, jeweils so einzusetzen, daß hier wie dort die vorhandenen, aber begrenzten Chancen effektiver Politik genutzt und vorhersehbare Frustrationen vermieden werden können. Daraus lassen sich Maximen für die europäische Politik und für ihr Verhältnis zur nationalen Politik ableiten.

Europäische Zwei-Ebenen-Politik

Maastricht hat mit der vertraglichen Verankerung des Subsidiaritätsprinzips den Versuch unternommen, die offenbar als zu weitgehend empfundene Inanspruchnahme europäischer Kompetenzen einzudämmen. Das schadet nicht unmittelbar, weil die Klausel juristisch wenig bewirken kann (Scharpf 1992; Dehousse 1993). Aber die an der Kompetenzverteilung orientierte Diskussion über das Subsidiaritäts-Thema lenkt ab von der wichtigeren Frage der Kompetenz-Sicherung. Angesichts der entfesselten Marktkräfte geht es ja nicht mehr in erster Linie darum, ob die europäische oder die nationale Politik handeln darf, sondern ob überhaupt auf irgendeiner Ebene effektives politisches Handeln noch möglich ist. Als Minimum käme es deshalb darauf an, Konstellationen zu vermeiden, in denen die nationale Politik aus europarechtlichen Gründen daran gehindert wird, ein bestimmtes Problem „im Alleingang“ zu bearbeiten, während auf der europäischen Ebene Konsens-Hindernisse eine effektive Problemlösung ausschließen. Diese selbstgemachten Politik-Defizite im Mehr-Ebenen-Verhältnis können sich die europäischen Staaten unter den gegenwärtigen polit-ökonomischen Bedingungen nicht mehr leisten. Sie könnten vermieden werden, wenn die bisherige Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration (Scharpf 1994) beseitigt wird.

Sie ergibt sich, so haben wir gesehen, aus der Tatsache, daß die „negativen“ Interventionen gegen nationale Wettbewerbsbeschränkungen aus dem „primären Gemeinschaftsrecht“ der Verträge selbst abgeleitet und deshalb allein von der Kommission und den Gerichten durchgesetzt werden können, während die „positiven“ Akte der europäischen Politik auf den Konsens der Regierungen im Ministerrat angewiesen bleiben. In den ersten Jahrzehnten der Wirtschaftsgemeinschaft, als der gemeinsame Markt gegen bestehende nationale Handelschranken durchgesetzt werden mußte, mochte das seinen guten Sinn haben. Inzwischen aber ist der Binnenmarkt Realität geworden, und die zu seiner Vollendung notwendige Vereinheitlichung der produktbezogenen Normen hat stattgefunden. Wir haben also einen sehr umfänglichen Bestand von „sekundärem Gemeinschaftsrecht“, der durchaus ausreicht, um die Freiheit des grenz-

überschreitenden Verkehrs von Kapital, Waren, Dienstleistungen und Personen zu sichern. Freilich ist, wie gezeigt, dieser Bestand des sekundären Gemeinschaftsrechts ungleichmäßig entwickelt. Produktbezogene Standards sind fast vollständig, und die Regeln des Arbeitsschutzes und des produktionsbezogenen Umweltschutzes zu einem guten Teil harmonisiert, während die Harmonisierung von industriellen Beziehungen und Sozialleistungen bisher kaum vorangekommen ist – und aus den angeführten Gründen auch kaum vorankommen kann. Dies wird sich auch kaum noch ändern. Wo Einigung möglich ist, liegen die Regelungen inzwischen vor, und wo derzeit keine europäischen Regeln existieren, fehlen sie keineswegs deshalb, weil niemand sie für notwendig hielte, sondern weil jedes Land andere Lösungen durchzusetzen versucht. Dies könnte ein Anlaß sein, die vertragliche Aufgabenverteilung zwischen Union und Gliedstaaten grundsätzlich zu überprüfen, und Aufgaben, bei denen Einigung auch in Zukunft nicht zu erwarten ist, an die Mitgliedstaaten zurückzugeben. So könnte man beispielsweise aus der Tatsache, daß der schon im ursprünglichen Vertragstext enthaltene Auftrag zur Entwicklung einer „gemeinsamen Verkehrspolitik“ (Art. 74 ff) auch nach fast vierzig Jahren noch nicht erfüllt ist, den Schluß ziehen, daß dieser Bereich explizit den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte. Das gleiche könnte für die Energiepolitik oder die Medienpolitik gelten. Selbstverständlich gibt es in all diesen Bereichen, denen man andere noch hinzufügen könnte, mehr oder minder plausible funktionalistische oder ökonomische Argumente für die Übertragung von Regelungskompetenzen auf die europäische Ebene. In der gegenwärtigen Lage der Union wiegen diese Argumente jedoch gering gegenüber dem politischen Kriterium der Konsensfähigkeit. Wo grundlegende Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten die Einigung blockieren, da sollte die Union die Verantwortung für das Politikfeld insgesamt (d.h. einschließlich seiner wettbewerbsrechtlichen Aspekte) den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Einen wichtigen Schritt weiter geht die Forderung, daß die Verbote der „negativen Integration“ nicht länger aus dem primären Gemeinschaftsrecht abgeleitet werden dürften. Das Argument dafür läßt sich aus einer Analogie zur Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten ableiten. Ebenso wie der Europäische Gerichtshof hatte dort der Supreme Court über Jahrzehnte hinweg die Regulierungskompetenz der Einzelstaaten durch Anwendung der „negative commerce clause doctrine“ von Verfassungen wegen dann beschränkt, wenn deren Ausübung als Eingriff in die Freiheit des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs qualifiziert werden konnte. Nachdem jedoch in der Verfassungsrevolution von 1937 die „positive“ Regulierungskompetenz des Bundes anerkannt worden war, wurde die „negative-commerce-clause“-Rechtsprechung aufgegeben. Einzelstaatliche Maßnahmen werden seitdem nur noch dann aufgehoben, wenn sie unmittelbar mit einem Bundesgesetz kollidieren.

Wo der Kongreß jedoch auf eine positive Regelung verzichtet hat, da wird die einzelstaatliche Kompetenz nicht mehr von Verfassungs wegen beschränkt. Das amerikanische Modell läßt sich allerdings nicht unverändert auf Europa übertragen, weil im Gegensatz zur amerikanischen Verfassung auch das primäre Gemeinschaftsrecht durchaus präzise Detailregelungen enthält, die eher der Ebene eines Gesetzes als der einer Verfassung entsprechen. Im Rahmen einer durchgreifenden Vertragsreform spräche aber ohnehin alles für die „Trennung zwischen einem verfassungsähnlichen Grundvertrag und einem detaillierteren Ausführungsvertrag, der die technischen Einzelheiten enthält“ (Weidenfeld 1994, 13). Dieser Ausführungsvertrag könnte dann die Regelungen enthalten, die nach dem politischen Willen der Regierungen weiterhin wie sekundäres Recht unmittelbar anwendbar sein sollen, während der Grundvertrag die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und die Kompetenzen, Kompetenzschränken und Verfahren der EU-Organe regeln sollte. Aus diesem so verschlankten Grundvertrag dürften dann weder von der Kommission, noch vom Europäischen Gerichtshof noch von den nationalen Gerichten unmittelbar rechtswirksame Schranken der nationalen Gesetzgebung hergeleitet werden. Zugleich ergäbe sich bei der Formulierung des Ausführungsvertrages die willkommene Gelegenheit, den Umfang des unmittelbar geltenden Vertragsrechts im Lichte der bisherigen Interpretation durch Kommission und Gericht daraufhin zu überprüfen, ob er auch heute noch dem aktuellen politischen Willen der Staatengemeinschaft entspricht. Auf diese Weise könnten viele Übertreibungen der Rechtsprechung zur negativen Integration korrigiert und verfassungsrechtliche Anomalien, wie etwa die Richtlinien-Kompetenz der Kommission nach Artikel 90 Absatz 3, beseitigt werden.

Europäische Regeln zur Beschränkung der Standortkonkurrenz

Freilich könnten diese rechtlichen Änderungen nicht die ökonomischen Zwänge der Standortkonkurrenz beseitigen, aber sie könnten immerhin vermeiden, daß die Regelungskompetenzen der Nationalstaaten auch dort rechtlich beschnitten werden, wo die europäische Politik entweder nicht handeln will oder nicht handeln kann. Darüber hinaus könnte die europäische Politik auch positiv eingesetzt werden, um die von der Vollendung des Binnenmarktes erzeugte Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in gemeinverträglicher Weise zu regulieren. Aus den oben dargelegten Überlegungen folgt jedoch, daß dies jedenfalls nicht durch europaweit einheitliche Detailregelungen geschehen könnte. Der grundsätzliche Interessenkonflikt zwischen den wirtschaftlich hochproduktiven Ländern mit anspruchsvollen Sozialsystemen und den ökonomisch weniger entwickelten Ländern, deren Wettbewerbsfähigkeit von niedrigeren Arbeits-, Sozial- und Umweltkosten abhängt, könnte zwar im Prinzip durch Regelungen auf unterschiedlichem

Anspruchsniveau überwunden werden. Aber angesichts der institutionellen Unterschiede innerhalb der Gruppe der Hochkosten-Länder wäre, so habe ich zu zeigen versucht, selbst unter diesen eine Einigung auf einheitliche Regelungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der industriellen Beziehungen unwahrscheinlich.

Wenn es hier also zu einem Konditionenkartell unter den Hochkosten-Ländern kommen soll, so müßten dessen Bedingungen institutionen-neutral gefaßt werden. Als Sofortmaßnahme könnte man an ein Verschlechterungsverbot denken, das für eine bestimmte Frist Leistungskürzungen und Regelungsverzichte untersagt, während dauerhafte gemeinsame Regeln entwickelt werden. Diese könnten dann beispielsweise auf das jeweilige Sozialprodukt bezogene (und progressiv mit dem Sozialprodukt pro Kopf steigende) Untergrenzen für den finanziellen Gesamtaufwand eines Landes für die Systeme der sozialen Sicherung (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) festlegen, ohne dabei die Organisationsform, die Finanzierungsweise oder auch die Verteilung auf Transfer-Leistungen oder soziale Dienste oder auf die einzelnen Zweige der sozialen Sicherung vorzuschreiben. Oberhalb dieser quantitativen Untergrenze wären deshalb auch weiterhin Reformen und Innovationen im nationalen Rahmen möglich und erwünscht. In anderen Bereichen, in denen der unmittelbare Finanzaufwand kein geeignetes Maß für die Regelungsintensität darstellt, könnte man in Analogie zum Beihilfe-Verbot in Art. 92 des Vertrages an ein grundsätzliches Verbot von Maßnahmen der Deregulierung denken, soweit diese „durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen“. Selbstverständlich gäbe es auch hier schwierige Abgrenzungsfragen – aber wenn es der Kommission und dem Gericht möglich ist, legitime von wettbewerbsverzerrenden Beihilfen zu unterscheiden, so sollte das gleiche auch für die Unterscheidung zwischen wettbewerbsneutraler und wettbewerbsverzerrender Deregulierung möglich sein. Man könnte sogar erwarten, daß durch die explizite Parallelisierung von kompetitiver Deregulierung und wettbewerbsverzerrenden Beihilfen auch die Beihilfe-Rechtsprechung in stärkerem Maße für die Notwendigkeit nationaler Handlungsspielräume in der Wirtschaftspolitik sensibilisiert wird.

Neue europäische Aufgaben

Darüber hinaus sollte es in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion auch darum gehen, die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik in Bereichen zu stärken, in denen die Frustration über die Handlungsunfähigkeit der Mitgliedstaaten politisch gefährliche Dimensionen erreicht. Nach den Erfahrungen im jugoslawischen Bürgerkrieg kann dies heute für die Außen- und Militärpolitik der europäischen Staaten behauptet werden. Die „Staatswerdung Europas“ (Wildenmann 1991) hat ja von Anfang an darunter gelitten, daß nach

dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsbereitschaft die europäische Einigung diesen zentralen Bereich gemeinsamer Interessen ausschließen und der NATO überantworten mußte. Der Grund lag darin, daß aus der Sicht der europäischen Nationalstaaten die Aufgabe der Landesverteidigung (auch gegeneinander) als Kernbereich der nationalen Souveränität zwar in einer klassischen Allianz koordiniert, aber nicht auf eine supranationale Instanz übertragen werden konnte. Daran hat sich bis heute im Prinzip nicht viel geändert.

Im ehemaligen Jugoslawien aber geht es nicht um Landesverteidigung in irgendeinem souveränitäts-relevanten Sinne, sondern es geht, wie bei anderen „Out-of-Area“-Missionen auch, um die Fähigkeit zur kompetenten Wahrnehmung prinzipiell gemeinsamer Interessen gegenüber der Außenwelt – also um ein klassisches „Kollektivgut“. Dieses kann, wie wir theoretisch wissen (Olson 1965; Olson/ Zeckhauser 1966), nicht ohne weiteres durch freiwilliges Zusammenwirken erzeugt werden. Die NATO war und ist deshalb auf die Führungsrolle der amerikanischen Hegemonialmacht angewiesen, und sie ist – wie die Geschichte der Out-of-Area-Einsätze in aller Deutlichkeit zeigt – völlig handlungsfähig, wenn die Vereinigten Staaten in Abwägung ihrer eigenen Interessen diese Führungsfunktion nicht wahrnehmen wollen oder können. So auch bei den Versuchen zur Friedenserhaltung und Friedensschaffung im ehemaligen Jugoslawien.

Aber unterstellen wir einmal als Gedankenexperiment, es hätte 1989 eine eigenständige Europäische Eingreiftruppe gegeben, finanziert aus dem EU-Haushalt, organisiert als „Fremdenlegion“ nach französischem Vorbild, bestens ausgerüstet und unter dem Oberbefehl eines vom Europäischen Parlament gewählten Kommissionspräsidenten, bzw. eines diesem unterstellten Kommandeurs. Es ist jedenfalls schwer vorstellbar, daß auch unter solchen Umständen die eher marginalen Unterschiede zwischen den außenpolitischen Präferenzen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens die gleiche lähmende Wirkung auf die Willensbildung der europäischen Regierungen hätte haben können, und daß die Union in der gleichen katastrophalen Weise ihre unersetzbare Funktion als Ordnungsmacht in Europa hätte verfehlen können. Kurz: Ich halte es für möglich, daß, ebenso wie in der Außenhandelspolitik die Federführung der Union inzwischen als selbstverständlich akzeptiert wird, auch die militärische Out-of-Area-Politik inzwischen für die Europäisierung „reif“ ist, und daß hier inzwischen ein latentes gemeinsames Interesse nur noch darauf wartet, institutionalisiert zu werden. Es käme nur darauf an, diese Aufgabe deutlich genug von der Landesverteidigung abzugrenzen, die auch weiterhin in primär nationaler Verantwortung bleiben müßte.

Abstrakter gefaßt geht es also darum, die Konsequenzen aus der Einsicht zu ziehen, daß die europäische Politik nur dort Handlungsfähigkeit gewinnen kann, wo die Interessen der Mitgliedstaaten deutlich konvergieren. Jeder Ver-

such, der Europäischen Union Probleme und Aufgaben zuzuweisen, bei denen die Mitgliedstaaten sich wegen grundlegender Interessenkonflikte nicht einigen können, kann also nur die politische Frustration in Europa vertiefen. Daraus folgt, daß überall dort, wo Europa nicht handeln kann, die Handlungsfähigkeit der nationalen Politik geschützt oder wiederhergestellt werden muß, wenn die demokratische Legitimation der Politik auf allen Ebenen nicht untergraben werden soll. Umgekehrt spricht aber auch alles dafür, dort wo Europa handeln könnte, während die nationalen Regierungen je für sich handlungsunfähig sind, die notwendigen Kompetenzen auf die Union zu übertragen. Es geht, in anderen Worten, nicht mehr um Kompetenzkonflikte zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Es geht um das Überleben der demokratischen Politik in Europa.

Literatur

- ALBER, JENS / BRIGITTE BERNARDI-SCHENKLUHN (1992, Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich: Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien. Frankfurt/M.: Campus.
- 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.
- CALLEO, DAVID P. (1994), America's Federal Nation State: a Crisis of Post-imperial Viability? In: Political Studies 42, 16-33.
- CERNY, PHILIP G. (1994), The Dynamics of Financial Globalization: Technology, Market Structure, and Policy Response. In: Policy Sciences 27, 319-342.
- CROUCH, COLIN (1993), Industrial Relations and European State Traditions. Oxford: Clarendon Press.
- DEHOUSSE, RENAUD (1993), Does Subsidiarity Really Matter? Florenz: EUI Working Paper Law No. 92/32.
- DEHOUSSE, RENAUD / JOSEPH H. H. WEILER (1990), The Legal Dimension. In: William Wallace, ed., The Dynamics of European Integration. London: Pinter, 242-260.
- EBBINGHAUS, BERNHARD / JELLE VISSER (1994), Barrieren und Wege „grenzenloser Solidarität“: Gewerkschaften und Europäische Integration. In: Wolfgang Streeck, Hrsg., Staat und Verbände. PVS Sonderheft 25/1994, 223-255.
- 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, 307-235.
- EICHENER, VOLKER / HELMUT VOELZKOW (1994), Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des

- europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes. In: Wolfgang Streeck, Hrsg., Staat und Verbände. PVS Sonderheft 25/ 1994, 256-290.
- ESPING-ANDERSEN, GÖSTA (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- 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.
- GROEBEN, HANS VON DER (1995), *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen*. Baden-Baden: Nomos.
- GUÉHENNO, JEAN-MARIE (1994), *Das Ende der Demokratie*. München: Artemis.
- HABERMAS, JÜRGEN (1992), Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Rechtsstaats. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- 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.
- JOERGES, CHRISTIAN (1991), Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik. In: Rudolf Wildenmann, Hrsg., *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos, 225-267.
- KIELMANSEGG, PETER GRAF (1994), Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfassen? In: Werner Weidenfeld, Hrsg., *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. 229-242
- LUHMANN, NIKLAS (1995), Kausalität im Süden. In: *Soziale Systeme* 1, 7-28.
- MATTLI, WALTER / ANNE-MARIE SLAUGHTER (1995), Law and Politics in the European Union. A Reply to Garrett. In: *International Organization* 49, 183-190.
- 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.
- MESTMÄCKER, ERNST-JOACHIM (1994a), Über das Verhältnis der europäischen Wirtschaftsordnung zu den Mitgliedstaaten. In: *Veröffentlichungen der Joachim Jurtius-Gesellschaft* 77, 149-169.
- MÜLLER-ARMACK, ALFRED (1964), *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration*. Freiburg i.Br.: Rombach.
- OLSON, MANCUR (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OLSON, MANCUR / RICHARD ZECKHAUSER (1966), An Economic Theory of Alliances. In: *Review of Economics and Statistics* 48, 266-279.
- PERINA, UDO (1995), Zweifel am inneren Wert. Europäische Währungsunion: Sparer sind zunehmend verunsichert. Banken erwarten eine Kapitalflucht. In: *DIE ZEIT* 1.9.1995, 26.
- POLANYI, KARL (1977/1944), *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Wien: Europaverlag.

- ROTHGANG, HEINZ (1995), Der Einfluß der Finanzierungssysteme und Entscheidungsregeln auf Beschäftigungsstrukturen und -volumina englischer und deutscher Krankenhäuser. Diss. Universität Köln.
- RUGGIE, JOHN GERARD (1982), International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization* 36, 379-415.
- RUGGIE, JOHN GERARD (1995), At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New World Order. *Jean Monnet Chair Papers* 20. Florence: European University Institute.
- SCHARPF, FRITZ W. (1985), Die Politikverflechtungs-Falle: 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. (1992), Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3, 293-306.
- SCHARPF, FRITZ W. (1994), Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5, 475-502.
- SINN, HANS-WERNER (1994), Wieviel Brüssel braucht Europa? In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 5, 155-186.
- STEINMO, SVEN (1994), The End of Redistribution? International Pressures and Domestic Policy Choices. In: *Challenge*, November-December 1994, 9-17.
- WEIDENFELD, WERNER, HRSG. (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. (1994), A Quiet Revolution. The European Court of Justice and its Interlocutors. In: *Comparative Political Studies* 26, 510-534.
- WILDENMANN, RUDOLF, HRSG. (1991), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union. Baden-Baden: Nomos.

Anmerkungen

- 1 Auch dann bedarf die Legitimation von Mehrheitsentscheidungen gegenüber der überstimmten Minderheit noch zusätzlicher institutioneller Vorkehrungen. Zu diesen gehört der grundrechtliche Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum ebenso wie die Allgemeinheit des Gesetzes. Darin liegt nicht eine äußere Beschränkung des Mehrheitswillens, sondern die innere Voraussetzung seiner normativen Verpflichtungskraft. Denn wie sollte ich dem Gesetz gehorchen müssen, wenn es von der Mehrheit zu meiner Vernichtung benutzt werden könnte?
- 2 Gewiß gibt es auch eine allgemein-menschliche Solidarität gegen Tod, Krankheit und extreme Not. Aber man braucht nur das Ausmaß der West-Ost-Umverteilung im deutschen Nationalstaat (ca. 6 Prozent des Bruttosozialprodukts) mit dem deutschen Beitrag zur Entwicklungshilfe (weniger als 0,4 Prozent des Sozialprodukts) zu vergleichen, um die faktische Bedeutung der historisch-konkreten Kollektiv-Identität für die Legitimation solidarischer Umverteilung zu erkennen. Wie immer also der Streit zwischen Universalisten und Kommunitaristen auf der philosophischen Ebene ausgehen mag (Habermas 1992), für die praktische Politik hat die zweite Position das größere Gewicht.

- 3 Das soll gewiß nicht heißen, daß solche Verfassungsreformen nicht sinnvoll und notwendig wären (Weidenfeld 1994). Insbesondere könnte die Wahl und Abwahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament, und die Bestätigung der von ihm vorgeschlagenen Kommission durch Rat und Parlament die politische Legitimation der (faktisch und rechtlich höchst bedeutsamen) Kommissionsentscheidungen wesentlich erhöhen. Für die unten diskutierte Erweiterung europäischer Kompetenzen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wäre dies sogar eine unerläßliche Voraussetzung.
- 4 Da die deutschen Inflationsraten im allgemeinen unter denen der Partnerländer lagen, während die deshalb erforderlichen Wechselkursanpassungen aus politischen Gründen fast immer lange verzögert wurden, liefen alle Varianten des Europäischen Währungssystems auf eine tendenzielle Unterbewertung der Deutschen Mark und deshalb auf eine Förderung der deutschen Exporte in die Partnerländer hinaus. Würde die geplante Währungsunion (in der dauerhafte Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Länder auch durch verspätete Abwertungen nicht mehr kompensiert werden können) nicht paradoxerweise vor allem von Frankreich und gegen inhaltenden deutschen Widerstand betrieben, so müßte sie gewiß als Komplott des deutschen Wirtschaftsimperalismus auf breiteste Ablehnung stoßen.
- 5 In diesem Zusammenhang erscheint die geplante Umstellung der Mehrwertsteuer auf das Ursprungsland-Prinzip als gravierende Beschneidung der nationalen Problemlösungs-Kapazität. Sie verhindert – im Interesse der administrativen Vereinfachung – die zwar politisch schwierige, aber ökonomisch unschädliche Verlagerung der Finanzierungslasten des Sozialstaats von den Lohnnebenkosten auf den Konsum.
- 6 Man könnte die Wirkung der Standortkonkurrenz insgesamt so charakterisieren: Sie begünstigt die Bezieher von Kapitaleinkommen und den Konsum von marktvermittelten Gütern und Dienstleistungen. Sie benachteiligt die Bezieher von Sozialeinkommen und den Konsum von Gütern und Dienstleistungen, die nicht oder nicht ausreichend über den Markt angeboten werden können.
- 7 Selbstverständlich gibt es nicht nur institutionelle Eigeninteressen, die einem Umbau entgegenstehen, sondern auch objektive Hindernisse. So würde etwa der oft geforderte Übergang vom Generationenvertrag des deutschen Rentensystems zu einem „skandinavischen“ System der steuerfinanzierten Grundversorgung und „angesparter“ Zusatzversorgung bedeuten, daß die gegenwärtig arbeitende Generation doppelt zahlen müßte – einmal für die derzeitigen Rentner und zum andern für den Aufbau der eigenen Altersversorgung.