

Fritz W. Scharpf

Europa nach Maastricht: Markt ohne Demokratie?

Während die europäische Integration im ökonomischen Bereich in den letzten Jahren insbesondere durch das Binnenmarktprogramm enorme Fortschritte verzeichnete, kann dies für die Politische Union nicht festgestellt werden. Die Verhandlungen um die Maastrichter Verträge haben zudem gezeigt, daß erfolgversprechende institutionelle Reformen nicht in Sicht sind. Kann die Suche nach differenzierenden Lösungen helfen, die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union auf wichtigen Politikfeldern zu steigern?

Die Europäische Union ist die erfolgreichste internationale Organisation, die die Welt jemals gekannt hat. Zwischen den seit Jahrhunderten einander bekriegenden westeuropäischen Nationen sind heute – ohne Unterwerfung und ohne Fremdherrschaft – militärische Konflikte mit einer Sicherheit ausgeschlossen, die weit über alles hinausgeht, was Napoleon, Hitler oder Stalin im Erfolgsfalle hätten garantieren können. Mehr noch: Die Union ermöglicht den Bürgern und Unternehmen ihrer Mitgliedstaaten ein Maß an Freizügigkeit und ökonomischem Austausch, wie es bisher nur innerhalb nationalstaatlicher Grenzen vorstellbar war – und sie erreicht all dies ohne fundamentale Konflikte mit ihren Nachbarn. Im Gegenteil: Weil die Nachbarn nicht nur den Zugang zum Europäischen Binnenmarkt, sondern die gleichberechtigte Mitgliedschaft suchen, ist die kleuropäische Gemeinschaft der Sechs zuerst auf das Europa der Neun und dann auf das Europa der Zwölf angewachsen. Seit Anfang dieses Jahres umfaßt sie 15 Staaten – und damit fast das ganze „Westeuropa“ der Nachkriegsjahrzehnte –, und die nächsten Beitrittsanträge von Ländern aus dem früheren Ostblock liegen schon auf dem Brüsseler Verhandlungstisch.

Eine Erfolgsgeschichte ohnegleichen, so sollte man meinen. Aber wie kommt es dann, daß seit wenigen Jahren – genauer: seit den Debatten im Vorfeld der Ratifikation der Maastrichter Verträge – Europa in fast allen Mitgliedstaaten eher als Problem denn als Erfolg,

ja sogar eher als Gefahr diskutiert wird, vor der man sich soweit wie möglich zu schützen habe? In Großbritannien hat man sich die Ratifikation durch den Ausstieg aus der Europäischen Sozialcharta erleichtert; in Frankreich und Dänemark, wo das Volk gefragt wurde, stand die Ratifikation auf Messers Schneide; und in Deutschland, wo man statt des Volkes lieber das Verfassungsgericht fragt, stand am Ende ein Urteil, von tiefem Mißtrauen geprägt, das der weiteren Vertiefung der europäischen Integration kaum überwindbare verfassungsrechtliche Hindernisse in den Weg stellt. Für dieses Mißtrauen gibt es viele schlechte und manche bessere Gründe. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die besseren. Um sie zu erläutern, bedarf es eines kurzen historischen Rückblicks und eines ebenso knappen politökonomischen Exkurses.

Konstituierung als Wirtschaftsgemeinschaft

Die Europäer der ersten Stunde – Robert Schumann, Alcide de Gasperi und Konrad Adenauer – wollten aus den Trümmern des Zweiten Weltkriegs den europäischen Bundesstaat, die „Vereinigten Staaten von Europa“, bauen, um so die Gespenster des Nationalismus ein für allemal zu bannen. Konsequenterweise begannen sie mit der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG), die Schutz vor der Sowjetunion bieten und das deutsche militärische Potential zugleich nutzen und kontrollieren sollte. Aber die EVG scheiterte in der französischen Nationalversammlung, und die Verteidigungsfunktion wurde danach unter amerikanischer Führung in der NATO organisiert. Ohne diesen stärksten Motor einer Staatswerdung konnte sich Westeuropa nur noch als Wirtschaftsgemeinschaft konstituieren.

Prof. Dr. Fritz W. Scharpf, 59, ist Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsordnung in Köln.

Diese erforderte zwar durchaus spürbare Souveränitätsverzicht in der Zoll- und Außenhandelspolitik und in der Agrarpolitik, aber ihre Funktionen erschienen doch so eng umschrieben, daß dafür die Bildung demokratisch legitimer bundesstaatlicher Verfassungsorgane – ein für die Gesetzgebung zuständiges Europäisches Parlament und eine diesem verantwortliche Europäische Regierung – weder erforderlich schien noch durchzusetzen gewesen wäre. Statt dessen behielten die Regierungen der Mitgliedstaaten die europäische Politik unter ihrer Kontrolle. Sie ernannten die Mitglieder der Kommission und des Gerichtshofs, und sie hatten im Ministerrat das letzte Wort bei der Gesetzgebung. Nach dem ersten großen Konflikt in der Agrarpolitik verständigte man sich 1966 sogar darauf, daß dort nur einstimmige Entscheidungen möglich sein sollten.

Das Ergebnis waren extrem schwerfällige Entscheidungsprozeduren beim Erlass europäischer Verordnungen und Richtlinien, die insbesondere nach den Konflikten mit Großbritannien in den frühen achtziger Jahren den Eindruck einer weitgehenden Lähmung der Gemeinschaft und eines Stillstandes der europäischen Integration vermittelten. Dieser Eindruck war jedoch allenfalls halb richtig. Gelähmt war nur der Ministerrat, aber in der Zwischenzeit hatte die Kommission begonnen, die im EWG-Vertrag enthaltene Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf den Abbau von Handelshindernissen offensiv einzuklagen, und sie wurde dabei von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs massiv unterstützt, die den Verträgen und den auf diese gestützten Verordnungen und Richtlinien nicht nur unmittelbare Rechtsgeltung zuerkannte, sondern auch absoluten Vorrang vor entgegenstehendem nationalen Recht. Das Gemeinschaftsrecht hat also höheren Rang als sogar die nationalen Verfassungen, und vor Gericht kann sich jedermann auch gegenüber dem eigenen Gesetzgeber und gegen Maßnahmen der eigenen Regierung darauf berufen.

Stärken in „negativer Integration“

Diese sogenannte „negative Integration“, d.h. die Beseitigung nationaler Handelshindernisse und Wettbewerbsverzerrungen, hat fast unbemerkt von Politik und Öffentlichkeit eine enorme Durchschlagskraft gewonnen. Ihr sind nicht nur eher folkloristische Sonderregelungen zum Schutze der italienischen Hartweizen-Pasta oder des reinen deutschen Bieres zum Opfer gefallen, sondern sie verhindert auch die nationale Lösung dringender Probleme, solange gemeinsame europäische Regelungen am Wider-

stand einzelner Regierungen scheitern. So war zum Beispiel die Bundesrepublik in den frühen achtziger Jahren nicht nur daran gehindert, den geregelten Drei-Wege-Katalysator im Alleingang vorzuschreiben, sondern auch die bloße Subventionierung des Abgaskatalysators wurde ihr nur innerhalb enger Grenzen erlaubt. Eine abgestufte europäische Regelung wurde dann erst zehn Jahre später wirksam. Ebenso wurde die deutsche Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lastkraftwagen, die eine Verlagerung des Gütertransports von der Straße auf die Schiene fördern sollte, vom Europäischen Gerichtshof als Beschränkung der Verkehrsfreiheit aufgehoben, während die langjährigen Beratungen in Brüssel schließlich nur die aus deutscher Sicht höchst unbefriedigende „Euro-Vignette“ erbrachten.

Die Beispiele ließen sich leicht vermehren. Sie zeigten immer das gleiche Muster: Die Europäische Gemeinschaft war zwar stark, wenn es – *negativ* – um die Beseitigung nationaler Handelshindernisse und Wettbewerbsverzerrungen mit den *rechtlichen* Mitteln der Kommission und des Gerichtshofs ging, aber sie war extrem schwach, wo – *positiv* – gestaltende Regelungen von *politischen* Beschlüssen des Ministerrats abhingen, in dem unter der Einstimmigkeitsregel immer das langsamste Schiff die Geschwindigkeit des Geleitzugs bestimmte. Im Ergebnis kam es deshalb durchaus zu Fortschritten bei der Integration der Märkte, aber kaum zu schrittweisen Fortschritten bei der Integration der marktgestaltenden und marktbeschränkenden staatlichen Politiken. Das Ergebnis war eine wachsende Enttäuschung über die handlungsunfähige Gemeinschaft.

Vollendung des Binnenmarktes

Auf dem Höhepunkt der Frustration, in der Mitte der achtziger Jahre, entschloß sich dann die Kommission unter ihrem neuen Präsidenten Jacques Delors zu einer riskanten Vorwärtsstrategie. Ihr Nahziel war allerdings nicht die – von engagierten „Europäern“ seit langem geforderte – Reform der europäischen Verfassung, welche die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik hätte steigern sollen. Statt dessen wurde der Versuch unternommen, durch eine außerordentliche Kraftanstrengung im Rahmen der gegebenen Verfassung nun alle verbliebenen Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital durch das Programm zur „Vollendung des Binnenmarktes“ bis 1992 auf einmal zu beseitigen.

Da in Großbritannien, Frankreich und in der Bundesrepublik besonders marktfreundliche Regie-

rungen am Ruder waren und da auch die europäische Wirtschaft sich von diesem Programm Wachstumsimpulse und eine Verbesserung ihrer Position im globalen Wettbewerb erhoffte, wurde das Programm fast unverändert in die Einheitliche Europäische Akte von 1986 übernommen, die auch ohne nennenswerte Diskussion ratifiziert wurde. Überraschenderweise wurden danach auch die zur Vollendung des Binnenmarktes für erforderlich gehaltenen knapp 300 Richtlinien zur Angleichung nationaler Vorschriften recht zügig beschlossen, so daß nun seit 1993 in Westeuropa tatsächlich ein fast unbehinderter Wirtschaftsverkehr über die nationalen Grenzen hinweg möglich geworden ist. Über alle Erwartungen hinaus haben auch die Unternehmen auf die neuen Chancen und Risiken des größeren Marktes reagiert und sich in ihren Produktions- und Absatzplanungen, in ihren Investitionsentscheidungen und in ihrer Wahl von Produktionsstandorten inzwischen ganz darauf eingestellt, daß man Autos so gut in Pamplona wie in Wolfsburg bauen kann und daß man nun in Frankfurt am Main ebenso wie in London dem verschärften Wettbewerb der Banken und Versicherungen ausgesetzt ist.

Kaum Fortschritte im politischen Bereich

In diesem ökonomischen Sinne war also das Binnenmarktprogramm über alle Maßen erfolgreich. Freilich hatte Delors damit mehr erreichen wollen, als der europäischen Industrie den größeren Markt zu erschließen und sie zugleich durch die Verschärfung des europäischen Wettbewerbs für den Weltmarkt fit zu machen. Das Ziel war und blieb die Weiterentwicklung der Wirtschaftsgemeinschaft zu einem handlungsfähigen europäischen Bundesstaat. Wenn die Rechnung aufging, dann sollte das Binnenmarktprogramm, indem es die Marktintegration auf die Spitze trieb, auch genügend politischen Druck erzeugen, um endlich auch die seit langem geforderte grundlegende Verfassungsrevision der Gemeinschaft zu erzwingen.

Der integrierte Markt, so unterstellte man, entzog sich der nationalen Regulierung und war deshalb angewiesen auf zugleich handlungsfähige und demokratisch legitimierte politische Institutionen auf der europäischen Ebene. Deren Gestalt war überdies durch den Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments schon in weitgehendem Konsens vorgezeichnet. Die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik hätte durch den Übergang zu Abstimmungen mit einfacher Mehrheit in allen Bereichen gesteigert werden können, während die demokratische Legitimation den Ausbau der Gesetzgebungs- und Haushalts-

kompetenzen des Europäischen Parlaments und die Rückstufung des Ministerrats zu einer Zweiten Kammer nach dem Muster des deutschen Bundesrats erforderte. Noch wichtiger wäre unter beiden Kriterien die Umwandlung der Europäischen Kommission in eine parlamentarisch verantwortliche europäische Regierung gewesen. Diese Rechnung ist in Maastricht nicht aufgegangen, und sowohl die Verhandlungen im Europäischen Rat als auch die Debatten im Umfeld der Ratifikation des Unionsvertrages haben gezeigt, daß sie auch nicht aufgehen konnte. Die Regierungen der Mitgliedstaaten, von deren Zustimmung Änderungen der Verträge in erster Linie abhängen, sind nach wie vor nicht bereit, das Heft aus der Hand zu geben. So wurden die Kompetenzen des Europäischen Parlaments zwar geringfügig erweitert, aber die Zuständigkeiten des Ministerrats und dessen Entscheidungsregeln blieben unverändert und der Präsident der Kommission und die Kommissare werden nach wie vor von den Regierungen benannt.

Inzwischen haben die Verhandlungen über die Norderweiterung sogar gezeigt, daß nicht einmal der 1986 erreichte Übergang zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit für Entscheidungen zur Vollendung des Binnenmarktes (und nur für diese) heute noch die Zustimmung aller Mitgliedstaaten findet. Mit der Aufnahme der Subsidiaritäts-Klausel wurde überdies ein zwar rechtlich kaum wirksames, aber doch politisch bedeutsames Signal gesetzt, das der Intensivierung der europäischen Politik Grenzen setzen soll. Gleichzeitig hat aber die Ratifikationsdebatte die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten für das „Europäische Demokratiedefizit“ so stark sensibilisiert, daß die Akzeptanz europäischer Politik durch Maastricht nicht nur nicht gesteigert, sondern deutlich vermindert wurde. Die Union hat also durch Maastricht weder höhere Handlungsfähigkeit noch gar eine bessere demokratische Legitimation gewonnen.

Spannungsfeld von Politik und Ökonomie

Die Blockade der Verfassungsentwicklung erklärt sich freilich nur vordergründig aus dem institutionellen Egoismus der Regierungen, die ihre Einflußrechte verteidigen. Er wäre ja, wenn Delors Rechnung aufgegangen wäre, durch das überwältigende Interesse an europäischen Lösungen und den daraus erwachsenden politischen Druck überwunden worden. Daß die Rechnung nicht aufgehen konnte, lag statt dessen an den fundamentalen politökonomischen Schwierigkeiten der europäischen Integration.

Die Symbiose zwischen der demokratisch legitimierten Politik und der kapitalistischen Ökonomie ist

grundsätzlich prekär. Jene muß sich an den Interessen der breiten Mehrheit der Wähler orientieren; diese kann nur funktionieren, wenn die Kapitalrendite gesichert ist. Kein demokratisches Regime könnte zwar noch auf die nur unter kapitalistischen Bedingungen erreichbare Steigerung des materiellen Wohlstandes verzichten. Aber die ungleiche Verteilung dieses Wohlstandes wird in demokratischen Staaten zum politischen Problem, und noch weniger kann die demokratische Politik die „Vernutzung“ der menschlichen Arbeitskraft und der ökologischen Ressourcen tolerieren, zu der die Unternehmen im unregulierten Kapitalismus durch den Wettbewerb gezwungen werden.

Dieser (in der neomarxistischen Theorie als unüberwindlich dargestellte) Grundsatzkonflikt kann jedoch in ein produktives Spannungsverhältnis transformiert werden, wenn die effektiven Grenzen des Marktes mit den territorialen Grenzen der staatlichen Politik einigermaßen übereinstimmen, wie dies in den Nachkriegsjahrzehnten zunächst der Fall war. Dann nämlich können sozialstaatliche oder umweltpolitische Regelungen allen miteinander konkurrierenden Unternehmen in der gleichen Weise auferlegt werden – mit der Folge, daß alle die Kosten in ihren Preisen weitergeben können. So bleibt die Kapitalrendite gesichert, die Wirtschaft kann gedeihen, und die Wähler bezahlen als Verbraucher, was sie als Arbeitnehmer, Sozialleistungsempfänger oder Umweltnutzer für wichtig genug halten, um es politisch durchzusetzen.

Eben dies war die Grundlage jener demokratischen „Zivilisierung des Kapitalismus“ die in den Nachkriegsjahrzehnten im Westen so überaus erfolgreich war, und die überdies – wegen der damals noch wirksamen nationalen Begrenzung der Märkte – auch höchst unterschiedliche nationale Lösungen zuließ. Der hochentwickelte schwedische Wohlfahrtsstaat unterschied sich ebenso sehr von der westdeutschen „sozialen Marktwirtschaft“, wie sich diese vom amerikanischen „Free Enterprise“ mit seinen minimalen sozialen Sicherungen unterschied – aber alle diese Lösungen waren in gleicher Weise mit einer innovationsfähigen und wachstumsstarken kapitalistischen Ökonomie vereinbar und zugleich durch die demokratische Zustimmung der breiten Mehrheit legitimiert.

Wettbewerb politischer Regulierungen

Die Fundamente dieser erfolgreichen Symbiose von Demokratie und Kapitalismus sind jedoch in den siebziger und achtziger Jahren immer brüchiger geworden. Der Grund lag weniger in der Abfolge der Ölpreiskrisen, welche die westlichen Ökonomien

erschütterten, als in der damit einhergehenden Globalisierung der Kapitalmärkte und der nachfolgenden Internationalisierung der Warenmärkte und nun auch der Märkte für viele Dienstleistungen. In dem Maße, wie dies geschah, verlor die nationale Politik überall die Möglichkeit, die eigenen Unternehmen vor ausländischer Konkurrenz zu schützen – und damit verloren diese die Möglichkeit, politisch auferlegte Kosten problemlos auf die Verbraucher zu überwälzen. Wenn nun die Kosten angehoben wurden, dann verloren die Unternehmer ihre Wettbewerbsfähigkeit; sie gingen also bankrott oder mußten ihre Produktion ins „freundlichere“ Ausland verlagern. Aus dem Wettbewerb der Unternehmen entwickelte sich so der Wettbewerb der Produktionsstandorte – und damit ein Wettbewerb der politischen Regulierungssysteme, bei dem nicht die höhere Qualität oder die größere Akzeptanz durch die Wähler, sondern nur die niedrigeren Kosten für die Unternehmen den Ausschlag geben.

In der Tendenz gilt dies heute überall, weil alle entwickelten Ökonomien vom Weltmarkt abhängig geworden sind. Aber nirgendwo ist der Umschwung so radikal wie in der Europäischen Union, wo die *faktische* Tendenz zur Internationalisierung der Kapital- und Warenmärkte zusammentrifft mit der *rechtlichen* Durchsetzung eines von allen nationalen Zugangshindernissen befreiten europäischen Binnenmarktes für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte. Nirgendwo sonst jedenfalls kümmert sich eine große Bürokratie mit Unterstützung der Rechtsprechung so intensiv darum, ob gesundheitspolizeiliche Maßnahmen auf eine Diskriminierung ausländischer Anbieter hinauslaufen oder ob die öffentliche Arbeitsvermittlung und das gebührenfinanzierte Fernsehen die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit beeinträchtigen oder als unzulässige Beihilfe wirken könnten.

Weil das so ist, muß umgekehrt auch bei allen rechtlich zulässigen nationalen Regelungen besonders kritisch geprüft werden, ob sie die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen „Wirtschaftsstandorts“ gefährden könnten. Man übertreibt deshalb nicht mit der Feststellung, daß mit der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes die nationale Politik die Fähigkeit verloren hat, die kapitalistische Ökonomie wirksam zu regulieren. Der Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte erzeugt eine Konkurrenz der nationalen Regulierungssysteme, die innerhalb der Europäischen Union – wenn sonst nichts geschieht – nur als Deregulierungswettlauf zwischen den Mitgliedstaaten enden kann.

Wenn sonst nichts geschieht – aber nach dem Delors-Konzept sollte ja etwas geschehen. Die rechtliche Beschränkung der nationalen Kompetenzen und der faktische Zwang zur Deregulierung auf der nationalen Ebene sollten selbstverständlich durch den Ausbau europäischer Re-Regulierungskompetenzen kompensiert werden – und das Binnenmarktprogramm konnte auch nur deshalb fristgerecht vollzogen werden, weil es gelungen war, mehrere hundert Richtlinien zur europäischen Harmonisierung nationaler Vorschriften zügig zu verabschieden. Herausgekommen sind dabei auch keineswegs nur Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern durchaus auch Vorschriften auf dem nach Art. 100a, Abs. 3 des EG-Vertrages angestrebten „hohen Schutzniveau“, die in manchen Fällen sogar anspruchsvoller sind als die bisherige deutsche Praxis. Also geht es offenbar doch nur darum, die bei der zunehmenden Verflechtung der Märkte auf der nationalen Ebene ohnehin nicht mehr wirksam auszuübende Regulierungskompetenz nun auf die europäische Ebene zu verlagern, wo sie nun wieder wirksam ausgeübt werden kann?

Unterschiedliche Regulierungsinteressen

Die Antwort ist weniger einfach als die Frage. Sie setzt die Unterscheidung zwischen zwei Arten von Regulierungen voraus, von denen man die eine als „produktbezogen“, die andere als „prozeßbezogen“ bezeichnen könnte. Bei der ersten Art geht es um Vorschriften des Verbraucherschutzes, des Arbeiterschutzes oder Umweltschutzes, welche unmittelbar die zulässigen Eigenschaften der zu vermarktenden Waren oder Dienstleistungen betreffen. Wenn hier jeder Staat weiterhin seine nationalen Vorschriften anwenden und damit nicht konforme Produkte aussperren dürfte, dann brauchte man von einem europäischen Binnenmarkt erst gar nicht zu reden.

Andererseits hat aber der EG-Vertrag nationale Einfuhrverbote aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit und zum Schutze der Gesundheit, der Umwelt und der Arbeitsumwelt ausdrücklich zugelassen. Wenn man also den Binnenmarkt verwirklichen wollte, so blieb hier gar nichts anderes übrig, als die nationalen Schutzbestimmungen durch gleichwertige europäische Regeln zu ersetzen. Erst dann konnte man verlangen, daß Produkte, die im Herkunftsland zugelassen waren, auch in allen übrigen Mitgliedstaaten ungehindert vertrieben werden können.

Dies war der Zweck der langen Liste von Harmonisierungsrichtlinien, die mit dem Binnenmarkt-

WIRTSCHAFTSDIENST 1995/II

programm abgehakt werden mußten. Da aber alle Staaten, und vor allem die großen Unternehmen, ein starkes, gleichgerichtetes Interesse am freien Zugang ihrer Produkte zum größeren europäischen Markt hatten, konnte das Programm trotz aller Auseinandersetzungen im Detail einigermaßen zügig verwirklicht werden.

Ganz anders ist die Interessenkonstellation bei der zweiten Art von Regelungen, die hier als „prozeßbezogen“ bezeichnet werden. Hier geht es nicht um die Eigenschaften der Produkte, die auf dem größeren Markt abgesetzt werden sollen, sondern um die Bedingungen, unter denen sie am Ursprungsort hergestellt werden. Zu diesen kann man beispielsweise in der Luftreinhaltepolitik den flächenbezogenen Immissionsschutz und den anlagenbezogenen Emissionsschutz rechnen, aber auch arbeitsplatzbezogene Regeln über Arbeitszeiten und Ruhepausen, berufliche Bildung und Weiterbildung, Betriebsverfassung und Mitbestimmung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und darüber hinaus alle Arten von Sozialabgaben, die unmittelbar in die Produktionskosten eingehen. Kurz: Gerade hier geht es um die Kernbereiche jener ökologischen und sozialstaatlichen „Zivilisierung des Kapitalismus“, die in den westeuropäischen Staaten in den Nachkriegsjahrzehnten erreicht worden ist.

Wie sehr hier auf der nationalen Ebene die Standortkonkurrenz inzwischen die politischen Optionen beschränkt, zeigt in der deutschen Politik die Härte der jahrelangen Auseinandersetzung um die Finanzierung der Pflegeversicherung und – viel genereller und grundsätzlicher – die auf Umbau und Abbau des Sozialstaats gerichteten Kampagnen der Arbeitgeber und der diesen nahestehenden Parteien, Medien und Wissenschaftler. In der Tat: Da im offenen europäischen Markt die Kosten des Sozialstaats nicht länger auf die Preise überwälzt werden können, kämpfen die Unternehmen heute mit dem Rücken an der Wand gegen nationale Kostensteigerungen, die sie früher ohne großen Widerstand in ihre Kalkulation übernommen hätten.

Aber anders als bei den produktbezogenen Regelungen gibt es hier kein gemeinsames Interesse an einer europäischen Re-Regulierung auf „einem hohen Schutzniveau“. Von der Einhaltung der prozeßbezogenen Regeln werden ja die Eigenschaften der hergestellten Produkte selbst nicht berührt – weder deren Umweltverträglichkeit, noch die Sicherheit der das Produkt benutzenden Verbraucher oder Arbeitnehmer stehen in Frage. Kein Land hätte deshalb im Binnenmarkt das Recht, Rohstahl aus

Hochöfen ohne Rauchgasentschwefelung oder Autos aus Werken ohne freigestellte Betriebsräte mit Anti-Dumping-Zöllen oder gar einem Importverbot zu belegen. Für die Produzenten ist also der Zugang zum gemeinsamen Markt nicht gefährdet.

Anders als bei den produktbezogenen Regelungen ist hier deshalb auch nicht mit massiver Unterstützung durch die Unternehmen zu rechnen, die eher den Zwang zur Deregulierung begrüßen als europaweit einheitliche Vorschriften fordern werden. Die Regierungen ihrerseits aber müssen, wenn sie die Interessen ihrer Wähler vertreten wollen, im Hinblick auf die prozeßbezogene Regulierung nicht gemeinsame, sondern fundamental gegensätzliche Positionen beziehen. Dabei ist nicht an den ideologischen Konflikt zwischen den eher marktliberalen, auf Deregulierung festgelegten Regierungen und anderen, die größeres Gewicht auf umweltpolitische Ziele und auf die Verteidigung sozialstaatlicher Errungenschaften legen, zu denken, sondern an den strukturellen Interessenkonflikt zwischen den reichen und den armen Mitgliedstaaten.

Fehlende sozialpolitische Harmonisierung

Die Gemeinschaft umfaßt seit der Süderweiterung Länder, die zu den ökonomisch leistungsfähigsten der Weltwirtschaft gehören, und andere, deren Wirtschaft kaum das Niveau von Schwellenländern überschritten hat. Dieser Gegensatz findet seinen Ausdruck in hohen Unterschieden der (durchschnittlichen) Faktorproduktivität. Wenn also die ökonomisch weniger entwickelten Länder im Europäischen Binnenmarkt trotzdem wettbewerbsfähig sein wollen, dann müssen also auch die Faktorkosten der dort produzierenden Unternehmen – insbesondere die Lohn- und Lohnnebenkosten und die Umweltkosten – entsprechend geringer sein. Deshalb liegen die industriellen

Arbeitskosten in Portugal oder Griechenland auch nur bei einem Sechstel bzw. einem Viertel der deutschen, und ähnliche Unterschiede gibt es bei den Kosten der Sozialleistungssysteme und beim Umweltschutz.

Wenn aber nun diese Kosten durch die Harmonisierung von Sozialleistungen oder Umweltvorschriften dem Niveau der hochproduktiven Länder angeglichen würden, dann liefe dies – gerade so, wie nach dem Beitritt der DDR in Ostdeutschland geschehen – auf eine radikale De-Industrialisierung und massive Arbeitsplatzvernichtung in den ärmsten Ländern der Union hinaus. Je mehr deren Unternehmen dem internationalen Preiswettbewerb ausgesetzt sind, desto weniger können deshalb die demokratisch verantwortlichen Politiker dieser Länder kostentreibenden Harmonisierungsinitiativen auf der europäischen Ebene zustimmen – insbesondere da, anders als im Verhältnis zwischen Westdeutschland und Ostdeutschland, die reichen Länder der Union gewiß nicht bereit (oder auch nur in der Lage) wären, die industrielle Katastrophe durch Transferzahlungen zu kompensieren. Erst recht gälte dies nach der absehbaren Osterweiterung der Union.

Der gleiche Konflikt ergäbe sich auch aus der Sicht der Arbeitnehmer und Verbraucher. Solange die Einkommen im ärmsten Land der Union weniger als ein Fünftel des Durchschnittseinkommens in den reichsten Ländern erreichen, müssen Maßnahmen, die hier als unerlässlich gelten, dort als unerschwinglich angesehen werden. So oder so müssen sich also die weniger entwickelten Länder der Union gegen produktions- oder standortbezogene Maßnahmen wehren, die allenfalls dem Anspruchsniveau und der Zahlungsbereitschaft der Bürger in den reichen Ländern entsprechen – und die Verfassung der Europäischen Union gibt ihnen nach wie vor ein Veto gegen solche Initiativen.

Ralph-Georg Tischer

Ökologische Berater-Netzwerke

Ein Beratungsmodell zur Förderung einer ökologieorientierten Verhaltensausrichtung kleiner und mittlerer Unternehmungen

1994, 257 S., brosch., 77,- DM, 601,- öS, 77,- sFr, ISBN 3-7890-3606-4
(Recht, Ökonomie und Umwelt, Bd. 6)

◆ **NOMOS Verlagsgesellschaft • Postfach 610 • 76484 Baden-Baden** ◆

Deshalb hat die Union bisher sozialpolitische Ziele – wenn man einmal von dem Sonderproblem der Gleichstellung ausländischer Arbeitnehmer absieht – noch gar nicht auf ihre Tagesordnung gesetzt; deshalb geht die derzeit erörterte Betriebsräte-Richtlinie kaum über unverbindliche Rhetorik hinaus; und deshalb wird beim prozeß- oder anlagenbezogenen Umweltschutz bei weitem nicht jenes „hohe Schutzniveau“ angestrebt, das für die produktbezogenen Regelungen erfreulicherweise durchaus charakteristisch geworden ist.

„Post-Maastricht-Depressionen“

Die Probleme für die ökonomisch hochentwickelten Mitgliedstaaten liegen auf der Hand. Sie sehen sich mit massiven Umweltproblemen konfrontiert, die entsprechend massive Korrekturen der industriellen und agrarischen Produktionsprozesse erfordern, und sie haben sich in langwierigen, von Land zu Land unterschiedlich akzentuierten, politischen Konflikten dafür entschieden, einen erheblichen Teil ihres Wohlstandes für die kollektive Absicherung sozialer Risiken und für die soziale Umverteilung einzusetzen. Ihre Bürger können und wollen darauf nicht verzichten, und demokratisch verantwortliche Politiker müssen dem Rechnung tragen.

In beiden Bereichen, im Umweltschutz wie in der Sozialpolitik, kann jedoch dieses Anspruchsniveau der reichen Länder von der Europäischen Union nicht übernommen werden. Der bevorstehende Beitritt Österreichs und der skandinavischen Länder wird zwar gewiß die Front der Anspruchsvollen verstärken, aber er wird am Ergebnis nichts ändern. Da es hier nicht um Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes geht, gilt im Ministerrat die Einstimmigkeitsregel, und selbst wenn Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit möglich wären, könnten die „Südländer“ und ihre Koalitionspartner nicht überstimmt werden. Erst recht gilt all dies nach einer möglichen Osterweiterung.

Da es hier um fundamentale Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedsländern geht, sollte man auch von institutionellen Reformen nicht viel erhoffen. Maastricht hat gezeigt, daß alle Mitgliedsländer ihre grundlegenden Interessen kennen und sich auch in Vertragsverhandlungen nicht durch europäische Rhetorik übers Ohr hauen lassen. Seit Maastricht ist also klar, daß die Europäische Union sich nicht zu einem Bundesstaat weiterentwickeln kann, in dem die gemeinsame Politik durch demokratisch legitimierte Mehrheitsentscheidungen bestimmt wird. Die Europäische Union wird vorderhand ein Veto-System blei-

ben, in dem gemeinsame Entscheidungen nur insofern möglich sind, wie entweder eine Gemeinsamkeit der Interessen vorausgesetzt werden oder die Zustimmung der Benachteiligten durch ausreichende Kompensationsangebote erkaufte werden können. Für die Sozialpolitik und die prozeßbezogene Umweltpolitik gilt weder das eine noch das andere.

Für die reichen Länder hat die Vollendung des Binnenmarktes also eine zutiefst beunruhigende Situation herbeigeführt, welche die „Post-Maastricht-Depressionen“ der Europapolitik durchaus erklären kann. Auf der einen Seite profitieren sie ökonomisch von dem größeren europäischen Markt, dessen Absatzchancen ihre Unternehmen besser nutzen können als die Unternehmen der Südländer. Auf der anderen Seite sehen sie sich aber im europäischen Binnenmarkt einer Standortkonkurrenz ausgesetzt, in der die bisher praktizierten nationalstaatlichen Lösungen einer sozialstaatlichen und ökologischen Zivilisierung der kapitalistischen Ökonomie unter massiven Wettbewerbsdruck geraten. In allen Ländern steigt deshalb der ökonomisch begründete Widerstand gegen kostensteigernde sozialpolitische und umweltpolitische Regelungen. Im Ergebnis wird dadurch aber jener Sozialvertrag aufgekündigt, der in der Bundesrepublik als „soziale Marktwirtschaft“ und anderswo in anderer Weise die politökonomische Geschäftsgrundlage der erfolgreichen Symbiose von kapitalistischer Ökonomie und demokratischer Politik gebildet hatte.

Suche nach europäischen Lösungen

Diese Geschäftsgrundlage kann auf der europäischen Ebene nicht neu geschaffen werden. Dies erklärt die tiefe Frustration im Lager der linken Parteien und der Gewerkschaften, wo man sich von der Vollendung des Binnenmarktes die Rückkehr zur „sozialdemokratisch-keynesianischen“ Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Nachkriegsjahrzehnte erhofft hatte. Aber auch wer solchen Hoffnungen nie angehangen hat, muß sich fragen, wie eigentlich die Demokratie in Westeuropa überleben soll, wenn die für die Mehrheit der Wähler entscheidenden Bedingungen der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung auf der nationalen Ebene nicht mehr und auf der europäischen Ebene noch lange nicht geregelt werden können.

Gewiß gibt es allen Grund, den Omnipotenzphantasien abzuschwören, die sich nur allzuleicht mit naiv-idealistischen Demokratiekonzepten verknüpfen. Aber ohne die Möglichkeit kollektiver Selbstbestimmung in den wesentlichen Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens kann auch eine stärker

realitätsbezogene Demokratietheorie nicht auskommen. Die Frage ist also, ob die ökonomischen Sachzwänge des erfolgreich vollendeten Europäischen Binnenmarktes die Überlebenschancen der Demokratie gerade in jenen europäischen Ländern zerstören müssen, in denen die Symbiose von Kapitalismus und Demokratie in der Vergangenheit besonders erfolgreich war.

Auf diese Frage kann es heute keine wissenschaftlich verlässliche Antwort geben. Die Schwierigkeiten wurden hier dargelegt. Ob sie sich überwinden lassen, wird von der Kreativität und Entschlußkraft der politisch Verantwortlichen abhängen. Aber die Wissenschaft ist immerhin in der Lage, die Richtungen zu bezeichnen, in denen allenfalls erfolgversprechende Lösungen gefunden werden könnten. Dabei geht es einmal um europäische Lösungen, die nicht an dem fundamentalen Interessenkonflikt zwischen den ökonomisch hochentwickelten und den weniger entwickelten Mitgliedstaaten scheitern müßten, zum anderen um Lösungen, die trotz des verschärften Standortwettbewerbs nach wie vor auf der nationalen Ebene realisiert werden könnten.

„Europa der zwei Geschwindigkeiten“

Die erste Möglichkeit setzt auf eine Variante des „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ oder des „Europa mit variabler Geometrie“, die soweit ersichtlich noch nicht in die Diskussion über institutionelle Reformen der Union einbezogen worden ist. Wenn legitime Interessen von Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsstand eine Einigung verhindern, dann könnte die explizite Vereinbarung *unterschiedlicher* Standards einen Ausweg bieten. Praktisch könnte dies bedeuten, daß die Union Mindeststandards festlegt, die von allen eingehalten werden müssen, aber zugleich eine „Öffnungsklausel“ für anspruchsvollere Regelungen vorsieht. Freilich sollten diese dann nicht von einzelnen Ländern isoliert für sich beschlossen, sondern als gemeinsamer Standard der ökonomisch fortgeschrittenen vereinbart werden (wobei selbstverständlich – anders als bei der Währungsunion – der Beitritt zum „Club der Anspruchsvollen“ jedem Land freistehen müßte, das sich die Einhaltung der höheren Standards zutraut). Von einem solchen doppelten Standard könnten alle Länder profitieren, wenn man unterstellt, daß alle daran interessiert sind, ihr ökologisches und sozialstaatliches Anspruchsniveau gegen eine ruinöse Konkurrenz der nationalen Regelungssysteme zu stabilisieren, sofern dadurch nicht ihre ökonomischen Entwicklungschancen untergraben werden.

Dahinter steht die Überlegung, daß es immer noch eine verhältnismäßig stabile internationale Arbeitsteilung zwischen den hochentwickelten und den weniger entwickelten Ländern gibt, bei der die erheblichen Kostennachteile der ersten Gruppe durch ebenso erhebliche Produktivitätsnachteile der zweiten Gruppe kompensiert werden. Der für marktkorrigierende staatliche Interventionen schädliche Standortwettbewerb findet deshalb nicht in erster Linie zwischen Griechenland und Deutschland oder zwischen Portugal und Frankreich statt, sondern eher zwischen Ländern mit annähernd gleichem Produktivitätsniveau – also zwischen Deutschland und Frankreich einerseits und zwischen Portugal und Griechenland auf der anderen Seite. Durch die verbindliche Festlegung unterschiedlicher Standards könnte also der Deregulierungswettbewerb zwischen den Ländern mit hohem Regulierungsniveau unterbunden werden.

Zugleich könnten die ärmeren Länder sich aus einer Situation befreien, in der die Konkurrenz untereinander sie davon abhält, eine Erhöhung ihres umwelt- und sozialpolitischen Anspruchsniveaus überhaupt für realisierbar zu halten. Im Rahmen eines Doppelstandards könnten sie diese Konkurrenz vermeiden, ohne dadurch zugleich ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den reichen Ländern zu zerstören. Im Zuge ihrer wirtschaftlichen Entwicklung könnte der „untere“ Standard dann schrittweise angehoben und dem „oberen“ angeglichen werden.

Durch die systematische Suche nach differenzierenden Lösungen könnte also vielleicht die Handlungsfähigkeit der Union auch im Bereich der Sozialpolitik und der prozeßbezogenen Umweltpolitik gesteigert werden. Freilich stellt die Unterschiedlichkeit der auch von Staaten auf gleichem Entwicklungsstand praktizierten Lösungen (und die Unterschiedlichkeit der von den jeweiligen Regierungen verfolgten ideologischen Ziele) einer gemeinsamen europäischen Politik immer noch hohe Hindernisse in den Weg, die auch dann nicht leicht überwunden werden können, wenn von vornherein über doppelte Standards verhandelt wird. Deshalb spricht alles dafür, auch nach Lösungen zu suchen, die trotz der Standortkonkurrenz im vollendeten Binnenmarkt weiterhin auf der nationalen Ebene verwirklicht werden können.

Belastung der Unternehmer vermeiden

Auch hier läßt sich die Richtung, in der künftig nach nationalen Lösungen gesucht werden könnte, aus der bisherigen Analyse ableiten: Selbst in den „goldenen“

Nachkriegsjahrzehnten hatten die Nationalstaaten nie die Freiheit, die Renditeansprüche der Kapitalanleger zu ignorieren. Sie müssen befriedigt werden, wenn der Kapitalismus funktionieren soll. Das hohe Niveau und die Vielgestaltigkeit der westeuropäischen Sozialsysteme beruhte ja, wie gesagt, auf der damals noch vorhandenen Fähigkeit der nationalen Politik, den miteinander in Wettbewerb stehenden Unternehmen jeweils die gleichen Bedingungen aufzuerlegen, so daß diese in der Lage waren, die höheren Kosten auf die Konsumenten zu überwälzen. Mit anderen Worten: Auch zu den Hochzeiten des sozialdemokratisch-gewerkschaftlichen Aktivismus wurde der Sozialstaat nie zu Lasten der Kapitalrendite, sondern immer auf Kosten der konsumierbaren Einkommen finanziert. Anders sind die Wohltaten der kapitalistischen Dynamik nicht zu haben.

Wenn man dieses verteilungspolitische „Unmöglichkeitstheorem“ akzeptiert, dann reduziert sich der mit der „Entgrenzung des Nationalstaats“ eingetretene Verlust sozialpolitischer Gestaltungskompetenz auf die eher technische Frage nach der Wahl des primären Finanzierungsmodus. Während es in den Nachkriegsjahrzehnten noch nicht darauf ankam, ob Leistungen in der ersten Runde über Lohnnebenkosten und kostenträchtige Auflagen für die Unternehmen finanziert wurden oder über Steuern auf Arbeitseinkommen und Konsum, hängt in der globalisierten Wirtschaft und erst recht im vollendeten Binnenmarkt von dieser Wahl die Wettbewerbsfähigkeit ab. Werden die Kosten im nationalen Alleingang den Unternehmen aufgeladen, und wird die Belastung nicht durch Produktivitätssteigerung, Lohnverzicht oder Abwertung ausgeglichen, so sinken Absatz und Produktion und damit die Unternehmensgewinne. Das international mobile Kapital sucht sich dann andere Anlagemöglichkeiten, und das betroffene Land verliert Einkommen und Arbeitsplätze. Dies ist die Logik des teils gefürchteten teils herbeigewünschten „Wettbewerbs der Regulierungssysteme“.

Der Standortwettbewerb verliert jedoch an Schärfe, wenn die Kosten des Sozialstaats schon in der ersten Runde nicht den Unternehmen (und damit dem hochmobilen Anlagekapital) aufgeladen, sondern über Steuern auf Einkommen und Konsum finanziert werden. Dann bleiben die Unternehmen wettbewerbsfähig und die Kapitalanlagen rentabel, während die konsumierbaren Einkommen der nicht-mobilen Bevölkerung zurückgehen. Hier wären (solange nicht die hochqualifizierten Fachleute massenhaft auswandern) die ökonomischen Folgeprobleme gering.

Ein Beispiel dafür ist Dänemark, wo die Sozialkosten zu 85% aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Da die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen davon nicht berührt wird, spielt der (sehr aufwendige) Sozialstaat in der dänischen Standortdiskussion bisher offenbar keine Rolle. Der gleichen Logik entsprechen die Vorschläge für eine Erhöhung der Energiesteuern bei gleichzeitiger Entlastung der Unternehmen von Lohnnebenkosten, um auf diese Weise umweltverträglichere Produktionsmethoden und Konsumgewohnheiten zu fördern.

Handlungsspielräume nationaler Politik

Damit soll keineswegs behauptet werden, daß alle Ziele der Nachkriegsjahrzehnte auch künftig ohne Belastung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit erreichbar wären. Im globalen Kapitalismus sind die ökonomischen Handlungsspielräume einer gesellschaftsgestaltenden Politik in der Tat enger geworden. Aber sie sind keinesweg so eng, wie in vielen Beiträgen zur Standortdebatte insinuiert wird. Im Prinzip können wir uns auch weiterhin so viel Sozialpolitik und Umweltschutz leisten, wie wir als Arbeitnehmer und als Verbraucher zu bezahlen bereit sind – wir müssen nur die Illusion aufgeben, dies könnte sozusagen kostenlos durch Belastung der Wirtschaft zu haben sein.

Selbstverständlich bedeutet das nicht, daß der – bei ohnehin sinkenden Realeinkommen – wachsende Steuerwiderstand leicht zu überwinden wäre. Das Gegenteil ist der Fall. Aber dabei auszutragende Verteilungskonflikte eignen sich bestens zur Regelung durch demokratisch legitimierende Mehrheitsentscheidungen.

Wenn diese Einsicht akzeptiert wird, dann muß einem um die Zukunft der Demokratie in Europa nicht bange sein. Sie wird zwar in der Europäischen Union selbst noch lange hinter den Erwartungen zurückbleiben – auch wenn institutionelle Reformen (etwa die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament) manches verbessern könnten. Wichtiger ist, daß die Demokratie im Rahmen der europäischen Nationalstaaten auch weiterhin die Chance hat, die gesellschaftlichen Verhältnisse durch Prozesse der politischen Auseinandersetzung und Konsensbildung aktiv zu gestalten. Wir sind nicht dazu verurteilt, bei jedem Problem nach „europäischen Lösungen“ zu rufen, nur um dann über die unbefriedigenden Kompromisse in Brüssel zu verzweifeln. Wir müssen uns nur darüber verständigen, wo die realen Handlungsspielräume der nationalen Politik auch künftig zu suchen sind.