

renz, 1990). Demgegenüber scheint der Kohlendioxid-Fall (Klimaveränderung) der dritten Kategorie zu entsprechen. So ist insbesondere die Energieeffizienz mit zahlreichen einfachen und kostengünstigen Maßnahmen zu verbessern, die zudem relativ leicht übertragbar und erlernbar sind. Wenn die Debatte um eine „globale Klimakonvention“ bzw. ein „CO₂-Protokoll“ dennoch mit hohen (enormen) Transfererwartungen überfrachtet ist, so ist dies im wesentlichen eine Frage nach der Kompensation für historisch akkumulierte Schadstoffemissionen und die darauf basierende materielle Wohlstandsposition.

Fritz W. Scharpf

Wege aus der Sackgasse

Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung

Karl Deutsch hat in seiner in den fünfziger und frühen sechziger Jahren formulierten Theorie der politischen Integration die Dichte der grenzüberschreitenden Kommunikation und Interaktion der Individuen, Unternehmen und anderen nicht-staatlichen Organisationen als entscheidenden Integrationsfaktor identifiziert (Deutsch 1953; Deutsch et al. 1957; 1964). Die von den institutionellen Eigeninteressen der Gliedstaaten ausgehenden Widerstände spielten bei ihm, ebenso wie bei den funktionalistischen und neofunktionalistischen Integrationstheoretikern der damaligen Zeit, eine eher untergeordnete Rolle, während sie von den der „realistischen“ Schule zugehörigen Kritikern als unüberwindliche Hindernisse konzeptualisiert wurden. Für den Prozeß der europäischen Integration jedenfalls schienen Kritiker zunächst auch Recht zu behalten. Nach den Konflikten der sechziger Jahre kam es zwar nicht zu der von den Realisten erwarteten Desintegration, aber im „Luxemburger Kompromiß“ von 1966 wurde die Einstimmigkeit unter den nationalen Regierungen als Entscheidungsregel für den Ministerrat festgeschrieben, und es begann jene lange Stagnationsphase der europäischen Politik, die sich mit dem Modell der „Politikverflechtungsfalle“ gut erklären ließ (Scharpf 1985).

Die Stagnation endete mit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, welche die politische Festlegung auf die Vollendung des Binnenmarkts bis zum Ende des Jahres 1992 und überdies die Rückkehr zum formalen Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in wichtigen Bereichen statuierte. In der Antizipation des politisch gesetzten

Karl W. Deutsch (Ed.), *Ecosocial Systems and Ecopolitics – A Reader on Human and Social Implications of Environmental Management in Developing Countries*, Paris: UNESCO, 1977, 368 S.

Karl W. Deutsch, „Introduction“, in: *Ecosocial Systems and Ecopolitics*, op. cit., S. 11–20

Karl W. Deutsch, „Epilogue: Some Problems and Prospects of Ecopolitical Research“, in: *Ecosocial Systems and Ecopolitics*, op. cit., S. 359–368

Karl W. Deutsch, „Gesellschaftspolitische Aspekte der Ökologie“, Paper, Wissenschaftszentrum Berlin 1979, 23 S.

Karl W. Deutsch, „Zukunftsperspektiven einer Umweltpolitik“, in: Rudolf Wildenmann (Hg.), *Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft – Wege zu einem neuen Grundverständnis*, Stuttgart (1986), S. 411–422

um Millimeter vorangekommen, und die zur Überwindung des allseits beklagten europäischen „Demokratiedefizits“ erforderliche Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments ist auch diesmal wieder am Widerstand der nationalen Regierungen gescheitert. Dies führt zu der politisch eher paradoxen Konstellation, daß gerade die an interventionistischer Politik interessierten, aber die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation respektierenden Parteien jetzt eher auf Beschränkung statt auf weiteren Ausbau der europäischen Kompetenzen drängen.

Ihre implizite Hoffnung, damit wenigstens die nationalen Regulierungs- und Gestaltungskompetenzen intaktzuhalten, kann sich so freilich nicht erfüllen. Die vollendete Europäisierung der Märkte für Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit schließt selbstverständlich nationale Regelungen aus, die den Zugang ausländischer Anbieter beschränken würden. Ebenso unzulässig sind alle Regelungen, durch die heimische Anbieter gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten begünstigt werden könnten. Zulässig wären nationale Alleingänge im Bereich der Wirtschaftsregulierung also allenfalls noch dann, wenn durch sie ausschließlich die einheimischen Anbieter belastet werden. Unter solchen Bedingungen freilich würde jeder interventionistische Aktionismus mit Kapitalflucht und Abwanderungsdrohungen der Unternehmen erkaufte, die ökonomisch politisch in die Sackgasse führen müßten.

Die Vollendung des Binnenmarkts führt also in ein politisches Dilemma. Auf der nationalen Ebene, auf der demokratisch legitimierte politische Handlungsfähigkeit vorausgesetzt werden kann, können die Folgeprobleme der wirtschaftlichen Integration nicht mehr wirksam geregelt werden, während die Übertragung von Regelungskompetenzen auf die europäische Ebene zwar ökonomisch, aber nicht politisch effektiv wäre. Die politische Willensbildung in der Gemeinschaft wäre weiterhin ohne unmittelbare demokratische Legitimation. Sie bliebe abhängig vom Konsens der nationalen Regierungen in den einzelnen Ministerräten und im Europäischen Rat; die Europäische Kommission hätte zwar wichtige Initiativ-Funktionen, aber nicht die politische Legitimation einer vom Parlament gewählten und diesem verantwortlichen Europäischen Regierung; und das Europäische Parlament hätte zwar gewisse Veto-Rechte – aber nach wie vor wäre es keineswegs das zentrale Forum, auf dem die entscheidenden politischen Weichenstellungen legitimiert und beschlossen werden müssen. Mit ande-

Termins hat sich die Dichte der grenzüberschreitenden Kommunikation und Interaktion in Europa sprunghaft erhöht, und die den einheitlichen Markt vorwegnehmenden Fusionen, Kooperationsvereinbarungen, Investitionsentscheidungen, Produktionspläne und Absatzerwartungen der Unternehmen haben in wenigen Jahren so unwiderrufliche Tatsachen geschaffen, daß die europäische Politik diesmal – anders als 1966 – keine andere Wahl mehr hat, als das selbstgesetzte Ziel auch zu erreichen.

Insoweit hat gerade die von Karl Deutsch formulierte Theorie eines von der Verdichtung grenzüberschreitender Kommunikation und Interaktion ausgehenden Zwangs zur politischen Integration eine eindrucksvolle Bestätigung gefunden. Trotzdem haben, wie die nach dem Gipfel von Maastricht im Dezember 1991 sich ausbreitende Malaise der Europapolitik zeigt, auch die Realisten noch keinen Anlaß, ihrer grundsätzlich skeptischen Einschätzung der institutionellen Entwicklungschancen der Gemeinschaft abzuschwören (Keohane/Hoffmann 1990; 1991).

Das europäische Dilemma

Maastricht hat gezeigt, daß die Bereitschaft der europäischen Regierungen zur Hinnahme und sogar Beschleunigung der Marktintegration nach wie vor ungebrochen ist. Aber der Entschlossenheit zur Beseitigung der ökonomischen Grenzen entspricht keineswegs eine ähnliche Bereitschaft zum Aufbau und Ausbau der europäischen politischen Institutionen. Die angestrebte politische Union ist in Maastricht nur

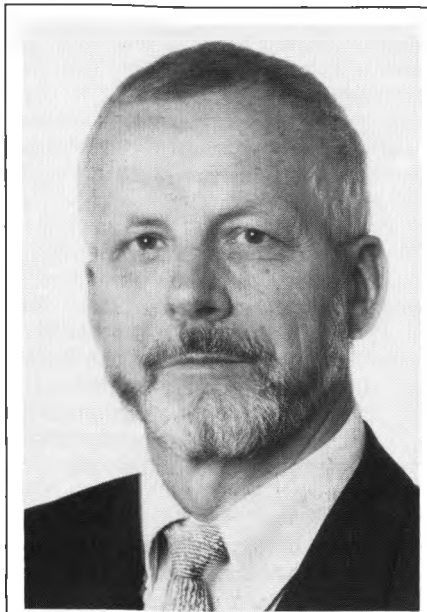
ren Worten, die Europäische Gemeinschaft würde zwar vielleicht ihre bürokratischen Kapazitäten ausweiten, aber ihre politische Potenz bliebe die eines extrem schwerfälligen Verhandlungssystems, in dem zwar jetzt eine Reihe von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können (was jedoch faktisch nur selten vorkommt), das aber schon durch den Widerspruch weniger Mitgliedstaaten gelähmt werden kann.

Worauf man nicht hoffen sollte

Diese Beschreibung legt den Vergleich mit der „Politikverflechtung“, dem deutschen Föderalismus nahe, wo ja strukturell ähnliche Verhältnisse zumindest dann herrschen, wenn die parteipolitischen Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat unterschiedlich sind. Hier wie dort sind Entscheidungen vom Konsens zwischen den Regierungen politisch eigenständiger Gebietskörperschaften abhängig, deren Interessen und politische Orientierungen oft stark divergieren. Und hier wie dort lassen sich konfliktminimierende Entscheidungsmuster beobachten, die in der Tendenz auf Besitzstandswahrung, Eingriffsverzicht und schematische Gleichbehandlung hinauslaufen (Scharpf 1985).

Aber trotz dieser strukturellen Parallelen sind die Schwierigkeiten der Konsensbildung in der EG doch viel größer als in der alten Bundesrepublik Deutschland. Bei aller föderalen Schwerfälligkeit hat die bundesdeutsche Politik profitiert von den Handlungsressourcen einer strategiefähigen Regierung, welche gegebenenfalls durchaus in der Lage ist, sich Konsens zu erkaufen, die Länder politisch und fiskalisch unter Druck zu setzen oder sie gegeneinander auszuspielen. Noch wichtiger war jedoch die Einbindung der Gliedstaaten in ein umfassendes politisches System mit nationalen politischen Parteien und einer auf Fragen der Bundespolitik konzentrierten öffentlichen Meinung, die auch in Landtagswahlen wirksam wird und den extremen Länderegoismus diszipliniert. Vor allem aber fehlt der Europäischen Gemeinschaft jene Grundlage einer weitgehend einheitlichen nationalen Kultur, weitgehend einheitlicher ökonomischer und sozialer Lebensverhältnisse und weitgehend einheitlicher administrativer Strukturen, welche der alten Bundesrepublik trotz aller Oberflächendifferenzierung zwischen Regierungen mit unterschiedlicher parteipolitischer Orientierung doch eine relativ hohe Gleichrichtung der Interessen gesichert hat.

Mit der deutschen Einigung hat sich das geändert, und unter den neuen Be-



Fritz W. Scharpf

Direktor am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

dingungen der ökonomischen, soziokulturellen und administrativen Heterogenität ist auch der Konsens zwischen den Landesregierungen geschwunden. Aber nun zeigt sich auch, über welche einseitig nutzbaren Handlungspotentiale im deutschen System eine zur Übernahme von Verantwortung bereite und taktisch versierte Bundesregierung tatsächlich verfügt. Deshalb führt hier die schwindende Konsensfähigkeit der Länder eben nicht zur politischen Blockade, sondern zur faktischen Konzentration der Entscheidungskompetenzen und finanziellen Ressourcen beim Bund. Ein solcher Zentralisierungsschub, der die praktizierte Verfassung der Bundesrepublik Deutschland einem dezentralisierten Einheitsstaat nahebringt, wäre in der Europäischen Gemeinschaft selbstverständlich ausgeschlossen. Während die Heterogenität der Wirtschaftsbedingungen und Lebensverhältnisse, der institutionellen Strukturen und der kulturellen Selbstverständlichkeiten in Europa wesentlich größer ist als selbst in der neuen Bundesrepublik Deutschland, bleibt die Europäische Willensbildung nach wie vor auf den Konsens der nationalen Regierungen in den Ministerräten der Gemeinschaft angewiesen.

Die Europäische Gemeinschaft hat also weiterhin nicht die Möglichkeit, ernsthafte Interessenkonflikte durch politisch legitimierte Dezision zu regeln. Stattdessen hat in der bisherigen Geschichte der europäischen Integration die Legitimation durch die Autorität des Rechts eine herausragende Rolle gespielt. Die Gemeinschaft hat, so kann man ohne Übertreibung sagen, die Stagnationsperiode seit Mitte der

sechziger Jahre nur deshalb überstanden, weil die Kommission in ihrer Verteidigung des „acquis communautaire“ durch den Europäischen Gerichtshof, die nationalen Gerichte und nicht zuletzt durch die Rechtswissenschaft nachhaltig unterstützt wurde. Deren „integrationsfreundliche“ Interpretation der Römischen Verträge hat den erreichten Stand der Marktintegration stabilisiert und gegen protektionistische Rückfälle der Nationalstaaten weit wirksamer verteidigt, als die Beschlüsse der Ministerräte und des Europäischen Rats dies tun konnten (Weiler 1982; Dehousse/Weiler 1990).

Diese Linie läßt sich jedoch nicht in die Zukunft verlängern. In der bisherigen Entwicklung der Gemeinschaft ging es vor allem um Probleme der „negativen Integration“, d.h. um die Beseitigung nationaler Handelshemmnisse, die in der Tat von der Kommission und den Gerichten geleistet werden konnten, solange die Bindungswirkung der Römischen Verträge von den Mitgliedstaaten nicht explizit in Frage gestellt wurde. Aber mit der Vollendung des Binnenmarkts tritt diese Aufgabe in den Hintergrund. Die jetzt vordringliche Bewältigung der Folgeprobleme der Marktintegration verlangt aktiv gestaltendes, intervenierendes oder regulierendes politisch-administratives Handeln auf der europäischen Ebene. Diese „positive Integration“ kann nicht mehr in erster Linie von den Gerichten geleistet werden, weil es nun nicht mehr um die Verhinderung nationaler Interventionen, sondern um Ersatz für diese geht.

Der dafür erforderliche Konsens zwischen den nationalen Regierungen ist aber nach wie vor schwer zu erreichen – wie sollte das auch anders sein, angesichts der extremen unterschiedlichen Interessen der sehr reichen und sehr armen Mitgliedstaaten, der eher weltmarktorientierten und eher protektionistischen Industrieländer, der Erzeuger agrarischer „Nordprodukte“ und „Südprodukte“, der Länder mit hochentwickelten und unterentwickelten Systemen der sozialen Sicherung und der Länder mit hoher und geringer Sensibilität für ökologische Belastungen und Risiken? Überdies wird eine auf aktive Intervention und Gestaltung gerichtete europäische Politik viel mehr als bisher abhängig von der Effektivität und Effizienz ihrer Implementation in den Mitgliedstaaten – und damit von den ebenso großen Unterschieden in der politischen Verfassung, in Verwaltungsorganisation und in den Wertorientierungen und kulturellen Selbstverständlichkeiten, von denen die tatsächliche Normwirkung bestimmt wird. Die Umsetzung der europäischen Politik nicht nur in nationales

Recht, sondern in die nationale Verwaltungspraxis muß deshalb zum zentralen Problem der positiven Integration werden.

Dies sind beunruhigende Perspektiven angesichts der Tatsache, daß die Fähigkeit der Nationalstaaten zur Bewältigung der Folgeprobleme der Marktintegration nicht nur durch die Mobilität der Anbieter und den „Wettbewerb der Systeme“ beschränkt wird, sondern gerade auch durch die nach wie vor effektiven Instrumente der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs zur Unterbindung nationaler Handelshindernisse und anderer Beeinträchtigungen des grenzüberschreitenden Wettbewerbs. Mit der Vollendung des Binnenmarkts könnte Europa also in einen Zustand der politischen Impotenz verfallen, in dem die nationale Politik ihre bisherige Handlungsfähigkeit vollends verliert, während die europäische Politik eigene Handlungsfähigkeit nach wie vor nicht gewinnen kann. Ließe sich eine solche Entwicklung vermeiden?

Negative Koordination als Ausweg?

Die für mich plausibelste Antwort muß auf den ersten Blick paradox erscheinen. Die neuen Aufgaben der europäischen Politik können, so denke ich, nur durch die optimale Nutzung der Handlungsspielräume bewältigt werden, die den politisch legitimierten und handlungsfähigen Entscheidungsinstanzen auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene verblieben sind oder neu eröffnet werden können. Der Ausweg aus dem europäischen Dilemma liegt – mit anderen Worten – in der optimalen Dezentralisierung der auf den einheitlichen Markt bezogenen Entscheidungen. Einen ersten Schritt dazu hat schon die Einheitliche Europäische Akte getan, indem sie für produktbezogene Umweltnormen neben dem schwerfälligen Verfahren der europaweiten Harmonisierung nationaler Vorschriften auch die Möglichkeit der wechselseitigen Anerkennung unterschiedlicher nationaler Regelungen vorsah. Freilich setzt dieses Verfahren immer dann, wenn es nicht um für den Verbraucher sowohl unmittelbar wichtige als auch leicht erkennbare Produkteigenschaften geht (für die man die Notwendigkeit einer Regulierung ohnehin bestreiten könnte), eine vorgängige Verständigung über das regulative Anspruchsniveau voraus. Wo nicht, würde aus der wechselseitigen Anerkennung schnell ein Unterbietungswettbewerb zwischen den nationalen Regulationssystemen.

Das Beispiel zeigt, daß im einheitlichen Markt die Dezentralisierung politischer Entscheidungszuständigkeiten nicht

gleichbedeutend sein kann mit der schematischen Verlagerung von Verantwortung auf die unteren Entscheidungsebenen. Ebenso wie im modernen Unternehmen die Verselbständigung von „Profit Centers“ den Ausbau zentraler Controlling-Kapazitäten und die Entwicklung interner Verrechnungspreise voraussetzt, so ist auch im öffentlichen Sektor die effektive Dezentralisierung von komplementären Veränderungen auf der zentralen Ebene abhängig. Diesen Zusammenhang erkannt und analytisch präzise gefaßt zu haben, ist das große Verdienst der von Karl Deutsch gemeinsam mit Manfred Kochen am WZB verfaßten Monographie über Dezentralisierung (Kochen/Deutsch 1980).

Auch wenn dort von der europäischen Integration nicht explizit die Rede ist, enthält der Band doch wichtige Hinweise für eine Lösung des europäischen Dilemmas, weil er immer die Funktionen der Zentralinstanz und die der dezentralen Einheiten gleichzeitig zum Gegenstand seiner Modellanalysen macht. Von besonderer Bedeutung erscheint mir überdies der Verweis auf die potentielle Gleichwertigkeit von hierarchischer Koordination und horizontaler Selbstkoordination der nachgeordneten Einheiten. Während jene nur dort erfolgreich sein kann, wo die übergeordnete Instanz aufgrund eindeutiger Überlegenheit auch faktisch in der Lage ist, sich mit hoher Wahrscheinlichkeit gegenüber den nachgeordneten Einheiten durchzusetzen (S. 122), hat diese auch bei einem Versagen der Hierarchie noch die Chance, „positive“ oder „negative Koordination“ zu erreichen (S. 126).

Im europäischen Kontext läuft die „positive“ Selbstkoordination in der Regel auf bilaterale oder multilaterale Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten oder Regionen hinaus, in denen Probleme geregelt werden, die nicht notwendigerweise die Gemeinschaft im ganzen betreffen. Das Schengener Abkommen über die Beseitigung von Grenzkontrollen zwischen den Benelux-Staaten, Frankreich und Deutschland ist dafür ein gutes Beispiel (Kapteyn 1991). Von potentiell noch größerer Bedeutung für das hier erörterte Problem erscheint mir jedoch die Variante der „negativen Koordination“, die Kochen und Deutsch als „ensuring the absence of obstacles“ definieren, und die ich in anderem Zusammenhang als einseitige Antizipation von Veto-Positionen charakterisiert hatte (Scharpf 1972). Für die Politik in Europa hat dieses Konzept Bedeutung nicht nur für die horizontalen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch für die vertikale Interaktion zwischen zentralen und dezentralen Zuständigkeiten.

„Negative Koordination“ bedeutet dann Rücksichtnahme der Zentralinstanz auf die autonomen Handlungsspielräume und Aufgabenbestände der unteren Einheiten, und es bedeutet Rücksichtnahme der nationalen und regionalen Instanzen auf die in den Verträgen institutionalisierten Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft. Im deutschen Verfassungsrecht wird mit der Pflicht von Bund und Ländern zu „bundesfreundlichem Verhalten“ ein ähnlicher Gedanke ausgedrückt, der jedoch für die Funktionsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft eine viel kritischere Bedeutung gewinnt.

Entscheidungen auf der europäischen Ebene sind trotz der prozeduralen Fortschritte, welche die Einheitliche Europäische Akte gebracht hat, nach wie vor vom Veto eines oder weniger Mitgliedstaaten bedroht. Wenn also die politische Blockade vermieden werden soll, dann müssen die Initiativen der Europäischen Kommission künftig eher noch mehr als bisher von der Maxime der Konfliktminimierung geleitet werden, um so den notwendigen Konsens unter den nationalen Regierungen nicht zu gefährden.

Dies muß jedoch nicht notwendigerweise den Verzicht auf effektive Regelungen bedeuten, wenn die Unterscheidung zwischen den institutionellen Eigeninteressen der nationalen Regierungen und den Interessen der letztlich betroffenen Gruppen beachtet wird. Nur die Regierungen sind ja die unmittelbaren Konsenspartner der Kommission, und nur ihr Veto wirkt als unüberschreitbare Schranke der politischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft, während andere Interessen nur in dem Maße respektiert werden müssen, wie sie für die Regierungen (etwa im Blick auf ihren Wahlerfolg) Bedeutung gewinnen. Wenn also der Zwang zur Konfliktminimierung ebenso wie in der deutschen Politikverflechtung die Spielräume zentraler Entscheidungen beschränkt, so geht es dabei vor allem um die Rücksichtnahme auf die institutionellen Eigeninteressen der Mitgliedstaaten. Aus dieser Sicht erscheinen zwei Arten von Entscheidungen als besonders problematisch – solche, die Verteilungs- und Umverteilungskonflikte provozieren können, und Eingriffe, die eine Veränderung institutionalisierter Organisationen und Prozeduren erfordern würden.

Zur Illustration der destruktiven Virulenz von Verteilungskonflikten braucht man nur an den Streit um den britischen Beitrag zu erinnern, der die Europäische Gemeinschaft in den frühen achtziger Jahren faktisch blockiert hatte. Umgekehrt verdankte die Politikverflechtung in der alten Bundesrepublik

ihre (begrenzte) Handlungsfähigkeit zu einem erheblichen Teil der Vorab-Fixierung schematischer Regeln für die Aufteilung von Finanzierungsbeiträgen von Projektmitteln auf die einzelnen Länder (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). So hat etwa auf der Aufbringungsseite der „Königsteiner Schlüssel“ von 1949 bis heute die Jahrzehnte überdauert, und ähnliches gilt für einige ebenso einfache Schlüssel auf der Verwendungsseite von Bund-Länder-Programmen. Aus der gleichen Logik heraus hat der Padoa-Schioppa-Bericht der EG die Festlegung genereller Netto-Finanzierungsbeiträge der Mitgliedstaaten (Beiträge minus im Land ausgegebene Programmmittel) empfohlen, die auch den derzeit bei allen EG-Programmen virulenten Streit um die Lokalisierung der einzelnen Projekte entschärfen würden (Padoa-Schioppa 1987). Die Suche nach konsensfähigen Verteilungsregeln wäre also eine durchaus lohnende Aufgabe der vergleichenden Politikforschung.

Theoretisch noch interessanter scheint mir jedoch die Suche nach autonomieschonenden Interventionsformen und Regelungstechniken. Aus der deutschen Erfahrung wissen wir, daß der Versuch einer Beschränkung des Bundesgesetzgebers auf den Erlass von Rahmenrichtlinien nicht besonders erfolgreich war, und erst recht sagt man den EG-Verordnungen und Richtlinien eine exzessive Detailversessenheit nach, die ihrerseits wieder den Widerstand gerade der deutschen Länder gegen jede weitere Ausweitung der EG-Kompetenzen provoziert. Die Erklärung liegt vielleicht gerade in der Heterogenität der nationalen und regionalen politisch-administrativen Systeme, in denen EG-Normen implementiert werden müssen. Je weniger man deren eigene Handlungstendenzen vorhersehen kann, oder je ungleichartiger diese ausfallen würden, desto größer die Versuchung, dezentrale Ermessensspielräume durch äußerste Präzision der Regelung möglichst auszuschließen. Der Regelungsperfektionismus der Zentralinstanzen ist also erklärbar, aber wenn er den Widerstand gegen europäische Regelungen generell steigert, so wird er kontraproduktiv.

Für die Suche nach autonomieverträglichen und dennoch effektiven Regelungsformen gibt es bisher nur unsystematische Hinweise. Beispiele dafür wären Regelungsformen, die nicht einheitliche Standards vorschreiben, sondern auf die unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder Rücksicht nehmen — etwa durch Richtlinien, die für Aufwendungen für den Umweltschutz oder für soziale Sicherungssysteme lediglich einen bestimmten Prozentsatz des je-

weiligen Bruttosozialprodukts festlegen. Auch wo regulative Programme auf europäischer Ebene notwendig erscheinen, wäre die Beschränkung auf Mindest- oder Höchstgrenzen nützlich, die durch anspruchsvollere nationale Regelungen unter- bzw. überschritten werden können.

Ebenso erscheint es plausibel, daß eine auf Projektförderung beschränkte europäische Forschungspolitik die unterschiedlichen Formen der nationalen Forschungsinfrastruktur leichter tolerieren kann als dies bei einem Übergang zur institutionellen Förderung von Forschungseinrichtungen in den einzelnen Ländern möglich wäre. Und in der transnationalen Telekommunikation schließlich hat der Übergang von der Standardisierung technischer Lösungen zur Vereinbarung von bloßen Kompatibilitätsnormen den Konsensbedarf der Normierungsgremien in praktisch noch erträglichen Grenzen gehalten (Schmidt/Werle 1992). Die Liste der Beispiele ließe sich verlängern, aber die ihnen zugrundeliegende Maxime „autonomieschonender Zentralentscheidungen“ dürfte schon deutlich geworden sein: Sie erfordert die Suche nach Regelungsformen, die zur Erfüllung des Regelungszwecks nicht die Vereinheitlichung der administrativen Implementation voraussetzen, sondern gegenüber unterschiedlichen Organisationsformen und Verfahrensweisen der nationalen und subnationalen Administration möglichst unempfindlich sind.

Aber auch wenn eine erfindungsreiche Praxis alle Möglichkeiten der Entwicklung autonomieverträglicher und diversitätstoleranter Regelungsformen nutzen würde, bliebe der politische Konsens der Regierungen auf der europäischen Ebene ein höchst knappes Gut. Deshalb wird die politische Bewältigung der Folgeprobleme des Binnenmarkts doch zu einem erheblichen Teil von den Nationalstaaten und Regionen geleistet werden müssen. Die aber operieren bei dieser Aufgabe nicht nur unter der faktischen Beschränkung durch die ökonomische Konkurrenz zwischen den westeuropäischen Investitions- und Produktionsstandorten, die nationale Regelungen ausschließt, welche die Rendite inländischer Investitionen und die Wettbewerbsfähigkeit inländischer Arbeitsplätze nachhaltig mindern könnten, sondern auch unter den rechtlichen Schranken der „negativen Integration“.

Deren Instrumentarium wurde in den langen Jahren der europapolitischen Stagnation entwickelt, in welcher der Rückfall Europas in den Wirtschaftsnationalismus der dreißiger Jahre nur durch die entschlossene Intervention

der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs gegen alle Varianten nichttarifärer Handelshemmnisse aufgehalten werden konnte. Dementsprechend verteidigt die Justiz nicht nur den Vorrang der vom Rat erlassenen Verordnungen vor entgegenstehendem nationalen Recht, sondern sie hat aus den Verträgen selbst unmittelbar wirksame Sperrungen für nationale Regelungen abgeleitet. Die allenfalls notwendige Regulierung des grenzüberschreitenden Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften wurde den Instanzen der Europäischen Gemeinschaft vorbehalten.

Diese Sperrwirkung war politisch erträglich, solange der grenzüberschreitende Verkehr die Ausnahme und die effektiven Wirtschaftsräume noch national begrenzt waren. Je mehr aber mit der Vollendung des Binnenmarkts die wirtschaftlichen Zusammenhänge sich europäisieren, desto restriktiver muß sich eine als ausschließliche Zuständigkeit definierte europäische Regelungskompetenz auswirken. Wenn überdies die tatsächliche Wahrnehmung der zentralen Zuständigkeiten durch mangelnde demokratische Legitimation und die oben erörterten Konsensprobleme der europäischen Politikverflechtung behindert wird, so wäre die Folge der fortschreitenden ökonomischen Integration eine faktische Kompetenzlücke, die in dieser Form von niemandem politisch gewollt und verantwortet wurde.

Den Ausweg aus dieser Sackgasse kann nur durch die Nutzung autonomer Handlungsspielräume der nationalen und regionalen Politik gefunden werden. Dazu bedarf es einer Lockerung der rechtlichen Restriktionen der „negativen Integration“. Diese kann jedoch von der Kommission und vom Europäischen Gerichtshof nur in dem Maße in Betracht gezogen werden, wie die in Frage stehenden nationalen und regionalen Regelungen selbst „gemeinschaftsverträglich“ ausgestaltet werden. Der Preis der Autonomie ist also die Selbstbeschränkung und die Rücksichtnahme auf die Gemeinschaftsgüter des freien Verkehrs für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen. Wo diese gewährleistet ist, und wo insbesondere jede Diskriminierung ausländischer Anbieter und Nachfrager vermieden wird, da dürfte eine nationale Maßnahme nicht mehr an abstrakten Kompetenzzuweisungen an die Europäische Gemeinschaft scheitern, sondern allenfalls noch an ihrer konkreten Unvereinbarkeit mit einer speziellen Verordnung oder Richtlinie der EG. Auf diese Weise jedenfalls hat der US-amerikanische Supreme Court nach der Verfassungsrevolution von 1937 den Konflikt zwischen der potentiell unbeschränkten Bundeskompe-

tenz zur Regulierung des „interstate commerce“ und der ebenfalls auf wirtschaftliche Sachverhalte bezogenen „police power“ der Einzelstaaten pragmatisch entschärfen können (Ehmke 1961).

Auch hier kann das Denkmodell der „negativen Koordination“ weiterhelfen. Ebenso wie zentrale Regelungszwecke mit mehr oder weniger „autonomieschonenden“ Instrumenten verwirklicht werden können, ebenso lassen sich auch die Zwecke der gliedstaatlichen Politik auf mehr oder weniger „gemeinschaftsverträgliche“ Weise verfolgen. Am Beispiel des Gemeinschaftswerts der Freizügigkeit illustriert könnte dies etwa bedeuten, daß nationale Regelungen des Hochschul- oder Berufszugangs zulässig wären, wenn sie für alle EG-Bürger einheitliche Zugangsprüfungen vorschreiben, nicht aber dann, wenn sie die erfolgreiche Absolvierung bestimmter nationaler Ausbildungsgänge verlangen. Das gleiche gilt für den Berufszugang. Selbst wenn – wie in den Vereinigten Staaten – der Zugang zum Beruf des Anwalts oder des Arztes – von Staat zu Staat variierenden Anforderungen unterworfen wird, sind Eingangsprüfungen, auf die jeder sich vorbereiten kann, gemeinschaftsverträglicher als vorgeschriebene Ausbildungsgänge. Ebenso müßten sich mit einem etwas größeren Aufwand an konstruktiver Phantasie auch nichtdiskriminierende Lösungen für das deutsche Interesse an einer kostengerechten Besteuerung des Straßengüterverkehrs oder für die Information des Verbrauchers über die besonderen Eigenschaften des deutschen Bieres oder der italienischen Pasta finden lassen. Auch hier ließe sich die Liste der Beispiele insbesondere durch einen Blick auf die amerikanische Regulierungspraxis und Rechtsprechung leicht verlängern.

Dennoch fehlt es bisher an einer generalisierungsfähigen Theorie sowohl der autonomieschonenden Zentralisierung als auch der gemeinschaftsverträglichen und nichtdiskriminierenden Dezentralisierung. Hier liegt, so denke ich, ein wichtiges Feld für die institutionell orientierte sozialwissenschaftliche Forschung. Sie muß die Bedingungen der Kompatibilisierung dezentraler Lösungen und diversitätstoleranter zentraler Lösungen zunächst einmal theoretisch identifizieren, um dann mit den Mitteln der vergleichenden empirischen Forschung nach realen Entsprechungen – etwa in der Praxis von stark dezentralisierten Nationalstaaten wie den Vereinigten Staaten oder der Schweiz – zu suchen. Karl Deutschs Arbeiten zu einer „rationalen Theorie der Dezentralisierung“ werden dabei noch an Bedeutung gewinnen.

Dehousse, Renaud, Joseph H.H. Weiler, 1990, „The Legal Dimension“, in: William Wallace (Ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, 242–260

Deutsch, Karl, 1953, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationalism*, Cambridge, MA: Harvard University Press

Deutsch, Karl (mit S. A. Burrell, R. A. Kann, M. Lee, M. Lichtermann, R. W. van Wagenen), 1957, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press

Deutsch, Karl (mit P. E. Jacob, H. Teune, J. V. Toscano, W. L. C. Wheaton), 1964, *The Integration of Political Communities*, Philadelphia: Lippincott

Ehmke, Horst, 1961, *Wirtschaft und Verfassung*, Karlsruhe: C. F. Müller

Kapteyn, Paul, 1991, „Civilization under Negotiation – National Civilizations and European Integration: The Treaty of Schengen“, in: *Archives Européennes de Sociologie* 32, 363–380

Keohane, Robert O., Stanley Hoffmann, 1990, „Conclusions: Community Politics and Institutional Change“, in: William Wallace (Ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, 276–300

Keohane, Robert O., Stanley Hoffmann (Eds.), 1991, *The New European Community, Decision-*

making and Institutional Change, Boulder: Westview

Kochen, Manfred, Karl Deutsch, 1980, *Decentralization – Sketches Toward a Rational Theory*, Cambridge, MA: Oelgeschlager, Gunn & Hain

Padoa-Schioppa, Tommaso, 1987, *Efficiency, Stability, and Equity, A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford: Oxford University Press

Scharpf, Fritz W., 1972, „Komplexität als Schranke der politischen Planung“, in: *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4/1972, 168–192

Scharpf, Fritz W., 1985, „Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356

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., Bernd Reissert, Fritz Schnabel, 1976, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.: Scriptor

Weiler, Joseph H. H., 1982, „Community, Member States and European Integration: Is the Law Relevant?“, in: *Journal of Common Market Studies* 21, 39–56

Klaus von Beyme

Der Nationalstaat

Renaissance und Unzeitgemäßheit

Karl Deutsch zitierte einst zu Beginn seines Buchs „Der Nationalismus und seine Alternativen“ (München, Piper, 1972, S. 9) einen Spaßvogel, der den Nationalismus auf einen gemeinsamen Irrtum hinsichtlich der Abstammung und eine gemeinsame Abneigung gegen die Nachbarn definierte. Der Irrtum hinsichtlich der gemeinsamen Abstammung ist vielfach im Lauf der Geschichte von Staaten geheilt worden: der Ausbau der Kommunikationen von Regionen untereinander, die Angleichung der Dialekte und Ausbreitung einer Schriftsprache und die Kooperation der Eliten hat durch bewußte Aktionen die mangelnde Gemeinsamkeit der Herkunft von Stämmen heutiger Staatsvölker später ausgeglichen. Die Abgrenzung gegenüber den Nachbarn muß nicht als gemeinsame Abneigung kultiviert werden. Aber wo Binnengruppen-Gefühle entstehen, sind Abgrenzungen von Eigen- und Fremdgruppe nicht auszuschließen. Die Aufforderung „Seid umschlungen Millionen“ kann die Innen-Außen-differenzierung von Ethnien nicht ohne lange Lernprozesse überspielen.

1) Das Ende des Sozialismus und die Renaissance des Nationalstaats

Nationalstaaten erscheinen gerade nach dem Ende des Ost-West-Kon-

flikts und der Vereinheitlichung der kulturellen Grundlagen von Politik und der Ausbreitung der Akzeptanz der Menschenrechte in der Welt als Anachronismus. Zugleich erlebte der Nationalstaat durch den Zusammenbruch des Sozialismus eine beispiellose Renaissance. Der Sozialismus des Ostblocks war als kosmopolitische Ideologie aufgetreten, auch wenn er vielfach nationalstaatlich organisiert war und auch in der übernationalen Sowjetideologie die Dominanz eines Staatsvolks – des russischen – nicht ausschalten konnte. Der reale Sozialismus ging auch an seinem Widerspruch zugrunde, universalistisch aufzutreten, aber die Menschenrechte als Grundlage des Universalismus nur verbal zu akzeptieren. Kein Wunder, daß supra-nationale Ideen zunächst einmal diskreditiert erscheinen. Darüber kann auch der rege Wunsch der osteuropäischen Nationalstaaten, der EG beizutreten, nicht hinwegtäuschen.

Diese erscheint gerade als „Europa der Vaterländer“ attraktiv, die den ärmeren Regionen Hilfe in Aussicht stellt, ohne sie politisch gleichzuschalten wie das alte Sowjetimperium. Die begrenzte Hilfe von der EG und die Verschlechterung der Wirtschaft in den ex-sozialistischen Systemen hat jedoch auch schon zu ersten Enttäuschungen geführt: Polen sank nach Meinungsum-