Thomas König, Elmar Rieger,
Hermann Schmitt (Hg.)

Das europäische Mehrebenen-system

Campus

Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung
Band 1
Herausgegeben vom Vorstand des Mannheimer Zentrums
für Europäische Sozialforschung:
Peter Flora, Beate Kohler-Koch, Franz U. Pappi und Hermann Weber

Thomas König, Elmar Rieger und Hermann Schmitt (Hg.)

Das europäische Mehrebenensystem

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung/ hrsg. vom Vorstand des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung. – Frankfurt [Main]; New York: Campus/Verlag
Bd. 1. Das europäische Mehrebenensystem. – 1996

Das europäische Mehrebenensystem /Thomas König... (Hg.).–
Frankfurt/Main; New York: Campus-Verlag, 1996
(Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung; Bd. 1)
ISBN 3-593-35526-4
NE: König, Thomas [Hrsg.]

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Copyright © 1996 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main
Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen
Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.
Printed in Germany

Vorwort

Der Vorstand des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung hat Thomas König, Elmar Rieger und Hermann Schmitt beauftragt, diesen Band über das europäische Mehrebenensystem herauszugeben. Die Initiative zu diesem Band ging von den Herausgebern selbst aus, so daß die Beauftragungskonstruktion begründet werden muß.

Der Grund liegt in dem Untertitel des Bandes: „Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung". Damit wird signalisiert, daß es sich nicht um eine Einzelschrift handelt, sondern daß die Absicht besteht, ab 1996 im jährlichen Turnus einen Band zu einem bestimmten Themenschwerpunkt der Europaforschung herauszugeben. Die Entscheidung für einen Themenschwerpunkt bedeutet, daß jeweils die am besten geeigneten Wissenschaftler für das Thema ausgewählt werden sollen. Der Jahrbuchcharakter stellt auf die Kontinuität dieses Publikationsvorhabens ab. Die Kontinuität können aber nicht die einzelnen Herausgeber garantieren, sondern nur eine Institution. Die Institution ist das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, dessen Vorstand die Verantwortung für diese Reihe zur Europaforschung übernimmt.

Ein neues Jahrbuch ist immer auch ein Wagnis, das Wissenschaftler natürlich leicht einzugehen bereit sind, weil sie wissen, daß der Verleger die größeren Lasten zu tragen haben wird. Der Vorstand des Mannheimer Zentrums ist Herrn Frank Schwörer, dem Seniorchef des Campus Verlages, dankbar, daß er dieses Wagnis einzugehen bereit war. Er hat uns gezwungen, unsere Konzeption genau zu durchdenken und die ersten drei Jahre soweit wie möglich vorauszuplanen.

Ein Jahrbuch unterscheidet sich ganz klar von einer wissenschaftlichen Zeitschrift, und es unterscheidet sich auf der anderen Seite von Sammelwerken zu einem bestimmten Thema. Die großen wissenschaftlichen Zeitschriften erfüllen eine "Gate Keeper Funktion" für bestimmte Wissenschaftsgebiete, und je mehr man in der grauen Literatur zu versinken droht, vor allem auch in ihren Internetauswüchsen, umso mehr lernt man die "Gate Keeper Funktion" der Zeitschriften wieder zu schätzen. Diese Funktion wird vor allem dann sehr gut erfüllt, wenn die Gutachter nicht nur direkt über die Aufnahme eines Artikels in die Zeitschrift, sondern auch indirekt über die Karrie-

re der Autoren entscheiden. Allgemein gilt bei Berufungen die Regel, daß die Aufsätze in Zeitschriften mit anerkanntem Gutachterwesen am schwersten wiegen.

Traditionell dienen dagegen Jahrbücher schwerpunktmäßig als Diskussionsforum der Forschungen einzelner Institute. Wir wollten diese Funktion nicht aufgeben, aber in ihrer Bedeutung doch mit einer etwas modifizierten Konzeption herabgewichten. Das Jahrbuch soll nicht eng begrenzt auf die Forschungen des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung gestaltet werden, sondern soll thematisch Forschungen zur Gründungsidee dieser Einrichtung vorstellen. Das Mannheimer Zentrum ist gegründet worden als Einrichtung der sozialwissenschaftlichen Grundlagenforschung über Europa, seine Gesellschaften und politischen Systeme im Vergleich und seine Integrationsprozesse konkret im Rahmen der Europäischen Union und, schwerer erkennbar und doch vorhanden, im Bereich des Zusammenwachsens der europäischen Gesellschaften. Forschungen zu dieser Thematik sollen in die Jahrbücher aufgenommen werden.

Damit ist zunächst klar, daß derartige Forschungen nicht nur aus einer Einrichtung kommen können. Trotzdem wollen wir den Bezug zu Mannheim aufrechterhalten und das Gesamtunternehmen „Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung" nennen. Der Bezug auf Mannheim rechtfertigt sich dadurch, daß es erstens in Mannheim ein weiteres großes Institut der Europaforschung gibt, das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, und daß zweitens derartige Institutsgründungen in Mannheim natürlich nur möglich waren, weil in den Fakultäten der Universität Mannheim die Europaforschung einen hohen Stellenwert einnimmt. Wenn wir in diesem Zusammenhang von Sozialforschung sprechen, meinen wir die Forschungstätigkeit in den Sozialwissenschaften in breitem Sinn, nicht nur in der Soziologie, Politikwissenschaft und Sozialpsychologie, sondern auch in den Wirtschafts- und Rechtswissenschaften. Und wenn wir auch von den Historikern Beiträge zur Europaforschung erwarten, sollte dies nicht daran scheitern, daß man die Geschichtswissenschaft traditionellerweise nicht zu den Sozialwissenschaften zählt.

Damit ist ganz klar ausgesprochen: Die Europaforschung kann nur interdisziplinär angelegt sein. Dies drückt sich bereits in dem ersten Band des Jahrbuches aus, in dem als Autoren fast alle eben angesprochenen Disziplinen vertreten sind. Der Vorstand bedankt sich bei den Herausgebern für ihre Leistung bei der Einwerbung von Beiträgen, die das Europäische Mehrebenensystem aus der Perspektive ihres Faches heraus behandeln. Diese Lei-

stung bietet eine gute Gewähr für einen Auftrag zur Herausgabe eines zweiten Bandes des „Mannheimer Jahrbuchs für Europäische Sozialforschung".

Franz Urban Pappi
als Geschäftsführender Direktor des MZES

Mannheim, im November 1995

Inhalt

Vorwort 5
Einleitung der Herausgeber 13

Erster Teil
Konstituierung und Entwicklung eines europäischen politischen Systems

Helen Wallace
Integration von Verschiedenheit 29

Egbert Jahn
Osteuropäische Staaten und ihre Integration ins gesamteuropäische Mehrebenensystem 46

Thomas König
Vom Intergouvernementalismus zum Parlamentarismus? Eine institutionelle Analyse der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung von 1958-1995 70

Leonhard Gleske
Das zukünftige Europäische System der Zentralbanken im Vergleich zu den nationalen Systemen der USA und Deutschlands 99

Friedrich Heinemann
Die ökonomische Föderalismustheorie und ihre Botschaft für die Kompetenzaufteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union 117

Zweiter Teil
Vermittlungsprozesse im Rahmen vertikaler Integration

Franz Urban Pappi und Willi Schnorpfeil
Das Ausschußwesen der Europäischen Kommission: Grundstrukturen und Kommunikationsmöglichkeiten für Verbände 135

Hermann Schmitt und Angelika Scheuer
Region – Nation – Europa
Drei Ebenen politischer Steuerung und Gestaltung
in der Wahrnehmung der Bürger 160

Ralph Alexander Lorz
Die Integration des nationalen Wirtschaftsrechts
in die internationale Wirtschaftsordnung
— Die EG-Bananenmarktordnung als Beispielsfall — 180

Dritter Teil
Folgen der Entwicklung eines europäischen politischen Systems für nationale und regionale Politik

Beate Kohler-Koch
Regionen im Mehrebenensystem der EU 203

Jürgen von Hagen und Ian J. Harden
Die Europäische Verfassung und die
Staatsfinanzen der Mitgliedsländer 228

Klaus Eckrich
Vertikale und horizontale Kooperation bei Zielkollisionen:
Das Beispiel der EU-Harmonisierung im Bereich des Umweltschutzes 251

Vierter Teil
Divergenz und Konvergenz institutioneller Ordnungen als Bezugspunkte der europäischen Integration

Thomas Bahle
Die Familienpolitik in der Europäischen Union:
Nationale Profile und europäischer Einfluß 271

Michael Lechner, Matthias Staat und Gerhard Wagenhals
Anreizwirkungen von Steuer- und Transfersystemen
am Beispiel der Alleinerziehenden in der EU 290

Steffen Rasch
Perspektiven für eine vereinheitlichte Zinsbesteuerung in der EU 315

Hans-Martin Pawlowski
Probleme der Begründung des Rechts im europäischen Mehrebenensystem 332

Jochen Taupitz
Überwindung des europäischen Mehrebenensystems durch Rechtsvereinheitlichung? 356

Jan van Deth
Politisches Interesse und Apathie in Europa 383

Fünfter Teil
Zur Methodik der Mehrebenenanalyse

Bernhard Ebbinghaus
Spiegelwelten:
Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung 405

Verzeichnis der Autoren 429

Einleitung der Herausgeber

Seit Mitte der achtziger Jahre hat die neue und für viele Beobachter überraschende Dynamik der europäischen Integration auch die theoretische Neugier stimuliert. Das wiedererweckte Interesse an der Europäischen Union hat allerdings wenig zur Klärung der grundlegenden Fragen ihrer institutionellen Grundlagen, ihrer Antriebskräfte und ihrer dominanten Entwicklungsrichtung beigetragen. Dieses Defizit hatte Hans-Peter Schwarz bereits vor der Neubelebung der europäischen Integration als einen „gewissen Mangel an Systematik [...] und theoretischer Orientierung" angesprochen - „ganz zu schweigen von einem übernationalen Ansatz" (Schwarz 1983, 559). Ludolf Herbst stellte eine „babylonische Sprachverwirrung" und „geradezu unglaubliche Bedeutungsunterschiede" in den verschiedenen Versuchen einer Bestimmung des Inhalts und der Ziele der Integration und Gemeinschaftsbildung fest (Herbst 1983).

Diese Situation hat sich wenig verändert. Im Gegenteil ist es eher so, daß die Zurückhaltung gegenüber Fragen nach der Natur der Gemeinschaftsbildung und ihrem Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eher noch zugenommen hat. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß in der fachwissenschaftlichen Diskussion weder über das Ziel noch über die Konsequenzen der europäischen Integration Einigkeit herrscht. Während einige Ansätze von einer wachsenden Einschränkung mitgliedstaatlicher Handlungsfreiheit durch die zunehmende Supranationalisierung von Politikfeldern ausgehen, sehen andere Ansätze in der Sicherung und Aufrechterhaltung der Souveränität der Mitgliedstaaten die raison d'être der Integration.[1]

Auch die politische Bewertung der Integration erfolgt mit zweierlei Maßstäben. So wird den europäischen Entscheidungen ein Demokratiedefizit attestiert, wenn die Regierungen im Zusammenhang mit den jüngsten institutionellen Reformen und der Vergrößerung des Kreises der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen der Europapolitik vom Einstimmigkeitsprinzip abgegangen sind und dem Europäischen Parlament breitere Mitwirkungsrechte eingeräumt haben. Neben der Möglichkeit eines nationalstaatlichen Souveränitätsverlusts und der Gefahr eines Ausschlusses einzelner Bevölkerungsgruppen führt die vergleichsweise eingeschränkte

parlamentarische Mitwirkung an der Formulierung und Kontrolle der europäischen Politik zu einer grundsätzlichen Kritik ihrer Legitimität.

Ausgangs- und Bezugspunkt der Legimitätskritik ist die grundlegende Verschiedenheit zwischen dem europäischen politischen System und dem nationalen Institutionengefüge der Mitgliedstaaten, die als parlamentarische Systeme eine zwar diffuse, aber wirkungsvolle Unterstützung erhalten. Es gibt deshalb eine kaum überwindbare Skepsis gegenüber einer supranationalen Parlamentarisierung europäischer Politik, obwohl sie einen möglichen Ausweg aus dem Entscheidungsproblem der Regierungen offeriert. In gewisser Weise reflektiert diese Widersprüchlichkeit das eigentümliche Schwanken sowohl nationaler Eliten wie breiter Kreise der Bevölkerung in ihrer Einstellung gegenüber der Integration. Dem Erfolg des Binnenmarktprogrammes folgte die Ernüchterung im Gefolge der dänischen und französischen Referenden sowie eine Auseinandersetzung über das Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts zum Maastrichter Unionsvertrag.

Was diese Entwicklungen und Kehrtwendungen allerdings gezeigt haben, sind die Grenzen jener Ansätze und Theorieversuche, die in der Anfangszeit der europäischen Integration entwickelt wurden.[2] Die Geschichte der Europäischen Gemeinschaft in ihren verschiedenen institutionellen Formen hat deutlich gemacht, daß sie sich weder auf eine Strategie der Auflösung der westeuropäischen Nationalstaaten in einem neuen Ordnungsrahmen noch auf ein territorial begrenztes multilaterales Verhandlungssystem von Regierungen reduzieren läßt. Der institutionelle Komplex der Europäischen Union hat sich zu keinem eigenständigen politischen System entwickelt, dem sich die Mitgliedstaaten unterzuordnen haben. Die europäische Integration erschöpft sich aber auch nicht in der technokratischen Regelung bestimmter gemeinsamer Probleme. Die Europäische Union ist einerseits mehr als ein internationales Regime, andererseits kaum mit den nationalstaatlichen Systemen zu vergleichen.

Es herrscht dagegen weitgehende Übereinstimmung darüber, daß die Analyse und Interpretation der Europäischen Union in einen systematischen Zusammenhang mit den nationalen Strukturen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gestellt werden muß. Das gleiche gilt für die Einsicht, daß die europäische Integration inzwischen mehr ist als eine *politische* Veranstaltung. Sie hat die Bedingungen des Regierens wie auch die Wirtschafts- und Sozialstrukturen der Mitgliedstaaten verändert und ist auf nationaler Ebene zu einem eigenständigen Faktor des gesellschaftlichen Wandels geworden. Gleichzeitig haben aber nationale Eliten und nationale Regierungen keines-

wegs die Kontrolle über die Geschicke ihrer Gesellschaft verloren. Der Einfluß der europäischen Integration und ihrer supranationalen Strukturen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft der Mitgliedstaaten wird hochgradig mediatisiert und gefiltert. Dafür sorgt bereits eine der grundlegenden Konstanten der institutionellen Entwicklung der Europäischen Union: die Dominanz des Ministerrats als der Vertretung der Mitgliedstaaten.

Diese Aussage setzt keineswegs die Bedeutung der längerfristigen wie auch der jüngsten Transformationen des institutionellen Systems der Europäischen Union herab.[3] Insbesondere der Aufstieg des Europäischen Gerichtshofs zu einer eigenständigen *politischen* Größe - seine Rolle als „Motor der Integration" - und die verschiedenen Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments sind Entwicklungen, die zum einen für viele Beobachter überraschend kamen und die zum anderen in anderen Prozessen transnationaler Institutionenbildung, wie etwa jüngst der NAFTA, keine Parallele haben.

Die Gemeinschaftsbildung hat die Bedingungen nationaler Politik verändert - *nationale* Politik wurde aber nicht von einer grundlegend andersartigen politischen Ordnung abgelöst. Die Nationalstaatlichkeit - auch im Sinne der Aufrechterhaltung innerer Handlungsfreiheit und der Behauptung äußerer Souveränität - hat sich gewandelt. Dies trifft aber eher für ihre institutionellen Bedingungen und die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente und sehr viel weniger für ihre spezifische Werteordnung und die sie tragenden Überzeugungen und Einstellungen zu. In diesem Zusammenhang ist vielleicht der Hinweis wichtig, daß eine der zentralen Hypothesen der früheren Integrationsforschung einen quasi-automatischen Abbau von Nationalstaatlichkeit und eine kontinuierliche Übertragung von Loyalitäten - und Ressourcen - auf die neue supranationale Einheit annahm (Haas 1958; Schmitter 1971). Mittlerweile ist die sozialwissenschaftliche Analyse und Theoriebildung sehr viel vorsichtiger in ihren Vermutungen über die möglichen Endpunkte der europäischen Integration und der supranationalen Institutionenbildung.

Statt dessen geht man zunehmend dazu über, nach einem neutralen analytischen Rahmen zu suchen - einem Rahmen, der weniger durch theoretische Implikationen über die eigentliche Natur des Integrationsprozesses belastet ist als jene Ansätze, die in den sechziger und siebziger Jahren die Theoriediskussion beherrschten und die seit Mitte der achtziger Jahre eine Renaissance erleben. Die Konzeptualisierung der europäischen Integration als ein Mehrebenensystem bietet sich hier an.

1 Die Europäische Union als Mehrebenensystem

Die Mehrebenen-Betrachtung ist vor allem ein *analytischer* Bezugspunkt, der es erlaubt, die - relative - Eigenständigkeit der Europapolitik, aber auch ihre Begrenzung durch die Souveränität der Mitgliedstaaten systematisch zu beschreiben und als Ausgangspunkt für die Theoriebildung zu verwenden. Gleichzeitig kann die Einbindung der mitgliedstaatlichen Politik in ein zunehmend dichter werdendes und hochgradig verrechtlichtes institutionelles Netz, insbesondere die Prägung der europäischen Integration durch die spezifisch nationalstaatliche Institutionenordnung der Mitgliedstaaten, untersucht werden. Das Ziel einer so verstandenen Mehrebenenanalyse ist also weniger, die Ziele der Integration und der supranationalen Institutionenbildung festzustellen. Vielmehr sollen die typischen Spannungen und Konflikte sowie die besonderen Antriebs- und Kohäsionskräfte erfaßt werden, welche die politisch-prozessualen wie die institutionellen Komponenten des europäischen Mehrebenensystems prägen.

In der Europaforschung wird der Begriff des Mehrebenensystems allerdings in erster Linie zur *Beschreibung* der besonderen Bedingungen europäischer Politik verwendet. So werden beispielsweise die Organe der Europäischen Union nach ihrem eher intergouvernementalen oder eher supranationalen Charakter eingeordnet. Diese Kennzeichnungen beziehen sich auf unterschiedliche Muster und Ordnungsvorstellungen von Verbindungen zwischen den politischen Systemen der Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen. Solche Verbindungen unterschiedlicher politischer Ebenen sind aus föderalen Systemen bekannt. In der Bundesrepublik Deutschland wurde die Politikverflechtung von unterschiedlichen Ebenen bereits in den siebziger Jahren diskutiert. Großen Einfluß hatte dabei die These einer Politikverflechtungsfalle von Fritz Scharpf als systematisches Resultat der Verschränkung verschiedener politischer Ebenen. Eine Übertragung dieses Untersuchungsansatzes auf die Europäische Union lag deshalb nahe und wurde auch von Scharpf unternommen.[4]

Im Vergleich zum europäischen Mehrebenensystem sind die nationalen Mehrebenensysteme transparentere Ordnungen als der komplexe europäische Fall, der die Integration von souveränen Nationalstaaten in ein zentrales internationales System mit eigenen Organen, Kompetenzen und Ressourcen organisiert. Der Widerspruch zwischen der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten und den funktionalen Erfordernissen supranationaler Politik resultiert in einem neuartigen System, dessen wissenschaftliche Untersuchung

sowohl analytische als auch konzeptionelle Probleme aufwirft. Die Komplexität des europäischen Systems wird noch verstärkt durch die konstitutionellen Veränderungen, die in jüngster Vergangenheit mit den Vertragsreformen der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und der Gründung einer Europäischen Union (1993) zu verzeichnen waren.

Die bisherigen Erweiterungsrunden um Mitgliedstaaten und die Beitrittsgesuche der osteuropäischen Staaten sprechen für die Attraktivität der Gemeinschaft. In Verbindung mit den konstitutionellen Reformen stellt sich aber die Frage, inwieweit eine Vertiefung der europäischen Integration von den Eliten und den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten zukünftig getragen wird. Dabei stehen insbesondere jene materiellen Zuständigkeiten der supranationalen Gemeinschaftsorgane zur Debatte, die ihnen im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes übertragen wurden. Die Delegation neuer Elemente der mitgliedstaatlichen Autorität führt zu neuen Problemen der Koordination der inneren und äußeren Beziehungen der Europäischen Union, die sich momentan am Beispiel der Wirtschafts- und Währungsunion festmachen.

Vor dem Hintergrund der gewachsenen Heterogenität der Zusammensetzung der Union stellt sich deshalb das charakteristische Problem der Europapolitik in neuer und verschärfter Form: Europapolitik ist immer dem doppelten Kriterium der Sicherung mitgliedstaatlicher Integrität und der Formulierung einer *gemeinsamen* Position unterworfen. Die Zunahme der inneren Heterogenität der Union bedeutet deshalb auch eine Erhöhung der Komplexität der Entscheidungsverfahren und neue Formen der Verschränkung der politischen Ebenen. Damit erweitern sich die Möglichkeiten neuer Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und zwischen den Mitgliedstaaten und den Organen der Union andererseits.

Gleichermaßen wichtig ist die dramatische Veränderung jener geopolitischen Situation, innerhalb derer die europäische Integration ihre besondere Struktur und ihre Legitimität gefunden hat. Mit dem Ende des Kalten Krieges, der Auflösung der Sowjetunion und der Demokratisierung der osteuropäischen Staaten stellt sich die Frage, inwieweit die Europäische Union an diese Konfliktkonstellation gebunden ist oder inwieweit sie ihre eigene, von der jeweiligen internationalen Umwelt unabhängige Legitimation und Ordnung gefunden hat. Hier war die Frontstellung des Kalten Krieges sowohl im Binnenverhältnis der Gemeinschaft wie in ihrem Außenverhältnis, besonders gegenüber den USA, eine wichtige Quelle von Kohäsion und Disziplin (Kahler 1995).

Die Konsequenzen dieser tiefgreifenden Veränderungen der Weltpolitik für die europäische Integration sind allerdings nicht eindeutig. Die neuen Ansätze zur Regionalisierung des amerikanischen Kontinents in Form der NAFTA und MERCOSUR und in Südostasien im Rahmen der ASEAN-Vereinbarungen können auch als Ausgangspunkte einer neuen Form von Systemkonkurrenz verstanden werden. In dieser neuen Systemkonkurrenz stehen die unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen über die Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft im Vordergrund. Insofern kann die globale Systemkonkurrenz gemeinsame Interessenlagen gegenüber den anderen Regionalblöcken erzeugen und zu einer Verstärkung der Bindekräfte innerhalb der Europäischen Union führen. Das Schicksal der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion wird nicht nur von der Lösung der internen Koordinations- und Anpassungsprobleme abhängen, sondern wird mit großer Wahrscheinlichkeit auch davon beeinflußt werden, welche Rolle die Systemkonkurrenz in der Weltwirtschaft spielen wird.

2 Konstituierung und Entwicklung eines europäischen politischen Systems

Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Analyse der konstitutionellen Konstruktion der Europäischen Union, die in den vergangenen Jahren mehrfach verändert wurde. Mit dem Termin der Maastricht II-Verhandlungen stehen in naher Zukunft weitere Modifikationen für das europäische Mehrebenensystem an. Das mittlerweile erreichte Niveau der europäischen Integration und die geplanten wie unbeabsichtigten Konsequenzen der europapolitischen Entwicklung rücken deshalb das institutionelle System der Europäische Union verstärkt in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen Interesses.

Die Europäische Gemeinschaft wurde unter dem doppelten Druck externer und interner Herausforderungen zu einer zwar vergleichsweise schwachen, aber trotzdem eigenständigen öffentlichen Gewalt. Dieses besondere institutionelle Moment macht die europäische Integration zu einem beispiellosen Vorgang. Walter Hallstein, der erste Präsident der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, hat dieses Gebilde als eine Erscheinung "sui generis, a new kind of political animal" bezeichnet (1962, 25). Die zentrale

Besonderheit dieser neuartigen öffentlichen Gewalt ist in dem Umstand begründet, daß sie in einer hochgradig differenzierten Umwelt von entwickelten Nationalstaaten angesiedelt ist. Sie muß sich mit Spannungen und Konflikten auseinandersetzen, die ihre Quelle in sehr unterschiedlichen und ausdrücklich nationalstaatlichen institutionellen Ordnungen, Sozialstrukturen und politischen Kulturen haben. Die Auseinandersetzung mit dieser Verschiedenheit ist eine der prägenden Kräfte der institutionellen Entwicklung der Europäischen Union. Die Gleichzeitigkeit zentrifugaler und zentripetaler Kräfte macht sich zwangsläufig in der institutionellen Struktur des politischen Systems der Gemeinschaft bemerkbar. Sie spiegelt sich vor allem in den Beziehungen zwischen Ministerrat, Kommission, Europäischem Parlament und Europäischem Gerichtshof.

Eine Reihe dieser Themen werden im ersten Teil des hier vorgelegten ersten Bandes des Mannheimer Jahrbuches für Europäische Sozialforschung behandelt. Im Mittelpunkt steht die theoretisch-konzeptionelle wie die politische Problematik des europäischen Mehrebenensystems. Helen Wallace stellt in ihrem Beitrag die Frage nach den grundlegenden Möglichkeiten und Grenzen der Integration einer nationalstaatlich begründeten Verschiedenheit in Europa. Egbert Jahn setzt sich mit einem besonders herausragenden Moment des Wandels der äußeren Rahmenbedingungen der europäischen Integration auseinander. Er erläutert insbesondere die Gefahr einer neuen Spaltung Europas im Gefolge der Auflösung der Sowjetunion und des Ostblocks sowie der Demokratisierung der osteuropäischen Staaten und diskutiert deren Integration. Die daran anschließenden Beiträge nehmen Bezug auf verschiedene Momente der besonderen Verfassung und der Grundlagen europäischer Politik. Thomas König untersucht am Beispiel der institutionellen Machtverteilung in der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung von 1958 bis 1995, ob die zukünftigen konstitutionellen Reformen in eine eher intergouvernementale oder eine eher parlamentarische Vorherrschaft münden. Friedrich Heinemann leitet aus der ökonomischen Föderalismustheorie spezifische Ordnungsvorstellungen für die Kompetenzaufteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union ab. Anschließend stellt Leonhard Gleske in vergleichender Sicht das zukünftige Europäische System der Zentralbanken vor, indem er dessen Konstruktion und Aufgaben mit den föderativen Systemen der USA und Deutschlands kontrastiert.

3 Vermittlungsprozesse im Rahmen vertikaler Integration

Die Metaphorik der Mehrebenen-Betrachtung wäre irreführend, würde sie so mißverstanden, daß sie eine strikte Trennung und hierarchische Organisation politischer Ebenen implizierte. Die *Besonderheit* des europäischen Mehrebenensystems ist vornehmlich in der Art und Weise der *Verschränkung* der verschiedenen Ebenen begründet. In dieser Verschränkung kommt die spezifische Spannung zwischen „nationaler" und „supranationaler" Politik zum Ausdruck (Rieger 1995). Die Allokation der Kompetenzen, Mitwirkungsrechte und Vetoposition bzw. Kontrollrechte der europapolitischen Akteure auf die verschiedenen Ebenen reflektiert zum einen das jeweils spezifische Interesse der Mitgliedstaaten an einer Sicherung ihrer inneren und äußeren Handlungsfreiheit und zum anderen die Zwänge der Funktionsfähigkeit einer supranationalen Politik, die *gemeinsame* Interessen der Mitgliedstaaten zur Grundlage hat.

Ein wichtiges Moment dieser Allokation von Kompetenzen, Mitwirkungsrechten und Vetopositionen ist die Art und Weise ihrer vertikalen Organisation. Grundlegend ist hier der systematische Vorrang der Repräsentationsansprüche der Regierungen der Mitgliedstaaten gegenüber spezifisch europäischen Effizienz- und Rationalitätskriterien in den Entscheidungsprozessen der Union. Dieses Problem stellt sich im wesentlichen als ein prekäres Mit- und Gegeneinander von intergouvernementalen und supranationalen Elementen, deren Balance immer wieder neu definiert und hergestellt werden muß. Aus diesem Grund läßt sich das europäische Mehrebenensystem nicht am Maßstab einer parlamentarischen Demokratie messen. Es ist eher anzunehmen, daß diese besondere Konstruktion in bestimmte Forderungen an die Weiterentwicklung der europäischen Politik mündet. Dazu zählen vor allem Forderungen nach der Erweiterung und institutionellen Sicherung demokratischer Teilhabe, Öffentlichkeit und Kontrolle der Europapolitik. Damit eng verknüpft sind Vorstellungen über die legitime Verteilung politisch-öffentlicher Aufgabenstellungen auf die verschiedenen Ebenen der Union. Ein zweites wichtiges Moment dieser Struktur ist deshalb die politische Arbeitsteilung im Mehrebenensystem. Im Unterschied zu nationalstaatlich definierten politischen Systemen haben die Organe der Union keine allgemeinen Kompetenzen. Die Zuständigkeiten der Union sind vergleichsweise selektiv und eng umschrieben.

In diesem zweiten Teil des Bandes setzen sich drei Beiträge mit der Struktur und Dynamik der Verschränkung zwischen der nationalen und der

supranationalen Ebene auseinander. Der Beitrag von Franz Urban Pappi und Willi Schnorpfeil beschäftigt sich mit der im Ausschußwesen der europäischen Ebene institutionalisierten Art und Weise der Verschränkung der mitgliedstaatlichen Verwaltung mit der europäischen Ebene und den Kommunikationsmöglichkeiten, die sich für Verbände daraus ergeben. Hermann Schmitt und Angelika Scheuer beschreiben die von den Unionsbürgern *wahrgenommenen* und die *präferierten* politischen Steuerungs- und Gestaltungskompetenzen der Ebenen Region - Nation - Europa und untersuchen Ausmaß und Ursache des Auseinandertretens von beidem. Der Beitrag von Ralph Alexander Lorz setzt sich mit dem Problem der Integration des nationalen Wirtschaftsrechts in die internationale Wirtschaftsordnung am Beispiel der EG-Bananenordnung auseinander.

4 Folgen der Entwicklung eines europäischen politischen Systems für nationale und regionale Politik

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht spiegeln sich die Probleme einer vertikalen Systemintegration nicht nur in der institutionellen Konstruktion der Europäischen Union, sondern auch in den Formen der Rückbindung an ihr mitgliedstaatliches Umfeld wider. Dabei kann die Problematik einer vertikalen Systemintegration aus zwei Perspektiven betrachtet werden: erstens die Konsequenzen supranationaler Institutionenbildung und Politikformulierung für die innere Entwicklung der Mitgliedstaaten ("top down"), und zweitens die spezifischen Schwierigkeiten und Hindernisse, die sich daraus ergeben, daß der Unterbau des europäischen Mehrebenensystems aus entwickelten Nationalstaaten mit eigenständiger institutioneller Ordnung besteht ("bottom up"). Im Abschnitt des dritten Teils werden in allgemeiner Form die wichtigsten Wirkungen der europäischen Integration beschrieben. Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit der Prägung der Politik und der Institutionen der Union durch den Umstand, daß ihre tragenden Glieder politische Systeme sind, deren nationalstaatliche Integrität eine wesentliche Grundlage ihrer Institutionenordnung wie ihrer Legitimität ist.

Die Vertiefung der Integration und die Stärkung der supranationalen Institutionen verändern zwangsläufig auch die Bedingungen der Formulierung der Politik in den Mitgliedstaaten und die Handlungsspielräume

politischer Akteure. Die europäische Dimension der Politik eröffnet neuartige Handlungs- und Mobilisierungschancen in der nationalen und subnationalen Politik. Gleichzeitig begrenzt sie aber auch die Autonomie nationaler Politik. Das Regierungshandeln der Mitgliedstaaten ist zunehmend an Alternativen gebunden, die es ohne die Europäische Union nicht gäbe.

Vier Konsequenzen der Europäisierung sind hier vor allem wichtig. Erstens wird ein wachsender Teil nationaler Strukturen und Politikoptionen unter dem Aspekt ihrer Vereinbarkeit mit den transnationalen und supranationalen Strukturen der Union gesehen. Daraus ergeben sich Handlungs- und Anpassungszwänge für die Mitgliedstaaten. Diese machen sich inzwischen auch in Bereichen bemerkbar, die, wie z.B. die Sozialpolitik, zu den Kernbereichen der nationalstaatlichen Institutionenordnung gezählt werden.

Zweitens muß in verschiedenen Politikfeldern die übergeordnete Kompetenz der Union wie auch der bestehende Komplex des Gemeinschaftsrechts berücksichtigt werden. Je mehr einzelne Politikfelder in die Kompetenz der Union übergehen, desto eingeschränkter sind die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, eine von der Union unabhängige Politik zu verfolgen. Das Paradebeispiel ist hier die Gemeinsame Agrarpolitik, ein Bereich, in dem die Europäische Union einen quasi-föderalen Charakter angenommen hat.

Eine dritte Konsequenz der institutionellen Stärkung der supranationalen Strukturen ist die Erweiterung der Möglichkeiten, bestimmte Probleme als ein europäisches Problem zu definieren und es damit in einem besonderen institutionellen Umfeld anzusiedeln. Dadurch erweitert sich das Instrumentarium des Regierungshandelns der Mitgliedstaaten ganz beträchtlich. Dazu zählt vor allem die Möglichkeit, mit Hilfe der Europäischen Union im Binnenraum der Mitgliedstaaten eine Politik durchzusetzen, die unter anderen Umständen („national") keine Realisierungschancen hätte.

Viertens wurden die zentralen Einrichtungen der Europäischen Union, also ihre verschiedenen Instanzen und Repräsentationsorgane, zum Bezugspunkt der Interessenmobilisierung und -artikulierung nicht nur der nachgeordneten Gebietskörperschaften, sondern auch von nicht-staatlichen Akteuren. Das betrifft inzwischen nicht nur die verschiedenen supranationalen Politikfelder mit eigenem Gewicht, sondern auch die „hohe Politik": Das Binnenmarktprogramm wurde durch die Interessen der europäischen Großindustrie nachhaltig geprägt und unter dem Druck der deutschen Länder und entsprechender Körperschaften in anderen Mitgliedsländer wurde in den Maastrichter Unionsvertrag ein „Ausschuß der Regionen" aufgenommen. Deshalb haben sich nicht nur für die Regierungen, sondern auch für andere

politische Akteure die Spielregeln der Politik verändert. Allerdings sind die verschiedenen sozialen Gruppen von diesen Veränderungen unterschiedlich betroffen. Indem bestimmte Gruppen durch die Vergemeinschaftung der für sie relevanten Politikfelder und durch die besonderen Regeln der Europapolitik neue Handlungs- und Mitwirkungschancen eingeräumt bekommen und andere nicht, verändert die Ausbildung eines uneinheitlichen, selektiven Mehrebenensystems auch die binnengesellschaftliche Machtbalance zwischen diesen Gruppen.

Das Beispiel der Regionen im europäischen Mehrebenensystem nimmt Beate Kohler-Koch zum Anlaß, die Transformation politischer Institutionen durch den Aufbau der Europäischen Union zu diskutieren. Jürgen von Hagen und Ian Harden beschreiben und interpretieren die besondere Natur der gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse im Zusammenhang mit der im Maastrichter Unionsvertrag entworfenen Wirtschafts- und Währungsunion und ihren Einfluß auf die Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten. Vertikale und horizontale Zielkollision vor dem Hintergrund heterogener nationaler Regelungen veranschaulicht Klaus Eckrich am Beispiel der EU-Harmonisierung im Bereich des Umweltschutzes.

5 Divergenz und Konvergenz institutioneller Ordnungen als Bezugspunkte der europäischen Integration

Ein wichtiger, wenn auch unterschätzter Bestandteil der Mehrebenen-Betrachtung ist die Prägung der Entwicklung der Europäischen Union durch die spezifisch *nationalstaatliche* Institutionenordnung ihrer tragenden Glieder. Dabei geht es weniger um die ausdrücklichen Schutzvorrichtungen für die Mitgliedstaaten, wie sie vor allem in der Bindung der supranationalen Politik an die die Union konstituierenden Verträge und ihre Abhängigkeit von vergleichsweise rigiden Entscheidungsregeln zum Ausdruck kommen. Vielmehr gewinnt der Umstand an Bedeutung, daß die institutionelle Ordnung der Europäischen Union entwickelte Nationalstaaten zur Grundlage hat. Man muß deshalb davon ausgehen, daß die Bewahrung der nationalstaatlichen Integrität der supranationalen Insitutionenbildung und Politikformulierung enge Grenzen setzt. Aus diesem Grund kann die Europäische

Union auch nicht als Prozeß einer Staats- und Nationenbildung gesehen werden.

Der spezifisch nationalstaatliche Unterbau des europäischen Mehrebenensystems und die damit verbundenen Unterschiede in den institutionellen Strukturen und Ordnungen der Mitgliedstaaten bedeuten zentrale Hindernisse für die Organisation der Europäischen Union und die Delegation von Kompetenzen an supranationale Organe. Dieses Moment ist von besonderer Bedeutung, wenn erkärt werden soll, warum die Union in ganz bestimmten Politikfeldern Zuständigkeiten besitzt und in anderen nicht und warum die verschiedenen Kompetenzen der Union die Form angenommen haben, die sie heute haben.

Eine Schlüsselfrage für das Verständnis der wirtschaftlichen und politischen Integration in Westeuropa ist deshalb, ob und in welchem Ausmaß sie eine institutionelle Konvergenz der nationalen Strukturen erzeugt. Die Beiträge in diesem Band, die sich mit diesem Problem beschäftigen, lassen vermuten, daß es keine eindeutige Antwort auf diese Frage gibt. Das ist an sich schon aufschlußreich für das Verständnis der Integration und der supranationalen Politik. Bestimmte institutionelle Bereiche scheinen stärker in nationalen Strukturen und Wertordnungen verwurzelt zu sein als andere und damit auch größere Hindernisse für eine Übertragung entsprechender Kompetenzen auf supranationale Einrichtungen darzustellen.

Im vierten Teil dieses Bandes beschreibt Thomas Bahle die nationalen Profile der Familienpolitik als einen systematischen Bezugspunkt einer europäischen Sozialpolitik, während Michael Lechner, Matthias Staat und Gerhard Wagenhals in ihrem Beitrag die Anreizwirkungen unterschiedlich strukturierter Steuer- und Transfersysteme am Beispiel der Alleinerziehenden in der Europäischen Union untersuchen. Steffen Rasch zeigt die Perspektiven und die Grenzen für eine vereinheitlichte Zinsbesteuerung in der Europäischen Union auf. Jochen Taupitz diskutiert die Frage der Rechtsvereinheitlichung als Grundlage der Integration, während Hans-Martin Pawlowski die besonderen Probleme der Begründung des Rechts im europäischen Mehrebenensystem aufzeigt. Der Beitrag von Jan van Deth macht eindrücklich auf die Persistenz nationaler Muster politischer Einstellung aufmerksam und zeigt damit auf seine Weise die Grenzen der europäischen Integration.

Für alle hier aufgegriffenen Frageschwerpunkte kann festgehalten werden, daß sie nicht nur besondere Anforderungen an die sozialwissenschaftliche Forschungsmethode stellen, sondern auch teilweise neue Untersuchungskon-

zeptionen für die Erfassung und Interpretation der europäischen Mehrebenen-Problematik notwendig machen. Der Beitrag von Bernhard Ebbinghaus setzt sich am Schluß des Bandes mit den Konsequenzen der europäischen Integration für eine Sozialforschung auseinander, die dieser Herausforderung gerecht werden will.

Die Gliederung des Bandes und die Zusammenstellung der Beiträge mögen deutlich machen, daß ein zentrales Anliegen der Herausgeber darin besteht, ein Forum für eine interdisziplinär angelegte Sozialforschung zu schaffen, welche die Entwicklungstendenzen und -probleme von Sozialstruktur und Politik in Europa auf innovative Art und Weise diskutiert. Diese Ausrichtung und insbesondere der interdisziplinäre Aspekt dieses Bandes ist im wesentlichen auf die Gründungsabsichten und auf das Forschungsprogramm des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES) zurückzuführen.

Abschließend möchten wir dem Vorstand des MZES, insbesondere dem geschäftsführenden Direktor Franz Urban Pappi, und allen Mitarbeitern danken, die uns unterstützt haben. Besonders seien hier die engagierte Arbeit bei der Erstellung der Druckvorlage von Sigrid Mack-Manhart und die versierte editorische Unterstützung durch Angelika Scheuer erwähnt. Allen Autoren möchten wir für ihr Engagement danken, das uns die Einhaltung eines knapp bemessenen Zeitplans ermöglichte.

Mannheim, im Dezember 1995

Anmerkungen

1 Für einen Überblick zur ersten Position vgl. Leibfried und Pierson (1995) und Wallace (1994), für eine Darstellung der zweiten Position Milward (1992) und Moravscik (1994).

2 Für eine nach wie vor lesenswerte Zusammenstellung vgl. Lindberg und Scheingold (1971).

3 Vgl. dazu die Darstellungen in Jachtenfuchs und Kohler-Koch (1996).

4 Inzwischen liegt eine Sammlung der wichtigsten Arbeiten von Scharpf zu diesem Thema vor (1994).

Literatur

Hallstein, Walter. 1962. *United Europe: Challenge and Opportunity.* Cambridge Ma: Harvard University Press.

Herbst, Ludolf. 1983. „Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der europäischen Integration 1947-1950." *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 34:161-205.

Jachtenfuchs, Markus und Beate Kohler Koch, Hrsg. 1996. *Europäische Integration.* Opladen: Leske und Budrich, i.E.

Kahler, Miles. 1995. *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations.* New York: European community Studies Association/Council on Foreign Relations Press.

Leibfried, Stephan und Paul Pierson, Hrsg. 1995. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration.* Washington D.C.: Brookings.

Lindberg, Leon N. und Stuart A. Scheingold. 1971. *Regional Integration. Theory and Research.* Cambridge MA: Harvard University Press.

Milward, Alan S. 1992. *The European Rescue of the Nation State.* Berkeley: University of California Press.

Moravscik, Andrew. 1994. „Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation." Cambridge Ma: Harvard University, Center for European Studies, mimeo.

Rieger, Elmar. 1995. „Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeischaft in institutionentheoretischer Perspektive." In *Politische Institutionen im Wandel,* hrsgg. von Birgitta Nedelmann. Sonderheft 35 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Scharpf, Fritz W. 1994. *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa.* Frankfurt, New York: Campus.

Schmitter, Philippe C. 1971. „A Revised Theory of Regional Integration." In *Regional Integration. Theory and Research,* hrsgg. von Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold. Cambridge MA: Harvard University Press.

Schwarz, Hans-Peter. 1983. „Die Europäische Integration als Aufgabe der Zeitgeschichtsforschung." *Vierteljahresheft für Zeitgeschichte* 31:555-72.

Wallace, William. 1994. „Rescue or Retreat? The Nation State in Western Europe, 1945-93." In *Contemporary Crisis of the Nation State?,* hrsgg. von John Dunn. Oxford and Cambridge: Blackwell.

Erster Teil

Konstituierung und Entwicklung eines europäischen politischen Systems

Helen Wallace

Integration von Verschiedenheit

Aus dem Englischen übersetzt von Elmar Rieger

1 Einleitung

Die Europäische Union (EU), die ihre Grundlagen in einer Gemeinschaft hat, die ursprünglich für eine kleine Gruppe von sechs relativ gleichartigen Nachbarstaaten geschaffen wurde, vergrößert sich vielleicht innerhalb des nächsten Jahrzehnts auf zwanzig oder mehr Mitglieder. In den vergangenen vier Jahrzehnten hat sich die Zahl ihrer Mitglieder durch die Einbeziehung der meisten westeuropäischen Länder in ihren Wirkungskreis bereits mehr als verdoppelt. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten treten bereits in der jetzigen EU mit fünfzehn Mitgliedern deutlich hervor. Sie erscheinen allerdings klein im Vergleich zu jenen, die mit einer Erweiterung nach Osten bis an die russische Grenze (oder irgendwo dort) noch dazukommen könnten. Auf dem Hintergrund eines veränderten geopolitischen Kontextes und eines verschärften wirtschaftlichen Wettbewerbs stehen die Europäer auch vor grundlegenden Entscheidungen darüber, welches ihre Kerninteressen sind. Es besteht eine Spannung zwischen Europa *als Raum* und Europa *als Kollektivmacht*, die wahrscheinlich nicht ohne größere Mühen innerhalb eines einzigen Rahmens internationaler Zusammenarbeit zum Ausgleich gebracht werden kann (d'Estaing 1995).

Die Auseinandersetzung über „variable Geometrie" und „harte Kerne" liegt quer zu diesen Fragen (H. Wallace 1985). Sie beschwört grundlegende politische und institutionelle Entscheidungen, weil das überkommene Modell der Gemeinschaft einschneidender Veränderungen bedarf, wenn die dreifache Herausforderung einer Osterweiterung, der Infragestellung der Integration unter den älteren Mitgliedern und des neuen äußeren Kontextes bewältigt werden soll (W. Wallace 1995). Mit dem Abrücken vom herkömmlichen Modell der Integration sind allerdings zwei große Gefahren verbunden: einmal das Risiko der Fragmentierung und Ausfaserung und dann das Risiko des Entstehens einer unüberbrückbaren Kluft zwischen einer kleinen Gruppe

vermeintlicher „Kern"-Länder und den restlichen Mitgliedern. Es wäre gefährlich und destabilisierend, würde man vom alten Modell einer vergleichsweise eng geknüpften Integration zu einem bedingungslos anpassungsfähigen Modell der Zusammenarbeit wechseln, da die in der Gemeinschaft eingebürgerten Regeln und Verpflichtungen des Multilateralismus nicht so leicht über Bord geworfen werden sollten (Ruggie 1993). Überließe man andererseits die Hauptverantwortung für die Geschicke der Gemeinschaft einer begrenzten Kerngruppe, in deren Kielwasser die anderen zu folgen hätten oder nicht, würde man ernsthafte innereuropäische Spannungen und Rivalitäten riskieren.

Die Herausforderung besteht also darin, einen irgendwo in der Mitte liegenden Rahmen zu finden, der es ermöglicht, die besonderen Errungenschaften der Gemeinschaft zu erhalten und zu stärken, und gleichzeitig die politische Steuerung jeweils so zuzuschneiden, daß sie den verschiedenartigen Gegebenheiten einer vergrößerten Gruppe europäischer Länder gerecht wird. Ein Teil der gegenwärtigen Auseinandersetzung geht darüber, wie dieser Herausforderung innerhalb des Europas der fünfzehn Mitgliedstaaten begegnet werden kann; jenseits davon liegen die Herausforderungen für eine EU mit um die zwanzig Mitgliedern. Die für 1996 geplante Regierungskonferenz wird sich sowohl mit den Zwängen der Anpassung wie mit jenen der Reform beschäftigen müssen.

2 Spannungen innerhalb der EU-15

Nach den Vorstellungen von Wolfgang Schäuble und Karl Lamers gibt es die sehr wahrscheinliche Möglichkeit, daß sich innerhalb der Europäischen Union der fünfzehn Mitgliedstaaten eine „Kerngruppe" mit einer beschränkten Form vertiefter Integration etabliert (Lamers 1994, 1995). Eine alternative Anreizstruktur müßte vielleicht so gestaltet werden, daß die wahrscheinliche Kerngruppe eher eine *inklusive* als eine *exklusive* Entwicklung nimmt. Ursprünglich definierten Lamers und Schäuble die potentielle Kerngruppe als die sechs Gründungsmitglieder, unter Ausschluß Italiens. In der darauffolgenden Diskussion wurde diese enge Definition etwas weiter gefaßt. Die anderen Mitgliedstaaten teilen sich in zwei Gruppen: jene, deren Führung mit einer „vertieften" Integration nicht glücklich ist - das gilt hauptsächlich für das Vereinigte Königreich -,[1] und dann jene Länder, in

denen die „objektiven" Umstände die Bereitschaft zu einer schnellen und vertieften Integration verringern - Spanien ist hier ein offensichtlicher Fall. Es ist ziemlich wahrscheinlich, daß die eher zögerlichen Mitgliedstaaten angesichts der anstehenden Entscheidungen sich aus einigen Bereichen vertiefter Integration ausgrenzen und die damit verbundenen Opfer erleiden müssen. Diejenigen Mitgliedstaaten, die auf eine eher langsame Integration setzen, haben mehr Möglichkeiten, ihren Handlungsspielraum zu erweitern und Unterstützung für Anpassungen zu verstärken - vorausgesetzt sie können jene Mitgliedstaaten, die ein schnelleres Tempo einschlagen wollen, davon überzeugen, daß die Gründe für ihr Zögern substantieller und *objektiver* Art sind.

Wir verstehen „vertiefte" Integration so, daß sie eine Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft, eine gemeinsame Verteidigungspolitik und die Stärkung gemeinschaftlicher politischer Institutionen als mögliche „Kern"-Politiken einschließt. Die ersten beiden Elemente schließen das dritte mit ein, ohne daß zwangsläufig das eine aus dem anderen folgt. Das heißt, es ist möglich, sich eine vertiefte wirtschaftliche Integration ohne eine gemeinsame Verteidigungspolitik vorzustellen und umgekehrt. Deshalb können die Gruppen möglicher Kernländer in beiden Fällen unterschiedlich zusammengesetzt sein. Das bedeutet, daß das Vereinigte Königreich vielleicht nicht Teil der Wirtschafts- und Währungsunion wird, während eine Verteidigungsgemeinschaft ohne das Vereinigte Königreich wenig Sinn machen würde.

Die Herausforderung der Verschiedenartigkeit stellt sich allerdings schon vor der Herausforderung einer vertieften Integration. Die Marktintegration war das frühere *sine qua non* des Integrationsmodells, unterstützt durch jene Mechanismen, die in der Europäischen Gemeinschaft entwickelt wurden und die für die Geltung gemeinsamer Regeln gesorgt haben. Die Überlebensfähigkeit der Marktintegration hängt aber davon ab, inwieweit Forderungen nach Kohäsion anerkannt werden und wie einsichtig man sich bei der Anpassung an unterschiedliche Gegebenheiten zeigt. Eine Differenzierung auf der Grundlage objektiver Faktoren konnte bisher weitaus einfacher bewerkstelligt werden als eine Differenzierung auf der Grundlage unterschiedlicher Ausrichtungen oder wechselnder politischer Präferenzen. Die Fähigkeit, den Wirkungskreis europäischer Policies zu variieren, wird mit der Osterweiterung der EU noch wichtiger werden.

Ähnlich können Unterschiede der politischen Ausrichtung solange mit Nachsicht behandelt werden, als sie nicht gemeinsame Regeln untergraben oder für andere Mitgliedstaaten bzw. das System insgesamt negative Exter-

nalitäten schaffen (Leslie 1987; Mintz und Simeon 1982). Unterschiede in den je nach Umständen wechselnden politischen Präferenzen sind sehr viel schwieriger auszugleichen, weil sie eher auf die Sicht einzelner Regierungen und weniger auf „nationale Interessen" zurückgehen. Der Einfluß der Europäischen Union wird um so angefochtener und strittiger sein, je mehr sie und ihre Gesetzgebung den Anschein erweckt, innenpolitische Parteienkämpfe zu verstärken und die Haltung gegenüber der Union zu polarisieren. Dies ist eine offensichtliche Schwierigkeit mit zumindest zwei Vereinbarungen in Zusammenhang mit dem Maastrichter Vertrag: das soziale Protokoll und die Erklärung bezüglich Abtreibung und der irischen Verfassung.[2] Die Tolerierung von Differenzierung muß sowohl gemeinsame Regeln wie auch sorgfältiges Abwägen berücksichtigen.

Kohäsion war schon immer ein wichtiges Instrument der Inklusion und eine Brücke zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten. Ihr Abbau hätte wahrscheinlich polarisierende Konsequenzen. In Frage stehen aber weniger die Höhe von Geldbeträgen, sondern mehr die Mechanismen der Solidarität in einer heterogenen Gruppierung. Eine andere Quelle von Divergenz entsteht, wenn ein Mitgliedstaat, der am meisten einer bestimmten Politik ausgesetzt oder von ihr am stärksten betroffen ist, sich in einer eindeutigen Minderheit befindet. Das kann der Fall sein, wenn er der wichtigste Erzeuger eines bestimmten Produkts ist - wie bei Teilen des bereits umgesetzten Binnenmarktprogramms - oder wenn es sich um einen Grenzstaat handelt wie Griechenland in Zusammenhang mit Albanien, Italien in Zusammenhang mit Slowenien. Vorschläge wie „Einstimmigkeit minus eins" oder „superqualifizierte" Mehrheiten lösen dieses Problem nicht. Es sollte nicht vergessen werden, daß die Zwölfergemeinschaft Grundsätzen folgte, die eine Kohäsion ermöglicht haben, und daß es ziemlich mühsame Anstrengungen gab, Mitgliedstaaten mit substantiellen, aber letztlich minoritären Problemen zufriedenzustellen.

Die Gefahr besteht darin, daß die Versuche, mit Verschiedenheit zurechtzukommmen, auf eine Fragmentierung hinauslaufen könnten, indem „Flexiblität" gemeinsame Interessen untergräbt und gemeinsames Handeln erschwert. Die Alternative zur Überstimmung von Minderheiten ist die Drohung der Exklusion. Deshalb hängt viel von der Leistungsfähigkeit der Institutionen der EU ab, insbesondere vom Ministerrat und vom Europäischen Rat. Beide sind schwerfällige Einrichtungen. Die Kommission ist der Gefahr ausgesetzt, von Sonderinteressen mit Beschlag belegt oder von politischen Modeströmungen vereinnahmt zu werden; der Minisrerrat ist

anfällig, was Manipulationen durch Koalitionen betrifft (Hayes-Renshaw und H. Wallace 1995). Segmentierung durch Verhandlungsprozesse und Fragmentierung erzeugt durch Verschiedenheit sind eine gefährliche Mischung, die zu den bereits bestehenden Zwängen sektoraler Tauschprozesse noch hinzukommen.

Eines der Gespenster in dieser Debatte über Kerngruppen und Verschiedenheit sollte endgültig zum Verschwinden gebracht werden. Die in manchen Ländern weit verbreitete Idee, die wichtigste Bruchlinie verlaufe zwischen größeren und kleineren Mitgliedstaaten, stimmt nicht mit den tatsächlichen Erfahrungen in der EU überein. Verschiedenheit als Anlaß zur Besorgnis wird oft auf die Mitgliedschaft zu vieler kleiner Länder zurückgeführt, denen darüber hinaus regelmäßig „exzentrische" Interessen zugeschrieben werden. Größere Mitgliedstaaten sind aber ebenfalls - vielleicht sogar noch häufiger - Ausgangspunkt von Blockierungen und der Einforderung besonderer Rücksichtnahme. Im Gegensatz zur sich langsam formierenden herrschenden Meinung[3] zweifeln wir daran, daß Veränderungen in den Stimmenverhältnissen, Entscheidungsregeln und der für ein Veto notwendigen Mindestzahl n von Ländern Entscheidendes zu einer Lösung der gegenwärtigen Spannungen in der Auseinandersetzung um die EU beitragen könnten. Nur in einem Klima, welches sowohl legitime Ansprüche auf Verschiedenheit toleriert als auch fähig ist, ausreichend Antriebskräfte hervorzubringen und aufrechtzuerhalten, wird die Osterweiterung (a) akzeptierbar und (b) durchführbar sein.

3 Das herkömmliche Modell der Integration unter Druck

Die Frage, ob ein einziger Rahmen aus Regeln, Policies und Institutionen gleichermaßen auf eine derartige Bandbreite verschiedener Mitgliedstaaten Anwendung finden kann oder soll, ist unausweichlich. Dies ist kein neues Problem. Die Gemeinschaft hat sich, wie diejenigen, die sich mit den Verträgen und mit der Europäischen Gesetzgebung auskennen, sehr genau wissen, immer strecken müssen, um mit der Verschiedenheit zurechtzukommen (Ehlermann 1984). Dieses Problem hat jetzt allerdings sehr viel schärfere Konturen als früher und wurde zum Gegenstand einer tiefgreifenden und polarisierenden Auseinandersetzung. Die losen Fäden der Maastrichter Verhandlungen über die „Union" - die Wirtschafts- und Währungsunion wie

auch die politische Union - hat zu einem ernsten Streit innerhalb der Länder und zwischen den Ländern über die Frage nach dem Grad der Verbindlichkeit gemeinsamer Politik und eines anspruchsvolleren institutionellen Rahmens geführt. Das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion zeigt in unausweichlicher Art und Weise auf die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, die vielleicht nur wenigen Ländern erlaubt, jetzt oder später an ihm teilzunehmen.

Der Beitritt der Mehrheit der EFTA-Länder zur Europäischen Gemeinschaft trug die vier Jahrzehnte währende Kluft zwischen den Anhängern einer Integration und den Anhängern einer Zusammenarbeit in die Gemeinschaft hinein und durchbrach damit die Trennlinie zwischen jenen, die dazu gehören, und jenen, die nicht dazu gehören. Die neue Herausforderung, nach dem Kalten Krieg und ohne amerikanische Führung den Rahmen für eine Europäische Sicherheitspolitik und die Fähigkeit zu gemeinsamer Verteidigung zu entwickeln, stellt die Frage, welche europäischen Länder in der Lage sein werden, sich die Mittel zu verschaffen, Europa und seine auswärtigen Interessen zu sichern. Dazu kommt, daß der Anstoß zur Mitgliedschaft der mittel- und osteuropäischen Reformdemokratien die Anpassungsfähigkeit des herkömmlichen Gemeinschaftsmodells politischer und wirtschaftlicher Integration auf den Prüfstand stellt.

Aus verschiedenen Gründen können die Risiken einer Auflösung nicht einfach beseite geschoben werden. Erstens kann der bestehende *acquis communautaire* nicht als selbstverständliches Fundament der Integration gesehen werden, zum Teil weil einige Politikbereiche, die zentrale Bestandteile des *acquis* darstellen, dringend einer grundlegenden Reform unterzogen werden müssen. Die Agrarpolitik ist hier an erster Stelle zu nennen. Selbst der Binnenmarkt und die vier Freiheiten - oder zumindest drei Freiheiten, weil die Freizügigkeit der Arbeitskräfte nach wie vor nur teilweise verwirklicht wurde - sind ohne politische Solidarität nicht gegen Erosion und Unterlaufen gefeit (Leibfried 1994). Zweitens ist heute jener klassenübergreifende Konsens, der so viel dazu beigetragen hat, die konkreten Inhalte der ursprünglichen Verträge zu bestimmen, weder in den Gründungsländern noch in den jetzigen oder zukünftigen Mitgliedstaaten zu finden. Stärker als früher sind die Eliten in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ziele der Integration gespalten. Das gleiche läßt sich über die Wähler sagen (Eichenberg und Dalton 1993; Franklin, Marsh und McLaren 1994). Die Modernisierungsziele, die so viel dazu beigetragen haben, die gemeinsame Agenda von Policies zu bestimmen, sind jetzt diffus und umstritten und erweitern die

Bandbreite der Gesichtspunkte und Präferenzen, wenn über die Integration gesprochen wird. Drittens ist die deutsche Wiedervereinigung, so willkommen sie als Ergebnis der seit 1989 nachlassenden Spannungen auch sein mag, Ursache eines ernsthaften Ungleichgewichts. Sie erschüttert das angestrebte Gleichgewicht unter den sogenannten „größeren" Mitgliedstaaten, sie verändert die Geopolitik in Europa, und sie stellt die Idee in Frage, die Integration habe die Einbindung Deutschlands in einen geordneten und stabilen multilateralen Rahmen zum Ziel.

Die gegenwärtige Auseinandersetzung ist zum Teil eine Wiederauflage früherer Auseinandersetzungen in der Geschichte der europäischen Integration. Tatsächlich hat diese Auseinandersetzung einen ausgesprochen zyklischen Charakter. In den frühen sechziger Jahren gab es den Wettbewerb zwischen den Modellen von Monnet und Fouchet, in dem der Gaullismus eine große Rolle spielte. Die siebenköpfige Westeuropäische Union wurde immer wieder als Forum der Beratung zwischen der Sechser-Gemeinschaft und Großbritannien eingesetzt. Dabei ging es um einen „assoziierten" Status für Großbritannien und eine letztlich ergebnislose Diskussion über eine getrennte „technologische" Gemeinschaft, die Großbritannien einbeziehen würde. In den frühen siebziger Jahren wurde eine erste Auseinandersetzung über eine „Gemeinschaft der zwei Geschwindigkeiten" durch die gleichzeitig stattfindende Diskussion einer Wirtschafts- und Währungsunion und die Anstrengungen der Verarbeitung der damaligen Erweiterung ausgelöst. In den frühen achtziger Jahren führte die Verbindung aus Erweiterung, Europäischem Währungssystem und unterschiedlichen Reaktionen auf den wirtschaftlichen Strukturwandel zu einer wachsenden Zahl verschiedener Vorschläge über eine „differenzierte" Integration (Ehlermann 1984; Grabitz 1984; H. Wallace 1985).

Viele der Bestandteile der gegenwärtigen Auseinandersetzung waren deshalb bereits in der einen oder anderen Form in der bisherigen Geschichte der (west)europäsichen Integration präsent. In der Vergangenheit wurde das Problem zum einen dadurch gelöst, daß es zurückgestellt wurde, als der Kampf zwischen den Verfechtern einer vertieften Integration und jenen einer lockeren Integration offengehalten wurde, und zum anderen, indem ansatzweise eine Differenzierung ermöglicht wurde, um die unmittelbaren Belastungen und Zerreißproben zu verarbeiten.

4 Eine einschneidende Veränderung des Kontextes

Der Kontext der gegenwärtigen Auseinandersetzung wurde durch sehr vielfältige Entwicklungen geprägt, die sowohl innerhalb wie außerhalb der Europäischen Union stattfanden. Das Ende des Kalten Krieges hat die äußere Umwelt der Union verändert, hat ihre Beziehungen mit den Vereinigten Staaten, mit den neutralen Ländern Europas, mit Mittel- und Osteuropa und mit Rußland auf eine neue Grundlage gestellt und damit die zentralen Themen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik neu formuliert. Gleichzeitig hat die deutsche Wiedervereinigung das interne Gleichgewicht der Union verändert. Die Konflikte im früheren Jugoslawien haben die Unzulänglichkeit einer westeuropäischen Reaktion auf Krisen ohne eine eindeutige Führung der Vereinigten Staaten zutage gebracht. Das gilt nicht nur für die Mechanismen der Koordiniation gemeinsamen Handelns, sondern, wichtiger noch, auch für die Begründung einer gemeinsamen politischen Linie.

Die Verhandlungen des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union, die wenige Monate nach der deutschen Wiedervereinigung begannen und die mit der Auflösung der Sowjetunion endeten, haben einige der grundlegenden Differenzen zwischen den Mitgeliedstaaten geklärt, die Klärung der anderen aber auf eine 1996 stattfindende Regierungskonferenz verschoben. Von Dänemark bis Frankreich hat die Reaktion der Öffentlichkeit auf den Maastrichter Vertrag die Grenzen gezeigt, die die öffentliche Akzeptanz einer Integration durch intergouvernementale Verhandlungen und Paketlösungen setzt. Im September 1992 brach das System der Währungskurse zusammen. An seine Stelle traten die Belastungen im Gefolge des Finanzausgleich innerhalb des wiedervereinigten Deutschlands und eine internationale Finanzspekulation. Damit wurden die Schwierigkeiten deutlich, die mit Schaffung einer Währungsunion verbunden sind. Deshalb ist wahrscheinlich nur eine kleine Gruppe von Mitgliedstaaten mittelfristig in der Lage, an ihr teilzunehmen. Das Ende des Kalten Krieges brachte eine wachsende Schlange von Bewerbern um eine Mitgliedschaft aus dem Norden, Osten und Südosten und gefährdet damit sowohl den *acquis communautaire* als auch das politische und institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union.

Zusammengenommen bedeuten diese Entwicklungen eine grundlegende Herausforderung für die Europäische Union. Institutionelle und politische Anpassungen sind unausweichlich. Die Europäische Union ist allerdings in ihrem Kern eine konservative Einrichtung, die sich sehr schwerfällig von

einem Kompromiß zum anderen bewegt, mit gezielten Anstrengungen bereits bestehende Vorteile verteidigt und mit einer tief verwurzelten Abneigung strategische Fragen behandelt. *Jeder* Mitgliedstaat ist durch die besonderen Tabus seiner Innenpolitik eingeschränkt. Jene Regierungen, die von der Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit überzeugt sind, zögerten, gegenüber ihren Parlamenten und Wählern das Maß der bereits bestehenden Zusammenarbeit offenzulegen - ganz zu schweigen von einer Erläuterung der Implikationen vertiefter Integration. Die unverbindlichen Bezeichnungen „Kerneuropa", „Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten" oder „Europa à la carte" dienen genau so oft dazu, wichtige Entscheidungen vor dem eigenen Publikum herunterzuspielen, wie sie Alternativen bezeichnen, die zwischen den Regierungen zu verhandeln sind. Ein Beobachter muß viel Sorgfalt darauf verwenden, in dieser Auseinandersetzung Illusionen von den tatsächlichen Problemen zu trennen.

Das Neue an der jetzigen Situation ist diese Zusammenballung von Faktoren, die das Funktionieren des herkömmlichen Gemeinschaftsmodells in Frage stellen. Die Konkurrenz zwischen Integration und Kooperation tritt dadurch stärker hervor. In dieser Auseinandersetzung schob sich die Frage in den Vordergrund, welche Länder in welchen Gebieten kooperieren sollen - oder können. Eine unbefriedigende oder unvollständige Reform im Zusammenhang mit den Maastrichter Verhandlungen und dem Vertrag über die Europäische Union, die Aussicht auf einen neuen Ansatz zur Reform bei der nächsten Regierungskonferenz und eine Osterweiterung haben zur Konsequenz, daß einige Fragen über das Funktionieren der bestehenden Institutionen beantwortet werden müssen. Im Rahmen der bereits jetzt stattfindenden „Vorverhandlungen" ist die variable Geometrie einer der bereits feststehenden Punkte auf der Tagesordnung, obwohl er für die verschiedenen Teilnehmer und interessierten Parteien jeweils Unterschiedliches bedeutet.

Diese verschiedenen Elemente des Wandels destabilisieren sowohl die Tagespolitik wie auch die allgemeine Einstellung. Es überrascht deshalb wenig, daß ein solcher Überfluß an verwirrender Begrifflichkeit über mögliche Wege herrscht: „konzentrische Kreise", „variable Geometrie", „Kerneuropa", „Flexibilität", „unterschiedliche Geschwindigkeiten" usw. Die Diskussion über die Behandlung der Verschiedenheit innerhalb der Europäischen Gemeinschaft - jetzt die Europäische Union - hat immer in großem Maße von den Analogien aus anderen Bereichen gelebt, um die damit verbundene Komplexität zu beschreiben. Das Bild der variablen Geometrie stammt aus

der Luftfahrt. Das Europa der zwei - oder mehr - Geschwindigkeiten beschwört Vorstellungen von Förderbändern oder Fahrrädern. *A la carte* und Mehrebenen erinnern an die Gastronomie, an Restaurants und Hochzeitskuchen. Abgestufte Integration entlehnt seinen metaphorischen Gehalt der Bergwirtschaft mit ihren Stufen und Terrassen. Anspielungen auf ein „buntes" Europa beziehen sich auf die Botanik. Vorstellungen eines „Kern"-Europas erinnern an Äpfel - seien es reife oder faulige - oder, als andere Möglichkeit, an Kernkraftwerke. Jede dieser Analogien ist ein ungenauer Versuch, die sich überschneidenden politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Fragen zu vereinfachen, die bei der Wiederherstellung des Gleichgewichts in der Europäischen Union von Bedeutung sind.

5 Flug der Gänse[4]

Unsere bevorzugte Metapher ist der „Gänseflug". Sie steht für die Reise einer Gruppe, die sich unter Einhaltung von Regeln und in ordentlicher Formation in dieselbe Richtung bewegt, mit wechselnder Führungsrolle und unterschiedlicher Belastung und Anstrengung, je nach Position in der Formation. Offensichtlich haben die fliegenden Gänse gemeinsame Interessen und gemeinsame Ziele; sie müssen sich ihrer Umgebung und dem gegen sie stehenden Wind anpassen; sie müssen die physische bzw. objektive Wirklichkeit in Rechnung stellen, ihre Präferenzen sich gegenseitig mitteilen und sich der gleichen Disziplin unterwerfen; sie müssen sich gegenseitig unterstützen, um ihr gemeinsames Ziel zu erreichen. Die Metapher zielt auf kollektives Handeln und weniger auf die einzelnen Segmente einer Gruppierung - zu viel Gewicht wird in der gegenwärtigen Auseinandersetzung auf Segmentierung und Fragmentierung gelegt. Die Übersetzung dieser Metapher in institutionelle Regeln und in Policies ist natürlich eine andere Sache.

Wandernde Gänse fliegen in Formation, meistens in V-Form, oder in „Klumpen". Die Formation ist funktional, was die Aerodynamik betrifft. Sie ist so gestaltet, daß sie Auftrieb gibt und die Geschwindigkeit so effizient wie nur möglich aufrechterhält, aber auch, um so gut wie möglich den Einfluß von Turbulenzen aufzufangen. Im Verhältnis zu der Spannweite ihrer Flügel haben Gänse große Körper, d.h., sie müssen ein großes Gewicht tragen - die Mitgliedstaaten wiegen schwer. Ihre vergleichweise kurzen Flügel - ihre Eliten - müssen fest und schnell schlagen, um die Geschwindigkeit zu halten.

Aber auf irgendeine Art und Weise wird dieses Kunststück jedes Jahr fertiggebracht. Innerhalb der umfassenderen Formation, dem Keil, fliegen die Gänse offensichtlich in Familien, fressen zusammen, wenn der Keil Rast macht, wobei sich der Keil aus mehreren Familien zusammensetzt. Die stärkeren oder „dominanten" Vögel übernehmen die Verantwortung, den anderen Informationen zukommen zu lassen und den Abflug anzuführen. Dabei gibt es keinen einzelnen Führer für die Gruppe. Statt dessen wechseln sich die Gänse in den verschiedenen Positionen der Formation ab. Jene an der Spitze und am Ende der Formation müssen am härtesten arbeiten, wobei die am Ende dem Einfluß der Turbulenz ausgesetzt sind und weniger als jene an der Spitze vom Auftrieb profitieren. Schlau wie sie sind, rotieren die Gänse die Positionen, um die Verantwortung für die Gruppe insgesamt aufzuteilen und die müden Mitglieder zu schützen. Es ist ein geschickt ausbalanciertes und symmetrisches Arrangement, das Ergebnis einer Mischung - über die Größe der Anteile sind sich die Experten allerdings nicht einig - aus Aerodynamik und bestimmten Verhaltensweisen.

Der Reiz der Metapher des Gänseflugs liegt darin, daß sie eine unterschiedliche Zahl von Mitgliedern einer Gruppierung und eine wechselnde Führung zuläßt, aber auch die Existenz von Untergruppen mit einer stärkeren Gruppenzugehörigkeit, die trotzdem vom gemeinsamen Prozeß und von den gemeinsamen Regeln, die ihr Verhalten steuern, abhängig bleiben. Verschiedene Mitgliedstaaten oder die Kommission können sich an der Spitze abwechseln. Die müden Nachhänger wechseln ebenfalls und können auf bequemere Positionen während einiger Teile der Reise hoffen. Die Mitglieder der Gruppe haben eine gemeinsam geteilte Idee über die Richtung und gemeinsame Interessen, die dadurch zum Ausdruck kommen, daß sie ihre Vorwärtsbewegung durch die Teilung der Verantwortung aufrechterhalten.

6 Die Suche nach Abhilfe

Wenn der strittige Punkt die Aufrechterhaltung oder die Neubeurteilung des herkömmlichen Integrationsmodells ist, dann sind - zumindest theoretisch - folgende Entscheidungen möglich:

1. Für die Länder, deren Eliten und Wählerschaften es vorziehen, auf dem vertrauten Weg weiterzugehen, bleibt das Modell wie es ist. Ländern mit

Skrupeln bleibt es überlassen, sich entweder ausdrücklich oder eher verdeckt abzukoppeln. Länder, die für eine Mitgliedschaft nicht in Frage kommen, bleiben irgendwo im Kraftfeld der Europäischen Union.

2. Ausdrücklich Formeln einer unterschiedlichen Teilnahme am Integrationsprozeß zu entwickeln, die anerkennen, daß die Form der notwendigen Abweichungen für die westeuropäischen „Teil"- oder „Halb"- oder „Nicht-ganz-Mitglieder" unterschiedlich sein muß, würde den besonderen Problemen der Reformdemokratien entgegenkommen.
3. Die Zwänge des Integrationsmodells werden für alle Mitgliedstaaten gelockert, und die Schwelle zum Beitritt der Reformdemokratien zur vollen Mitgliedschaft wird gesenkt, wobei gleichzeitig den Problemen einiger der jetzigen Mitgliedstaaten Rechnung getragen wird.

Damit eröffnet sich ein Spektrum möglicher Modelle der zukünftigen Entwicklung der Europäischen Kooperation. Am einen Ende des Spektrums liegt der reine Supranationalismus, d.h. ein Muster eng geknüpfter Integration, in dem alle Teilnehmer für die gleiche Politik auf der gleichen Grundlage und im Rahmen fester kollektiver Disziplin und Institutionen einstehen. Das würde auf eine Art von Föderalismus oder eine supranationale europäische Führung hinauslaufen. Am anderen Ende des Spektrum liegt eine optionale Kooperation, d.h. ein freiwilliges Engagement im Rahmen gemeinsamer Aktionen, je nach dem, was die Regierungen und ihr Publikum im jeweiligen Moment für richtig halten. Grundlage dieser Option wäre, daß im System der Gemeinschaft auch weiterhin die Mitgliedstaaten das letzte Wort haben würden. Zwischen diesen beiden Polen liegen Modelle mit unterschiedlichen Mischungsverhältnissen, d.h. Varianten gemeinschaftlicher Führung mit unterschiedlichen Graden der Verbindlichkeit von Regeln und verschiedenen Möglichkeiten einer Teilnahme.

Mittelfristig scheint die Durchsetzung eines dieser Modelle eher unwahrscheinlich. Das Modell einer optionalen Kooperation wäre zumindest für eine kleine, aber entscheidende Gruppe von Ländern nicht akzeptabel, in der die politische Führung auf irgendeine Form von Supranationalismus eingeschworen ist. Für andere Mitgliedstaaten wiederum sind die Kosten einer Fragmentierung zu hoch. Ein reiner Supranationalismus könnte für die gleiche kleine Gruppe akzeptabel sein; er ist aber eindeutig nicht akzeptabel für manche der gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, und er ist ganz sicher völlig unrealistisch als Grundlage für eine Osterweiterung. Damit sind

die Kosten eines europäischen Föderalismus hoch genug für einige Länder, um eine signifikante Sperrminorität zu bilden.

7 Die Optionen in der Auseinandersetzung

Die wichtigeren Optionen sind deshalb zwischen den beiden Extremen angesiedelt:

— optionale Zusammenarbeit;
— exzentrische Ellipsen;
— „Gänseflug";
— konzentrische Kreise;
— reiner Supranationalismus.

Konzentrische Kreise bedeuten eine einzelne Kerngruppe im Zentrum. Nach dieser Option ist die Wirtschafts- und Währungsunion wohl das gemeinsame Ziel des inneren Kreises, während die anderen Länder in den äußeren Kreisen verbleiben, in unterschiedlicher Entfernung vom Entscheidungszentrum. Exzentrische Ellipsen setzen mehr als eine Achse institutioneller Integration voraus, mit Gruppen von Teilnehmern, die sich wahrscheinlich bis zu einem bestimmten Grad überschneiden würden bzw. überschneiden sollten. Beim Gänseflug handelt es sich um eine Formation, in der die Teilnehmer im Prozeß der Vorwärtsbewegung unterschiedliche Rollen einnehmen.

Ob sich die Mitgliedstaaten in einer einzigen Formation vorwärts bewegen, hängt davon ab, inwiefern es gemeinsame Ziele gibt, deren Verwirklichung eine dauernde Anstrengung verlangen. Zu den Zielen, die in der gegenwärtigen Diskussion als Bezugspunkte gemeinsamer Anstrengungen auftauchen, gehören die folgenden:

1. Eine Wirtschaftsunion als Vorbild einer politischen und wirtschaftlichen Union, die den Binnenmarkt und die vier Freiheiten zur Grundlage hat und die, sowohl um ihrer selbst willen als auch wegen der damit notwendig werdenden politischen Solidarität, die Wirtschafts- und Währungsunion zum nächsten Ziel hat.
2. Die sozioökonomische Modernisierung, wobei die Verfolgung der Integration in Reaktion auf sowohl inner- wie auch außereuropäische Fak-

toren als gemeinsames Projekt einer Modernisierung gesehen wird. Die breite Masse der Wähler wie auch die Eliten schätzen eine Kooperation auf systematischer Basis als Mehrwert ein. Hier ist der Binnenmarkt eine gemeinsame Angelegenheit. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist ein vielleicht wünschenswertes, aber nicht notwendigerweise daran anschließendes Ziel.

3. Eine geopolitische Stabilisierung als eine Grundlage der Integration, die Mittel bereitstellt, die Geopolitik Europas handhaben und über umfassende Stabilisierungsmechanismen verfügen zu können, die sowohl das östliche wie das südliche Anschlußgebiet in Rechnung stellt.
4. Eine gemeinsame Verteidigung als Versuch der Entwicklung einer Nachfolgeorganisation zur NATO in Form einer integrierten Verteidungsgemeinschaft mit integrierter militärischer Struktur.

Eine selektive und flexible politische Kooperation wäre eine Option, die jenseits dieser vier Ziele liegen würde. In diesem Fall wäre eine transnationale Kooperation und nicht die Integration das bevorzugte Mittel, um von Zeit zu Zeit und je nach Problem mit politischen Herausforderungen umzugehen, die über die Möglichkeiten einzelner Länder hinausgehen.

Wir haben absichtlich eine *politische Union* nicht als Ziel bezeichnet, das für sich steht. Im Gegenteil sind wir davon ausgegangen, daß sich eine solche Aufgabe als Folge der Verfolgung anderer Ziele ergeben würde. Es ist deshalb schwierig, sich die Wirtschafts- und Währungsunion ohne eine politische Union vorzustellen. Es sind aber Regime einer sozioökonomischen Modernisierung vorstellbar, die nicht unbedingt nach einer politischen Union verlangen. Ein Regime vorläufiger geopolitischer Stabilisierung beinhaltet keine politische Union, sehr wohl aber der Versuch der Entwicklung einer Verteidigungsgemeinschaft. Ein Regime selektiver Kooperation schließt eine politische Union ausdrücklich aus, nicht zuletzt aufgrund des Beharrens auf der Freiwilligkeit einer Verpflichtung. In diesem Zusammenhang sollte noch angemerkt werden, daß auch in einer gut funktionierenden politischen Union ziemlich hohe Toleranzen ohne die Gefahr der Abwanderung bestehen können, während in einer schlecht funktionierenden politischen Union Verschiedenheit zum Anlaß für Abwanderung wird. Die USA und Kanada sind dafür jeweils ein Beispiel.

Die Auseinandersetzung über Länder, die dazugehören, und Länder, die nicht dazugehören, läuft Gefahr, spaltend zu wirken. Um die Europäische Union sicher durch die nächste Phase ihrer Entwicklung zu bringen, sind

integrierende und inklusive Ansätze gefragt. Ein selbst zu verantwortender Ausschluß ist eine Sache, ein erzwungener Auschluß aber eine andere. Er destabilisiert das System insgesamt. Eine intergouvernementale Kooperation und flexibel gehandhabte Verpflichtungen stärken nicht die Struktur der Anreize für eine offene Einbindung und die Fügung in einmal getroffene Entscheidungen, sondern schwächen sie. Indem sie den fortgeschrittenen Ländern erlauben, sich von der Masse abzusetzen, und indem sie Politiker in den weniger fortgeschrittenen Ländern entmutigen, laufen Ideen über eine Formalisierung von „harten Kerngruppen" Gefahr, mehr Probleme zu erzeugen als sie zu lösen versprechen.

Sollten einige der Mitgliedstaaten oder deren Regierungen den Grad der Verpflichtung als zu hoch empfinden, dann können sie sich immer noch aus einigen Feldern gemeinsamer Politik zurückziehen - mit einem entsprechenden Verlust an Einfluß. Sowohl im Bereich der Verteidigung als auch im Falle einer Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion ist eine derartige Selbstausschließung durch manche Mitgliedstaaten ziemlich wahrscheinlich. Die Vergangenheit hat das bereits gezeigt. Das bedeutet aber nicht unbedingt, daß andere davon abgehalten werden, sich stärker zu engagieren. Wenn es einige Gänse vorziehen, nicht im Keil zu fliegen, sind die anderen davon nicht betroffen. Sollten manche es vorziehen, am Schluß der Formation zu fliegen, dann ist auch das möglich.

Indem man sich stärker auf Fragen der Macht, der Position und der Bindung innerhalb der bestehenden Mitgliedschaft konzentriert, würde das die Chance nicht verringern, Mittel und Wege zu finden, die mittel- und osteuropäischen Länder einzubeziehen, sondern sie erhöhen. Das Schlüsselwort ist hier Elastizität nicht Flexibilität. Die Art und Weise, wie die Europäische Union die Beitrittsschwelle für die assoziierten Länder handhabt, muß die Bereitschaft zur Grundlage haben, im Zusammenhang mit den von den Mitgliedstaaten und den Reformdemokratien geteilten Zielen und Interessen die Regeln und das Maß institutioneller Einbindung zu dehnen. Ziele, die am ehesten eine inklusive Vorgehensweise erlauben, sind die Marktintegration, sozioökonomische Modernisierung und geopolitische Stabilisierung. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist hier sehr viel weniger relevant, obwohl die makroökonomische Stabilisierung überlebenswichtig ist. Die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigung hängt im wesentlichen davon ab, ob einige Mitgliedstaaten bereit sind, gemeinsame Truppen und Entscheidungsstrukturen aufzubauen und zu erhalten, und ob sie Europa insgesamt als eine Region sehen, die es wert ist, verteidigt zu werden.

Deshalb scheint die entscheidende Frage zu sein, wie eine stark vergrößerte Europäische Union funktionieren könnte, ob also eine größere Schar in der Luft bleiben kann und ob den jüngeren und weniger starken Vögeln bei der Reise geholfen werden kann. Diese Herausforderungen verlangen wahrscheinlich die Bemühungen einer größeren, und nicht einer kleineren Gruppe, die bereit ist, zur gemeinsamen Führung beizutragen und die Verantwortung für die Vorwärtsbewegung zu teilen.

Anmerkungen

1 *Political Quarterly* 66 (January/March 1995), Schwerpunktheft "Europe before the IGC".

2 Vertrag über die Europäische Union, 1992: Protokoll über Sozialpolitik und Protokoll als Anhang zum Vertrag und zu den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften. Der Großteil der nationalen Verhandlungsführer verstand nicht die Bedeutung dieser unklar beschriebenen zweiten Protokolle. Sie besagen nur, daß in Irland diese Verträge nicht die Geltung des Art. 40.3.3 der irischen Verfassung berühren. Dieser Artikel betrifft das Verbot der Abtreibung und steht deshalb in Konflikt mit Art. 48 des EWB-Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Zum Sozialen Protokoll siehe Falkner (1995).

3 Entscheidung des Ministerrats vom 29. März 1994, betreffend Entscheidungsfindung durch qualifizierte Mehrheit im Ministerrat, OJ C105/1, 13. April 1994 (Ioannina Kompromiß). Vgl. dazu Charlemagne (1994).

4 Herzlichen Dank für die fachmännische Beratung an Carl Mitchell, Wildfowl und Wetlands Trust, Slimbridge, Gloucestershire, England.

Literatur

Charlemagne (Pseud.). 1995. „L'Equilibre entre les Etats Membres." In *Festschrift für Niels Ersboll*, hrsgg. von Peter Ludloe. Brüssel: Centre for Europea Policy Studies, i.E.

d'Estaing, Giscard. 1995. „Europe: les raisons de l'échec." *Le Figaro* vom 10./11. Januar.

Ehlermann, Claus-Dieter. 1984. „How Flexible is Community Law? An Unusual Approach to the Concept of 'Two Speeds'." *Michigan Law Review* 82:1274-93.

Eichenberg, Richard C. und Russell C. Dalton. 1993. „Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration." *International Organization* 47:507-34.

Falkner, Gerda. 1995. „The Maastricht Protocol on Social Policy: Theory and Practice." Working Paper, Sussex European Institute, Brighton.

Franklin, Mark, Michael Marsh und Lauren McLaren. 1994. „Uncorking the Bottle. Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht." *Journal of Common Market Studies* 32:455-72.

Grabitz, Eberhard. 1984. *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept.* Kehl: N.P. Engel.

Hayes-Renshaw, Fiona und Helen Wallace. 1996. *The Council of Ministers of the European Union.* London: Macmillan, i.E.

Lamers, Karl und Wolfgang Schäuble. 1994. *Überlegungen zur Europapolitik.* Bonn: CDU/CSU Fraktion.

Lamers, Karl. 1995. *Für eine wirkungsvolle Union in der Außen- und Sicherheitspolitik.* Bonn: CDU/CSU Fraktion.

Leibfried, Stephan. 1994. „The Social Dimension of European Union: En Route to Positively Joint Sovereignty?" *Journal of European Social Policy* 4:239-62.

Leslie, Peter M. 1987. „(De)centralization and Inter-Regional Conflict." In *Federal State, National Economy,* hrsgg. von Peter M. Leslie. Toronto: University of Toronto Press.

Mintz, Jack and Richard Simeon. 1982. *Conflict of Taste and Conflict of Claim in Federal Countries.* Toronto: IIR.

Ruggie, John Gerard, Hrsg. 1993. *Multilateralism Matters. The Theory and the Practice of an International Form.* New York: Columbia University Press.

Wallace, Helen. 1985. *Europe: The Challenge of Diversity.* London: Royal Institute of International Affairs.

Wallace, William. 1995. *Regional Integration: The West European Experience.* Washington DC: The Brookings Institution.

Weidenfeld, Werner, Hrsg. 1994. *Europa '96: Reformprogramm für die Europäische Union.* Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Egbert Jahn

Osteuropäische Staaten und ihre Integration ins gesamteuropäische Mehrebenensystem

1 Das sozialsystemare Ost-West-Europa

Die Schwierigkeiten und Chancen, Osteuropa ins gesamteuropäische Mehrebenensystem oder auch in neue ost- und außereuropäische Systeme zu integrieren, lassen sich nur adäquat einschätzen, wenn man zuvor ein rechtes Verständnis der noch immer vorherrschenden Desintegrationstendenzen zwischen West- und Osteuropa und vor allem innerhalb Osteuropas entwikkelt hat.

Über vierzig Jahre lang hatten der „Eiserne Vorhang" und die Spaltung Europas in zwei sozioökonomische und politische Systeme die Vielfalt der europäischen Großregionen, Nationen und subnationalen Gruppen in der Logik der Ost-West-Konfrontation - teils oberflächlich, teils real innerhalb der Grenzen der beiden Systeme - einer Vereinheitlichungstendenz unterworfen. Vor allem Osteuropa nahm zeitweise im Kalten Krieg den Charakter eines strukturell - politisch, wirtschaftsorganisatorisch und außenpolitisch - einheitlichen Blockes an. Erst die Entspannungsperiode begünstigte erneut nationale und subnationale Pluralisierungsprozesse. Die gesellschaftspolitische Systemgrenze hatte mehrere europäische Teilräume, die durch enge wirtschaftliche, soziale, ethnische und zwischenstaatliche Verflechtungen konstituiert waren, zerrissen. Die Systemgrenze trennte Karelien von Finnland, die baltischen Länder von den skandinavischen, spaltete Deutschland, unterbrach die Verbindungen zwischen Ungarn und Österreich und wies den südöstlichen Teil Südosteuropas (Griechenland und die Türkei) Westeuropa zu, während der nordwestliche Abschnitt Bestandteil Osteuropas wurde.[1]

Über vier Jahrzehnte bestand das marktwirtschaftliche und überwiegend liberaldemokratische Westeuropa aus 26 Staaten - darunter neun Klein- und Kleinststaaten - mit 3,7 Quadratkilometern Fläche und zuletzt 362 Millionen Einwohnern westlich des Bosporus. Das planwirtschaftliche und kommunistische Osteuropa umfaßte mit neun Staaten 6,7 Millionen Quadratkilome-

ter und zuletzt 363 Millionen Einwohner westlich des Urals. Osteuropa mochte im ideologischen Bewußtsein der Westeuropäer die Peripherie (West-)Europas sein, war und ist es auch in gewisser Weise in sozioökonomischer Hinsicht; der Bevölkerungszahl nach war das kommunistische Osteuropa ebenso groß wie das marktwirtschaftliche Westeuropa, das aber nur etwas mehr als ein Drittel des Raumes Gesamteuropas ausmachte. Erst nach dem Zusammenbruch des kommunistischen und sowjetischen Systems wurde die Vielfalt der nationalen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Strukturen und internationalen Beziehungen Osteuropas wieder allgemein deutlich, das sich nunmehr in 22 Staaten organisiert, also nach wie vor eher weniger als Westeuropa staatlich parzelliert ist. Fast die Hälfte des Territoriums Europas gehört heute zur Rußländischen Föderation. Aber die politisch-ideologische Blockvereinheitlichung unter kommunistischer Herrschaft hat ein weit geringeres Niveau der internationalen Vergesellschaftung hinterlassen als das viel heterogenere liberaldemokratische Regime in Westeuropa.

Der sozialsystemare Gegensatz war vielfach durch zwischenstaatliche Institutionen und systeminterne Integrationsprozesse vertieft und abgesichert worden. Der Europabezug spielte jedoch im Osten und im Westen in der Sicherheitspolitik, in der Ökonomie und in der politischen Ideologie eine höchst unterschiedliche, keineswegs eine symmetrische Rolle.

Wegen der bikontinentalen, europäisch-asiatischen Lage der Sowjetunion, den weltpolitischen Ansprüchen des Kommunismus, aber auch aufgrund des traditionell gebrochenen Verhältnisses des historischen Rußlands zu Europa entwickelte das kommunistische Osteuropa keine ausgeprägte eigene europäische oder osteuropäische Identität. Der Europabezug kam vor allem in der Sicherheitspolitik zur Geltung, etwa bei antiamerikanischen bzw. Anti-NATO-Initiativen und bei der vorwiegend auf Europa begrenzten Funktion der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) mit ihren sieben Mitgliedstaaten. Das sowjetisch geführte Wirtschaftsbündnis Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) war hingegen prinzipiell global orientiert, auch wenn sein faktischer Schwerpunkt in Osteuropa lag. Außer den sieben WVO-Staaten gehörten dem RGW noch die Mongolei, Kuba und Vietnam an, ferner Jugoslawien als assoziiertes Mitglied. Außerdem war der osteuropäische Zusammenhalt stark durch die engen zwischenparteilichen Verbindungen abgesichert, auch wenn das Kommunistische Informationsbüro (1947-1956), die drei kommunistischen Weltkonferenzen (1957, 1960, 1969) und die eine Europakonferenz (1976) dieser Kooperation kein dauerhaftes

organisatorisches Gerüst geben konnten. Die mit der Sowjetunion verbündeten Staaten stellten als „Sozialistische Staatengemeinschaft" ein Subsystem des „sozialistischen Weltsystems" dar, zu dem außerdem alle übrigen bürokratisch-sozialistischen Staaten gerechnet wurden: Jugoslawien, Albanien, VR China, DVR (Nord-)Korea, Kambodscha, Laos.

Aus langer Tradition ist der Europabegriff überwiegend mit der west- und mitteleuropäischen Geschichte verknüpft und erhielt durch sie auch seine idealisierten politischen Konnotationen (Verbundenheit der abendländischen Christenheit, Freiheit, nationaler und staatlicher Pluralismus, bürgerlich-zivile Gesellschaft, Renaissance, Reformation, Aufklärung, Menschenrechte, liberaldemokratische Revolutionen), die zuweilen ihren räumlichen Bezug und selbst ihren kolonialen Herrschaftsbezug hinter sich lassen („Europäisierung" Rußlands und der ganzen Welt). Dieses westliche «Europe européenne» konnte nach 1945 den Europabegriff für seine Institutionen weitgehend monopolisieren (Ausnahmen bilden z.B. die Westeuropäische Union und die Europabegriffe der UNO, die deutlich zwischen West-, Ost- und (Gesamt-)Europa unterscheiden). Die politische Besetzung des Europabegriffs mit westlichen, d.h. west- und mitteleuropäischen Traditionen und politischen Programmen (Menschenrechte, liberale Demokratie, Nationalstaatsprinzip) war die Bedingung dafür, daß ein großer Teil des sozialsystemaren Osteuropas die postkommunistische Entwicklung als „Rückkehr nach Europa" anstrebte und feierte, d.h. in erster Linie als Revitalisierung bzw. Übernahme westlich-europäischer Strukturmuster, dann aber auch als Einbindung in die westeuropäischen, nordatlantischen und global-kapitalistischen Organisationen und Institutionen. Dabei kann durchaus ein Spannungsverhältnis zwischen ostmitteleuropäischen[2] und rußländischen Traditionen, die ihre Eigenständigkeit gegenüber dem geographisch-historischen Westeuropa betonen, und den von Westeuropa und den USA geprägten westlich-"europäischen" Traditionen und Strukturelementen mit universalem Geltungsanspruch und globaler Wirkung entstehen.

2 Die Desintegration des bürokratisch-sozialistischen Osteuropas

Der Zusammenbruch der kommunistischen Einparteienherrschaft in allen neun osteuropäischen bürokratisch-sozialistischen Staaten in den Jahren 1989-1991 hat zunächst vor allem einen dreifachen Desintegrationsprozeß in Osteuropa ausgelöst: erstens die Auflösung des sowjetischen Bündnissystems, zweitens die Beseitigung der vier Nichtnationalstaaten und drittens die Atomisierung der kommunistischen Parteivergesellschaftung. Gleichzeitig hat dieser Zusammenbruch jedoch auch zahlreiche Impulse zu nationalen, regionalen und kontinentalen Integrationsprozessen, auch über die bisherige Systemgrenze hinweg, ausgelöst. Analytisch und theoretisch können die Integrations- und Desintegrationsprozesse voneinander getrennt werden.[3] In der gesellschaftlichen Wirklichkeit sind sie oft untrennbar miteinander verknüpft, da nicht erst die alten Einheiten in ihre Komponenten zerfallen und anschließend neu zusammengesetzt werden, sondern neue Integrationseinheiten die alten zersetzen und überlagern.

Die Desintegration Osteuropas zerstörte zunächst das internationale sowjetisch-kommunistische Bündnissystem. Die Parteibeziehungen gingen bereits durch die Gegensätze, die sich aus der Unterstützung oder Ablehnung der sowjetischen Perestrojka-Politik ergaben, schrittweise seit 1985 in die Brüche und wurden nur noch selektiv gepflegt, bis sie durch den Machtverlust der Parteien ihre bisherige Bedeutung verloren.[4] Nach dem Ausscheiden der DDR aus der WVO vergingen nur noch wenige Monate bis zur formellen Auflösung dieser Organisation am 31. März 1991 (Oldenburg 1991, 295). Auch die Versuche zur reformwirtschaftlichen Reorganisation des RGW mußten schon wegen der Ungleichzeitigkeit der Reformpolitik in den einzelnen Ländern scheitern; er wurde im August 1991 aufgelöst. Die folgende organisatorische Erneuerung des osteuropäischen Verbundes auf marktwirtschaftlicher Grundlage in der Form einer Organisation für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OIWZ) blieb im Ansatz stecken (Altmann 1995, 531).

Zum zweiten blieben von den neun bürokratisch-sozialistischen Staaten nur die fünf nominellen Nationalstaaten erhalten: Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Albanien. Alle drei multinationalen Staaten (Jugoslawien, Sowjetunion, Tschechoslowakei) und der teilnationale Staat DDR verschwanden von der politischen Landkarte. Während die DDR sich an die BRD anschloß,

lösten sich die drei multinationalen Staaten in ihre 21 nationalen Teilstaaten auf. Der 22. Teilstaat (Bosnien-Herzegowina) - der einzige nominell multinationale Nachfolgestaat der drei bürokratisch-sozialistischen Staaten - begann sich bereits am Tage seiner Unabhängigkeitserklärung in seine drei nationalen Komponenten aufzulösen.

Von den 27 postkommunistischen Staaten verstehen sich 22 als europäische Staaten und werden auch von der UNO als solche anerkannt (Vereinte Nationen 1995). Allerdings sind die fünf mittelasiatischen Staaten Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan und Kyrgystan auf doppelte Weise in das europäische Staatensystem integriert. Zum einen sind sie in die gesamteuropäischen Strukturen der OSZE und des NATO-Kooperationsrates (sowie die Partnerschaft für den Frieden) einbezogen, zum anderen sind sie Bestandteil der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mit dem osteuropäischen Integrationszentrum Moskau. Insofern muß Mittelasien genau wie Nordamerika bei einer Analyse des gesamteuropäischen Integrationsprozesses berücksichtigt werden.

Zum dritten fand und findet eine umfassende Desintegration der nationalen und transnationalen kommunistischen Parteivergesellschaftung statt. Diese gesellschaftliche Desintegration erstreckt sich in vertikaler wie in horizontaler Richtung. Sie erfaßt alle Ebenen der Vergesellschaftung, die ökonomische, soziale, politische, militärische, kulturelle und sonstige. Wie fiktiv und ideologisch die „sozialistische Staatengemeinschaft" in vieler Hinsicht auch war, wie gering die tatsächliche gesellschaftliche Verflechtung innerhalb eines großen Landes wie der Sowjetunion oder gar in den WVO-Staaten im Vergleich zu Westeuropa auch entwickelt war[5], so hatten die Planwirtschaft, die Arbeitsteilung im RGW, die „Waffenbrüderschaft" in der WVO und die ideologische Schulung und die Kommunikationsforen der Parteikader doch eine gewisse osteuropäische Parteivergesellschaftung (ohne Jugoslawien und vor allem ohne Albanien) bewirkt. In den kommunistischen Parteien Osteuropas waren zwischen 4,0 und 12,5 Prozent der Bevölkerung, vor allem der größte Teil der Hochschulabsolventen und der gesellschaftlichen Führungsschichten organisiert (Jahn 1982, 127). Zuletzt waren es 33,4 Millionen Mitglieder bei einer osteuropäischen Gesamtbevölkerung (einschließlich DDR und Sowjetasien) von 425 Millionen (Staar 1990). Mit anderen Worten: 7,9 Prozent aller Einwohner des kommunistischen Osteuropas waren Mitglieder einer kommunistischen Partei.

Trotz aller Restintegration durch die Nomenklatur-Kader und die sozialen Verhaltensweisen des „homo sovieticus"[6] und einer beginnenden Neuinte-

gration durch die Marktwirtschaft, durch zahlreiche soziale und politische Assoziationen, durch die Kirchen usw. wird das Bild der etwas euphemistisch genannten Transformation[7] vor allem durch den gesellschaftlichen Verfall und durch verschiedene Formen der vertikalen und horizontalen Desintegration bestimmt.

3 Ebenen und Reichweiten der gesamteuropäischen Integration

Im Westen versteht man unter Integration einen Zustand oder Vorgang der überwiegend freiwilligen Verbindung von Einheiten bis zu einem Endzustand der Verschmelzung der kleineren Einheiten in einer umfassenderen Einheit: „Integration wurde vielfach mit Frieden, Konsens, Interessensausgleich, Problemlösungskapazität, höherer Effizienz usw. gleichgesetzt" (Bellers und Häckle 1990, 304), oder auch mit „Vergesellschaftung" durch staatliche und zwischenstaatliche „Herrschaft" und „ökonomische Arbeitsteilung" (Bellers und Häckle 1990, 287). Integration wird in der Regel als Vereinheitlichung durch Assoziation, nicht durch Eroberung und Gewalt verstanden. „Erzwungene Integration" ist meist nicht Gegenstand von Integrationstheorien (Groom und Heraclides 1985, 174).

Die europäische Integration spielt sich auf zwei grundsätzlich verschiedenen Ebenen ab, auf der institutionellen oder gouvernementalen und auf der gesellschaftlichen. Bei der gouvernementalen Integration läßt sich wiederum die wirtschaftspolitische von der sicherheitspolitischen Ebene der Verflechtung unterscheiden. Die gesellschaftliche Integration kann ebenfalls in mehrere Ebenen untergliedert werden, z.B. in die Ebenen des Austausches von Waren und Dienstleistungen, des Personenverkehrs, der Herstellung von Verwandtschaftsbeziehungen, saisonaler Migrationen, Ein- und Auswanderung, Telekommunikation usw. Im Rahmen dieses Aufsatzes kann nur summarisch von einer gesellschaftlichen Ebene gesprochen werden, die von den beiden zwischenstaatlichen unterschieden wird.

Die westeuropäische Integration hat relativ stabile Nationalstaaten vorausgesetzt. In den meisten Fällen war in Westeuropa die grenzüberschreitende Vergesellschaftung bereits sehr weit entwickelt, ehe die gouvernementale Integration beschlossen worden ist. Selbst die Koordination zwischen den Ministerien und anderen öffentlichen Einrichtungen kann schon hochgradig entwickelt sein, ehe es zur formellen Mitgliedschaft eines Staates in einer

inter- oder supranationalen Organisation kommt. So ist die Schweiz bereits heute schon hochgradig europäisiert, ohne Mitglied der EU, WEU oder NATO zu sein.

Die innere nationalstaatliche Integration ist - in scheinbar paradoxer Weise - aus mehreren Gründen eine wichtige Voraussetzung der internationalen Integration. Die meisten Europäer verstehen unter europäischer Integration nicht die letztendliche Herstellung eines europäischen Einheitsstaates, sondern lediglich die Aufhebung formaler Grenzen, d.h. aber auch die Bewahrung der kulturellen Eigenständigkeit der Nation in einer Europäischen Union, mag sie nun eher konföderativen oder auch föderativen Charakter annehmen, also unabhängig von der Frage des Ausmaßes der Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten auf die europäischen Institutionen. Von der europäischen Integration wird also eine Sicherung, nicht eine Gefährdung oder Beseitigung der nationalen Existenz und Interessen erwartet. Ohne die Zustimmung der überwiegenden Mehrzahl der Bürger zu ihrem Staat ist keine nationalstaatliche Integration möglich. Dies setzt in der Regel sowohl eine befriedigende Regelung der Grenzstreitigkeiten und des Streites um national-territoriale Autonomie, um die Menschen- und Minderheitenrechte voraus als auch eine relativ friedliche Regulierung der sozialen Interessengegensätze.

Bei den vielen neuen und den transformierten alten Nationalstaaten Osteuropas wird die vollständige nationalstaatliche Integration nicht zur Voraussetzung der europäischen Integration gemacht. Im Gegenteil gilt die Integration in die west- oder osteuropäischen inter- und supranationalen Organisationen oft als wichtige Voraussetzung und als beschleunigender Impuls für eine erfolgreiche marktwirtschaftliche und demokratische Konsolidierung und Integration der osteuropäischen Nationalstaaten. Dies gilt sowohl für die EU und die NATO als auch für die GUS. Aus diesem Grunde beschränken sich die westlichen Institutionen bei ihren Aufnahmebedingungen auf ein Minimum an verfassungsrechtlichen und politischen Voraussetzungen und an ökonomischen strukturellen Anpassungen.

Im Zerfallsprozeß des kommunistischen und sowjetischen Systems entstanden bereits die ersten Vorstellungen einer gesamteuropäischen postkommunistischen Integration.[8] Sie unterschieden sich nicht nur in Hinblick auf die bevorzugten Ebenen, sondern vor allem durch höchst unterschiedliche räumliche Reichweiten der Integration. Dabei gingen und gehen auch heute noch die Prognosen über die Integrierbarkeit einzelner Länder und Regionen (Ländergruppen) vielfältige Vermischungen mit Programmen zur erwünsch-

ten oder unerwünschten Integration dieser Länder und Regionen ein. Häufig wird der Wunsch, manche Gebiete aus irgendwelchen Gründen nicht in die europäische Gesellschaft und in die europäischen Institutionen zu integrieren, mit einer Unintegrierbarkeit der betreffenden Völker oder Bevölkerung gerechtfertigt, wobei im einzelnen die für plausibel gehaltenen, also als wirksam geltenden Begründungen schwer von den wirklichen Gründen zu unterscheiden sind.

Im folgenden seien die drei wichtigsten Ebenen der gesamteuropäischen Integration unter dem Aspekt der unterschiedlichen räumlichen Reichweite erörtert, nachdem das Verhältnis zwischen westlicher, neuer östlicher und der gesamteuropäischen Integration angesprochen worden ist.

3.1 Zum Verhältnis zwischen erweiterter Westintegration, neuerlicher osteuropäischer Integration und gesamteuropäischer Integration

Der Zusammenbruch der kommunistischen Parteiherrschaft wirkt auf die westeuropäische zwischenstaatliche Integration in zweierlei Weise. Zum einen hat er einen Integrationsschub innerhalb Westeuropas ausgelöst, im Widerspruch zu manchen Erwartungen, die die Bedrohung durch die Sowjetunion und die Herausforderung durch den bürokratischen Sozialismus nicht nur als anfängliche Motivation, sondern als dauerhafte Legitimationsgrundlage der westlichen Integration ansahen. Weder brach die NATO mangels eines starken potentiellen Feindes auseinander, noch wurde der Integrationsprozeß der EG/EU und der WEU gebremst. Im Gegenteil, die raison d'être der Neutralität wurde gründlich erschüttert und damit ein wesentliches Hindernis für den Beitritt der bislang neutralen Staaten zur EU beseitigt. Dadurch ist auch der Weg zur beabsichtigten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gebahnt, die potentiell die Mitgliedschaft in der WEU und in der NATO zur Folge hat. Heute fehlen von den größeren Flächenstaaten des alten Westeuropas nur noch die Schweiz, Norwegen und die Türkei in der EU.

Zum anderen hat der Zerfall des sowjetischen Herrschaftssystems sowohl die Perspektive der gesamteuropäischen Integration als auch der Osterweiterung der westlichen Bündnissysteme eröffnet. Beide Vorgänge sind nicht ganz leicht zu unterscheiden. Politisch-psychologisch macht es jedoch einen wichtigen Unterschied aus, ob bislang westliche Institutionen im Osterweiterungsprozeß gesamteuropäische Funktionen übernehmen - wie mit dem

NATO-Kooperationsrat (NAKR) und der Partnerschaft für den Frieden (PfF)[9] - oder ob sie wie die OSZE von vorneherein als gesamteuropäische Institutionen geschaffen werden. Vor allem aber bleibt bei der Osterweiterung der westlichen Institutionen die politische Initiative und das politische Schwergewicht im Westen, d.h. in Brüssel bzw. bei den maßgeblichen Regierungen, die die Brüsseler Politik bestimmen. Sie wollen vor allem selbst über die östliche Reichweite des zu integrierenden Europas im Osten und Südosten und die Termine des Integrationsfahrplans entscheiden.

Das politische Europa kann nicht mit dem geographischen Europa identisch sein, weil Staatsgebiete, nicht bloßes Land, integriert werden. Jenes Europa muß entweder kleiner oder größer als dieses sein, weil die Türkei und Rußland bikontinentale Staaten sind und weil der Verlauf der geographischen Grenze zwischen Europa und Asien im Kaukasusgebiet strittig ist. Selbst rechnen die drei transkaukasischen Staaten sich politisch zu Europa; die UNO tut es ebenfalls.

Der weiteste Europa-Begriff liegt der KSZE/OSZE zugrunde, so daß manche Autoren gar von einem Großeuropa von San Francisco bis Wladiwostok sprechen. Wohl mit Rücksicht auf das Atomwaffenpotential Kasachstans und auf die GUS-Interessen Rußlands wurden in den sicherheitspolitischen Integrationsprozeß Gesamteuropas nicht nur die drei transkaukasischen, sondern auch die fünf mittelasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion einbezogen. Dies gilt sowohl für die KSZE und OSZE als auch für den NAKR und die Partnerschaft für den Frieden.[10] Der Vorschlag, die NATO aufzulösen und durch eine gesamteuropäische (plus nordamerikanische) EATO oder durch eine funktional aufgewertete OSZE zu ersetzen, blieb ebenso ohne Realisierungsaussichten wie die Idee, sämtliche oder alle europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, also insbesondere auch Rußland, in die NATO aufzunehmen.[11]

Vor allem die nicht unbegründeten Zweifel an der demokratischen und marktwirtschaftlichen Konsolidierung Rußlands und das Mißtrauen gegenüber dessen Außen- und Sicherheitspolitik - unter Berücksichtigung des starken Verlangens nach einer Revision der Staatsgrenzen und Bündnisbedingungen in der GUS - machen die Zurückhaltung in ganz Europa gegenüber der gesamteuropäischen Integrationsperspektive unter Einschluß Rußlands verständlich. Eine ganz andere Frage ist es, ob die Möglichkeit einer demokratischen, marktwirtschaftlichen und außenpolitischen Konsolidierung auch für die weitere Zukunft völlig ausgeschlossen werden sollte. Sicherlich wäre auch ein demokratisch stabiles und ein marktwirtschaftlich starkes

Rußland nicht leicht in Gesamteuropa zu integrieren, da die westeuropäische Integration bislang nicht durch die Hegemonie einer eindeutigen Vormacht, sondern durch das Zusammenspiel gleichberechtigter Nationalstaaten und der drei politisch in etwa gleichgewichtigen Großmächte bestimmt wurde. Rußland müßte sich weltpolitisch und militärisch auf den Status Frankreichs oder Großbritanniens reduzieren, wirtschaftlich sich zumindest auf den Status Italiens hinaufarbeiten, um als vierte europäische Großmacht in einigen Jahrzehnten einen Zugang zur EU zu finden.

Das wirtschaftsräumliche und potentielle demographische Potential eines demokratischen und marktwirtschaftlichen Rußlands mit hohen Einwanderungsraten spricht jedoch eher für die Entstehung einer neuen, wirklichen Weltmacht Rußland in Konkurrenz zu den USA, zu Japan und zum westlichen Europa. So oder so, ob mit der (derzeit eher realistischen) Perspektive eines permanent wirtschaftlich und demokratisch stagnierenden oder gar regressiven Systems oder ob mit der (optimistischen, nicht sinnvoll auszuschließenden) Perspektive einer demokratischen und wirtschaftlichen Weltmacht, nicht bloß militärischen Pseudo-Weltmacht, ist Rußland kaum in die EU integrierbar. Auch die Aufnahme der USA in die EU bzw. das Aufgehen der EU in einer Transatlantischen Union, die bereits nach 1945 diskutiert wurde, liegt außerhalb des Bereichs der wahrscheinlich realisierbaren Möglichkeiten, da sich weder die USA ihren Weltmachtstatus reduzieren läßt, noch die Europäer sich der völligen Hegemonie der USA beugen würden.

Auch ein demokratisches und marktwirtschaftliches, nicht nur ein militärisch-imperiales Rußland hätte eigene Integrationsinteressen. Die Reichweite dieser Interessen wäre jedoch nicht durch monopolistische Autarkieansprüche auf eine räumlich eindeutig definierbare Interessenssphäre bestimmt, sondern durch die Attraktivität, das Gewicht und auch den politisch-ökonomischen Druck einer Wirtschaftsgroßmacht im globalen Konkurrenzsystem. Rußland wird vorerst noch längere Zeit versuchen, seine wirtschaftliche Schwäche durch militärische Stärke und ideologischen Wahn zu kompensieren. Russische Ansprüche aufgrund irgendwelcher ethnischen, geopolitischen oder religiösen Gemeinsamkeiten mit den näheren oder ferneren Nachbarstaaten werden von diesen weniger geteilt als gefürchtet. Das ständige Schwanken Rußlands zwischen einer assoziativen, auf der Freiwilligkeit und Eigeninteressiertheit der Mitgliedstaaten beruhenden Integrationspolitik auf der einen Seite und einer mit Gewaltdrohungen und Erpressungen operierenden imperialen Integrationspolitik auf der anderen Seite, die dem „nahen Ausland" (den sowjetischen Nachfolgestaaten) nur eine mindere

Souveränität zugesteht, mindert im Grunde die Perspektiven einer stabilen Integration der GUS.

Paradoxerweise hat das Scheitern der Versuche, die Sowjetunion durch einen föderativen bis konföderativen neuen Unionsvertrag zu erhalten, die Bildung der GUS ermöglicht. Die Ukraine spielte bei diesem Vorgang eine entscheidende Rolle. Sie weigerte sich, 1991 den Unionsvertrag zu unterschreiben. M.S. Gorbatschow war bereit, ihn auch zunächst von nur neun Unionsrepubliken abschließen zu lassen, mit der Berechnung, daß die Ukraine über kurz oder lang sich der neuen „Union Souveräner Staaten" anschließen werde (Gorbatschow 1992, 75; Gorbatschow 1995, 1096-1110). Boris N. Jelzin hingegen fürchtete eine Rumpfunion Rußlands und Weißrußlands mit dem mittelasiatischen und islamischen, wirtschaftlich hilfsbedürftigen Klotz am Bein. Er trat die Flucht nach vorn an und löste die Sowjetunion auf, indem er zunächst eine ostslawische GUS am 8. Dezember 1991 in Bjelowesh bei Minsk gründete. Erst kurz darauf wurde am 21. Dezember die GUS ein zweites Mal in Alma Ata gemeinsam mit den fünf mittelasiatischen Staaten, die untereinander einen engeren Staatenbund bilden, und mit Armenien, Aserbaidschan und Moldova konstituiert.[12] Die beiden letzteren ratifizierten jedoch das Abkommen nicht. Aserbaidschan trat im Oktober 1992 aus, Moldova folgte im August 1993, so daß die GUS nur noch neun Mitgliedstaaten hatte.

Die GUS wurde von einigen Staaten vorwiegend als ein Instrument betrachtet, das die Auflösung der Sowjetunion, vor allem der nuklearen und maritimen Streitkräfte und der Rubelzone, abwickeln sollte. Allenfalls eine lockere Wirtschaftsunion sollte aus Sicht der Ukraine, Moldovas, Aserbaidschans und Turkmenistans erhalten bleiben. Armenien, einst ein Protagonist der nationalen Unabhängigkeitsbewegungen in der UdSSR, ist lediglich aus außenpolitischen Gründen (Gegensatz zu Aserbaidschan und zur Türkei) an einer engeren Verbindung mit Rußland interessiert. Nur in der Sicht der übrigen Länder, insbesondere Rußlands, ist die GUS ein Instrument zur konföderativen bis föderativen Reintegration der ehemaligen Sowjetunion nach dem erklärten Vorbild der NATO und der EU. So bilden sechs Staaten (Rußland, Belarus, Kasachstan, Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan) den Kern der GUS-Integration.

Der gesellschaftspolitische Inhalt der GUS-Integration ist noch ziemlich unklar. Ziemlich sicher dürfte sein, daß sie nicht mit dem Versuch verbunden ist, eine bürokratisch-sozialistische Planwirtschaft zu restaurieren, selbst wenn kommunistische oder sozialistische Parteien ganz wesentlich die

Reintegrationspolitik bestimmen sollten. Ebenso sicher ist, daß liberale Marktwirtschaft und pluralistische Demokratie nicht unumschränkt das gesellschaftspolitische Ziel darstellen. Vielmehr herrschen marktwirtschaftliche Vorstellungen mit einer starken Vorherrschaft des staatlichen Eigentums und der zentralstaatlichen Wirtschaftspolitik vor sowie eine erhebliche Skepsis gegenüber einer pluralistischen Parteiendemokratie. Halbautoritäre bis kaum verhüllte diktatorische Aspirationen bestimmen maßgeblich die gesellschaftspolitischen Vorstellungen der GUS-Integration. Allerdings sind diese Aspirationen überwiegend national, nicht mehr „sowjetisch" im Sinne eines kommunistischen Internationalismus, der in der Lage war, multinationale Staaten zu begründen, die einige Jahrzehnte Bestand hatten.

Der westliche und östliche Integrationsprozeß spielt sich auf den verschiedenen Ebenen in unterschiedlicher Weise ab.

3.2 Die sicherheitspolitische Integration

Die sicherheitspolitische Integration hat es mit zwei verschiedenen militärpolitischen Sicherheitsbegriffen zu tun, die sich in der Entspannungsperiode durchgesetzt haben. Der Begriff der „gemeinsamen Sicherheit" potentieller Kriegsgegner lag der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) zugrunde, auch wenn das Wort erst zu Beginn der achtziger Jahre durch den Palme-Report (1982) popularisiert worden ist. Darunter ist die Bestätigung und Weiterentwicklung völker- und menschenrechtlicher Normen sowie die Durchführung von vertrauensbildenden militärischen Maßnahmen und von Abrüstungsschritten zu verstehen. Die KSZE war ein wichtiges Forum der Entspannungspolitik der siebziger und achtziger Jahre. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts konnte die KSZE nur mühsam ihre Funktion ändern, aber sich zugleich auch problemloser organisatorisch festigen. Als OSZE erhielt sie nach den Beschlüssen von Helsinki im Frühjahr 1992 eine festere Grundlage. Problemlos wurden die Nachfolgestaaten der kommunistischen multinationalen Staaten (noch mit Ausnahme des in einen Krieg gegen den neuen Status quo verwickelten Serbo-Jugoslawiens) in die KSZE bzw. OSZE aufgenommen. So auch die fünf mittelasiatischen Staaten, weil der Westen ein Interesse hatte, das Nuklearwaffen besitzende Kasachstan in den europäischen Abrüstungsprozeß einzubeziehen, und weil Rußland ein Interesse hatte, die GUS durch ihre vollständige Einbeziehung in die KSZE zu stärken.

Sicherheitspolitik als Verteidigungspolitik ist hingegen im Westen eine Angelegenheit der NATO und sekundär auch der WEU, im Osten vor allem Rußlands und bislang nur nominell des Vertrags über kollektive Sicherheit (VKS) im Rahmen der GUS. Als Verteidigungsallianz gegen einen bedrohlichen Gegner gegründet, geriet die NATO nach dem Verlust des potentiellen Feindes zunächst in erhebliche Legitimationsschwierigkeiten, vor allem in organisationsinterne. Denn der gesellschaftspolitische äußere Widerstand von Pazifisten bzw. von Sozialisten und Kommunisten gegen die NATO schwand unmittelbar mit der Gefahr eines Ost-West-Krieges. Die NATO suchte und fand neue Aufgaben bzw. gab bisher nicht betonten Aufgaben neues Gewicht. Zum einen bleibt sie Verteidigungsallianz gegen einen unbestimmten, potentiellen Gegner, sei es gegen islamische Staaten, die eines Tages weitreichende Raketen und Massenvernichtungswaffen besitzen könnten, sei es - meist unausgesprochen - gegen ein potentiell in fernerer Zukunft neoimperial tätiges Rußland. Zum anderen dient sie zur kooperativen Rüstungssteuerung zwischen den NATO-Mitgliedern selbst und erschwert national- und großmachtpolitische Alleingänge seiner Mitgliedstaaten. Verteidigungs- und Rüstungskontrollfunktionen waren in unterschiedlicher Mischung maßgeblich für die Schaffung ihrer beiden Zusatzinstitutionen, des NATO-Kooperationsrates, dem alle Staaten auf dem Gebiet der WVO beitraten, und der Partnerschaft für den Frieden, die spezifische bilaterale militärische Kooperationsabkommen zwischen der NATO und den einzelnen osteuropäischen Partnern erlaubt, ohne daß die NATO direkte Verteidigungsverpflichtungen für diese Staaten eingeht. So können die beiden neuen Institutionen sowohl als Vermeidung wie als Vorbereitung der NATO-Osterweiterung interpretiert werden (Meyer 1995, 1). Eine Aufnahme Rußlands in die NATO wird im Westen fast allgemein abgelehnt, obwohl die rußländische Regierung dies wiederholt also eine sinnvolle Alternative zur Auflösung der NATO oder zum Status quo zu bedenken gab. Meist werden dazu Pseudo-Argumente wie die „schiere Größe" des Landes herangezogen. In Wirklichkeit würde der Zusammenhalt der NATO strapaziert, wenn sie die Probleme Rußlands mit seinen Nachbarn oder mit seinen eigenen Nationalitätenkonflikten in die Organisation holen würde oder wenn sie im Falle einer möglichen Aggressivität Rußlands sich als kollektives Sicherheitssystem (im Falle einer Aggression aus den eigenen Reihen) und als abschreckendes Verteidigungsbündnis gleichzeitig bewähren müßte.

Das Dilemma einer partiellen Osterweiterung der NATO besteht darin, daß sie auf um so massiveren Widerstand Rußlands stößt, je näher die

NATO-Ostgrenze an die rußländische Westgrenze rückt, ferner darin, daß jede Ausweitung der NATO-Sicherheitsgarantien auf einige ausgewählte osteuropäischen Länder für viele andere eine Erhöhung der Unsicherheit bedeuten kann, weil deren Nichtaufnahme als Anerkennung der rußländischen Interessensphäre im Sinne eines Interventionsfreiraumes oder gar einer potentiellen Annexionshinnahme interpretiert werden könnte.

Rußland und anderen Staaten ist es bislang nicht gelungen, die GUS zu einer Militärallianz auszugestalten. Der Taschkenter Vertrag für kollektive Sicherheit (VKS) vom 15. Mai 1992 wurde zunächst nur von Armenien, Kasachstan, Rußland, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, später auch von Belarus unterzeichnet, hat vorerst aber noch keine große Bedeutung erlangt, zum einen weil wichtige GUS-Mitglieder ihm fernbleiben, zum anderen aber vor allem, weil Rußland als Staat selbst weitreichende regionale „Verantwortlichkeit" (z.B. ein Interventionsrecht in den nationalen Minderheiten- und Grenzstreitigkeiten des „nahen Auslands") beansprucht, also nicht an einer wirklichen Multilateralisierung der Sicherheitspolitik interessiert ist. So hatten die Initiativen zu einer gemeinsamen, d.h. überwiegend rußländischen Verteidigung der GUS-Außengrenzen sowie zur Aufstellung von „friedenschaffenden Truppen" der GUS nur sehr begrenzten Erfolg.

3.3 Die wirtschaftspolitische Integration

Die EG/EU ist rasch zur alleinigen wirtschaftspolitischen Institution mit gesamteuropäischer Perspektive geworden, nachdem alle Überlegungen für alternative Lösungen an Überzeugungskraft verloren hatten. Die Idee einer Ost-EG[13] wie sie im Projekt der erwähnten OIWZ vorbereitet zu werden schien, entbehrte infolge der Ungleichzeitigkeit und geringen Übereinstimmung der Reformprogramme in Osteuropa jeglicher Grundlage. Der Wettbewerb um bevorzugte nationale Sonderbehandlung in Brüssel, der dort nicht immer entmutigt wurde, trug zur Erosion des Konzepts einer Ost-EG bei, die als Ganzes später mit der West-EG hätte verbunden werden können. Zweifellos hat die nationale Vereinzelung der osteuropäischen Staaten das Gewicht Brüssels und der großen westeuropäischen Staaten im gesamteuropäischen Integrationsprozeß erheblich gestärkt, da im Osten kein wirtschaftlich relativ mächtiger Verhandlungspartner entstand, sondern zahlreiche vereinzelte.

Auch das Konzept der Osterweiterung der EFTA als Instanz, die für eine schrittweise Anpassung und Eingliederung der osteuropäischen Nationalökonomien in den europäischen Markt in Frage kam, verlor rasch seine Basis, als die wichtigsten EFTA-Staaten ihre eigene Aufnahme in die EG/EU beantragten. Übrig blieb die Idee einer eigenen zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) der vier Staaten Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei, nachdem bereits im Februar 1991 in Visegrád Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei eine engere Koordination ihrer Politik beschlossen hatten, die auf die Aufnahme in die EG abzielte. Im Frühjahr 1992 bildeten sie das Central European Cooperation Committee, das bis Ende 1997 die Zentraleuropäische Freihandelszone verwirklichen will.

Die wirtschaftspolitische Integrationsstrategie Brüssels bzw. der westeuropäischen Staaten auf der einen Seite und der osteuropäischen Staaten auf der anderen Seite schwankt ständig zwischen einzelstaatlichen Initiativen der Osteuropäer bzw. westlichen Vereinzelungsstrategien und Strategien zur Bildung von Ländergruppen. Der Wettlauf der osteuropäischen Länder in die EU und die westeuropäische Aufnahmebereitschaft sind auf höchst unterschiedliche Motivationsbündel zurückzuführen, die häufig wechseln können. Allgemein lassen sie sich klassifizieren in erstens Kriterien der inneren wirtschaftlich-strukturellen Anpassung an die westeuropäischen wirtschaftspolitischen Strukturen, zweitens Verflechtungsgrad in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, drittens räumliche Nähe zum Zentrum der westeuropäischen Integration (insbesondere Deutschland), viertens traditionelle Affinität (ehemalige Verbindungen unter gemeinsamer Herrschaft oder in Staatenbündnissen, ehemalige enge Wirtschaftsbeziehungen, ethnische oder religiöse Verwandtschaft etc.), fünftens indirekte sicherheitspolitische Erwägungen (wirtschaftspolitische Einbindung als Ersatz oder als Vorbereitung einer sicherheitspolitischen Bindung oder die Verweigerung der wirtschaftspolitischen Einbindung aus Furcht vor der Verletzung rußländischer Sicherheitsinteressen oder aus Furcht vor regionaler sicherheitspolitischer Instabilität). Eine allgemeine Gewichtung der Integrationsmotive ist nicht möglich, weil verschiedene Staaten, Parteien und Politiker öffentlich oder nichtöffentlich unterschiedliche Integrationsargumente vorziehen.

Dennoch läßt sich eine gewisse Hierarchie der einzelnen osteuropäischen Länder und Ländergruppen in ihren wirtschafts- und meist auch sicherheitspolitischen Integrationschancen feststellen, wobei die relativen Distanzen zwischen den Beitrittskandidaten sich zuweilen verringern, dann wieder vergrößern. Die Perspektiven der gesellschaftlichen Integration sind dabei so-

wohl Bedingungsfaktoren der wirtschafts- und sicherheitspolitischen Integration als auch in erheblichem Ausmaß deren Folge.

Bereits in der spätkommunistischen Phase hatte die EG Handels- und Kooperationsabkommen mit den kleineren RGW-Ländern[14] abgeschlossen. Solche Abkommen existieren mittlerweile auch mit Albanien (1992), Rußland und der Ukraine (1994) (Cameron 1995, 425; Schneider 1995, 437).

Die zukünftige Mitgliedschaft osteuropäischer Staaten in der Europäischen Union wird durch die sogenannten Europa-Abkommen vorbereitet, die bislang in drei Wellen abgeschlossen wurden: 1991 mit den drei, dann vier Visegrád-Staaten, 1993 mit Rumänien und Bulgarien und 1995 mit Slowenien und den drei baltischen Staaten. Da für die weitere Entwicklung der EU auch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und vielleicht sogar die Einbindung der WEU geplant ist, die zum „europäischen Pfeiler" der NATO werden soll, ist die wirtschafts- und sicherheitspolitische Osterweiterung recht eng miteinander verknüpft. Neun der zehn Länder mit Europa-Abkommen (Slowenien ist die Ausnahme) sind bereits „Assoziierte Partner" der WEU. Auch der Beobachterstatus der bislang neutralen Staaten Finnland, Irland, Österreich und Schweden könnte eine Mitgliedschaft in der WEU vorbereiten und die volle Mitgliedschaft der osteuropäischen Beitrittskandidaten erleichtern.

Für die wirtschaftliche Integration der GUS gibt es zahlreiche Beschlüsse, die meist in der Praxis nicht umgesetzt wurden, so daß es nicht lohnt, auf die Einzelheiten einzugehen. Insgesamt herrschten wohl bis etwa Mitte 1993 die desintegrativen Tendenzen trotz aller Reintegrationsabsichten vor, die vor allem in der Auflösung der Rubelzone und in der Verringerung des Handels zwischen den GUS-Mitgliedern zum Ausdruck kamen. Nun wird versucht, einen Reintegrationsprozeß der unterschiedlichen Geschwindigkeiten in Gang zu bringen, der nicht nur durch die natur- und wirtschaftsräumlich bedingten disparaten Interessen behindert wird, sondern durch die Ungleichzeitigkeit und Instabilität der nationalen Wirtschaftsreformen.

3.4 Die gesellschaftliche Integration

Die gesellschaftliche Integration Osteuropas in Gesamteuropa ist im beträchtlichen Ausmaße von einer erfolgreichen wirtschaftlichen Arbeitsteilung abhängig, die ihrerseits von einer Anpassung der inneren wirtschaftlichen und vor allem rechtlichen Strukturen, der industriellen und agrarischen Normen

an die westeuropäischen Standards und von der Erzeugung exportfähiger Produkte und Dienstleistungen, um die erwünschten Importe finanzieren zu können, abhängt. Zudem beschleunigt ein fast schon unübersehbares Netz von Maßnahmen zur Förderung europäischer Wirtschaftskontakte, von beruflichen und wissenschaftlichen Ausbildungsprogrammen bi- und multilateraler Art (z.B. PHARE, TACIS, TEMPUS) den europäischen Vergesellschaftungsprozeß. Außer der Europäischen Union zielen auch andere multilaterale Initiativen auf eine Überschreitung der ehemaligen Systemgrenze, z.B. der Ostseerat mit fünf west- und fünf osteuropäischen Teilnehmerländern (einschließlich Rußlands) oder die Zentraleuropäische Initiative mit zwei west- und acht osteuropäischen Mitgliedsländern oder auch die Schwarzmeer-Wirtschaftsregion mit zwei west- und neun osteuropäischen Teilnehmerländern. Sie tragen wegen ihrer vielfältigen Mitgliederkombinationen dazu bei, keine neue eindeutige Ost-West-Grenze entstehen zu lassen.

Was die Einbeziehung osteuropäischer Nationalökonomien in die westeuropäischen Märkte angeht, so sind bislang Ungarn, Polen, Tschechien und Slowenien am erfolgreichsten. Während der Westhandel für einige Länder Osteuropas bereits heute eine erhebliche Rolle spielt, ist und bleibt wohl noch auf lange Zeit der Osthandel für die untereinander, mit Nordamerika, Japan und der Dritten Welt stark vernetzten westeuropäischen Ökonomien recht marginal. Im Jahre 1992 wickelten Griechenland 3,7 und Deutschland 3,5 Prozent ihres Exportes mit Osteuropa ab, die anderen Staaten Westeuropas lediglich zwischen 0,2 (Portugal) und 2 Prozent (Italien) (Welfens 1995, 24).

Von erheblicher Bedeutung ist auch die Europäisierung des Arbeitsmarktes durch den saisonalen und ganzjährigen Zuzug legaler und illegaler Arbeitskräfte nach Westeuropa. Diese Migration wird nicht nur vielfältige neue Bekannt- und Verwandschaftsbeziehungen zwischen West- und Osteuropa zur Folge haben, sondern auch neue, mehrfach abgestufte ethnische Konfliktfronten. Schließlich hat die touristische Verflechtung Ost- und Westeuropas neue Dimensionen angenommen.

Unübersehbar und unerforscht ist bisher die Entstehung von außerökonomischen, politischen und unpolitischen, nichtgouvernementalen Organisationen, Parteien, Verbänden, Interessensgruppen, Bürgerinitiativen und lokkeren Kooperationszusammenhängen. Hierbei dürften kulturelle Traditionen, herkömmliche Nachbarschaften, sprachliche und religiöse Verwandtschaften, funktionale Betroffenheiten (z.B. AKW-Länder oder energiearme Länder), aber auch ethnonationale Vourteilsstrukturen eine erhebliche Rolle spielen. Da die tatsächliche europäische Vergesellschaftung über die ehemalige

Systemgrenze hinweg so außerordentlich vielfältig ist und sich über zahlreiche Ebenen erstreckt, könnten kulturelle Vorurteilsstrukturen neben wirtschafts- und sicherheitspolitischen Interessenslagen einen ganz erheblichen Stellenwert bei der Entscheidung erhalten, welche Staaten zu Europa gehören und welche nicht oder erst in zweiter Linie. Vor allem die Ostgrenze des (für integrierbar gehaltenen) Europas wird überwiegend nach solchen Stereotypen bestimmt, weniger nach der tatsächlichen aktuellen oder potentiellen Vergesellschaftung. Diese sozusagen ideologische Ostgrenze wirkt wiederum auf die wirtschafts- und sicherheitspolitische Integrationsbereitschaft und damit auf die faktischen Vergesellschaftungsprozesse zurück.

Die wichtigsten ideologischen Ostgrenzen eines für mit Westeuropa vergesellschaftungsfähig erklärten Osteuropas werden von folgenden Europa-Vorstellungen bestimmt: das „Großeuropa" von San Francisco bis Wladiwostok; das „allchristliche" oder „indoeuropäische" (romanische, germanische und slawische Europa); das „abendländische" (katholisch-protestantische); das bürgerliche, zivilgesellschaftliche Europa; das wirtschaftlich potentiell höherentwickelte, prosperierende Europa.

„Echte" ideologische Überzeugungen und vorgeschützte Propaganda-Argumente, mit denen andere Interessen (oder auch ideologische Präferenzen) verkleidet werden sollen, lassen sich häufig nicht scharf unterscheiden, wenn für oder gegen ein engeres oder weiteres Europa plädiert und entschieden wird.

Von einer gesellschaftlichen Integration der GUS kann vorerst nicht gesprochen werden, da die desintegrativen Tendenzen noch eindeutig vorherrschen. Die Ungleichzeitigkeit der Reformmaßnahmen, die ungenügende Koordination der Preise, der Zusammenbruch von Wirtschaftsunternehmen und manchmal auch nur pure nationale Ideologie erhöhen die Kontrollbedürfnisse und Verkehrsbeschränkungen an den neuen Staatsgrenzen. Die erhöhten Verkehrs- und Kommunikationstarife reduzieren weiter die gesellschaftliche Verflechtung auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion. Allmählich dürften auch die neu etablierten Sprachbarrieren wirksam werden, da der Übergang vom Russischen zum Englischen oder Deutschen als Verkehrssprache die kommunikative Distanz, vor allem im Generationswechsel, wohl für einen längeren Zeitabschnitt von Jahr zu Jahr drastisch verstärken wird.

Die potentielle Westgrenze der GUS ist noch ungeklärt. In Rußland werden höchst unterschiedliche Reichweiten der Reintegration der rußländischen Interessenssphäre diskutiert: die zwölf GUS-Staaten, das gesamte ehemalige

Sowjetterritorium (GUS plus Baltikum) oder gar die ehemalige Sowjetunion zusätzlich einiger slawischer Staaten (insbesondere Serbien, Bulgarien, Slowakei, manchmal auch Polen).

4 Der Integrationswettbewerb zwischen Brüssel und Moskau und die Gefahr einer neuen Spaltung Europas

Der Integrationswettbewerb zwischen Brüssel und Moskau verläuft auf wirtschafts- und sicherheitspolitischer und gar erst auf gesellschaftlicher Ebene nicht gleichmäßig. Die gesellschaftliche Integration läuft in der Regel der Bündnispolitik hinterher. Die sicherheitspolitische Integration ist brisanter, aber auch finanziell und organisatorisch leichter als die wirtschaftspolitische.

Die 22 osteuropäischen Staaten lassen sich in sieben Gruppen zusammenfassen, die zur Zeit einen unterschiedlichen Status im Integrationswettbewerb haben. Es handelt sich nicht um festgefügte Gruppen. Die Selbst- oder Fremdzuordnung zu dieser oder jener Gruppe kann sich manchmal recht rasch ändern.

Der Kreis der potentiellen Kandidaten für eine Aufnahme in die EU besteht wohl aus 15 Staaten, deren Aussichten vielleicht nach folgender Prioritätenliste einzuschätzen sind, wobei auch zwei oder mehr Gruppen gebündelt werden könnten.

Die Gruppe A bilden die ursprünglich drei, heute vier Visegrád-Staaten, insbesondere - was den Grad der strukturellen und außenwirtschaftlichen Anpassung an die EU angeht - Tschechien und Ungarn, dann auch Polen und die Slowakei.

Eine Gruppe B bilden die in vieler Hinsicht ungleichen restlichen ehemaligen RGW-Länder Rumänien und Bulgarien sowie Slowenien, das nach dem Grad seiner ökonomischen strukturellen Anpassung an die EU-Erwartungen auch noch in die Gruppe A aufrücken könnte.

Eine Gruppe C stellen die drei baltischen Staaten Litauen, Lettland und Estland, die nach manchen Beurteilungen schon heute annähernd das ökonomische Niveau besitzen, das Spanien, Portugal und Griechenland bei ihrer Aufnahme in die EU besaßen.

Die in den postjugoslawischen Krieg verwickelten Staaten (Serbo-)Jugoslawien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina und indirekt Makedonien der Gruppe D sind vorerst aus weitergehenden Integrationsüberlegungen ausgeschlossen. Albanien kommt nur langsam aus seiner Isolation heraus. Trotz der ideologischen und außenpolitischen Bindungen Jugoslawiens an Rußland dürften seine geoökonomischen Interessen eher für eine Anbindung an die EU als an die GUS sprechen.

In weitreichenden Brüsseler EU-Plänen wird auch die zukünftige Mitgliedschaft der Ukraine und Moldovas, also einer Gruppe E, erwogen. Viel spricht jedoch dafür, daß sie innerhalb der GUS bleiben.

Zum Kern der GUS-Integration in Osteuropa gehören nur Rußland und Belarus. Eine zweite Gruppe stellen die drei transkaukasischen Staaten Armenien, Georgien und Aserbaidschan dar. Die dritte Gruppe sind dann die Ukraine und Moldova.

Die wirtschaftspolitische Aufteilung Osteuropas zwischen der EU (15 Staaten) und der GUS (7 Staaten) muß nicht zu einer neuen scharfen Ost-West-Trennlinie und -Konfrontation führen. So ist noch keineswegs sicher, ob mit der Osterweiterung der EU die Osterweiterung der NATO (oder nur der WEU) korrespondieren, sei es synchron oder asynchron. Vorerst werden sowohl Modelle der gleichzeitigen wirtschafts- und sicherheitspolitischen Osterweiterung, als auch Konzepte der vorrangig sicherheitspolitischen (weil finanziell billigeren und organisatorisch leichteren) oder vorrangig wirtschaftspolitischen (weil rußland-politisch unbedenklicheren) Osterweiterung erörtert.

Es gibt keinen Automatismus der unaufhaltsamen Ausdehnung der EU oder NATO auf der einen Seite und Rußlands und der GUS auf der anderen Seite bis zur Aufteilung des neuerlichen „Zwischeneuropas" zwischen Brüssel und Moskau. Die teileuropäischen Integrationsprozesse lassen sich durchaus mit einem gesamteuropäischen Integrationsvorgang vereinbaren, in denen sich die osteuropäischen Teilregionen ganz unterschiedlich einbinden lassen, ohne daß eine neue konfrontative Ost-West-Grenze entsteht.

Am wenigsten Interesse (aus wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen, kulturell-ideologischen und innenpolitischen Gründen) an einer neuen scharfen Ost-West-Trennlinie dürften die Ukraine (die bei einer Ost-West-Konfrontation vor eine innenpolitische und territoriale Zerreißprobe gestellt würde), Moldova, Bulgarien und Serbien haben, außerdem die drei baltischen Staaten, da diese kaum (oder jedenfalls nicht bald) mit einer eindeutigen Einbindung in das westliche Bündnissystem rechnen können. Auch die

bislang neutralen und alle skandinavischen Staaten werden kein Interesse an einer eindeutigen neuen Ost-West-Grenze zeigen.

Eine erneute Spaltung Europas mit einer Ost-West-Konfrontation auf völlig neuer ideologischer und gesellschaftspolitischer Grundlage zwischen Brüssel-Europa und Moskau-Europa läßt sich heute noch politisch vermeiden. Dazu könnte sowohl eine ostgrenzenferne Stationierung der wichtigsten militärischen Potentiale der NATO dienen als auch ein neutraler, untereinander vielleicht sogar verbündeter Gürtel von Staaten, etwa von Finnland oder Estland über die Ukraine bis nach Jugoslawien oder Albanien. Die Kollektivierung des Neutralitätsstatus zwischen NATO und VKS und die Betonung der Prinzipien der UN-Charta, daß auch bündnislose Staaten (wie Kuwait) militärischen Schutz gegen Aggressoren verdienen, könnte einen Ausweg aus dem sicherheitspolitischen Integrationsdilemma der breiten ostmitteleuropäischen „Grauzone" bieten. Wirtschaftspolitisch hingegen sind Doppelmitgliedschaften in der EU und GUS oder spezifische (doppelte) Assoziationsverträge durchaus möglich, wenn EU und GUS sich als nach außen nicht hermetisch abgeschlossene Teilsysteme eines gesamteuropäischen bzw. globalen Marktwirtschaftssystems begreifen.

Gesellschaftlich bleiben die vielfältigen West-Ost-Unterscheidungen und -Abstufungen auf unübersehbare Zeit im Prinzip unaufhebbar, politisch müssen sie nicht zu zwei gesellschaftspolitischen und bündnispolitischen Größen vereinfacht und gegenübergesetzt werden. Sich überlappende, vielfältige regionale Integrationskreise und Integrationsintensitäten bilden eine Alternative zur Identitätssucht der Nationalismen und Kontinentalismen sowie aller anderen Ideologien, die die totale Identifikation der Menschen mit einer einzigen Gruppenzugehörigkeit verlangen.

Eine konsensuale gesamteuropäische Integration ist aus den genannten und zahlreichen anderen Gründen unrealisierbar. In Europa wird es auf unabsehbare Zeit zwei Integrationszentren geben: Brüssel und Moskau, auf längere Zeit auch einen Zwischenraum mit unklarer und schwankender Selbst- und Fremdzuordnung zur westlichen oder zur östlichen Integrationssphäre. Im Südosten (Transkaukasien, Türkei) verknüpft sich das Problem der Osterweiterung mit dem der mediterranen bzw. afroasiatischen Süderweiterung Westeuropas.

Von allen historischen Voraussetzungen abgesehen, kann es kein symmetrisches Verhältnis zwischen Brüsseler und Moskauer Integration geben, weil die erstere auf dem Fehlen eines einzelnen nationalen Machtzentrums beruht, was mit vielen Vor- und Nachteilen verbunden ist, die zweite hingegen

nolens volens auf der Machtüberlegenheit Rußlands über all seine Nachbarn beruht. Es ist kontraproduktiv für den gesamteuropäischen Integrationsprozeß, wenn im Westen fast jede integrative Initiative Rußlands in der GUS als „russischer Imperialismus" verdächtigt wird. Für die GUS kann nicht die EU Vorbild sein, sondern weit eher der (nord-)amerikanische Integrationsprozeß mit der Vormacht USA. Insgesamt dürfte das Macht- und Größenungleichgewicht der Integrationspartner eher ein Integrationserschwernis sein, auch wenn es weltpolitisch manche Vorteile besitzt.

Ein friedlicher Integrationswettbewerb zwischen Brüssel und Moskau und dem möglichen, wenn auch schwachen Subzentrum Ankara[15], muß nicht friedensgefährdend sein. Er muß aber eingebettet sein in ein überwölbendes System gesamteuropäischer bzw. globaler integrativer Instanzen. Dazu gehören aus heutiger Sicht eine funktional gestärkte OSZE und UNO ebenso wie die Osterweiterung der Weltwirtschaftsmächte (von der G 7 zur G 8 und längerfristig G 9) und der OECD, nachdem die Osterweiterung von GATT/WTO, Weltbank und IWF schon weit fortgeschritten ist. Die übermäßige Fixierung auf den Europabegriff und die Sucht nach eindeutigen Grenzen ist eine politische und ideologische Falle. Eine friedliche Perspektive liegt wohl nur in der Überlappung höchst unterschiedlicher, ideologisch nicht hermetisch abgeschlossener und uneindeutiger Integrationssphären.

Anmerkungen

1 Eine immer noch brauchbare Darstellung der ökonomischen und politischen Abtrennung Ostmitteleuropas und Südosteuropas (ohne Berücksichtigung der DDR) liefert Fejtö (1972).

2 In ihrem Selbstverständnis besteht bei fast allen Völkern zwischen den Deutschen und den Russen - von den Esten über die Ukrainer bis zu den Rumänen - eine starke Neigung, sich selbst als (Ost-)Mitteleuropäer zu bezeichnen. Zu einer kultur- und sozialhistorischen Begründung der Dreiteilung Europas in West-, Ostmittel- und Osteuropa siehe z. B. Szücs (1990).

3 Zum Verhältnis von Integrations- und Desintegrationsforschung siehe Groom und Heraclides (1985, 174-93); zur Stagnation der Integrationstheoriebildung siehe Bellers und Häckel (1990, 286-310).

4 Zur sowjetischen Ostmittel- und Südosteuropapolitik siehe Hausleitner (1994).

5 Es gibt bisher wohl keine empirischen Untersuchungen zu dem Thema, aber höchstwahrscheinlich war beispielsweise die Bevölkerung Siziliens mehr mit der Nieder-

sachsens über mehrere Staatsgrenzen hinweg vergesellschaftet als die Bevölkerung Usbekistans mit der Litauens innerhalb einer Staatsgrenze.

6 Auf empirischen soziologischen Forschungen beruht die Studie von Lewada (1991). Der „homo sovieticus" ist dabei weniger als „nationaler" Sozialisationstyp innerhalb eines gegebenen Staates, sondern allgemein als „kommunistischer neuer Mensch" verschiedener ethnischer und staatlicher Zugehörigkeit zu verstehen.

7 Einen Überblick über die neueste Transformationsdiskussion bietet Juchler (1994, 21-8).

8 Das „gemeinsame europäische Haus" Gorbatschows hatte noch auf dem Gedanken zweier unterschiedlicher Wohnungstypen beruht, gehört also nicht in den hier erörterten Kontext.

9 Nur die in Kriege verwickelten Staaten Armenien und Tadschikistan sowie die jugoslawischen Nachfolgestaaten (außer Slowenien) haben noch kein PfF-Abkommen ausgehandelt.

10 Lediglich die kriegerischen Verwicklungen und innenpolitischen Konstellationen, nicht prinzipielle Einwände verhinderten bislang, daß Armenien und Tadschikistan ein Abkommen im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden abschlossen.

11 Siehe im einzelnen Meyer (1995).

12 Formell handelt es sich nicht um einen Anschluß der sechs Staaten an die GUS, wie oft geschreiben wird, sondern um eine Zweitgründung der GUS, ebenso um eine zweite Auflösung der Sowjetunion. Dem folgte erst am 25. Dezember ein formeller Rücktritt des sowjetischen Staatspräsidenten Gorbatschow.

13 Vgl. hierzug Royen (1988, 95-103).

14 Ein solches Abkommen wurde mit Rumänien bereits 1980, mit den anderen Ländern 1988 abgeschlossen.

15 In der westlichen, vor allem amerikanischen Strategie gilt die Türkei als ein relativ verwestlichter Vorposten in der islamischen Welt, vor allem im Kaukasus-Gebiet und in Mittelasien. In anderen längerfristigen strategischen - mit kulturellen, geopolitischen und politökonomischen Argumenten begründeten - Vorstellungen wird die Chance einer eurasischen, christlich und islamisch orthodoxen Allianz gegen die westliche Zivilisation und Machtkonstellation der EU und NATO hervorgehoben. Die permanente Frustration der Wünsche der aufgeklärten, kemalistischen Türkei, in die EU aufgenommen zu werden, könnte nicht nur eine „islamistische", sondern auch eine „eurasische" Wende in der Türkei hervorrufen. Der „Eurasismus" setzt eine relativ modernistische Variante des Islamismus und der russischen Orthodoxie sowie der „postkommunistischen, atheistischen Orthodoxie" voraus, um eine gemeinsame ideologische und machtpolitische Frontstellung gegenüber dem „Westen" zu ermöglichen, deren gemeinsamer Nenner das Bewußtsein der sozioökonomischen und machtpolitischen Diskriminierung, des Ausschlusses aus dem Klub der reichen Staaten und der moralischen Überlegenheit gegenüber der westlichen, für dekadent gehaltenen Zivilisation wäre.

Literatur

Altmann, Franz-Lothar. 1995. „Chancen und Perspektiven der regionalen Kooperation in Ostmitteleuropa." In *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa,* hrsgg. von Werner Weidenfeld. Gütersloh.

Bellers, Jürgen und Erwin Häckel. 1990. „Theorien internationaler Integration und internationaler Organisation." In *Theorien der internationalen Beziehungen,* hrsgg. von Volker Rittberger. Opladen.

Cameron, Fraser. 1995. „Die Politik der EU gegenüber den Staaten Mittel- und Südosteuropas." In *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa,* hrsgg. von Werner Weidenfeld. Gütersloh.

Fejtö, François. 1972. *Die Geschichte der Volksdemokratien.* 2 Bde. Graz, Wien, Köln.

Gorbatschow, Michail. 1995. *Erinnerungen.* Berlin.

—. 1992. *Der Zerfall der Sowjetunion.* München.

Groom, Arthur J.R. und Alexis Heraclides. 1985. „Integration and Desintegration." In *International Relations,* hrsgg. von Margot Light und Arthur J.R.Groom. London.

Hausleitner, Mariana. 1994. *Die sowjetische Osteuropapolitik in den Jahren der Perestrojka.* Frankfurt, New York.

Jahn, Egbert. 1982. *Bürokratischer Sozialismus - Chancen der Demokratisierung?* Frankfurt.

Juchler, Jakob. 1994. *Osteuropa im Umbruch. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen 1989-1993.* Zürich.

Lewada, Juri. 1991. *Die Sowjetmenschen 1989-1991. Soziogramm eines Zerfalls.* Berlin.

Meyer, Berthold. 1995. *Die Ost-Erweiterung der NATO - Weg zur Einheit oder zur neuen Spaltung Europas?.* HSFK-Report 5/1995. Frankfurt.

Oldenburg, Fred. 1991. „Die Perestrojka und ihre Konsequenzen für die Osteuropapolitik." In *Sowjetunion 1990/91,* hrsgg. vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. München.

o.V. 1982. *Der Palme-Bericht. Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit "Common Security".* Berlin.

Royen, Christoph. 1988. *Osteuropa: Reformen und Wandel.* Baden-Baden.

Schneider, Klaus. 1995. „Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union - Russische Föderation und Ukraine." In *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa,* hrsgg. von Werner Weidenfeld. Gütersloh.

Staar, Richard F. 1990. „Weltkommunismus 1988/89." *Osteuropa* 39.

Szücs, Jenö. 1990. *Die drei historischen Regionen Europas.* Frankfurt.

Welfens, Paul J.J. 1995. „Die Europäische Union und die mittelosteuropäischer Länder. Entwicklungen, Probleme, politische Optionen." *Berichte des BIOst* 7.

Vereinte Nationen 43 (2/1995).

Thomas König

Vom Intergouvernementalismus zum Parlamentarismus?

Eine institutionelle Analyse der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung von 1958 bis 1995

1 Das komplexe Koalitionsproblem europäischer Politik

Das Europäische Parlament (EP) ist eines der merkwürdigsten und faszinierendsten Parlamente. Während ihm weitgehende Haushaltsbefugnisse zustehen, wird die parlamentarische Bedeutung für die europäische Gesetzgebung im allgemeinen als schwach eingestuft (Lodge 1989; Ludlow 1991; Wessels 1991). Dennoch ist eine zwar abgestufte, aber kontinuierliche parlamentarische Integration in den europäischen Mehrkammer-Gesetzgebungsprozeß zu verzeichnen, wenn man die neuerlichen institutionellen Vertragsreformen berücksichtigt (Corbett und Jacobs 1990, 6-7). So kommt dem EP seit der Inkraftsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 im Verfahren der Zusammenarbeit eine wichtige Legislativfunktion zu, die Tsebelis (1994, 128) mit dem Begriff eines "conditional agenda setter" beschreibt. Weiterhin wurde die parlamentarische Machtposition mit der im Maastrichter Vertrag für 1993 beschlossenen Einführung des Mitentscheidungsverfahrens gestärkt. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die europäische Machtverteilungsfrage im legislativen Entscheidungsprozeß und die damit verbundene Integration des EPs insbesondere vor dem Hintergrund einer materiellen Kompetenzerweiterung der supranationalen Gemeinschaft von Interesse. Dabei geht die kontinuierliche Supranationalisierung von sensitiven Politikbereichen mit der Sorge um die demokratische Stabilität europäischer Politik einher, die prinzipiell zwei Schlußfolgerungen nach sich zieht: Erstens eine Renationalisierung der materiellen Kompetenzen über das Subsidiaritätsprinzip, wonach bei der legislativen Entscheidungsfindung der nationalen oder regionalen Ebene ein Vorrang einzuräumen ist. Zweitens eine Stärkung des EPs in der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung, mit der die Kritik am bürokratischen Supranationalismus abgefedert werden soll.

Unter diesem Gesichtspunkt bereiteten die ersten Direktwahlen zum EP von 1979 die Übertragung von sensitiven nationalen Politikbereichen auf die supranationale Ebene durch die EEA von 1987 vor.

In der Vergangenheit dominierte die Frage der materiellen Gemeinschaftskompetenzen die europäische Integrationsdiskussion (Haas 1958; Wallace 1977), während die Machtfrage in der komplexen Gesetzgebung trivialisiert wurde: Entweder wurde die europäische Entscheidungsfindung auf das interne Koalitionsproblem einer Kammer, beispielsweise des Ministerrats (so bei Brams 1975 oder bei Rogowski 1975), reduziert, oder es wurde die Komplexität der inter-institutionellen Organverflechtung, beispielsweise durch die Konzeption eines einheitlich handelnden Parlamentsakteurs (so bei Tsebelis 1994, 138), vereinfacht. Diese Vereinfachungen mußten nicht nur zur Veranschaulichung des komplexen Gesetzgebungsprozesses, sondern auch aus Gründen seiner analytischen Auflösbarkeit vorgenommen werden. So war es bislang nicht möglich, in angemessener Weise die formalen Machtanteile der unterschiedlichen Akteure für die einzelnen Verfahren des europäischen Gesetzgebungsprozesses zu bestimmen.

Konzeptionell kann das besondere europäische Machtproblem mit einer Unterscheidung von kollektiven und korporativen Akteuren aufgelöst werden, deren formale Machtanteile aus den gleichzeitig stattfindenden internen und inter-institutionellen Koalitionsproblemen der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung abgeleitet werden müssen. Wir werden von korporativer Macht sprechen, wenn wir uns auf den Machtanteil handelnder Einheiten beziehen. Demgegenüber bezeichnet kollektive Macht die relative Kammermacht, d.h. die Summe der Machtanteile, die den jeweiligen handelnden Einheiten eines an der europäischen Politikformulierung beteiligten Organs zur Verfügung stehen. Während im Falle der Europäischen Kommission korporative und kollektive Macht identisch sind, setzen sich die kollektiven Kammermachtanteile des Ministerrats oder - gegebenenfalls - des EPs aus der Summe der Machtanteile ihrer Einheiten zusammen. Diese einfache Unterscheidung von korporativer und kollektiver Macht deutet schon an, daß wir über bisherige Machtanalysen des europäischen Gesetzgebungsverfahrens hinausgehen werden, da wir das komplexe Koalitionsproblem europäischer Politik auf der Grundlage der tatsächlich in den verschiedenen europäischen Gesetzgebungsverfahren handelnden Einheiten untersuchen.

Für unsere Analyse werden wir kein inhaltliches Machtkonzept verwenden, sondern die formale Verteilung der Herrschaftsmacht unter den zentralen europäischen Organen aus der Verfahrenslogik der materiellen europäischen Entscheidungsfindung ableiten. Diese Verfahrenslogik definiert simultane interne und inter-institutionelle Koalitionsprobleme, welche die Verabschiedung einer europäischen Gesetzesvorlage von einer inter-institutionellen Übereinkunft seitens der Kommission, des Ministerrats und teilweise des EPs abhängig macht. Das inter-institutionelle Koalitionsproblem europäischer Entscheidungsfindung resultiert aus der Interaktion der europäischen Organe, deren Zusammenspiel nach unterschiedlichen Verfahrensvorgaben konstitutionell geregelt ist. Die prozeduralen Vorgaben bestimmen die jeweilige Zusammensetzung der Herrschaftsakteure, denen formale Abstimmungsrechte über den Ausgang einer europäischen Gesetzesvorlage zukommen. Momentan sind neben dem Haushaltsverfahren drei Verfahrensvarianten möglich: Das Standardverfahren, das Zusammenarbeitsverfahren und das Mitentscheidungsverfahren mit jeweils unterschiedlichen Kombinationen mitwirkender europäischer Akteure. Neben diesem inter-institutionellen Koalitionsproblem können sich die internen Bedingungen einer Mehrheitsbildung verändern, indem in einer Kammer verschiedene Mehrheitskriterien für die Beschlußfassung einer Vorlage erlaubt sind. Hier bestimmt die interne Vorgabe von Einstimmigkeit, qualifizierter oder einfacher Mehrheit die institutionelle Gewinnerfordernis einer Mehrheitsbildung.

Die Komplexität der materiellen Verfahrensvarianten - bestehend aus der Mitwirkung unterschiedlicher Typen von Herrschaftsträgern, der Wahrnehmung verschiedener Entscheidungsregeln sowie der Einrichtung von unterschiedlichen Kammern, die über verschiedene Verfahrensvarianten miteinander kombiniert werden - hat zur Kritik an der mangelnden Transparenz europäischer Entscheidungsfindung geführt. Diese Kritik gewann spätestens mit den im Vertrag von Maastricht verabschiedeten institutionellen Reformen noch an Bedeutung, mit denen die vornehmlich ökonomisch orientierte Gemeinschaft zu einer politischen Institution, der Europäischen Union, transformiert wurde (Cameron 1992, 66). Mit dem Anspruch einer politischen Union beschränkt sich die Frage nach der Machtverteilung nicht nur auf eine supranationale oder intergouvernementale Deutung europäischer Politikentwicklung. Vielmehr verbindet sich mit der Einrichtung eines politischen Herrschaftssystems die normative Beurteilung der formalen Verteilung von Mitwirkungs- und Entscheidungsrechten an einzelne Herrschaftsträger, für deren Erfassung wir ein geeignetes Machtkonzept benötigen.

2 Konzepte einer Mehrkammeranalyse: Koalitionsmacht und Akteure

Eine Folge des simultanen inter-institutionellen und internen Koalitionsproblems europäischer Entscheidungsfindung ist, daß die Verabschiedung einer europäischen Gesetzesvorlage im Grunde als sehr unwahrscheinlich einzuschätzen ist. Die Blockadegefahr im europäischen Mehrkammersystem ist sehr hoch, wobei die einzelnen europäischen Akteure über sehr unterschiedliche Blockademöglichkeiten verfügen. Wir interpretieren solche Blockademöglichkeiten als formale Machtanteile, die den Akteuren aus der Kombination von legislativen Partizipations- und Entscheidungsregeln zukommen. Unser formaler Machtbegriff entspricht demnach der Weberschen Formel, wonach Macht als Chance, die eigene Position auch gegen Widerstand durchzusetzen, definiert ist (Weber 1972, 28). Dabei werfen im europäischen Gesetzgebungsprozeß die jeweils unterschiedlichen Kombinationen von Partizipations- und Entscheidungsregeln eine weitere Frage auf: Wenn die Verabschiedung einer europäischen Gesetzesvorlage von simultanen inter-institutionellen und internen Koalitionsproblemen abhängt, wie können dann die unterschiedlichen Chancen der europäischen Herrschaftsakteure formal so beschrieben werden, daß wir sowohl die individuellen als auch die kollektiven Machtanteile vergleichen können?

Unsere Antwort ist ein spieltheoretischer Machtindex, der das simultane Koalitionsproblem von Mehrkammersystemen angemessen reflektiert. In der Vergangenheit wurden spieltheoretische Machtindizes fast ausschließlich für die Untersuchung der internen Koalitionsprobleme einzelner europäischer Kammern verwendet. Diese Analysen zeigen einige Paradoxien hinsichtlich der institutionellen Veränderungen durch Vertragsreformen auf (Brams und Affuso 1976; Brams 1975; Rogowski 1975). Ein auffälliges Manko dieser Einkammer-Untersuchungen ist darin zu finden, daß die Verwendung eines bestimmten Machtindexes weniger von der Plausibilität seines Machtkonzepts als von der seiner Ergebnisse abhängig gemacht wird. Im Vergleich zu Einkammersystemen kompliziert das simultane Koalitionsproblem von Mehrkammersystemen einerseits unsere Machtanalyse, andererseits offenbart diese komplexe Situation die Eigenschaften einiger Machtkonzepte, so daß die Auswahl eines Machtindexes weniger willkürlich vorgenommen werden kann.

Seit die erste spieltheoretische Machtanalyse eines legislativen Mehrkammersystems von Shapley und Shubik (1954) vorgestellt wurde, sind eine Vielzahl von unterschiedlichen spieltheoretischen Methoden entwickelt worden, aus deren Vielfalt die Auswahl eines Machtkonzepts schwer fällt. Für alle Konzepte ist zunächst anzumerken, daß die Ergebnisse sehr stark von der Konzeption der Akteure bestimmt werden und wir deshalb sehr sorgfältig unsere Akteurskonzeptionen begründen müssen (König und Bräuninger 1996). Im Hinblick auf eine Verbindung unterschiedlicher Akteurstypen ist die Verwendung einfacher Methoden zur Kalkulation der interinstitutionellen Machtverhältnisse nicht geeignet. So gibt ein Vergleich der relativen Sitzanzahl, beispielsweise im EP und im Ministerrat, wenig Aufschluß über die inter-institutionelle Machtverteilung. Für die Analyse der inter-institutionellen Machtverhältnisse bieten sich die axiomatischen Konzepte entweder des normalisierten Banzhaf-Indexes (Banzhaf 1965) oder des Shapley-Indexes (Shapley 1953) an (Nurmi 1987, 186). Obwohl der Shapley- und der Banzhaf-Index einige theoretische Parallelen aufweisen, liegt der normalisierten Version des Banzhaf-Indexes ein anderes Machtkonzept zugrunde - ein Unterschied, den wir für die Plausibilität einer Machtanalyse in Mehrkammer-Gesetzgebungen zu beachten haben (Dubey und Shapley 1979, 102). Da der Banzhaf-Index die simultane Verletzbarkeit einer einzelnen Gewinnkoalition durch mehr als einen Akteur zuläßt, kann für eine Mehrkammeranalyse seine Additivitätsannahme aller wahrscheinlichen kritischen Positionen in Frage gestellt werden (Dubey und Shapley 1979, 103). Das Koalitionskonzept des normalisierten Banzhaf-Indexes rekurriert auf die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Akteur im Verhältnis zu allen kritischen Positionen selbst eine kritische Position einnehmen kann. Das Resultat ist, daß Koalitionen, die sich durch ein hohes Maß an Verletzbarkeit auszeichnen, ein höherer Stellenwert in der Berechnung der relativen Machtanteile zukommt als Koalitionen, die nur von einem oder wenigen Akteuren verletzt werden können (Straffin 1977, 109). Aufgrund dieser Eigenschaft werden wir den Banzhaf-Index der relativen kritischen Positionen für unsere Mehrkammeranalyse mit sehr unterschiedlichen Kammervorgaben, beispielsweise der Mitgliederzahl im Ministerrat einerseits und im EP andererseits, nicht verwenden (Shelley 1986, 260). Im Vergleich zum Banzhaf-Index berücksichtigt der Shapley-Index alle n!-Abstimmungsreihenfolgen und überprüft für jeden Akteur, wie oft er als „Pivot" in der Lage ist, eine Verlust- in eine Gewinnkoalition zu überführen. Da jede Abstimmungsreihenfolge nur eine pivotale Position aufweist, kommt die Summe aller Shapley-Indizes der

Gesamtwahrscheinlichkeit einer Situation, die den gesamten Verfahrensweg der europäischen Gesetzgebung widerspiegelt, gleich. Aus diesem Grund kann die individuelle Shapley-Macht der Akteure über ihre einzelnen Kammern summiert und als kollektive Kammermacht zum Vergleich herangezogen werden.

Abgesehen von den theoretischen und methodischen Problemen einer Mehrkammeranalyse, leiden viele Machtuntersuchungen europäischer Politik unter der entweder impliziten oder expliziten Annahme, daß dem EP ein konsistenter europäischer Parteiencleavage unterliegt. Die Fragwürdigkeit dieser Annahme wird offensichtlich, wenn die Parlamentsfraktionen des EPs als homogene Einheiten konzeptionalisiert werden, die bei Abstimmungen geschlossen ihren Stimmenanteil abzugeben haben (siehe zum Beispiel bei Bomsdorf 1980 oder bei Holler und Kellermann 1978). Im Gegensatz dazu möchten wir auf eine zweite Dimension des internen Koalitionsproblems im EP hinweisen, welche die unterschiedlichen nationalen Parteiensysteme reflektiert. Nach unserer Auffassung liegt dem internen Koalitionsproblem im EP ein zweistufiger Mehrheitsbildungsprozeß zugrunde, in dem die nationalen Parteidelegationen als handelnde Einheiten zu konzeptionalisieren sind.

Die nationalen Delegationen schließen sich unter Berücksichtigung ihrer ideologischen Parteinähe zu europäischen Parlamentsfraktionen zusammen, die lediglich auf Koalitionen basieren und somit nicht mit homogenen Stimmenanteilen ausgestattet werden. Nach den bisherigen Wahlergebnissen mußten die Fraktionen weitere Koalitionen bilden, um das für die Mitwirkung erforderliche absolute Mehrheitskriterium zu erfüllen. Demnach determiniert die parteipolitische Spannweite einer europäischen Fraktion die Blockademöglichkeiten einer nationalen Parteidelegation, da nationale Parteidelegationen nur eine pivotale Position einnehmen können, wenn sie mit ihrer Fraktion das absolute Mehrheitskriterium überschreiten. Dies verdeutlicht den Unterschied zwischen unabhängigen und fraktionszugehörigen Parlamentsmitgliedern. Während die Blockademöglichkeiten der Unabhängigen nicht parteipolitisch gebunden sind, werden Fraktionsmitglieder durch die parteipolitische Spannweite ihrer Fraktion eingeschränkt, so daß beispielsweise die französischen Sozialisten oder die deutschen Sozialdemokraten bisher nur pivotal sein konnten, wenn die Sozialistische Fraktion (SOC) des EPs einen Beitrag zur absoluten Mehrheitsbildung zu leisten vermochte. Geht man von dieser Situation aus, dann ist die Zweistufigkeit der internen parlamentarischen Koalitionsmacht vergleichbar mit einer Mehrkammer-Situation innerhalb des EPs, so daß die korporativen Shapley-Machtanteile

der Delegationen zu kollektiven Machtwerten der Fraktionen zusammengefaßt werden können. Das zweistufige parlamentarische Koalitionsproblem des europäischen Gesetzgebungsverfahrens konzeptionalisieren wir daher als ein Unterspiel von nationalen Parteidelegationen zu Mehrheitskoalitionen unterschiedlicher europäischer Parlamentsfraktionen, wobei den Fraktionslosen eine eigenständige Rolle zukommt.

Beim Unterspiel des Ministerrats bietet sich eine Differenzierung zwischen der proaktiven und der reaktiven Haltung seiner Mitglieder an, die sie in einigen Verfahren aus der Option entweder einer qualifizierten oder einer einstimmigen Beschlußfassung einnehmen können. Der supranationale Vetospieler, die Europäische Kommission, stellt zu beiden Unterspielen den Gegenpart dar, der entweder das intergouvernementale Koalitionsproblem innerhalb des Ministerrats oder das parteienorientierte Koalitionsproblem innerhalb des EPs ausbalanciert. Bei der Kommission, die aus einem Kollegium von zwanzig Kommissaren mit ressortorganisierter Verantwortung für ihre Generaldirektorate besteht, gehen wir von einem einheitlichen Akteur aus, da jeder Kommissionsvorschlag der Vorbereitung und Begleitung durch ein Generaldirektorat obliegt. Mit ihrem Vorrecht, Vorschläge zu initiieren, ist die Kommission ein proaktiver agenda setter. Der supranationale Charakter der europäischen Gesetzgebung wird aber nicht nur durch die Aufgabe der Kommission garantiert, zwischen den konkurrierenden europäischen Akteuren zu vermitteln. Darüber hinaus besitzt die Kommission bisweilen das Recht, ihre Vorschläge jederzeit zurückzunehmen.

Nachdem wir mit der Koalitionsmacht und den Akteuren unsere Konzepte einer Mehrkammeranalyse vorgestellt haben, können wir auf die interinstitutionellen Koalitionsprobleme in der europäischen Gesetzgebung eingehen und die Machtverteilung in den einzelnen Verfahren herausarbeiten. Aus historischer Perspektive stellt sich die Frage, ob wir aus den konstitutionellen Modifikationen der europäischen Partizipations- und Entscheidungsregeln Aufschluß über die Entwicklung einer europäischen Integration in eine supranationale, intergouvernementale oder parteipolitische Richtung geben können. Bei dieser historischen Betrachtungsweise sind zwei Ereignisarten, welche die Machtverteilung beeinflussen können, voneinander zu unterscheiden: Erstens sind dies Ereignisse wie die Regierungskonferenzen von Maastricht oder Rom, in denen über vertragliche Regelungen der legislativen Partizipations- und Entscheidungsregeln die formalen Machtverhältnisse festgelegt werden. Zweitens sind dies die Erweiterungen, da aus dem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten eine interne Veränderung der formalen Machtver-

hältnisse folgen kann. Dabei verstehen wir unter einer intergouvernementalen Richtung eine Betonung des zwischenstaatlichen Spannungsverhältnisses, die mit einer Stärkung des Ministerrats in der materiellen europäischen Entscheidungsfindung zum Ausdruck gebracht würde: Seine Mitglieder sind in erster Linie Delegierte der Mitgliedstaaten, die auf Veranlassung ihrer Regierungen votieren. Einem supranationalen Trend entsprächen konstitutionelle Änderungen, die zu einer Bedeutungszunahme der Kommission führen. Die Kommission kann den nationalen Charakter der europäischen Gesetzgebung einschränken (Weiler 1981, 271-73). Schließlich kann eine parteipolitische Dimension in die europäische Gesetzgebung einfließen, wenn dem EP über die konstitutionellen Veränderungen maßgebliche Blockademöglichkeiten eingerichtet werden. Auf welchem Weg sich das politische System der Europäischen Union befindet, werden wir anhand der formalen Machtverhältnisse in den einzelnen Gesetzgebungsverfahren aufzeigen.

3 Von der intergouvernementalen Einstimmigkeit zum reaktiven Supranationalismus

Seit Bestehen der Gemeinschaften ist der europäische Gesetzgebungsprozeß durch ein inter-institutionelles Zweikammer-Koalitionsproblem von Kommission und den Mitgliedern des Ministerrats gekennzeichnet. Beim Standardverfahren der Konsultation fehlt, unabhängig vom parlamentarischen Interesse an einem Gesetzesvorschlag, jede Möglichkeit einer parlamentarischen Einflußnahme. In diesem Verfahren wird die Entscheidungsfindung auf die Koordination zwischen den beiden zentralen europäischen Organen, der Europäischen Kommission und dem Ministerrat, beschränkt (Jacobs und Corbett 1990, 164). Alle materiellen europäischen Verfahrensvarianten durchzieht die institutionelle Verbindung der beiden zentralen europäischen Organe. Grundsätzlich initiiert die Kommission, und die Mitglieder des Ministerrats verabschieden einen Vorschlag. Tatsächlich werden die Beratungen eines Vorschlags im Ministerrat durch die Kommission und nicht durch die Mitglieder des EPs begleitet. Demnach ist das suspensive Veto der Kommission in Verbindung mit dem Einstimmigkeitsprinzip des Ministerrats zu betrachten, wobei wir zwei Anlässe einer Einstimmigkeit im Ministerrat unterscheiden (Kapteyn und Verloren van Themaat 1990, 254).

3.1 Internationale oder proaktive Einstimmigkeit im Ministerrat

Für das interne Koalitionsproblem des Ministerrats ist zu beachten, daß das europäische Erfordernis einer einstimmigen Beschlußfassung zwei Ursachen haben kann: Erstens ist eine konstitutionelle Einstimmigkeit immer dann vorgeschrieben, wenn ein Mitgliedstaat seine Interessen in einem sensitiven europäischen Politikbereich gefährdet sieht. Vergleichbar zu internationalen Kooperationen ist in diesem Fall die Einstimmigkeit des Ministerrats zur Wahrung der nationalen Souveränität entweder explizit vorgeschrieben, oder ein Mitgliedstaat kann sein vitales Interesse proklamieren, ein Resultat des Luxemburger Kompromisses von 1966. Zweitens resultiert die Notwendigkeit von Einstimmigkeit aus der Rolle, welche die Mitglieder des Ministerrats im materiellen europäischen Entscheidungsprozeß spielen. So ist ein einstimmiges Votum ebenso erforderlich, wenn ein proaktiver Ministerrat einen Kommissionsvorschlag zu ändern wünscht.

Bei Einstimmigkeit aller Teilnehmer kann der kollektive Machtanteil der Mitglieder des Ministerrats und der Kommission sehr einfach bestimmt werden. In diesen Fällen ist jeder Teilnehmer in der Lage, eine Gesetzesvorlage zu blockieren, so daß das Vetorecht jedes Teilnehmers die Anzahl der Gewinnmengen auf eine einzige einstimmige Gewinnkoalition reduziert. Bei Einstimmigkeit lassen sich die formalen Machtanteile gleichmäßig auf die mitwirkenden Einheiten aufteilen, in unserem Fall auf die Kommission und die Mitglieder des Ministerrats. Demnach verfügen momentan die fünfzehn Mitglieder des Ministerrats über einen kollektiven Machtanteil von 15/16 im Falle einstimmiger Entscheidungen, und ein einstimmiger Ministerrat konnte seinen kollektiven Machtanteil in der europäischen Gesetzgebung durch die Erhöhung seiner Mitgliederzahl infolge der Erweiterungen ausbauen (Tabelle 1, erste Spalte). Als die Römischen Verträge 1957 unterzeichnet und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) sowie Euratom etabliert wurden, verfügte der einstimmige Ministerrat in der bikameralen Gesetzgebung über einen kollektiven Machtanteil seiner sechs Mitglieder von circa 86%. Über die Beitritte Großbritanniens, Dänemarks und Irlands im Jahre 1972, die Erweiterung um Griechenland als zehntes Mitglied im Jahre 1981 und Spaniens und Portugals im Jahre 1986 sowie den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens im Jahr 1995 erhöhte sich der kollektive Machtanteil eines einstimmigen Ministerrats gegenüber der Kommission auf mehr als 93%.

Für die Verabschiedung der meisten sensitiven europäischen Gesetzesinitiativen ist die Einstimmigkeit der Mitglieder des Ministerrats vorgeschrieben. Diese formale Vorschrift einer einstimmigen Verabschiedung unterstreicht den internationalen Charakter von einigen europäischen Politikbereichen. Eine andere Form von Einstimmigkeit liegt vor, wenn der Ministerrat einen Kommissionsvorschlag ändern möchte, der ansonsten mehrheitlich hätte angenommen werden können. In einem solchen Fall kann zwischen einer proaktiven Einstimmigkeit und einem reaktiven Mehrheitsentscheid der Mitglieder des Ministerrats unterschieden werden. Dabei birgt ein einstimmiges Veränderungsrecht immer die Gefahr, daß bei weitreichenden Modifikationen kaum noch zwischen einer Veränderung und einer Neuinitiative getrennt werden kann. Falls ein einstimmiger Ministerrat jedoch seine proaktive Rolle in die Richtung eines Initiativrechts interpretieren würde, kann die Kommission selbst einen einstimmig verabschiedeten Vorschlag bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung im Öffentlichen Amtsblatt der Europäischen Union zurückziehen (Kapteyn und Verloren Van Themaat 1990, 257). Selbstverständlich wird das Machtverhältnis nicht durch den Einstimmigkeitstyp verändert. Wenn sich die Mitgliedstaaten einigen können, dann bedeutet ihre Einigkeit Stärke. Dieses Motto trifft zu, wenn wir akzeptieren, daß jeder Teilnehmer an der europäischen Zweikammer-Gesetzgebung mit seinem Veto die Annahme eines Vorschlags blockieren kann.

Dennoch verdeutlicht die proaktive Rolle beim Mehrheitentscheid die europäische Integrationslogik: Kein europäischer Supranationalismus soll über das konsensuelle Votum seiner Mitgliedstaaten hinausgehen, so daß den Mitgliedstaaten bei proaktiver Einstimmigkeit ihr höchster kollektiver Machtanteil zukommt. Im Gegensatz dazu setzt eine mehrheitliche Annahme die passive Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu einem Kommissionsvorschlag voraus. Die Passivität aller Mitglieder ist Voraussetzung, da seit dem Luxemburger Kompromiß, der jedem Mitgliedstaat die Proklamation seines vitalen Interesses einräumt, zumindest die unbegrenzte Aufschiebung einer Abstimmung möglich ist. Aus diesem Grund hängt eine mehrheitliche Abstimmung von der reaktiven Zustimmung der Mitglieder des Ministerrats zu einem Kommissionsvorschlag ab. Welcher Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Mehrheitskriterien eines reaktiven Ministerrats und der Verteilung der formalen Machtanteile besteht, wollen wir im folgenden Abschnitt aufzeigen.

3.2 Die einfache reaktive Mehrheit - das reguläre Mehrheitskriterium außer Kraft

Im Vergleich zur Einstimmigkeit kann eine Mehrheitsregel die Anzahl der Gewinnmengen durch den eventuellen Ausschluß von einigen reaktiven Mitgliedern des Ministerrats erhöhen. Im Gegensatz dazu sind bei Einstimmigkeit die Kombinationen der Mehrheitsbildung auf eine einzige Gewinnkoalition limitiert, die jeder Teilnehmer blockieren kann. Gemäß der prozeduralen Vorgaben kann der Mehrheitsentscheid im Falle einer reaktiven Rolle der Mitgliedstaaten Anwendung finden. Diese reaktive Rolle der Mitgliedstaaten wirft eine zweite Frage auf: Wie wird das inter-institutionelle Machtverhältnis zwischen den beiden zentralen europäischen Organen verändert, wenn die Kommission auf einen reaktiven Ministerrat trifft?

Unter dieser Fragestellung greifen wir das theoretische Problem von unterschiedlichen institutionellen Gewinnerfordernissen in Mehrkammersystemen auf, die sowohl von der Entscheidungsregel als auch von der Mitgliederzahl in einer Kammer bestimmt werden. Im Vergleich zur einstimmigen Situation wird bei einem reaktiven Ministerrat das Entscheidungskriterium nur einer Kammer verändert, wobei der eventuelle Ausschluß von Mitgliedstaaten das institutionelle Gewinnerfordernis des Ministerrats in der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung herabsetzt, während der Kommission nach wie vor eine Vetoposition verbleibt. Vergleichbar zur Erhöhung der Mitgliedstaatenzahl bei der Entscheidungsregel der Einstimmigkeit wirkt sich die einseitige Veränderung negativ für die Kammer aus, die mit der Erhöhung der Anzahl der Gewinnmengen eine interne Mehrheitsbildung wahrscheinlicher macht. Dabei kann die Mitgliederzahl das institutionelle Gewinnerfordernis einer Kammer beeinträchtigen, wenn bei einem absoluten Mehrheitsentscheid dezisive Kammern mit einer ungeraden Mitgliederzahl ein niedrigeres Gewinnerfordernis aufweisen als vergleichbare Kammern, die mit ihrer geraden Mitgliederzahl eine Pattkonstellation zulassen. In diesen nicht-dezisiven Kammern mit einer geraden Mitgliederzahl ist bei absolutem Mehrheitsentscheid das Komplement zu einer Verlustkoalition nicht notwendigerweise eine Gewinnkoalition, so daß sich die Wahrscheinlichkeit einer Mehrheitsbildung verringert. Dies gilt auch für Kammern, in denen Akteure mit gewichteten Stimmenanteilen einer Pattkonstellation ausgesetzt sein können, so daß sowohl das Entscheidungs- als auch das Dezisivitätskriterium zur Interpretation der Ergebnisse heranzuziehen sind.

In der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung legt Artikel 148,1 die Möglichkeit für den Ministerrat fest, Entscheidungen mit einfacher Mehrheit zu treffen, wenn kein anderes Mehrheitskriterium explizit vorgesehen ist. Das Anwendungsgebiet von Artikel 148,1 ist auf prozedurale Entscheidungen und einige spezifische Gesetzgebungsanlässe beschränkt. Die einfache Mehrheit ist auf die absolute Mehrheit der Mitglieder des Ministerrats festgelegt, deren Anzahl sich seit 1958 von sechs auf fünfzehn Mitgliedstaaten erhöht hat. Demzufolge teilt sich die einstimmige Kommission ihren Machtanteil mit einer variierenden Anzahl von Mitgliedstaaten (Tabelle 1, zweite Spalte). Seit dem Jahr 1958 bis zur ersten Erweiterung im Jahr 1973 besaßen die nicht-dezisiven sechs Mitgliedstaaten ungefähr 57% der kollektiven Macht im Falle eines einfachen Mehrheitsentscheids. Infolge der Dezisivität der neun Mitgliedstaaten sank der kollektive Machtanteil des Ministerrats von 1973 bis 1981auf 50%, da das institutionelle Gewinnerfordernis eines Ministerrats mit neun Mitgliedern niedriger als das der ursprünglichen Sechsergruppe war.

Die folgenden Erweiterungen transformierten den Ministerrat von einem nicht-dezisiven in ein dezisives Komitee, so daß momentan der kollektive Machtanteil für einen dezisiven Ministerrat wiederum 50% der Gesamtmacht beträgt. Allerdings besaßen von 1973 bis 1981 alle neun Ministerratsmitglieder jeweils in etwa 5% der formalen Macht, während ihnen zur Zeit bei einfacher Mehrheit lediglich ein individueller Anteil von 3% zukommt. In den bisherigen nicht-dezisiven Ministerräten hat sich das institutionelle Gewinnerfordernis mit zunehmender Mitgliederzahl verringert, da eine höhere Anzahl von Mitgliedstaaten immer näher am absoluten Mehrheitskriterium liegt als eine unmittelbar niedrigere Anzahl eines (nicht-dezisiven) Komitees.

Betrachtet man die Resultate beim absoluten Mehrheitsentscheid vor dem Hintergrund des bikameralen Gesetzgebungsprozesses, dann hätte die Herabsetzung des institutionellen Gewinnerfordernisses im Ministerrat die Machtposition der Kommission gestärkt. Allerdings blieb der Trend zu einer supranationalen Gesetzgebung einerseits durch die Beschränkung des Anwendungsbereichs und andererseits dadurch aus, daß der Ministerrat von der Praxis eines absoluten Mehrheitsentscheids absah. So würde zwar die Machtverteilung bei einfacher Mehrheit dem Trend zu einer supranationalen Gesetzgebung im europäischen Zweikammersystem am ehesten entsprechen, aber im Vergleich zum qualifizierten Mehrheitsentscheid kam dieses Verfahrens bisher selten zum Tragen. Bei der qualifizierten Mehrheit des Ministerrats wird nicht nur seine institutionelle Gewinnerfordernis auf einen Betrag festgelegt, der zwischen der Einstimmigkeit und dem einfachen Mehrheits-

entscheid liegt, sondern es muß auch hier die Voraussetzung einer reaktiven Rolle der Mitgliedstaaten gegeben sein.

3.3 Qualifizierte Mehrheit - Gewichtete Stimmen für passive Mitgliedstaaten

Nach Artikel 148,2 kann der Ministerrat Entscheidungen mit einer qualifizierten Mehrheit treffen. Diese Anwendung des qualifizierten Mehrheitsentscheids stand schon 1965 im Mittelpunkt der „konstitutionellen Krise". Die konstitutionelle Krise brach aus, als die Kommission die Regulierung der Agrarpolitik, der Transportpolitik und des Außenhandels durch eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten vorschlug. So wird der Luxemburger Kompromiß, oftmals eine Vereinbarung zur Unvereinbarkeit genannt, von einigen Autoren als Ausdruck der Souveränitätsbewahrung der Mitgliedstaaten gesehen (Kapteyn und Verloren van Themaat 1990, 249). Neben der Bewahrung der Souveränitätsrechte führt die Vermeidung von mehrheitlichen Abstimmungen auch zu einer Erhöhung des kollektiven Machtanteils der Mitgliederstaaten gegenüber der Kommission. Dies wird deutlich, wenn man die kollektiven Machtwerte bei Einstimmigkeit mit den Werten bei qualifizierter Mehrheit vergleicht (Tabelle 2, erste Spalte). Die ursprüngliche Stimmengewichtung der sechs Mitgliedstaaten stattete Frankreich, Deutschland und Italien mit jeweils vier Stimmen, Belgien und die Niederlande mit je zwei Stimmen und Luxemburg mit einer Stimme aus. Die qualifizierte Mehrheit sah mindestens 12 von 17 Stimmen vor, so daß die Kommission über 35% der Gesamtmacht verfügte. Jeder der drei großen Mitgliedstaaten besaß 15% an formaler Macht, Belgien und die Niederlande jeweils 10% in der europäischen Zweikammer-Gesetzgebung. Luxemburg hatte eine Dummy-Position, da es mit seinem Stimmenanteil in keinem Fall eine Verlust- in eine Gewinnkoalition überführen konnte. Im Zuge der ersten Erweiterung im Jahre 1973 erhielten Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien jeweils zehn Stimmen, Belgien und die Niederlande je fünf Stimmen, Dänemark und Irland je drei Stimmen und Luxemburg zwei Stimmen. Die Kommission büßte durch diese Erweiterung etwas an Abstimmungsmacht ein, aber innerhalb des neuen Ministerrats mit neun Mitgliedern verloren die ehemaligen Mitgliedstaaten in sehr unterschiedlichem Ausmaß an formaler Macht. Das größte Machtdefizit verzeichneten Belgien und die Niederlande, die fast die Hälfte ihrer ehemaligen Machtposition einbüßten,

wohingegen Luxemburg seine Dummy-Position aufgeben konnte. Zudem besaß Luxemburg mit seinen zwei Stimmen den gleichen Machtanteil wie Mitgliedstaaten mit drei Stimmen. Als Griechenland 1981 als zehntes Mitglied aufgenommen wurde, reduzierte die qualifizierte Mehrheit von 45 Stimmen den Machtanteil der Kommission auf 32%. Als die Gemeinschaft 1986 nochmals erweitert wurde, erhielten die neuen Mitglieder acht Stimmen (Spanien) bzw. fünf Stimmen (Portugal). Da 54 Stimmen zur qualifizierten Mehrheitsbildung benötigt wurden, verlor die Kommission etwas an formaler Abstimmungsmacht in der europäischen Zweikammer-Gesetzgebung. Seit der Erweiterung von 1995 ist die qualifizierte Mehrheit des fünfzehn Mitglieder zählenden Ministerrats auf mindestens 62 von 87 Stimmen definiert. Zum ersten Mal wurde der Machtanteil der Kommission durch eine Erweiterung nicht herabgesetzt, wohingegen alle Mitgliedstaaten Einbußen an formaler Macht hinnehmen mußten. Auf der einen Seite macht diese Entwicklung deutlich, daß seit den Römischen Verträgen bei qualifiziertem Mehrheitsentscheid die Machtposition der Kommission kontinuierlich in der europäischen Zweikammer-Gesetzgebung von 35% auf etwa 31% der Gesamtmacht gesenkt wurde. Auf der anderen Seite verbesserte sich die Machtposition der supranationalen Kommission durch eine vermehrte Anwendung des qualifizierten Mehrheitsentscheids, da sie bei einstimmigen Abstimmungen nur über ungefähr ein Fünftel des Machtanteils wie bei qualifizierter Mehrheit verfügt. Innerhalb des Ministerrats profitierte insbesondere Luxemburg von den Erweiterungen, indem es seine anfängliche Dummy-Position abgeben konnte. Dänemark und Irland konnten im Zuge der Erweiterungen ebenso ihre relative Machtpositionen ausbauen, wohingegen die großen Mitgliedstaaten mehr als ein Drittel ihres ursprünglichen relativen Machtanteils verloren. Ohne Zweifel verzeichneten die Niederlande und Belgien die insgesamt höchsten Machtverluste durch die Beitritte neuer Mitglieder. Auch wenn sich ihre relativen Verluste bei den jüngsten Erweiterungen in Grenzen hielten, büßten beide Mitgliedstaaten mehr als die Hälfte ihrer ursprünglichen Machtpositionen im Falle eines qualifizierten Mehrheitsentscheids des Ministerrats ein.

Neben diesen Veränderungen der europäischen Zweikammer-Machtverteilung werden in der zweiten Spalte von Tabelle 2 die Werte für eine andere Form des qualifizierten Mehrheitsentscheids angegeben. Diese Form bezieht sich auf die Möglichkeit des Ministerrats, nach Artikel 148,2 Absatz 2 ohne Kommissionsvorschlag qualifiziert abzustimmen. In diesen Fällen wird zwar das Zweikammer-Problem der beiden zentralen europäischen

Organe, der Kommission und des Ministerrats, auf ein internes Koalitionsproblem der Mitgliedstaaten reduziert. Allerdings ist hier vorgesehen, daß neben der qualifizierten Mehrheit noch eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten eine Entscheidung befürworten muß. Diese Sperrminorität, die insbesondere von Großbritannien bei der Erweiterung von 1995 thematisiert wurde, erhöht die Bedingungen einer qualifizierten Mehrheitsbildung um ein weiteres Kriterium. So hatte die Einführung der Sperrminorität beispielsweise zur Folge, daß Luxemburg bei dieser Form des qualifizierten Mehrheitsentscheids keine Dummy-Position im ursprünglichen Sechser-Ministerrat innehatte.

Im Vergleich zur einfachen Mehrheit ist beim qualifizierten Mehrheitsentscheid unsere Einteilung nach Gewinnern oder Verlierern einer Erweiterung keine rhetorische Feststellung. Spätestens seit Bestehen des Zwölfer-Ministerrats kann ein Trend zum qualifizierten Mehrheitsentscheid beobachtet werden, der sich schon vor der Verabschiedung der EEA ankündigte. Dabei offeriert Artikel 148,2 dem Ministerrat lediglich die Möglichkeit, mehrheitlich abzustimmen. Geht man davon aus, daß die Mitglieder des Ministerrats eine reaktive Position zu einem Vorschlag einnehmen, dann können einige von ihnen bei einer mehrheitlichen Abstimmung ausgeschlossen werden. Über die Herabsetzung seines institutionellen Gewinnerfordernisses verringert sich in solchen Fällen der kollektive Machtanteil eines reaktiven Ministerrats auf weniger als 70% der Gesamtmacht, während die supranationale Kommission ihren Machtanteil gegenüber einer reaktiven Mehrheitsposition der Mitgliedstaaten erhöht. Demnach sind supranationale Tendenzen in der europäischen Zweikammer-Gesetzgebung zu verzeichnen, wenn sich die Mitglieder des Ministerrats zurückhalten. Proklamieren diese hingegen ein vitales Interesse oder nehmen eine proaktive Haltung mit der Änderung eines Kommissionsvorschlags ein, dann ist ein nach Artikel 148,2 eingebrachter Vorschlag einstimmig zu beschließen. Dies hat zur Folge, daß sich die kollektive Machtposition eines konsensuellen Ministerrats in der europäischen Zweikammer-Gesetzgebung erhöht.

Seit 1987 wurde die reguläre europäische Zweikammer-Gesetzgebung durch das Verfahren der Zusammenarbeit ergänzt. In diesem Verfahren kann das EP an der europäischen Gesetzgebung mitwirken, wodurch mit der Parteienkonkurrenz eine neue Dimension in die europäische Gesetzgebung eingebracht wurde.

4 Vom reaktiven Supranationalismus zum intergouvernementalen Parteienwettbewerb

Obwohl das EP mittlerweile direkt gewählt wird, unterscheidet es sich doch in vielerlei Hinsicht von den typischen Parlamenten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die strikte europäische Gewaltenteilung führt zu einer Trennung der Parlaments- von der Regierungsmehrheit, deren direkte Koppelung für parlamentarische Systeme kennzeichnend ist. Der ehemaligen Versammlung wurde zunächst nur die Möglichkeit eingeräumt, die Aktivitäten der Kommission zu debattieren und ein Mißtrauensvotum mit einer Zweidrittelmehrheit zu stellen, durch das die Exekutive in ihrer Gesamtheit zum Rücktritt gezwungen wird. Weiterhin sehen die Verträge lediglich die Anhörung des EPs in einigen Bereichen der Gesetzgebung vor. So wird die parlamentarische Machtposition im allgemeinen als gering eingeschätzt, obwohl in jüngster Zeit sehr wichtige Veränderungen zugunsten der parlamentarischen Machtstellung nicht nur im Rahmen der Haushaltsverträge vorgenommen wurden: Direkte Wahlen zum EP finden seit 1979 statt; der Europäische Gerichtshof machte 1980 die Konsultation des EPs beim Standardverfahren zur Pflicht; das 1987 eingeführte Zusammenarbeitsverfahren wie auch das 1993 etablierte Mitentscheidungsverfahren erhöhten die parlamentarischen Mitwirkungsbefugnisse (Jacobs und Corbett 1990, 6-7).

Dennoch kommen dem EP nur in wenigen ausgewählten Fragen der Gesetzgebung eigene Kompetenzen zu. Dabei ist die Teilnahme des EPs an der europäischen Gesetzgebung nicht nur auf ausgewählte Politikbereiche limitiert, sondern wird auch von der Fähigkeit des EPs abhängig gemacht, eine absolute Mehrheit zu bilden. Die Aktivitäten des EPs sind auf eine absolute Mehrheitsbildung definiert, unabhängig davon, ob ein Kommissionsvorschlag ergänzt, angenommen oder abgelehnt wird. Während in den meisten parlamentarischen Systemen das Ausbleiben einer parlamentarischen Mehrheit zur Ablehnung einer Gesetzesinitiative führt, interpretiert die materielle europäische Verfahrenslogik das Verfehlen einer absoluten Parlamentsmehrheit als eine Zustimmung des EPs zu einem Kommissionsvorschlag. Ohne parlamentarische Zustimmung kann ein Vorschlag weiterhin unter den beiden zentralen europäischen Organen, den Mitgliedern des Ministerrats und der Kommission, verhandelt werden. Beide zentralen europäischen Organe erklären lediglich ihre Positionen dem EP, aber sie operieren nicht durch das Parlament (Jacobs und Corbett 1990, 5-6).

4.1 Die selektive parlamentarische Zusammenarbeit in der europäischen Gesetzgebung

Seit der Einführung des Zusammenarbeitsverfahren im Jahr 1987 hat das EP zum ersten Mal die Möglichkeit, in ausgewählten Politikbereichen einen formalen Einfluß auf einen Gesetzesvorschlag auszuüben. Daher erweitert das Zusammenarbeitsverfahren das europäische Zweikammer-Koalitionsproblem um die parlamentarische Arena. Es stellt sich die Frage, inwieweit das inter-institutionelle Zweikammer-Koalitionsproblem der supranationalen Kommission und des intergouvernementalen Ministerrats, der seinerseits das Spannungsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten zu lösen hat, durch den zweistufigen Parteienwettbewerb im EP beeinflußt wird.

Vom Verfahren her entspicht die erste Lesung des Zusammenarbeitsverfahrens der Standardprozedur: Kommissionsvorschlag, Stellungnahme des EPs und anschließende (zeitlich unbegrenzte) Prüfung durch den Ministerrat, wobei diese Beratung nicht zu einem Ratsbeschluß, sondern zu einer gemeinsamen Position des Ministerrats führen, die entweder mit qualifizierter Mehrheit oder mit Einstimmigkeit angenommen wird. Nachdem diese gemeinsame Position angenommen ist, hat das EP in der zweiten Lesung die Möglichkeit, binnen drei Monaten seine Meinung zu dem Vorschlag zu äußern. Seitens des EPs kann die Annahme der gemeinsamen Position entweder durch ein absolutes Mehrheitsvotum oder durch das Ausbleiben einer Reaktion erfolgen, so daß der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit die Vorlage anschließend verabschieden kann. Eine solche Passivität des EPs bezeichnen wir als eine „negative" Koalition, bei der sich keine parlamentarische Mehrheit zur Teilnahme am materiellen Verfahren findet, während wir die parlamentarische Annahme eines Vorschlags eine „positive" Koalition nennen. Bei beiden Möglichkeiten, entweder einer negativen oder einer positiven Koalition, unterscheiden sich die Anzahl der Gewinnmengen nicht, wenn das EP dezisive Eigenschaft besitzt. In nicht-dezisiven Gremien - und das EP war bislang mit seiner geraden Mitgliederzahl nicht-dezisiv formuliert - ist die Anzahl der negativen Gewinnmengen infolge von Patt-Konstellationen größer als die der positiven. Dieser Effekt, der sich auf das institutionelle Gewinnerfordernis eines Gremiums und damit auf die inter-institutionelle Machtverteilung auswirkt, erweitert in einer Gesamtlösung die Gesamtmenge der Gewinnmengen um die Patt-Konstellationen, wodurch das institutionelle Gewinnerfordernis des EPs herabgesetzt wird. Beispielsweise sind in einem EP mit 626 Mitgliedern mindestens 314 Abgeordnete für die

Zustimmung zu einer Vorlage nötig, während die Passivität von 313 Abgeordneten denselben Effekt auf den Werdegang einer Initiative hat.

Das EP kann aber auch die gemeinsame Position des Ministerrats verwerfen, oder es kann mit einer absoluten Parlamentsmehrheit die Kommissionsvorlage ergänzen. Eine Ablehnung des Kommissionsvorschlags führt jedoch zu einem Machtzuwachs des Ministerrats, da die Mitgliedstaaten den Kommissionsvorschlag dann mit Einstimmigkeit annehmen müssen. Diese Koppelung des parlamentarischen Votums an einen reaktiven Ministerrat zeigt die Doppeldeutigkeit, mit der das EP im Zusammenarbeitsverfahren in die europäische Gesetzgebung eingebunden ist. Hat es keine Meinung zum gemeinsamen Vorschlag oder stimmt es diesem zu, dann wird das intergouvernementale Koalitionsproblem der Mitgliedstaaten durch die Möglichkeit eines qualifizierten Mehrheitsentscheids verringert, so daß die Machtposition der supranationalen Kommission gestärkt wird. Demgegenüber ist der parlamentarische Input auf eine eventuelle Blockade begrenzt, wenn das Parlament mit der Ablehnung der gemeinsamen Position einen einstimmigen Ministerrat verlangt. In beiden Fällen reduziert sich die Rolle des EPs auf die Beeinträchtigung der Mehrheitsregel, die im Ministerrat anzuwenden ist. Zur Mitarbeit an der europäischen Gesetzgebung bleibt dem EP nur die Möglichkeit, Änderungsvorschläge zum gemeinsamen Standpunkt einzubringen, die von der Kommission geprüft werden. Tsebelis (1994, 131) hat diese Stellung des EPs mit der eines eingeschränkten agenda setters verglichen, da das EP seinerseits nur die Zusammenarbeit verweigern oder parlamentarische Ergänzungen zur strategischen Beeinflussung der beiden zentralen europäischen Organe formulieren kann. Die strategische Position kann aber auch zur Blockade eines Kommissionsvorschlags genutzt werden, so daß dem EP eher die Rolle eines konditionalen Vetospielers zukommt.

Aufgrund der unterschiedlichen parlamentarischen Varianten haben wir zur Berechnung der Machtverteilung im Zusammenarbeitsverfahren zwei Mengen von Gewinnmengen zu unterscheiden. Die erste Menge von Gewinnmengen setzt sich aus den Akteuren der beiden zentralen europäischen Organe, der einheitlich handelnden Kommission und den einstimmigen Mitgliedern des Ministerrats, zusammen. Entscheiden alle Mitglieder der beiden zentralen europäischen Organe einstimmig, dann kommt dem EP keine pivotale Position zu. Die zweite Menge von Gewinnmengen besteht aus der Kommission, der qualifizierten Mehrheit des Ministerrats und der Mehrheit der Mitglieder des EPs. Die Kommission ist Pivot, wenn die Mitglieder des Ministerrats einstimmig entscheiden oder momentan mehr als 62

und weniger als 87 Stimmen der Mitgliedstaaten sowie mindestens die (negative) Mehrheit des EPs für einen Vorschlag votieren. Ein Mitgliedstaat ist demnach Pivot, wenn entweder die Kommission und alle anderen Mitgliedstaaten einen Vorschlag annehmen oder wenn der Vorschlag von der Kommission, der (negativen) Parlamentsmehrheit, befürwortet wird und er mit seinem gewichteten Stimmenanteil eine Verlustkoalition des qualifiziert entscheidenden Ministerrats in eine Gewinnkoalition überführen kann. Eine nationale Parlamentsdelegation, die nach wie vor die Einheit des internen zweistufigen Koalitionsproblems im EP darstellt, ist nur dann pivotal, wenn sie eine parlamentarische Verlust- in eine Gewinnkoalition gemäß dem zweistufigen parlamentarischen Koalitionsproblem überführt und die Kommission sowie mehr als 62 und weniger als 87 Stimmen der Mitgliedstaaten einen Vorschlag unterstützen. In Tabelle 3 werden die kollektiven Machtanteile der drei Kammern aufgeführt, die an dem 1987 eingeführten Zusammenarbeitsverfahren beteiligt sind (Tabelle 3, erste Spalte). Seit der Einführung dominieren die Kommission und die Mitgliedstaaten das Zusammenarbeitsverfahren. Die europäischen Parlamentsakteure verfügen über einen kollektiven Machtanteil von ungefähr 14%, wobei die Sozialistische Fraktion (SOC) und die Europäische Volkspartei (EVP) mit mehr als der Hälfte des parlamentarischen Machtanteils ausgestattet sind. Den anderen Fraktionen bzw. deren Parteidelegationen, deren Werte wir hier aus Platzgründen nicht explizit aufführen, kommt im Zusammenarbeitsverfahren kaum Bedeutung zu, wie auch die Unabhängigen aus ihrer fehlenden parteipolitischen Europäisierung kein Kapital schlagen können. Im Vergleich zur bikameralen Gesetzgebung verliert die Kommission ungefähr 10% ihres Zweikammer-Machtanteils, während die Mitglieder des Ministerrats sogar einen höheren relativen Machtverlust verzeichnen. Dennoch dominieren die Mitgliedstaaten mit einem kollektiven Machtanteil von mehr als 57% das Zusammenarbeitsverfahren.

Im Zusammenarbeitsverfahren kommt dem EP erstmals ein formaler Machtanteil in der europäischen Gesetzgebung zu, obwohl dessen Anwendung vornehmlich auf die Regelung des Binnenmarkts beschränkt sind (Raworth 1993, 139-41). Demgegenüber wird das mit dem Maastrichter Vertrag von 1993 eingeführte Mitentscheidungsverfahren oftmals zum Anlaß genommen, auf die verstärkte Integration des EPs hinzuweisen. Wenn diese Annahme einer Parlamentarisierung der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung zutrifft, dann müßte in diesem Verfahren den Parlamentsakteuren ein höherer formaler Machtwert zukommen als im Zusammenarbeitsverfahren.

4.2 Das Mitentscheidungsverfahren: Die Parlamentarisierung auf Kosten der Kommission

Das legislative Vermittlungsmonopol der Kommission wurde erstmals mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 189b EG-Vertrag) durchbrochen, da eine direkte Verbindung zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat eingerichtet wird (Boest 1992, 182). Grundsätzlich ist das EP im Mitentscheidungsverfahren zum ersten Mal in der Lage, mit seiner Ablehnung eine Gesetzesvorlage zum Scheitern zu bringen. Darüber hinaus stellen die parlamentarischen Abgesandten die Hälfte der Mitglieder des Vermittlungsausschusses, dessen zweite Hälfte sich aus der gleichen Anzahl von Mitgliedern des Ministerrats zusammensetzt. Diese Konstruktion des Vermittlungsausschusses ist ein Symbol für den Bedeutungsverlust der Kommission im Mitentscheidungsverfahren. Wenn eine Einigung im Vermittlungsausschuß zustande kommt, dann kann der Vorschlag mit absoluter Parlamentsmehrheit und mit qualifizierter Ministerratsmehrheit angenommen werden. In dieser Phase ist weder eine Modifikation noch ein Rückzug der Vorlage seitens der Kommission möglich (Streunenberg 1994, 655), so daß das supranationale Veto der Kommission durch eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat und eine absolute Mehrheit im EP erstmals ausgeschaltet werden kann, obwohl der Kommission weiterhin das alleinige Initiativrecht zukommt.

Ansonsten entsprechen die erste Lesung und Schritte des Mitentscheidungsverfahrens denen des Zusammenarbeitsverfahrens: Kommissionsvorschlag, Stellungnahme des Parlaments und die anschließende zeitlich unbegrenzte Prüfung seitens des Ministerrats, die zu einem gemeinsamen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit oder Einstimmigkeit führt. Der zweite Schritt ist dann die Annahme des Vorschlags mit qualifizierter Mehrheit der Mitgliedstaaten, wenn das EP mit absoluter Mehrheit zustimmt und keine Änderungen vorschlägt (1. Variante, Artikel 189b,a). Der Kommissionsvorschlag kann ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden, wenn sich das EP nicht binnen drei Monaten äußert, also eine negative Koalition bildet (2. Variante, Artikel 189b,b). Im Falle von parlamentarischen Änderungswünschen tauschen Parlament und Kommission ihre Positionen, die sie im Verfahren der Zusammenarbeit nun einnehmen würden. Stimmt die Kommission den parlamentarischen Änderungswünschen zu, dann reicht die qualifizierte Mehrheit im Ministerrat zur Verabschiedung der korrigierten Vorlage aus (3. Variante, Artikel 189b,d3,1). Lehnt die Kommission die

Änderungswünsche ab, dann kann ein einstimmiger Ministerrat die Kommissionsablehnung überstimmen (4. Variante, Artikel 189b,d3,2). Aufgrund dieser Koppelung von absoluter Parlamentsmehrheit mit einem reaktiven Ministerrat nimmt die Kommission im Mitentscheidungsverfahren die Position des konditionalen Vetospielers bzw. agenda setters ein, welche das EP im Zusammenarbeitsverfahren innehat. Des weiteren steht dem EP die Möglichkeit offen, den Vorschlag abzulehnen, um damit das Vermittlungsverfahren einzuleiten. Der Vermittlungsausschuß kann einen Kompromiß vorschlagen, der mit einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten und einer absoluten Parlamentsmehrheit annehmbar ist (5. Variante, Artikel 189b,c). Kommt jedoch kein Kompromiß im Ausschuß zustande, dann kann der Ministerrat bei Passivität der Parlamentsakteure den ursprünglichen Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit verabschieden (6. Variante, Artikel 189b,d6).

Für die Berechnung der Machtverteilung im Mitentscheidungsverfahren müssen wir zwei Mengen von Gewinnmengen berücksichtigen, auf die sich die sechs Verfahrensvarianten reduzieren. Eine Entscheidung kommt erstens zustande, wenn gemäß der ersten drei Varianten die Kommission, die (negative) Mehrheit der Parlamentarier und die qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen. Zweitens verliert die Kommission ab der vierten Variante ihr Vetorecht, so daß die qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten und die (negative) Parlamentsmehrheit die zweite Menge der Gewinnmengen definieren (Tabelle 3, zweite Spalte). Die Folge des Vetoverlusts ist eine Schwächung der Kommission im Mitentscheidungsverfahren, von der jedoch weniger das EP als der Ministerrat profitiert. Der kollektive Machtanteil der Mitgliedstaaten beträgt seither mehr als 63%, während der Kommission etwas mehr als 20% zur Verfügung stehen. Gegenüber dem Zusammenarbeitsverfahren hat sich der parlamentarische Machtanteil geringfügig verändert, so daß auch die Fraktions- und Delegationsanteile sehr ähnlich ausfallen. Darüber hinaus beschränken sich laut Maastrichter Vertrag die parlamentarischen Beteiligungsrechte auf die bisherige Wirtschaftsgemeinschaft, wobei auch das Mitentscheidungsverfahren nur für bestimmte Artikel des Vertrags Anwendung findet. So ist die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens lediglich für einige Artikel aus der Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Umweltpolitik sowie aus dem Bereich der Freizügigkeit und des Binnenmarktes, dessen Einrichtung 1993 vollendet wurde, vorgesehen.

5 Vom selektiven Trikameralismus zum Politikfeld-Bikameralismus?

Die Rolle des EPs im europäischen Entscheidungsprozeß wird oftmals mit den Kompetenzen, welche die Mitglieder des Ministerrats im europäischen Gesetzgebungsprozeß ausüben, kontrastiert (Moravcsik 1991). Dabei geht der Ruf nach einem Ausbau der parlamentarischen Rechte mit der Sorge um die demokratische Stabilität europäischer Gesetzgebung einher, solange die Regelung von sensitiven Politikbereichen auf die europäische Ebene übertragen wird (Ludlow 1991, 123). So könnte ein wachsender Einfluß des EPs die intergouvernementale Konföderation zu einer föderalen Union umwandeln, in der Ministerrat und EP eine maßgebliche Legislativfunktion ausüben, wohingegen sich die Aufgaben der Kommission auf exekutive Befugnisse beschänken (Mueller 1994).

Für eine abschließende Bewertung und einen Ausblick über die konstitutionelle Entwicklung der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung sind aber zwei Integrationsschritte ausschlaggebend, die nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können. Erstens eine institutionelle Integration, die durch konstitutionelle Verfahrensreformen eine theoretische Veränderung der inter-institutionellen Kompetenzverteilung herbeiführt. Zweitens eine materielle Integration, aus der sich über die Veränderung des Anwendungsbereichs der unterschiedlichen Verfahren eine faktische Kompetenzverlagerung ergibt. Für die materielle Integration gilt, daß mit den Maastrichter Änderungen keine weitreichende Integration des EPs vorgenommen wurde (Raworth 1993, 139-41). Bei einer Vertragsrevision hätten ansonsten Artikel, die zuvor eine geringere parlamentarische Beteiligung vorsahen, in ein Verfahren mit höheren Mitwirkungsbefugnissen des EPs übernommen werden müssen, beispielsweise vom Standard- ins Zusammenarbeitsverfahren.

Bezüglich der institutionellen Integration konnten wir für die europäische Zweikammer-Gesetzgebung eine Entwicklung in Richtung reaktiven Supranationalismus aufzeigen, wenn die Kommissionsvorschläge den Ministerrat in einer reaktiven Rolle belassen. Ansonsten dominieren die Mitgliedstaaten die europäische Gesetzgebung, wobei sich ihr kollektiver Machtanteil an proaktiver Gestaltungsmacht als auch an Blockademacht im Zuge der Erweiterungen vergrößert hat. Obwohl die Kommission ihre Position gegenüber einem reaktiven Ministerrat verbessern kann, vollzieht sich die Parlamen-

tarisierung der europäischen Mehrkammer-Gesetzgebung auf ihre Kosten. Ihr Machtanteil sinkt sowohl durch die Einführung des Zusammenarbeits- als auch des Mitentscheidungsverfahrens. Dieses Ergebnis, eine Entwicklung in Richtung eines parteipolitischen Intergouvernementalismus, erscheint zunächst überraschend, zeichnete sich aber schon Ende der siebziger Jahre ab. Betrachtet man die Änderungen des Haushaltsverfahrens als Vorläufer für die konstitutionellen Reformen der sektoralen Mehrkammer-Gesetzgebung, dann wird das inter-institutionelle Kompetenzverhältnis auf Kosten der Kommission verändert. Im Haushaltsverfahren stehen sich nur noch das EP und die Mitglieder des Ministerrats gegenüber, wobei die Mitgliedstaaten im Rahmen der nicht-obligatorischen Ausgaben über ungefähr zwei Drittel der Macht verfügen, während das Europäische Parlament das Haushaltsverfahren bei obligatorischen Ausgaben mit einem kollektiven Machtanteil von mehr als 50% mitbestimmt.

Beide konstitutionellen Integrationsaspekte, sowohl die materielle als auch die institutionelle Integration, machen einige Grundzüge europäischer Vertragsreformen deutlich. Geht man davon aus, daß diese Charakteristika zur Voraussage eines Institutionengefüges geeignet sind, dann wird sich die zukünftige Europäische Union durch einen mächtigen Ministerrat in allen Politikfeldern auszeichnen, dessen Dominanz durch die Notwendigkeit seiner reaktiven Zustimmung garantiert wird. Zudem wird die Kommission „oder" das EP mit der intergouvernementalen Vorherrschaft gekoppelt sein, wobei ihre Teilnahme vom Anwendungsbereich abhängen wird. In diesem Politikfeld-Bikameralismus werden vermutlich Politikbereiche, die eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit auf sich ziehen, vom EP und den Mitgliedstaaten kontrolliert. Andere Politikbereiche, denen ein hoher technokratischer Aufwand nachgesagt wird, werden weiterhin zwischen Kommission und Ministerrat verhandelt.

Literatur

Banzhaf, John. 1965. „Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis." *Rutgers Law Review* 19:317-43.

Boest, Reinhard. 1992. „Ein langer Weg zur Demokratie in Europa - Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments bei der Rechtsetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union." *Europarecht* 2:182-96.

Bomsdorf, Eckart. 1980. „Die Kräfteverteilung im Europäischen Parlament nach Fraktionen und Ländern." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 12:396-403.

Brams, Steven. 1975. *Game Theory and Politics.* New York: Free Press.

Brams, Steven und Paul Affuso. 1976. „Power and Size: A New Paradox." *Theory and Decision* 7:29-56.

Cameron, David. 1992. „The 1992 Initiative: Causes and Consequences." In *Europolitics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community,* hrsgg. von Alberta Sbragia. Washington: The Brookings Institution.

Dubey, Pradeep und Lloyd Shapley. 1979. „Mathematical Properties of the Banzhaf Power Index." *Mathematics of Operations Research* 4:99-131.

Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957.* London: Stevens.

Holler, Manfred und Johann Kellermann. 1978. „Die a-priori-Abstimmungsstärke im europäischen Parlament." *Kyklos* 31:107-111.

Jacobs, Francis und Richard Corbett. 1990. *The European Parliament.* UK Limited: Longman Group.

Kapteyn, Paul und Pieter Verloren van Themaat. 1990. *Introduction to the Law of the European Communitie.* 2. Auflage. Deventer: Kluwer.

König, Thomas und Thomas Bräuninger. 1996. „Power and Political Co-ordination in American and German Multi-Chamber Legislation." *Journal of Theoretical Politics,* i.E.

Lodge, Juliet. 1989. „The European Parliament - from 'assembly' to co-legislature: changing the institutional dynamics." In *The European Community and the Challenge of the Future,* hrsgg. von Juliet Lodge. London: Pinter Publishers.

Ludlow, Peter. 1991. „The European Commission." In *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change,* hrsgg. von Robert Keohane und Stanley Hoffmann. Boulder: Westview.

Moravcsik, Andrew. 1991. „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community." *International Organization* 45:660-96.

Mueller, Dennis. 1994. „The United States of Europe: Constitutional Issues and Options." University of Maryland: College Park, mimeo.

Nurmi, Hannu. 1987. *Comparing Voting Systems.* Dordrecht: Reidel Publishing.

Raworth, Philip. 1993. *The Legislative Process in the European Community.* Deventer: Kluwer.

Rogowski, Ronald. 1975. *Rational Legitimacy: A Theory of Political Support.* Princeton: Princeton University Press.

Shapley, Lloyd. 1953. „A Value for n-Person Games." In *Contributions to the Theory of Games,* hrsgg. von Kuhn and Tucker. Princeton: Princeton University Press.

Shapley, Lloyd and Martin Shubik. 1954. „A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Committee System." *American Political Science Review* 48:787-92.

Shelley, Fred. 1986. „Voting Power in Municipal Annexation Elections." *Quality and Quantity* 120:257-60.

Straffin, Philip. 1977. „Homogeneity, Independence, and Power Indices." *Public Choice* 30:107-18.

Streunenberg, Bernd. 1994. „Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Comunity." *Journal of Institutional Economics* 4:642-69.

Tsebelis, George. 1994. „The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter." *American Political Science Review* 88:128-42.

Wallace, Helen. 1977. „Negotiation, Conflict, and Compromise: The Elusive Pursuit of Common Policies." In *Policy making in the European Community,* hrsgg. von Helen Wallace, William Wallace und Carole Webb. London: John Wiley & Sons.

Weber, Max. 1972. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie.* 5. Aufl. Tübingen: Mohr.

Weiler, Joseph. 1981. *Essays in Contemporary Fields of Economics.* West Lafayette: Purdue University Press.

Wessels, Wolfgang. 1991. „The EC Council: The Community's Decisionmaking Center." In *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change,* hrsgg. von Robert Keohane und Stanley Hoffmann. Boulder: Westview.

Tabelle 1: Machtverteilung bei Einstimmigkeit (1.Spalte) und einfacher Mehrheit (2.Spalte)

	1958 - 1972		1973 - 1980		1981 - 1985		1986 - 1994		1995	
	Einstimm.	einf. M.	Einstimm.	einf. M.	Einstimm.	einf. M.	Einstimm.	einf. M.	Einstimm.	einf. M.
Kommission	.1429	.4286	0.100	.5000	.0909	.4545	.0769	.4615	.0625	.5000
Rat										
Frankreich	.1429	.0952	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Deutschland	.1429	.0952	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Italien	.1429	.0952	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Großbrit.	-	-	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Spanien	-	-	-	-	-	-	.0769	.0449	.0625	.0333
Belgien	.1429	.0952	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Griechenland	-	-	-	-	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Niederland	.1429	.0952	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Portugal	-	-	-	-	-	-	.0769	.0449	.0625	.0333
Österreich	-	-	-	-	-	-	-	-	.0625	.0333
Schweden	-	-	-	-	-	-	-	-	.0625	.0333
Dänemark	-	-	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Irland	-	-	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Finnland	-	-	-	-	-	-	-	-	.0625	.0333
Luxemburg	.1429	.0952	.1000	.0556	.0909	.0545	.0769	.0449	.0625	.0333
Summe Rat	.8571	.5714	.9000	.5000	.9090	.5455	.9231	.5385	.9375	.5000
Summe	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Tabelle 2: Machtverteilung bei qualifizierter Mehrheit (1.Spalte), mit Sperrminorität (2.Spalte)

	1958 - 1972		1973 - 1980		1981 - 1985		1986 - 1994		1995	
	qual. M.	Sperrmin.	qual. M.	Sperrmin.	qual. M.	Sperrmin.	qual. M.	Sperrmin.	qual. M	Sperrmin.
Kommission	.3500	-	.3460	-	.3214	-	.3103	-	.3103	-
Rat										
Frankreich	.1500	.2167	.1278	.1706	.1202	.1714	.0931	.1301	.0810	.1114
Deutschland	.1500	.2167	.1278	.1706	.1202	.1714	.0931	.1301	.0810	.1114
Italien	.1500	.2167	.1278	.1706	.1202	.1714	.0931	.1301	.0810	.1114
Großbrit.	-	-	.1278	.1706	.1202	.1714	.0931	.1301	.0810	.1114
Spanien	-	-	-	-	-	-	.0770	.1088	.0662	.0920
Belgien	.1000	.1667	.0429	.0873	.0468	.0722	.0436	.0657	.0377	.0563
Griechenland	-	-	-	-	.0468	.0722	.0436	.0657	.0377	.0563
Niederland	.1000	.1667	.0429	.0873	.0468	.0722	.0436	.0657	.0377	.0563
Portugal	-	-	-	-	-	-	.0436	.0657	.0377	.0563
Österreich	-	-	-	-	-	-	-	-	.0310	.0476
Schweden	-	-	-	-	-	-	-	-	.0310	.0476
Dänemark	-	-	.0190	.0635	.0190	.0325	.0290	.0462	.0242	.0389
Irland	-	-	.0190	.0635	.0190	.0325	.0290	.0462	.0242	.0389
Finnland	-	-	-	-	-	-	-	-	.0242	.0389
Luxenburg	.0000	.0167	.0190	.0159	.0190	.0325	.0075	.0159	.0141	.0251
Summe Rat	.6500	1.0000	.6540	1.0000	.6786	1.0000	.6897	1.0000	.6897	1.0000
Summe	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Tabelle 3: Machtverteilung bei Zusammenarbeit und Mitentscheidung

	Zusammenarbeit				Mitentscheidung		
	EEA 1/87	Wahl 6/89	Wahl 6/94	Beitritt 1/95	EU 1/93	Wahl 6/94	Beitritt 1/95
Kommission	.2818	.2819	.2835	.2851	.2050	.2066	.2226
Rat							
Frankreich	.0778	.0778	.0784	.0678	.0827	.0835	.0713
Deutschland	.0778	.0778	.0784	.0678	.0827	.0835	.0713
Italien	.0778	.0778	.0784	.0678	.0827	.0835	.0713
Großbritannien	.0778	.0778	.0784	.0678	.0827	.0835	.0713
Spanien	.0643	.0643	.0648	.0555	.0693	.0699	.0590
Belgien	.0366	.0366	.0368	.0314	.0416	.0420	.0349
Griechenland	.0366	.0366	.0368	.0314	.0416	.0420	.0349
Niederland	.0366	.0366	.0368	.0314	.0416	.0420	.0349
Portugal	.0366	.0366	.0368	.0314	.0416	.0420	.0349
Österreich	-	-	-	.0260	-	-	.0295
Schweden	-	-	-	.0260	-	-	.0295
Dänemark	.0246	.0246	.0247	.0205	.0295	.0298	.0240
Irland	.0246	.0246	.0247	.0205	.0295	.0298	.0240
Finnland	-	-	-	.0205	-	-	.0240
Luxenburg	.0068	.0068	.0068	.0121	.0118	.0119	.0156
Summe Rat	.5778	.5775	.5819	.5776	.6373	.6435	.6304

Tabelle 3: Machtverteilung bei Zusammenarbeit und Mitentscheidung (Forts.)

	Zusammenarbeit				Mitentscheidung		
	EEA 1/87	Wahl 6/89	Wahl 6/94	Beitritt 1/95	EU 1/93	Wahl 6/94	Beitritt 1/95
Parlament							
SOC	.0551	.0580	.0513	.0534	.0653	.0579	.0577
EVP	.0317	.0282	.0313	.0321	.0333	.0366	.0357
ED	.0171	.0088	-	-	.0096	-	-
CG	.0106	.0031	-	-	.0034	-	-
GUE	-	.0066	.0068	.0061	.0071	.0072	.0063
LIB	.0093	.0141	.0119	.0138	.0154	.0128	.0144
RDE	.0073	.0049	.0064	.0055	.0053	.0068	.0057
ARC	.0036	.0031	-	-	.0034	-	-
REA	.0027	.0041	.0047	.0041	.0044	.0050	.0042
V	-	.0071	.0054	.0055	.0076	.0058	.0057
FE	-	-	.0065	.0058	-	.0070	.0060
EN	-	-	.0047	.0041	-	.0050	.0042
NI	.0030	.0027	.0056	.0069	.0028	.0058	.0069
Summe Parlament	.1404	.1406	.1346	.1373	.1577	.1499	.1470
Summe	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000

Leonhard Gleske

Das zukünftige Europäische System der Zentralbanken im Vergleich zu den nationalen Systemen der USA und Deutschlands

1 Einleitung

In der künftigen Europäischen Währungsunion kann es keine auf nationaler Ebene entschiedene Geld- und Währungspolitik mehr geben. An die Stelle nationaler Geldpolitiken und nationaler Entscheidungen über Wechselkursregime und Wechselkurspolitik muß eine einheitliche, für den gesamten Währungsraum geltende Geld- und Währungspolitik treten. Hierfür sind klare institutionelle Regelungen auf Unionsebene notwendig, ebenso aber auch eine entsprechende Anpassung der Regeln und Strukturen in den Mitgliedstaaten. Im Vertrag über die Europäische Union und im Statut der künftigen Europäischen Zentralbank, das integraler Bestandteil des völkerrechtlichen Vertrages von Maastricht ist und das daher auch nur nach den Regeln für völkerrechtliche Verträge, d. h. also nur einstimmig, geändert werden kann, sind für die Geld- und Währungspolitik in der künftigen Währungsunion und ihre institutionellen Grundlagen solche Regelungen in einer durchaus befriedigenden Weise getroffen worden.

Der Vertrag über die Europäische Union sieht in seinem Artikel 4a als wesentliches Element der Wirtschafts- und Währungsunion vor: „Nach den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren werden ein Europäisches System der Zentralbanken (im folgenden als „ESZB" bezeichnet) und eine Europäische Zentralbank (im folgenden als „EZB" bezeichnet), geschaffen, die nach Maßgabe der Befugnisse handeln, die ihnen in diesem Vertrag und der beigefügten Satzung des ESZB und der EZB (im folgenden als „Satzung des ESZB" bezeichnet) zugewiesen werden."

In allen Debatten, die den Beschlüssen von Maastricht vorausgingen, hat es keine Stimme gegeben, die wegen der notwendigen Einheitlichkeit von Geld- und Währungspolitik eine zentralistisch organisierte Zentralbank gefordert hätte, obwohl eine solche in den meisten Mitgliedstaaten der Euro-

päischen Union besteht. Für ein Gebilde wie diese Union souveräner Staaten - gerade auch in ihrer möglichen und im Hinblick auf das längerfristige Funktionieren der Währungsunion notwendigen Weiterentwicklung zur politischen Union - ist wohl nur ein föderativ organisiertes Zentralbanksystem, jedoch mit einer einheitlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung, akzeptabel.

Ein solches System gibt auch Raum für das in Maastricht besonders betonte Subsidiaritätsprinzip, wonach Zuständigkeiten und Funktionen nur in dem sachlich unumgänglichen Umfang auf Unionsebene, im übrigen aber auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wahrgenommen werden sollten. Die Grundlinien der Geldpolitik müßten aber auf Unionsebene entschieden werden, auch wenn und soweit ihre Umsetzung in der Notenbankverantwortung auf nationaler Ebene bliebe.

Für föderativ organisierte Zentralbanksysteme gibt es historische und aktuelle Vorbilder in Bundesstaaten. Zu ihnen zählen in den USA das *Federal Reserve System* und in der Bundesrepublik Deutschland das 1947/48 unter amerikanischem Einfluß entstandene und bis 1957 bestehende Zentralbanksystem mit den Landeszentralbanken und dem von ihnen getragenen Spitzeninstitut, der Bank Deutscher Länder, sowie seit 1958 die Deutsche Bundesbank, die aus der Fusion der Bank Deutscher Länder und der Landeszentralbanken hervorgegangen ist.

Wesentliches Merkmal föderativ organisierter Zentralbanksysteme ist, daß bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung für die notwendigerweise einheitliche Geldpolitik föderative Kräfte mit mehr oder weniger starkem Gewicht beteiligt sind. In den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß gehen deshalb auch regionale Erfahrungen und regional bestimmte Überlegungen mit ein, aber die Grundlinie geldpolitischer Entscheidungen selbst kann nicht nach regionalpolitischen Belangen differenziert werden.

Nach Aufbau, Zuständigkeiten und Verteilung von zentralen und föderalen Elementen im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß sowie in der Implementierung der geldpolitischen Entscheidungen ist das Europäische System der Zentralbanken, wie es im Vertrag über die Europäische Union und besonders in seinem Protokoll über die Satzung dieses Systems vorgezeichnet ist, ein Gebilde eigener Art. Es entspricht der Struktur einer Union souveräner Staaten. Diese Union ist noch recht weit von bundesstaatlichen Strukturen entfernt, wie sie die USA und die Bundesrepublik Deutschland haben.

Die Fortschritte in Richtung auf eine politische Union sind in Maastricht, trotz mancher Ansätze, begrenzt geblieben. Insbesondere ist die für das Funktionieren einer Währungsunion notwendige Kompatibiliät zwischen Geld- und Währungspolitik und den übrigen Teilen der Wirtschaftspolitik, insbesondere mit der Finanzpolitik der Union und ihrer Mitgliedstaaten, mangels genügend starker politischer Strukturen noch nicht ausreichend gesichert. Auf der anderen Seite hat die notwendige Einheitlichkeit von Geld- und Währungspolitik in einer Währungsunion und die Überzeugung, daß ein Europäisches Zentralbanksystem aufgrund seines multinationalen Charakters schwerlich den Weisungen von zwölf verschiedenen Regierungen und von Unionsorganen unterworfen sein könne, also unabhängig sein müsse, zu Lösungen geführt, die sich an den aktuellen wie historischen Vorbildern föderativ organisierter Zentralbanksysteme orientieren.

2 Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB)

Im folgenden werden Organisationsstruktur, Willensbildungsprozeß, Aufgaben und Status des Europäischen Zentralbanksystems beschrieben und diese Beschreibung mit einem Vergleich mit den uns bereits bekannten und vertrauten föderativ organisierten Zentralbanksystemen verbunden.

Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), so wie es im Vertragswerk definiert und beschrieben ist und spätestens mit Beginn des Jahres 1999 geschaffen sein soll, besteht aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken. Diese sind, wie es in Art. 14 Abs. 3 der Satzung heißt, integraler Bestandteil des ESZB. Sie handeln gemäß den Richtlinien und Weisungen der EZB, die diese im Rahmen der ihr durch Vertrag und Satzung übertragenen geld- und währungspolitischen Aufgaben erläßt. Die EZB besitzt eigene Rechtspersönlichkeit und in jedem Mitgliedstaat die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit. Ihr Kapital beträgt bei Aufnahme ihrer Tätigkeit 5 Mrd. ECU. Es wird von den nationalen Zentralbanken als alleinigen Zeichnern und Inhabern nach einem Schlüssel aufgebracht, der je zur Hälfte dem Bevölkerungsanteil und dem Anteil am Bruttoinlandsprodukt der Union entspricht. Das ESZB wird von den Beschlußorganen der EZB, nämlich dem EZB-Rat und dem Direktorium, geleitet.

Der EZB-Rat, das oberste Beschlußorgan des Systems, besteht aus den Mitgliedern des Direktoriums der EZB und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Das Direktorium setzt sich zusammen aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern. Der Präsident des Direktoriums, und im Fall seiner Verhinderung der Vizepräsident, führt auch den Vorsitz im EZB-Rat.

Bei allen geld- und währungspolitischen Entscheidungen hat jedes Mitglied des EZB-Rats eine Stimme. Der EZB-Rat entscheidet mit einfacher Mehrheit; bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag. In allen Fragen, die die Kapitalausstattung und die Gewinnverwendung betreffen, werden die Stimmen im EZB-Rat nach den Anteilen der nationalen Zentralbanken am gezeichneten Kapital der EZB gewogen. Die Stimme der Direktoriumsmitglieder zählen dann nicht.

Dieses so beschriebene Europäische System der Zentralbanken hat in seinem äußeren Aufbau wohl am meisten Ähnlichkeit mit dem unter amerikanischem Einfluß 1947/48 entstandenen Zentralbanksystem der Bundesrepublik Deutschland. Die Landeszentralbanken waren juristisch selbständige, von den Ländern gegründete Einrichtungen. Sie schufen gemeinsam ihr Spitzeninstitut, die Bank Deutscher Länder, an deren Kapital sie beteiligt waren und in deren Beschlußorgan, dem Zentralbankrat der Bank Deutscher Länder, ihre Präsidenten Sitz und Stimme hatten. Den Landeszentralbanken oblag die Ausführung der geldpolitischen Entscheidungen des Zentralbankrates, im übrigen waren sie in Organisation und Verwaltung autonom.

Ähnlichkeiten im Aufbau, in den Zuständigkeiten und in der Verteilung von zentralen und föderalen Elementen im geldpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß dürfen aber nicht über gravierende Unterschiede hinwegtäuschen.

So waren die Landeszentralbanken und die Bank Deutscher Länder von Anfang an gewillt, im Wege der Koordinierung und, wenn nötig, auch durch entsprechende Entscheidungen des gewiß sehr föderativ zusammengesetzten Zentralbankrates ein hohes Maß an Einheitlichkeit nicht nur in der Geldpolitik, sondern auch in Organisation und Verwaltung, besonders aber im Personalwesen zu erhalten und zu sichern.

Hierzu hat die gemeinsame Reichsbanktradition der Beamtenschaft in den Landeszentralbanken und in der Bank Deutscher Länder und auch eines beachtlichen Teils der Mitglieder des Zentralbankrats beigetragen. Das System war zwar dezentral organisiert, es funktionierte aber doch wie eine Einheit. Insoweit ist die Ähnlichkeit im Aufbau des ESZB nur äußerer Natur.

Während das deutsche Zentralbanksystem der unmittelbaren Nachkriegszeit zwar dezentral organisiert war, ruhte es doch weitgehend auf den Fundamenten der alten, zentralistisch organisierten Reichsbank.

Im ESZB haben wir es aber mit einem Gebilde zu tun, von dessen Mitgliedsnotenbanken jede ihre eigene langjährige Tradition und Geschichte hat. In ihrer Geldpolitik, ihren geldpolitischen Instrumenten, bei der Anwendung dieser Instrumente in unterschiedlich strukturierten Märkten, in ihrem inneren Aufbau, ihrer Verwaltung und in ihrem Personalwesen unterscheiden sie sich stark voneinander. Durch ihre Integration in das Europäische System der Zentralbanken übertragen sie zwar die geldpolitische Verantwortung und Entscheidungsgewalt über ihre Instrumente der Europäischen Zentralbank, ihre Eigenständigkeit in Organisation, Verwaltung und Personalwesen wird hiervon aber nicht beeinträchtigt.

Das unterscheidet das europäische System auch vom Federal Reserve System in den Vereinigten Staaten. Zwar sind die einzelnen Federal Reserve Banken ebenfalls juristisch eigenständige Institutionen. Sie sind aber schon von der Gründung her integraler Bestandteil des Systems. Durch Bundesgesetz geschaffen, sind die zwölf Federal Reserve Banken jeweils für einen die Staatsgrenzen übergreifenden und diese oft auch durchschneidenden Distrikt zuständig. Weder nach Entstehungsgeschichte noch nach Organisation entspricht das Federal Reserve System dem föderativen Aufbau der USA. In mancher Hinsicht sind die Federal Reserve Banken sogar abhängiger vom Federal Reserve Board, als dies für die - rechtlich unselbständigen - Landeszentralbanken gilt. So hat der Federal Reserve Board, am ehesten dem Direktorium der Bundesbank oder dem künftigen Direktorium der Europäischen Zentralbank vergleichbar, über die Zustimmungsbedürftigkeit der Budgets der einzelnen Federal Reserve Banken durch den Board einen starken Einfluß auf Organisation und Verwaltung der Federal Reserve Banken.

3 Der föderative Charakter des ESZB

Auch die Verfahren für die Ernennung der Mitglieder, der jeweiligen für die Geldpolitik zuständigen Beschlußorgane, unterstreichen den Charakter des Europäischen Systems der Zentralbanken als einer Schöpfung souveräner Staaten. Es ist daher auch mehr als Semantik, wenn in den Vertragstexten

nicht die Rede von einem Europäischen Zentralbanksystem, sondern vom Europäischen System der Zentralbanken ist. Die Mitglieder seines obersten Organs, des EZB-Rats, werden, soweit sie als Präsidenten der nationalen Zentralbanken ex officio diesem Gremium angehören, nach dem jeweiligen nationalen Ernennungsverfahren bestimmt. Der Vertrag verpflichtet jeden Mitgliedstaat aber, bei der notwendigen Anpassung seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzung seiner Zentralbank insbesondere vorzusehen, daß die Amtszeit des Präsidenten mindestens fünf Jahre beträgt. Die dem Direktorium angehörenden Mitglieder des EZB-Rats, also Präsident und Vizepräsident und vier weitere Mitglieder, werden, wie es in Art. 11 Abs. 2 der Satzung heißt „von den Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Rates, der hierzu das Europäische Parlament und den EZB-Rat anhört, aus dem Kreis der in Währungs- und Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten einvernehmlich ausgewählt und ernannt." Ihre Amtszeit beträgt, ohne Zulässigkeit einer Wiederernennung, acht Jahre.

Der EZB-Rat würde also, wenn alle heutigen Mitgliedstaaten sich für die Währungsunion durch Erfüllung der Konvergenzkriterien qualifiziert haben, aus 21 Mitgliedern bestehen. Sie hätten eine unterschiedlich lange Amtsdauer mit nur einmal möglicher Bestellung für acht Jahre für die Mitglieder des Direktoriums, während die Präsidenten der nationalen Zentralbanken eine Mindestamtszeit von nur fünf Jahren, aber mit der Möglichkeit der Wiederbestellung hätten. Bei geld- und währungspoltischen Beschlüssen hätte das föderale Element in Gestalt der 15 nationalen Zentralbankpräsidenten eindeutig das Übergewicht gegenüber den sechs aus dem Direktorium stammenden und das Unionsinteresse vertretenden Ratsmitgliedern.

Dieses Übergewicht muß nicht notwendigerweise eine einheitliche, sich am Stabilitätsziel orientierte Geldpolitik erschweren. Im Zentralbankrat der Bank Deutscher Länder war das föderative Element sogar noch stärker ausgeprägt. Er bestand fast zur Gänze aus den von den Landesregierungen bestellten Präsidenten der Landeszentralbanken. Sie wählten eine Persönlichkeit ihres Vertrauens zu ihrem Vorsitzenden, sie bestellten auch die Mitglieder des Direktoriums, von denen aber nur der Präsident des Direktoriums Mitglied des Zentralbankrates, und zwar als sein stellvertretender Vorsitzender, war. In der Zusammensetzung des Zentralbankrates der Bank Deutscher Länder war also das zentralistische Element nur schwach ausgeprägt. Mit dem Bundesbankgesetz hat der Gesetzgeber diesen Zustand geändert. Die Landeszentralbanken verloren durch Fusion mit der Bank Deutscher Länder

zur Bundesbank ihre Eigenschaft als rechtlich selbständige Einrichtungen der Länder. Unter Aufrechterhaltung ihrer Autonomie in Verwaltung und Organisation und mit der Fortführung ihrer Bezeichnung als „Landeszentralbanken" mit einem Präsidenten an ihrer Spitze wurden sie zu Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank in jedem Land. Jedoch bilden die Präsidenten der Landeszentralbank nun zusammen mit allen Mitgliedern des Direktoriums den Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank. Er ist ein kollegiales Organ, in dem der Präsident primus inter pares ist. Auch bei Stimmengleichheit in Abstimmungen gibt seine Stimme nicht den Ausschlag. Ein Antrag gilt bei Stimmengleichheit als abgelehnt.

Mit der Festlegung einer Zahl von bis zu zehn Direktoriumsmitgliedern wollte der Gesetzgeber, bei damals ebenfalls zehn Landeszentralbanken, die Möglichkeit der Parität beider Gruppen im Zentralbankrat schaffen. In der Praxis hat es diese Parität aber nie gegeben. Die Zahl der Landeszentralbanken erhöhte sich durch den Hinzutritt des Saarlandes auf elf; die Zahl der Direktoriumsmitglieder blieb immer unter zehn; in den achtziger Jahren waren es zumeist sogar nur sechs.

Sowohl die Direktoriumsmitglieder als auch die Präsidenten der Landeszentralbanken werden vom Bundespräsidenten einheitlich für die Amtsdauer von acht Jahren mit der Möglichkeit der Wiederbestellung nach Ablauf ernannt, die ersteren auf Vorschlag der Bundesregierung, die letzteren auf Vorschlag des Bundesrates. Diese Mitwirkung von Bundesorganen an der Bestellung der Mitglieder des Zentralbankrates entspricht dem Charakter der Bundesbank als einer Institution des Bundes. De facto spielen aber die Landesregierungen über den Bundesrat heute wohl die entscheidende Rolle bei der Bestellung der Landeszentralbankpräsidenten.

Bis zur Wiedervereinigung Deutschlands gab es in jedem der elf Länder eine Landeszentralbank. Mit dem Hinzutritt von fünf weiteren Ländern nach der Wiedervereinigung hätte sich, ohne Änderung der Organisation, die Zahl der Landeszentralbanken und damit die der dem Zentralbankrat angehörenden Präsidenten auf 16 erhöht. Der Zentralbankrat wäre dann mit bis zu 26 Mitgliedern als geldpolitisches Willensbildungs- und Entscheidungsorgan wohl zu groß geworden. Mit der Zusammenlegung einiger Landeszentralbanken, nun mit der Zuständigkeit für mehr als ein Land, wurde ihre Zahl im wiedervereinigten Deutschland auf neun reduziert, ebenso die Höchstzahl der Direktoriumsmitglieder von zehn auf acht.

In einer europäischen Währungsunion, der auf die Dauer schließlich alle Mitgliedsländer angehören sollen, stellt sich in ähnlicher Weise die Frage der

Arbeitsfähigkeit eines zu groß werdenden Beschlußorgans. Die sachlich gebotene Verkleinerung auf ein arbeitsfähiges Organ wirft natürlich, in welcher Form sie auch immer angestrebt werden mag, schwierige und sensible politische Probleme auf. Möglicherweise böte das amerikanische Abstimmungsverfahren im Open-Market-Policy Committee eine Lösung dieses Problems.

Während im Zentralbankrat der früheren Bank Deutscher Länder als auch der heutigen Bundesbank das föderale Element im geldpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß nach Zahl das Übergewicht hat, gilt das im Federal Reserve System der Vereinigten Staaten, unter dessen Einfluß ein föderativ organisiertes Zentralbanksystem in Deutschland nach dem Kriege geschaffen wurde, durchaus nicht. Aus historischen Gründen sind die Zuständigkeiten für geldpolititsche Entscheidungen formal jeweils verschiedenen Teilen des Federal Reserve Systems übertragen. Der Federal Reserve Board ist zuständig für die Mindestreservepolitik; Diskontsatzänderungen werden von den einzelnen Federal Reserve Banken jeweils für ihren Bereich entschieden, bedürfen aber zu ihrer Wirksamkeit der Zustimmung des Federal Reserve Board und werden, nachdem eine oder mehrere Federal Reserve Banken die Initiative für eine solche Maßnahme ergriffen haben, in allen Federal Reserve Distrikten in Kraft gesetzt. Die Grundlinien der Offenmarktpolitik werden schließlich im Open-Market-Policy Committee festgelegt, in dem alle Mitglieder des Federal Reserve Board und die Präsidenten der Federal Reserve Banken Sitz, aber, was die letzteren betrifft, nicht alle gleichzeitig Stimme haben. Der Chairman des Federal Reserve Board hat ex officio den Vorsitz in diesem Gremium. De facto hat sich dieses Open-Market-Policy Committee zu dem eigentlichen, die Geldpolitik bestimmenden Organ des Systems entwickelt. In ihm haben die sieben Mitglieder des Federal Reserve Board und der Präsident der Federal Reserve Bank New York ständig Sitz und Stimme. Von den übrigen elf Federal Reserve Bank-Präsidenten sind bei Anwesenheit aller an den Erörterungen jeweils nur vier im jährlich wechselnden Turnus stimmberechtigt. Das zentralistische Element in Gestalt der Mitglieder des Federal Reserve Board, die für eine einmalige Amtsdauer von 14 Jahren durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten ernannt werden und der Bestätigung durch den Kongreß bedürfen, hat also formal immer die Mehrheit in diesem wichtigsten geldpolitischen Organ.

Die starke Stellung des Federal Reserve Board im System wird noch durch den Einfluß unterstrichen, den er bei der Bestellung der Präsidenten der zwölf Federal Reserve Banken ausübt. Diese Bestellung für eine

- wiederholbare - Amtsdauer von jeweils fünf Jahren obliegt dem bei jeder Federal Reserve Bank bestehenden Board of Directors. Von seinen insgesamt neun Mitgliedern werden sechs von den Mitgliedsbanken des jeweiligen Federal Reserve Distrikts gewählt (die auch Eigentümer des Kapitals der Federal Reserve Banken sind), die übrigen drei, darunter der Vorsitzende und sein Stellvertreter, aber vom Federal Reserve Board bestellt. Im übrigen bedarf die Wahl des Präsidenten einer Federal Reserve Bank auch der Zustimmung des Federal Reserve Board, der damit als zentralistisches Element im Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß des Systems eine Stellung hat, die in ihrer Bedeutung weit über die der Direktorien der früheren Bank Deutscher Länder, der jetzigen Bundesbank und der künftigen Europäischen Zentralbank hinausgeht.

4 Das ESZB im Mehrebenensystem

Zu den wichtigen Strukturelementen des künftigen Europäischen Systems der Zentralbanken gehört auch sein Verhältnis zu den Organen der Union und zu den nationalen Regierungen.

Dieses Thema hat mehrere Aspekte. Der eine betrifft die Aufteilung von Zuständigkeiten mit geldpolitischer Bedeutung zwischen Zentralbanksystem und Unionsorganen bzw. Regierungen, der andere die besonders wichtige Frage der Unabhängigkeit des ESZB und seiner Mitglieder von Weisungen bei geldpolitischen Entscheidungen im Rahmen seiner Zuständigkeiten.

1. Bei dem ersten Aspekt geht es vor allem um die Wechselkurspolitik und, wenn auch geldpolitisch eher nur von mittelbarer Bedeutung, um die Bankenaufsicht.
   a) In aller Regel gehört die Entscheidung über das Wechselkursregime in die Zuständigkeit der Regierungen. Das gleiche gilt für Paritätsänderungen in einem System mit festgelegten Paritäten. Das war so im weltweiten System von Bretton Woods und gilt auch für Paritätsänderungen im Europäischen Währungssystem. Bei flexiblen Wechselkursen sind die nationalen Regelungen weniger eindeutig. In einer Reihe von Industrieländern, so auch in den USA, liegt die Verwaltung der Währungsreserven und auch die Devisenmarktpolitik in der Verantwortung der Regierung, wobei die Notenbank in dieser Hinsicht ledig-

lich ausführendes Organ nach den Weisungen der Regierung ist. In der Bundesrepublik gehören sowohl die Verwaltung der Währungsreserven als auch Interventionen an den Devisenmärkten in den Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Bundesbank.

Der Vertrag von Maastricht sieht in Art. 109 Abs. 1 und 2 vor, daß der Rat, also die jeweils zuständigen Minister der Mitgliedsregierungen, einstimmig auf Empfehlung der EZB oder der Kommission und nach Anhörung der EZB „in dem Bemühen, zu einem mit dem Ziel der Preisstabilität in Einklang stehenden Konsens zu gelangen", Vereinbarungen über ein Wechselkurssystem gegenüber Drittlandwährungen treffen kann. Ebenso kann der Rat, dieses Mal mit qualifizierter Mehrheit, nach dem gleichen Verfahren und mit dem gleichen Bemühen, über Paritätsänderungen gegenüber Drittwährungen entscheiden. Im Rahmen eines Systems flexibler Wechselkurse, wie es wohl der Realität in der voraussehbaren Zukunft entsprechen dürfte, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit entweder auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung der EZB oder auf Empfehlung der EZB allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik aufstellen, wobei diese allgemeinen Orientierungen das vorrangige Ziel der Preisstabilität nicht beeinträchtigen dürfen.

Die Zukunft wird erst erweisen, wie stark das künftige ESZB durch diese vagen und, zumindest formal, nicht bindenden Formulierungen in seiner Geldpolitik beeinträchtigt werden kann. Die enge Verzahnung von Geldpolitik und Devisenmarktpolitik wäre ein starkes Argument, die Zuständigkeit für Devisenmarktoperationen eindeutiger als geschehen und auch anders als in den USA dem ESZB zu übertragen. Der Wechselkurs ist von wesentlicher Bedeutung für die innere Stabilität; gleichzeitig haben Devisenmarktinterventionen unmittelbare Rückwirkungen auf die Liquidität der Banken.

Die Satzung überträgt in ihrem Art. 3 dem ESZB u.a. auch die Aufgabe, Devisengeschäfte durchzuführen; sie sollen im Einklang mit dem soeben zitierten Art. 109 des Vertrages stehen, dürfen also nicht das vorrangige Ziel der Preisstabilität beeinträchtigen. Auch die Haltung und Verwaltung eines Teils der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten obliegt dem ESZB. Dabei wird die EZB nach Art. 30 der Satzung von den nationalen Zentralbanken mit Währungsreserven bis zu einem Gegenwert von 50 Mrd. ECU ausgestattet. Dies geschieht nach Maßgabe des jeweiligen Anteils der nationalen Zentralbanken am

gezeichneten Kapital der EZB. Über Devisenmarktinterventionen müßte auf Unionsebene im täglichen Geschäft nach den Richtlinien der EZB durch das Direktorium entschieden werden, wobei die Ausführung durchaus bei den nationalen Notenbanken auf ihren jeweiligen Devisenmärkten verbleiben könnte.

Ähnlich wie in der Bundesrepublik ist also die Spitze des Europäischen Systems der Zentralbanken, die Europäische Zentralbank, mit einem eigenen Bankunterbau ausgestattet. Die Bank Deutscher Länder hatte ebenso wie jetzt das Direktorium der Bundesbank die Zuständigkeit für bestimmte Bankgeschäfte, vor allem für die Verwaltung der Währungsreserven und, damit verbunden, für Devisengeschäfte. Die Spitze des Federal Reserve Systems, der Federal Reserve Board, ist dagegen eine reine Behörde, ohne einen eigenen Bankunterbau. Die Offenmarktoperationen des Federal Reserve Systems sowie die nach Regierungsweisungen vorgenommenen Devisenmarktinterventionen sind bei der Federal Reserve Bank von New York, dem mit Abstand wichtigsten Finanzplatz der USA, konzentriert. Die hierauf gegründete Sonderstellung dieser Federal Reserve Bank im System findet auch darin ihren Ausdruck, daß ihr Präsident, wie vorhin schon erwähnt, ständig Sitz und Stimme im Open-Market-Policy Committee hat und Stellvertreter des Vorsitzenden dieses Gremiums ist.

b) Was die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht anbelangt, so gibt es hier Argumente, die sowohl für eine Regierungs- als auch für eine Notenbankzugehörigkeit sprechen. In der Tat sind die Regelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr verschieden. Das Interesse der Notenbanken, zumindest an der Bankenaufsicht beteiligt zu sein und an ihr mitwirken zu können, resultiert aus der Bedeutung, die die Stabilität der Banken- und Finanzmärkte für eine effiziente Geldpolitik hat. Die in der Bundesrepublik geltenden Bankenaufsichtsregeln kombinieren die Zuständigkeit des der Regierung zugeordneten Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen mit der intensiven Mitwirkung durch die Bundesbank. In den meisten anderen Mitgliedstaaten liegt die Bankenaufsicht in der Verantwortung der Zentralbank. Der Vertrag geht von den unterschiedlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten aus. Nach Art. 105 Abs. 5 trägt das ESZB zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über die Kreditinstitute und der Stabilität der Finanzmärkte ergriffenen Maßnahmen bei. Der Art. 25 der Satzung des ESZB präzisiert: „Die EZB

kann den Rat, die Kommission und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Fragen des Geltungsbereichs und der Anwendung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft hinsichtlich der Aufsicht über die Kreditinstitute sowie die Stabilität des Finanzsystems beraten und von diesen konsultiert werden." Ferner kann die EZB besondere Aufgaben der Bankenaufsicht selbst wahrnehmen, wenn und soweit der Rat dies beschließt.

In den USA ist die Bankenaufsicht auf eine Reihe von Institutionen verteilt. Das hat historische Gründe. Zur Zeit wird in den USA darüber diskutiert, ob eine stärkere Vereinheitlichung der bankenaufsichtlichen Zuständigkeiten angestrebt werden soll. In diesem Zusammenhang stellt sich die - bisher recht kontrovers diskutierte - Frage, ob die dem Federal Reserve System obliegenden recht weitreichenden Zuständigkeiten auf eine besondere Bankenaufsichtsbehörde übertragen werden sollen oder ob umgekehrt die Zuständigkeit für die Bankenaufsicht voll auf das Federal Reserve System übertragen werden soll.

2. Der besonders wichtige Aspekt des Verhältnisses zu Regierungen und Unionsorganen betrifft die Unabhängigkeit des künftigen Europäischen Systems der Zentralbanken.

In den Mitgliedstaaten der EU ist das Verhältnis der Notenbanken zu ihren Regierungen bzw. Parlamenten höchst unterschiedlich geregelt. Jedoch hat die Meinung, daß das ESZB einen hohen Grad an Unabhängigkeit in dem Sinne haben solle, geldpolitisch frei von Weisungen der Regierungen bzw. von Unionsorganen handeln zu können, deutlich seinen Niederschlag im Vertragswerk von Maastricht gefunden. Der Art. 107 des Vertragsentwurfs stipuliert diese Unabhängigkeit in bemerkenswerter Klarheit:

„Bei der Wahrnehmung der ihnen durch diesen Vertrag und die Satzung des ESZB übertragenen Befugnisse, Aufgaben und Pflichten darf weder die EZB noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlußorgane Weisungen von Organen und Einrichtungen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen. Die Organe und Einrichtungen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu beachten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Beschlußorgane der EZB oder der nationalen Zentralbanken bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen."

Der Vertrag verpflichtet jeden Mitgliedstaat, spätestens bis zum Zeitpunkt der Errichtung des ESZB seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften einschließlich der Satzung seiner Zentralbank mit dem Vertrag sowie mit der Satzung des ESZB in Einklang zu bringen. Dies bedeutet insbesondere, daß auch durch die nationalen Vorschriften die Unabhängigkeit der Zentralbank in jedem Mitgliedstaat spätestens bis zur Errichtung des ESZB gesichert sein muß.

Die Frage nach dem Status des künftigen Europäischen Systems der Zentralbanken gehörte wohl bei den Regierungsverhandlungen deshalb mit zu den schwierigsten, weil insbesondere in den zumeist zentralistisch organisierten Mitgliedstaaten eine unabhängige öffentliche Institution mit den wichtigen Aufgaben einer Notenbank, die weder direkt noch indirekt über Regierungszuständigkeiten dem Parlament verantwortlich ist, nur schwierig in das geltende staatsrechtliche Gefüge einzuordnen ist. Das gelingt offenbar am ehesten in Bundesstaaten, wie vor allem den USA und der Bundesrepublik, in denen der politische und auch der wirtschaftspolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß differenzierter organisiert ist als in zentralistischen Staaten.

Es ist daher sicher kein Zufall, daß die unabhängigsten Notenbanken in der Welt schon sehr früh in Bundesstaaten entstanden sind. Das mag einmal damit zusammenhängen, daß man hier an öffentliche Gewalten außerhalb der Zentralgewalt ohnehin gewöhnt ist. Darüber hinaus setzt sich das Entscheidungsorgan in einem föderativ organisierten Zentralbanksystem in der Regel aus einer relativ großen Zahl von Mitgliedern zusammen, die, teils von der Zentralgewalt, teils von anderen Stellen bestellt, regionale Vielfalt und u.U. sogar unterschiedliche politische Strömungen widerspiegeln, ganz im Gegensatz zu den Notenbanken in zentralistisch organisierten Staaten, wo die letzte Entscheidungsgewalt oft in nur einer Person, dem Präsidenten bzw. Gouverneur, konzentriert ist. Eine solche Konstruktion erklärt auch die Bedenken gegen eine hohe institutionelle Unabhängigkeit, wie sie in föderalistisch organisierten Staaten leichter akzeptiert wird.

In einer Hinsicht ist die Unabhängigkeit des Europäischen Systems der Zentralbanken formal sogar stärker verankert als in den USA und in der Bundesrepublik. In beiden Ländern ist die Zentralbank bei der Ausübung ihrer Befugnisse unabhängig von Weisungen ihrer Regierungen. In den Vereinigten Staaten hat sich der Kongreß allerdings, ohne aber davon Gebrauch gemacht zu haben, die Möglichkeit von Weisungen vorbehalten,

nicht zuletzt auch darauf gegründet, daß die dem Federal Reserve System übertragenen Befugnisse letztlich aus der Macht des Kongresses abgeleitet sind. Auch in der Bundesrepublik genügte, jedenfalls bis zum Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union, eine einfache Mehrheit im Bundestag, um die Befugnisse der Bundesbank einzuschränken. Das Statut des Europäischen Systems der Zentralbanken ist dagegen integraler Bestandteil des völkerrechtlich verbindlichen Vertrages über die Europäische Union. Es könnte daher nur einstimmig und nach Ratifizierung in jedem Mitgliedstaat geändert werden. Im übrigen ist dieser formalen Betrachtung, so wichtig sie bei einem Vergleich unterschiedlicher Systeme sein mag, hinzuzufügen, daß die tatsächliche Unabhängigkeit einer Zentralbank letztlich vom Erfolg ihrer Geld- und Währungspolitik für die Geldwertstabilität abhängt und der auf diesem Erfolg beruhenden Verankerung bei den Bürgern eines Landes.

Die Unabhängigkeit öffentlicher Institutionen, wie vor allem der Zentralbanken, ist letztlich nur zu rechtfertigen, wenn ihre Aufgaben und Befugnisse eindeutig und klar definiert sind und damit auch die Grenze für eine solche Unabhängigkeit gezogen ist. Einer Zentralbank mit unbegrenzter Freiheit bei der Definition ihrer Ziele könnte der Gesetzgeber schwerlich Unabhängigkeit für ihre Politik verleihen. Unabhängigkeit und eine klare Zieldefinition bedingen einander. Das Statut des ESZB genügt diesem Anspruch. Artikel 105 des Vertrages über die Europäische Union und Artikel 2 des Statuts des ESZB definieren als Ziel die Stabilität des Preisniveaus. Diese Verpflichtung der Preisstabilität ist eindeutiger formuliert als im Bundesbankgesetz. Hier heißt es, die Bundesbank habe die Aufgabe, „die Währung zu sichern". Eine solche Formulierung kann interpretiert werden als Sicherung des inneren Wertes, also der Preisstabilität, oder aber des äußeren Wertes, der Wechselkursstabilität. Von der Entstehungsgeschichte des Bundesbankgesetzes her und auch im Verständnis von Parlament, Regierung und Bundesbank, aber auch der Bürger des Landes hat es aber nie ernsthafte Zweifel über den Vorrang der inneren Stabilität im Sinne der Preisstabilität als dem prioritären Ziel der Geld- und Währungspolitik gegeben.

In den Vereinigten Staaten läßt das Gesetz dem Federal Reserve System einen recht weiten Spielraum für die Ausrichtung der Geldpolitik. Und in der Tat ist im Laufe der Nachkriegsgeschichte die Linie der Geldpolitik nicht so eindeutig verlaufen wie in der Bundesrepublik. Reales Wachstum oder die Finanzierung von Staatsaufgaben spielten in der Geldpolitik des Federal Reserve Systems oft eine größere Rolle als die innere Geldwertstabilität.

Nicht zuletzt hat diese Ausrichtung der Geldpolitik in den sechziger und siebziger Jahren zum Zusammenbruch des internationalen Festkurssystems von Bretton Woods geführt, in dem der Dollar seine entscheidende Rolle als Ankerwährung verlor, als die innere Preisstabilität zunehmend ausgehöhlt wurde. Seit Beginn der achtziger Jahre hat aber das Ziel innerer Stabilität als wichtigste Aufgabe die Geldpolitik des Federal Reserve Systems bestimmt, nicht zuletzt aufgrund der auch in den Vereinigten Staaten gewonnenen Erfahrung, daß die anderen Ziele der Wirtschaftspolitik, auf die Dauer jedenfalls, nur in einem Klima innerer Stabilität verwirklicht werden können.

Je unabhängiger eine Zentralbank ist, um so wichtiger ist die Zusammenarbeit mit der Regierung bzw. in der Europäischen Union mit den Organen der Union. Das Statut des künftigen Europäischen Systems der Zentralbanken hat sich in dieser Hinsicht an manchen Regelungen in der Bundesrepublik orientiert. Nach dem Bundesbankgesetz ist die Bundesbank verpflichtet, die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, jedoch nur unter Wahrung ihrer eigentlichen Aufgabe, der Sicherung der Währung. Eine ähnliche Regelung enthält das Statut des ESZB.

Ebenso wie nach dem Bundesbankgesetz Mitglieder der Bundesregierung an den Sitzungen des Zentralbankrates, jedoch nur ohne Stimmrecht, teilnehmen und auch Anträge stellen können, sieht das Statut gleichartige Regelungen für den Präsidenten des Ministerrates und ein Mitglied der Kommission vor. Ähnlich wie die Bundesregierung den Präsidenten der Bundesbank zu Kabinettsberatungen über Fragen von geld- und währungspolitischer Bedeutung einladen soll, soll der Ministerrat der Europäischen Union den Präsidenten der Europäischen Zentralbank zu solchen Erörterungen einladen.

In den Vereinigten Staaten gibt es solche Regeln für die Zusammenarbeit zwischen Administration und Federal Reserve System nicht. An den Erörterungen des Open-Market-Policy Committee nehmen Regierungsmitglieder nicht teil. Dafür haben sich im Laufe der Jahre, mehr auf informeller Basis, regelmäßige Kontakte und Diskussionen zwischen den Mitgliedern des Federal Reserve Board und Mitgliedern der Regierung entwickelt, vor allem regelmäßige Treffen des Vorsitzenden des Federal Reserve Board mit dem Finanzminister. Mehr und mehr sind auch Gespräche des Präsidenten der Vereinigten Staaten mit dem Vorsitzenden des Federal Reserve Board üblich geworden.

Schließlich gehört zu dem Thema „Unabhängigkeit" auch die Rechenschaftspflicht (accountability) der Zentralbank. Am stärksten ausgeprägt ist

sie in den Vereinigten Staaten. Der Federal Reserve Board muß alle sechs Monate dem Kongreß Bericht erstatten. Es findet, zumeist mit dem Vorsitzenden des Federal Reserve Board, eine Diskussion über die Geldpolitik statt. Ein solches *Hearing* bindet aber die Zentralbank in keiner Weise. Im übrigen erscheinen der Vorsitzende oder andere Mitglieder des Federal Reserve Board recht oft vor Kongreßausschüssen zur Erörterung von Einzelfragen.

Auch das Statut des ESZB sieht eine Rechenschaftspflicht durch Vorlage eines Berichtes über die Geldpolitik der vergangenen und die geldpolitische Linie des laufenden Jahres an das Europäische Parlament, den Ministerrat und die Kommission vor. Dem Parlament wird dieser Bericht durch den Präsidenten der Europäischen Zentralbank mit dem Ziel einer generellen Debatte vorgelegt.

Das Bundesbankgesetz enthält keinerlei derartige Vorschriften, weder eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament noch gegenüber der Regierung. Gleichwohl legt die Bundesbank großen Wert darauf, ihre Politik ständig in ihren Monats- und Jahresberichten und anläßlich der Entscheidung über das Geldmengenziel für das jeweils kommende Jahr sowie in Pressekonferenzen, durch Reden der Mitglieder ihres Zentralbankrates und schließlich in informellen Zusammenkünften mit Vertretern des Parlamentes, der verschiedenen Kreditinstitutsgruppen, der Wirtschaft und der Gewerkschaften zu erläutern und damit um Unterstützung für ihre Politik zu werben.

Unabhängig davon, in welcher Weise und nach welchen Regeln einer Notenbank Rechenschaft über ihre Politik und die Erfüllung ihrer Aufgaben obliegt, letztlich ist es die öffentliche Meinung, die die demokratische Kontrolle über das geldpolitische Management einer Notenbank ausübt. Diese kann auf die Unterstützung ihrer Politik nur rechnen, wenn und solange es ihr gelingt, eine glaubwürdige und überzeugende Bilanz ihrer Geld- und Währungspolitik zu präsentieren. Umgekehrt tragen aber ihr Ansehen und das Vertrauen, das sie sich im In- und Ausland erwerben konnte, ihrerseits zur Durchsetzung einer am Stabilitätsziel orientierten Politik und deren Erfolg wesentlich bei:

Das Europäische System der Zentralbanken steht mit dem Beginn seiner Arbeit vor der Aufgabe, eine die europäische Öffentlichkeit überzeugende Stabilitätspolitik durchzusetzen, ohne schon auf eine eigene Geschichte und Tradition aufbauen zu können. Sein Statut ist mit seiner klaren Aufgabendefinition und dem hohen, auch formal stark abgesicherten Grad an Unabhängigkeit hierfür eine gute Grundlage. Sie allein genügt aber nicht. Viel

wird darauf ankommen, daß es gelingt, möglichst viel an Ansehen und Stabilitätskultur von seinen bisher eigenständigen Mitgliedern auf sie zu übertragen.

Die Wahl eines bisher auf nationaler Ebene bewährten geldpolitischen Konzeptes, z.B. das einer Geldmengenorientierung für die Geldpolitik, mag in diesem Zusammenhang ebenso von Bedeutung sein wie die Entscheidung über die Auswahl und Anwendung geldpolitischer Instrumente. Im Europäischen Währungsinstitut, dem Vorläufer der künftigen Europäischen Zentralbank, wird als Vorbereitung für den Beginn der Währungsunion an dieser Frage gearbeitet.

Angesichts der unterschiedlichen Geschichte und Tradition der Mitglieds-Zentralbanken des künftigen Systems und unterschiedlicher Strukturen der Geld- und Finanzmärkte, dem eigentlichen Operationsgeld für die Notenbankpolitik, werden allseits befriedigende Lösungen nicht leicht zu finden sein. Dem dezentralen Aufbau des künftigen Europäischen Systems der Zentralbanken würden am ehesten geldpolitische Instrumente entsprechen, die wie z.B. die Wechseldiskont-, Lombardkredit- und Mindestreservepolitik Raum lassen für eine dezentrale Anwendung, auch wenn die Entscheidungen über sie nur einheitlich sein kann.

Als besonders flexibles Instrument wird die Offenmarktpolitik, ähnlich wie in den meisten Zentralbanken heute, eine herausragende Rolle in der Geldpolitik der künftigen Europäischen Zentralbank zu spielen haben. Wie das Beispiel des Federal Reserve Systems in den Vereinigten Staaten zeigt, ist es aber gerade dieses Instrument, das, ebenso wie übrigens auch die Devisenmarktpolitik, eine starke Tendenz zur Zentralisierung an einem oder nur wenigen Bankplätzen hat. Diese Tendenz könnte im künftigen europäischen System auch deshalb besonders stark sein, weil seine Spitze, die Europäische Zentralbank, mit einem eigenen Bankunterbau ausgestattet ist, während die Spitze des Federal Reserve Systems, der Federal Reserve Board, nur als Behörde, nicht jedoch als Bank arbeitet.

Die Offenmarktpolitik im künftigen Europäischen System der Zentralbanken sollte als von vornherein so ausgestaltet sein, daß sie, ähnlich wie in der Bundesrepublik, zwar zentral entschieden, aber auf regionaler Ebene von den Mitgliedszentralbanken ausgeführt wird.

Ein dezentral organisiertes Zentralbanksystem lebt davon, daß seine Teile eigene Aufgaben und Funktionen auch in der Ausführung geldpolitischer Entscheidungen behalten, auch wenn diese für das Gesamtsystem nur einheitlich sein können. Das gilt ganz besonders für ein Gebilde wie das Europäi-

sche System der Zentralbanken, das nicht historisch gewachsen, sondern ein Zusammenschluß bisher eigenständiger Institutionen mit jeweils eigener Geschichte und eigenen Regeln ist. Es wird ohnehin viel Zeit brauchen, bis dieses System und seine Teile ihre eigene Identität entwickelt und gewonnen haben. Für diese Identitätsfindung mögen aufrechterhaltene Zuständigkeiten bei der Erfüllung der nun gemeinsamen Aufgaben von erheblicher Bedeutung sein.

Friedrich Heinemann

Die ökonomische Föderalismustheorie und ihre Botschaft für die Kompetenzaufteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union

1 Das Subsidiaritätsprinzip als Gestaltungsnorm für das europäische Mehrebenensystem

Der europäische Verfassungsrahmen, der durch den Maastrichter Vertrag eine neue Qualität erhalten hat, wird auch in den kommenden Jahren fortentwickelt werden müssen. Durch die vollzogene Norderweiterung und die mittelfristig absehbare Osterweiterung ist dieser Rahmen so anzupassen, daß die Europäische Union in Zukunft auch mit einer wesentlich größeren und heterogeneren Teilnehmerschaft handlungsfähig bleibt. Entscheidend für den Erfolg der anstehenden Verfassungsreformen wird sein, inwieweit eine sinnvolle Zuordnung von Politikkompetenzen im europäischen Mehrebenensystem gelingt.

Große Hoffnung richtet sich in diesem Zusammenhang auf die Leistungsfähigkeit des durch den Maastrichter Vertrag verankerten Verfassungsprinzips der Subsidiarität. In einer sehr verschiedenartig strukturierten Gemeinschaft ist es für die politische Akzeptanz des weiteren Integrationsprozesses von großer Bedeutung, daß die zentrale europäische Politikebene nur mit denjenigen Kompetenzen ausgestattet wird, die auf den untergeordneten Ebenen - Mitgliedstaaten und Regionen - nicht zufriedenstellend realisiert werden können.

Allerdings stellt das Subsidiaritätsprinzip ohne weitere Konkretisierungen nichts anderes als eine Leerformel dar: Die europäische Ebene soll die Aufgaben übernehmen, die sie „besser" als die unteren föderalen Einheiten erfüllen kann. Zum Subsidiaritätsprinzip müssen klare Kriterien treten, die beurteilen helfen, wie das „besser" zu verstehen ist.

Im weiteren Verlauf der Fortentwicklung des europäischen Mehrebenensystems wird es darum gehen, diesen Beurteilungsspielraum einzuengen. Nur

mit einem inhaltlich präzisierten Subsidiaritätsprinzip ist gewährleistet, daß die Kompetenzen der zentralen Ebene auf ein Maß beschränkt werden, das die fortdauernde Akzeptanz des europäischen Integrationsprozesses sichert.

Die ökonomische Theorie des Föderalismus kann in diesem Zusammenhang einen wichtigen Erkenntnisbeitrag liefern. Der Vorteil einer ökonomisch begründeten Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips liegt darin, daß dieses Vorgehen sich vom Maßstab des wechselseitigen Vorteils leiten läßt. Eine Kompetenzübertragung an eine höher angesiedelte Körperschaft in einem Mehrebenensystem wird in diesem Ansatz nur dann gutgeheißen, wenn diese Übertragung „paretooptimal" ist und keinem Beteiligten Nachteile bringt. In diesem Sinne steht diese Denkweise im Gegensatz zu vielen europapolitischen Visionen, in denen unter Berufung auf den „europäischen Gedanken" vorschnell Kompetenzen für Brüssel eingefordert werden. Die stabilste Basis für eine EU von zwanzig und mehr Mitgliedstaaten sind aber Grundregeln, die das Eigeninteresse der Mitgliedstaaten und ihrer Bewohner berücksichtigen.

Die Notwendigkeit einer Zuweisung von Verantwortung unter Berücksichtigung der Anreize und Motive der politischen Akteure im europäischen Mehrebenensystem wird etwa auf dem Gebiet der Regionalpolitik deutlich. In der Wirtschafts- und Währungsunion wird es regionale Gewinner und Verlierer geben, so daß regionalpolitische Bemühungen zur Förderung von Gebieten mit Aufholbedarf zweifellos begründet sind. Es stellt sich dabei allerdings die Frage, welche Körperschaft im Mehrebenensystem der EU für dieses Politikfeld zuständig sein sollte. In den kommenden Jahren wird sich die oberste Ebene, die EU selber, in stark steigendem Maße finanziell auf diesem Gebiet engagieren. Die Ausgaben für die europäische Regionalpolitik werden am Ende des Jahrzehnts die Kosten der EU-Agrarpolitik übersteigen. Spiegelbildlich verringert sich mit der steigenden regionalpolitischen Verantwortung der EU die Autonomie der Mitgliedstaaten und Regionen zu eigenverantwortlichen regionalpolitischen Bemühungen. Die ökonomische Föderalismustheorie kann helfen, diese Kompetenzverschiebung zu bewerten.

Wichtig ist außerdem eine dynamische Analyse der Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem: Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht alleine durch eine einmalig erfolgende, angemessene Kompetenzverteilung zu realisieren. Die Geschwindigkeit der technologischen Entwicklung, aber insbesondere auch die räumlich noch lange nicht abschließend definierte Gestalt der Europäischen Union machen es notwendig, auch über einen subsidiären Kompetenzverteilungsprozeß zu verfügen. Die Zuordnung von

Politikkompetenzen muß flexibel an neue Gegebenheiten anzupassen sein. Insbesondere ist es wünschenswert, daß der Kompetenzverteilungsprozeß nicht durch die Interessen der Akteure (Politiker, Bürokraten, Richter etc.) einer bestimmten föderalen Ebene dominiert wird. Eine solche Verzerrung ließe eine übermäßige Kompetenzkonzentration auf der betreffenden Ebene erwarten. Der statische Gehalt des Subsidiaritätsprinzips als Gestaltungsnorm für das europäische Mehrebenensystem ist um eine dynamische, prozeßbezogene Sichtweise zu ergänzen.

2 Die Grundaussagen der ökonomischen Föderalismustheorie

2.1 Korrespondenzprinzip und Dezentralisierungstheorem

Die ökonomische Föderalismustheorie hat ihren Ursprung in der Erweiterung von Samuelsons Theorie der öffentlichen Güter (Samuelson 1954) um die räumliche Dimension durch die grundlegenden Beiträge von Musgrave (1959), Breton (1965), Olson (1969) und Oates (1972). Ein öffentliches Gut ist dadurch charakterisiert, daß der Konsum dieses Gutes durch einen Bürger in keiner Weise den Konsum desselben Gutes durch einen anderen Bürger beeinträchtigt. Während Samuelsons Überlegungen zu den Bedingungen einer optimalen Bereitstellung öffentlicher Güter sich - implizit - in einem geschlossenen und unitarischen staatlichen Gebilde bewegen, in dem ein öffentliches Gut in die Nutzenfunktionen aller Haushalte gleichermaßen eingeht, wird diese Annahme in der Föderalismustheorie aufgehoben.

Oates (1972) betrachtet hingegen solche öffentliche Güter, die jeweils nur Eingang in die Nutzenfunktionen einer räumlich begrenzten Teilmenge der Gesamtbevölkerung finden. Eine zentralistische Struktur des staatlichen Systems, welche den unterschiedlichen räumlichen Wirkungskreisen verschiedener öffentlicher Güter nicht Rechnung tragen könne, läßt ein ineffizientes Bereitstellungsniveau erwarten. Die Chancen einer Verteilung von Politikkompetenzen auf verschiedene staatliche Ebenen und Körperschaften liegt darin, daß dies zu einer optimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern beitragen könnte: "in economic terms, federalism represents the optimal form of government" (Oates 1972, Abschnitt VI).

Die föderale Struktur erlaubt dann eine paretooptimale Bereitstellung von öffentlichen Gütern, wenn diese Struktur dem „Korrespondenzprinzip"

genügt (Oates 1972, Kapitel 2): Danach würde über die Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Gutes jeweils die föderale Einheit entscheiden, deren Einwohnerschaft auch deckungsgleich mit den Konsumenten dieses Gutes ist. Spiegelt der Entscheidungsprozeß in den verschiedenen föderalen Ebenen zudem unverzerrt die Präferenzen der Bevölkerung wider und ist es außerdem möglich, die Nutzer des öffentlichen Gutes gemäß ihrer Inanspruchnahme zur Finanzierung heranzuziehen, dann würde eine nach dem Korrespondenzprinzip strukturierte Föderation zu einer effizienten Versorgung mit öffentlichen Gütern führen. Die Intuition des Korrespondenzprinzips liegt auf der Hand: Nur wenn gewährleistet ist, daß die Bürger, welche über die Ausweitung von öffentlichen Leistungen beschließen, auch die finanziellen Konsequenzen zu tragen haben, ist ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis gewährleistet.

Oates stellt dem Korrespondenzprinzip das „Dezentralisierungstheorem" zur Seite (Oates 1972, Kapitel 2): Selbst wenn gewährleistet ist, daß diejenigen, die von einem bestimmten öffentlichen Gut profitieren, auch zu dessen Finanzierung beitragen, wäre eine dezentrale Kompetenz keinesfall schlechter, oftmals aber besser als eine zentrale Kompetenz: Die dezentrale Bereitstellung erlaubt die Berücksichtigung regional unterschiedlicher Präferenzen. Immer wenn sich verschiedene Regionen in ihren Präferenzen hinsichtlich regionaler öffentlicher Güter unterscheiden, ist daher die dezentrale Kompetenz überlegen; nur im Spezialfall gleicher regionaler Präferenzen wäre die zentrale Kompetenz nicht von Nachteil.

Korrespondenzprinzip und Dezentralisierungstheorem machen den Kern der frühen Föderalismustheorie aus. Das Kriterium, auf das diese Überlegungen zur Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips hinauslaufen, ist das der „Nutzen-Spillovers": Eine regional begrenzte Körperschaft kann danach die Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Gutes nicht angemessen, d.h. effizient, erfüllen, wenn Konsumenten des öffentlichen Gutes auch außerhalb dieser Körperschaft leben; in diesem Fall wäre das Korrespondenzprinzip verletzt. Nutzen-Spillovers sprechen von daher für die Zentralisierung eines bestimmten Politikfeldes. Umgekehrt sind es vor allem regionale Präferenzunterschiede, die eine Kompetenz der regionalen Körperschaften nahelegen.

Ein weiteres Zentralisierungsargument hat in der traditionellen Theorie eine Rolle gespielt: sinkende Stückkosten in der Produktion öffentlicher Güter. Tullock (1969) entkräftet diesen Gedanken: Die Produktion eines öffentlichen Gutes muß nicht in den Händen der Körperschaft liegen, die für

ihr Territorium über die Bereitstellungsmenge entscheidet. Skalenerträge können demnach auch bei dezentraler Kompetenz voll ausgeschöpft werden.

2.2 *Minimierung der Organisationskosten*

Die Oatessche Argumentation beruht auf einer Reihe impliziter Annahmen, die im folgenden näher betrachtet werden sollen. Zum einen wird der Möglichkeit zu wenig Aufmerksamkeit zuteil, daß grenzüberschreitende Nutzen-Spillovers durch Verhandlungslösungen internalisiert werden können. Diese Möglichkeit stellt den Spillover-Tatbestand als Argument für zunehmende Zentralisierung in Frage: Mit einem Konsum von öffentlichen Gütern über die Grenzen einer bestimmten Jurisdiktion hinaus bestehen Anreize zur Verhandlung, um ein suboptimales Bereitstellungsniveau zu vermeiden; ohne die Existenz von Verhandlungskosten würde jeder Zentralisierung die allokative Rechtfertigung entzogen (Olson 1969, Abschnitt II). Nur wenn solche Verhandlungskosten signifikant sind, bleibt es beim Kriterium der Spillovers als Rechtfertigung für Zentralisierung.

Zum anderen beruht das Dezentralisierungstheorem auf der Annahme, daß eine zentrale Kompetenz immer auch eine regional einheitliche Versorgung mit öffentlichen Gütern zur Folge hat, die unterschiedlichen regionalen Präferenzen nicht gerecht werden kann ("uniformity constraint", Walsh 1993, 29). Dies ist aber nicht zwangsläufig der Fall. Wenn eine Identifizierung unterschiedlicher regionaler Präferenzen leicht möglich ist, dann kann auch eine Zentralregierung ohne weiteres eine effiziente, d.h. regional differenzierte, Bereitstellung öffentlicher Güter durchführen. Mit der Aufgabe des nicht ohne weitere Annahmen zwingend gültigen "uniformity constraint" fällt aber die Basis des Dezentralisierungstheorems fort.

Für die Gültigkeit der Kernaussagen von Oates sind somit ganz bestimmte Annahmen bezüglich der Verhandlungskosten und der Kosten der Präferenzoffenbarung notwendig. Diese Kostenarten werden von Breton und Scott (1978) unter dem Terminus der „Organisationskosten" subsumiert. Für Breton und Scott ist die optimale föderale Struktur durch eine Minimierung dieser Organisationskosten gekennzeichnet (Breton und Scott 1978, Kapitel 7). Organisationskosten umfassen auf der Angebotsseite Verwaltungskosten und die Kosten, die bei der Koordination zwischen unterschiedlichen föderalen Körperschaften anfallen. Außerdem beinhalten die Organisationskosten auf der Nachfrageseite die Signalling- und Mobilitäts-

kosten, die der Nutznießer öffentlicher Güter auf sich nehmen muß, um seine Präferenzen kundzutun und durchzusetzen. Letztere seien hier „Präferenzkosten" genannt.

Erst durch das Konzept der Minimierung der Organisationskosten ist ein - theoretisch - eindeutiger Maßstab für eine optimale föderale Struktur gegeben. Werden die Organisationskosten vernachlässigt und gleich null gesetzt, dann könnte die optimale Bereitstellung öffentlicher Güter unabhängig von deren regionaler Wirkung gleichermaßen in einem völlig zentralisierten oder in einem gänzlich dezentralen Staat erfolgen. Im zentralisierten Staat bestünde dann keine Schwierigkeit, die regional unterschiedlichen Präferenzen zu identifizieren, und in einem dezentralen Staat bestünde kein Problem dabei, Spillovers durch Verhandlungen zu internalisieren. "Indeed with that assumption [Organisationskosten gleich null, der Verf.] there can be as many jurisdictions as there are public goods, only one jurisdiction, no jurisdiction at all, or any arbitrary intermediate number" (Breton und Scott 1978, 41).

Es hängt demnach von der Bedeutung der verschiedenen Organisationskostenarten und deren funktionalem Verlauf in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad ab, ob - gegeben eine begrenzte räumliche Wirkung eines bestimmten öffentlichen Gutes - dieses eher in dezentrale oder zentrale Verantwortung gehört. Für eine dezentrale Lösung sprechen auf der einen Seite Koordinationskosten, die mit zunehmendem Zentralisierungsgrad nur in geringem Maße sinken, und auf der anderen Seite Präferenzkosten, die mit zunehmendem Zentralisierungsgrad stark ansteigen. Unter dieser Konstellation empfiehlt sich eine dezentrale Lösung, weil die geringen Koordinationskosten die Internalisierung externer Effekte ohne großen Aufwand ermöglichen, während die Vorteile der Dezentralisierung (leichte Identifikation und Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen) voll zum Tragen kommen und helfen, die ansonsten hohen Präferenzkosten zu begrenzen. Ein mit zunehmendem Zentralisierungsgrad stark ansteigender Verlauf der Präferenzkostenfunktion vermindert somit tendenziell den kostenminimalen Zentralisierungsgrad in einer Föderation.

Das Konzept der Organisationskostenminimierung hilft auch, eine allzu realitätsferne Konsequenz des Korrespondenzprinzips zu relativieren. In seiner rudimentären Form impliziert dieses Prinzip, daß es in einer optimalen Föderation für jedes öffentliche Gut mit einem spezifischen Wirkungskreis auch eine besondere Bereitstellungskörperschaft gibt. Es ist offenkundig, daß eine derartig unübersehbare Zahl von öffentlichen Körperschaften wegen der damit verbundenen Organisationskosten nicht effizient sein kann: Durch das

Zusammenlegen von Zuständigkeiten können Verwaltungskosten eingespart und die Kontrolle durch den Bürger erleichtert werden (Tullock 1969; Oates 1972, 48 f.). Solange die Kosteneinsparungen bei Fusion schwerer wiegen als die zunehmende Verletzung des Korrespondenzprinzips, sind auch solche Bereitstellungskörperschaften zusammenzulegen, deren öffentliche Güter keine deckungsgleichen Wirkungskreise haben.

2.3 Regionaler Wettbewerb

Die vorhergehenden Überlegungen haben gezeigt, daß es nicht regional unterschiedliche Präferenzen als solche sind, die eine dezentrale Lösung nahelegen. Erst wenn bei einer zentralen Kompetenz die gesamtgesellschaftlichen Kosten, diese unterschiedlichen Präferenzen zu signalisieren und im politischen Entscheidungsprozeß durchzusetzen, vergleichsweise hoch ausfallen, dann empfiehlt sich eine dezentrale Zuständigkeit.

Die Vermutung, daß eine dezentrale Zuständigkeit die Präferenzkosten reduzieren kann, ist der frühen Föderalismustheorie nicht fremd. Auch Oates (1972, 12) konstatiert, daß der Wettbewerb unterschiedlicher Körperschaften hilfreich ist: Er ist nicht nur geeignet, unterschiedliche Präferenzen bezüglich der Versorgung mit öffentlichen Gütern widerzuspiegeln, sondern fördert zudem auch die dynamische Effizienz - die innovative Suche nach neuen Produktionstechniken für diese Güter. Sind die Einwohner mobil und wählen die Körperschaft mit dem für sie ansprechendsten Mix aus öffentlichen Leistungen und Besteuerung, dann erlaubt die dezentrale Zuständigkeit eine Art „Marktlösung" (Oates 1972, 12) für das Problem der effizienten Bereitstellung von öffentlichen Gütern bei unterschiedlichen Präferenzen, und zwar in Form des Tiebout-Mechanismus (Tiebout 1956): Migration würde dazu führen, daß sich eine Struktur mit intraregional homogenen und interregional heterogenen Präferenzen herausbilden würde. Selbst bei eingeschränkter Mobilität bliebe der Wettbewerb zwischen den dezentralen Körperschaften teilweise bestehen: Nicht alleine die Drohung mit der Abwanderung ("exit"), sondern auch der Verweis auf eine erfolgreiche Nachbarkörperschaft ("voice") wird im demokratischen Prozeß seine politische Wirksamkeit entfalten (Hirshman 1970). Diese Mechanismen sprechen dafür, daß ein geringer Zentralisierungsgrad die Präferenzkosten senkt.

Die Idee des Wettbewerbs öffentlicher Körperschaften, die in der frühen Föderalismustheorie zwar auftaucht, aber eher eine periphere Rolle spielt und

dort etwa die grundlegenden Aussagen des Korrespondenzprinzips nicht in Frage stellt, ist durch die Public-Choice-Theorie als „Theorie des kompetitiven Föderalismus" (Breton 1987; Wintrobe 1987) in den Mittelpunkt der Rechtfertigung föderaler Strukturen gerückt worden.

Als Vorläufer dieser Denkweise stellen Brennan und Buchanan (1980, Kapitel 9) ganz auf die Gefahren einer übermäßigen Besteuerung ab: Sie sehen in föderalen Strukturen eine wichtige Restriktion, welche die „fiskalische Ausbeutung" (Brennan und Buchanan 1980, 185) durch den „Leviathan" Staat begrenzen kann. Je zentralisierter ein Staatswesen gegliedert sei, desto dringender würde die Notwendigkeit, dessen "power to tax" durch anderweitige konstitutionelle Vorrichtungen zu begrenzen: "Intergovernmental competition for fiscal resources and interjurisdictional mobility [...] can offer partial or possibly complete substitutes for explicit fiscal constraints on the taxing power" (Brennan und Buchanan 1980, 184).

Diese Sichtweise leidet allerdings noch an der einseitig negativen Bewertung der Besteuerung. Die Besteuerung stellt ja nur die eine Seite - die Finanzierung der staatlichen Tätigkeit - dar, der immer auch die andere Seite - die Verwendung des Steueraufkommens für die Bereitstellung öffentlicher Güter - gegenüberzustellen ist. Das Ziel eines effizient strukturierten öffentlichen Sektors ist keinesfalls identisch mit einer simplen Steuerminimierung. Es geht vielmehr darum, die Gleichheit zwischen dem Grenznutzen der Staatsaktivität und den Grenzkosten der Besteuerung aus Sicht der Bürger herzustellen (Nachtkamp 1988, 222). Außerdem soll die Produktion eines gegebenen Niveaus an öffentlichen Gütern zu minimalen Kosten erfolgen („X-Effizienz", Brümmerhoff 1989, 119). Die Theorie des kompetitiven Föderalismus hat sich denn auch diese Einseitigkeit in der Sichtweise von Brennan und Buchanan nicht zu eigen gemacht und nicht auf die Steuerminimierung, sondern umfassend auf den Wettbewerb um ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Besteuerung und öffentlichen Leistungen abgestellt.

Die Sichtweise der frühen Föderalismustheorie, die vor allem auf die räumliche Wirkung bestimmter öffentlicher Güter achtet, wird in der durch die politökonomischen Einsichten der siebziger und achtziger Jahre beeinflußten Theorie des kompetitiven Föderalismus als nicht mit den in der Ökonomie üblichen Annahmen vereinbar erachtet (Wintrobe 1987): Nach der frühen Theorie ist die Kompetenz für einen Politikbereich mit räumlich umfassender Wirkung zu zentralisieren, um eine effiziente Lösung zu erreichen. Die zentrale Kompetenz macht aber eine staatliche Ebene zum Monopolisten für ein bestimmtes öffentliches Gut. Nur wenn die öffentlichen

Akteure einzig dem öffentlichen Interesse verpflichtet sind, ist in dieser Monopolsituation tatsächlich ein effizientes Ergebnis zu erwarten, nicht aber in der Public-Choice-Sichtweise, die auch Politiker und Bürokraten als dem Eigennutz verpflichtete Subjekte betrachtet. Hier werden wettbewerbliche föderale Strukturen wichtig, weil sie eine Art "invisible hand" für eine effiziente staatliche Tätigkeit darstellen: "Parliamentary government combined with federalism gives the citizens of a country a more effective set of institutions for reflecting their will, preferences and aspirations." (Breton 1987, 268)

Aus der Sichtweise, daß föderale staatliche Strukturen den Wettbewerb um die Gunst der Bürger fördern, folgt konsequenterweise eine sehr kritische Beurteilung der Kooperation zwischen den föderalen Körperschaften. Kooperation in einer Föderation steht in der Gefahr, die Wettbewerbsfunktion föderaler Strukturen außer Kraft zu setzen. In diesem Sinne wird sie in der Theorie des kompetitiven Föderalismus mit der Kartellbildung auf privaten Märkten verglichen: "cooperation can easily degenerate into collusion, conspiracy and connivance" (Breton 1987, 275). Die Effizienz des öffentlichen Sektors wird beeinträchtigt.

Schon Brennan und Buchanan (1980, Kapitel 9) deuten eine Koordination zur Vereinheitlichung von Steuersätzen als Versuch, den Steuerwettbewerb außer Kraft zu setzen; dies geschehe zum Schaden der Bürger, für die der Steuerwettbewerb ja einen entscheidenden Schutz vor dem Leviathan biete.

Breton (1987) hält ein Verbot unilateralen Handelns für eine besonders schädliche Form kooperativer Strukturen: Unter einem solchen Arrangement ist jegliches Handeln einzelner Körperschaften einer föderalen Ebene ohne die Zustimmung der anderen untersagt. Dieses Konsensgebot würde nicht nur die Innovationsfähigkeit föderaler Strukturen erheblich beeinträchtigen, sondern auch zu einer ineffizienten Zentralisierung führen: Einzig die Zentralebene in einer Föderation wäre nicht durch den Konsenszwang beeinträchtigt.

Auch wenn sich die Theorie des kompetitiven Föderalismus klar gegen die frühe Föderalismustheorie abgrenzt, ist sie doch im Rahmen des um die Organisationskosten erweiterten Kalküls von Breton und Scott interpretierbar: Die wachsenden Externalitätenprobleme bei abnehmender Zentralisierung werden nicht grundsätzlich verneint, der positive Zusammenhang zwischen Präferenzkosten und Zentralisierung wird aber als derart ausgeprägt angesehen, daß eine Föderation der geringsten Kosten in dieser Einschätzung durch einen sehr geringen Zentralisierungsgrad charakterisiert

ist und auch mit einem hohen Maß an nicht internalisierten Externalitäten zu leben hat.

Bei der konzeptionellen Klärung des Subsidiaritätsprinzips ist diese Sichtweise von großer Bedeutung. Das Korrespondenzprinzip alleine würde mit seinem Nutzen-Spillover-Kriterium ein hohes Maß an Zentralisierung erlauben; insofern wird es der eigentlichen Aussage des Subsidiaritätsprinzips mit seinem Anfangsverdacht für die dezentrale Zuständigkeit eigentlich nicht gerecht.

Die Theorie des kompetitiven Föderalismus hingegen begründet diesen Anfangsverdacht für die Kompetenz der untergeordneten Körperschaften dadurch, daß sie den Präferenzkosten aufgrund der zugrundeliegenden politökonomischen Analyse ein starkes Gewicht zumißt. Macht man sich diese Einschätzung bei der Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips zu eigen, dann ist die Zuständigkeit für die Bereitstellung eines bestimmten öffentlichen Gutes nur dann auf eine höhere Ebene in der Föderation zu transferieren, wenn zum einen ein Externalitätenproblem gegeben ist und zum anderen dieses Problem schwerer wiegt als die gravierenden politökonomischen Nachteile der Zentralisierung. Die Existenz von Nutzen-Spillovers alleine ist keine hinreichende Rechtfertigung für die Zentralisierung.

Mit dem - auch die politökonomischen Kosten umfassenden - Begriff der Föderation der geringsten Kosten ist ein konzeptioneller Referenzpunkt zur inhaltlichen Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips gefunden.

3 Schlußfolgerungen für den Reformbedarf im Mehrebenensystem der Europäischen Union

3.1 EU-Regionalkompetenz

Im Lichte der ökonomischen Föderalismustheorie wird deutlich, daß die wachsende Zuständigkeit der EU für die Regionalpolitik nicht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht.

Die finanziellen Mittel der EU für die Strukturfonds sind durch das Delors-II-Paket, die finanzielle Rahmenplanung der Gemeinschaft bis zum Ende der Dekade, stark ausgeweitet worden (Heinemann 1993). In vielen Ländern ist die zentrale europäische Politikebene bereits heute der einfluß-

und ressourcenreichste Partner, wenn es um die Definition von Entwicklungsstrategien für zurückgebliebene Regionen geht.

Zweifellos lassen sich Argumente für den Ausgleich großer regionaler Entwicklungsunterschiede finden. Die Integrationsgewinner haben ein ureigenes Interesse, die Integrationsverlierer zu kompensieren, um sich deren weitere Zustimmung zum Integrationsprozeß zu sichern. Bei der Kompetenzzuordnung muß aber zwischen distributiven und allokativen Aspekten unterschieden werden. Geht es alleine darum, die finanzielle Ausgangslage einer unterentwickelten Region zu verbessern, so ist eine Finanzzuweisung an die verantwortliche öffentliche Körperschaft ausreichend. Eine Kompetenz der EU für die Ausgestaltung der Regionalpolitik folgt aus dem Umverteilungsanliegen nicht.

Wendet man nun das Instrumentarium der ökonomischen Föderalismustheorie an, dann ist zunächst im Blick auf das Korrespondenzprinzip zu fragen, ob eine dezentrale Kompetenz in der Regionalpolitik mit Externalitätenproblemen zu kämpfen hätte, die für eine zentrale Zuständigkeit sprechen. Dies ist dann gegeben, wenn externe Erträge, die regionalpolitische Anstrengungen mit sich bringen, auf der unteren föderalen Ebene nicht genügend berücksichtigt werden. Das scheint kaum der Fall. Regionalpolitische Bemühungen geschehen zuallererst zum Wohl der Region selber. Ein externer Ertrag könnte allenfalls in der größeren politischen Stabilität in Europa gesehen werden, die mit einer ausgewogeneren regionalen Entwicklung angestrebt wird. Interne und externe Erträge sind dann aber in hohem Maße deckungsgleich: Die regionale Prosperität ist das, was sowohl im Interesse der Region selber als auch der externen Geldgeber liegt.

Das Dezentralisierungstheorem betont die Vorteilhaftigkeit einer dezentralen Kompetenz bei unterschiedlichen regionalen Präferenzen. Diese Unterschiedlichkeit ist im Falle der EU mit ihren verschiedenen Sprach- und Kulturräumen im Vergleich zu nationalstaatlichen Föderationen in hohem Maße gegeben und erscheint gerade für das Feld der Regionalpolitik relevant. Die Konkretisierung der spezifischen Zielsetzung regionalpolitischer Bemühungen wird entsprechend den regionalen Präferenzen unterschiedlich ausfallen.

Sieht man einmal von regional unterschiedlichen Zielsetzungen ab, dann besteht aber das größte Problem einer EU-Regionalpolitik darin, die den spezifischen Defiziten unterentwickelter Regionen angemessenen Ansatzpunkte zu finden. Die regionalen Defizite können sehr verschiedener Natur sein. Diese werden oftmals in ungenügender Ausstattung mit wichtiger

Infrastruktur oder in mangelnder Verfügbarkeit innovativer Technologien und geringem Humankapital gesehen (Abraham und van Rompuy 1991, 22). Andererseits können die Ursachen auch in ordnungspolitischen Mängeln begründet liegen, wie etwa einem ungenügenden regionalen Wettbewerb (Lammers 1993, 198). Es ist kaum anzunehmen, daß für alle europäischen Problemregionen eine einheitliche Diagnose zutrifft. Auch ist es schwer vorstellbar, daß es der zentralen Ebene, die am weitesten von den regionalen Problemen entfernt ist, besser als den nationalen oder regionalen Körperschaften gelingen wird, die spezifischen Schwachstellen der jeweiligen Region zu finden.

Mit einer dezentralen Kompetenz hingegen fielen die Koordinationskosten zwischen Zentrum und Regionen fort. Die horizontalen Transfers würden für eine tendenzielle Angleichung der regionalen Startchancen sorgen. Im Unterschied zur jetzigen Situation läge die Entwicklungsstrategie dann aber ungeteilt in der dezentralen Verantwortung.

Es ist nicht nur zu erwarten, daß mit einer solchen Kompetenzzuordnung im Mehrebenensystem der EU die spezifischen regionalen Probleme mit einer größeren Treffgenauigkeit angegangen werden können. Außerdem käme der innovative Suchprozeß des kompetitiven Föderalismus voll zum Tragen: Ohne großen europaweiten Koordinierungsaufwand könnte eine einzelne Region neue Ansatzpunkte in der Wachstumsstrategie testen. Im Erfolgsfall würden andere Regionen dem Beispiel schnell folgen. Im Falle eines Mißerfolgs wären, anders als bei einer europaweiten Neuausrichtung der Regionalpolitik, die negativen Folgen auf die Pionierregion begrenzt. Ein flexibler Trial-and-Error-Prozeß kann in Gang kommen und helfen, die dynamische Effizienz der europäischen Regionalpolitik zu verbessern.

3.2 Zentralisierungstendenz

Noch schwerwiegender als die falsche Zuordnung einer einzelnen Politikkompetenz ist eine Verzerrung in den institutionellen Gegebenheiten, die für den Prozeß der Kompetenzneuverteilung zwischen den Körperschaften eines Mehrebenensystems maßgeblich sind. Eine derartige Verzerrung ist für das Verhältnis zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten tatsächlich gegeben. Die Gemeinschaft kann heute auch dort tätig werden, wo sie keine explizite Ermächtigung durch das primäre Gemeinschaftsrecht aufweisen kann. Neben den expliziten Zuständigkeiten kann die EU von sogenannten

„Abrundungsklauseln" Gebrauch machen (Oppermann 1991, Ziffer 437 ff.). Hier ist an erster Stelle Art. 235 EGV zu nennen, der ein Tätigwerden der Gemeinschaft auch dann erlaubt, wenn dafür keine explizite vertragliche Zuständigkeit eingeräumt ist. Ausreichend für die Kompetenz der Gemeinschaft ist ersatzweise die Notwendigkeit, „im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen" (Art. 235 EGV).

In der wohlwollenden Beurteilung stehen mit dem Art. 235 EGV „hinreichende Rechtsinstrumente und -techniken zur Verfügung [...], die dem Regelprinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit der Gemeinschaft [...] diejenige Geschmeidigkeit verleihen, welcher die EG zur angemessenen Erfüllung ihrer weitgespannten Aufgaben bedarf" (Oppermann 1991, Ziffer 443).

Stellt man hingegen auf das Ideal eines unverzerrten Kompetenzverteilungsprozesses ab, ist diese Bestimmung wesentlich ungünstiger zu beurteilen. Die Organe der EU werden in die Lage versetzt, zusätzliche Kompetenzen auf die zentrale Ebene zu holen. Dabei besteht nicht das Korrektiv einer notwendigen ausdrücklichen Zustimmung der nationalen Parlamente, wie dies bei einer Vertragsänderung der Fall ist. Von daher ist mit einer Verzerrung zugunsten einer zentralen Kompetenzverteilung zu rechnen. Steindorff (1993, 344) konstatiert zu den Folgen des Art. 235 EGV in der Vergangenheit: „Die Einzelermächtigung als Schranke der Gemeinschaftsgewalt gegenüber den Staaten hat sich damit jedenfalls in der Gemeinschaftspraxis als weitgehend ineffektiv erwiesen."

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen ist zu fragen, inwieweit das Maastrichter Subsidiaritätsprinzip in der Definition des Art. 3b EGV tatsächlich korrigierend auf die Zentralisierungstendenz wirkt, die von den Abrundungsklauseln ausgeht. Im Ratskonzept von Edinburgh wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hingewiesen, daß das Prinzip Richtschnur bei der Auslegung des Art. 235 EGV ist (EG-Kommission 1992, 8).

In der juristischen Literatur bestehen hier ernsthafte Bedenken: Die wenig konkrete Formulierung des Prinzips führt zu einem breiten Ermessensspielraum in der Anwendung. Die Ziele der Gemeinschaft sind sehr allgemein und weitgefächert. Außerdem gibt es naturgemäß ganz unterschiedliche Schlußfolgerungen über die notwendigen Mittel und die angemessenen föderalen Strukturen zur Erreichung eines bestimmten Ziels. Der so entstehende Ermessensspielraum kann durch die Organe der EU in vollem Maße in Richtung der präferierten Gemeinschaftszuständigkeiten ausgenutzt werden. In einer gerichtlichen Überprüfung ginge es um eine „Ermessensüberprü-

fung", in der nachzuweisen wäre, daß der eingeräumte Beurteilungsspielraum „eindeutig und evident" überschritten worden ist (Schnabel 1993, 395). Ein solcher Nachweis wäre in der Praxis nur schwer zu erbringen.

Außerdem ist nicht damit zu rechnen, daß der Europäische Gerichtshof, dem eine Überprüfung zukommt, das Subsidiaritätsprinzip besonders strikt zugunsten einer Zuständigkeit der Mitgliedstaaten interpretieren wird. Dies würde dem in der Vergangenheit praktizierten Selbstverständnis dieses Gerichts widersprechen: „Dieser [der Europäische Gerichtshof, der Verf.] versteht sich nämlich als Motor der Integration der Gemeinschaft und entscheidet im Zweifel gemeinschaftsfördernd" (Schnabel 1993, 394). So kann man im Subsidiaritätsprinzip in der vertraglichen Definition dann auch eher einen „Formelkompromiß sehen, der bestehende Divergenzen zeitweilig überbrückt, aber nicht löst" (Grimm 1992, 38).

4 Ausblick

Die Europäische Union ist heute eine Gemeinschaft von hoher Attraktivität, wenn man auf die Anzahl beitrittswilliger Staaten abstellt. Eine Erweiterung nach Osten wird kaum weit über den Anfang der kommenden Dekade hinaus zu verschieben sein, zumal die Bemühungen der Beitrittskandidaten um eine Erfüllung der vorgegebenen Eintrittsbedingungen intensiv und erfolgversprechend sind. Mit der Osterweiterung werden Staaten mit einem auf absehbare Zeit weit unterdurchschnittlichen Einkommensniveau in die Europäische Union aufgenommen werden.

Mit dieser Perspektive ist es unabdingbar, die Chancen, die ein Mehrebenensystem für eine regional differenzierte Politik bietet, konsequent zu nutzen. Hier kann die ökonomische Föderalismustheorie wichtige Erkenntnisse für die Fortentwicklung der EU-Verfassung liefern. Der Korrekturbedarf im Hinblick auf die Zuordnung der regionalpolitischen Zuständigkeit und den verzerrten Kompetenzverteilungsprozeß hat deutlich werden lassen, in welche Richtung die Botschaft der ökonomischen Föderalismustheorie weist.

Die Europäische Union tut sich schwer, etwa im Rahmen der Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastrichter Vertrags, recht bescheidene Vertragsänderungen auf den Weg zu bringen. Von daher erscheint Skepsis über die Realisierungschancen weitergehender Reformen angebracht, deren Notwendigkeit aber in einer Zwanziger-Gemeinschaft unabweisbar ist. Die

Bereitschaft zu Reformen und auch zur Korrektur von falschen Weichenstellungen muß deutlich zunehmen, wenn der europäische Integrationsprozeß nicht Gefahr laufen soll, bereits in sich den Kern für ein zukünftiges Scheitern zu tragen.

Literatur

Abraham, Filip und Paul van Rompuy. 1991. *Convergence-Divergence and the Implications for Community Structural Policies.* Public Economics Research Paper Nr. 18, Centrum voor Economische Studien, Leuven.

Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan. 1980. *The Power to Tax.* Cambridge.

Breton, Albert. 1965. „A Theory of Government Grants." *Canadian Journal of Economics and Political Science* 31:175-87.

Breton, Albert. 1987. „Towards a Theory of Competitive Federalism." *European Journal of Political Economy* 3(1/2):263-329.

Breton, Albert und Anthony Scott. 1978. *The Economic Constitution of Federal States.* Toronto.

Brümmerhoff, Dieter. 1989. *Finanzwissenschaft.* München.

EG-Kommission 1992. „Europäischer Rat Edinburgh 11./12. Dezember 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes." *EG-Nachrichten* Nr.15 vom 21.12.1992.

Grimm, Dieter. 1992. „Subsidiarität ist nur ein Wort." *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 217 vom 17.9.1992:38.

Heinemann, Friedrich. 1993. „Stimmt die 'Rechnung für Maastricht'? - Eine Analyse des Delors-II-Pakets." *ZEW-Wirtschaftsanalysen* 1(2):169-91.

Hirshman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty.* Cambridge.

Lammers, Konrad. 1993. „Probleme des Finanzausgleichs in nationaler und internationaler Sicht." *Beihefte der Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung* 41:189-200.

Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance.* Tokyo.

Nachtkamp, Hans Heinrich. 1988. „Nebenkosten der Besteuerung." In *Theoretische und angewandte Wirtschaftsforschung, Heinz König zum 60. Geburtstag*, hrsgg. von Wolfgang Franz. Berlin, Heidelberg: Springer.

Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism.* New York.

Olson, Mancur. 1969. „The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government." *American Economic Review* 59:479-87.

Oppermann, Thomas. 1991. *Europarecht.* München.

Samuelson, Paul A. 1954. „The Theory of Public Expenditure." *Review of Economics and Statistics* 36:386-89.

Schnabel, Achim. 1993. „Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union." *Bayerisches Verwaltungsblatt* 13:393-96.

Steindorff, Ernst. 1993. „Das Maastricht-Urteil zwischen Grundgesetz und europäischer Integration." *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 1993(11):341-46.

Tiebout, Charles. 1956. „A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64:416-24.

Tullock, Gordon. 1969. „Federalism: Problems of Scale." *Public Choice* 6:19-29.

Walsh, Cliff. 1993. „Fiscal Federalism: An Overview of Issues and a Discussion of their Relevance to the European Community." *European Economy, Reports and Studies* 5:25-62.

Wintrobe, Ronald. 1987. „Competitive Federalism and Bureaucratic Power." *European Journal of Political Economy* 3(1/2):9-31.

Zweiter Teil

Vermittlungsprozesse im Rahmen vertikaler Integration

Franz Urban Pappi und Willi Schnorpfeil

Das Ausschußwesen der Europäischen Kommission: Grundstrukturen und Kommunikationsmöglichkeiten für Verbände

1 Einleitung

Die Ausschüsse oder Beiräte der Exekutive stellen einen wichtigen "point of access" für Interessenverbände dar. Die Verbände sind an Einflußnahme auf die Formulierung der Regierungspolitik und Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Umsetzung staatlicher Politiken interessiert, die staatliche Seite will sich bei der Vorbereitung und Implementation ihrer "policies" der Unterstützung der Verbände durch ihre frühe Beteiligung versichern. Die Verbände vertreten für sie die Normadressaten staatlicher Regulierung oder die möglichen Empfänger von Subventionen, die mit bestimmten Zielen gewährt werden.

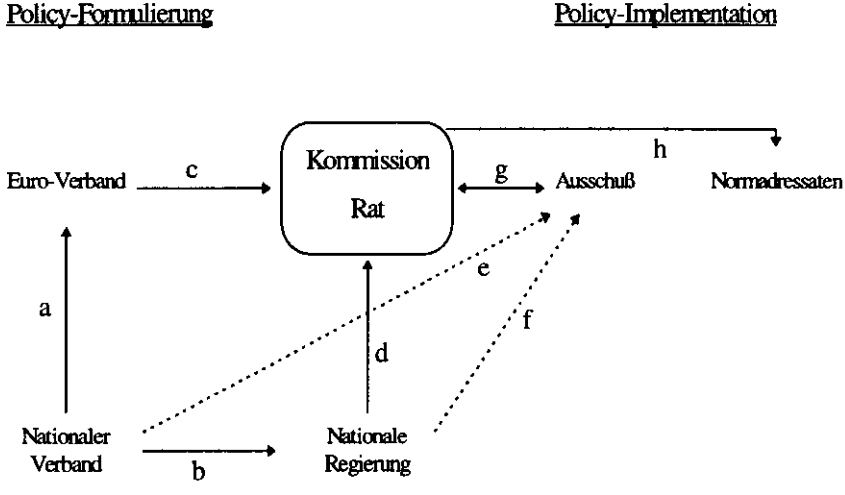
Diese Aussagen gelten genauso für die Europäische Kommission als „EU-Exekutive". Wie wichtig das Ausschußwesen gerade in Brüssel ist, zeigt sich dem EU-Neuling schnell, wenn er zum ersten Mal dem Begriff der „Comitologie" begegnet. Gemeint sind damit die Ausschüsse aus Beamten der Mitgliedsstaaten, die die Kommission bei der Ausführung der vom Rat erlassenen Verordnungen oder Richtlinien konsultieren muß. In einen Teil dieser Ausschüsse werden Verbandsvertreter zugezogen.

Bevor wir die Grundzüge des Ausschußwesens der EU in Abschnitt 2 darstellen, soll zunächst die Vervielfältigung der Einflußlogiken und Implementationsprobleme in Mehrebenensystemen besprochen werden, zu denen die EU als besonders komplexer Fall gehört. Gegenüber einem bundesstaatlichen System mit starker Politikverflechtung wie dem der Bundesrepublik wird die Komplexität der EU durch das Nebeneinander von supranationalen und intergouvernementalen Strategiemöglichkeiten erhöht. Dieser Teil ist notwendig, um dann im dritten Abschnitt die sich aus Ausschußverflechtungen ergebenden Kommunikationsmöglichkeiten der Interessenverbände interpretieren zu können. Daraus werden wir Schlußfolgerungen über den Typ des Verbänderegimes ableiten und im Sinne der Streeck und Schmitter-

These (1994) fragen, ob aus der Vervielfältigung der Einflußverbände und Einflußlogiken auf einen transnationalen Pluralismus geschlossen werden kann.

Betrachten wir zunächst die Einflußmöglichkeiten eines nationalen Interessenverbandes auf die Policy-Formulierung und -Entscheidung in einem bestimmten Politikfeld der EU, in dem die EU eine eigene Regelungskompetenz hat. Diese Regelungskompetenz erstrecke sich auf den Erlaß von Richtlinien im Standardverfahren nach Vorlage eines Kommissionsvorschlags. Dann hat ein nationaler Verband die Möglichkeit der Einflußnahme auf die Formulierung des Kommissionsvorschlags und die Beratungen des Ministerrats. Wählt er bei der ersteren Einflußmöglichkeit den Weg über seinen europäischen Dachverband, entspricht das einer supranationalen Strategie. Wählt er dagegen die Einflußnahme auf seine nationale Regierung, von der er ihrerseits die Berücksichtigung seiner Interessen bei den Verhandlungen im COREPER oder im Ministerrat erwartet, entscheidet er sich für eine intergouvernementale Strategie.

Schaubild 1: Einflußmöglichkeiten nationaler Interessenverbände auf Formulierung und Implementation von EU-Politiken



In Schaubild 1 sind die verschiedenen Möglichkeiten der Einflußnahme eines nationalen Interessenverbands schematisch dargestellt. Die intergouvernementale Strategie entspricht der Verkettung der Pfeile b und d, die supra-

nationale Strategie der Verkettung der Pfeile a und c. Der erste Pfad b-d führt notwendigerweise zum Ministerrat, der zweite Pfad a-c wird in der Regel, wenn auch nicht ausschließlich, als Ziel die Kommission haben. Beide Einflußpfade können bei der Vorbereitung einer Policy gegangen werden, um auf die endgültige Entscheidung des europäischen Rechtsakts Einfluß zu nehmen. Davon unterscheiden wir Einflußnahmen in der Phase der Policy-Implementation. Hier ist ein Ausschuß vorgesehen, den die Kommission bei der Umsetzung von Durchführungsverordnungen des Rates konsultieren muß. Die gegenseitige Abhängigkeit ist hier mit dem Doppelpfeil g zum Ausdruck gebracht. Die Pfeile e und f stehen für Möglichkeiten der Einflußnahme durch Mitgliedschaft eines nationalen Verbandes oder der Beamten einer nationalen Regierung in einem Ausschuß. Über die Mitgliedschaft der nationalen Regierungen in den Ausschüssen wird die intergouvernementale Komponente gestärkt. Gleichzeitig stellen die Ausschüsse aber auch Gremien dar, innerhalb derer die verschiedenen nationalen Verbände, die gleiche oder ähnliche Interessen in ihren jeweiligen Ländern vertreten, ein Forum für eine supranationale Willensbildung haben.

Von welchen Faktoren hängt es nun ab, ob die nationalen Interessenverbände einer intergouvernementalen oder einer supranationalen Strategie den Vorrang geben? Diese einfache Frage ist insofern schwer zu beantworten, als ein Interessenverband gut beraten sein wird, keine der Strategien völlig außer acht zu lassen. So schließt eine intergouvernementale Strategie eine supranationale nicht aus. Beide können sich vielmehr ergänzen.

Von den Faktoren, die bei der Prioritätensetzung eine Rolle spielen, wird häufig die Funktionsweise des Regierungssystems selbst als zentral angesehen. Will ein nationaler Interessenverband eine bestimmte Richtlinie verhindern und muß über die Richtlinie im Ministerrat einstimmig entschieden werden, kann der Verband seine nationale Regierung zugunsten eines Vetos beeinflussen (Moravcsik 1993). Bei Mehrheitsentscheidungen ist die intergouvernementale Strategie logisch aber nicht ausgeschlossen. Sie würde aber voraussetzen, daß ein nationaler Interessenverband nicht nur seine Regierung beeinflußt, sondern auch die Regierungen anderer Mitgliedstaaten. Bei dieser Strategie ist der Verband wahrscheinlich gut beraten, zunächst eine Koalition auf Verbandsseite mit den verschiedenen nationalen Verbänden einzugehen. Allgemein läßt sich sicher sagen, daß das Abgehen von einstimmigen Beschlüssen die intergouvernementale Strategie der Verbände eher schwächt.

Ein zweiter wichtiger Faktor für die Strategienwahl ist die Betroffenheit der Verbände selbst durch die beabsichtigten Rechtsakte. In bestimmten

Politikfeldern haben die nationalen Verbände ein faktisches Monopol der Interessenrepräsentation und sind bei der Betroffenheit von der Regelung insofern in einer extrem günstigen Lage, als kein mächtiger Gegenverband existiert. Ein Beispiel dafür ist die Agrarpolitik. Hier sind die entsprechenden Interessen oft in einem mächtigen Spitzenverband organisiert, während die Verbraucherinteressen als die eigentlichen Gegner so schwach sind, daß sie von den Politikern, die die Entscheidung treffen, nicht in Rechnung gestellt werden müssen. In diesem Fall kann der mächtige nationale Interessenverband sicher sein, daß der nationale Regierungsvertreter in erster Linie seine Interessen berücksichtigt. Ein Verzicht auf eine intergouvernementale Strategie wäre hier, selbst im Fall von Mehrheitsentscheidungen, nicht plausibel.

Ganz anders liegt der Fall in Politikfeldern mit "countervailing powers". Hier gibt es einen Interessenkonflikt, und beide Seiten des Konflikts sind verbandsmäßig stark organisiert. Ein Beispiel dafür ist die Arbeits- und Sozialpolitik, wo es sowohl starke Arbeitgeberverbände als auch starke Gewerkschaften gibt. Wählt hier eine nationale Gewerkschaft den Einflußpfad b-d, muß sie damit rechnen, daß die nationale Regierung nicht nur ihre Interessenposition in den europäischen Verhandlungen vertreten kann, sondern auch auf die Interessen ihres Gegners Rücksicht nehmen muß. Allerdings ist nicht gesagt, daß sich die Interessengegnerschaft auf alle Politiken des Politikfelds bezieht. So kann auch der Fall eintreten, daß nationale Gewerkschaft und nationaler Arbeitgeberverband im europäischen Verhandlungssystem gleiche Interessen vertreten gegen die Verbände in anderen Ländern. Dann wiederum wäre zum Beispiel in einem Ausschuß die nationale Regierung der natürliche Koalitionspartner (beispielhaft für den Europäischen Sozialfonds: Laffan 1983).

Zu dem Regierungs- und Verbändesystem kommt als dritter wichtiger Faktor demnach die Interessenkonstellation bei der Vorbereitung und Durchführung einer konkreten Politik. Im Fall nationaler Interessengegensätze bedeutet die supranationale Strategie a-c eine Bündelung der nationalen Interessen auf jeder Seite der Konfliktlinie über nationale Grenzen hinweg in den entsprechenden europäischen Spitzenverbänden. Interesse und Gegeninteresse stoßen dann erst bei der Einflußnahme auf die Kommission aufeinander. Weil solche Interessenkonflikte im Politikfeld Arbeit und Soziales antizipierbar sind, kann die Interessenauseinandersetzung auf europäischer Ebene dadurch kanalisiert werden, daß sogenannte paritätische oder tripartite Ausschüsse gebildet werden. Dieses korporatistische Verfahren mindert den Entscheidungsdruck der Kommission.

2 Das europäische Ausschußwesen

Die Ausschüsse der Europäischen Union sind nach verschiedenen Kriterien organisiert (Kommission Bulletin 2, 1980; WSA 1980; Schmitt von Sydow 1980; Berlin et al. 1987; Schwaiger und Kirchner 1981; Aligieri und Rometsch 1994; Hilf 1982; Kommission 1986). Die Hauptkriterien sind die Phase des Politikzyklus, für die die Ausschüsse eingesetzt werden, sei es für die Policy-Formulierung oder die Policy-Implementation, das Nominierungsorgan, sei es die Kommission, sei es der Rat oder das Europäische Parlament - letzteres werden wir hier nicht betrachten - oder sei es der Verpflichtungsgrad der Ausschußeinsetzung und -konsultation, der vom EU-Vertrag vorgesehen sein kann oder der auf der Initiative eines Organs ohne vertragliche Verpflichtung beruht. In Anlehnung an den Policy-Zyklus lassen sich Ausschüsse, die der Politikformulierung dienen, von solchen unterscheiden, die für die Entscheidungsfindung und die Implementation europäischer Policies verantwortlich sind. In einer ersten Einteilung ergibt sich nach diesem Kriterium die in Tabelle 1 dargestellte Situation.

Ausschüsse, die die Kommission bei der Politikformulierung und der Ausarbeitung von Vorschlägen beraten, sind nichtobligatorischer Natur und werden von der Kommission bei Bedarf konsultiert. Die im Vertrag genannten Ausschüsse zur Entscheidungsfindung müssen hingegen je nach Rechtsgrundlage der zu entscheidenden Policies herangezogen werden (dies trifft vor allem auf den Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) und den Ausschuß der Regionen zu). Allerdings haben sie nur beratende Funktion, während der Ministerrat selbst in Abstimmung mit der Kommission und gegebenenfalls dem Europäischen Parlament für die Entscheidungen der EU verantwortlich ist. Hingegen sind die Implementationsausschüsse im Rahmen der Comitologie obligatorisch vorgeschrieben und werden durch den Rat eingesetzt. Zum Teil haben die obligatorischen Ausschüsse eine Doppelfunktion, indem sie auch zur Beratung von Policies herangezogen werden (Pag 1987).

Im Vergleich zu den obligatorischen Ausschüssen, deren Zahl in den vergangenen Jahren systematisch zugenommen hat, blieb die Zahl der nichtobligatorischen Ausschüsse fast konstant. Von den 67 nichtobligatorischen Ausschüssen waren 63 bereits 1990 eingesetzt (Grote 1990). Diese nichtobligatorischen Ausschüsse dienen der Beratung in der Phase der Policy-Formulierung, und man kann deswegen zu dem Schluß kommen, daß die "points of access" für die Verbände im Zeitraum von 1990 bis 1994 nicht wesentlich erhöht wurden.

Tabelle 1: Ausschüsse in Verbindung mit dem Policy-Zyklus

Politikformulierung: Ausschüsse bei der Kommission	**Entscheidungsfindung: Ausschüsse des Rates**	**Implementation: Ausschüsse bei der Kommission**
Nicht-obligatorische Ausschüsse (Haushaltstitel A 2511): a) Vertreter der Mitgliedstaaten b) Vertreter der Mitgliedstaaten und der Wirtschafts- und Sozialpartner c) Vertreter der Wirtschafts- und Sozialpartner d) Vertreter aus Wissenschaft und Forschung e) Studien- und Arbeitsgruppen der Kommission (Haushaltstitel A 2500)	Im Vertrag genannte Ausschüsse; durch Entscheidung der Regierungsvertreter eingesetzte Ausschüsse a) COREPER b) WSA c) Ausschuß der Regionen d) ESF-Ausschuß etc. Gremien, die der intrainstitutionellen Entscheidungsfindung dienen: a) Arbeitsgruppen des Ministerrates	Obligatorische Ausschüsse (Comitologie; Haushaltstitel A 2510): a) Beratende Ausschüsse b) Verwaltungsausschüsse c) Regelungsausschüsse

Allerdings verbleiben den Verbänden auch andere "points of access" im Bereich der Ausschüsse, die für die Implementation zuständig sind. Zwar gibt es in diesem Bereich keine Ausschüsse ohne Regierungsvertreter, doch in einigen sind zusätzlich auch Vertreter von Interessengruppen präsent.

In Tabelle 2 sind die obligatorischen Ausschüsse in die Unterabteilungen der Beratungs-, Verwaltungs- und Regelungsausschüsse unterteilt und zusammen mit den nichtobligatorischen Ausschüssen danach ausgezählt worden, ob ausschließlich Vertreter der nationalen Regierungen Mitglieder sind oder zusätzlich auch Experten und Vertreter von Interessengruppen. Beratungsausschüsse können nur Empfehlungen an die Kommission geben, während Verwaltungs- und Regelungsausschüsse sich gegen Entscheidungen der Kommission aussprechen und sie sogar zurückweisen können (vgl. zu den unterschiedlichen Verfahren und Kompetenzen: Abl. L 197/33/EWG; Pag 1987, 462; Joerges 1994). Für alle Marktordnungen existieren Verwaltungsausschüsse, die alle Kommissionsvorschläge überprüfen. Darüber hinaus haben diese Ausschüsse eine Beratungsfunktion bei der Interpretation

und Anwendung der Rechtsakte. Die Regelungsausschüsse sind für Harmonisierungsfragen zuständig. Sie sind aber auch mit solchen Fragen befaßt, die eigentlich den Mitgliedsstaaten vorbehalten sind, für die aber eine gemeinsame Entscheidung vorteilhaft ist (Pag 1987, 462). Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, sind die Interessengruppen schwerpunktmäßig zu den nichtobligatorischen Ausschüssen und unter den obligatorischen Ausschüssen zu den Beratungsausschüssen zugelassen. Bei den für die Phase der Policy-Formulierung zuständigen nichtobligatorischen Ausschüssen überwiegen sogar diejenigen mit gemischter Zusammensetzung. Dagegen enthalten von den obligatorischen Ausschüssen insgesamt 80 Prozent ausschließlich Vertreter der nationalen Regierungen. Genau dieser Aspekt ist mit dem Ausdruck der „Comitologie" angesprochen.

Tabelle 2: Die Ausschüsse bei der Europäischen Kommission 1994

	Politikberatung	**Politikimplementation (obligatorisch; Comitologie)**		
	(nicht-obligatorisch/paritätisch)	Beratender-	Verwaltungs-	Regelungsausschuß
Nur Regierungsvertreter	6	116	57	71
Auch andere Mitglieder	61	40	8	9
Politikfeld „Arbeit"	10	12	-	-

Wir wollen uns nun ein genaueres Bild über das Ausschußwesen verschaffen, indem wir uns auf das Politikfeld der Arbeits- und Sozialpolitik konzentrieren. Hier geht es um die Regelung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit (vgl. Schnorpfeil 1993), wobei ein Politikfeld mit Majone definiert werden kann als "a set of policies that are so interconnected that it is impossible to make useful descriptive or analytic statements about one of the policies without taking the other elements of the set into consideration" (Majone 1989, 158-61 und 1993, 58). Verstehen wir analytisch die Arbeits- und Sozialpolitik der EU als Regelung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit, schließen wir bestimmte Politiken wie Ausbildungsprogramme (z.B. ERASMUS), Gesundheitsprogramme (Europe against AIDS, Europe against cancer), Familienpolitik oder Politiken für die Älteren aus dem

Politikfeld aus. Dasselbe gilt für Policies, die sich mit bestimmten technischen Standards (z.B. Maschinenrichtlinie 89/362/EWG; vgl. Eichener 1993) oder bestimmten Umweltpolitiken (Majone 1993, 164-66) beschäftigen. Diese Politiken werden von anderen Akteuren ausgehandelt als denjenigen, die die Arbeits- und Sozialpolitik in unserer Definition aushandeln. Artikel 118 EG-Vertrag, ergänzt um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die soziale Sicherheit der Wanderarbeiter und bestimmte Zielgruppen von am Arbeitsmarkt Benachteiligten wie Frauen oder Behinderte, gibt einen Überblick über die Teilbereiche der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik: Beschäftigung, Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen, berufliche Ausbildung und Fortbildung, soziale Sicherheit, Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, Gesundheitsschutz bei der Arbeit, Koalitionsrecht und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Rein analytisch betrachtet gehören zur Arbeits- und Sozialpolitik auch die sozialen Probleme bestimmter Berufsgruppen wie der landwirtschaftlichen Arbeiter, der Arbeitnehmer in der Telekommunikation, in der Binnenschifffahrt, der Fischerei usw. Hier stellt sich aber die Frage, ob dieselben Akteure auch die Politiken in diesen Bereichen entscheiden. Diese Frage kann empirisch geprüft werden. Damit erweitern wir den Begriff des Politikfeldes und verstehen ein Politikfeld als soziales System, das durch ein inhaltlich definiertes Kriterium der gegenseitigen Relevanz oder der gemeinsamen Orientierung zwischen den entscheidenden Akteuren aufgespannt wird (vgl. Laumann und Knoke 1982, 256 und 1987).

Entscheidend sind zuerst die Akteure, die für ein Politikfeld das Recht der bindenden Entscheidung haben. Für das Politikfeld 'Arbeit' sind das einmal die Generaldirektorate Beschäftigung und industrielle Beziehungen und Berufsausbildung, Schulbildung und Jugend. Ein Weg zur Identifizierung der entscheidenden privaten Akteure ist es nun, die Mitgliedschaft in den Ausschüssen der Kommission als empirisches Kriterium heranzuziehen. Genauso gehen wir hier vor.

Insgesamt existieren für die erwähnten beiden Generaldirektionen 36 Ausschüsse. Nach unserer Definition des Politikfelds können nun einige Ausschüsse unberücksichtigt bleiben, weil sie sich nicht mit der Regelung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit beschäftigen. Das sind zum Beispiel Ausschüsse für Programme wie ERASMUS und LINGUA; hinzu kommen noch Ausschüsse des Politikfelds, die nicht im Haushaltsplan der Kommission aufgeführt sind. Der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen

kann aufgrund des Nominierungsverfahrens nicht in die Analyse einbezogen werden.

Tabelle 3: Die zwölf beratenden Ausschüsse im Europäischen Politikfeld „Arbeit"[a)]

Teilbereich	Ausschuß	Mitglied	Funktion
Besondere Personengruppen	Chancengleichheit für Frauen und Männer	EU-O	I/A
Freizügigkeit	Freizügigkeit der Arbeitnehmer	N-M	I
	Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer	N-M	I
Beschäftigung	Europäischer Sozialfonds	N-M	A/D
	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	N-M	A
Sozialer Dialog	Ausschuß für den Sozialen Dialog	EU-M	A
Berufsbildung	Beratender Ausschuß für die Berufsbildung	N-M	A
	Europäisches Zentrum für die Berufsbildung	N-M	A
	Ausschuß COMETT	EU-O	I/A
	Beratender Ausschuß PETRA	EU-O	I/A
	Beratende Ausschüsse 'EUROTECNET' und 'FORCE'	EU-O	I/A
Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	Beratender Ausschuß für Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	N-M	A

a) Die erste Spalte beschreibt den Teilbereich des Politikfeldes. In der zweiten Spalte wird der zugehörige Ausschuß in diesem Teilbereich genannt. In der dritten Spalte 'Mitglied' wird angegeben, ob die europäischen Verbände (EU) oder die nationalen Spitzenverbände (N) für die Nominierung verantwortlich sind. 'M' bedeutet volle Mitgliedschaft, während 'O' nur einen Beobachterstatus anzeigt. In der letzten Spalte steht 'I' für die Funktion als Implementationsausschuß und 'A' als beratender Ausschuß. 'D' impliziert zusätzliche Mitentscheidungsrechte.

Ein weiteres Ausschlußkriterium ist natürlich die Art der Mitgliedschaft. Die entscheidenden Interessenverbände können nur in den Ausschüssen identifiziert werden, in denen Interessengruppen überhaupt zugelassen sind. Damit verbleiben für die europäische Sozialpolitik insgesamt zwölf Beratungsausschüsse obligatorischer Art (Tabelle 3) und acht nichtobligatorische sogenannte paritätische Ausschüsse (Tabelle 4).

Tabelle 4: Europäische Organisationen in den acht paritätischen Ausschüssen[a] des Politikfelds „Arbeit"

Sektor	Arbeitgeber	Gewerkschaften	Gegründet	Zahl der Mitglieder
Landwirtschaft	COPA	EFA	1974	56
Straßenverkehr	UITR	CSTCE	1965	54
Binnenschiffahrt	OEB; UINF	CSTCE	1967	44
Fischerei	EUROPECHE/ COGECA	CSTCE	1974	
Eisenbahnen	CCFE	CSTCE	1984	44
Seeschiffahrt	ECSA	CSTCE	1987	42
Zivilluftfahrt	AEA (13); ERA (3); ACE (3); ACCA (2); ICAA-Europe (3)	CSTCE	1990	54
Telekommunikation	-	IPTT	1990	50

a) COPA: Ausschuß der berufsständigen landwirtschaftlichen Organisationen der EG; EFA: Gewerkschaften des Agrarsektors; UITR: Comité de Liaison de l'Union Internationale des Transports Routier; CSTCE: Comité Syndical des Transports dans la Communauté Européenne; IPTT: Europa-Ausschuß der Internationale des Personals der Post-, Telegrafen- und Telefonbetriebe; OEB: Organisation Européenne de Batelier; UINF: Union Internationale de la Navigation Fluviale; EUROPÊCHE / COGECA: Vereinigung der Nationalen Verbände von Fischereiunternehmen in der EWG / Allgemeiner Ausschuß der ländlichen Genossenschaften der EWG; CCFE: Gemeinschaft der Europäischen Bahnen; ECSA: European Community Shipowners Association; AEA: Verband Europäischer Fluggesellschaften; ERA: Europäische Organisation regionaler Fluggesellschaften; ACE: Unabhängige Fluggesellschaften der EG-Länder; ACCA: Verband der Charterfluggesellschaften; ICAA: Internationale Vereinigung der Verkehrsflughäfen.

Letztere sind ausschließlich für die Policy-Formulierungsphase zuständig bzw. wurden ursprünglich mit dem Ziel des sektoriellen sozialen Dialogs eingerichtet, um eventuelle tarifliche Vereinbarungen zu erleichtern (WSA 1979). Die zwölf Beratungsausschüsse sind alle obligatorischer Art, stellen aber teilweise eine Ausnahme zur oben dargelegten Grundregel dar, wonach obligatorische Beratungsausschüsse für die Phase der Policy-Implementierung zuständig sind. Fünf dieser Beratungsausschüsse sind nämlich für

Policy-Formulierung und nicht für Policy-Implementation vorgesehen. Die idealtypische Trennung nach Policy-Phasen kann also nur der Groborientierung dienen. Um einen genauen Überblick über die Aufgaben der einzelnen Ausschüsse zu geben, ist ihre Funktion in Tabelle 3 aufgeführt. Zusätzlich zum Teilbereich des Politikfelds und zum Namen des Ausschusses ist noch festgehalten, ob ein nationaler oder ein europäischer Interessenverband für die Nominierung der Ausschußmitglieder zuständig ist. Auch hier zeigt eine Detailanalyse, daß das Grundprinzip der Zuständigkeit nationaler Verbände für Implementationsausschüsse nicht rein durchgehalten wird. Bei der Interpretation muß man aber wissen, daß die europäischen Verbände in der Regel nationale Vertreter entsenden, die als solche auch Funktionäre der nationalen Verbände sind und nicht vom europäischen Dachverband bezahlt werden. Wie im nächsten Abschnitt erläutert werden wird, rechnen wir die Ausschußmitglieder derjenigen Organisation nach dem Merkmal der Primäraffiliation zu, bei der die Mitglieder angestellt sind und von der sie also ihr Gehalt beziehen. Wir berücksichtigen bei der Mitgliedschaft sowohl die Ausschußzugehörigkeit als ordentliches Mitglied als auch einen offiziellen Beobachterstatus. Stellvertreter der ordentlichen Mitglieder werden nicht berücksichtigt.

Die paritätischen Ausschüsse und eine Reihe von informellen Gruppen zählen zum Bereich des Dialogs zwischen den Sozialpartnern. Seit Anfang der 70er Jahre wird dieser Dialog von der Kommission aktiv unterstützt. Mit diesem korporatistischen Verfahren sollte die Lösung beschäftigungspolitischer und sozialpolitischer Probleme vorangetrieben werden. Nicht alle aus diesen Bestrebungen hervorgegangenen Ausschüsse werden hier aufgezählt, weil sie nach dem Erfolg der Aufnahme des Dialogs zwischen den Sozialpartnern in die Artikel 3 und 4 des Abkommens über die Sozialpolitik für die konkrete Policy-Formulierung noch keine praktische Bedeutung erlangt haben. Es soll hier aber hervorgehoben werden, daß die EU von Anfang an die Teilnahme der Sozialpartner an der Gestaltung der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik unterstützt hat. Dies gilt sowohl für Ausschüsse der Kommission als auch des Rates. Im allgemeinen sind in den Ausschüssen des Rates die nationalen Organisationen vertreten, während die Kommission die Teilnahme der europäischen Spitzenverbände unterstützt.

Mit Hilfe der Ausschüsse versuchen Kommission und Rat das Informations- und Implementationsdefizit der europäischen Politik zu überwinden. Die Interessenverbände in den Ausschüssen haben privilegierten Zugang zu den Gemeinschaftsinstitutionen und werden von den Akteuren dieser Institu-

tionen als legitime private Akteure anerkannt, denen man das Recht der Einflußnahme auf Gemeinschaftsentscheidungen einräumt. Die Funktion der Ausschüsse besteht einerseits in der Vorbereitung europäischer Policies, andererseits in der Überwachung der Durchführung. In beiden Fällen können die Sozialpartner für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten wertvolle Informationen bereitstellen, die die Verhandlungen erleichtern. Gleichzeitig haben die beteiligten Verbände die Möglichkeit, Einfluß auf die Entscheidungen der EU in diesem Politikfeld zu nehmen, sofern die anderen Ausschußmitglieder dies zulassen. Insofern läßt sich das Ausschußsystem der EU als institutionalisiertes Verhandlungssystem kennzeichnen, dessen Mitglieder prinzipiell zur Kooperation gezwungen werden, da sie faktisch "in the shadow of the law" miteinander verhandeln (Bercusson 1994; Scharpf 1993). Da die Ausschußmitglieder über einen privilegierten Zugang zu den Gemeinschaftsorganen verfügen, kann davon ausgegangen werden, daß ihre Positionen am ehesten die Beachtung der entscheidenden Akteure der EU finden.

Die Fragen, die jetzt zu beantworten sind, sind einmal die nach der Identität dieser wichtigen Interessengruppen und zum zweiten die Frage ihrer Kommunikationsmöglichkeiten aufgrund ihrer gemeinsamen Mitgliedschaften in denselben Ausschüssen.

3 Mitgliedschaft in EU-Ausschüssen als institutionelle Basis für Kommunikationsmöglichkeiten der Verbände

Grundgedanke der folgenden Überlegungen ist, daß durch gemeinsame Ausschußmitgliedschaft von Verbänden eine institutionelle Basis für ihre Kommunikationsmöglichkeiten auf Dauer geschaffen wird. Ähnlich wie bei Personalverflechtungen zwischen Wirtschaftsunternehmen (vgl. Pappi 1992) kann man in Politikfeldern aus der Zentralität bestimmter Verbände in der Kommunikationsstruktur auf ein erhöhtes Einflußpotential schließen. Diese Schlußfolgerungen werden durch Ergebnisse der bisherigen Forschung nahegelegt, nach denen die Zentralität im Netzwerk der Ausschußverflechtungen mit den Einflußmöglichkeiten positiv korreliert (Schneider 1988). Bevor man jedoch die Information über die Kommunikationsmöglichkeiten ausschöpft, kann man aus der Ausschußmitgliedschaft von Verbänden auch klare Rückschlüsse auf die Zugehörigkeit zu einem Politikfeld ziehen.

Eine wichtige Vorentscheidung für derartige Analysen besteht in der Festlegung der Prinzipale, die ihre Agenten in die Ausschüsse schicken. Letztendlich sind in den Ausschüssen immer Personen vertreten, und es stellt sich dann die Frage, wessen Interessen sie im Ausschuß repräsentieren. Hierzu ist einmal die Intention des Nominierungsorgans abzufragen. Wenn das Nominierungsorgan nach bestimmten Kriterien ausgewählte Verbände in einem Ausschuß repräsentiert haben will, wird es diese Verbände um Entsendung von Agenten in den Ausschuß bitten. Der Agent wird dann als Repräsentant des Prinzipals gesehen, den das Nominierungsorgan vertreten haben wollte. Wir sprechen in diesem Fall von einer Repräsentationsbeziehung und meinen damit die intendierte Repräsentation der Interessen.

Der Verband, der um Entsendung von Vertretern in bestimmte Ausschüsse ersucht wird, greift aber nicht in jedem Fall auf eigene Funktionäre zurück. So kann ein Spitzenverband, von der Kommission um die Entsendung von Vertretern ersucht, auch Personen entsenden, die ihr Gehalt von einem Branchenverband oder einem einzelnen Unternehmen erhalten. Diese Praxis bei der Entsendung von Mitgliedern in Ausschüsse erfassen wir mit der Beziehung der sogenannten *Primäraffiliation*. Das Mitglied eines Ausschusses wird dabei dem korporativen Akteur als Prinzipal zugerechnet, von dem es sein Gehalt bezieht. Die Zahl der Mehrfachmitgliedschaften einzelner Personen in verschiedenen Ausschüssen ist insgesamt zu gering, als daß ein besonders hoher Einfluß von Personen auf die Politik der Ausschüsse vermutet werden könnte.

Auf dieses Kriterium der Primäraffiliation greifen wir nun bei der ersten Analyse zurück, in der einfach ausgezählt wird, wieviele Organisationen - sprich europäische Verbände, nationale Verbände oder einzelne Unternehmen - in Ausschüssen eines bestimmten Typs vertreten sind und wie stark die Überlappungen zwischen diesen Ausschußtypen sind. Mit dieser Analyse wollen wir die Zugehörigkeit zum Politikfeld der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik in unserer analytischen Abgrenzung mit einem empirischen Kriterium überprüfen. Nur solche Verbände oder Unternehmen sollen zum europäischen Politikfeld gehören, die 1. über einen privilegierten Zugang zu einem einschlägigen Ausschuß verfügen, wenn sich daraus 2. ein dichter Zusammenhang mit anderen Verbänden und Organisationen ergibt. Ohne letzteren zerfällt das Politikfeld in unzusammenhängende Segmente. Als Zurechnungskriterium verwenden wir hier die Primäraffiliation. Sie verschafft dem Prinzipal des Agenten Zugang zu Informationen über arbeits- und sozialpolitische Entscheidungen und deren Durchführung, die ansonsten sehr

viel schwerer zu beschaffen wären. Diese Analyse füllt den zunächst analytisch definierten Begriff des Politikfelds der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik im Sinne des oben genannten empirischen Kriteriums der gemeinsamen Relevanz oder Orientierung der Akteure aus, so daß vom Ergebnis dieser Analyse die Konstruktion unseres sozialen Systems abhängt.

Wie oben aufgeführt, unterscheiden wir einmal die Beratungsausschüsse und zum anderen die paritätischen Ausschüsse. In den zwölf Beratungsausschüssen unseres Politikfelds sind insgesamt 124 private Organisationen - ohne die Regierungsvertreter - Mitglied und in den acht paritätischen Ausschüssen 254 private Organisationen. Betrachten wir nun die Zahl der Organisationen, die in beiden Arten von Ausschüssen vertreten sind, so ist diese Zahl mit insgesamt 14 äußerst gering. Das heißt mit anderen Worten, daß es kaum Überschneidungen in der Mitgliedschaft zwischen den Beratungsausschüssen und den paritätischen Ausschüssen gibt. In letzteren finden sich oft branchenspezifische Verbände, während in den Beratungsausschüssen Spitzenverbände repräsentiert sind, die insgesamt für die Arbeits- und Sozialpolitik Bedeutung haben. Aus der geringen Überschneidung von nur 14 gemeinsamen Organisationen ergibt sich, daß die sektorspezifischen Verbände der paritätischen Ausschüsse nicht zum Kern des Politikfelds der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik gehören, sondern anderen Sektoren und Politikfeldern zuzurechnen sind. Sie werden in der weiteren Analyse deshalb ausgeschlossen. Die Analyse der Kommunikationsmöglichkeiten bezieht sich ausschließlich auf diejenigen Organisationen, die Mitglieder in den zwölf Beratungsausschüssen sind.

Die Überschneidung dieser Organisationen mit den Mitgliedern im Wirtschafts- und Sozialausschuß beträgt insgesamt 52 Organisationen. Die Überschneidung der paritätischen Ausschüsse mit der Mitgliedschaft im Wirtschafts- und Sozialausschuß beträgt nur 18. Auch dieses Ergebnis stützt unsere Entscheidung, weil eine Repräsentanz in dem höchsten korporatistischen Gremium der EU auf eine zentralere Bedeutung des jeweiligen Verbandes für die europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik hinweist. Da die Mitglieder im Wirtschafts- und Sozialausschuß aber als Personen bestellt werden, deren Verbandszugehörigkeit sich nicht eindeutig aus Dokumenten im Sinn der Primäraffiliation recherchieren läßt, wurde dieses Gremium nicht in die weitere Analyse einbezogen.

Unter den 124 Mitgliedern der Beratungsausschüsse nach dem Merkmal der Primäraffiliation sind in erster Linie Agenten vertreten, die einem nationalen Interessenverband zugerechnet werden müssen. Dabei unter-

scheiden wir zum einen zwischen Spitzenverbänden wie dem Deutschen Gewerkschaftsbund oder der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände und auf der anderen Seite nationalen Interessenverbänden, die als Fachverbände oder Fachgewerkschaften die Interessen bestimmter Wirtschaftszweige vertreten. Diese beiden Gruppen zusammen stellen 98 der 124 Organisationen nach dem Merkmal der Primäraffiliation. Dazu kommen dann noch 20 einzelne Unternehmen, die einen Sitz in einem Ausschuß der Kommission haben, und sechs Euro-Verbände. Gleichzeitig repräsentieren die Fachverbände und Fachgewerkschaften ihren jeweiligen Spitzenverband, dem sie als Mitglieder angehören. Daher läßt sich aus diesen Verbindungen eine Repräsentationsbeziehung erschließen, die nur diejenigen Organisationen berücksichtigt, die nicht Stellvertreter eines Spitzenverbands darstellen. Insgesamt gibt es 52 Spitzenverbände. Eine Zuordnung der nationalen Spitzenverbände der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu den übergreifenden europäischen Verbänden wurde nicht vorgenommen, da diese als Agenten der nationalen Verbände anzusehen sind. Indiz dafür ist, daß die Euro-Verbände nationale Verbände aus allen Mitgliedstaaten entsenden müssen und kein autonomes Entsendungsrecht haben.

Tabelle 5: Repräsentations- und Primärvertretungen nach Verbandstypen

Verbandstyp	**Primäraffiliation**			**Repräsentationsvertretung**		
	Zahl der Verbände	Zahl der Sitze	Sitze pro Verband	Zahl der Verbände	Zahl der Sitze	Sitze pro Verband
Euro-Verbände	6	17	2,8	3	17	5,7
Nationale Spitzenverbände	52	251	4,8	52	334	6,4
Fachverbände und Fachgewerkschaften	46	59	1,3	-	-	-
Unternehmen	20	24	1,2	-	-	-
INSGESAMT	124	351	2,8	55	351	6,4

Aufschlußreich ist auch die Zahl der Ausschußmitgliedschaften pro Verband einer Kategorie. Die nationalen Spitzenverbände liegen hier mit 4,8 Mitgliedschaften pro Organisation an der Spitze, gefolgt von den Euro-Verbänden mit 2,8 Mitgliedschaften pro Organisation. Beide können immerhin als Generalisten im Politikfeld angesprochen werden, nicht dagegen die Fach-

verbände und Fachgewerkschaften und die einzelnen Unternehmen. Bei ersterer Teilgruppe liegt die Zahl der Sitze pro Organisation bei 1,3 und bei den Unternehmen bei 1,2.

Fachverbände und Fachgewerkschaften verschwinden genauso wie die Einzelunternehmen, wenn wir von dem Netzwerk der Organisationen nach dem Aspekt der Primäraffiliation übergehen auf die Repräsentationsbeziehung. Die nationalen Spitzenverbände bleiben mit der Gesamtzahl von 52 definitionsgemäß stabil, die Zahl der Euro-Verbände vermindert sich von sechs auf drei, weil drei Euro-Verbände ebenfalls der Kategorie der Fachverbände zuzurechnen waren. Die Zahl der Ausschußsitze, die zu besetzen sind, bleibt konstant. Daraus ergibt sich, daß nach dem Repräsentationsgesichtspunkt die Durchschnittszahl der Sitze pro Spitzenverband ansteigen muß. Empirisch ergibt sich ein Wert für die nationalen Spitzenverbände von 6,4 und für die Euro-Verbände von 5,7. Dieser Unterschied ist nicht so gravierend. Gravierender ist, daß die Zahl der Euro-Verbände neben den nationalen Verbänden äußerst gering ist und daß die Euro-Verbände praktisch nur in einem Ausschuß, dem Ausschuß für den Sozialen Dialog, auftreten. Ansonsten werden die Beratungsausschüsse von den nationalen Spitzenverbänden dominiert. Wenn sie ihre Sitze an Fachverbände oder Einzelunternehmen abgeben, dann unter dem Gesichtspunkt des Hereinholens von zusätzlicher Expertise. Ihre Zentralität im Netzwerk der Kommunikationsmöglichkeiten wollen sie dadurch aber in keiner Weise gefährden. Dies wird die Analyse der Kommunikationsstrukturen zeigen. Für das Politikfeld der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik kann daher nicht von einer zunehmenden Bedeutung von (multinationalen) Unternehmen gesprochen werden, die in anderen Politikfeldern der EU, bspw. im Automobilbereich oder der Telekommunikation (vgl. Eising und Kohler-Koch 1994; Kohler-Koch 1994), zu beobachten ist.

Die Kommunikationsmöglichkeiten der Verbände ergeben sich aus gemeinsamen Ausschußmitgliedschaften. Ein nationaler Interessenverband, der nur in einem einzigen Beratungsausschuß Mitglied ist, hat Kommunikationsmöglichkeiten mit den anderen Mitgliedern dieses Ausschusses. Er ist aber für die europäische Arbeits- und Sozialpolitik wegen der Begrenzung der Mitgliedschaft auf eine einzige nur von peripherer Bedeutung. Die Kommunikationsmöglichkeiten eines Verbandes steigen mit der Zahl der Ausschußmitgliedschaften. Wir erwarten, daß in der Kommunikationsstruktur insgesamt die Spitzenverbände mit Mehrfachmitgliedschaften im Zentrum vertreten sind, während nationale Verbände mit nur einfacher Mitgliedschaft

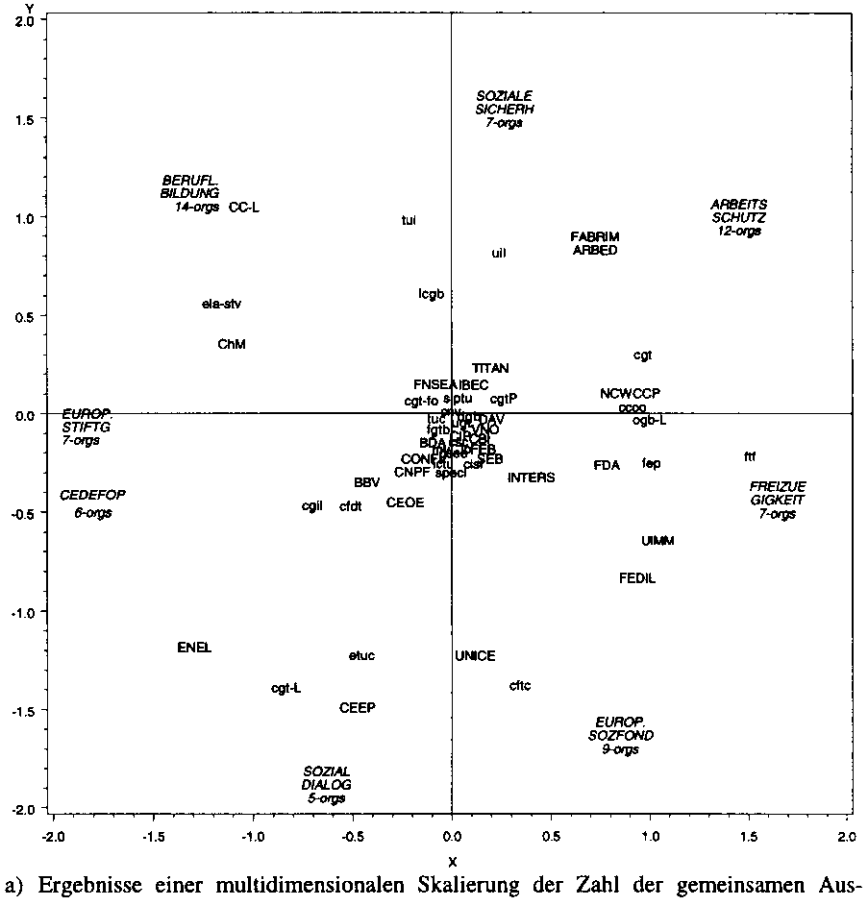
zur Peripherie der Kommunikationsstruktur gehören. Methodisch gehen wir so vor, daß wir die Zahl der gemeinsamen Mitgliedschaften in den Ausschüssen zwischen zwei Verbänden als Maß der Kommunikationsmöglichkeiten interpretieren. Bei zwölf Ausschüssen beträgt das Minimum für einen Verband eine und das Maximum zwölf gemeinsame Mitgliedschaften. Verwendet man nun dieses Nähemaß zwischen den Verbänden als Eingabe für eine multidimensionale Skalierung, erhält man ein Schaubild mit den zentralen Organisationen in der Mitte und den Ausschüssen, im wesentlichen definiert durch die Verbände mit einfacher Mitgliedschaft, in der Peripherie. Diese Kommunikationsstruktur ist nach den beiden Kriterien der integrativen Zentralität und der sektorspezifischen Differenzierung organisiert (vgl. Laumann und Pappi 1976).

Schaubild 2 gibt einen Überblick über die Kommunikationsstruktur nach dem Gesichtspunkt der Primäraffiliation. An der Peripherie sind acht der zwölf Ausschüsse zu erkennen, deren Mitglieder wir nicht im einzelnen aufgeführt haben, die aber gemeinsam haben, daß sie nur über jeweils eine Mitgliedschaft und zwar in diesem Ausschuß verfügen. Sie können damit keine zentrale Bedeutung für die Kommunikationsmöglichkeiten im Politikfeld erhalten.

Aufschlußreich ist auch, welche Ausschüsse nicht in eine periphere Stellung geraten. Es sind dies kleinere Ausschüsse, die schwerpunktmäßig für die Implementation bestimmter Programme zuständig sind und an denen bei insgesamt knappen Sitzen sich ausschließlich Spitzenverbände beteiligen. Damit sind in diesen Implementationsausschüssen keine Policy-Spezialisten beteiligt, die den Ausschuß an die Peripherie rücken würden.

An den Ausschüssen der Peripherie kann man recht gut die Struktur der Sektordifferenzierung erkennen. So gehören soziale Sicherheit und Arbeitsschutz zusammen mit der Freizügigkeit und dem Europäischen Sozialfond zu den Teilbereichen der Beschäftigung und des Arbeits- und Sozialrechts, denen auf der anderen Seite die berufliche Bildung gegenübersteht und links unten der Ausschuß für den Sozialen Dialog, der sich inhaltlich mit Mitbestimmungsfragen beschäftigt und Möglichkeiten zum Abschluß tariflicher Vereinbarungen (Art. 3, 4 des Sozialprotokolls) ausarbeitet. Man kann die inhaltliche Interpretation nun noch weiter vorantreiben, indem man die Einzelorganisationen, die bei einem Ausschuß relativ nahe an der Peripherie angesiedelt sind, als Vermittler zwischen Sektor und Zentrum des Politikfelds interpretiert. Wir wollen uns hier aber der wichtigeren Aufgabe der Analyse der Zentralität in der Kommunikationsstruktur zuwenden.

Schaubild 2: Überlappende Mitgliedschaften in den Beratenden Ausschüssen der Kommission[a)]



a) Ergebnisse einer multidimensionalen Skalierung der Zahl der gemeinsamen Ausschußmitgliedschaften. Die einzelnen Ausschüsse in der Peripherie sind kursiv gekennzeichnet. Die Arbeitgeberorganisationen sind in Großbuchstaben und die Arbeitnehmerorganisationen in kleinen Buchstaben gedruckt.

Für die Zentralität macht es natürlich einen Unterschied, ob man die Kommunikationsmöglichkeit nach dem Aspekt der Primäraffiliation oder nach der Repräsentationsbeziehung bestimmt. Unsere Hypothese ist dabei, daß die Spitzenverbände durch die Delegation ihrer Ausschußsitze an Branchenverbände oder Einzelunternehmen ihre Zentralität in der Kommunikationsstruktur auch nach dem Gesichtspunkt der Primäraffiliation nicht

gefährden werden. Wir gehen deswegen davon aus, daß die Überlappung der zentralen Verbände in den beiden Kommunikationsstrukturen sehr groß ist.

Berechnet man die Zentralität in der Kommunikationsstruktur nach dem Aspekt der Primäraffiliation und in der Kommunikationsstruktur nach dem Aspekt der Repräsentationsbeziehung, kann für die Interessenverbände, die in beiden Strukturen vorkommen, also im wesentlichen die Spitzenverbände der Mitgliedstaaten und die Euro-Spitzenverbände, eine Korrelation von 0.85 festgestellt werden. Dies zeigt die große Übereinstimmung der Zentralitäten in den beiden Strukturen, und die obige Hypothese kann damit als bestätigt angesehen werden. Andererseits ist die Korrelation wieder nicht groß genug, um nicht auf einzelne charakteristische Abweichungen der beiden Zentralitäten zu stoßen. So sind z.B. die Gewerkschaften in der Kommunikationsstruktur nach dem Aspekt der Primäraffiliation zentraler als in der Repräsentationsbeziehung. Darin drückt sich ihre im Vergleich zu den Arbeitgebern geringere Bereitschaft bzw. Möglichkeit aus, Ausschußsitze den Policy-Spezialisten aus Fachverbänden zu überlassen. Die Möglichkeit des Rückgriffs auf Einzelunternehmen steht den Gewerkschaften sowieso nicht zur Verfügung. Weiterhin wird an der Graphik deutlich, daß Gewerkschaften aus Nationen mit mehreren Spitzenverbänden, wie z.B. aus Italien oder Frankreich, keine zentrale Netzwerkposition einnehmen können, da bei der Nominierung alle Verbände berücksichtigt werden müssen. Zur Formulierung einer einheitlichen nationalen Gewerkschaftsposition besteht in diesen Nationen folglich zusätzlicher Koordinierungsbedarf. Im Vergleich dazu behält beispielsweise der dänische Gewerkschaftsverband 'lo' (Landsorganisationen i Danmark) seine zentrale Position, obwohl er sich teilweise durch Fachverbände vertreten läßt.

Wir greifen nun auf die zentrale Repräsentationsbeziehung zurück und gliedern die Spitzenverbände nach Arbeitgebern und Gewerkschaften getrennt für die einzelnen Nationen und die europäischen Spitzenverbände auf, um zu Aussagen über die Kommunikationsmöglichkeiten, indiziert in diesem Fall durch die Zentralität, der einzelnen Verbände zu kommen. Hypothese dabei ist, daß die nationale Aufsplitterung in Richtungsgewerkschaften oder -wirtschaftsverbände die Kommunikationsmöglichkeiten vermindert. Dieses Ergebnis folgt mehr oder weniger aus den Konstruktionsprinzipien bei der Ausschußbesetzung, und eine Bestätigung dieser Hypothese dürfte deswegen nicht allzu überraschend sein. Gleichzeitig sind wir aber auch in der Lage, die Kommunikationsmöglichkeiten der europäischen Spitzenerbände in der Ar-

beits- und Sozialpolitik im Vergleich zu den nationalen Verbänden einzuschätzen, und dieses Ergebnis ist nicht von vorne herein abzusehen.

Die Repräsentationsbeziehung ist keine naturwüchsige Beziehung, aus der man Rückschlüsse auf die Aktivitäten der jeweiligen Interessenverbände zur Vertretung ihrer Interessen in den entscheidenden Ausschüssen ableiten kann. Wir haben die Repräsentationsbeziehung vielmehr auf die Intentionen des Nominierungsorgans zurückgeführt, sei es die Kommission oder der Rat, und wir nehmen an, daß die Europäische Union im wesentlichen nach dem Quotensystem funktioniert. Die Organe können es sich nicht leisten, sich aus eigenem Recht über bestimmte nationale Spitzenverbände hinwegzusetzen. Wenn diese Unterstellung stimmt, erwarten wir, daß die ersten 24 Plätze der Zentralität der Repräsentationsstruktur von je einem Arbeitgeberverband und je einer Gewerkschaft aus den damals zwölf Mitgliedsländern der Gemeinschaft besetzt werden.

Nimmt man die entsprechende Auszählung vor, wird diese Erwartung mit nur zwei Ausnahmen bestätigt. Dies ist ein Hinweis auf die bewußte Gestaltung des Ausschußwesens nach dem europäischen Quotensystem. Die Analyse wird gestützt durch die Auseinandersetzungen zwischen der Gemeinschaft und den Interessengruppen bei der Besetzung der neu eingerichteten Ausschüsse zu den Programmen SOKRATES und LEONARDO. Während in früheren Ausschüssen den Interessengruppen von Arbeit und Kapital nur jeweils sechs Sitze zugestanden wurden, wurde bei diesen Ausschüssen wieder das Territorialitätsprinzip eingeführt, obwohl die Zahl der Mitgliedstaaten zugenommen hat.

Die Ausnahmen betreffen zum einen die französischen Gewerkschaften und zum anderen die luxemburgischen Arbeitgeber. Während in der Regel nur eine nationale Spitzengewerkschaft in den Ausschüssen vertreten ist, teilen sich fünf französische Gewerkschaften diese Vertretung. Fast dieselbe Zersplitterung auf immerhin vier Arbeitgeberverbände verhindert auch eine zentrale Plazierung der luxemburgischen Arbeitgeber. Auf die Plätze 23 und 24 der Spitzenposition bei der Zentralität können dann zwei andere nationale Interessenverbände nachrücken. Dies sind einmal der Allgemeine Christliche Gewerkschaftsbund Belgiens und die Associatione Sindicale Intersind als Vertretung der öffentlichen Arbeitgeber Italiens. Einer der luxemburgischen Arbeitgeberverbände folgt dann immerhin auf Platz 26. Die zentralste französische Gewerkschaft ist die Confédération Générale du Travail - Force Ouvrière auf Platz 28.

Betrachten wir nun die Zentralität der drei europäischen Spitzenverbände, bringt es die UNICE (Union des Industries des Communautés Européennes) auf Platz 31, der Europäische Gewerkschaftsbund auf Platz 36 und die Europäische Zentrale der Öffentlichen Wirtschaft schließlich auf Platz 49. Diese ungünstige Position in der Kommunikationsstruktur gestaltet sich bei den Kommunikationsmöglichkeiten nach dem Prinzip der Primäraffiliation eher noch ungünstiger.

Betrachten wir weiter die Zentralität nicht nur nach bestimmten Gruppen, sondern für einzelne Organisationen, so läßt sich ohne weiteres bestätigen, daß diejenigen Länder in der Kommunikationsstruktur zentraler plaziert sind, deren Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerlager nicht in konkurrierende Einzelorganisationen zerfällt. Es wäre eine interessante Frage zu untersuchen, inwieweit die jeweiligen Regierungsvertreter in den Ausschüssen diese Schwächen ihrer Verbandsseite ausgleichen wollen und können.

4 Interpretation

Wir haben in der Einleitung die supranationale von der intergouvernementalen Strategie der Einflußnahme unterschieden. Gleichzeitig haben wir festgestellt, daß ein Politikfeld wie das der Arbeits- und Sozialpolitik insofern bessere Voraussetzungen für eine supranationale Strategie bietet als andere Politikfelder, als die nationale Regierung sowohl die Interessen der Arbeitgeber als auch der Gewerkschaften bei der Entwicklung einer internationalen Verhandlungsposition berücksichtigen muß. Das kann bei den Verbänden dazu führen, daß für sie die supranationale Strategie vorteilhafter ist, bei der zunächst ein gemeinsamer Standpunkt der Gewerkschaften und der Arbeitgeber auf europäischer Ebene gesucht wird, bevor man massiv Einfluß nimmt. Trotzdem ist als Hauptergebnis bemerkenswert, wie stark das Ausschußwesen der Kommission von den nationalen Spitzenverbänden dominiert wird. Bei der Implementationsaufgabe ist das insofern verständlich, als nur die nationalen und nicht die Euro-Verbände das notwendige Expertenwissen für die Umsetzung von EU-Regeln in den einzelnen Ländern mitbringen. Gleiches gilt im Prinzip hinsichtlich des Informationsdefizits der Kommission und der Euro-Verbände. Da die europäische Sozialpolitik auf den bestehenden, häufig stark regulierten Systemen der Mitgliedstaaten aufsetzt, muß der Kommission und dem Rat daran gelegen sein, die nationalen Verbände in den

Entscheidungsprozeß einzubeziehen, da andernfalls mit erheblichem Widerstand auf nationaler Ebene zu rechnen ist. Im wesentlichen kann die Kommission nur den Ausschuß für den Sozialen Dialog für die Euro-Verbände offenhalten. Wir haben diese korporatistische Strategie der Kommission damit erklärt, daß sie der verbandlichen Absicherung der Kommissionsinitiativen gegenüber den anderen Organen der EU dienen soll. Durch Vereinnahmung der Euro-Verbände will die Kommission ihre eigene Position stärken.

Die starke Stellung der nationalen Spitzenverbände kann aber von der Kommission allein nicht geschwächt oder stärker in Richtung europäischer Spitzenverbände gelenkt werden. Man darf nicht vergessen, daß die nationalen Spitzenverbände in ihren jeweiligen Ländern nicht die herausragende Bedeutung haben müssen, die ihnen auf der europäischen Ebene zukommt. So ist z.B. der Deutsche Gewerkschaftsbund ein relativ schwacher Dachverband, dessen Hauptbedeutung in der Koordination der Gewerkschaftspolitik und in der Vertretung gegenüber den politischen Instanzen liegt, außerhalb des zentralen Feldes der Tarifverhandlungen. Eine starke Präsenz des DGB auf der europäischen Ebene bedeutet eine Stärkung seiner Stellung zu Hause. Warum sollte er also, ohne dazu gezwungen zu sein, den europäischen Gewerkschaftsbund mehr zum Zuge kommen lassen?

Streeck und Schmitter (1992) haben in einem Aufsatz die These vertreten, daß die europäischen nationalen korporatistischen Systeme auf europäischer Ebene zu einem transnationalen Pluralismus übergehen. Zumindest für das hier untersuchte Politikfeld der Arbeits- und Sozialpolitik, von dem man immerhin wird zugeben müssen, daß es für korporatistische Regelungen nicht peripher ist, können wir diese These keineswegs nachvollziehen. Sie erscheint eher als Ungedanke an sich angesichts des europäischen Quotensystems, bei dem die Kommission und der Rat darauf sehen, daß die jeweiligen nationalen Spitzenverbände anteilsmäßig in den Ausschüssen der EU repräsentiert sind. Die Spitzenverbände können ihrerseits diese Repräsentation abschwächen, indem sie Expertenwissen aus anderen Verbänden oder aus Einzelunternehmen heranziehen. Sie können sich dies nicht zuletzt in denjenigen Ländern leisten, in denen die Spitzenstellung eines Verbandes in seinem Bereich relativ unangefochten ist. Richtungsgewerkschaften oder konkurrierende nationale Unternehmerverbände können sich diese Delegation der Ausschußsitze an Einzelunternehmen oder Fachverbände sehr viel weniger leisten als Organisationen aus stärker korporatistisch verfaßten Ländern.

Streeck und Schmitter nennen die folgenden Indikatoren für ein eher pluralistisches System der Interessenrepräsentation auf europäischer Ebene: eine größere Organisationsfragmentierung, eine geringere hierarchische Integration, stärkere interne Konkurrenz innerhalb der Verbände und weniger Kontrollrechte der Spitzenverbände über ihre Mitgliedsverbände bzw. deren Mitglieder (Streeck und Schmitter 1992, 200). Unsere Ergebnisse der Zentralität der Spitzenverbände in der Kommunikationsstruktur nach dem Aspekt der Repräsentationsbeziehung bestätigen diese Diagnose nicht. Wir sehen vielmehr die nationalen Spitzenverbände in geschlossener Quotenformation in Brüssel auf- und abmarschieren, wobei nur die französischen Richtungsgewerkschaften und die luxemburgischen Arbeitgeber als Nachzügler den Konzertierungseindruck etwas abschwächen. Die vielfach unterstellte Komplexität des europäischen Ausschußwesens und auch des europäischen Interessengruppensystems (Andersen und Eliassen 1991), die im wesentlichen auf der Beobachtung einer zunehmenden Zahl an Interessengruppen und Lobbyisten in Brüssel beruht, erweist sich bei der Betrachtung einzelner Politikfelder als relativ einfaches Strickmuster, bei dem die nationalen Interessengruppen und Verwaltungen bemüht sind, ihren Einfluß im europäischen Mehrebenensystem zu erhalten.

Literatur

Aligieri, Franco und Dietrich Rometsch. 1994. „Europäische Kommission und organisierte Interessen: Die Rolle des 'Ausschußwesens' und Ansätze für einen strukturierten Dialog." In *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung,* hrsgg. von Volker Eichener und Helmut Voelzkow. Marburg: Metropolis-Verlag.

Andersen, Svein S. und Kjell A. Eliassen. 1991. „European Community Lobbying." *European Journal of Political Research* 20:173-87.

Bach, M. 1992. „Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft." *Zeitschrift für Soziologie* 21(1):16-30.

Bercusson, Brian. 1994. „Social Policy at the Crossroads: European Labour Law after Maastricht." In *Europe After Maastricht. An Ever closer Union?,* hrsgg. von Renaud Dehousse. München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.

Berlin, Dominique et al. 1987. „Organisation et fonctionnement de la Commission des Communautés européennes." In *The European Administration,* hrsgg. von Dominique Berlin, C. Bourtembourg und Sabine Pag. Maastricht: International Institute of Administrative Sciences.

Eichener, Volker. 1993. „Social Dumping or Innovative Regulation?" European University Institute, Florence.

Eising, Rainer und Beate Kohler-Koch. 1994. „Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft." *Politische Vierteljahresschrift „Staat und Verbände"*, Sonderheft 25:175-206.

Grote, Jürgen R. 1990. „Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgremien: Über soziale Kosten unkoordinierter Regulierung in der EG." In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, hrsgg. von Thomas Ellwein, Joachim J. Hesse, Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hilf, Meinhard. 1982. *Die Organisationsstruktur der Europäischen Gemeinschaft*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag.

Joerges, Christian. 1994. „Die Beurteilung der Sicherheit technischer Konsumgüter und der Gesundheitsrisiken von Lebensmitteln in der Praxis des europäischen Ausschußwesens („Komitologie"): Ein Projekt zu den Rechtsgrundlagen, zur Funktionsweise und zur Legitimationsproblematik der Sozialregulierung in der Europäischen Gemeinschaft." Universität Bremen.

Kohler-Koch, Beate. 1994. „Pattern of Interest Intermediation in the European Union." *Government and Opposition* 29:165-80.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften. 1980. „Liste der Ausschüsse des Rates und der Kommission." In *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 2/80, hrsgg. von Kommission der EG. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG.

—. 1986. *Verzeichnis Ausschüsse*. Köln: Bundesanzeiger Verlag.

Laffan, Brigid. 1983. „Policy Implementation in the European Community: The European Social Fund as a Case Study." *Journal of Common Market Studies* 11(4):389-408.

Laumann, Edward O. und David Knoke. 1982. „The Social Organization of National Policy Domains: An Exploration of some Structural Hypotheses." In *Social Structure and Network Analysis*, hrsgg. von P.V. Marsden und N. Lin. Beverly Hills.

—. 1987. *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

Laumann, Edward O. und Franz U. Pappi. 1976. *Networks of Collective Action. A Perspective on Community Influence Systems*. New York: Academic Press.

Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

—. 1993. „The European Community Between Social Policy and Social Regulation." *Journal of Common Market Studies* 31(2):153-70.

Moravcsik, Andrew. 1993. „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach." *Journal of Common Market Studies* 31(4):473-524.

Pag, Sabine. 1987. „The relations between the Commission and national bureaucracies." In *The European Administration*, hrsgg. von Dominique Berlin, C. Bourtembourg und Sabine Pag. Maastricht: International Institute of Administrative Sciences.

Pappi, Franz U. 1992. „Personelle Verflechtungen." In *Handwörterbuch der Organisation*, hrsgg. von Erich Frese. Stuttgart: Poeschel Verlag.

Scharpf, Fritz W. 1993. „Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen." *Politische Vierteljahresschrift "Policy-Analyse"*, Sonderheft 24:57-83.

Schmitt von Sydow, Helmut. 1980. *Organe der erweiterten Gemeinschaften - Die Kommission*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
Schneider, Volker. 1988. *Politiknetzwerke der Chemikalienkonrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*. Berlin: de Gruyter.
Schnorpfeil, Willi. 1993. „Europäische Sozialpolitik seit der EEA." Arbeitspapier II/1, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim.
Schwaiger, Konrad und Emil Kirchner. 1981. *Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Verbandwirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
Siedentopf, Heinrich und Christoph Hauschild. 1988. „The Implementation of Community Legislation by the Member States." In *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*, hrsgg. von Heinrich Siedentopf und Jacques Ziller. London: Sage Publications.
Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter. 1991. „From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market." *Politics and Society* 19(2):133-64.
—. 1992. „From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market." In *Social Institutions and Economic Performance*, hrsgg. von Wolfgang Streeck. London, New York, New Delhi: Sage Publications.
—. 1994. „From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market." In *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, hrsgg. von Volker Eichener und Helmut Voelzkow. Marburg: Metropolis-Verlag.
Wallace, William. 1983. „Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System." In *Policy-Making in the European Community*, hrsgg. von Helen Wallace, William Wallace und Carole Webb. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften. 1979. *Die Beratenden Ausschüsse der Gemeinschaft mit sozioökonomischer Zusammensetzung: Die Einzelheiten der Befassung und der Beteiligung der wirtschaftlichen und sozialen Kreise an der Ausarbeitung der Gemeinschaftsentscheidungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
—. 1980. *Die europäischen Interessenverbände und ihre Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuß. Eine Dokumentation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Hermann Schmitt und Angelika Scheuer

Region — Nation — Europa

Drei Ebenen politischer Steuerung und Gestaltung in der Wahrnehmung der Bürger

1 Problemstellung

Politische Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaftsorgane wirken zunehmend direkt in das tägliche Lebens der Bürger hinein. Die Verwirklichung des Binnenmarktprojektes hatte einen erheblichen Kompetenzzuwachs der Europäischen Gemeinschaft zur Folge, und die Annäherung an die Wirtschafts- und Währungsunion wird diese Entwicklung aufgrund des steigenden wirtschafts-, finanz- und steuerpolitischen Harmonisierungsbedarfs fortsetzen. Die von den politischen Eliten geführte und wesentlich geprägte Maastricht-Debatte hat vielen Bürgern - namentlich solchen in den Referendumsländern Irland, Dänemark, Frankreich und England - diese Tatsache bewußt gemacht. Einige Stimmen gehen sogar davon aus, daß die Probleme der demokratischen Legitimierung und Kontrolle europäischer Kompetenzen den "permissive consensus" der Bürger über das Elitenprojekt europäische Integration ausgehöhlt haben (etwa Reif 1992). Wir beurteilen dies etwas vorsichtiger, und die hier zu berichtenden Ergebnisse bestätigen uns darin. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, daß durch den Binnenmarkt- und den Maastricht-Prozeß in der öffentlichen Debatte die Frage wieder aufgeworfen wurde, welches Maß von Europäisierung politischer Steuerungs- und Regelungskompetenzen wünschenswert ist und von den Bürgern mitgetragen wird.

Wir werden in diesem Beitrag danach fragen, ob die Bürger eine Vorstellung davon haben, auf welcher Ebene des politischen Systems für sie selber „wichtige" politische Probleme bearbeitet und gegebenenfalls gelöst werden. Zweitens werden wir fragen, ob die Bürger die Regelungskompetenzen dort, wo sie sie angesiedelt sehen, belassen wollen und welche Bedeutung der Systemebene Europäische Union bei eventuellen Kompetenztransferwünschen zukommt. Und wir werden drittens und abschließend danach fragen,

welche Faktoren für eventuelle Kompetenztransfer-Präferenzen „nach Europa" verantwortlich sind.

Wir werden uns diesen drei Fragen zuwenden auf der Grundlage der Analyse von repräsentativen Bevölkerungsumfragen in den Ländern der Union, die unmittelbar nach der 1994er Wahl des Europäischen Parlaments im Rahmen der *Europawahlstudie 1994* durchgeführt wurden.[1] In diese Umfragen ist ein umfängliches Frageprogramm zum Einfluß von politischen Streitfragen auf das Wahlverhalten (*issue voting*) aufgenommen worden, welches sowohl die Instrumente des räumlichen Modells nach Downs (1956)[2] als auch jene der Valenz-Issue-Tradition nach Stokes (1966, 1992)[3] berücksichtigt.

2 Elitenmodelle der Mehrebenenpolitik

Es ist eine empirische Frage, auf welcher Systemebene der EU-Bürger die Regelungskompetenz für verschiedene Policies angesiedelt sieht und wo er sie angesiedelt sehen möchte. Dabei darf man jedoch nicht aus den Augen verlieren, daß die Einschätzung der gegenwärtigen europäischen Regelungskompetenzen kompliziert ist und auch von Fachleuten nicht immer eindeutig beantwortet werden kann. So liegen etwa im Bereich des Umweltschutzes bei allen drei hier betrachteten Systemebenen - Region, Nation, Europa - eigenständige Kompetenzen, und keine der drei Systemebenen ist allein „zuständig". Aber auch die normativen Antworten auf die Frage, wer wofür zuständig sein soll, folgen unterschiedlichen Modellen. Wir greifen hier drei dieser Modelle auf, die zu unterschiedlichen Zeiten den Elitendiskurs über die europäische Einigung bestimmt haben.

Das Modell der hierarchischen Steuerung. Bis zum Maastrichter Vertrag wurde in der Frage der Kompetenzverteilung ein vorwiegend zentralistisches Modell verfolgt. Schon der Leitgedanke der „Vereinigten Staaten von Europa" in den Römischen Verträgen war auf eine zunehmende Zentralisierung von Regelungskompetenzen bei der EG angelegt; dies hat sich später durch den drastisch erhöhten Harmonisierungsbedarf des Binnenmarktes verstärkt. Die nahezu ubiquitäre Vorstellung der fortscheitenden Vereinheitlichung mündete in ein Modell hierarchischer Steuerung. Sinnbild dafür sind bis ins Detail gehende Vereinheitlichungsvorschriften, die, von „Europa" festgelegt, von den Mitgliedsländern anzuwenden sind. Diese hierarchische Koordina-

tionsform führte allerdings zu einer systematischen Überforderung der Gemeinschaftsorgane. Die von der Kommission vorgeschlagenen Regelungen mußten vom Ministerrat in der Regel einstimmig beschlossen werden, wobei sich die nationalen Regierungen regelmäßig in langwierige Verhandlungen über Detailfragen und Paketlösungen verwickelten. Die durch den hohen Koordinationsbedarf bedingte Überlastung des europäischen Entscheidungssystems führte Mitte der 80er Jahre zu der damals beklagten „Eurosklerosis".

Die Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag machten das Dilemma europäischer Entscheidungsfindung vollends deutlich: Einerseits werden aufgrund fortschreitender Interdependenz europäische Problemlösungen immer wichtiger; andererseits sind Handlungsfähigkeit und Legitimationsbasis der europäischen Politik diesen wachsenden Anforderungen nicht gewachsen. Zudem sträuben sich wichtige Akteure in den Mitgliedländern, wo letztlich die Verfassungsentwicklung der Gemeinschaft entschieden wird, gegen eine weitere Aushöhlung der nationalen Souveränität.

Das Subsidiaritätsmodell. Die Bemühungen um eine bessere Balance zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität haben zur vertraglichen Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips geführt. Diese oft als unpräzise kritisierte Regel beinhaltet im Kern die Aufforderung, ein Politikfeld auf der niedrigst möglichen Systemebene zu behandeln, solange nicht die Natur der Sache eine Verlagerung der Zuständigkeit auf eine höhere und zuletzt auf die europäische Ebene verlangt. Der Vertrag von Maastricht (Vertrag über die Europäische Union, VEU) formuliert dies wie folgt:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus." (Art. 3b VEU)

Mit dem Subsidiaritätsprinzip wurde generell die Entscheidung für eine sachorientierte Kompetenzallokation getroffen. Nicht die Suprematie einer Systemebene, sondern die materielle Natur eines Politikfeldes soll ausschlaggebend sein für die Zuständigkeit. Die europapolitische Karriere des Subsidiaritätsprinzips ist aber auch eine Absage an das Modell der hierarchischen Steuerung - formuliert zu einem Zeitpunkt, als die reale Ausweitung der

europäischen Politikgestaltungskompetenzen und Steuerungsperspektiven im Vertrag von Maastricht eine Besänftigung der Ängste vor einem zentralistischen europäischen Superstaat geboten erschienen ließ.

Die Kritik am Subsidiaritätsprinzip weist denn auch darauf hin, daß seine vertragliche Verankerung eher legitimatorischen Charakter habe und wenig praktische Handhaben biete, europäische Zentralisierungstendenzen zurückzudrängen. Insbesondere existiere keine explizite Abgrenzung europäischer Kompetenzen; reiche schon die unterschiedliche Finanz- und Verwaltungskraft der Mitgliedsländer als Begründung für eine europäische Regelung aus; tangiere fast jede öffentliche Aufgabe die vier ökonomischen Grundrechte (Mobilität von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) und könne damit als genuin europäischer Zuständigkeitsbereich deklariert werden (Everling 1995; Scharpf 1994, 135).

Das Modell der bipolaren Kompetenzordnung. Als eine praktikablere Absetzung vom Modell der hierarchischen Steuerung hat Scharpf (1994) eine bipolare Kompetenzordnung vorgeschlagen. Als Vorbild dient ihm das deutsche Modell des Verbund-Föderalismus, dem die EG in ihrer institutionellen Entwicklung ja bereits gefolgt ist: Ebenso wie den Länderverwaltungen die Durchführung der Bundesgesetze obliegt, sind die Mitgliedsländer für die Implementation der europäischen Richtlinien und Verordnungen verantwortlich. Als Handlungskriterium sollte das vom Bundesverfassungsgericht formulierte Prinzip der Bundestreue dienen, das nicht eine vollständige Trennung der Kompetenzbereiche voraussetzt, sondern eine weitgehende Rücksichtnahme auf die Verantwortlichkeiten der jeweils anderen Ebene und allgemein die Anwendung gemeinschaftsverträglicher Mittel verlangt. Anstelle einer hierarchischen und detaillorientierten Harmonisierungspolitik sollte die EU sich auf eine Art Rahmengesetzgebung beschränken und den Mitgliedsländern die Aufgabe der Normbildung, -konkretisierung und -durchsetzung überlasssen. Die Verminderung der Regelungstiefe einerseits und die Aufwertung der nationalen Parlamente und Regierungen andererseits würden nicht nur die Handlungsfähigkeit sichern und die Legitimationsbasis verbreitern, sondern auch den Innovationsspielraum vergrößern.

Es wäre unbillig, solche elaborierten Zielvorstellungen und Begründungszusammenhänge beim europäischen Bürger zu erwarten. Die Hauptlinien der Argumentation aber - die Furcht etwa vor einem allmächtigen, zentralistischen „Brüssel" oder die Zustimmung zur Subsidiaritätslogik - sollten wir auch auf Bevölkerungsebene wiederfinden. Den Vorstellungen der Bürger über das europäische Mehrebenensystem wenden wir uns im folgenden zu.

3 Die Kompetenzverteilung in der Wahrnehmung der Bürger

Das Interesse für Politik und das Wissen über politische Zusammenhänge ist bei einer Mehrzahl von Bürgern nicht sehr ausgeprägt: Vielen ist vieles wichtiger als die Politik. Dies scheint ein Tatbestand zu sein, der sich auch über längere Zeitspannen - auch wenn diese wie gegenwärtig durch gravierenden sozialen Wandel geprägt sind - kaum verändert (Smith 1989; van Deth in diesem Band). Wir dürfen schon auf diesem Hintergrund in den Bürgern der Europäischen Union keine Verfassungsexperten oder Policy-Spezialisten vermuten, die einigermaßen klar überschauen, welche Kompetenzen die EU etwa in der Arbeitsmarktpolitik hat und was den Nationalstaaten oder den lokalen und regionalen Einheiten an Steuerungsinstrumenten zur Verfügung steht. Die Wahrnehmungen und Präferenzen der Bürger zu solchen Fragen sind vielmehr in einer Situation großer Informations- und Wissensunsicherheit gebildet und werden deshalb oft von allgemeineren Überzeugungen, Werten und Gefühlen abgeleitet ("gut rationality", Page und Shapiro 1992; Popkin 1992).

Wir wollen hier drei solcher allgemeineren Überzeugungen, Werte oder Gefühle unterscheiden, die die Wahrnehmungen und Präferenzen der EU-Bürger hinsichtlich der Kompetenzallokation auf eine bestimmten Systemebene bzw. der Verlagerung solcher Kompetenzen von einer Systemebene auf eine andere steuern.

Die Natur der Sache. Ein Faktor mag in der Eigenart eines Politikfeldes begründet liegen. Zuständigkeit soll demnach diejenige Systemebene erhalten, von der man annimmt, daß sie das Problem aufgrund der sachlichen Erfordernisse optimal bearbeiten kann. Dies entspricht auch der Logik des Subsidiaritätsprinzips. Sie kann eine Verschiebung auf eine andere Systemebene notwendig machen, und zwar sowohl auf eine höhere als auch auf niedrigere Systemebene - je nachdem, ob ein Problem in der Wahrnehmung der Befragten besser auf europäisch-gemeinschaftlicher, nationaler oder regionaler bzw. lokaler Ebene behandelt werden kann. Typisches Beispiel ist der Umweltschutz, der nach weitverbreiteter Ansicht aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters der Umweltbelastungen auf nationaler Ebene nicht effizient gewährleistet werden kann und deshalb auf europäischer Ebene angesiedelt werden soll.

Leistungsdefizite einer Systemebene. Kompetenzallokationen (bzw. der Wunsch, diese zu verändern) können auch auf Unzufriedenheit mit der Bearbeitung eines Problemfeldes auf der bisher zuständigen (bzw. als zuständig

wahrgenommenen) Systemebene zurückgehen. Dabei mag die Unzufriedenheit allein eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung sein; zum Wunsch nach Kompetenztransfer auf eine andere Systemebene mag es erst dann kommen, wenn das bisherige Leistungsdefizit für die absehbare Zukunft nicht glaubhaft beseitigt werden kann. Diese Einschätzung kann in der mangelnden Wahrnehmung eines Kompetenzunterschiedes zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien begründet liegen oder in der mangelnden Chance, einen Regierungswechsel herbeizuführen, oder auch in beidem.

Generelle Ebenenpräferenz. Die Zuweisung von Regelungskompetenzen auf eine bestimmte Systemebene mag schließlich auch in der generellen Bevorzugung derselben begründet sein. Von überzeugten Verfechtern der europäischen Einigung wird man beispielsweise erwarten, daß sie weiterreichende Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen wollen als europakritische Bürger. Überzeugte Regionalisten auf der anderen Seite werden eine Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die subnationale Ebene (oder auch auf die europäische Ebene zum Zweck der Schwächung der zentralistischen Staatsgewalt) befürworten - und dies relativ unabhängig von Erwägungen zur Natur der Sache oder möglichen Leistungsdefiziten.

Wir werden im folgenden diese drei Hypothesen auf ihre empirische Tragfähigkeit überprüfen. Zunächst jedoch berichten wir über die Analysestrategie, die Datenbasis und die Ausgangsverteilungen der wahrgenommenen und präferierten Kompetenzallokationen.

4 Analysestrategie, Datenbasis und Ausgangsverteilungen

Dieser Beitrag sucht die Wahrnehmungen und Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Allokation von Politikgestaltungskompetenzen im europäischen Mehrebenensystem zu erfassen und in Ansätzen zu erklären. Dabei helfen uns die klassischen Indikatoren der Europaorientierung, wie sie in den Eurobarometern kontinuierlich erfragt werden, als abhängige Variable nicht weiter: Obwohl wir einen Zusammenhang zwischen der generellen Ebenenpräferenz und der wahrgenommenen bzw. der präferierten Kompetenzallokation vermuten, ist es ist eine Sache, den Prozeß der europäischen Einigung generell positiv zu bewerten, und eine andere, konkrete Politikbereiche einer europäischen Regulierung unterstellen zu wollen. Auch die Instrumente, die in früheren Eurobarometer-Surveys zu Fragen des Kompetenztransfers von der

nationalen zur europäischen Ebene enthalten sind, sind für unsere Zwecke wenig hilfreich, da sie in der Regel lange Listen von oft sehr speziellen Politikfeldern vorgeben und den Befragten in eine Präferenzentscheidung zwischen Nation und Europa zwängen. Das ist insbesondere deshalb problematisch, weil die Vorgabe solch detaillierter Politikfelder es dem Befragten kaum erlaubt, einen Bezug zwischen der Fragevorgabe und konkret erfahrbaren politischen Problemen herzustellen. Reliabilität und Validität von Umfrageergebnissen hängen aber zentral davon ab, daß die Befragten sich zu Fragen äußern, die für sie eine gewisse Relevanz besitzen, mit denen sie sich schon bisher beschäftigt haben und zu denen sie sich eine einigermaßen sichere Meinung gebildet haben.

In der Europawahlstudie 1994 haben wir der Erfassung von Issuepositionen und -präferenzen besondere Bedeutung eingeräumt. Bei den Positions-Issues wurden Selbst- und Parteiplazierungen für drei bipolare Policy-Dimension erhoben. Im Bereich der Valenz-Issues wurde den Befragten eine Liste mit elf politischen Problemen (wie z.B. Arbeitslosigkeit, stabile Preise, Umweltschutz) vorgegeben, und sie wurden gebeten, auf dieser Liste das ihrer Ansicht nach wichtigste, das zweit- und das drittwichtigste Problem zu identifizieren. Darauf wurde für diese drei individuell „wichtigen" Probleme zunächst die Parteienkompetenz erhoben („welche Partei kann das Problem am ehesten lösen"). Schließlich fragten wir nach der Systemebene - regional, national, europäisch -, auf der das wichtigste, das zweitwichtigste und das drittwichtigste Problem (a) nach der Wahrnehmung der Befragten gegenwärtig behandelt wird und (b) auf der es nach seiner Meinung behandelt werden sollte. Wir konzentrieren uns in hier auf diesen Ebenen-Aspekt des Issue-Frageprogramms.

Haben die Bürger der Europäischen Union eine Vorstellung, auf welcher Ebene des Europäischen Mehrebenensystems das für sie wichtigste politische Problem (aus einer Liste von elf) behandelt wird? Und wie sieht es aus mit den Präferenzen: Wissen sie zu sagen, wo dieses Problem am besten aufgehoben wäre? Die Ergebnisse der Europawahlstudie 1994 machen deutlich, daß die allermeisten EU-Bürger wissen oder doch zu wissen glauben, wo das für sie zentrale politische Problem behandelt wird, und auch eine Vorstellung darüber haben, wo es behandelt werden soll. Nur 13 Prozent aller EU-Bürger wissen nicht, auf welcher Ebene ihr wichtigstes politisches Problem behandelt wird. Dies ist auf dem Hintergrund der objektiven Schwierigkeit, diese Frage zu beantworten, ein überraschend niedriger Anteil. Noch etwas weniger, nämlich nur 10 Prozent, haben keine Präferenz hinsichtlich der Ebene

des Europäischen Mehrbenensystems, auf der ihr wichtigstes Problem behandelt werden sollte (Tabelle 1).

Diese Anteile variieren zwischen den Mitgliedsländern nicht unbeträchtlich, wobei Belgien und Irland sowie die Südländer Portugal, Spanien, Italien und Griechenland deutlich über dem EU-Durchschnitt rangieren, während der Rest mehr oder weniger deutlich darunter bleibt. Man wird dies im wesentlichen auf sozialstrukturelle und soziokulturelle Diskrepanzen zwischen den Mitgliedsländern zurückführen, die u.a. auf verschiedene ökonomische Entwicklungsstände zurückgehen und unterschiedliche Muster und Grade soziopolitischer Mobisierung bedingen. Im Falle Belgiens mag die erhöhte Unsicherheit der Bürger über die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen unter der neuen Staatsverfassung hinzukommen.

Tabelle 1: Die allermeisten EU-Bürger glauben zu wissen, wo das für sie wichtigste politische Problem behandelt wird (=IST) und wo es behandelt werden soll (=SOLL)
(Angaben sind Prozent fehlender Werte)

	B	DK	D-W	D-O	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EU
IST	20	6	12	11	16	17	10	14	14	6	5	14	11	13
SOLL	19	4	11	10	10	14	9	13	12	5	5	13	8	10

Quelle: Europawahlstudie 1994 - Wählerstudie; N=12629; dargestellt sind gewichtete Ergebnisse.

Wir wenden uns der bivariaten Verteilung von Ebenenwahrnehmung und -präferenz hinsichtlich der Kompetenzallokation für das individuell wichtigste politische Problem zu. Das zentrale Ergebnis der Europawahlstudie 1994 ist hier, daß die europäische Ebene der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem künftig deutlich wichtiger werden soll. Jeder sechste sieht die Europäische Union gegenwärtig für die Regelung des für ihn zentralen Problemes zuständig, während sie nach Ansicht jedes dritten künftig zuständig sein sollte (Tabelle 2). Dabei geht der gewünschte Zuwachs an Politikgestaltungskompetenz für die Europäische Union ganz eindeutig zu Lasten des Nationalstaates: Fast jeder dritte (17 von 57 Prozent) unter denen, die ihr wichtigstes Problem gegenwärtig in nationaler Zuständigkeit behandelt sehen, würden eine Veränderung hin zu einer europäischen Zuständigkeit

begrüßen. Dies ist außerhalb der Diagonalen die bei weitem am stärksten besetzte Zelle der Tabelle.

Tabelle 2: Für jeden sechsten EU-Bürger ist Europa für das wichtigste politische Problem zuständig (IST), während es nach Ansicht jedes dritten künftig dafür zuständig sein sollte (SOLL) (Angaben sind Prozent)

IST	SOLL				
	lokal/ regional	**national**	**europäisch**	**wn/kA**	***Summe***
lokal/regional	4	6	4	0	*14*
national	8	30	17	2	*57*
europäisch	1	4	10	1	*16*
wn/ka	1	3	2	7	*13*
Summe	*14*	*43*	*33*	*10*	*100*

Quelle: Europawahlstudie 1994 - Wählerstudie; N= 12629; dargestellt sind gewichtete Ergebnisse.

Es gibt neben der europäischen noch eine zweite, wenn auch etwas schwächere Absetzbewegung vom Nationalstaat: Hier sollen bisher in nationaler Zuständigkeit gesehene Politiken auf die regionale bzw. lokale Ebene überführt werden. Immerhin jeder siebte (8 von 57 Prozent) derjenigen, die ihr wichtigstes Problem in nationaler Regelungskompetenz wahrnehmen, wünschen künftig eine Verlagerung derselben auf die Ebene der Regionen bzw. der Kommunen. Dem steht allerdings eine fast gleich starke Gegenbewegung von Europäern gegenüber, die bisher als subnational verankert gesehene Zuständigkeiten auf die nationale Ebene hieven wollen.

Dieses europaweite Muster von wahrgenommenen und präferierten Kompetenzallokationen findet sich auch in den meisten Mitgliedsländern der EU wieder. Abweichungen hiervon ergeben sich allerdings für Großbritannien, Luxemburg und Griechenland.

Für die *Briten* spielt die Europäische Union eine eher untergeordnete Rolle, und zwar sowohl hinsichtlich der wahrgenommenen wie der präferier-

ten Kompetenzallokation. Deutlich weniger Briten als andere EU-Bürger sehen die EU „zuständig" zur Regelung ihres zentralen politischen Problems. Die wenigen, die dies so sehen, wünschen sich zudem überdurchschnittlich häufig eine (Rück-) Verlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene. Auch wünschen die Briten weniger häufig als andere eine Verlagerung nationaler Zuständigkeiten nach Europa.

In *Luxemburg* spielt Europa dagegen eine besonders wichtige Rolle. Luxemburger nennen Europa doppelt so häufig als andere als die für das wichtigste politische Problem zuständige Systemebene. Und auch bei der gewünschten Zuständigkeit übertrifft Europa die Nation bei weitem: Während etwa ein Drittel der Befragten eine nationale Zuständigkeit wünscht, spricht sich die Hälfte der Befragten für eine europäische Lösung aus.

Die *Griechen* schließlich zeigen eine ausgeprägte Neigung, Problemfelder von der nationalen auf die europäische Ebene zu übertragen: die Hälfte derjenigen, die ihr wichtigsten Problem auf der nationalen Ebene verankert sehen, wollen diese Kompetenz nach Europa zu verlagern; im europäischen Durchschnitt wünscht dies ein Drittel.

4.1 Spezielle Problemfelder: Arbeitslosigkeit, Kriminalität, Umwelt

Die Konzentration auf das individuell wichtigste politische Problem verwischt den materiellen Gehalt der verschiedenen Issues, die im Zentrum der Problemwahrnehmung der EU-Bürger stehen: Für die eine wiegt das Problem der Arbeitslosigkeit am schwersten, für den anderen die Kriminalität, für die dritte die Umweltzerstörung. Insofern die Natur der Sache in Kompetenzallokationserwägungen relevant ist, sollte dieser unterschiedliche materielle Gehalt des individuell wichtigsten Problems eine Rolle spielen. Tabelle 3 zeigt, welche Issues sich hinter dem „wichtigsten" politischen Problem verbergen. Es ist ganz überwiegend die Arbeitslosigkeit, die im Sommer 1994 die politische Agenda dominiert: In jedem der damals zwölf Mitgliedsländer wird sie, zumeist mit deutlichem Abstand, am häufigsten als das zentrale politische Problem genannt. National-spezifische Issues kommen danach, und erst darauf die Umweltzerstörung und die Kriminalität; für letztere ermitteln wir einen deutlich niedrigeren Stellenwert.

Tabelle 3: Das wichtigste politische Problem
(angegeben sind die drei häufigsten Nennungen sowie ihre Häufigkeit in Prozent)

B	DK	D-W	D-O	GR	E	F	IRL	I	LUX	NL	P	UK
A 48	**A 35**	**A 51**	**A 59**	**A 37**	**A 54**	**A 68**	**A 54**	**A 47**	**A 59**	**A 32**	**A 50**	**A 45**
ni1 13	U 25	U 10	ni1 24	ni1 17	ni1 29	ni1 11	ni1 18	ni1 32	SP 10	ni1 15	ni1 17	ni1 15
ni2 8	ni1 15	ni2 7	K 5	ni2 15	ni2 6	ni2 7	ni3 13	K 9	U 8	K 14	ni2 14	K 12

Legende: A=Arbeitslosigkeit; U=Umweltschutz; SP=stabile Preise; K=Kriminalität; ni1-ni4=national-spezifisches Issue 1-4.

Quelle: Europawahlstudie 1994 - Wählerstudie; N=12629; dargestellt sind gewichtete Ergebnisse.

Wenn wir nun die wahrgenommene und die präferierte Kompetenzallokation für die Problemfelder Arbeitslosigkeit, Kriminalität und Umweltschutz vergleichend analysieren, stellen wir fest, daß nur die Verteilung für den Umweltschutz von dem oben beschriebenen allgemeinen Muster mehr oder weniger deutlich abweicht. Der Umweltschutz wird von den meisten Befragten als ein Problemfeld wahrgenommen, welches auf der europäischen Ebene besser zu behandeln ist als auf der nationalen oder regionalen: Nahezu zwei von drei EU-Bürgern befürworten eine europäische Zuständigkeit in diesem Problemfeld, während nur einer von dreien diese Zuständigkeit schon gegeben sieht (Tabelle 4). Es ist die deutliche Tendenz zu beobachten, die Kompetenzen zur Problembekämpfung von der nationalen auf die europäische Ebene zu verlagern. Dies scheint verständlich aufgrund der Natur der Sache - d.h. angesichts der Tatsache, daß Umweltverschmutzung grenzüberschreitend ist und die Bekämpfung dieses Problems durch gemeinschaftliches Vorgehen am wirkungsvollsten angegangen werden kann.

Tabelle 4: Zwei von drei Europäern wünschen die Europäisierung des Umweltschutzes (Angaben sind Prozent)

IST	**SOLL**				
	lokal/ regional	**national**	**europäisch**	**wn/kA**	***Summe***
lokal/ regional	4	4	11	0	*19*
national	4	13	26	1	*42*
europäisch	2	3	22	1	*28*
wn/ka	0	1	2	7	*10*
Summe	*10*	*21*	*61*	*9*	*100*

Quelle: Europawahlstudie 1994 - Wählerstudie; N=12629; dargestellt sind gewichtete Ergebnisse.

Dieses gesamteuropäische Muster findet sich auch in den einzelnen EU-Mitgliedsländern wieder. Allerdings fällt der Wunsch nach Verlagerung der Behandlung des Umweltproblems auf die europäische Ebene in Spanien, Irland und Großbritannien verhaltener aus als anderswo. Es ist zu vermuten,

daß in diesen Ländern die Furcht vor zu weitgehenden und kostspieligen europäischen Umweltschutzvorschriften eine Rolle spielt.

Wir können die Besonderheit der Umweltproblematik auch erkennen, wenn wir in den einzelnen Mitgliedsländern die mehrheitlich präferierte Lösungsebene für die Problemfelder Arbeitslosigkeit, Kriminalitätsbekämpfung und Umweltschutz vergleichen. Nur bei der Umweltproblematik findet sich in jedem Land eine Mehrheit für eine europäische Problemlösungskompetenz (Tabelle 5).

Tabelle 5: Die mehrheitlich präferierte Problemlösungsebene: Arbeitslosigkeit=national, Kriminalität=mixed, Umwelt=europäisch

	Arbeitslosigkeit	**Kriminalität**	**Umweltschutz**
GR	Europa	Europa	Europa
I	Europa	Europa	Europa
B	Europa	Europa	Europa
L	Europa	Europa	Europa
D (West und Ost)	Nation	Europa	Europa
NL	Nation	Europa	Europa
EU	Nation	E + N gleichauf	Europa
F	Nation	E + N gleichauf	Europa
P	Nation	E + N gleichauf	Europa
DK	Nation	Nation	Europa
E	Nation	Nation	Europa
UK	Nation	Nation	Europa
IRL	Nation	Nation	Europa

Quelle: Europawahlstudie 1994 - Wählerstudie.

Bei der Kriminalität sieht die Sache etwas anders aus. Auf der einen Seite kann eine europäisch-gemeinsame Verbrechensbekämpfung dem organisierten Verbrechen viel effizienter entgegentreten; andererseits birgt die neue Freizügigkeit im Binnenmarkt-Europa durch die Öffnung der Grenzen auch neue Risiken. Dementsprechend gibt es eine Mehrheit für eine europäische

Kompetenz in sechs von zwölf Mitgliedsländern, ein Patt in zwei weiteren Ländern und eine mehrheitliche Präferenz für eine nationale Zuständigkeit in den restlichen vier Ländern. Europaweit liegen die Präferenzen für eine nationale Zuständigkeit etwa gleichauf mit solchen für eine europäische.

Beim Kernissue der Arbeitslosigkeit schließlich gibt es eine Mehrheit für eine europäische Problemlösungskompetenz nur im ökonomisch schwachen und europa-euphorischen Südosten Europas (Griechenland und Italien) und in den zwei kleinen Sitzländern europäischer Institutionen (Belgien und Luxemburg, aber nicht Frankreich). In den verbleibenden acht Mitgliedsländern spricht sich jeweils eine Mehrheit für ein Verbleiben der Problemlösungskompetenz auf der nationalen Ebene aus. Man könnte dies als überraschendes Ergebnis charakterisieren auf dem Hintergrund der Tatsache, daß Europa, insbesondere nach der Einheitlichen Europäischen Akte, aber auch im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprogramm und der anstehenden Wirtschafts- und Währungsunion, eine Wirtschaftsgemeinschaft darstellt. Ganz offensichtlich sind es aber andere Erwägungen, die die Präferenzen der Bürger Europas in dieser Frage bestimmen. Aufgrund der großen individuellen Bedeutung des Problems der Arbeitslosigkeit zögern die meisten, insbesondere in den wirtschaftlich potenteren Mitgliedsländern, den Nationalstaat hier aus seiner Verantwortung zu entlassen.

5 Determinanten der Präferenz für eine europäische Problemlösung

Wir haben im vorigen Abschnitt bei der Beschreibung der Datenlage Argumente zur Natur der Sache, aber auch zur Zustimmung zu Europa und zur (ökonomischen) Leistungsfähigkeit eines Landes eingeführt und für nützlich befunden. Eine solche kursorisch-illustrative Interpretation von Verteilungsunterschieden kann jedoch eine systematische Untersuchung der Determinanten von Kompetenzallokationspräferenzen nicht ersetzen. Diesem abschließenden Analyseschritt wenden wir uns nun zu.

Wir betrachten dabei die Präferenz für die europäische Problemlösung als dichotome abhängige Variable und berücksichtigen auf der Seite der unabhängigen Variablen die *Zustimmung zu Europa*[4] als Indikator einer generellen Ebenenpräferenz, die *Zufriedenheit mit der Demokratie* auf der nationa-

len und der europäischen Ebene des politischen Systems sowie die wahrgenommene *Problemlösungskompetenz der nationalen Parteien*[5] als Indikator der Leistungswahrnehmung des politischen Systems und seiner zentralen Vermittlungsinstanzen sowie schließlich eine recht subjektive und konservative Klassifikation der Valenzissues danach, ob sie „der Natur der Sache nach" besser auf der nationalen oder auf der europäischen Ebene zu behandeln sind.[6] Die Ergebnisse einer logistischen Regression der unabhängigen auf die dichotome abhängige Variable sind in Tabelle 6 wiedergegeben.

Unsere Ergebnisse sind bescheiden. Die Güte der Modell-Anpassungen haben wir in Tabelle 6 gar nicht berichtet, sie ist in keinem Fall statistisch befriedigend. Man kann dies auf zweierlei Weise deuten. Man kann davon ausgehen, daß es weitere hier nicht berücksichtigte Prädiktoren gibt, die den Löwenanteil der Variation in der abhängigen Variablen zu binden in der Lage sind. Dies wird man insbesondere für eine europaweite *pooled analysis* erwarten, in der geeignete (individualisierte) Systemmerkmale in der Individualanalyse der Umfragedaten berücksichtigt werden. Ergänzend ist aber auch davon auszugehen, daß trotz aller Anstrengungen die Meßfehlerproblematik in diesem schwierigen Bereich der Erfassung von abstrakten Policy-Präferenzen auch bei der Europawahlstudie 1994 nicht vollends befriedigend gelöst werden konnte; und Meßfehler können nicht systematisch erklärt werden.

Einzelne Effekte sind gleichwohl signifikant und fallen zum Teil auch recht kräftig aus. Von den drei Klassen von unabhängigen Variablen - Natur der Sache, ebenenspezifische Leistungsdefizite und generelle Ebenenpräferenz - ist es die letzte, die recht systematisch mit dem Wunsch nach einer europäischen Problemlösungskompetenz verknüpft ist. Unter den verschiedenen Prädiktoren ist dieser zwar nicht in jedem Fall der stärkste, aber doch der regelmäßigste: Die generelle Zustimmung zu Europa und zur (west-)europäischen Einigung trägt in fast allen Mitgliedsländern (die eine Ausnahme ist Spanien) zur Erklärung der Präferenz für eine europäische Problemlösung bei.

Die Klasse der Indikatoren der Unzufriedenheit mit den Leistungen der nationalen und europäischen Systemebene ist weniger systematisch mit der europäischen Problemlösungspräferenz verknüpft - in den kleinen Mitgliedsländern Dänemark, Luxemburg, den Niederlanden und Griechenland sowie in Ostdeutschland finden wir keine signifikanten Effekte, und auch anderswo erscheinen sie eher schwach und unterschiedlich nuanciert. Zusammenfassend

Tabelle 6: Die generelle Zustimmung zu Europa ist der beste Prädiktor für den Wunsch, das individuell wichtigste Problem auf der europäischen Ebene anzugehen
(Angaben sind logistische Regressionskoeffizienten und darunter Standardfehler)

	EU	B	DK	D-W	D-O	GR	E	F	IRL	I	L	P	NL	UK
Intercept	-.785		-1.198	-.791	-1.571				-2.113		-1.380	-1.964	-1.161	-2.747
	.113		.440	.315	.728				.506		.494	.463	.404	.469
Natur der	.831		1.271		1.836	.435	.772		1.79				1.74	1.591
Sache	.078		.167		.696	.154	.170		.536				.265	.270
zufrieden mit														
Demokratie	.060								.268			.425		.424
national	.029								.116			.153		.103
... europäisch	-.243			-.294			-.381	-.453		-.243				-.293
	.035			.108			.131	.130		.114				.130
Parteien-		-.183								-.230				
kompetenz		.077								.107				
Zustimmung	.280	.249	.324	.332	.270	.167		.205	.305	.137	.443	.372	.261	.429
zu Europa	.017	.066	.059	.046	.094	.059		.057	.090	.067	.090	.074	.062	.067
N	9392	627	854	817	714	757	684	789	654	723	393	601	864	756

Quelle: Europawahlstudie 1994 - Wählerstudie; dargestellt sind gewichtete Ergebnisse.
Statistisch nicht signifikante Effekte (p>.05) sind nicht wiedergegeben.

läßt sich jedoch formulieren, daß die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie „in unserem Land" erwartungsgemäß zu einer europäischen Problemlösungspräferenz beiträgt, während die Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie „in der Europäischen Union" - ebenso plausibel - einer europäischen Problemlösungspräferenz abträglich ist.

Unsere Klassifikation der Issues danach, ob sie „der Natur der Sache nach" eine europäische oder eine nationale (incl. subnationale) Problemlösung nahelegen, hat sich ebenfalls in Maßen als nützlich zum Verständnis europäischer Problemlösungspräferenzen erwiesen. Die Koeffizienten sind recht stabil und tragen in sieben von dreizehn Teilstichproben und europaweit zur Erklärung der abhängigen Variablen bei.

6 So what?[7]

Die Bürger haben eine Vorstellung davon, wo politische Entscheidungen über die zentralen politischen Probleme gefällt werden, und sie sind mit dieser wahrgenommenen Kompetenzallokation zumeist, aber nicht immer, einverstanden. Wenn sie nicht einverstanden sind, würden sie Regelungs- und Gestaltungskompetenz von der nationalen auf die europäische Ebene (und weniger häufig auch auf die subnationale Ebene) verlagern. Dies ist ein gutes Zeichen für die europäische Ebene im europäischen Mehrebenensystem - die Bürger wollen ihr Kompetenzen per Saldo nicht entziehen, sondern ihr zusätzliche zuweisen. Hieraus wird man keine Legitimationskrise der EU-Politik ableiten können, und dies Ergebnis zeugt auch nicht von den Spuren eines „demokratischen Defizits" europäischer Politik.

Unter den Befürwortern europäischer Problemlösungen sind diejenigen überrepräsentiert, die der europäischen Einigung ganz generell zustimmen. Unterrepräsentiert sind tendenziell solche, die mit dem Funktionieren der Demokratie auf der nationalen Ebene zufrieden und mit dem Funktionieren der Demokratie auf der europäischen Ebene unzufrieden sind. Schließlich finden wir den Wunsch nach europäischen Problemlösungen vermehrt bei denen, die politische Probleme in den Vordergrund stellen, die von der Natur der Sache her eine europäische Problemlösung verlangen. Wir haben ausgeführt, daß diese Effekte nicht besonders stark sind und haben mögliche Ursachen dafür benannt: die Meßfehlerproblematik (das Rauschen) in den Umfragedaten und die Nichtberücksichtigung potenter Prädiktoren in der

europaweiten Analyse - wir denken insbesondere an Makromerkmale, die etwa die Größe einer Nation und ihre wirtschaftliche und politische Stärke beschreiben können.

Insgesamt zeichnen unsere Ergebnisse aber das Bild eines an Fragen des europäischen Mehrebenensystems (und allgemeiner: an Fragen der europäischen Politik und der Politik insgesamt) nicht besonders interessierten und darüber auch nicht besonders informierten europäischen Bürgers, der seine wichtigen politischen Anliegen in Europa geregelt sehen will dann, wenn er ganz allgemein der Ansicht ist, daß dieses Europa und die europäische Einigung auf dem richtigen Weg ist. Die Natur der Sache - ob sich ein Issue einfach besser europäisch als national oder subnational regeln läßt - spielt auch eine Rolle, aber weniger konsistent und systematisch. Das gleiche gilt für die Frage der Unzufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie auf der nationalen und der europäischen Ebene des europäischen Mehrebenensystems: Solche Erwägungen spielen für manche Bürger eine Rolle, aber bei weitem nicht für alle und nicht überall.

Dieses Bild ist nun in der Tat nicht weit entfernt von dem, was Lindberg und Scheingold 1972 als den "permissive consensus" über die Politik der europäischen Einigung formuliert haben: Die Bürger vertrauen den politischen Eliten das Projekt der europäischen Einigung an, wenn und solange sie den Eindruck haben, daß die Sache auf dem richtigen Weg ist. Je stärker diese Bereitschaft durch eine selektive Europäisierung von Zuständigkeiten, d.h. durch eine nachvollziehbare Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, einerseits und durch spürbare Problemlösungserfolge andererseits gestärkt wird, desto eher dürfte dies die wohlwollende Zustimmung zur europäischen Integration stabilisieren und verbreitern.

Anmerkungen

1 Die Europawahlstudie 1994 umfaßt eine Wählerstudie und eine Elitestudie. Die Wählerstudie wird von einer Kerngruppe von Sozialforschern geleitet, der Pilar del Castillo (Madrid), Roland Cayrol (Paris), Cees van der Eijk (Amsterdam), Mark Franklin (Houston und Strathclyde), Renato Mannheimer (Genova), Michael Marsh (Dublin), Hermann Schmitt (Mannheim, Koordination) und Colette Ysmal (Paris) angehören. Die 1994er Wählerstudie besteht im Kern aus einer Nachwahlumfrage, die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft und der niederländischen NWO finanziert

wurde. Beiden Stiftungen sei an dieser Stelle für die Unterstützung gedankt. Die Elitestudie wird geleitet von Richard Katz (Baltimore), Pippa Norris (Cambridge), Jacques Thomassen (Enschede, Koordination) und Bernhard Wessels (Berlin). Sie besteht aus einer Kandidaten-Umfrage, einer Umfrage unter den Abgeordneten des Europäischen Parlaments, und einer Umfrage unter den Abgeordneten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Die Daten, die den hier vorgestellten Analysen zugrunde liegen, wurden mit Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft erhoben.

2 Dieses Modell geht davon aus, daß der Wähler seine Wahlentscheidung trifft, indem er die Policy-Distanz zwischen sich und den konkurrierenden Parteien minimiert. Die Meßinstrumente dieses räumlichen Modells bestehen folglich aus Policy-Dimensionen, auf denen Befragte sich selber und die Parteien einstufen.

3 In dieser Tradition geht es stärker um die wahrgenommene Wichtigkeit von allgemeinen politischen Problemen als um konkrete Policies. Die den Parteien zugeschriebene Problemlösungskompetenz wird als eine von mehreren Determinanten des Wahlverhaltens angesehen.

4 *Zustimmung zur Gemeinschaft* ist ein additiver Index, der sich auf die vier Einzelfragen (a) zur Mitgliedschaft in der Gemeinschaft, (b) zur Zustimmung zur westeuropäischen Einigung, (c) zum Nutzen des eigenen Landes aus der Mitgliedschaft und (d) zur Haltung gegenüber einer möglichen Auflösung der Gemeinschaft stützt. Bei diesen vier Einzelfragen handelt es sich um Standardinstrumente der Eurobarometer-Umfragen. Zu früheren Nutzanwendungen dieses additiven Index vgl. z.B. Schmitt und Mannheimer (1991) und Niedermayer und Schmitt (1994).

5 Die wahrgenommene Problemlösungskompetenz der nationalen Parteien wird gemessen als die Anzahl der „keine Partei"-Antworten auf die Frage, welche Partei am besten das wichtigste (und das zweit- und das drittwichtigste) Problem behandeln würde. Bei den beiden Demokratiezufriedenheits-Variablen handelt es sich um Standardinstrumente der Eurobarometer-Umfragen.

6 Wir haben vergleichsweise konservativ nur die folgenden allgemeinen Issues als „der Natur der Sache nach" eine europäische Lösungsbene nahelegend klassifiziert: die europäische Einigung vorantreiben; die Agrarüberschüsse abbauen; und der Umweltschutz. Bei den länder-spezifischen Issues haben wir in Deutschland „die gewaltlose Demokratisierung Osteuropas" europäisch klassifiziert, in Griechenland „der Kampf gegen die Drogen", „die Behandlung der mazedonischen Frage" und „die Beziehungen zur Türkei verbessern", in Spanien „der Kampf gegen den Terrorismus" und in Portugal „der Kampf gegen die Drogen". Alle anderen Issues wurden als „der Natur der Sache nach" eine nationale oder subnationale Lösungsebene naheliegend kodiert.

7 Nach Davis (1961); wir danken Elmar Rieger für diesen Nachweis.

Literatur

Davis, Miles. 1961. A Kind of Blue.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy.* New York: Harper & Row.

Europäischen Gemeinschaften. 1992. *Vertrag über die Europäische Union.* Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Everling, Ulrich. 1995. „Kompetenzordnung und Subsidiarität". In *Reform der Europäischen Union,* hrsgg. von Werner Weidenfeld. Gütersloh: Bertelsmann.

Lindberg, Leon N. and Stuart A. Scheingold. 1970. *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community.* Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Niedermayer, Oskar und Hermann Schmitt, Hrsg. 1994. In *Wahlen und Europäische Einigung.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Page, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences.* Chicago: The University of Chicago Press.

Popkin, Samuel. 1992. *The Reasoning Voter. Communication and Persuation in Presidential Campaigns.* Chicago and London: The University of Chicago Press.

Reif, Karlheinz. 1992. „Wahlen, Wähler und Demokratie in der EG. Die drei Dimensinen des demokratischen Defizits". *Aus Politik und Zeitgeschichte* B19/92:43-52.

Scharpf, Fritz W. 1994. „Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik". In *Optionen des Föderalismus in Deutschand und Europa,* hrsgg. von Fritz W. Scharpf. Frankfurt, New York: Campus.

Schmitt, Hermann and Renato Mannheimer, Hrsg. 1991. *The European Elections of June 1989* [=Special Issue of the *European Journal of Political Research* 19/1]. Dodrecht: Kluwer.

Smith, Eric R.A.N. 1989. *The Unchanging American Voter.* Berkeley: University of California Press.

Stokes, Donald E. 1992. „Valence Politics". In *Electoral Politics,* hrsgg. von David Kavanagh. Oxford: Clarendon Press.

Stokes, Donald E. 1966. „Spatial Models of Party Competition". In *Elections and the Political Order,* hrsgg. von Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes. New York: Wiley.

Ralph Alexander Lorz

Die Integration des nationalen Wirtschaftsrechts in die internationale Wirtschaftsordnung

— Die EG-Bananenmarktordnung als Beispielsfall —

1 Einleitung

Die internationale Wirtschaftsordnung als Ordnung des internationalen Wirtschaftsverkehrs ist in ein Netz von Regelungen aus unterschiedlichsten Rechtsquellen eingebunden. Eine isolierte Betrachtung der einzelnen Regelungskomplexe erscheint dabei angesichts der zunehmenden Verflechtung der Weltwirtschaft immer weniger sinnvoll. Der fortschreitenden Integration der nationalen Wirtschaftsordnungen in den globalen Wirtschaftsverkehr entspricht auf der rechtlichen Ebene eine wachsende Verzahnung von Normen der nationalen Rechtsordnungen einerseits und des Völkerrechts andererseits.[1] Für die Staaten der Europäischen Union (EU) spielt darüber hinaus das europäische Gemeinschaftsrecht eine tragende Rolle. Jede Betrachtung des juristischen Ordnungsrahmens für den internationalen Wirtschaftsverkehr aus deutscher Sicht muß daher dem immer intensiveren Zusammenspiel dieser drei verschiedenen normativen Ebenen Rechnung tragen. Dem entspricht eine Erweiterung der Problemstellung gegenüber dem Gegenstand des „klassischen" internationalen Wirtschaftsrechts, indem neben den Wirtschaftsbeziehungen von Staaten und internationalen Organisationen auch der gesamte von Privaten getragene grenzüberschreitende Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren in die Betrachtung einzubeziehen ist.[2]

Aus diesem uferlosen Feld greift der vorliegende Beitrag als idealtypisches Beispiel den grenzüberschreitenden Warenverkehr heraus, der einem besonders dichten Netz von Regulierungen unterliegt und daher eine anschauliche Demonstration der Verflechtungen von nationalem, europäischem und internationalem Wirtschaftsrecht ermöglicht. Dabei soll im folgenden zunächst ein kurzer Überblick über die Leitprinzipien gegeben werden, die für diese unterschiedlichen Regelungsebenen bestimmend sind.

Im Anschluß daran dient der Streitfall der EU-Bananenmarktordnung als wiederum idealtypische Illustration dafür, wie leicht es bei der konkreten Anwendung dieser Regelungen zu Kollisionen der einzelnen Ebenen - unter teilweiser Nichtbeachtung ihrer Leitprinzipien - kommen kann.

2 Leitprinzipien der einzelnen normativen Ebenen

2.1 Nationales Außenwirtschaftsrecht

Auch wenn der internationale Wirtschaftsverkehr heutzutage wesentlich stärker als früher von völkerrechtlichen Normen und für die Staaten der EU auch von europäischem Gemeinschaftsrecht bestimmt wird, erfolgt seine Steuerung innerhalb des durch diese Regeln gezogenen Rahmens noch immer durch die zugrundeliegenden nationalen Rechtsordnungen. Wirtschaftspolitisch motivierte Eingriffe in den grenzüberschreitenden Warenverkehr sind dabei vor allem Gegenstand des nationalen Außenwirtschaftsrechts, in dem sich die wirtschaftspolitischen Leitlinien der jeweiligen Staatsordnung in der Regel sehr unmittelbar niederschlagen. Das deutsche Außenwirtschaftsrecht ist, wie § 1 Abs. 1 des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) von 1961 zeigt, sehr freihändlerisch orientiert. Es versteht sich als Ausgestaltung einer bereits grundgesetzlich konstituierten Freiheitssphäre und legt seinen Regulierungen daher den Grundsatz der Freiheit des Waren-, Kapital- und sonstigen Wirtschaftsverkehrs mit dem Ausland zugrunde.[3] Dieser Grundsatz der „Außenwirtschaftsfreiheit" überträgt die Begründungslast für Eingriffe auf den Staat und verpflichtet außerdem zu einer restriktiven Auslegung der Beschränkungsermächtigungen, deren Gebrauch die Ausnahme darstellen soll.[4] Allerdings enthält das AWG zugleich einen recht umfangreichen Katalog solcher Beschränkungsmöglichkeiten und Eingriffsmechanismen, zum Schutze der heimischen Wirtschaft ebenso wie zu Zwecken der Außen- und Sicherheitspolitik.[5] Darüber hinaus kommt der Exekutive bei der Ausgestaltung des AWG durch Rechtsverordnungen ebenso wie bei seiner Anwendung im konkreten Fall ein weitreichender Gestaltungsspielraum zu, der für die Gerichte nur in Grenzen kontrollierbar ist.[6] Alle Eingriffsmöglichkeiten des nationalen Außenwirtschaftsrechts werden freilich ihrerseits durch die Verfassung begrenzt, vor allem durch die grundrechtlichen Garantien der Berufsfreiheit und des Eigentums (Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG).[7]

2.2 *Europäisches Gemeinschaftsrecht*

2.2.1 Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten

Auf der europäischen Ebene ist zwischen dem innergemeinschaftlichen Handelsverkehr einerseits und den zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten fließenden Handelsströmen andererseits zu unterscheiden. Für den zwischen den Staaten der EU stattfindenden Warenaustausch gilt der Grundsatz der Freiheit des Warenverkehrs, der zusammen mit der Freiheit des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs das Herzstück des Gemeinsamen Binnenmarktes der EG darstellt, wie er in Art. 7a Abs. 2 des EG-Vertrages (EGV) umschrieben wird. Die Grundlage des freien Warenverkehrs besteht in einer Zollunion, die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt (Art. 9 Abs. 1 EGV). Dazu kommt das in Art. 30 EGV festgelegte Verbot aller mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen und sonstigen „Maßnahmen gleicher Wirkung". Der Begriff der „Maßnahmen gleicher Wirkung" wird vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) sehr weit ausgelegt und umfaßt „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern".[8] Aus alledem wird deutlich, wie sehr das europäische Gemeinschaftsrecht darauf abzielt, innerhalb des Gemeinsamen Marktes alle nur denkbaren Handelsbeschränkungen so umfassend wie möglich zu eliminieren. In dieses Bild paßt, daß es zu Art. 30 EGV nur einen eng begrenzten Katalog von Ausnahmen gibt, der in Art. 36 EGV enthalten ist. Allerdings gesteht der EuGH den Mitgliedstaaten zumindest für Vorschriften über die Herstellung und Vermarktung von Waren auf ihrem Hoheitsgebiet ein recht weitgehendes Ermessen zu und hat insoweit auch den Katalog des Art. 36 EGV um einige weitere „zwingende Erfordernisse" etwa des Umwelt- und Verbraucherschutzes erweitert, deren Vorliegen einen Verstoß gegen Art. 30 EGV ausschließen soll.[9]

Ungeachtet dessen kann man die möglichst vollständige Freiheit von Handelshemmnissen als das grundlegende Leitprinzip des europäischen Gemeinschaftsrechts für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr bezeichnen. Die dieses Leitprinzip kodifizierenden Vorschriften finden sich außerdem, wie gezeigt, unmittelbar im EG-Vertrag und stehen damit als „primäres Gemeinschaftsrecht" auf der europarechtlich höchsten Rangstufe.[10] Sie genießen Vorrang vor allem entgegenstehenden nationalen Recht und könnten nur im Wege eines formellen Vertragsänderungsverfahrens gem. Art. N des

Vertrages über die Europäische Union (EUV) modifiziert werden, was man als eine rein theoretische Möglichkeit betrachten darf.

2.2.2 Handelsverkehr mit Drittstaaten

Soweit es um den Handelsverkehr zwischen EG-Mitgliedstaaten und Staaten außerhalb der Union geht, stellt Art. 113 EGV die zentrale Vorschrift des Gemeinschaftsrechts dar. Sie versieht die Gemeinschaft mit der Kompetenz zur Gestaltung einer „gemeinsamen Handelspolitik". Der Begriff der „Handelspolitik" gibt in diesem Zusammenhang Anlaß für erste Auslegungsstreitigkeiten, umfaßt aber nach Ansicht des EuGH wohl die Regulierung aller die Gemeinschaftsgrenze überschreitenden Warenströme.[11] Legt man dieses Verständnis zugrunde, so erlaubt die Kompetenznorm des Art. 113 EGV der Gemeinschaft eine umfassende Regelung der Außenhandelsbeziehungen, was insbesondere die Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge und zur Vornahme von Handelsschutzmaßnahmen einschließt.[12] Der genaue Charakter dieser Kompetenz bleibt allerdings fraglich: In der Regel wird sie als ausschließlich angesehen mit der Folge, daß die Regelungsbefugnis im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik allein bei der Gemeinschaft liegt und die Mitgliedstaaten nur unter engen Voraussetzungen noch selbst Recht setzen dürfen.[13] Diese Ansicht wirft jedoch vor allem hinsichtlich ihrer Durchsetzung in der Praxis erhebliche Probleme auf. Vor allem in den außerhalb des eigentlichen Warenverkehrs angesiedelten Bereichen der Handelspolitik fehlt der Gemeinschaft bislang ein einheitliches Steuerungsinstrumentarium. So verbleiben den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin eigenständige Rollen und Handlungsspielräume als handelspolitische Vertragspartner und Akteure auf der internationalen Ebene.[14] Darüber hinaus werden die aus dieser Kompetenzverteilung fließenden Probleme oftmals dadurch entschärft, daß handelspolitische Abkommen als sogenannte „gemischte Abkommen" geschlossen werden, bei denen sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten als Vertragspartner auftreten.[15] Als prominentestes Beispiel eines solchen Abkommens aus jüngster Zeit darf das Übereinkommen zur Errichtung der neuen Welthandelsorganisation (World Trade Organization - WTO) vom 15.04.1994 gelten.[16]

Der normative Grundgedanke des EG-Rechts besteht in diesem Bereich also vor allem darin, die Mitgliedstaaten auf eine *gemeinsame* Handelspolitik festlegen und damit ein handelspolitisch einheitliches Auftreten der Gemein-

schaft nach außen sicherstellen zu wollen. Allerdings enthält der EG-Vertrag für diese gemeinsame Handelspolitik auch ein inhaltliches Leitprinzip, das sich mit der im deutschen Außenwirtschaftsrecht angelegten grundsätzlichen Linie und dem für den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr gültigen Leitgedanken zu einer harmonischen Einheit fügen sollte. Art. 110 Abs. 1 EGV bestimmt nämlich als Ziel der Handelspolitik eine Absicht der Mitgliedstaaten, „im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken beizutragen".

2.3 Internationales Recht

2.3.1 Das GATT als zentrales Rechtsinstrument der internationalen Wirtschaftsordnung

Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten unterliegen zahlreichen und zum Teil sehr umfassenden handelspolitischen Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, z.B. aus den Lomé-Abkommen, dem Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum und den speziellen Übereinkünften mit den ostmitteleuropäischen Staaten und den Mittelmeerländern. Die einzige rechtlich bindende universelle Ordnung des Welthandels bildet jedoch traditionellerweise das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) vom 30.10.1947 mit seinen Nebenabreden.[17] Mit dem erfolgreichen Abschluß der sogenannten „Uruguay-Runde" der GATT-Verhandlungen ist nunmehr nicht nur dieses Abkommen durch einen neuen GATT-Vertrag 1994 ersetzt, sondern außerdem durch Abkommen über den Dienstleistungsverkehr (GATS), den Schutz des geistigen Eigentums (TRIPs), technische Handelshemmnisse und anderes mehr auf entscheidenden Gebieten der Handelspolitik ergänzt worden.[18] Darüber hinaus existiert mit der neuen WTO jetzt zum ersten Mal ein echter institutioneller Rahmen für die Implementation dieser Regeln.[19]

Die schon vom alten GATT 1947 aufgestellten normativen Leitprinzipien sind von diesen Veränderungen allerdings weitgehend unberührt geblieben. Nach wie vor besteht das übergeordnete Ziel in der Schaffung eines an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientierten Weltwirtschaftssystems ohne protektionistische Eingriffe in den internationalen Handelsverkehr. Dieses Ziel soll im einzelnen vor allem durch folgende Gewährleistungen verwirk-

licht werden: Gegenseitigkeit in der zwischenstaatlichen Gewährung von Handelsvorteilen (Präambel des GATT), Meistbegünstigung (Art. I GATT), Abbau von Zöllen (Art. II GATT) und Ausschluß nichttarifärer Handelshemmnisse (z.B. mengenmäßiger Beschränkungen der Ein- und Ausfuhr, Art. XI GATT). Freilich unterliegen diese Gewährleistungen ihrerseits zahlreichen Einschränkungen wie etwa Schutz- und Verzichtsklauseln (Art. XIX, XXV GATT) und speziellen „Codices" für Subventionen und Anti-Dumpingmaßnahmen (Art. VI, XVI GATT).[20] Die Freiheit des Welthandels bleibt jedoch das Leitbild der internationalen Wirtschaftsordnung.

2.3.2 Das GATT-Regime und die Europäische Gemeinschaft

Das GATT steht, wie Art. XXIV zeigt, Freihandelszonen und Zollunionen grundsätzlich positiv gegenüber und sieht für sie ein Ausnahmeregime vor. Dahinter steht die Einschätzung, daß von solchen regionalen Zusammenschlüssen belebende Impulse für die gesamte Weltwirtschaft ausgehen. Die Europäische Gemeinschaft, deren Grundlage gem. Art. 9 Abs. 1 EGV in einer Zollunion besteht, nimmt dieses Ausnahmeregime des GATT seit jeher für sich in Anspruch,[21] was zur Folge hat, daß der innergemeinschaftliche Handelsverkehr dem innerstaatlichen weitgehend gleichgestellt ist und die Regeln des internationalen Wirtschaftsrechts insoweit nicht angewendet werden.

Soweit hingegen die Handelsbeziehungen zwischen der Gemeinschaft und dritten Staaten in Rede stehen, finden die Regeln des GATT-Regimes uneingeschränkte Anwendung. Zwar ist die Gemeinschaft als solche dem GATT ursprünglich nicht beigetreten. Auf der Basis der Tatsache, daß alle ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien des GATT waren, hat der EuGH jedoch seit langem eine entsprechende Bindung auch der Gemeinschaft bejaht.[22] Die völkerrechtliche Qualifikation dieser Bindung war im einzelnen umstritten;[23] in jedem Falle aber galt, daß das GATT-Recht einen integralen Teil des Gemeinschaftsrechts mit bindender Wirkung für Organe und Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bildete, wenngleich der Gerichtshof eine unmittelbare Wirksamkeit des GATT und seiner Nebenabkommen zugunsten der einzelnen Marktbürger ablehnte.[24] Seit dem erfolgreichen Abschluß der „Uruguay-Runde" stellt sich die Frage der Bindung der Gemeinschaft an dieses wirtschaftsvölkerrechtliche Regime ohnedies nicht mehr, da die EG

nunmehr gem. Art. XI und XIV des WTO-Abkommens ein originäres Mitglied der neuen Welthandelsorganisation ist.[25]

3 Der „Bananen-Fall"

Auf dem Papier nimmt sich das Geflecht der Leitprinzipien der in die internationale Wirtschaftsordnung verwobenen normativen Ebenen nach alledem recht klar und überschaubar aus: Sowohl das nationale Außenwirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland als auch das internationalrechtliche Regime von GATT und WTO basieren auf dem Leitbild eines möglichst weitgehend liberalisierten Handelsverkehrs. Das gleiche Prinzip liegt auf europäischer Ebene dem Recht des innergemeinschaftlichen Handels zugrunde. Im Bereich des Handelsverkehrs mit Drittstaaten geht das Gemeinschaftsrecht demgegenüber vor allem von der Zielvorstellung einer einheitlichen Handelspolitik aus; die Zielformulierung des Art. 110 Abs. 1 EGV und die Bindung der Gemeinschaft an das internationalrechtliche Regime von GATT und WTO deuten allerdings darauf hin, daß diese einheitliche Handelspolitik ebenfalls nur auf die Freiheit des Welthandels als Leitprinzip ausgerichtet sein kann.

Der im folgenden zu behandelnde Beispielsfall der EG-Bananenmarktordnung zeigt jedoch, wie wenig diese allgemein anerkannten Prinzipien im Ernstfall mit der handelspolitischen Realität zu tun haben können.

3.1 Ausgangslage und Hintergrund

Bis 1993 bestand die gemeinsame Einfuhrpolitik der Gemeinschaft bei Bananen nur aus einem im GATT gebundenen einheitlichen Zollsatz von 20% für die Einfuhr von Bananen aus Drittländern, während Bananen aus den Lomé-Ländern zollfrei in die Gemeinschaft importiert werden konnten.[26] Für die Bundesrepublik Deutschland als den wichtigsten Bananenverbrauchsstaat in Europa war darüber hinaus schon im Jahre 1957 eine Sonderregelung im sogenannten „Bananenprotokoll" geschaffen worden,[27] die Deutschland im Rahmen eines am tatsächlichen Bedarf orientierten Kontingents die zollfreie Einfuhr von Bananen aus Drittstaaten gestattete.

Die Erfordernisse des Gemeinsamen Binnenmarktes machten 1992 nach Ansicht der EG-Kommission eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Einfuhrregelungen auch bei Bananen unausweichlich. So kam es schließlich nach langen Diskussionen am 13.02.1993 im EG-Agrarrat zur Verabschiedung einer Verordnung, die am 01.07.1993 in Kraft trat.[28] Vereinfacht dargestellt, befreit diese Verordnung Bananen aus den vom Lomé-Abkommen erfaßten „AKP-Staaten" Asiens, der Karibik und des Pazifiks weiterhin von Zöllen, sieht jedoch für Bananen aus anderen Ländern - dies betrifft in erster Linie die sogenannten „Dollar-Bananen" aus Lateinamerika - ein festes Zollkontingent vor, dessen Überschreitung zwar zulässig, aber mit so hohen Schutzzöllen belegt ist, daß dies faktisch einer Verhinderung des Handels gleichkommt.[29] Das Zollkontingent wird durch Lizenzen verwaltet, die nach einem bestimmten Schlüssel vor allem an bereits in den letzten Jahren aktiv gewesene Importeure vergeben werden, und kann nur bei außergewöhnlichen Umständen an den Bedarf angepaßt werden.[30]

Die besondere Pikanterie der hierdurch eingeführten „Bananenmarktordnung" liegt in den höchst unterschiedlichen Interessenkonstellationen der einzelnen EG-Mitgliedstaaten. Während Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien vor allem an dem Schutz ihrer Eigenerzeugung interessiert sind und Großbritannien diversen festen Abnahmeverpflichtungen unterliegt, die noch aus dem Commonwealth resultieren, steht für Deutschland, Dänemark und die Benelux-Staaten - traditionell die Hauptabnehmer für lateinamerikanische „Dollar-Bananen" - das Interesse an einer preisgünstigen Versorgung der Verbraucher mit Bananen im Vordergrund.[31] Dementsprechend stimmten im Ministerrat die Bundesrepublik, Belgien und die Niederlande gegen die Verordnung, was jedoch für eine Sperrminorität nicht ausreichend war.

Die Bundesregierung befürchtete aufgrund der Regelungen dieser Verordnung vor allem eine Schädigung des deutschen Handels und eine wesentliche Erhöhung der deutschen Bananenpreise. Nach fast zweijährigen Erfahrungen mit der Bananenmarktordnung darf man diese Befürchtungen als vollkommen berechtigt werten. Die Einzelhandelspreise auf dem deutschen Markt für die vom Verbraucher besonders geschätzten „Dollar-Bananen" liegen um etwa 50% über dem vor Einführung der Marktordnung herrschenden Preisniveau. Die deutschen Bananenhändler sehen sich zum Teil existenzbedrohenden Absatzeinbrüchen gegenüber und müssen außerdem zur Deckung ihres Bedarfs in großem Umfang Lizenzen aus anderen EG-Staaten zukaufen. Die Bundesregierung läßt daher auch nicht locker in ihrem Be-

mühen, auf politischem Wege eine Revision der Bananenmarktordnung zu erreichen.[32] Trotz der zusätzlichen Unterstützung durch die neu hinzugekommenen EG-Mitglieder Finnland, Österreich und Schweden - sowie seit neuestem durch Italien -[33] ist ihr der Erfolg bislang jedoch versagt geblieben.

3.2 Europarechtliche Analyse

Uns interessieren in diesem Zusammenhang allerdings in erster Linie die rechtlichen Implikationen der Bananenmarktordnung. Auf der europarechtlichen Ebene hat die Bundesregierung zunächst versucht, die Verordnung vom 13.02.1993 vor dem EuGH zu Fall zu bringen. Das Urteil vom 05.10.1994, mit dem der Gerichtshof diese Klage abwies und das im Vergleich zu sonstigen Urteilen des EuGH extrem ausführlich begründet wurde,[34] liefert sowohl in materiellrechtlicher Hinsicht als auch unter Verfahrensaspekten reichhaltiges Anschauungsmaterial.

3.2.1 Die Schaffung und Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht durch bzw. gegen die Mitgliedstaaten

Den Mitgliedstaaten der EG kommt nach wie vor erheblicher Einfluß bei der Schaffung von Gemeinschaftsrecht zu. Allerdings ist dieser Einfluß je nach der Art des zu schaffenden Rechts verschieden. „Primäres Gemeinschaftsrecht"[35], d.h. ein neuer Inhalt des EG-Vertrages selbst, kann überhaupt nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten durch Ratifikation gem. Art. N EUV entstehen; hier haben die Mitgliedstaaten also den größten Einfluß, unterliegen danach allerdings zugleich der wirksamsten Bindung. Auch die Schaffung von sekundärem Gemeinschaftsrecht im sogenannten „Vertragslückenschließungsverfahren" gem. Art. 235 EGV kann nur aufgrund einer Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Ministerrat erfolgen.[36] Dort, wo der EG-Vertrag der Gemeinschaft spezielle Befugnisse zuweist und Einstimmigkeit im Ministerrat nicht gefordert ist, sieht die Lage hingegen anders aus. So spielt der Rat zwar auch bei der Formulierung der gemeinsamen EG-Handelspolitik gegenüber Drittstaaten die maßgebliche Rolle, wenngleich die Kommission die entsprechenden Verhandlungen führt; da er bei Ausübung dieser Befugnisse gem. Art. 113 EGV jedoch mit „qualifizierter Mehrheit" entscheiden kann,[37] kann eine solche gemeinsame Handelspolitik notfalls auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten festgelegt werden. Das

gleiche ist im „Bananen-Fall" passiert, nur daß die Rechtsgrundlage für die Verordnung Nr. 404/93 nicht in Art. 113, sondern in Art. 43 EGV zu suchen ist: Nach dieser Vorschrift kann der Rat im Rahmen der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik mit qualifizierter Mehrheit „gemeinsame Marktorganisationen" von der Art der Bananenmarktordnung schaffen. Der einzelne Mitgliedstaat kann dies im Prinzip nur blockieren, wenn er genügend andere mobilisieren kann, um die Sperrminorität des Art. 148 EGV zu erreichen. Da dies der Bundesrepublik im „Bananen-Fall" nicht gelang, konnte sie die Marktordnung im Ergebnis nicht verhindern.

Es gehört zum besonderen Charakter der EG als einer „supranationalen" Organisation, daß sie ihre Mitgliedstaaten auf die beschriebene Weise auch ohne deren Zustimmung verpflichten kann.[38] Darüber hinaus hält der EG-Vertrag ein ausgefeiltes Instrumentarium für die Durchsetzung dieser rechtlichen Bindungen bereit. Die schärfste Waffe stellt in diesem Zusammenhang normalerweise das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 169 EGV dar, mit dem die Kommission eine Verurteilung „unbotmäßiger" Mitgliedstaaten durch den Gerichtshof herbeiführen kann. Bemerkenswert ist, daß die Mitgliedstaaten entsprechende Urteile des EuGH in der Regel respektieren und ihnen Folge leisten, obwohl eine „Vollstreckung" solcher Urteilssprüche im Ernstfall kaum möglich wäre.[39] Diese Durchsetzungskraft des europäischen Rechts zeigt sich im „Bananen-Fall" geradezu exemplarisch: Seitdem die Bundesrepublik mit ihrer Klage gegen die Marktordnung gem. Art. 173 EGV vor dem Gerichtshof unterlegen ist, fügt sie sich prinzipiell den Vorschriften der Verordnung, wenngleich unter heftigem Zähneknirschen und mit dem erklärten politischen Ziel, diesen Rechtszustand so schnell wie möglich zu revidieren, was ihr unbenommen bleibt.

3.2.2 Der Entscheidungsspielraum des Rates

In materiellrechtlicher Hinsicht verdient das „Bananen-Urteil" des EuGH insbesondere deshalb Beachtung, weil es in durchgreifender Weise bestätigt, welch umfassender Entscheidungsspielraum dem Rat im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik zukommt.[40] Der Gerichtshof billigt dem Rat praktisch die alleinige Kompetenz zu, über die geeigneten Maßnahmen zur Erreichung der agrarpolitischen Ziele (in diesem Falle: Gewährleistung einer Gemeinschaftserzeugung und Aufrechterhaltung des Einkommens der Gemeinschaftserzeuger durch teilweise Ausschaltung der billigen „Dollar-Bananen"-Konkurrenz) zu befinden. Zu dieser Kompetenz gehören nach Ansicht des

EuGH insbesondere auch die Befugnisse, die allgemeinen Wettbewerbsregeln im Agrarsektor außer Kraft zu setzen und bestimmten Zielen der gemeinsamen Agrarpolitik zeitweilig den Vorrang vor anderen einzuräumen.[41]

Das „Bananen-Urteil" zeigt damit beispielhaft, wie sehr das nationale Außenwirtschaftsrecht der EG-Mitgliedstaaten vor allem im Agrarsektor bereits von europäischem Gemeinschaftsrecht überlagert und bestimmt wird und bis zu welchem Grad die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten in diesem Bereich schon auf die Gemeinschaft übergegangen ist, für die der Rat - mit qualifizierter Mehrheit - verbindlich entscheidet. Diese Übertragung von Kompetenzen wirft jedoch in zweierlei Hinsicht brisante Probleme auf, für die der „Bananen-Fall" ebenfalls die bislang beste Illustration abgibt.

3.3 Vereinbarkeit mit GATT

Das erste Problem ergibt sich, wenn man die völkerrechtliche Ebene in die Betrachtung einbezieht. Die durch die Verordnung Nr. 404/93 begründete teilweise Abschottung des europäischen Marktes gegenüber der Einfuhr von „Dollar-Bananen" steht schon auf den ersten Blick in Widerspruch zu dem grundlegenden Ziel des GATT, eine Liberalisierung des Welthandels und den schrittweisen Abbau aller Zölle zu erreichen, sowie zu dem fundamentalen GATT-Prinzip der Meistbegünstigung.[42] Dementsprechend ist auch sofort nach der Verabschiedung der Bananenmarktordnung von Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua und Venezuela ein Streitschlichtungsverfahren eingeleitet worden.[43] Inzwischen existieren Berichte gleich zweier sogenannter "panels" - Findungskommissionen, die bis zur Gründung der WTO im Rahmen des GATT unter Art. XXIII zur unparteiischen Klärung von Streitfragen eingesetzt wurden -,[44] die dem EG-Bananenregime eindeutige Verstöße gegen die Regeln des internationalen Handelsverkehrs bescheinigen, im einzelnen gegen die Art. XI:1 GATT (Verbot mengenmäßiger Beschränkungen), I GATT (Meistbegünstigung), II GATT (Zollabbau) und III GATT (Diskriminierungsverbot).[45] Zwar hat die Gemeinschaft inzwischen hinsichtlich der Bevorzugung der „AKP-Bananen" aus den Vertragsstaaten der Lomé-Konvention einen Verzicht der GATT-Vertragsparteien erwirkt, so daß der Verstoß gegen die Meistbegünstigungsklausel des Art. I GATT entfällt.[46] Die anderen von den "panels" monierten Verstöße der Bananenmarktordnung gegen die GATT-Vorschriften bestehen jedoch fort.

Erstaunlicherweise ließ sich der EuGH davon nicht beeindrucken, obwohl die Bundesrepublik entsprechende Rügen im Verfahren vorgebracht hatte. Vielmehr vertrat der Gerichtshof den Standpunkt, wegen des Fehlens einer unmittelbaren Wirksamkeit des GATT könnten sich weder Marktbürger noch Mitgliedstaaten darauf berufen, um die Rechtmäßigkeit europäischen Sekundärrechts zu bestreiten, und weigerte sich daher, zu eventuellen Verstößen der Bananenmarktordnung gegen das GATT überhaupt Stellung zu beziehen.[47]

Die Europäische Gemeinschaft befindet sich also auf Kollisionskurs mit ihren internationalrechtlichen Verpflichtungen - und scheint sich gar nicht weiter darum zu kümmern. Hier zeigt sich die zumindest bis zur „Uruguay-Runde" offenkundige Durchsetzungsschwäche der wirtschaftsvölkerrechtlichen Ordnung, die gerade im Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ausgeprägt ist. Fast alle hochindustrialisierten Staaten - Deutschland bildet dabei keineswegs eine rühmliche Ausnahme - verfolgen in diesem Bereich die Politik einer Stützung der eigenen Erzeuger und ihrer Produktion mit der Folge der Abschottung nach außen.[48] Die USA haben sich diese Form handelsbeschränkender Landwirtschaftspolitik bereits 1955 durch einen einschlägigen Verzicht der anderen Vertragsparteien formell absichern lassen, während andere Staaten und auch die EG nicht einmal diese Form wahren.[49] Da effektive politische Druckmittel gegenüber den „Großen Drei" des Welthandels - den USA, der EG und Japan - dem Rest der Welt aber kaum zu Gebote stehen, bleiben solche Verstöße in der Regel folgenlos. Im sogenannten „Thunfisch-Fall", in dem die USA den Import von mexikanischem Thunfisch unterbanden, da die mexikanische Fangflotte eine angeblich überhöhte Tötungsrate von Delphinen hatte, mußte beispielsweise am Ende Mexiko klein beigeben, obgleich ein GATT-"panel" eindeutig festgestellt hatte, daß die Maßnahmen der USA gegen internationales Recht verstießen.[50] So darf auch bezüglich der Bananenmarktordnung erwartet werden, daß die EG nur im Falle eines ernsthaften Handelskonflikts mit Amerika zu den Regeln des GATT zurückkehren wird.[51] Ob Anlaß besteht, dieses pessimistische Urteil aufgrund der im Rahmen der WTO neu eingeführten Streitschlichtungsmechanismen zu revidieren,[52] bleibt abzuwarten.

3.4 Der Sprengsatz des deutschen Verfassungsrechts

Unterdessen braut sich jedoch auf der nationalen Ebene ein Problemkomplex ganz neuer Art zusammen, der in einem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 25.01.1995 seinen ersten Ausdruck gefunden hat.[53] Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Fall auf die Verfassungsbeschwerde eines von der Bananenmarktordnung negativ betroffenen Hamburger Obstimport-Unternehmens hin entschieden, daß eine mögliche Verletzung der Eigentumsrechte deutscher Bananenimporteure durch die neue Marktorganisation grundsätzlich vor deutschen Gerichten gerügt werden kann. Im einzelnen führt das Gericht aus, Unternehmen, die durch die Importbeschränkung in ihrer Existenz gefährdet seien, könnten aufgrund von Art. 14 Abs. 1 GG vorläufigen Rechtsschutz vor deutschen Gerichten suchen und die erhöhte Zuteilung von Einfuhrlizenzen beantragen. Dieses Argument einer möglichen Verletzung von Eigentumsrechten der betroffenen Importeure war auch bereits Gegenstand des Verfahrens vor dem EuGH gewesen, hatte dort jedoch nur wenig Gehör gefunden.[54] Das Bundesverfassungsgericht läßt nunmehr zum ersten Male seit der berühmten „Solange II"-Entscheidung, mit der es dem EuGH einen grundsätzlichen Vorrang hinsichtlich des Grundrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene zugebilligt hatte,[55] deutlich erkennen, daß es sich unter extremen Umständen einer Überprüfung dieser Einzelfallbewertung des EuGH an den grundrechtlichen Maßstäben des deutschen Grundgesetzes nicht verschließen würde. Trotz der letztendlichen Zurückhaltung des Verfassungsgerichts, die sich vor allem darin ausdrückt, daß die Entscheidung vom 25.01.1995 wesentlich mit der Offenheit der Bananenmarktordnung selbst für Härtefälle begründet wurde,[56] darf man allein diese Andeutung schon als einen Paukenschlag bezeichnen.

Seither reißt das juristische Trommelfeuer gegen die Marktordnung vor allem in Deutschland nicht mehr ab. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof, an den das Bundesverfassungsgericht den fraglichen Fall zurückverwies, hat der Antragstellerin - dem Hamburger Obstimport-Unternehmen - inzwischen im Wege der einstweiligen Anordnung für das Jahr 1995 zusätzliche Einfuhrlizenzen zugestanden und die Frage der Regelung von Härtefällen im Anwendungsbereich der Marktordnung zugleich dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt.[57] Weitere Klagen sind sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene angekündigt bzw. schon eingelegt.[58] Eine kürzlich erfolgte Entscheidung des Hamburger Finanzgerichts setzt darüber hinaus noch einen anderen Akzent: Das Gericht gestattete einem Bananenimporteur die Einfuhr

von sogenannten „Dollar-Bananen" ohne Lizenz mit der Begründung, bestimmte Regelungen der Bananenmarktordnung verstießen gegen das GATT-Abkommen, das gegenüber europäischen Regelungen Vorrang habe, und seien daher zur Zeit - jedenfalls bis zu einer (gem. Art. 177 EGV beantragten) Entscheidung des EuGH über das Verhältnis zwischen Gemeinschaftsrecht und GATT - in Deutschland nicht anzuwenden.[59]

Hier schließt sich demnach der Kreis: Europarechtliche Regelungen sollen ihren eigentlich bestehenden Vorrang gegenüber nationalem Recht aufgrund eines Verstoßes gegen internationales Recht verlieren. Die besondere Brisanz dieser Auffassung erschließt sich erst, wenn man sie in ihrem Zusammenhang mit dem sogenannten „Maastricht-Urteil" des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993 betrachtet: Dort hatte das Verfassungsgericht entschieden, daß dann, wenn europäische Organe den EG-Vertrag so handhaben oder fortbilden würden, daß dies vom deutschen Zustimmungsgesetz zur damaligen EWG nicht mehr gedeckt sei, die Rechtsakte keine Gültigkeit entfalten würden und von den deutschen Staatsorganen in Deutschland nicht angewendet werden dürften.[60] Die Argumentation hinsichtlich der Bananenmarktordnung geht nun dahin, daß das GATT-Abkommen als sogenannter „Altvertrag" gem. Art. 234 EGV dem EG-Vertrag vorgehe, d.h. daß die Bundesrepublik als Vertragsstaat des GATT im Konfliktfalle ihren internationalrechtlichen Verpflichtungen aus diesem Abkommen den Vorrang vor ihren europarechtlichen Bindungen einräumen müsse. Im Ergebnis würden also die Entscheidungen der GATT-"panels" vor denen des EuGH rangieren, wobei die besondere Sprengkraft dieser Auffassung darin liegt, daß dies im Einzelfall von nationalen Gerichten - wie z.B. dem Hamburger Finanzgericht - festgestellt werden müßte.[61] Sollte sich das Bundesverfassungsgericht dieser Meinung anschließen, könnte es nicht nur die Axt an die Wurzel der Bananenmarktordnung legen, sondern den Vorrang des Gemeinschaftsrechts gegenüber nationalem Recht und damit eine der wesentlichsten Voraussetzungen der europäischen Integration insgesamt in Frage stellen.

4 Fazit

Der zunehmenden Verflechtung der Wirtschaftsordnungen auf europäischer und globaler Ebene entspricht eine immer intensivere Verzahnung des nationalen, europäischen und internationalen Wirtschaftsrechts. In der Theo-

rie scheint dem Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Rechtsordnungen wenig im Wege zu stehen: Auf allen Ebenen wird die Förderung des freien Welthandels als Oberziel angesehen; dabei ist die EG an das globale wirtschaftsvölkerrechtliche Regime des GATT bzw. der neuen WTO gebunden, in dessen Rahmen sie auch ihre gemeinsame Handelspolitik gem. Art. 113 EGV bestimmt. Die einzelnen Mitgliedstaaten sind schließlich gleich doppelt verpflichtet: einmal durch die Normen des Europarechts, zum anderen durch die Regeln des GATT.

Der geschilderte Beispielsfall der EG-Bananenmarktordnung zeigt jedoch idealtypisch, wie schnell es zwischen diesen verschiedenen Rechtsordnungen in der Praxis zu Kollisionen kommen kann, sobald die Meinungen in einem konkreten Feld der Handelspolitik auseinandergehen. Speziell wenn die Gemeinschaft eigene Normen setzt, die den völkerrechtlichen Regeln widersprechen, bringt sie die Mitgliedstaaten in einen gravierenden Loyalitätskonflikt: Diesen bleibt praktisch nur die Wahl zwischen einer Verletzung von europäischem und einer von internationalem Recht. Die hierdurch entstehenden Spannungen besitzen genügend potentielle Sprengkraft, um eines der beiden übergeordneten Normierungssysteme zum Einsturz zu bringen. Auf die politisch-diplomatische Entschärfung dieser Situationen darf man in jeder solchen Kollisionslage aufs neue gespannt sein.

Anmerkungen

1 Herdegen 1993, § 1 Rn. 1 ff. m.w.N.

2 Herdegen 1993, § 1 Rn. 11 ff.; vgl. a. die entsprechende Erweiterung des internationalen Wirtschaftsrechtsbegriffs etwa durch Behrens 1986, 503 ff.; Fikentscher 1983, 49 ff.; Fischer 1976, 145 ff.; gegen Schwarzenberger 1966, 7 ff.; Seidl-Hohenveldern 1992, 1 ff.

3 Vgl. BVerfGE 12, 281, 293 f.; und dazu bspw. Bryde 1990, Rn. 738 f.

4 So schon Schulz 1965/66, § 1 AWG Rn. 3.

5 Z.B. § 6 AWG (zur Abwehr von Wettbewerbsbeeinträchtigungen), § 10 AWG (zum Schutz der Wirtschaft), § 5 AWG (zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen), § 7 AWG (für Handelsembargos und Exportkontrollen); allgemein dazu Bryde 1990, Rn. 742 ff.

6 Vgl. schon Zeidler, in Schulz 1965/66, § 3 AWG Rn. 7, 10a ff.; und zuletzt Grabitz, v. Bogdandy und Nettesheim 1994, 362 m.w.N.

7 Zu Art. 12 GG BVerfGE 12, 281, 293 ff.; zu Art. 14 GG bspw. Lindemeyer 1981, 20 f.

8 Sog. „Dassonville"-Formel, st. Rspr. seit EuGH 11. Juli 1974 - Staatsanwaltschaft vs. Dassonville, 8/74 - Slg. 1974, 837 (852).

9 St. Rspr. seit «Cassis de Dijon», EuGH 20. Februar 1979 - Rewe vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 120/78 - Slg. 1979, 649 (662). Vgl. a. EuGH 20. September 1988 - Kommission vs. Dänemark, 302/86 - Slg. 1988, 4607 (4629 f.); sowie insgesamt zu diesem Komplex Bleckmann 1990, Rn. 1043 f.; Schweitzer und Hummer 1993, 259 f.; Matthies, in Grabitz und Hilf 1994, Art. 30 Rn. 20 f.

10 Statt vieler: Beutler et al. 1993, 185 ff.

11 Vgl. zuletzt das „Tschernobyl"-Urteil EuGH 29. März 1990 - Griechenland vs. Rat, C-62/88 - Slg. 1990, I-1527 (I-1549 f.); und allgemein zum Theorienstreit Oppermann 1991, Rn. 1705 ff.; Meng 1982, 792 ff.

12 Marauhn 1994, 783 m.w.N.; vgl. a. Grabitz, v. Bogdandy und Nettesheim 1994, 17 f.

13 EuGH 11. November 1975 - Gutachten erstattet aufgrund von Art. 228 des Vertrages, 1/75 - Slg. 1975, 1355 (1363 f.); EuGH 15. Dezember 1976 - Donckerwolcke vs. Procureur de la République, 41/76 - Slg. 1976, 1921 (1937); vgl. aus dem Schrifttum Pieper, in Bleckmann 1990, Rn. 1743 f.; Vedder, in Grabitz und Hilf 1994, Art. 113 Rn. 3 f.; dagegen etwa Govaere and Eeckhout 1992, 959 f.

14 Im einzelnen dazu bspw. Grabitz, v. Bogdandy und Nettesheim 1994, 22 ff. m.w.N.

15 Allgemein zu „gemischten Abkommen" statt vieler: Schweitzer und Hummer 1993, 158; Tomuschat, in von der Groeben, Thiesing und Ehlermann 1991, Art. 228 Rn. 9 f., 24 f., 40, 47, 67.

16 Dieses Übereinkommen (abgedruckt im Amtsblatt der EG 1994 Nr. L 336 sowie in Pescatore 1994, Part III) hat der EuGH in einem umfangreichen Gutachten sehr differenziert analysiert und die komplizierte Zuständigkeitsverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten für alle davon erfaßten Bereiche der Handelspolitik detailliert herausgearbeitet. Vgl. das Gutachten 1/94 des EuGH vom 15. November 1994, teilweise abgedruckt in EuZW 1995, 210-18; und dazu Hilf 1995; sowie Sedemund und Montag 1995, 1127; und Ebenroth 1995, 6.

17 Vgl. etwa Herdegen 1993, § 2 Rn. 11, § 3 Rn. 3 ff., § 7 Rn. 2 ff.; Davey, in Pescatore 1994, Part I, 7 f.; Beise 1994, 189 ff.

18 Alle diese Verträge sind abgedruckt im Amtsblatt der EG 1994 Nr. L 336 sowie in Pescatore 1994, Part III; vgl. dazu im einzelnen Ipsen und Haltern 1994, 718; Brinker 1994, 458 ff.; und speziell zum GATS Barth 1994.

19 Dazu z.B. Jansen 1994, bes. 334 f.

20 Einen sehr schönen Überblick zu all diesen Elementen gibt Davey, in Pescatore 1994, Part I, 17 ff.; vgl. a. Beise 1994, 198 ff.; ausführlicher Benedek 1990, 41 ff.; konziser Fikentscher 1983, 257 ff.; sowie Long 1987, 8 ff.

21 Das war und ist rechtlich allerdings nicht völlig unumstritten, vgl. schon Jaenicke 1958/59, 399 ff.; ferner Long 1987, 69 f.; Seidl-Hohenveldern 1992, 90 f.; und zuletzt Grabitz, v. Bogdandy und Nettesheim 1994, 77 ff.

22 St. Rspr., vgl. EuGH 12. Dezember 1972 - International Fruit Company vs. Produktschap voor groenten en fruit, 21-24/72 - Slg. 1972, 1219 (1227 f.); EuGH 16. März 1983 - Amministrazione delle finanze dello stato vs. SPI und SAMI, 267-269/81 - Slg. 1983, 801 (829); sowie Schermers 1983, 833 f.; Petersmann 1986, 141. Brinker 1994, 460, spekuliert allerdings auf eine Änderung dieser Rechtsprechung unter dem neuen „GATT 1994".

23 Dazu Benedek 1990, 191 f.; und erneut Grabitz, v. Bogdandy und Nettesheim 1994, 65 ff. m.w.N.
24 Vgl. die schon oben Fn. 22 zitierten Entscheidungen "International Fruit Company", 1228 f., und „SPI/SAMI", 830 f.; und dazu Hilf 1986, 44 ff.; Everling 1986, 187 ff.; Petersmann 1983, 417 ff.
25 Vgl. dazu auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.12.1994, EuZW 1995, 133; sowie Sedemund und Montag 1995, 1127.
26 Zum Zustandekommen der Bananenmarktordnung vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Kuschel 1995, 218 ff.
27 Anhang zu Art. 15 des Durchführungsabkommens über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete.
28 VO (EWG) Nr. 404/93, Amtsblatt der EG 1993 Nr. L 47, 1-11.
29 Art. 18 der zitierten VO: bei Überschreitung des Kontingents steigt der erhobene Zoll schlagartig von 100 auf 750 bzw. 850 Ecu/t (dies entspricht einer Steigerung von ca. 25 auf 145 bzw. 175% (!) des Einfuhrwertes).
30 Vgl. Art. 19 bzw. 16 der zitierten VO.
31 Kuschel 1995, 219, belegt dies detailliert mit Zahlen.
32 Vgl. dazu und zum Vorigen: „Bonn rüttelt an der Bananenmarktordnung", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.05.1995 (Wirtschaft); und zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Bananenmarktordnung auch Kuschel 1995, 220 m.w.N.
33 Notiz in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, 31.05.1995 (Wirtschaft).
34 EuGH 5. Oktober 1994 - Deutschland vs. Rat, C-280/93 - Slg. 1994, I-4973 - I-5076; abgedruckt z.B. in NJW 1995, 945-51.
35 Dazu schon oben II. 2. a).
36 Statt vieler: Schweitzer und Hummer 1993, 76 f.
37 Vgl. dazu im einzelnen Art. 148 EGV sowie statt vieler: Schweitzer, in Grabitz und Hilf 1994, Art. 148 Rn. 5 ff.
38 Erneut statt vieler: Schweitzer und Hummer 1993, 224 f.
39 Der Gerichtshof hätte allerdings noch die Möglichkeit, gem. Art. 171 EGV Zwangsgelder zu verhängen, mit denen die Gemeinschaft z.B. gegen Zahlungsansprüche des jeweiligen Staates an die Gemeinschaftskasse aufrechnen könnte. Faktisch dürfte ein rebellischer Mitgliedstaat aber wohl nur durch den politischen Druck der anderen zur Befolgung der Urteile genötigt werden können.
40 Vgl. dazu schon EuGH 21. Februar 1990 - Wuidart u.a. vs. Genossenschaft Laiterie coopérative eupenoise u.a., C-267-285/88 - Slg. 1990, I-435 (I-481 f.); sowie EuGH 19. März 1992 - Hierl vs. Hauptzollamt Regensburg, C-311/90 - Slg. 1992, I-2061 (I-2081).
41 Zu alledem EuGH NJW 1995, 946 f. = Slg. 1994, I-5057 f. (oben Fn. 34).
42 Vgl. oben II. 3. a).
43 GATT 1994, 677 (zu Art. XXIII).
44 Vgl. dazu GATT 1994, 672 ff. (zu Art. XXIII); Herdegen 1993, § 7 Rn. 36 ff.; Benedek 1990, 314 ff.; Long 1987, 75 ff.
45 DS 32/R (03.06.1993) - auch bezüglich der von Frankreich, Italien, Großbritannien, Spanien und Portugal einzeln festgesetzten mengenmäßigen Beschränkungen - und DS 38/R (11.02.1994). Vgl. die "conclusions" 83 bzw. 52.

46 GATT-Dokument L/7604 (Entscheidung vom 09.12.1994). Das zugrunde liegende Rahmenabkommen bzw. die Zustimmung der Gemeinschaft dazu ist von Deutschland erneut mit einer Klage vor dem Gerichtshof angegriffen worden (Rs. C-122/95).

47 EuGH NJW 1995, 949 f. = Slg. 1994, I-5072 f. (oben Fn. 34). Diese Entwicklung kam einigermaßen überraschend. Vgl. Sedemund und Montag 1995, 1127; sowie die allgemeine Kritik von Grabitz, v. Bogdandy und Nettesheim 1994, 68 f.; und die weiteren Hinweise oben Fn. 24.

48 Statt vieler: Guth und Hartwig 1988, 533 ff.

49 Vgl. die Auflistung der Verzichte bzw. der erwirkten Befreiungen von GATT-Restriktionen in GATT 1994, 828 ff. (zu Art. XXV).

50 DS 21/R (03.09.1991).

51 Dieser Konflikt ist im übrigen bereits im Gange, wie Ankündigungen des US-Handelsbeauftragten Mickey Kantor zu entnehmen sind. Vgl. NJW 1995, XXXV.

52 "Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes", abgedruckt z.B. in Pescatore 1994, Part III, D8. Vgl. dazu Davey, in Pescatore 1994, Part I, 70 ff.

53 2 BvR 2689/94 und 52/95, abgedruckt z.B. in JZ 1995, 352 f. (mit Anmerkung Rupp, 353 f.); EuZW 1995, 126 f.

54 EuGH NJW 1995, 948 f.; vgl. dazu die Kritik von Nettesheim 1995, 106 f.

55 BVerfGE 73, 339, 378 ff. Zusammenfassend zum Grundrechtsschutz auf EG-Ebene neuerdings Rengeling 1993, bes. 165 ff., 232 ff.

56 BVerfG JZ 1995, 353; EuZW 1995, 127.

57 Beschluß des Hess. VGH vom 09.02.1995, Az.: 8 TG 292/95, abgedruckt z.B. in EuZW 1995, 222-224.

58 Allein beim EuGH sind neue Klagen Belgiens (Rs. C-9/95), Deutschlands (Rs. C-23/95) und der Atlanta Handelsgesellschaft Harder (Rs. T-18/95) gegen die Kommission anhängig, in denen es um die außerordentliche Zuteilung zusätzlicher Mengen zu dem 1994 für Bananen eröffneten Einfuhrzollkontingent infolge eines Wirbelsturms geht. Dazu kommen zwei Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Frankfurt a. M. hinsichtlich der Zulässigkeit einer vorläufigen Gewährung zusätzlicher Einfuhrlizenzen (Rs. C-465/93) und des ordnungsgemäßen Erlasses der Bananenmarktordnung (Rs. C-466/93DD) sowie eine Klage der Niederlande (Rs. C-478/93).

59 Beschluß des FG Hamburg vom 19.05.1995, Az.: IV 119/95 H, 15 ff., abgedruckt z. B. in EuZW 1995, 413-16. Dieser Beschluß ist inzwischen zwar vom Bundesfinanzhof mit Beschluß vom 22.08.1995 (AZ: VII B 153/95D) wieder aufgehoben worden, jedoch nur aus verfahrensrechtlichen Gründen. Eine erneute Verfassungsbeschwerde hiergegen ist anhängig. Darüber hinaus hat auch das FG Hamburg ein Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH gerichtet. (Rs. C-182/95)

60 BVerfGE 89, 155, 194 f.

61 Vgl. den schon oben Fn. 59 zitierten Nachweis (FG Hamburg) und außerdem die Argumentation der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) in ihrem Schreiben an die Ministerien für Justiz, Wirtschaft und Landwirtschaft, „Neue verfassungsrechtliche Bedenken gegen die EU-Bananenmarktordnung", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.03.1995 (Wirtschaft).

Literatur

Barth, Dietrich. 1994. „Das Allgemeine Übereinkommen über den internationalen Dienstleistungshandel (GATS)." *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 5:455-60.

Behrens, Peter. 1986. „Elemente eines Begriffs des Internationalen Wirtschaftsrechts." *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50:483-507.

Beise, Marc. 1994. „Vom alten zum neuen GATT - Zu den neuen Dimensionen der Welthandelsordnung." *In Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, hrsgg. von Wolfgang Graf Vitzthum. Baden-Baden: Nomos.

Beutler, Bengt, Roland Bieber, Jörn Pipkorn und Jochen Streil. 1993. *Die Europäische Union.* 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Bleckmann, Albert. 1990. *Europarecht.* 5. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns.

Brinker, Ingo. 1994. „Die Bedeutung des neuen GATT-Abkommens für private Unternehmen." *Wirtschaftsrechtliche Beratung* 1:457-60.

Bryde, Brun-Otto. 1990. „Außenwirtschaftsrecht." In *Besonderes Verwaltungsrecht*, Band I, hrsgg. von Norbert Achterberg und Günter Püttner. Heidelberg: C.F.Müller.

Ebenroth, Carsten Thomas. 1995. „Visionen für das internationale Wirtschaftsrecht." *Recht der Internationalen Wirtschaft* 41:1-11.

Everling, Ulrich. 1986. „Das Recht in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen der EG." In *GATT und Europäische Gemeinschaft*, hrsgg. von Meinhard Hilf und Ernst-Ulrich Petersmann. Baden-Baden: Nomos.

Fikentscher, Wolfgang. 1983. *Wirtschaftsrecht. Band I: Weltwirtschaftsrecht und Europäisches Wirtschaftsrecht.* München: Beck.

Fischer, Peter. 1976. „Das Internationale Wirtschaftsrecht." *German Yearbook of International Law* 19:143-76.

GATT. 1994. *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice.* 6. Aufl. Genf: Contracting Parties to the GATT.

Govaere, Inge und Piet Eeckhout. 1992. „On Dual Use Goods and Dualist Case Law: The Aimé Richard Judgment on Export Controls." *Common Market Law Review* 29:941-65.

Grabitz, Eberhard, Armin von Bogdandy und Martin Nettesheim. 1994. *Europäisches Außenwirtschaftsrecht.* München: Beck.

Grabitz, Eberhard und Meinhard Hilf. 1994. *Kommentar zur Europäischen Union.* (Loseblatt). München: Beck.

Groeben, Hans von der, , Jochen Thiesing und Claus-Dieter Ehlermann. 1991. *Kommentar zum EWG-Vertrag.* Band 4. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Guth, Eckart und Bettina Hartwig. 1988. „Agrarhandelspolitik im GATT." *Europa-Archiv* 43:533-42.

Herdegen, Matthias. 1993. *Internationales Wirtschaftsrecht.* München: Beck.

Hilf, Meinhard. 1986. „Die Anwendung des GATT im deutschen Recht." In *GATT und Europäische Gemeinschaft*, hrsgg. von Meinhard Hilf und Ernst-Ulrich Petersmann. Baden-Baden: Nomos.

—. „EG-Außenkompetenzen in Grenzen." *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 6:7-8.

Ipsen, Knut und Ulrich R. Haltern. 1994. „Rule of Law in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen: Die Welthandelsorganisation." *Recht der Internationalen Wirtschaft* 40:717-23.

Jaenicke, Günther. 1958/59. „Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen." *Archiv des Völkerrechts* 7:371-423.

Jansen, Bernhard. 1994. „Die neue Welthandelsorganisation (World Trade Organization - WTO)." *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 5:333-37.

Kuschel, Hans-Dieter. 1995. „Die Bananenmarktordnung der Europäischen Union." *Recht der Internationalen Wirtschaft* 41:218-22.

Lindemeyer, Bernd. 1981. „Das Handelsembargo als wirtschaftliches Zwangsmittel der staatlichen Außenpolitik." *Recht der Internationalen Wirtschaft* 27:10-23.

Marauhn, Thilo. 1994. „Strategische Ausfuhrbeschränkungen gegenüber Drittstaaten im Lichte des Gemeinschaftsrechts." *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 54:779-813.

Meng, Werner. 1982. „Die Kompetenz der EWG zur Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen Drittländer." *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 42:780-803.

Nettesheim, Martin. 1995. „Grundrechtliche Prüfdichte durch den EuGH." *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 6:106-8.

Oppermann, Thomas. 1991. *Europarecht.* München: Beck.

Pescatore, Pierre, William J. Davey und Andreas F. Lowenfeld. 1994. *Handbook of GATT Dispute Settlement.* (Looseleaf). Irvington-on-Hudson, NY: Transnational Juris Publications.

Petersmann, Ernst-Ulrich. 1983. „Application of GATT by the Court of Justice of the European Communities." *Common Market Law Review* 20:397-437.

—. „Die EWG als GATT-Mitglied - Rechtskonflikte zwischen GATT-Recht und Europäischem Gemeinschaftsrecht." In *GATT und Europäische Gemeinschaft*, hrsgg. von Meinhard Hilf und Ernst-Ulrich Petersmann. Baden-Baden: Nomos.

Rengeling, Hans-Werner. 1993. *Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft.* München: Beck.

Schermers, Henry G. 1983. „International Organizations as Members of Other International Organizations." In *Festschrift für Hermann Mosler*, hrsgg. von Rudolf Bernhardt, Wilhelm Karl Geck, Günther Jaenicke und Helmut Steinberger. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

Schulz, Heinz Friedrich. 1965/66. *Außenwirtschaftsrecht - Kommentar.* Köln, Berlin, Bonn, München: Heymanns.

Schwarzenberger, Georg. 1966. „The Principles and Standards of International Economic Law." *Recueil des Cours* 117(1):1-98.

Schweitzer, Michael und Waldemar Hummer. 1993. *Europarecht.* 4. Aufl. Neuwied, Kriftel, Berlin: Metzner.

Sedemund, Jochim und Frank Montag. 1995. „Die Entwicklung des Europäischen Gemeinschaftsrechts." *Neue Juristische Wochenschrift* 48:1126-33.

Seidl-Hohenveldern, Ignaz. 1992. *International Economic Law.* 2. Aufl. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff.

Dritter Teil

Folgen der Entwicklung eines europäischen politischen Systems für nationale und regionale Politik

Beate Kohler-Koch

Regionen im Mehrebenensystem der EU

Das Angebot an Zukunftsmodellen für die europäische Verfassungsentwicklung wurde vor wenigen Jahren um den Entwurf eines „Europas der Regionen" angereichert. Der Charme des Überschaubaren erwies sich offensichtlich als besonders attraktiv in einer Zeit, der Tendenzen zur Großräumigkeit eigen sind. Angesichts einer augenfälligen Globalisierung von Wirtschaft, Kommunikation, Wissenschaft und Technik sowie der Europäisierung von Politik und Recht stieß das Plädoyer zugunsten der Rückgewinnung von Handlungschancen in einen dem Bürger nahen Raum auf breite Unterstützung.[1] Diese Diskussion wurde und wird jedoch nicht nur unter normativen Aspekten geführt, sondern bündelt Tendenzaussagen aus verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, die von der Funktionalität der regionalen Organisation von Handeln ausgehen. Ihnen liegt die Annahme zugrunde, daß die vorteilhafte Ausdehnung nationaler Handlungsräume in den internationalen Bereich hinein in einem dialektischen Spannungsverhältnis zu dem Nutzen steht, der aus kleinräumigen Interaktionsstrukturen gezogen werden kann.

Dabei wird davon ausgegangen, daß Internationalisierung und regionale Integration über die Effekte von Entgrenzung und Desintegration hinaus zum einen zu Prozessen der supranationalen Systembildung führen und zum anderen in dialektischer Wechselwirkung den Anstoß zur Organisation kleinräumiger Subsysteme geben. Wenn von der EU als Mehrebenensystem gesprochen wird, so soll damit nicht an jenes statische Konzept angeknüpft werden, wonach die teilweise Übertragung hoheitlicher Tendenzen auf einen supranationalen Akteur ein Schichtensystem schafft, das - einer Hochzeitstorte gleich - durch voneinander klar abgegrenzte Einheiten gekennzeichnet ist, die miteinander agieren. Dieses Konzept verführt zu konzeptionellen Unschärfen, weil es zu einer impliziten Gleichsetzung von Handlungsebene und Akteur verleitet, und es ist insofern reduktionistisch, weil es den Formgebungsprozeß als exogen verursachten konstitutionellen Akt begreift. Im vorliegenden Beitrag soll dagegen von einem dynamischen Verständnis

von Mehrebenensystem ausgegangen werden, bei dem die Ausdifferenzierung und erneute Verknüpfung von Handlungsebenen als endogen verursachter Prozeß verstanden wird. Dabei richtet sich das Forschungsinteresse gerade auf die Frage, unter welchen Bedingungen und in welcher Form die europäische Integration ihrerseits Tendenzen zur Herausbildung einer subnationalen Handlungsebene stärkt. Generell geht es folglich um die Frage nach der Transformation politischer Institutionen durch den Aufbau der Europäischen Union.

In diesem Forschungskontext ist das „REGE-Projekt"[2] angesiedelt. Konkret geht es um eine empirische Überprüfung der zahlreichen Spekulationen über die zunehmende Bedeutung der regionalen Handlungsebene und über die Aufwertung regionaler Akteure in der europäischen Politik. Durch einen systematisch angelegten Vergleich sollen zudem Aufschlüsse darüber gewonnen werden, wie die Handlungsebenen europäischer Politik verknüpft sind und vor allem in welcher Weise und mit welcher Tiefenwirkung institutionelle Veränderungen stattfinden.

Bei der Konzeption des Analysemodells wurden die Hypothesen der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion aufgenommen[3] und auf der Grundlage eigener theoretischer Überlegungen weitergeführt. Im folgenden Kapitel wird diese Diskussion stichwortartig in Erinnerung gerufen und im nachfolgenden Kapitel mit empirischen Teilergebnissen konfrontiert. Die dabei auftauchenden Widersprüchlichkeiten betätigen nachträglich, daß die Entscheidung zugunsten einer anderen Untersuchungsperspektive zumindest vielversprechend ist. Diese wird in dem darauffolgenden dritten Abschnitt vorgestellt. Empirische Ergebnisse können noch nicht präsentiert werden, weil mit der Auswertung der Daten gerade erst begonnen wurde.[4]

1 Prognosen aus jüngster Vergangenheit

Die Vorstellungen von einem Europa der Regionen gewinnen in der Metapher vom „Sandwich" bildhaften Ausdruck. Erwartet wird ein gleichzeitiger Kompetenzgewinn der Europäischen Union und der Regionen zu Lasten der Nationalstaaten, da diese doppelt überfordert seien: Der grenzüberschreitende Charakter der Problemlagen erfordere ihre supranationale Bearbeitung, während Bürgernähe nur durch die Kooperation vor Ort auf der Ebene der Regionen zu erreichen sei.

Die unterschiedslose Gleichsetzung der subnationalen Ebene mit „Region" suggeriert eine konzeptionelle Eindeutigkeit und einen politischen Konsens, von denen nicht die Rede sein kann. Nimmt man die regionalpolitische Diskussion näher in den Blick, so wird schnell deutlich, daß die jeweiligen Raumabgrenzungen nach höchst unterschiedlichen Abgrenzungskriterien getroffen werden und man folglich zu einem höchst unterschiedlichen Verständnis und Zuschnitt dessen kommt, was jeweils als Region verstanden wird.[5]

In der politischen Diskussion wird meist implizit den unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten bestehenden politisch-administrativen Einheiten das Etikett „Region" zugedacht. Dadurch wird der Tatbestand, daß es sich im zwischenstaatlichen Vergleich um Einheiten mit höchst unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Stellung, verschiedener Kompetenzausstattung und uneinheitlichem Tätigkeitsprofil handelt, ebenso verwischt wie ihre Unterschiede in Größe und Ressourcenausstattung. Da der Begriff Region gleichzeitig sowohl die räumliche Dimension als auch die politische Einheit umfaßt, ist überdies unklar, ob jeweils von einer spezifischen Handlungsebene oder einem besonderen Akteur die Rede ist. Wenn von der Mitwirkung der Regionen an einer politischen Maßnahme gesprochen wird, so können damit Akteure sehr unterschiedlicher Qualität bezeichnet sein: im deutschen Fall Vertreter der Landesregierung als Repräsentanten einer eigenständigen regionalen Körperschaft, im Vereinigten Königreich das zuständige Office der Londoner Regierung, und in Frankreich sind gleich zwei Akteure angesprochen, nämlich der durch Regionalwahlen direkt legitimierte, doch in seiner Kompetenz beschränkte Conseil Régional oder der regionale Präfekt als Vertreter der hochkompetenten Zentralregierung vor Ort. Auch ist nicht in allen EU-Mitgliedstaaten eindeutig, von welcher substaatlichen Gliederungsebene ausgegangen wird, wenn der Begriff Region auftaucht. In Frankreich besteht eine offene Konkurrenz zwischen Regionen und Départements um die Rolle des legitimen Vertreters subnationaler Interessen. Nicht zuletzt die Auseinandersetzungen um die Besetzung des Ausschusses der Regionen haben gezeigt, daß auch in anderen Ländern der Vertretungsanspruch nicht unumstritten ist (Hrbek und Weynand 1994).

In der struktur- und industriepolitischen Debatte greift dagegen ein ganz anderes Raumordnungskonzept. Regionen werden funktional z.B. als ökonomische Verdichtungsräume definiert, deren räumliche Ausdehnung meist mit politisch-administrativen Grenzziehungen überlappt und in vielen Fällen sehr viel kleinräumiger ausfällt (Boustedt 1975; Brede und Ossorio 1967;

Müller 1976). Ein wiederum ganz anderes Einteilungskriterium liegt dem Konzept der „Geschichtslandschaft" zugrunde.[6] Anknüpfungspunkte hieran gibt es in den Untersuchungen zum Regionalismus, weil die Vergegenwärtigung gemeinsamer Geschichte, die historisch zu erklärende räumliche Verbreitung von gemeinsamer Sprache und Kultur, als Anknüpfungspunkt für die Entstehung regionaler Identität und der damit verbundenen Forderungen nach politischer Eigenständigkeit gewertet wird (Gerdes 1985). Die von den verschiedenen regionalen Bewegungen beanspruchten Räume sind ihrerseits wiederum weder mit den Vorstellungen der an funktionierenden Wirtschaftseinheiten interessierten Raumplaner vereinbar, noch decken sie sich mit der unter politischen oder verwaltungsmäßigen Gesichtspunkten getroffenen territorialen Gliederung von Staaten.

Der Begriffsverwirrung wird weiterhin dadurch Vorschub geleistet, daß die Diskussion um ein „Europa der Regionen" parteiisch geführt wird und starke programmatische Elemente enthält. Es ist nicht zufällig, daß sowohl die Wortführer regionalistischer Bewegungen als auch die Repräsentanten regionaler Gebietskörperschaften am häufigsten unter ihren Verfechtern zu finden sind und solche Vorstellungen ausgiebig in Foren regionaler Interessensvertretung, wie den europäischen Regionalverbänden,[7] diskutiert werden. Besonders nachdrücklich haben sich dabei die Repräsentanten der Gebietskörperschaften zu Wort gemeldet, denen es um die Wahrung - v.a. die deutschen Länder - bzw. Ausweitung ihrer Kompetenz geht - so v.a. die „historischen" Comunidades Autónomas Spaniens und die mit historischen Sonderrechten ausgestatteten Gebiete wie Wales, Schottland oder Nordirland.

Die wissenschaftliche Diskussion stützt sich auf Argumentationsstränge, die sich in verschiedenen Einzelwissenschaften parallel zueinander entwickelt haben. Diese sind zwar in sich heterogen, lassen sich aber zu einzelnen Argumentationsmustern verdichten. Kurz zusammengefaßt geht es um

— die Vorteilhaftigkeit dezentraler Steuerung,
— den produktiven Nutzen gewachsener sozialer Beziehungen und
— den politischen Legitimitätsgewinn kleinräumiger Organisation.

Die - wenn auch sehr knapp gehaltene - Wiedergabe dieser Argumentationsstränge hat einen doppelten Grund. Sie erlaubt es nachzuvollziehen, welcher Stand der Forschungserkenntnis mein eigenes Nachdenken über die Rolle von Regionen in der europäischen Politik beeinflußt hat. Wichtiger

aber ist, daß über die Popularisierung der wissenschaftlichen Diskussion zentrale Argumentationsfiguren inzwischen Eingang in die Problemwahrnehmung und das Selbstverständnis regionaler Akteure gefunden haben und ein Element der Verhaltensorientierung geworden sind.

1.1 Die Vorteilhaftigkeit dezentraler Steuerung

Während in der ökonomischen Literatur vor allem das Scheitern der auf die Globalsteuerung makroökonomischer Größen und die Mobilitätsförderung von Unternehmen ausgerichteten Regionalpolitik herausgearbeitet wurde (u.a. Asmacher, Schalk und Thoss 1987; Jessop 1992; Kruse 1990; Rüter 1987; Voelzkow 1990), wird in der sozialwissenschaftlichen Forschung allgemein die Eigensinnigkeit gesellschaftlicher Akteure und ihre Fähigkeit zu strategischem Handeln betont, die den Übergang von hierarchisch aufgebauten übergreifenden Ordnungsstrukturen mit Weisungskompetenz zu ausdifferenzierten Netzwerken von Tauschbeziehungen befördern (zusammenfassend Mayntz 1993). Empirische Studien haben die neuen öffentlich-privaten Kooperationsformen dezentraler Wirtschaftspolitik aufgearbeitet (Drexler 1989; Heinze, Voelzkow und Hilbert 1992; Jürgens und Krumbein 1991; Kilper, Latniak und Simonis 1990; Kilper und Rehfeld 1994; Sturm 1991) und den wirtschaftlichen Erfolg einzelner Regionen der dezentralen Handlungskapazität regionaler Akteure zugeschrieben (besonders prominent Sabel u.a. 1987; vgl. auch Esser 1989; Bennett und Krebs 1991; Felder 1992).

1.2 Der produktive Nutzen gewachsener sozialer Beziehungen

Die produktiven Vorteile eines regionenspezifischen „sozialen Milieus" für unternehmerische Innovationsfähigkeit wurden vor allem in den Untersuchungen über das sogenannte „Dritte Italien" (Becattini 1990, 1992; Garofoli 1992) aufgezeigt und mit dem wiederbelebten Konzept von „industrial districts" (Benko und Lipietz 1992; Sforzi 1990) verknüpft. Ausschlaggebend für die innovative Anpassungsfähigkeit an extern erzwungenen Strukturwandel ist die Existenz von „sozio-territorialen Einheiten", die sich historisch in bestimmten Räumen entwickelt haben und als soziale und ökonomische Produktionsgemeinschaften funktionieren. Sie können eine

Strategie der „flexiblen Spezialisierung" verwirklichen, weil sie - abgesehen von bestimmten sektoriellen und marktstrukturellen Gegebenheiten - auf hilfreiche soziale Rahmenbedingungen zurückgreifen können. Spezialisierungsprozesse verdichten die inter- und intrasektorielle Interdependenz und erhöhen die Komplexität des Systems. Dessen Störanfälligkeit hängt von der schnellen und gezielten Übertragung von Information und der Höhe der Transaktionskosten ab. Die in lokalen bzw. regionalen Gemeinschaften entwickelten Gemeinsamkeiten im Werte- und Denksystem schaffen Voraussetzungen für jene „diffuse Reziprozität", aus der Erwartungssicherheit wächst, die ihrerseits Voraussetzung für eine funktionierende kooperative Arbeitsteilung ist. Kritische Auseinandersetzungen mit den Arbeiten zum „Dritten Italien" haben Zweifel in die Verallgemeinbarkeit ihrer Aussagen aufkommen lassen (Amin 1993; Amin und Robins 1990; Martinelli und Schoenberger 1992); die hohe Bedeutung sozialer und politischer Kontextbedingungen wird dagegen nicht in Abrede gestellt. Einen besonderen Stellenwert wird ihnen in jenen Arbeiten beigemessen, die wirtschaftliches Handeln wie jedes soziale Handeln als „eingebettet" in eine Gesamtheit von Interaktionsstrukturen begreift (Grabher 1993a; Granovetter 1985).

1.3 Der politische Legitimitätsgewinn kleinräumiger Organisation

Die Diskussion um die überlegene politische Legitimität regionaler Politik hat einen sehr viel direkteren Bezug zur europäischen Integration. Das Aufgehen der einzelnen Volkswirtschaften in einen europäischen Binnenmarkt und die Einbindung der Nationalstaaten in ein kooperatives Politiksystem wird als Chance und Herausforderung für politische Eigenständigkeit gesehen. Die Renaissance des Regionalismus in Westeuropa hat vielerlei Wurzeln, doch seine Entfaltung wird mit den vergrößerten Handlungsspielräumen und Anreizstrukturen in Verbindung gebracht, die die Europäische Union bietet (Lange 1995). Die Forderung nach einer Stärkung der regionalen, teils auch lokalen Mitsprachemöglichkeiten werden aber auch unabhängig von regionalistischen Bewegungen gestellt. Sie sind neueren Datums, weil erst nach der Vertiefung der Integration infolge des Binnenmarktprojekts und der Vertragsfortschreibung durch die Einheitliche Europäische Akte und Maastricht europäische Politik jene Tiefenwirkung erreicht hat, die zu einer unmittelbaren und stärkeren Betroffenheit der EG-Bürger führt. Die für das Funktionieren der Gemeinschaft notwendige Vereinheitlichung des Rechts

wird als Prinzip breit akzeptiert. Seine konkrete Ausgestaltung stößt immer dann auf Widerstand, wenn es gegen etablierte Praktiken verstößt oder unerwünschte Verteilungswirkungen damit verbunden sind. Daraus nährt sich die Forderung nach einer verstärkten Berücksichtigung nicht nur nationaler, sondern auch regionaler und manchmal lokaler Gegebenheiten und Präferenzen. Die distributiven und manchmal auch redistributiven Wirkungen der verschiedenen EG-Fachpolitiken (Regionalpolitik, Einsatz der Strukturfonds, Kohäsionsfonds, Forschungs- und Entwicklungspolitik) sind, volumenmäßig gemessen am europäischen Bruttoinlandsprodukt oder auch bezogen auf die einzelstaatlichen Haushaltsausgaben, wenig beeindruckend. Auf regionalem Niveau aber, und dies gilt insbesondere für die wirtschaftlich weniger entwickelten Regionen, sind ihre Auswirkungen deutlich spürbar. Auch die regulative Politik der EG hat nachhaltige Wirkungen auf regionaler und lokaler Ebene. So berührt die Durchführung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik direkt die umweltpolitische Verantwortung subnationaler Körperschaften (Héritier et al. 1994) und hat aufgrund der Standortkonzentration vieler Industriezweige außerdem starke wirtschafts-, finanz- und beschäftigungspolitische Effekte. Die Bemühungen der Regionen, sich selbst als Lobbyisten in eigener Sache zu organisieren und ein Mitspracherecht in der europäischen Politik zu erlangen[8], wird nicht nur von ihnen, sondern auch von der Kommission als hilfreicher Beitrag zur Schaffung einer größeren Bürgernähe gewertet. Sie stützt sich zudem auf eine weit verbreitete Sichtweise innerhalb der Bevölkerung[9] und wird als Ausdruck des Wunsches nach einer Stärkung partizipativer Demokratie gewertet.

1.4 Die Zukunft den Regionen

Es besteht die Tendenz, daß diese Diskussionsstränge zu einem Argumentationsgeflecht verknüpft werden. Dabei wird die These von der „Regionalisierung des europäischen Raumes" (Scharpf 1990) aufgenommen, nach der die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit von Regionen zum entscheidenden Wettbewerbsfaktor wird. Der Binnenmarkt mit seiner Politik der Deregulierung bzw. Verlagerung regulativer Kompetenzen auf die Gemeinschaft nimmt den Staaten die bislang noch verbliebenen Instrumente zur eigenständigen wirtschaftspolitischen Steuerung, z.B. im Wege der Marktabschottung mittels staatlich abgesicherter Normen und Standards, administrativer Regelungen, etc. Der Wegfall dieser Abwehrmechanismen zwingt zu

alternativen Anpassungsstrategien, die - sollen sie erfolgreich sein - flexibel und rasch die spezifischen Gegebenheiten vor Ort aufgreifen müssen. In gleicher Richtung werden die Folgen der zunehmenden Globalisierung prognostiziert. Vor allem die damit verbundenen Unsicherheiten über Richtung und Ausmaß des durch sie induzierten Strukturwandels werden als beweisträchtiges Argument für die Notwendigkeit einer engen politisch-unternehmerischen Zusammenarbeit auf dezentraler Ebene ins Feld geführt.

In dieser Perspektive erscheint die Aufwertung der Regionen ein notwendiger Zukunftstrend, der funktionale Erfordernisse mit dem Interesse unterschiedlicher Akteure paart. Nach dieser Vorausschau werden regionale Institutionen zu einflußreichen Akteuren, weil sie von den Zwangsläufigkeiten innovativer Restrukturierung, die über die Mobilisierung „endogener Ressourcen" läuft, angetrieben und von den Angeboten der Gemeinschaft, die nicht nur Finanzmittel, sondern auch Mitgestaltungschancen bereit hält, angelockt werden. So ging die Vertiefung der europäischen Integration mit einer Verstärkung der institutionalisierten Mitwirkungsmöglichkeiten der regionalen Gebietskörperschaften bei der Formulierung und Umsetzung von Gemeinschaftspolitik einher (Engel 1993, 1994). Insbesondere mit der Reform der Strukturfonds wurden Prinzipien und Verfahren verankert, die auf eine aktive Einbeziehung von Akteuren vor Ort - seien sie öffentlich oder privat, auf regionaler oder subregionaler Ebene - in die europäische Regionalpolitik abzielten.

2 Befunde der Gegenwart

Die hier nachgezeichnete Argumentation besticht durch ihren hohen Plausibilitätsgehalt. Hinzu kommt, daß sich leicht Anhaltspunkte für eine solche Realitätsbeschreibung finden lassen. Es scheint aber fraglich, ob es sich dabei - wie behauptet - um einen flächendeckenden Trend handelt. Ebensowenig gibt es verläßliche Aussagen darüber, welches Ausmaß die Regionalisierung inzwischen angenommen hat, denn es fehlt an einschlägigen systematischen Untersuchungen. Überdies müssen gegen die scheinbare Plausibilität dieser Argumentationsweise verschiedene Bedenken vorgebracht werden.

Zum einen ist den einzelnen Ansätzen ein impliziter Funktionalismus zu eigen, der aus Funktionsnotwendigkeiten eine quasi automatische Veränderung der Akteursqualität von Regionen ableitet. Weder das Eigengewicht etablierter Institutionen und Interessen noch die faktische Heterogenität in der Ausstattung europäischer Regionen wird in Rechnung gestellt. Zum anderen wird mit dem meist nicht näher präzisierten Begriff Region eine Einheitlichkeit suggeriert, die in der Realität keine Entsprechung findet. Indem umstandslos von den Vorteilen regionaler Organisation gesprochen wird, wird verdeckt, daß die Entwicklung regionaler Identitätsräume einer ganz anderen Funktionslogik entspricht (Lilli und Hartig 1994) als die ökonomischer Verdichtungsräume oder dezentraler Verwaltungsgliederung. Selbst wenn man also unterstellt, daß demokratische Partizipationsbestrebungen, öffentlich-private Kooperationsangebote zwecks effizienter Problemlösung und strategische Allianzen zum Ausbau flexibler Spezialisierung die kleinräumige Handlungsebene bevorzugen, so folgt daraus nicht, daß die Größe oder der Zuschnitt solcher für optimal gehaltenen Räume deckungsgleich wären oder daß sie gar mit den vorhandenen Grenzen von Regionen übereinstimmten.

Das Problem, daß die je nach ihrem funktionalen Bezug als optimal eingestuften Handlungsräume auseinanderklaffen, wird wenig thematisiert. Im allgemeinen Bewußtsein präsent sind nur die regionalistischen Konflikte, die immer dort auftauchen, wo ein nach mehr Selbstbestimmung strebender Regionalismus sich an staatlich vorgegebenen Grenzen stößt. Aber auch unabhängig von regionalistischen Strömungen gilt, daß Raumkonzepte politische Konzepte sind und folglich durch den politischen Diskurs, in dem es um die Abgrenzung von Sphären der Macht und Verantwortlichkeit geht, besetzt werden. Jede Regionalisierungsdiskussion wird somit über kurz oder lang zu einer politischen Diskussion, bei der die theoretische Stimmigkeit der wissenschaftlich entwickelten Erklärungsansätze, mit denen die Überlegenheit kleinräumigen Handelns begründet werden, sehr schnell gegenüber jenen Überlegungen an Bedeutung verlieren, bei denen es um ihre Nutzung als plausible Begründung von Handlungsansprüchen geht.

Dort wo handlungsmächtige politische Akteure auf regionaler Ebene existieren - wie in den belgischen Regionen, den deutschen Ländern und den spanischen Comunidades Autónomas - dient die These von der Innovationskraft kleinräumiger Einheiten der Legitimierung der eigenen Akteursqualität.

Zusätzlich ist sie Ausgangspunkt für Strategien der verordneten Binnenstrukturierung.[10] Bei solchen Dezentralisierungsmaßnahmen ging es allerdings nicht um die Ermächtigung eines regionalen bzw. subregionalen Akteurs, sondern um die Mobilisierung von Mitarbeit und, damit verbunden, die Unterstützung für die eigenen inhaltlichen Positionen.

Eine willkürliche Instrumentalisierung der Konzepte des kooperativen Regionalismus stößt jedoch schnell an Grenzen, gerade weil die motivschaffende Kraft des Konzepts aus seiner individuell nachvollziehbaren Plausibilität erwächst. Aufgrund dieser Eigenschaft gewinnt es aber als Kristallisationspunkt für jede Form der selbst gesteuerten, nicht von außen induzierten und gelenkten Koordination an Bedeutung. Gerade wenn die regionale Ebene noch nicht durch institutionalisierte Akteure besetzt ist und die Bündelung paralleler Interessen nur über einen einigenden Bezugspunkt möglich ist, ist der Rückgriff auf Erklärungsfiguren, die aus der wissenschaftlichen Diskussion über die Bedeutung des regionalen Faktors gewonnen wurden, ein wichtiges handlungsorientierendes Element. Sie dienen der Verständigung über die Zielrichtung des kooperativen Unternehmens nach innen und der Legitimierung der eigenen, kollektiven Handlungsansprüche nach außen. Damit verleihen sie den ansonsten weichen Formen freiwillig eingegangener Netzwerkbeziehungen Festigkeit. Auch hier ist nicht das analytische Konzept als solches von Bedeutung, sondern seine handlungsorientierende Qualität.

2.2 "States are Here to Stay"

Inzwischen liegen eine Reihe von Bestandsaufnahmen und auch vergleichenden Analysen über die gewandelte Rolle von Regionen in der europäischen Politik vor (u.a. Benz 1993; Borkenhagen et al. 1992; Bullmann 1994b; Cochrane 1994; Engel 1993, 1994; Gerdes 1987; Groß und Schmitt-Egner 1994; Hooghe 1996; Jones und Keating 1995; Leonardi 1993; Raich 1995; Tömmel 1994). Die Mehrzahl von ihnen kann man unter dem Stichwort "Sceptical Reflections on a Europe of the Regions"[11] zusammenfassen. Ihr Urteil fällt, gemessen an dem Leitbild einer Kompetenzanreicherung der regionalen Regierungsebene in Relation zu Nationalstaat und EG-Institutionen, ernüchternd aus. Die eingehenden Analysen, in denen dem Einfluß- und Mitbestimmungspotential von Regionen, unterschieden nach den einzelnen Phasen des Politikprozesses und nach unterschiedlichen Teilbereichen europäischer Regionalpolitik, nachgespürt wird, kommen zwar

zu differenzierteren Ergebnissen, vermögen aber den Gesamteindruck nicht zu korrigieren: Die regionalen Handlungsträger sind weiterhin die im Vergleich zu nationalen Regierungsvertretern und zur Kommission schwächeren Akteure. Ihre Fähigkeit, Politikergebnisse zu bestimmen, oszilliert zwischen „unbedeutend" und „mittel". Und wenn ihr Einfluß als „stark" eingestuft wird, dann betrifft dies nicht die politisch hoch brisanten, weil redistributiv angelegten Finanzverhandlungen oder die Festlegung des institutionellen Rahmens der europäischen Strukturpolitik, sondern beschränkt sich auf untergeordnete Aspekte wie die Programmplanung. Eine Bestätigung bekannter Annahmen ist, daß im Ländervergleich eindeutig jene Regionen an der Spitze liegen, die dank einer bundesstaatlichen Verfassung ohnehin über rechtlich abgesicherte Mitentscheidungsbefugnisse verfügen.[12] Auch im Zeitverlauf[13] ist keine substantielle Verschiebung der Machtverteilung zu konstatieren. Selbst beim Aufbau einer eigenständigen regionalen Interessenvertretung wird - wie im Falle Schottlands gut zu verfolgen ist (Schmalbauch 1995) - trotz aller Autonomie-Rhetorik darauf geachtet, daß dadurch nicht eingespielte Kooperationsverfahren zwischen Region und Zentralstaat verletzt werden.

3 Auf der Suche nach der Beständigkeit und Wandelbarkeit von Institutionen

Die ernüchternde Bilanz der vorliegenden empirischen Untersuchungen läßt wenig von den euphorischen Erwartungen übrig, die noch wenige Jahre zuvor die Diskussion um ein „Europa der Regionen" beflügelt hatten. Allerdings muß auch diesmal vor übereilten Schlußfolgerungen gewarnt werden. Zum einen ist die empirische Basis für eine solide Trendaussage immer noch zu schmal. Es fehlt weiterhin an systematisch vergleichend angelegten Studien. Zum anderen ist ein Perspektivwechsel angeraten. Die gegenwärtige Diskussion ist nämlich weitgehend in einer Sichtweise gefangen, die institutionell Transformationsprozesse nur als ein eindimensionales Phänomen in Gestalt der Verlagerung von Kompetenzen von der einen auf eine andere Ebene des EG-Systems wahrnehmen kann.

Der Realität angemessener erscheint jedoch eine Herangehensweise, die nicht danach sucht, wie in sich abgeschlossene Einheiten einen Gewichts-

verlust erleiden bzw. ihre Handlungsautonomie auf Kosten anderer erhöhen, sondern die nach Veränderungen Ausschau hält, die sich als Prozesse der Entgrenzung von Handlungsräumen und der Neuformulierung und Umdeutung von Handlungsprinzipien manifestieren. Nicht mehr das Abwandern von Kompetenzen von der einen auf die andere Ebene sollte als ausschlaggebendes Kriterium für institutionellen Wandel genommen werden, sondern das Ausgreifen wichtiger Akteure über bestehende politische Demarkationslinien hinweg und ihre öffentliche Anerkennung als zum Handeln auch legitimierte Akteure.

Mit anderen Worten, es bedarf der Neuformulierung und Präzisierung der abhängigen Variable. Die ganze Debatte um die Aufwertung der regionalen Ebene kreist schließlich darum, daß wir in einer Phase der Transformation politischer Institutionen leben, die mit der Herausbildung neuer Formen des Regierens verbunden ist (Kohler-Koch 1995b). Wenn die These zutrifft, daß die Formulierung und Implementierung von Politik sich zunehmend im kooperativen Zusammenspiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in politischen Netzwerken vollzieht, so gilt es, die Umstrukturierung solcher Netzwerke in ihrer räumlichen Dimension zu erfassen und die Bedeutung des regionalen Faktors in der Vernetzungsstrategie politischer Akteure zu untersuchen. Des weiteren ist von Interesse, ob der Prozeß der Europäisierung als solcher bzw. konkrete Politiken der Gemeinschaft auf eine Stärkung jener neuen Formen des Regierens hinauslaufen, die zu einer Aufwertung der Politik in Netzwerken beitragen. Und schließlich geht es um Erfassung und Gewichtung solcher handlungsorientierender Leitideen, die der Konstituierung regionaler politischer Akteure dienlich sind bzw. ihnen die Eroberung neuer Handlungsräume erlauben.

Die der Veränderung dieser Größen zugrundeliegende Dynamik läßt sich überdies leichter erschließen, wenn gleichzeitig ein Wechsel der Untersuchungsperspektive vorgenommen wird. Im vorliegenden REGE-Projekt wird davon ausgegangen, daß man zu einem besseren Verständnis der Wandlungsprozesse kommt, wenn man sie nicht länger als Anpassung an externe Vorgaben - in diesem Fall die Vorgabe von neuen Prinzipien und Verfahren z.B. durch die Kommission - begreift. Vielmehr wird die Sicht der in einer Region verankerten Akteure eingenommen, die die Europäische Union als Ressource betrachten, die sie nach eigenem Interessenkalkül, Neigung und Potenz zu nutzen vermögen. In der Untersuchung wird dann danach gefragt, unter welchen Bedingungen diese Angebote in ein Nutzungskonzept interessierter Parteien paßt und von diesen nachgefragt wird.

Aus den länderübergreifenden Studien wird vor allem deutlich, daß die simple Gleichung, nach der das Ausmaß der Betroffenheit sich reziprok zu den Anstrengungen um eine Stärkung regionaler Handlungsfähigkeit verhält, nicht stimmig ist. Weder die regulativen Vorgaben der Gemeinschaft noch der Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel können als entscheidende Parameter für die Mobilisierung von Akteuren auf regionaler Ebene gewertet werden. Ausschlaggebend scheint vielmehr zu sein, wie anschlußfähig die von der europäischen Ebene ausgehenden Angebote und Impulse für relevante Akteure auf regionaler Ebene sind.

Unter der Perspektive, daß korporative Akteure auf regionaler wie auf subregionaler und nationaler Ebene die EG als Ressource betrachten, die es in Konkurrenz zu anderen möglichst gewinnträchtig für die eigenen Interessen zu erschließen gilt, bietet die EG sozusagen ein "window of opportunity", durch das nicht nur Finanzmittel, sondern auch strategisch nutzbare Handlungskonzeptionen und Legitimation hereingeholt werden können. Die Chance zur Nutzung dieser Ressourcen hängt zum einen von der Handlungsfähigkeit der Akteure ab, die ihrerseits wiederum in Abhängigkeit von spezifischen Akteurseigenschaften und Umfeldbedingungen wie Kompetenzausstattung, administrative Kapazitäten in Relation zur zentralstaatlichen Ebene etc. steht. Darüber hinaus ist aber auch die Anschlußfähigkeit der angebotenen Entwicklungskonzepte für bestimmte Akteursgruppen und deren Instrumentalisierbarkeit im Wettbewerb konkurrierender "advocacy coalitions" (Sabatier 1988, 1993) von Bedeutung.

Daß trotz einer Vielzahl inzwischen auch vergleichend angelegter Studien der Erkenntnisgewinn über die Bedeutung europäischer Politik für die institutionelle Entwicklung der Mitgliedstaaten so bescheiden ausfällt, resultiert nicht zuletzt daraus, daß abgesehen von ökonomischen Strukturproblemen und Entwicklungsniveaus vornehmlich die Unterschiede in der verfassungsrechtlichen Ausstattung als dominante Einflußvariable systematisch untersucht wurden. Keine Beachtung fand dagegen, wie die Politikangebote der EG sich in die politikfeldspezifischen Konfliktkonstellationen einfügen und welche „kognitive Distanz" bzw. Nähe bezüglich der Problemdefinition und der präferierten Problemlösungsstrategie zwischen der Kommission auf der einen und den Parteien im innernationalen bzw. innerregionalen Meinungsstreit auf der anderen Seite bestehen. Solche Konstellationen sind folgenträchtig, sowohl was den materiellen Gehalt von Programmstrategien

anbetrifft als auch bezogen auf formale Verfahrensfragen, in denen es darum geht, welcher Typ von Akteur in die Planung und Durchführung von Programmen einbezogen wird. So mögen in einem konkreten Fall die bereitgestellten Finanzmittel kaum der Mühe der Antragstellung wert sein. Wenn damit jedoch die grundsätzliche Förderungswürdigkeit eines bestimmten Anliegens festgeschrieben wird, kommen sie zum Einsatz. Gleichermaßen mag die Anwendung des Partnerschaftsprinzips in einer gegebenen Situation als zeitaufwendig und schwerfällig eingestuft werden. Wenn damit aber die Aufwertung einer im politischen Geschäft bislang vernachlässigten Gruppe zum anerkannten Gesprächspartner verbunden ist, wird der langfristig erwartete Nutzen das aktuelle Kalkül revidieren.

Der Wunsch nach einer Beteiligung an EG-Programmen ist nicht lediglich eine Angelegenheit reiner Kosten-Nutzen-Erwägungen gemessen am Verhältnis von eingebrachten Leistungen und einzuwerbenden Mitteln. In vielen Fällen geht es gleichzeitig auch um Prestigegewinn[14] und Positionsfestigung zwischen Wettbewerbern. Wenn die Leitidee einer Gemeinschaftspolitik in Übereinstimmung mit den eigenen normativen Grundsätzen und den sachlichen Erwägungen steht, fällt die Übernahme leicht. Werden selbst von Wettbewerbern konkurrierende Auffassungen vertreten, gewinnt man einen zusätzlichen strategischen Handlungsvorteil, weil der Bezug auf einen so anerkannten Akteur wie die Kommission den Geltungsanspruch der eigenen Position stärkt. Ob Akteure auf regionaler Ebene überhaupt geneigt sind, nach Allianzpartnern auf dieser Ebene zu suchen, wird ganz wesentlich von den dort vorherrschenden Interessen- und Konfliktkonstellationen abhängen. Es ist kaum davon auszugehen, daß die Bündelung subregionaler Kräfte zur Konstituierung eines regionalen Akteurs eine attraktive Strategie für jene ist, die sich die Unterstützung der EG sichern wollen, um über Konkurrenten zu obsiegen.

In all den Fällen dagegen, in denen eine Gemeinschaftspolitik wettbewerbsneutral ist und weder die Ordnungsphilosophie noch die Akteursqualität oder die relative Position der einen oder anderen Seite berührt, verläuft die regionale Kooperation nach anderen Spielregeln. Dann geht es um die Einwerbung eines von allen gleichermaßen geschätzten Gutes, wie die möglichst erfolgreiche Einwerbung von Finanzmitteln oder die möglichst interessenkonforme Ausgestaltung gesetzlicher Vorschriften. Solange es sich bei den europäischen Politiken um rein distributive Maßnahmen handelt und Regulationen wettbewerbsneutral ausfallen, können die interessierten Parteien leicht, gerade auch auf regionaler Ebene, zusammengeführt werden.

Schließlich geht es nicht um den schwierigen Abgleich von Positionen und das Austarieren von Tauschgeschäften, sondern um die Effektivierung externer Interessenvertretung. Die Institutionalisierung von Kooperation erweist sich dann selbst als eine Ressource, weil sie die Kanalisierung von Information erleichtert, zur Senkung von Transaktionskosten beiträgt sowie die Einbeziehung zusätzlicher Akteure und deren soziale Einbindung in eine gemeinschaftlich vereinbarte Handlungsstrategie ermöglicht.

Doch selbst wenn es um die Einwerbung eines kollektiven Gutes geht, ist die regionale Koalitionsstrategie nicht zwingend zu erwarten. Ob sie eingeschlagen wird oder nicht, hängt von den Opportunitätsstrukturen, die den jeweiligen Akteuren zur Verfügung stehen, und den dabei auftretenden Opportunitätskosten ab. Aufbau und Pflege von Netzwerken kostet Zeit, die ein knappes und damit kostbares Gut ist. Etablierte Kooperationsstrukturen im nationalen oder transnationalen Bereich, der gesicherte und leichte Zugang zu politischen Adressaten auf nationaler und europäischer Ebene mindern die Bereitschaft zu zusätzlichen Anstrengungen auf regionaler Ebene erheblich. Die daraus erwachsende Zurückhaltung wird umso ausgeprägter sein, wenn zugunsten eines intraregionalen Interessenausgleichs Abstriche an der eigenen Position gemacht werden müssen oder die Erfolgsaussichten der Zusammenarbeit als gering eingeschätzt werden.

3.2 Weiche Formen der Transformation

Existierende regionale Beziehungsstrukturen mögen mehr oder weniger geeignet sein, um kollektive Anstrengungen im Umgang mit EG-Politik zu organisieren. Sie können sich als retardierendes oder förderndes Element erweisen; ihr Einbau in spezifisch auf europäische Politik ausgerichtete Netzwerke zieht Modifikationen nach sich, die bis hin zu ihrer eigenen Desintegration führen können.

Die Beschaffenheit regionaler Netzwerkstrukturen, ihre Einbettung in regionenübergreifende Beziehungsstrukturen und die Verträglichkeit der in ihnen gültigen Handlungsregime mit den von außen gesetzten Prinzipien und Normen sind wichtige Größen, um den Veränderungseffekt europäischer Politik abschätzen zu können. Die vorliegende Forschung widmet der Bedeutung des Raumes für die Ausgestaltung von Netzwerken auch in der Regionalforschung keine Aufmerksamkeit. Ebensowenig gibt es vergleichende Untersuchungen über die raumabhängigen Spezifika territorial bestimmter

Netzwerke. Zwar wurde in den Untersuchungen über die Durchführung der europäischen Regionalpolitik, insbesondere seit der Reform der Strukturprogramme, eingehend die Vernetzung der Akteure unter Einschluß der regionalen Ebene studiert. Im Vordergrund des Interesses standen aber immer noch die funktional ausgerichteten, d.h. auf das Politikfeld bezogenen Netzwerke. Die Unterschiedlichkeit ihrer Formen, unterschiedliche Akteursbeteiligung etc. wurden zwar als kontextbezogene Varianzen bestimmter Strukturbedingungen gedeutet; die Raumkomponente als mögliche Erklärungsvariable bleibt dabei jedoch eine bemerkenswerte Leerstelle (Conzelmann 1995). Die Unterbelichtung der spezifischen regionalen Raumbedingung ist auch eine Erklärung dafür, daß es keinen das jeweilige Politikfeld übergreifenden Erklärungsversuch dafür gibt, warum es der Kommission mit ihren vielfältigen Netzwerkinitiativen[15] in offenkundig doch unterschiedlichem Maße gelang, auf regionaler und subregionaler Ebene staatliche, parastaatliche oder auch private Akteure als Partner zu gewinnen und in dauerhafte Interaktionsbeziehungen zu bringen. Völlig unterbelichtet ist bisher auch, welche Effekte mit dieser Vernetzungspolitik verbunden sind, ob beispielsweise eher die transregionale Expansion kleinräumiger Initiativen oder die innerregionale Knotenbildung in einem losen transeuropäischen Verbund gestärkt wurden und ob eher einer Fragmentierung regionaler Kooperationsstrukturen oder der Verklammerung von zuvor getrennten Fachkreisen Vorschub geleistet wurde.

Gleichermaßen ist auch immer noch die unterschiedliche Einbettung der regionalen Netzwerke in die gesamtstaatlichen institutionellen Strukturen und Vernetzungen unterbelichtet. Aus der Literatur (Marks 1995) und eigenen vorläufigen empirischen Ergebnissen gibt es zahlreiche Anhaltspunkte, die darauf schließen lassen, daß die Verschiebungen in den Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen zunächst einmal im eher informellen Bereich der Netzwerkstrukturen festzustellen sind und daß sich deren Aufkommen und Ausgestaltung insbesondere aus dem jeweiligen Spannungsverhältnis zwischen regionaler und nationaler Ebene erklären lassen. Dabei kommt es offensichtlich gerade dort relativ rasch zu neuartigen regionalen oder lokalen Vernetzungen, wo das Handlungsfeld noch nicht durch politische Institutionen besetzt ist. Das heißt, daß wohl die Plastizität von Kooperationsstrukturen dort am größten ist, wo die Interventionen der Kommission auf ein unstrukturiertes Umfeld stoßen. Ein einprägsames Beispiel hierfür ist Italien (Grote 1996), wohingegen im Falle hochgradig institutionalisierter Beziehungen wie zwischen der deutschen Bundes- und Landesebene die Kommission

nur einen geringen Einfluß auf die Politikgestaltung und Vernetzung nehmen konnte. Hier entsprang die neue Rollendefinition und auch die formale Neuordnung der Mitwirkungsrechte der Länder eindeutig einer internen Dynamik (Bullmann und Engel 1994). Wie prägend die Beharrungskraft nationaler Institutionen ist und über welche Handlungsstrategien es doch zu einer gewissen Aufweichung kommen kann, läßt sich am Falle Frankreichs ablesen.[16] Die spezifische Art und Weise, in der in Frankreich die Dezentralisierung durchgeführt wurde, hat sich in vielen Bereichen zu einer Bevorzugung der Départements ausgewirkt, so daß gelegentlich von einer „Rückkehr des Nationalstaates" (Balme 1994) gesprochen wird. Die französischen Conseils Régionaux bedienen sich der politischen Rhetorik der EG-Programme, um ihren Anspruch als die legitimen Vertreter der Regionen zu untermauern und sich neue Räume für eigene Aktivitäten zu erschließen. Mit dem Aufbau regionaler Netzwerke, die bis Brüssel reichen, gelingt es ihnen zudem, die „Omnipräsenz des Nationalstaates" (Larat 1995) zu umgehen.

Abgesehen von der Veränderung konkreter Netzwerkstrukturen im Einzelfall, ist es sehr schwierig abzuschätzen, welche Impulse von den Gemeinschaftsinstitutionen zur Förderung jener „neuen Formen des Regierens" ausgehen, die allerorts diagnostiziert werden (Kooiman 1993). Die Bedeutung von Theorien als handlungsleitende Konzepte für die Ausgestaltung bestimmter Politiken, gerade beispielsweise im Anwendungsfall regionaler Struktur- und Technologieförderungspolitik, wurde inzwischen auch schon in empirischen Studien nachgewiesen (Hofmann 1993). Für ihre darüber hinausgehende Bedeutung als Stimulanz politischer Ordnungskonzepte und Grundlage für die Konstitutierung politischer Akteure gibt es überzeugende theoretische Ableitungen[17] und zahlreiche Anhaltspunkte in der politischen Praxis der Gemeinschaft. Die Konzeptionspapiere der Kommission lesen sich seit etlichen Jahren bereits wie Handlungsanweisungen für den „verhandelnden Staat" (Scharpf 1991). Überdies propagiert sie gerade mit den neuen Prinzipien von Partnerschaft und Subsidiarität, die mit der Reform der Strukturfonds eingebracht wurden, einen Kooperationsansatz. Sie bietet nicht nur eine Philosophie, sondern hat die Prinzipien in konkrete Regeln und Verfahren umgesetzt, die nunmehr eine Praxis etabliert haben. Welche Rückwirkungen davon auf die allgemeine Routine und schließlich auf institutionelle Fortentwicklungen ausgehen, ist schwierig einzuschätzen, weil der Umfang und die Intensität der so initiierten Praxis nicht bekannt ist und die jeweiligen Umfeldbedingungen im Dunkeln liegen. Ein Echo der Philosophie findet sich in zahlreichen Verlautbarungen von politischer und

auch Unternehmensseite. Ein „neues Politikmodell" wird propagiert (Spöri 1994, 66); die Rolle des Staates wird auf die eines Moderators und Organisators des Dialogs zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern, zwischen Wissenschaft und Politik festgelegt (Lafontaine 1994). Die Kommission bietet für solche neuen Sichtweisen einen konzeptionellen Rahmen und in allfälligen regionalpolitischen Auseinandersetzungen eine legitimatorische Rückendeckung. Aber auch diesbezüglich fehlt es an systematischer empirischer Forschung, die eine halbwegs abgesicherte Einschätzung erlauben würde, wie stark die wechselseitige Unterstützungsleistung ist, welche Verbreitung solche Konzepte inzwischen gefunden haben und in welchem Maße sie bereits in eine Praxis privater-öffentlicher Kooperation eingeflossen sind (Knodt 1995).

Die Aufarbeitung der hier beschriebenen Defizite hat sich das Forschungsprojekt „REGE" zum Ziel gesetzt. In einer systematisch vergleichenden Untersuchung wird die Struktur und Dichte der Kommunikation und Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren auf der regionalen Ebene erfaßt und versucht, die durch die zunehmende Europäisierung von Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten bewirkten Veränderungen nachzuzeichnen. Bei der Auswahl der Regionen[18] wurde auf eine gezielte Variation jener Einflußfaktoren geachtet, die allgemein als bestimmende Größen für die Handlungsstrategien regionaler Akteure angesehen werden: verfassungsrechtliche Stellung, wirtschaftliche Leistungskraft, Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen bzw. regulativen Eingriffen der EG. So wurde jeweils eine im Landesvergleich prosperierende und eine weniger entwickelte Region aus insgesamt fünf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ausgewählt. Diese sind ihrerseits bezüglich ihrer Größe relativ vergleichbar und waren bereits vor der Einführung des Binnenmarktes und der Reform der Strukturpolitik Mitglied. In ihrer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung können sie auf ein Kontinuum zwischen Bundesstaat (Deutschland), regionalisiertem Staat (Spanien und Italien in unterschiedlicher Ausprägung), dezentralisiertem Staat (Frankreich) und unitarischem Staat (Vereinigtes Königreich) angeordnet werden.

Um die vermuteten Zusammenhänge erschließen zu können, wird die Vernetzung der unterschiedlichen Akteursgruppen auf regionaler Ebene, ihr Informations- und Kommunikationsverhalten und ihre Präferenzen in bezug auf die Bearbeitungsformen regional-politischer Probleme erfragt. Es ist zu hoffen, daß die Ergebnisse der Studie nicht nur ein besseres Bild von der Rolle der Regionen im Mehrebenensystem der EU bieten wird, sondern auch

zu einem vertieften Verständnis der institutionellen Transformationsprozesse im Zuge der europäischen Integration beitragen wird.

Anmerkungen

1 Aufschlußreich sind die Debatten und Stellungnahmen des Europäischen Parlaments zum Europa der Regionen sowie die Diskussionen um die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Vertrag.

2 REGE (Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik) war zunächst als ein am MZES angesiedeltes vergleichendes Projekt konzipiert, das dankenswerterweise von der VW-Stiftung gefördert wird. Inzwischen hat es sich zu einem europäischen Projektverbund weiterentwickelt. Zum Mannheimer Forschungsteam gehören Jürgen Grote (Italien), Michèle Knodt (Deutschland), Fabrice Larat (Frankreich), Santo Umberti Garcia (Spanien). Als Kooperationspartner wirken mit: Bernhard Jouve (Lyon), Emmanuel Négrier (Montpellier), Francesco Morata und Neus Gomez (Barcelona), John Loughlin und Jörg Mathias (Cardiff), Charlie Jeffery (Birmingham) und Angela Airoldi (Mailand).

3 Die Konzeption des Forschungsprojektes datiert bereits aus 1993; an seiner Ausarbeitung hat Christian Engel mitgewirkt, für dessen Mitarbeit ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken möchte. Zur Projektkonzeption vgl. Kohler-Koch 1995a.

4 Es wurde eine schriftliche Befragung von ca. 350 Akteuren pro Region vorgenommen; diese Befragungsdaten werden durch persönliche Interviews und ausgewählte Fallstudien ergänzt werden.

5 Zur Ausdifferenzierung des Regionenbegriffs in jüngster Zeit vgl. Loughlin 1995.

6 Die „Geschichtslandschaft" wird verstanden als „historische Einheit" oder „Ganzheit" einer historischen Landschaft, wobei die intensivere Vergesellschaftung, Integration und gesellschaftliche Verflechtung entscheidend ist. Das Erkenntnisinteresse leitet sich aus den historischen Gegebenheiten ihrer Genese und Ausbreitung, ihrer unterschiedlichen Interdependenz und ihrer Integration zu komplexen, geographisch abgegrenzten Gebilden her; vgl. ausf. Faber 1968, 397 ff.

7 So in der Versammlung der Regionen Europas (VRE) bzw. Rat der Regionen und Gemeinden Europas (RGRE) oder dem Ausschuß der Regionen (AdR).

8 Allerdings wird dieses Anliegen nicht von allen Regionenvertretern geteilt. Im Ausschuß der Regionen sprechen sich beispielsweise britische Mitglieder eindeutig gegen eine institutionelle Aufwertung des AdR aus; vgl. Kalbfleisch-Kottsieper 1995.

9 Umfragen des Eurobarometers lassen eine hohe Identifikation mit der eigenen Lebensregion erkennen; eine frühere Umfrage in NRW zeigte eine hohe Zustimmung zum Vorschlag, daß es das Land (NRW) sein sollte, das die Interessen seiner Bürger in Brüssel vertrete.

10 Wie es beispielsweise mit dem Konzept der Regionalkonferenzen durch das Land Nordrhein-Westfalen verfolgt wurde (Fürst 1993; Fürst und Kilper 1994; Voelzkow 1990, 1994).

11 So der Titel von Anderson 1990.
12 Für eine differenzierte Bewertung vgl. Marks 1995.
13 Einschränkend muß hier allerdings darauf verwiesen werden, daß die Zeitspanne für mögliche institutionelle Änderungen infolge der revidierten europäischen Strukturpolitik - die Ausweitung der Fonds und die Änderung der Verfahren wurden erst 1988 vorgenommen - noch sehr kurz ist.
14 So wird die Einwerbung von Fördermitteln der EU durch Universitäten teilweise von nationalen bzw. regionalen Stellen mit einem besonderen Bonus belohnt, weil dies als Zeichen der Wettbewerbsfähigkeit gewertet wird und die positive Außendarstellung fördert.
15 Zahlreiche aufschlußreiche Beiträge finden sich in Eichener und Voelzkow 1994.
16 Zum folgenden ausführlicher Larat 1995.
17 Bezogen auf die Forschungsfragen des REGE-Projektes, vgl. zusammenfassend Knodt 1995.
18 Als Regionen wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit und weil es in der Fragestellung um politische Handlungsfähigkeit geht, die politisch-administrativen Einheiten unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten gewählt.

Literatur

Amin, Ash. 1993. „The Globalization of Economy: an Erosion of regional Networks?" In *The Embedded Firm. On the socioeconomics of industrial Networks*, hrsgg. von Gernot Grabher. London, New York: Routledge.

Amin, Ash und K. Robins. 1990. „Industrial districts and regional development: Limits and possibilities." In *Industrial Districts and inter-firm co-operation in Italy*, hrsgg. von Frank Pyke, Giacomo Becattini und Werner S. Sengenberger. Genf: International Labour Organisation.

Anderson, Jeffrey J. 1990. „Skeptical Reflexions on a Europe of the Regions: Britain, Germany, and the ERDF." *Journal of Public Policies* 10:417-47.

Asmacher, Christopf, Hans-Joachim Schlak und Rainer Thoss. 1987. „Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente." *Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung*, Band 120. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Universität Münster/Zentralinstitut für Raumplanung an der Universitat Münster.

Balme, Richard. 1994. „Regional policy and european governance." Paper presented at the annual meeting of the European Consortium for Political Research, Madrid.

Becattini, Giacomo. 1990. „The Marshallian industrial district as a socio-economic notion." In *Industrial Districts and inter-firm co-operation in Italy* , hrsgg. von Frank Pyke, Giacomo Becattini und Werner S. Sengenberger. Genf: International Labour Organisation.

—. 1992. „Le district marshallien: une notion socio-économique." In *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, hrsgg. von Georges Benko und Alain Lipietz. Paris: PUF.

Benko, Georges und Alain Lipietz, Hrsg. 1992. *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique.* Paris: PUF.

Bennett, Robert J. und Günther Krebs, Hrsg. 1991. *Local Economic Development: Public Privat Partnership Initiation in Britain and Germany.* London: Belhaven Press.

Benz, Arthur. 1993. „Regionen als Machtfaktor in Europa?" *Verwaltungsarchiv* 84:328-48.

Borkenhagen, Franz H.U. et al., Hrsg. 1992. *Die deutschen Länder in Europa.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Boustedt, Olaf. 1975. *Grundriß der empirischen Regionalforschung, Teil I: Raumstrukturen.* Hannover: Schroedel.

Brede, Helmut und Carles Ossorio. 1967. *Begriff und Abgrenzung der Region, unter besonderer Berücksichtigung der Agglomerationsräume.* München: IFO.

Bullmann, Udo, Hrsg. 1994a. *Die Politik der dritten Ebene.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

—. 1994b. „Regionen im Integrationsprozeß der Europäischen Union." In *Die Politik der dritten Ebene,* hrsgg. von Udo Bullmann. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bullmann, Udo und Christian Engel. 1994. „Die Politik der Bundesländer in Brüssel." In *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung,* hrsgg. von Volker Eichener und Helmut Voelzkow. Marburg: Metropolis.

Cochrane, Allan. 1994. „Beyond the nation state? Building Euro-regions." In *Die Politik der dritten Ebene,* hrsgg. von Udo Bullmann. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Conzelmann, Thomas. 1995. „Networking and the Politics of EU-Regional Policy. Lessons from North Rhine-Westphalia, Nord-Pas de Calais and North West England." *Regional and Federal Studies: an International Journal* 5:134-72.

Drexler, Alexander. 1989. *Alte und neue Fürsorglichkeit. Gewerbeförderung von 1800 bis heute. Mit Fallstudien aus Ostwestfalen-Lippe.* Opladen: Leske & Budrich.

Eichener, Volker und Helmut Voelzkow, Hrsg. 1994. *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung.* Marburg: Metropolis.

Engel, Christian. 1993. *Regionen in der EG: Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche.* Bonn: Europa-Union Verlag.

—. 1994. „Regionen im Netzwerk." In *Die Politik der dritten Ebene,* hrsgg. von Udo Bullmann. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Esser, Joseph. 1989. „Does Industrial Policy Matter? Land governments in research and technology in federal Germany." In *The New Centralism. Britain out of Step in Europe?,* hrsgg. von Colin Crouch und David Marquand. Oxford: Oxford University Press.

Faber, Karl-Georg. 1968. „Was ist eine Geschichtslandschaft?" In *Probleme und Methoden der Landesgeschichte,* hrsgg. von Pankraz Fried. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Felder, Michael. 1992. *Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung.* Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften.

Fürst, Dietrich. 1993. *Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung.* Gelsenkirchen: Institut für Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westphalen.

Fürst, Dietrich und Heiderose Kilper. 1994. *Die Innovationskraft regionaler Politiknetzwerke. Nordrhein-westfälische Ansätze politischer Modernisierung im Vergleich.* Gelsenkirchen: Institut für Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westphalen.

Garofoli, Gioacchino. 1992. „Les systèmes de petites entreprises: un cas paradigmatique de développement endogène." In *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique,* hrsgg. von Georges Benko und Alain Lipietz. Paris: PUF.

Gerdes, Dirk. 1985. *Regionalismus als Soziale Bewegung. Westeuropa, Frankreich, Korsika. Vom Vergleich zur Kontextanalyse.* Frankfurt, New York: Campus.

—. 1987. *Regionen und Regionalismus in Westeuropa.* Stuttgart: Kohlhammer.

Grabher, Gernot. 1993a. „The Weakness of Strong Ties: The Lock in of Regional Development in the Ruhr Area." In *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks,* hrsgg. von Gernot Grabher. London, New York: Routledge.

—. Hrsg. 1993b. *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks.* London, New York: Routledge.

Granovetter, Mark S. 1985. „Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91:481-510.

Groß, Bernd und Peter Schmitt-Egner. 1994. *Europas kooperierende Regionen. Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Grote, Jürgen J. 1996. „Cohesion in Italy. A view on Non-Economic Disparities." In *Cohesion Policy, the European Community and Subnational Government,* hrsgg. von Liesbet Hooghe. Oxford: Oxford University Press, i.E.

Heinze, Rolf G., Helmut Voelzkow und Josef Hilbert. 1992. *Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. Entwicklungstrends und Forschungsperspektiven.* Opladen: Leske & Budrich.

Héritier, Adrienne et al. 1994. *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der EU.* Opladen: Leske & Budrich.

Hofmann, Jeanette. 1993. *Implizite Theorien in der Politik: Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hooghe, Liesbet, Hrsg. 1996. *Cohesion Policy, the European Community and Subnational Government.* Oxford: Oxford University Press, i.E.

Hrbek, Rudolf und Sabine Weyand. 1994. *Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven.* München: Beck.

Jessop, Bob. 1992. „Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat." In *Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß,* hrsgg. von Alex Demirovic et al. Münster: Verlag Westpfählisches Dampfboot.

Jones, Barry und Michael Keating, Hrsg. 1995. *The European Union and the Regions.* Oxford: Clarendon.

Jürgens, Ulrich und Wolfgang Krumbein, Hrsg. 1991. *Industriepolitische Strategien - Bundesländer im Vergleich.* Berlin: edition sigma.

Kalbfleisch-Kottsieper, Ulla. 1995. „Kompromiß ohne Konsens. Ausschuß der Regionen." *EUmagazin* 6:11-3.

Keating, Michael und Lisbet Hooghe. 1995. „By-Passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process." In *Policy Making in the European Union*, hrsgg. von Jeremy Richardson. London, New York: Routledge.

Kilper, Heiderose, Erich Latniak und Georg Simonis. 1990. „Regionale Gestaltungsnetzwerke und betriebliche Innovation (REGI)." Arbeitspapier 2/90, Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westphalen, Gelsenkirchen.

Kilper, Heiderose und Dieter Rehfeld. 1994. „Zur Bedeutung innerregionaler Verflechtungen und Kooperationsbeziehungen - einige grundsätzliche Aspekte und Hinweise für das Beispiel Ruhrgebiet." In *Die Politik der dritten Ebene*, hrsgg. von Udo Bullmann. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Knodt, Michèle. 1995. „'Der verhandelnde Staat' in regionaler Ebene. Politikrelevanter Paradigmenwechsel oder Mogelpackung?" MZES-Arbeitspapier, Mannheim, i.E.

Kohler-Koch, Beate. 1995a. „Regions as Political Actors in the Process of European Integration. A Research Design." Arbeitspapier III/9, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim.

—. 1995b. „The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU." In *The Future of the Nation State*, hrsgg. von S. Gustavsson and L. Lewin. Stockholm: Nerenius & Santerus.

Kooiman, Jan, Hrsg. 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Kruse, Heinz. 1990. *Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft*. Frankfurt/Main: Campus.

Lafontaine, Oskar. 1994. Geleitwort zu *Integrierte Strukturpolitik. Eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft, Kommunen*, hrsgg. von Thomas Klepsch, Hans-Josef Legrand, und Axel Sanne. Köln: Bund Verlag.

Lange, Nils. 1995. „Die europäische Integration als Kontext für die Erneuerung und den Erfolg des Regionalismus." MAGKS-Arbeitspapier, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim.

Larat, Fabrice. 1995. „Mehrebenesystem und Regionalentwicklung in Frankreich. Tendenzen und Hypothesen." MZES-Arbeitspapier, Mannheim, i.E.

Lilli, Waldemar und Rita Hartig. 1994. „Le rôle des aspects culturels et les interactions dans la définition collective de l'identité régionale." *Science de la Société* 34:125-35.

Leonardi, Robert, Hrsg. 1993. *The Regions and the European Community*. London: Cass.

Loughlin, John. 1995. „'Europe of the Regions' and the Federalisation of Europe." *Publius: The Journal of Federalism*, i.E.

Majone, Giandomenico. 1993. „Wann ist Policy-Deliberation wichtig?" In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsgg. von Adrienne Héritier. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Marks, Gary. 1995. "Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik." In *Europäische Integration*, hrsgg. von Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch. Opladen: Leske & Budrich, i.E.

Martinelli, Favia und Erika Schoenberger. 1992. „Les oligopoles se portent bien, merci! Eléments de réflexion sur l'acculmulation fléxible." In *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, hrsgg. von Georges Benko und Alain Lipietz. Paris: PUF.

Mayntz, Renate. 1993. "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystem". In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsgg. von Adrienne Héritier. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Müller, Josef Heinz. 1976. *Methoden zur regionalen Analyse und Prognose.* Hannover: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Raich, Silvia. 1995. *Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen". Dargestellt anhand der Fallbeispiele Großregion Saar-Lor-Lux, EUREGIO und „Vier Motoren für Europa" - Ein Beitrag zum Europäischen Integrationsprozeß.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Rhodes, R.A.W., Ian Bache und Stephen George. 1995. „Policy Networks and Policy Making in the European Union: a Critical Appraisal." University of Newcastle and University of Sheffield, mimeo.

Rüter, Georg. 1987. *Regionalpolitik im Umbruch; Ordnungstheoretische und -politische Überlegungen zur regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Situation der Freien Hansestadt Bremen.* Schriften zur Nationalökonomie, Bd. 2. Bayreuth: Verlag P.C.O.

Sabatier, Paul. 1988. „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21:129-68.

—. 1993. „Advocacy Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik." In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, hrsgg. von Adrienne Héritier. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Sabel, Charles F. et al. 1987. *Regional Prosperities Compared: Massachussetts and Baden-Württemberg in the 1980s.* Berlin: Wissenschaftszentrum.

Scharpf, Fritz W. 1990. „Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen." In *Die Kraft der Regionen. Nordrhein-Westfalen in Europa*, hrsgg. von Ulrich von Alemann. Bonn: Dietz.

—. 1991. „Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts." *PVS* 32:621-34.

Schienstock, Gerd und Bernd Steffensen. 1995. „Lean Production als Leitbild der Restrukturierung einer Region. Die Wirtschaft Baden-Württembergs im Wandel." In *Soziale und technische Vernetzung von Arbeit und Arbeitsorganisation*, hrsgg. von Joachim Fischer and Sabine Gensior. Berlin: edition sigma, i.E.

Schmalbauch, Peter. 1995. „Scotland-Europa - Die Genese einer neuen Form schottischer Interessenvertretung bei der Europäischen Union." Magisterarbeit, Universität Mannheim.

Sforzi, F. 1990. „The quantitative importance of Marshallian industrial districts in the Italian economy." In *Industrial Districts and inter-firm co-operation in Italy* , hrsgg. von Frank Pyke, Giacomo Becattini und Werner S. Sengenberger. Genf: International Labour Organisation.

Spöri, Dieter. 1994. „Neue Wege in der markwirtschaftlichen Industrie- und Strukturpolitik." In *Integrierte Strukturpolitik. Eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft, Kommunen*, hrsgg. von Thomas Klepsch, Hans-Josef Legrand und Axel Sanne. Köln: Bund Verlag.

Sturm, Roland. 1991. *Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Unternehmen und Verwaltungen im erweiterten Binnenmarkt.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Tömmel, Ingeborg. 1994. *Staatliche Regulierung und europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Voelzkow, Helmut. 1990. *Mehr Technik in die Region. Neue Ansätze zur regionalen Technikförderung in Nordrhein-Westfalen.* Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

—. 1994. „Die Regionalisierung der Strukturpolitik und neue Formen einer intermediären Interessenvermittlung." In *Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke*, hrsgg. von Heiderose Kilper. Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.

Wilkesmann, Uwe. 1995. „Macht, Kooperation und Lernen in Netzwerken und Verhandlungssystemen." In *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*, hrsgg. von Dorothea Jansen und Klaus Schubert. Marburg: Schüren.

Ian J. Harden und Jürgen von Hagen

Die Europäische Verfassung und die Staatsfinanzen der Mitgliedsländer

Aus dem Englischen übersetzt von Elmar Rieger

1 Einleitung

Eine kurze Erläuterung des Begriffs „Verfassung" ist zu Beginn dieses Beitrags angebracht, da die Existenz einer „Europäischen Verfassung" nach wie vor umstritten ist. Eine Verfassung definiert, begrenzt und verteilt öffentliche Gewalt. Sie enthält Regeln darüber, wer was wie tut. Sie enthält Grundsätze bzw. basiert auf Grundsätzen, die die Legitimität des „wer", „was" und „wie" erklären. Für gewöhnlich macht eine Verfassung die Änderung mancher ihrer Regeln und Grundsätze schwieriger als die einfacher Gesetze und trifft Vorkehrungen dafür, wie Auseinandersetzungen über ihre Bedeutung und Anwendung entschieden werden.

Die Europäische Union (EU) kennt kein Gründungsdokument mit dem Titel „Verfassung".[1] Das gilt jedoch auch für das Vereinigte Königreich. Trotzdem hat das Vereinigte Königreich eine „Verfassung" in dem Sinne, daß öffentliche Gewalt begründet und Gesetzen und Grundsätzen unterworfen wird. Ebenso existiert eine Europäischen Verfassung in den Verträgen, den Entscheidungen des Gerichtshofs und in Gebräuchen und Gewohnheiten, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben (Harden 1994).

Die Behauptung, es gebe keine Europäische Verfassung wurzelt in zwei zusammenhängenden Vorstellungen: Erstens, daß nur *Staaten* Verfassungen haben und die Anerkennung einer Europäischen Verfassung deshalb der Anerkennung eines Europäischen Staaates gleichkomme, und zweitens, daß eine Verfassung einen Gründungsakt durch das Volk selbst oder, entsprechend ermächtigt, in dessen Namen voraussetzt. Dieser Beitrag geht davon aus, daß diese Vorstellungen falsch sind. Während letztere im Folgenden keine Rolle mehr spielen wird, muß der ersteren aufgrund der Bedeutung der Staatsfinanzen für die grundlegende Verfassungsfrage, was

für ein politisches Gebilde die EU darstellt, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die Staatsfinanzen beinhalten Entscheidungen über

— die Höhe der Staatsausgaben, Staatseinnahmen und der öffentlichen Kreditaufnahme;
— die Verteilung und Fälligkeit der Steuerlast und
— die Aufteilung der öffentlichen Ausgaben zwischen konkurrierenden Ansprüchen.

Die Institutionen und Prozesse, innerhalb derer Entscheidungen über die Staatsfinanzen getroffen werden, liegen im Zentrum der Struktur der öffentlichen Gewalt eines Staates. Die europäische Dimension der Staatsfinanzen ist daher von grundlegender Bedeutung für die Untersuchung des Maßes und der verfassungsmäßigen Form der politischen Integration der EU und ihrer verfassungsmäßigen Implikationen für den Sitz und die Rechenschaftspflicht öffentlicher Gewalt. Bei näherer Betrachtung sind vier Aspekte relevant:

1. die relative Bedeutung der Gemeinschaftsfinanzen gegenüber den Staatsfinanzen der Mitgliedsländer;
2. die Beziehung zwischen den finanzpolitischen Akteuren und den Zentralbanken innerhalb der EU;
3. die gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse über die Staatsfinanzen der Mitgliedsländer;
4. der Einfluß von (c) auf den Verfassungsrahmen von Entscheidungen über die Staatsfinanzen innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer.

Im Mittelpunkt dieses Beitrages steht der dritte Aspekt. Allerdings lassen sich Exkursionen nach 1., 2. und 4. nicht vermeiden.

2 Die Staatsfinanzen in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Der Vertrag über die Europäische Union (VEU) sieht eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vor.[2] Die begriffliche Symmetrie zwischen „Wirtschaft" und „Währung" ist allerdings irreführend. Die dritte Stufe der WWU beinhaltet für die Teilnehmer der Währungsunion eine einheitliche Geld-

politik und eine einheitliche Wechselkurspolitik. Dies spiegelt sich in der Sprache des VEU wider, der „eine Währungspolitik der Gemeinschaft" vorsieht, die allein vom Direktorium einer Einrichtung der Gemeinschaft formuliert wird: der Europäischen Zentralbank (EZB).[3]

Die „Wirtschafts"-Union hat keinen ähnlich scharfen Umriß. Der Begriff wird oft zur Kennzeichnung der Integration von Märkten verwendet. Dies ist ein fortlaufender Prozeß, dessen wesentliches Element der Binnenmarkt ist. Die Vollendung des Binnenmarktes war das wichtigste Ziel der Einheitlichen Europäischen Akte aus dem Jahr 1986; im Vergleich dazu ist der Beitrag des VEU zur Wirtschaftsunion begrenzt. Der VEU erhebt die Abschaffung von Einschränkungen des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs in Verfassungsrang. Allerdings wurde die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs innerhalb der Union weitgehend bereits im Rahmen der früheren Verträge auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.[4]

2.1 Keine Fiskalunion

Der wirtschaftspolitische Teil der WWU beinhaltet keine Fiskalunion.[5] Es gibt gute Gründe für die Vermutung, daß ein derartiger Schritt die Staatswerdung der EU voraussetzen würde. Nach dem VEU verbleiben Staatsfinanzen in der hauptsächlichen Verantwortung der Mitgliedstaaten.

Die Union verfügt über keine Instrumente der Bereitstellung zweckungebundener Mittel zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben der Mitgliedstaaten wie Transfers zwischen den Mitgliedstaaten oder von der Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten. Sowohl der Strukturfonds als auch der Kohäsionsfonds[6] wurden für spezifische Zwecke eingerichtet.

Artikel 103a schafft die Grundlage für finanziellen Beistand der Gemeinschaft an Mitgliedstaaten in der Währungsunion, jedoch nur in dem Fall, daß ein Staat „*aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse, die sich seiner Kontrolle entziehen*, von Schwierigkeiten betroffen oder von gravierenden Schwierigkeiten *ernstlich* bedroht" ist.[7] Der Begriff „finanzieller Beistand" ist nicht weiter definiert, er meint aber vermutlich sowohl Zuschüsse als auch Kredite. Die Bedingung des Art. 103a ist beträchtlich restriktiver als die entsprechenden Bestimmungen für eine Unterstützung von Mitgliedstaaten mit Zahlungsbilanzproblemen nach Artikel 109h. Letzterer greift bereits vor dem Beginn der dritten Stufe der Währungsunion und später auch für Mitgliedstaaten, die von der Währungsunion ausgenommen sind.[8]

Der Unionsvertrag veränderte den verfassungsmäßigen Rahmen des Haushalts der Gemeinschaft nur am Rande. Die Einnahmen der Gemeinschaft („Eigenmittel") werden durch einen einstimmigen Beschluß des Rats festgelegt, der der Annahme durch alle Mitgliedstaaten bedarf (Art. 201). Um sicherzustellen, daß die Ausgabenentwicklung effektiv durch die Entwicklung der Einnahmen begrenzt wird, verabschiedet der Europäische Rat eine mittelfristige Finanzperspektive. Der VEU hat diesen Grundsatz jetzt ausdrücklich anerkannt (Art. 201a).

Der Gesamthaushalt der Gemeinschaft beläuft sich nur auf 1,2 Prozent des Bruttosozialprodukts (BSP) der Gemeinschaft. Er soll nach der Finanzperspektive von 1992 bis 1999 auf 1,27 Prozent des BSP der Gemeinschaft ansteigen. Obwohl die Gesamtsumme, die manche Staaten aus dem Kohäsionsfonds erhalten, einen bedeutenden Posten ihrer finanzwirtschaftlichen Situation ausmacht[9] und selbst in den relativ großen und wohlhabenden Staaten der EU die Ausgaben der Gemeinschaft bedeutsam sind[10], ist der Haushalt der Gemeinschaft im Vergleich zu den Haushalten der Mitgliedstaaten gering: Die Ausgaben der Mitgliedstaaten betragen im Mittel 50 Prozent ihres BSP. Der Haushalt der EU ist auch beträchtlich kleiner als der Haushalt der Bundesregierungen föderaler Staaten wie etwa Australien, Kanada, der Schweiz oder den USA.[11]

Ein vollständiges Bild der Größe ihres Haushalts erfordert die Einbeziehung von Kreditaufnahme und Darlehensgewährung der Gemeinschaft. Obwohl Darlehen der Europäischen Investitionsbank oft in Verbindung mit Zuschüssen des Strukturfonds gewährt werden[12], sind Kreditaufnahmen und Darlehensgewährung formal nicht Bestandteil des Haushalts (Strasser 1991). Im Jahr 1992 wurden innerhalb der Gemeinschaft Darlehen in einer Größenordnung von 19 Milliarden ECU gewährt. Selbst unter Berücksichtigung dieser Aktivitäten bleibt das Finanzwesen der Gemeinschaft klein im Verhältnis zur Finanzwirtschaft der Mitgliedstaaten insgesamt.

Die fiskalpolitisch wichtigen Bestimmungen des VEU sind daher mehr auf die Beeinflussung der finanziellen Entscheidungen der Mitgliedstaaten ausgerichtet als auf die Entwicklung des Gemeinschaftshaushalts. Neben den direkten Vorschriften in dieser Hinsicht sieht der VEU auch vor, daß die Gemeinschaft ihre finanziellen Resourcen als Instrumente zur Beeinflussung der finanzpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten einsetzt (s. Abschnitt 5.3). Unter den einschlägigen Bestimmungen des VEU haben die Vorschriften, die sich auf „übermäßige Defizite" beziehen, das größte Auf-

sehen erregt. Sie können allerdings nur dann verstanden werden, wenn man zuerst betrachtet, was der VEU über die Wirtschaftspolitik sagt.

3 Die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft

Der VEU läßt die Frage offen, ob es in der Gemeinschaft legitimerweise fünfzehn verschiedene Wirtschaftspolitiken oder eine einheitliche Wirtschaftspolitik geben soll. Einerseits haben die Mitgliedstaaten eine eigene Wirtschaftspolitik. Dies kommt in Art. 102a und 103 (1) zum Ausdruck, wenn von „ihrer Wirtschaftspolitik" gesprochen wird. Andererseits haben sie ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse zu sehen und die „Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft umfaßt (...) die Einführung *einer* Wirtschaftspolitik", die auf einer „engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten" und „der Festlegung gemeinsamer Ziele" beruht (Art. 103, 1; Art. 3a; unsere Hervorhebung).

3.1 Die Ziele der Wirtschaftspolitik

Die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik der Gemeinschaft haben „Preisstabilität" zum obersten Ziel. Unbeschadet des Ziels der Preisstabilität sollen sie die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft unterstützen (Art. 3a, Art. 105). Ähnlich wie für die Deutsche Bundesbank hat Preisstabilität „lexikalische Priorität": Es gibt keine Möglichkeit des Kompromisses mit anderen Zielen.

Zur Durchsetzung dieses Prinzips verbietet der VEU die Monetarisierung öffentlicher Verschuldung. Den Einrichtungen der Gemeinschaft, den Zentralregierungen, den nachgeordneten Gebietskörperschaften und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind die Kreditaufnahme bei einer Zentralbank und jeder privilegierte Zugang zu Finanzinstituten untersagt.[13] Dieser Grundsatz findet sich auch in der Satzung der EZB. Dasselbe gilt für öffentliche Unternehmen, obwohl deren Verbindlichkeiten in der Berechnung der öffentlichen Verschuldung nicht berücksichtigt werden.[14]

Die EZB ist „unabhängig" und ihr Mandat wiederholt die lexikalische Priorität der Preisstabilität (Art. 105, 1). Sie ist kein „Organ" der Gemeinschaft nach Art. 4 des VEU. Während die Organe allgemein betraut sind, die Aufgaben der EU wahrzunehmen, ist die Verantwortung der EZB begrenzter und durch ein spezifisches Mandat gebunden.

Die „Wirtschaftspolitik" hat umfassendere Ziele als die Geld- und Währungspolitik. Nach Art. 3a geschieht die Annahme einer Wirtschaftspolitik „im Sinne des Artikels 2". Art. 2 sieht vor: „eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistung, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen Mitgliedstaaten zu fördern."

Art. 102a verlangt von den Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik an diesen Zielen auszurichten. Außerdem verlangt er, daß das Handeln der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten „im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb" steht und daß sie „sich dabei an die in Artikel 3a genannten Grundsätze halten." Zu diesen Grundsätzen zählen: „stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz."

Offenkundig sollen die Ziele des Art. 2 die konkreteren Grundsätze des Art. 3a nicht beeinträchtigen. Im Gegenteil wird von der Annahme ausgegangen, die Ziele würden durch die Anwendung der Grundsätze verwirklicht.

Art. 130b verlangt von den Mitgliedstaaten, ihre Wirtschaftspolitik so zu führen und zu koordinieren, daß sie „auch" die wirtschaftlichen und sozialen Köhäsionsziele des Art. 130a erreichen.[15] Paragraph 2 des Art. 130a erläutert die Kohäsionsziele des Art. 2, ohne ihnen etwas zuzufügen. Das Wort „auch" in Art. 130b meint wahrscheinlich, daß die Verfolgung der Kohäsionsziele keinesfalls eine Abweichung von den Grundsätzen der Art. 3a und 102a bedeuten soll.

3.2 Wirtschaftspolitik und Staatsfinanzen

Der Begriff „Wirtschaftspolitik" ist in den Verträgen der Gemeinschaft nicht näher definiert. Im weitesten Sinne umfaßt er alle staatlichen Maßnahmen, die eine Beeinflussung der Wirtschaft beabsichtigen[16], einschließlich der

Geld- und Währungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik und der Entscheidungen über die Staatsfinanzen. Der frühere Art. 103 des EWG-Vertrags verlangte die Abstimmung der „Konjunkturpolitik" der Mitgliedstaaten. Weil dieser Sprachgebrauch die Idee einer keynesianisch geprägten, konjukturpolitischen „Feinsteuerung" nahelegt[17], wurde er im VEU nicht mehr verwendet. Da die Begriffe „Finanzpolitik" und „Haushaltspolitik" theoretisch überfrachtet sind und ihr Inhalt umstritten ist, kamen beide als Ersatz nicht in Frage. Wahrscheinlich darum wurde der neutrale und vage Begriff der „Wirtschaftspolitik" verwendet. Aus der Geschichte und dem Kontext der einschlägigen Bestimmungen des VEU geht jedoch ausdrücklich hervor, daß die „Koordination der Wirtschaftspolitik" Entscheidungen über die Staatsfinanzen der Mitgliedsländer beinhaltet.

4 Das Interesse der Gemeinschaft an den Finanzen der Mitgliedstaaten

Obwohl es im VEU dazu keine näheren Bestimmungen gibt, geht die Planung der WWU davon aus, daß die nationale Finanzpolitik zur Reaktion auf wirtschaftliche Entwicklungen eingesetzt werden kann, die die Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise treffen („asymmetrische Schocks"). Da die Gemeinschaft nicht über Mechanismen zur „Absorption" derartiger Schocks und zur Unterstützung ungünstig betroffener Mitgliedsländer verfügt, muß die nationale Finanzpolitik der Mitgliedstaaten in diesen Fällen zum Einsatz kommen (Emerson et al. 1992, Kap. 5).

Grundsätzlich kann der Einsatz der Finanzpolitik der Mitgliedstaaten zu diesem Zweck als deren eigene Angelegenheit gesehen werden. Es gibt jedoch drei Gründe für die Gemeinschaft, sich für die Finanz- und Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten zu interessieren (Lamfalussy 1989, 91-125):

1. die Notwendigkeit wirtschaftlicher Konvergenz während der zweiten Phase der WWU;
2. der Widerstand gegen die Möglichkeit einer übermäßigen Verschuldung und eines übermäßigen Defizits;
3. die Sicherstellung der Koordinierung der Finanzpolitik der Mitgliedstaaten im Interesse der Europäischen Union insgesamt.

4.1 Konvergenz

Der VEU sieht die Erreichung „eines hohen Grades dauerhafter Konvergenz" der Mitgliedstaaten vor, die der Währungsunion beitreten. Nur eines der Konvergenzkriterien[18] bezieht sich unmittelbar auf Finanzwirtschaft: „eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit im Sinne des Art. 104c Absatz 6."

Das Protokoll über die Konvergenzkriterien besagt, daß dieses Kriterium dann erfüllt ist, wenn „zum Zeitpunkt der Prüfung keine Ratsentscheidung nach Artikel 10c Absatz 6 dieses Vertrags vorliegt, wonach in dem betreffenden Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht."

Die Staatsfinanzen im allgemeinen und Defizit und Verschuldung im besonderen beeinflussen mittelbar die Wahrscheinlichkeit, die anderen Konvergenzkriterien, d.h. Preis- und Wechselkursstabilität, zu erfüllen, wobei Umfang und Richtung möglicher Wirkungen unklar sind (Lamfalussy 1989). Dies schließt die Möglichkeit ein, daß die Anstrengungen eines Mitgliedstaates, das fiskalische Konvergenzkriterium zu erfüllen, seine Fähigkeit beeinträchtigt, die anderen Kriterien zu erreichen. Tatsächlich lassen makroökonomische Simulationen vermuten, daß die Konvergenzkriterien des VEU in dieser Hinsicht untereinander nicht konsistent sind (von Hagen und Lutz 1995). Der Vertrag sieht die Möglichkeit einer derartigen, wechselseitigen Beeinflussung nicht vor. Statt dessen konzentriert sich das finanzwirtschaftliche Interesse der Gemeinschaft hinsichtlich der Konvergenz auf die Verhinderung eines „übermäßigen Defizits".

4.2 Neigung zu mangelnder finanzpolitischer Disziplin

Ein Haushaltsdefizit mag zu hoch sein, weil der kreditfinanzierte Anteil eines gegebenen, wirtschaftspolitisch angemessenen Volumens der Staatsausgaben zu groß ist oder weil die Staatsausgaben insgesamt zu groß sind. Wie groß allerdings „zu groß" ist, ist Ansichtssache. Das einzige, theoretisch eindeutige Kriterium ist die langfristige Stabilität der Staatsschuld, d.h. die Bedingung, daß der reale Schuldendienst langfristig nicht schneller wachsen darf als das reale Sozialprodukt.[19]

In einer Staatengemeinschaft läßt sich die Neigung zu übermäßigen Defiziten auf zwei Weisen bekämpfen. Der erste, im VEU eingeschlagene Weg

besteht darin, den Mitgliedstaaten Richtwerte vorzugeben, die Staatsschuld und Defizite nach oben begrenzen, und die Überschreitung dieser Grenzen durch politische und wirtschaftliche Sanktionen zu bestrafen. Der alternative Weg liegt darin, den Mitgliedstaaten Normen für die Gestaltung der Entscheidungsprozesse über den Staatshaushalt vorzugeben. Dieser Ansatz beruht auf der - theoretisch und empirisch gerechtfertigten - Annahme, daß die institutionelle Gestaltung der Entscheidungsprozesse der öffentlichen Haushaltsplanung und -durchführung die Neigung einer Regierung zu übermäßigen Defiziten nachhaltig und in vorhersehbarer Weise beeinflußt. Im Kern geht es dabei um die Kompetenzverteilung zwischen Ressortministern und dem Finanzminister innerhalb der Regierung und zwischen Regierung und Parlament. Unter den Mitgliedstaaten der EU gibt es in dieser Hinsicht bedeutende Unterschiede (von Hagen und Harden 1994).

Angesichts der theoretischen wie praktischen Unsicherheiten in der Bestimmung angemessener Richtwerte für Defizit und Verschuldung ist der verfahrensorientierte Weg aus normativer, verfassungstheoretischer Perspektive dem ergebnisorientierten Weg vorzuziehen. Der VEU erkennt die Bedeutung institutioneller Regeln der Haushaltsplanung für die Einhaltung finanzpolitischer Disziplin an, wenn er in Art. 3 des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VüD) die Mitgliedstaaten verpflichtet, „zu gewährleisten, daß die innerstaatlichen Verfahren im Haushaltsbereich sie in die Lage versetzen, ihre sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen."

Allerdings gibt es diesbezüglich keine weiteren Bestimmungen. Von Hagen und Harden (1994) schlagen zu diesem Zweck die Einrichtung eines politisch unabhängigen Nationalen Schuldenrates in allen Mitgliedstaaten vor.[20] Ähnlich wie die unabhängige Zentralbank erhält danach der Schuldenrat das Mandat, die Stabilität der Staatsfinanzen zu wahren. Seine Aufgabe ist die jährliche Festlegung der maximalen Nettoverschuldung der Regierung.

Wie beeinflußt die Währungsunion die Neigung zu übermäßigen Defiziten? Die einschlägige Literatur teilt diese Frage in zwei Teilfragen:

1. Würde die Währungsunion das Ausmaß erhöhen, in dem die Verschuldung und das Haushaltsdefizit der Mitgliedstaaten die Union insgesamt beeinflußt?
2. Würde die Währungsunion die Mitgliedstaaten dazu verführen, eine höhere Verschuldung und ein größeres Haushaltsdefizit zu haben, als es ohne die Währungsunion der Fall wäre?

Hinsichtlich der ersten Frage ist die Antwort ein eindeutiges „ja", weil eine Schuldenkrise eines Mitgliedstaates die Zentralbank unter Druck setzen würde, die geldpolitischen Zügel zu lockern. Dadurch würde die Preisstabilität der Währungsunion gefährdet.

Hinsichtlich der zweiten Frage ist die Antwort weniger eindeutig. Grundsätzlich sollte die Währungsunion das Eintreten einer Schuldenkrise weniger attraktiv machen, weil den Regierungen die Möglichkeit genommen ist, ihre Verschuldung zu monetarisieren. Eine Schuldenkrise würde deshalb zwangsläufig zu Zahlungsrückstand oder zu Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen führen. Derartige Aussichten sollten Regierungen wie Kreditgeber zu mehr Vorsicht verleiten.

Andererseits kann diese Wirkung durch die Annahme aufgewogen werden, die anderen Mitgliedstaaten seien bereit, für die Schulden des betroffenen Landes einzustehen. Die Möglichkeit einer solchen gegenseitigen Haftung hängt letztlich nicht von der Existenz einer Währungsunion ab, sondern von dem Grad der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Es spricht jedoch einiges für die Vermutung, daß Staaten, die eine Währungsunion bilden, ein hohes Maß an Solidarität besitzen bzw. ausbilden (Schäuble 1994). Zudem stellt die mögliche Bedrohung des gemeinsamen Banksystems der Währungsunion infolge des Bankrotts eines Mitgliedstaates einen weiteren Anreiz dar, der überschuldeten Regierung finanziell zu Hilfe zu kommen. Die Erwartung einer solchen Nothilfe könnte die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu verleiten, in der Währungsunion weniger Gewicht auf fiskalische Disziplin zu legen.

Um diesem Anreizproblem zuvorzukommen, verbietet Art. 104b der Gemeinschaft, für Verbindlichkeiten der Regierungen (Zentralregierungen wie auch nachgeordneter Gebietskörperschaften), anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, sonstiger Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentlicher Unternehmen von Mitgliedstaaten zu haften. Ähnlich ist es den Mitgliedstaaten untereinander untersagt, für Verbindlichkeiten zu haften.[21]

Trotz dieser anscheinend eindeutigen Bestimmungen wird Art. 104b jedoch einen finanziellen Beistand zugunsten eines von einer Schuldenkrise betroffenen Mitgliedstaates nicht verhindern können, wenn die Gemeinschaft und die anderen Mitgliedstaaten dies wollen. Insbesondere scheint das Verbot der „Haftung für Verbindlichkeiten" direkte Darlehensgewährung oder Zuschüsse an den betroffenen Mitgliedstaat nicht auszuschließen.[22] Das bedeutet nicht, daß die Bestimmungen wirkungslos sind. Indem sie einen

klaren Grundsatz zum Ausdruck bringen, erhöhen sie die politischen Kosten eines finanziellen Beistands.

4.3 Finanzpolitische Koordination

Der Haushalt der Gemeinschaft ist zu klein, um als Mechanismus automatischer Stabilisierung zu funktionieren. Fiskalpolitische Maßnahmen der Gemeinschaft zur Beeinflussung der Zahlungsbilanz der Währungsunion und ihres Wechselkurses verlangen daher nach koordiniertem Einsatz der Politik der Mitgliedstaaten.

5 Verfahrensweisen im Rahmen des Vertrags über die Europäische Union

5.1 Konvergenzprogramme

Die Konvergenzprogramme haben ihren Ursprung in einem Vorschlag des Währungsausschusses an den Wirtschafts- und Finanzministerrat (Ecofin)[23] im Frühjahr 1991, „Sofortprogramme" zu entwickeln, die „über all das hinausgehen, was bisher im Rahmen einer Koordination möglich und vorstellbar war" (Kees 1994, 131).

Art. 109e, 2 des VEU verpflichtet jeden Mitgliedstaat: „erforderlichenfalls im Hinblick auf die unter Buchstabe b vorgesehene Bewertung mehrjährige Programme festzulegen, die die für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion notwendige dauerhafte Konvergenz, insbesondere hinsichtlich der Preisstabilität und gesunder öffentlicher Finanzen, gewährleisten sollen."

Unterabschnitt (b) verpflichtet den Rat, auf der Grundlage eines Berichts der Kommission die Fortschritte bei der Konvergenz im Wirtschafts- und Währungsbereich zu bewerten. Der Artikel sieht vor, daß diese Programme vor dem Beginn der zweiten Stufe - 1. Januar 1994 - eingebracht und durch den Ministerrat bewertet werden. Tatsächlich wurden eine Reihe von Konvergenzprogrammen eingebracht, bevor der VEU in Kraft trat. Andererseits hielt es Luxemburg nicht für notwendig, ein Programm zu unterbreiten.

Das dänische Programm wurde erst im Februar 1994 unterbreitet. Einige der Programme wurden inzwischen revidiert. Obwohl es keinen Zeitplan für Anpassungen der Programme gibt, scheint das Verfahren fortzubestehen.

Die Kommision bewertet die Konvergenzprogramme, sobald sie ihr vorliegen. Diese Beurteilung wird dem Währungsausschuß übermittelt, der dann eine Sitzung des Wirtschafts- und Finanzministerrats (Ecofin) vorbereitet. Es gibt kein formales Zustimmungsverfahren für Konvergenzprogramme durch Ecofin. Allerdings hängt der Zugriff eines Mitgliedstaates auf den Kohäsionsfonds davon ab, ob er über ein Program verfügt, „das zur Erfüllung der Bedingungen wirtschaftlicher Konvergenz nach Art. 104c führt".[24] In der Praxis wurde davon ausgegangen, daß die Programme, die nach Art. 109e unterbreitet wurden, diesen Zweck erfüllen.

5.2 Multilaterale Überwachung

„Multilaterale Überwachung" wurde im Jahr 1987 durch den Währungsausschuß angeregt und bekam durch die Ratsentscheidung 90/141 eine gesetzliche Grundlage.[25] Letzterer ersetzte einen Ratsbeschluß von 1974, der ebenfalls vorsah, daß der Rat wirtschaftspolitische Grundzüge formuliert und daß Vorkehrungen für eine ständige Konsultierung und Überwachung in Form einer Koordinationsgruppe getrofffen werden.[26] Multilaterale Überwachung nach Art. 103 VEU begann mit der zweiten Stufe und bleibt ein fester Bestandteil der WWU. Sie setzt sich aus drei Elementen zusammen:

1. die Annahme allgemeiner Richtlinien durch den Rat;[27]
2. die Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung in jedem der Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft und der Übereinstimmung der Wirtschaftspolitik mit den Grundzügen der Gemeinschaft durch den Rat;
3. die Verabschiedung von Empfehlungen an einen Mitgliedstaat durch den Rat, wenn dessen Wirtschaftspolitik nicht mit den allgemeinen Grundzügen übereinstimmt oder wenn er das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährdet. Der Rat kann entscheiden, diese Empfehlung zu veröffentlichen.

Die Annahme von Richtlinien der Wirtschaftspolitik beinhaltet ein komplexes Verfahren: die Kommission gibt eine Empfehlung ab; Ecofin formuliert einen Entwurf und berichtet dem Europäischen Rat; der Europäische Rat „disku-

tiert einen Beschluß"; auf der Grundlage dieses Beschlusses nimmt Ecofin eine Empfehlung an (Colasanti 1994, 17-22).

Wie die Ratsentscheidung von 1990 sieht die multilaterale Überwachung nach Art. 103 Empfehlungen an einzelne Länder vor. Bisher wurden derartige Empfehlungen nicht verabschiedet. 1990 schlug die Kommission vor, daß das Koordinationsverfahren eine „Untersuchung der mittelfristigen haushaltspolitischen Entwicklung und ihrer Implikationen für die allgemeine Wirtschaftspolitik" im Anschluß an eine Überprüfung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten einschließen sollte (Kom (89) 466endg. Abl. - Nr. C 283/6, 09.11.1989). Damit sollte ausdrücklich anerkannt werden, daß die Summe der mitgliedstaatlichen Politiken eine Finanz- und Haushaltspolitik der Gemeinschaft bildet. Dies wurde vom Rat abgelehnt und fand auch nicht Eingang in den VEU.

Art. 103, 5 sieht vor, daß der Rat detaillierte Regeln für den zweiten und dritten Teil der multilateralen Überwachung verabschiedet. Bis jetzt ist dies aber nicht nicht geschehen.

Obwohl der VEU dies nicht explizit vorsieht, hat das Verfahren der multilateralen Überwachung an Bedeutung gewonnen, indem es in die Bedingungen der Darlehensvergabe der Gemeinschaft an Mitgliedstaaten für einen Ausgleich der Zahlungsbilanz eingebunden wurde. Im Jahre 1993 erhielt Italien ein Darlehen von 8 Milliarden ECU, dessen Vergabe an spezifische Vorgaben (in Lire) für die Verschuldung des italienischen öffentlichen Sektors geknüpft war. Es wird über sechs Jahre in vier Tranchen ausbezahlt, wobei jede Tranche davon abhängig gemacht wird, daß die Kommission - nach Beratung mit dem Währungsausschuß und dem Rat - feststellt, daß ausreichend Fortschritte erreicht wurden. Der Bericht zu dieser Entscheidung hält weiter fest, daß „in Übereinstimmung mit dieser Entscheidung zweimal jährlich oder öfter, falls notwendig, die Entwicklung der italienischen Wirtschaft und der italienischen Wirtschaftspolitik im Rahmen der multilateralen Überwachung einer Überprüfung unterzogen wird".[28]

5.3 Das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit

Während der zweiten Stufe der WWU müssen „sich die Mitgliedstaaten bemühen, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden". Mit dem Beginn der dritten Stufe wird dies zu einer uneingeschränkten Verpflichtung, ein übermäßiges Defizit zu vermeiden.[29] Das VüD hat in der zweiten und dritten

Stufe jeweils unterschiedliche Konsequenzen. Ein Mitgliedstaat, der während der zweiten Stufe der WWU laut Ratsentscheidung ein übermäßiges Defizit aufweist, wird von der dritten Stufe der WWU ausgeschlossen, solange diese Entscheidung nicht aufgehoben wird. Mit Beginn der dritten Stufe unterliegen die Mitgliedstaaten der Währungsunion einer abgestuften Reihe von Sanktionen, die ihnen durch Ecofin auferlegt werden (Art. 109c, 9 und 11).

Die Kommission überwacht die „Einhaltung der Haushaltsdisziplin" auf der Grundlage von Kriterien, die sich auf zwei Referenzwerte stützen: eine jährliche Defizitquote von mehr als 3 Prozent und eine Schuldenquote von mehr als 60 Prozent, jeweils bezogen auf das BSP (Art. 104c). Die Referenzwerte sind keine Definition des Begriffs „übermäßiges Defizit". Im Vertrag haben sie zwei unterschiedliche Funktionen.

Die erste Funktion ist die, das VüD auszulösen. Falls die Schuldenquote 60 Prozent überschreitet, ist die Kommission verpflichtet, das Verfahren zu eröffnen - es sei denn, sie entscheidet „daß [...] die Quote hinreichend rückläufig ist und sich rasch genug dem Referenzwert nähert" (Art. 104c, 2 b).

Die Worte „hinreichend" und „rasch genug" verleihen der Kommission breite Freiheit zu entscheiden, ob die erforderliche Haushaltsdisziplin gewahrt ist, selbst wenn der Referenzwert überschritten wird. So eröffnete die Kommission 1994 das VüD gegen Irland nicht, obwohl die Schuldenquote Irlands über 90 Prozent beträgt. (Financial Times vom 4. Juli 1994).

Übersteigt die Defizitquote 3 Prozent, dann hat die Kommission die Pflicht zu handeln, es sei denn „daß entweder das Verhältnis erheblich und laufend zurückgegangen ist und einen Wert in der Nähe des Referenzwertes erreicht hat oder der Referenzwert nur ausnahmsweise und vorübergehend überschritten wird und das Verhältnis in der Nähe des Referenzwertes bleibt" (Art. 104c, 2a).

„Erheblich", „in der Nähe" und „ausnahmsweise und vorübergehend" sind nicht näher definiert und verlangen auch in diesem Fall Urteilsvermögen von der Kommission.

Entscheidet die Kommission, daß ein Mitgliedstaat eines oder beide Kriterien verletzt, dann muß sie das VüD mit der Erstellung eines Berichts eröffnen. Die zwei Referenzwerte spielen dann eine Rolle bei dem Zustandekommen eines endgültigen Urteils darüber, ob ein „übermäßiges Defizit" vorliegt oder nicht. Allerdings soll der Bericht der Kommission auch berücksichtigen, „ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft; berücksichtig werden ferner alle sonstigen einschlä-

gigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaates" (Art. 104c, 3).

Diese Bestimmung nennt ausdrücklich die sogenannte „goldene Regel" der Finanzwirtschaft (Verschuldung nur zum Zweck der Finanzierung von Investitionen)[30] als einschlägigen Faktor - eine Regel, die sich in der Praxis aufgrund der Mehrdeutigkeit des Begriffs „Investition" und aufgrund fehlender Grenzen für Investionsausgaben nicht als wirksamer Schutz gegen übermäßige Defizite erweist. Welche anderen Faktoren einschlägig sein können, bleibt unbestimmt. Der Bericht der Kommission muß ohne Zweifel über das jeweilige Haushaltsjahr hinausschauen; es gibt allerdings keine definitiven Kriterien der Bestimmung der „mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage". Da Haushaltsdefizite durch automatische Stabilisatoren auch konjunkturell bedingt sind, geht es hier um Kernfragen der Finanzpolitik.[31]

Der Bericht der Kommission wird dem Währungsausschuß vorgelegt, der eine Stellungnahme abgibt. Ist die Kommission der Auffassung, daß ein übermäßiges Defizit besteht oder sich ergeben könnte, so muß sie dem Rat eine Stellungnahme vorlegen. Es liegt dann in den Händen des Rats, „nach Prüfung der Gesamtlage" zu entscheiden, ob ein übermäßiges Defizit besteht - welche Faktoren hierbei relevant sind, wird vom VEU nicht näher erläutert. Stellt der Rat fest, daß ein übermäßiges Defizit besteht, so richtet der Rat Empfehlungen an das betreffende Mitgliedsland. Für den Fall, daß diese Empfehlungen keine wirksamen Maßnahmen ausgelöst haben, kann der Rat seine Empfehlungen veröffentlichen. Sofern auch dies die gewünsche Wirkung nicht zeigt, kann der Rat zu weiteren, auch finanziellen Sanktionen greifen, wie z.B. einer Aufforderung an die Europäischen Investitionsbank, „ihre Darlehenspolitik gegenüber dem Mitgliedstaat zu überpüfen" (Art 104 c, 11).

Die Feststellung, daß das übermäßige Defizit eines Landes beseitigt worden ist, bedarf wiederum eines Ratsbeschlusses. Auch in diesem Fall fordert der VEU, daß der Rat seinen Beschluß nach einer Empfehlung der Kommission faßt.

Das VüD räumt der Kommission und Ecofin beträchtlichen Entscheidungsspielraum ein. Es sollte allerdings angemerkt werden, daß der Spielraum beider Institutionen der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs unterworfen ist. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten gleichbehandelt werden. Überdies wird Ecofin seinen Entscheidungsspielraum dadurch begrenzen, daß er im Zeitablauf genauere Kriterien der Entscheidungsfindung entwickelt. Die dahingehende Beschlußfassung erfolgt mit qualifizierter

Mehrheit. Der VEU sieht weiter vor, daß Ecofin mit einstimmigem Beschluß eine Ablösung des Protokolls über das VüD verabschieden kann (Art. 104c, 14).[32] Dies kann auch die Einsetzung neuer Referenzwerte mit einschließen. Das VüD wurde erstmals 1994 eröffnet. Der Rat entschied, daß alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Luxemburgs und Irlands - für die das Verfahren nicht eröffnet wurde - übermäßige Defizite aufwiesen. Die Empfehlungen, die daraufhin vom Rat verabschiedet wurden, basierten auf den Zielen, die die Mitgliedstaaten in ihren Konvergenzprogrammen formuliert hatten.[33]

6 „Autonomie, Disziplin und Koordination"

Die von der Kommission vor den Maastrichter Verhandlungen vorgelegte Analyse "One Market, One Money" stellte fest, daß die WWU eine angemessene Mischung aus Autonomie, Disziplin und Koordination der nationalen Finanzpolitik benötige. Die Konstruktion des VEU entspricht dieser Aufteilung. Die Mitgliedstaaten behalten die Verantwortung für ihre eigene Wirtschaftspolitik. Rechtlich gesehen unterscheiden sich das VüD und das Verfahren multilateraler Überwachung stark voneinander. Das VüD ist verpflichtend und mit Sanktionen ausgestattet. Die multilaterale Überwachung ist in dem Sinne freiwillig, als sie nur zu Empfehlungen des Rats führen kann, die nach den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts keinen verpflichtenden Charakter haben (Art. 103a; Art. 189; Italianer 1993a). Der genaue rechtliche Status der Konvergenzprogramme ist nicht ganz klar, weil bei der Abfassung des Art. 109 offensichtlich nicht von einer längeren zweiten Phase ausgegangen wurde. Eine Verpflichtung, ein Konvergenzprogramm einzureichen oder zu aktualisieren, gibt es nicht. Außerdem liegt die Verantwortung für den Inhalt eines Konvergenzprogramms bei den Mitgliedstaaten selbst.

Allerdings gibt es Überlappung und Wechselwirkung zwischen den beiden Verfahren. Die Ermächtigung des Rats zur multilateralen Überwachung beschränkt sich nicht auf die Einhaltung der Vereinbarkeit mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. Empfehlungen werden auch dann ausgesprochen, wenn die Wirtschaftpolitik eines Mitgliedstaates „das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht" (Art. 103, 4). Art. 103, 3 erweckt den Anschein, als könn-

ten die Mitgliedstaaten entscheiden, welche Informationen sie der Kommission übermitteln.[34] Das VüD regelt aber detailliert und umfassend die Berichterstattung über die öffentliche Verschuldung, die Höhe des Defizits der Investitionsausgaben, der Ausgaben für Zinsen und die Höhe des BSP.[35] Der Rat kann unter beiden Verfahren länderspezifische Empfehlungen aussprechen. Empfehlungen im Rahmen des VüD sind im Prinzip vertraulich. Empfehlungen im Rahmen der multilateralen Überwachung können sofort veröffentlicht werden.[36]

Grundsätzlich wäre es falsch anzunehmen, der Zweck der drei Verfahren sei jeweils ein anderer oder jeder von ihnen könne unabhängig von den anderen verfolgt werden. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens geht der Bedarf an fiskalischer Disziplin über das bloße Maß hinaus, das durch langfristige Stabilität der Staatsverschuldung definiert wird. Das Risiko, das zu einem bestimmten Zeitpunkt von dem Haushalt eines Mitgliedstaats ausgeht, ist unvermeidlicherweise Ansichtssache. Es hängt von vielerlei Annahmen über zukünftige Ereignisse wie auch über die aktuelle Ausgangslage bezüglich der Schuldenquote ab. Eine Beurteilung und ggf. Beratung der Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten ist daher auch dann sinnvoll, wenn die Referenzwerte des VüD nicht überschritten sind.

Zweitens ist das Vertrauen in ein juristisch formales Verfahren nicht unbedingt der beste Weg, Disziplin zu erreichen. Das VüD beruht auf der grundlegenden Annahme, daß der Haushalt eines Mitgliedstaates von seiner Regierung geplant, verabschiedet und kontrolliert wird. Auf dieser Annahme beruht die Vorstellung, die nationale Haushaltsdisziplin könne durch die Androhung von Sanktionen, die primär die Regierung treffen, gestärkt werden. In der Praxis sind Haushaltsplanungsverfahren jedoch komplexe Entscheidungsprozesse, an denen eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure teilhaben. Gerade in den Mitgliedstaaten, in denen mangelnde fiskalische Disziplin ein brennendes Problem ist, zeigt sich, daß der Einfluß der Regierung auf die relevanten Entscheidungen relativ schwach ist (von Hagen und Harden 1994). Strafandrohungen werden in diesen Fällen wenig bewirken.

Ebenso ist es unwahrscheinlich, daß das Vertrauen in ein ex post-orientiertes, gerichtsmäßiges Verfahren erfolgreich sei, wenn Mitgliedstaaten aus Gründen gemeinschaftlicher Diszplin zuvor etwas hätten tun sollen, das nicht in ihrem Interesse lag. Vermeidungsstrategien sind zu erwarten. Haushaltsplanung, anders die allgemeine Verwaltung, kann nicht aus einer Reihe justiziabler Auseinandersetzungen bestehen. Aus diesem Grund beinhaltet das

VüD nicht die mechanische Anwendung von Regeln. Zwar stehen an seinem Anfang bestimmte Referenzwerte, aber dann ist die Beurteilung von einer Vielzahl anderer Faktoren erforderlich.

Das VüD, die multilaterale Überwachung und die Konvergenzprogramme können als sich gegenseitig unterstützend angesehen werden. Einschätzungen der Verschuldung und des Defizits können, aufbauend auf den Konvergenzprogrammen und einer umfassenden Beurteilung der allgemeinen Wirtschaftspolitik, ein wichtiger Teil der multilateralen Überwachung werden. Darüber hinaus erlaubt das Verfahren der mutlilateralen Überwachung die Erteilung von Empfehlungen, bevor die Referenzwerte für Defizit und Verschuldung überschritten sind. Zugleich ist das Netz des VüD sehr viel breiter ausgeworfen, als wenn es allein darum ginge, jene Staaten einzufangen, die am Rand eines Bankrotts stehen.[37] Damit stellt sich die „freiwillige" Natur der Konvergenzprogramme anders dar. Insofern der Inhalt der Konvergenzprogramme die Grundlage für die Empfehlungen im Rahmen des VüD bildet, stellen sie eine wirkliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten dar. Die informelle Annahme dieser Programme durch den Rat hat deshalb beträchtliche Bedeutung.

7 Schlußfolgerungen

Die dem VEU vorangehenden Vorkehrungen zur Koordinierung der finanzwirtschaftlichen Entscheidungen der Mitgliedstaaten wurden in dem Bericht über „Effizienz, Stabilität und Gerechtigkeit" aus verfassungsmäßigen Gründen kritisiert: Von einem Rat nationaler Finanzminister könne man nicht erwarten, daß er eine andere Sichtweise hat als die Mitgliedstaaten (Padoa-Schioppa 1987). Auch nach dem VEU bleibt Ecofin ein zentraler Akteur. Allerdings stärkt das VüD die Rolle der Kommission beträchtlich. Der übliche Weg, daß ein Mitgliedstaat einen anderen vor den Europäischen Gerichtshof bringen kann, ist dagegen durch Art. 104c, 10 ausdrücklich verwehrt.

In diesem Zusammenhang stellt der Währungsausschuß eine einzigartige Einrichtung dar. Der Vertrag erkennt den Währungsausschuß und seine Aufgabe, Sitzungen des Rats vorzubereiten, sowie seine Rolle im Rahmen der multilateralen Überwachung und der Konvergenzprogramme an und überträgt ihm eine besondere Rolle im VüD. Die Mitglieder des Ausschusses

und ihre Stellvertreter werden *ad personam* ernannt und sind in der Erfüllung ihrer Pflicht vollkommen unabhängig.[38] Jeder Mitgliedstaat ernennt zwei Mitglieder des Währungsausschusses, eines aus der Zentralbank und das andere aus dem Ministerium, dessen Chef Ecofin-Mitglied ist.[39] Zwei weitere Mitglieder und ihre Stellvertreter werden von der Kommission ernannt. Die Amtszeit beträgt zwei Jahre; Wiederernennungen sind häufig. Der Währungsausschuß hat im Zusammenhang mit dem EWS einen konsensuales, „pragmatisches" Arbeitsverfahren entwickelt und auf andere Bereiche seiner Arbeit übertragen (Bakker et al. 1994; Kees 1994). Der Ausschuß agiert insofern nicht mehr nur im Sinne einfacher Verhandlungen zwischen Regierungen, sondern trägt zur Entwicklung einer Politik der Gemeinschaft bei.

An der multilateralen Überwachung wurde kritisiert, daß sie zu allgemein gefaßt sei, um Rat und Kommission eine wirkliche Chance zur Beeinflussung der Finanzlage der Gemeinschaft zu geben. Außerdem gebe es für die Mitgliedstaaten kaum Anreize zur Kooperation (Goodhart 1992). Das Verfahren beabsichtigt jedoch keine auf schnelle Reaktion angewiesene konjunkturelle Feinsteuerung. Die Einbeziehung des Europäischen Rats beabsichtigt wahrscheinlich, dem Verfahren größeres politisches Gewicht zu verleihen. Außerdem ist es aus Gründen, die im vorhergehenden Abschnitt erläutert wurden, wahrscheinlich, daß der disziplinierende Charakter des VüD in die multilaterale Überwachung hineinwirkt.

Die Vorkehrungen auf Gemeinschaftsebene werden das grundlegende Problem mangelnder fiskalischer Disziplin dort nicht lösen können, wo die Haushaltsplanverfahren die zugrundeliegenden Konflikte nicht effizient lösen. Die WWU und die Konvergenzkriterien können ein politisches Umfeld schaffen, im dem finanzpolitische Disziplin größeres Gewicht erhält. In den finanzpolitischen Problemstaaten wird dies jedoch nur von marginaler Bedeutung sein.

Ein weiteres Problem ist, daß für die Mitgliedstaaten der dritten Stufe der Währungsunion die Erfüllung der Konvergenzkriterien aufgrund der verminderten Sanktionen weniger Anlaß zur Sorge sein wird. Ein wichtiger Teil der Anreizstruktur, der dem VüD zugrunde liegt, geht damit verloren.

Diese beiden Probleme sind Grundlage der Ansicht, daß eine Politische Union für eine dauerhafte Währungsunion erforderlich sei (Tietmeyer 1994). Eine solche „Politische Union" würde eine stringentere „Befehls- und Kontrollstruktur" für die Haushalte der Mitgliedstaaten beinhalten.

Da eine politische Union in Europa heute weder erreichbar noch, aus der Sicht der Mehrheit der Mitgliedstaaten, wünschenswert scheint, ist es wichtig, daran zu erinnern, daß dezentrale Lösungsansätze ebenfalls zur Verfügung stehen. Ein dezentrales Entscheidungssystem verbunden mit einer gemeinsamen, auf fiskalische Disziplin ausgerichteten Gestaltung der nationalen Haushaltsplanverfahren ist vorstellbar und auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips vorzuziehen. Ein derartiges Arrangement könnte auch eine wirksamere Koordination der Politik der Mitgliedstaaten herbeiführen.

Anmerkungen

1 Durch den Vertrag über die Europäische Union (VEU) hat sich die Terminologie noch mehr kompliziert. Aus Gründen der Einfachheit wird in diesem Beitrag der Begriff „Union" verwendet, es sei denn, juristische Gründe legen die Unterscheidung zwischen der Gemeinschaft und der Union nahe. Die anderen Gemeinschaften, EGKS und Euratom, bleiben hier außer Betracht.

2 Viele der einschlägigen Bestimmungen des VEU ergänzen die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaft. In diesem Beitrag wird aber die Bezeichnung „VEU" verwendet, wenn Ergänzungen oder Veränderungen im Rahmen des VEU diskutiert werden.

3 Art. 3 a („... einheitliche Geld- sowie Wechselkurspolitik"); Artikel 105, 2; Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank, Artikel 12.

4 Art. 67 der Richtlinie 88/361, 1988 - ABl. Nr. L 178/5.

5 Der Begriff wurde von Dieter Biehl (1985) verwendet.

6 Artikel 130 d. Das Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sieht eine Unterstützung für Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäische Netze in Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 v.H. des Gemeinschaftsdurchschnitts vor. Vgl. dazu auch Verordnung 1164/94, 1994 - Abl. Nr. L 130/1.

7 Solange diese außergewöhnlichen Umstände nicht durch eine Naturkatastrophe verursacht werden, muß der Rat einstimmig beschließen.

8 Art. 109 h entspricht im wesentlichen dem Art. 108 des ursprünglichen Vertrags. Vgl. dazu auch Verordnung 1969/88, 1988 - Abl. Nr. L 178/1, mit der die einzige Vorkehrung eingerichtet wird, mittelfristig die Zahlungsbilanz der Mitgliedstaaten zu unterstützen.

9 Irland ist ein gutes Beispiel. Im Juni 1994 wurde angekündigt, daß sich der Gesamtrahmen der Unterstützung durch die Gemeinschaft für den Zeitraum 1994-99 auf 10 Milliarden ECU beläuft.

10 „Die Europäische Gemeinschaft bildet ein supranationales Element innerhalb des deutschen öffentlichen Sektors" und ist eine „vierte Ebene in Deutschland neben dem

Bund, den Ländern und den Gemeinden" (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, November 1993, 63-4).

11 Vgl. dazu *European Economy* (1993, 36, Tabelle 6.) Die Tabelle basiert auf Daten des International Monetary Fund. In diesem Kontext ist die Unterscheidung zwischen Bruttoinlandsprodukt und Bruttosozialprodukt nicht von Bedeutung.

12 Diese Vorgehensweise wurde im einflußreichen MacDougall-Bericht aus dem Jahre 1977 ins Auge gefaßt. Der Report schlug auch analoge Vorkehrungen für „eine kleine Föderation der öffentlichen Sektoren" vor, deren Haushalt „dadurch an Bedeutung gewinnen soll, als Zuschüsse geleistet werden, die so gestaltet sind, daß sie einen großen Einfluß auf die nationalen Staatsausgaben und auf Kapitalströme haben" (Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, 2 Bände, Brüssel 1977, I, 67, 69-70).

13 Art. 104, Art. 104 a und Art. 104 b. Vgl. dazu auch Verordnungen 3603, 3604 und 3605/93 vom 13. Dezember 1993 - Abl. Nr. L 332, 31. Dezember 1993.

14 Vgl. dazu Art. 104 a und Verordnungen 3604/93 und 3605/93 („Der Ausschluß geschäftlicher Transaktionen bedeutet, daß der Bereich der allgemeinen Staatstätigkeit nur jene Institutionen umfaßt, deren hauptsächlicher Zweck in der Erbringung nichtmarktförmiger Dienstleistungen besteht").

15 Dies bedeutet eine Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Regionen und der Rückständigkeit der benachteiligten Regionen einschließlich der ländlichen Gebiete.

16 Vgl. dazu Daintiths Definition von Wirtschaftspolitik: „jedes zweckhafte Handeln der Regierung, dessen tatsächliches oder vorgebliches Ziel die Verbesserung der wirtschaftlichen Wohlfahrt der gesamten oder eines Teils der Bevölkerung ist, für die die Regierung verantwortlich ist" (1988, 6).

17 In der Implementationsentscheidung (Ratsbeschluß 74/120/EWG vom 18. Februar 1974 über die Erreichung eines hohen Grades von Konvergenz hinsichtlich der Wirtschaftspolitik und der volkswirtschaftlichen Leistung - Abl. Nr. L 63/16. Vgl. dazu Padoa-Schioppa (1987).

18 Vgl. Art. 109 j VEU.

19 Für eine formale Darstellung der Aufrechterhaltung in Begriffen intertemporaler Haushaltszwänge und einen Kommentar zur Angemessenheit des Verhältnisses der Verschuldung als Teil des Bruttosozialprodukts vgl. Emerson et al. (1989, 108).

20 Von Hagen und Harden (1994) entwickeln ein Modell der Haushaltsplanung, das finanzpolitische Disziplin stärkt.

21 Vgl. dazu Verordnung 3604/93 vom 13. Dezember 1993 - Abl. Nr. L 332/4.

22 Durch andere Mitgliedstaaten. Vgl. dazu die Diskussion des Art. 103 a, 2, oben.

23 D.h. eine Sitzung des Ministerrats, in dem die Wirtschafts- und Finanzminister teilnahmen. Vgl. dazu die Erklärung, die dem Vertrag über Europäische Union beigefügt ist.

24 Vgl. dazu das Protokoll über wirtschaftliche und soziale Kohäsion und die Verordnung 1164/94.

25 Vgl. dazu den 29. Bericht des Währungsausschusses, S. 18; Ratsbeschluß 90/141/EWG vom 12. März 1990 über Fortschritte in der Konvergenz in der Wirtschaftspolitik und der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft in der Phase der Wirtschafts- und Währungsunion (Abl. Nr. L 078, 24. März 1990, S. 23).

26 Ratsbeschluß 74/120/EWG vom 18. Februar 1974 über die Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Abl. Nr. L 63/16, 5. März 1974).

27 Die ersten Grundzüge wurden Ende 1993 verabschiedet: Empfehlung des Rats 94/7 vom 22.12.1993 - Abl. Nr. L 7, 11. Januar 1994.

28 Ratsbeschluß 93/67/EWG 18/1/93 - ABl. Nr. L22/121, getroffen nach Verordnung 1969/88. Vgl. dazu Anm. 9.

29 Art. 109 e, 4; Art. 109 c, 1; vgl. dazu allgemein Morriset (1994).

30 Vgl. dazu Art. 115, 1 des deutschen Grundgesetzes, der bestimmt, daß die Nettoverschuldung der Bundesregierung die Gesamtsumme der Bundesausgaben für Investitionen nicht überschreiten soll.

31 Vgl. jedoch Goodhart (1992) für eine Analyse von acht Mitgliedsländern, die zeigt, daß nur im Vereinigten Königreich die Hauptursachen der Entwicklung des Verhältnisses zwischen öffentlichem Defizit und Bruttoindlandsprodukt eher zyklischer als struktureller Natur zu sein scheinen.

32 Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments sowie der EZB - bzw. des EWI -, falls der Rat das Protokoll während der zweiten Stufe ablöst (Art. 109 f, 8).

33 Obwohl die Empfehlungen formal nicht veröffentlicht wurden, erschienen sie trotzdem in *Agence Europe*.

34 „Zum Zwecke dieser multilateralen Überwachung übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission Angaben zu wichtigen einzelstaatlichen Maßnahmen auf dem Gebiete ihrer Wirtschaftspolitik sowie weitere von ihnen für erforderlich erachtete Angaben" (Art. 103, 3).

35 Vgl. dazu Verordnung 3605/93 vom 22. November 1993 - Abl. Nr. L332/7, Art. 4 und 5.

36 Vgl. dazu Art. 103, 4 und Art. 104 c, 8.

37 Die Referenzwerte wurden dem Vertrag zu einem relativ späten Zeitpunkt hinzugefügt. Im Vertragsentwurf des Luxemburger Vorsitzes vom Juni 1991 tauchten sie nicht auf (Italianer 1993b). Aufgrund ihrer offenkundigen Willkürlichkeit wurden die Verhältnisse von 3 und 60 Prozent häufig kritisiert. Die Zahlen der Kommission für die Zwölfergemeinschaft aus dem Jahr 1990 betrugen 4 Prozent und 59,5 Prozent, was vermuten läßt, daß diese Werte den Ausgangspunkt darstellten.

38 Allerdings handeln im Zusammenhang mit den Schlüsselentscheidungen bei der Neuordnung der Wirtschafts- und Währungsunion die Mitglieder des Währungsausschusses nicht als unabhängige Experten, sondern als Vertreter ihrer Länder (Bakker 1994).

39 Für gewöhnlich handelt es sich dabei um das Finanzministerium bzw. dessen Äquivalent. In Dänemark ist dies das Ministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten.

Literatur

Bakker, Age F.P. 1995. *The Liberalization of Capital Movements in Europe: The Monetary Committee and Financial Integration.* Dordrecht: Kluwer.

Bakker, Age F.P. et al., Hrsg. 1994. *Monetary Stability through International Co-Operation. Essays in Honour of André Szász.* Dordrecht: Kluwer.

Biehl, Dieter. 1985. „A Federalist Budget Strategy for European Union." *Policy Studies* 4:67-76.

Colasanti, Fabio. 1994. „Economic Policy Co-Ordination in Stage II of Economic and Monetary Union." *ECU* 27:17-22.

Daintith, Terence, Hrsg. 1988. *Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches.* Berlin: de Gruyter.

Emerson, Michael et al. 1992. *One Market, One Money.* Oxford: Oxford University Press.

Goodhart, Charles A.E. 1992. „National Fiscal Policy within EMU: The Fiscal Implications of Maastricht." LSE Financial Markets Group, Working Paper No. 45.

Hagen, Jürgen von und Ian Harden. 1994. „National Budgetary Processes and Fiscal Performance." *European Economy: Reports and Studies* 3:308-411.

—. 1995. „Budget Processes and Committment to Fiscal Discipline." *European Economic Review* 39:77-9.

Hagen, Jürgen von und Stefan Lutz. 1995. „Monetary and Fiscal Policies on the Way to the EMU." Universität Mannheim, mimeo.

Harden, Ian. 1994. „The Constitution of the European Union." *Public Law* 609-24.

Italianer, Alexander. 1993a. „Convergence in Europe: State of Affairs." In *National Budgeting for Economic and Monetary Union,* hrsgg. von Aaron Wildavsky und E. Zapico. Dordrecht und Boston: Martinus Nijhoff.

—. 1993b. „Mastering Maastricht: EMU Issues and How They Were Settled." In *Economic and Monetary Union: Implications for National Policy-Makers,* hrsgg. von Klaus Gretschmann. Dordrecht und Boston: Martinus Nijhoff.

Kees, Andreas. 1994. „The Monetary Committee as a Promoter of European Integration." In *Monetary Stability through International Co-Operation. Essays in Honour of André Szász,* hrsgg. von Age F.P. Bakker et al. Dordrecht: Kluwer.

Lamfalussy, Alexander. 1989. „Macro-Economic Coordination of Fiscal Policies in an Economic and Monetary Union in Europe." In *Report on Economic and Monetary Union in the European Economy,* hrsgg. vom Ausschuß zur Prüfung der Währungs- und Wirtschaftsunion der Europäischen Gemeinschaften (The Delors Report). Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Morriset, Alain. 1994. „Le procédure concernant les déficits excessifs." *ECU* 27:22-8.

Padoa-Schioppa, Tommaso 1987. *Efficiency, Stability and Equity.* Oxford: Oxford University Press.

Schäuble, Wolfgang und Karl Lamers. 1994. „Reflections on European Policy." CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, mimeo.

Strasser, Daniel. 1991. *The Finances of Europe.* 3rd English Edition.

Tietmeyer, Hans. 1994. „Europäische Währungsunion und Politische Union - das Modell mehrerer Geschwindigkeiten." *Europa Archiv* 6:457-60.

Klaus Eckrich

Vertikale und horizontale Kooperation bei Zielkollisionen:

Das Beispiel der EU-Harmonisierung im Bereich des Umweltschutzes

1 Einleitung

Maßnahmen zur wirtschaftlichen Intergration wie beispielsweise das Binnenmarktprogramm der 80er und frühen 90er Jahre oder die Harmonisierung des Umweltschutzes in der Europäischen Union bieten immer wieder Stoff für heftige integrationspolitische Debatten. So herrscht beispielsweise in der Frage, ob der Binnenmarkt lediglich ein Programm zum Abbau von Binnengrenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten ist oder eher die Grundlage und Klammer einer weiterführenden Integration mit gemeinsamen Wirtschaftspolitiken und weiteren Bereichen der politischen Zusammenarbeit, nach wie vor Uneinigkeit. Obwohl der Union umfassende, über das Binnenmarktprogramm weit hinausreichende Kompetenzen vertraglich zustehen, werden in den Mitgliedstaaten immer wieder Vorbehalte geäußert, wenn die Union eigenständige, vom Binnenmarktprogramm unabhängige (wirtschafts-)politische Ziele, etwa in der Umweltpolitik verfolgt.[1]

Ein klarer Kurs der EU bei der Harmonisierung der Umweltschutzvorschriften in den Mitgliedstaaten ist kaum erkennbar. Die Harmonisierungsbestrebungen der EU im Umweltbereich tragen eher einen "patch work character" (Rehbinder und Stewart 1985, 323).

Die EU hat eine Fülle von gemeinschaftlichen Regelungen in erster Linie in der Form von Richtlinien erlassen, deren Umsetzung in nationales Recht den Abbau von umweltschutzbedingten Binnengrenzen und die allmähliche Angleichung der Umweltgesetzgebung der einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen soll. Jedoch liefern weder der rechtliche Rahmen der Regelungen, der im wesentlichen aus den umweltschutzrelevanten Vorschriften des EG-Vertrages besteht, noch die Umweltaktionsprogramme verläßliche Maßstäbe

dafür, wie bei Zielkollisionen, die das umweltrelevante Handeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten häufig prägen, zu verfahren ist.

2 Grundpfeiler der europäischen Umweltpolitik und das Problem der Kompetenzüberschneidung

Die EU-Umweltpolitik stützt sich mit ihren Maßnahmen auf zwei Grundpfeiler:

Den einen Pfeiler bilden die verbindlichen, umweltschutzrelevanten Bestimmungen des EG-Vertrages. Die wesentlichen Vorschriften, auf die sich z.B. Umweltschutzrichtlinien der EU-Organe stützen, finden sich an vier Stellen des EG-Vertrags. Art. 2 und Art. 3k) räumen dem Umweltschutz den Rang eines Grundsatzes der Europäischen Union ein. Art. 100a und b EGV enthalten die Vorschriften zur Rechtsangleichung bzw. zur gegenseitigen Anerkennung von mitgliedstaatlichen Umweltschutzvorschriften. In Artikel 130r-t sind die Ziele, Grundsätze und Arbeitskriterien sowie das Beschlußfassungsverfahren festgeschrieben. Sowohl Art. 100a und b als auch Art. 130 enthalten Verfahrensvorschriften, wie bei Abweichung einzelner Mitgliedstaaten, den nationalen Alleingängen, zu verfahren ist. Schließlich bilden auch die Art. 30, 34 und 36 EGV über die Beseitigung der mengenmäßigen Beschränkungen des innergemeinschaftlichen Handels eine wichtige Grundlage für umweltschutzrelevantes Handeln der EU-Organe.

Der zweite Pfeiler besteht aus unververbindlichen Rechtsakten wie Empfehlungen und Stellungnahmen gemäß Art. 189 EGV und aus den politisch bedeutsameren *Umweltaktionsprogrammen* der EU. Obwohl rechtlich nicht bindend, entfalten vor allem die fünf bisher erlassenen Aktionsprogramme zum Schutz der Umwelt eine beachtliche verhaltensdirigierende Wirkung in den Mitgliedstaaten. Die Grenze zwischen verbindlichem Rechtsakt und rein politischer Aktion ist im EU-Umweltschutz ohnehin schwierig. So wandeln viele Umweltschutzrichtlinien - also verbindliche Rechtsakte - in der Praxis der Umsetzung in den mitgliedstaatlichen Umweltschutz ihren Charakter in Richtung einer Sollvorschrift. Andererseits zeigt die politische Praxis, daß die Aktionsprogramme mehr als nur eine freiwillige Selbstbindung der Mitgliedstaaten und der EU-Organe im Umweltschutz bedeuten.

Aus der hier dargestellten rechtlich-politischen Grundkonstellation wird im praktischen Umweltschutz immer wieder die Frage der Zuständigkeit der Ebenen aufgeworfen. Die Union hat im Umweltbereich keine ausschließliche Kompetenz, vergleichbar etwa der Zuständigkeitsregelung im Bereich der Zoll- und Agrarmarktordnungspolitik. Die gemeinschaftliche Umweltpolitik ersetzt die Politik der Mitgliedstaaten also nicht. Es liegt vielmehr eine Überschneidung mit den Kompetenzen der Mitgliedstaaten vor.[2] Hat die Union für ein bestimmtes Umweltschutzanliegen keine Maßnahme zur Harmonisierung erlassen, so bestimmt sich die Einschränkung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten nach den Art. 30, 34 und 36 EGV. Aus der Sicht der Gemeinschaft handelt es sich um eine „negative" legislative Kompetenz (vgl. Rehbinder und Stewart 1985, 28 ff.). Die Union nimmt in diesem Fall lediglich das Recht in Anspruch, gewisse nationale Umweltschutzmaßnahmen zu verbieten, wenn diese gegen Vertragsziele verstoßen. Die Kompetenz der Mitgliedstaaten im Umweltbereich ist also nur insofern beschnitten, als diese mit ihren Maßnahmen das Gemeinschaftsziel der Errichtung und der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes beeinträchtigen.

Macht die Union jedoch von ihrer „positiven" legislativen Kompetenz (vgl. Rehbinder und Stewart 1985, 28 ff.) z.B. durch den Erlaß einer Richtlinie Gebrauch, so erlischt das Recht der Mitgliedstaaten, den betreffenden Bereich entgegengesetzt oder abweichend zu regeln. Die Union ist im Prinzip allein zuständig. Für den Umweltbereich enthält der EG-Vertrag jedoch mit Art 100a Abs. 4 und Art. 130t jeweils eine Schutzklausel, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, abweichende, im Fall des Art. 130t namentlich verstärkte Umweltschutzvorschriften anzuwenden bzw. im Fall des Art. 130t auch neu zu erlassen. Diese Vorschriften ermöglichen einzelnen Mitgliedstaaten ein Abweichen von dem gemeinschaftlich beschlossenen Umweltschutzstandard und verwässern die Abgrenzung der Zuständigkeit.

Der rechtlich-politische Rahmen ist also durch eine unscharfe, überlappende Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen gekennzeichnet. Dieser provoziert Kompetenzstreitigkeiten und erschwert die Lösungs- und Entscheidungsfindung bei umweltpolitischen Zielkonflikten in der EU.

3 Zielkonflikte

Drei Konfliktfelder bestimmen die EU-Harmonisierung im Umweltbereich:

1. Konflikte, die aus Auffassungsunterschieden darüber entstehen, ob umweltpolitische Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten oder auf der EU-Ebene ergriffen werden sollen.
2. Konflikte, die bei der Verfolgung des Ziels der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes bei gleichzeitiger Verfolgung umweltpolitischer Ziele in den Mitgliedstaaten auftreten. So können beispielsweise produktspezifische Vorschriften eines Mitgliedstaates zur Begrenzung von Lärmemissionen zu Handelsbeschränkungen zwischen diesem und anderen Mitgliedstaaten führen.
3. Konflikte, die aus unterschiedlich ausgeprägten Umweltschutzzielen in den Mitgliedstaaten resultieren. Es mag bei den Bürgern in den Mitgliedstaaten beispielsweise Auffassungsunterschiede über die notwendigen Anstrengungen zur Reinhaltung von Binnengewässern und grenzüberschreitend genutzter Gewässer geben.

Bis heute kann von der Verfolgung eines in sich geschlossenen Konzepts der EU zum bewußten Ausbalancieren der Konfliktfelder keine Rede sein. Strategien der EU bei der Harmonisierung im Umweltbereich sind allenfalls ansatzweise zu erkennen. Die breite Palette der bisher im Umweltschutz ergriffenen Maßnahmen stellt sich vielmehr als bloße Ansammlung von ad hoc-Aktivitäten dar: Neben der Fülle von Richtlinien, die u.a. Ge- und Verbote, Höchst- und Mindestwerte, aber auch Verwendungsbeschränkungen und Kennzeichnungspflichten festschreiben, wächst die Zahl von Umweltschutzprogrammen, von Empfehlungen sowie von umweltrelevanten EuGH-Entscheidungen.

4 Politische Handlungsansätze der EU im Umweltbereich

Im folgenden werden drei - in der politischen Praxis beobachtbare - Handlungsansätze dargestellt, in die nahezu ausnahmslos die umweltschutzrelevanten Einzelmaßnahmen eingeordnet werden können. Es handelt sich

dabei um die negative Harmonisierung, um die positive Harmonisierung in zwei Varianten und die gemeinschaftliche Umweltpolitik.[3]

4.1 Negative Harmonisierung

Dieser Ansatz umfaßt alle Aktivitäten der EU mit Auswirkungen auf den Umweltschutz, welche jedoch ausschließlich auf das Ziel der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes ausgerichtet sind. Alleiniges Ziel dieser Maßnahmen ist es, tatsächliche und potentielle Hemmnisse, die aus nationalen Umweltschutzmaßnahmen resultieren und die vier in Art. 7a Abs. 2 EGV genannten Grundfreiheiten tatsächlich oder potentiell beeinträchtigen, auszuschalten bzw. zu vermeiden. Dabei wird in Kauf genommen, daß die betreffenden Umweltschutzziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht mehr oder nicht mehr in vollem Umfang erreicht werden können.

Maßnahmen im Rahmen dieses Ansatzes sind Ge- und Verbote der EU an die Adresse jener Mitgliedstaaten, die Umweltschutzvorschriften, welche mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erscheinen, erlassen wollen. Zur Willensdurchsetzung kann die EU-Kommission eine Aufsichtsklage nach Art. 169 EGV beim EuGH erheben. Der Mitgliedstaat hat entsprechend Art. 171 EGV die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergeben, sofern der Gerichtshof eine Vertragsverletzung festgestellt hat.

Im einzelnen sind drei Kategorien von Maßnahmen zu unterscheiden:

1. Maßnahmen, die nationale Alleingänge in Bereichen des Umweltschutzes betreffen, in denen die EU noch keine positive Harmonisierung vorgenommen hat. Ziel der Kommission ist es dabei, Verbote von mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und nationale Maßnahmen gleicher Wirkung nach Art. 30 und 34 EGV durchzusetzen. In diese Kategorie fallen auch Auflagen für die Mitgliedstaaten bezüglich der konkreten Ausgestaltung nationaler Umweltschutzmaßnahmen, durch die Verbote sich erübrigen.
2. Maßnahmen, die nationale Alleingänge in Bereichen betreffen, in denen die EU bereits positiv harmonisierend tätig war. Die Kommission kann die von ihr geforderte Bestätigung nationaler Alleingänge nach Art. 100a Abs. 4 Satz 2 EGV verweigern oder mit Auflagen verbinden, wenn sie der Ansicht ist, daß eine nationale Maßnahme zum Schutz der Umwelt ein

Mittel zur willkürlichen Diskriminierung oder zur verschleierten Handelsbeschränkung darstellt. Gegen nationale Alleingänge nach Art. 130t EGV kann sie entsprechende Einwände geltend machen.

3. Verbote oder Maßnahmen zum Abbau von umweltschutzorientierten staatlichen Beihilfen in den Mitgliedstaaten nach Art 92 Abs. 1 EGV. Bereits 1974 hat die Kommission einen Rahmen festgelegt, innerhalb dessen sie umweltschutzorientierte Subventionen toleriert (Eckrich 1994, 32 ff.).

Eine Harmonisierungswirkung wird im Rahmen des hier erörterten Ansatzes insofern erreicht, als einzelne Mitgliedstaaten aus einem bestehenden Regelungsstatus quo nicht ausscheren dürfen oder diesen Status quo anstreben müssen. Sichtbarer Ausdruck der negativen Harmonisierung sind Urteile des EuGH mit der Auflage, bestimmte umweltrelevante Maßnahmen zu unterlassen bzw. diese in Richtung Binnenmarktverträglichkeit zu modifizieren. Die Harmonisierungswirkung setzt allerdings schon weit unterhalb der Schwelle einer EuGH-Verurteilung ein. So können bereits Stellungnahmen der Kommission die gewünschte Wirkung zeigen. Allein die Möglichkeit, durch eine Stellungnahme der EU-Kommission in die EU-Öffentlichkeit zu geraten oder gar verurteilt zu werden, entfaltet präventive Wirkung gegen nationale Umweltschutzmaßnahmen als solche oder aber gegen die mögliche protektionistische Ausgestaltung derselben.

Einige Beispiele sollen die Wirkungsweise der negativen Harmonisierung verdeutlichen:

In einem Rechtsstreit um die Altölbeseitigung in Frankreich ist der EuGH mit seinem Urteil der Kommissionsauffassung gefolgt, daß sich Frankreich durch die Ausgestaltung von Umsetzungs- und Durchführungsverordnungen zur Richtlinie 75/439 über die Altölbeseitigung der Vertragsverletzung schuldig gemacht habe. Frankreich hatte das Verbrennen von Altölen außerhalb streng kontrollierter Industrieanlagen verboten. Die Beseitigung von Altölen war nur Beseitigungsunternehmen gestattet, welche die entsprechende Genehmigung dafür hatten. Altöle durften nur an autorisierte - sprich französische - Unternehmen geliefert werden. Das Verbot dieser Altölbeseitigungspraxis durch den EuGH wurde damit begründet, daß diese einem impliziten Ausfuhrverbot von Altölen im Sinne des Art. 34 EGV gleichkäme (vgl. Kreutzberger 1986, 176 ff.; Sönnichsen 1989, 123 f.).

Ähnliche Vorstöße unternahm die Kommission gegen die Smog-Verordnungen der deutschen Bundesländer, da von dem Fahrverbot bei Smog-Alarm, das für Fahrzeuge ohne geregelten Drei-Wege-Katalysator gilt,

ausländische Kfz-Hersteller ungleich stärker betroffen seien als deutsche Hersteller (vgl. Krämer 1991, 3948), sowie gegen ein Plastiktütenverbot in Italien, welches die Existenz eines ganzen Marktes bedrohte, in dem es die Verwendung von biologisch nicht abbaubaren Plastiktüten vollständig untersagte (vgl. Schwartze 1989, 553 f.).

In jüngerer Zeit hatte die Kommission Vorbehalte gegen die im Dezember 1990 von der Deutschen Regierung beschlossene steuerliche Förderung von besonders schadstoffarmen Dieselfahrzeugen angemeldet. Die Förderung sollte bis Juli 1992 für alle Dieselfahrzeuge, welche dem strengen US-Grenzwert entsprachen, gelten. Die EU-Umweltminister hatten zeitgleich im Dezember 1990 einen von Ende 1992 an gültigen Grenzwert in Aussicht gestellt, der im Vergleich zur US-Norm weniger anspruchsvoll war (vgl. o.V. 1991, 4 und Stabenow 1991, 2). Die steuerliche Förderung von Fahrzeugen wäre also erst ab Anfang 1993 möglich gewesen und hätte auch solche Fahrzeuge einbeziehen müssen, welche die weniger strenge EU-Norm erfüllten. Die Kommission reagierte auf den deutschen Vorstoß zurückhaltend und wollte für den Fall, daß die deutschen Grenzwerte nicht zu einer Behinderung des Marktzutritts ausländischer Anbieter führten, ihre Vorbehalte fallen lassen.

Die negative Harmonisierung im allgemeinen hat zu jeder Zeit eine bedeutende Rolle bei der Europäischen Integration gespielt. Auf alle Politikbereiche bezogen, gab es 1974 dreißig Verfahren wegen protektionistischen Verhaltens, 1979 200 und 1985 über 500 (vgl. Giersch 1990, 299). Speziell im Umweltbereich scheint sich ein Bedeutungswandel dieses Ansatzes abzuzeichnen. Da die Kommission die Rolle des „umweltpolitischen Buhmanns" (Stabenow 1991, 2), in die sie bei einer kompromißlosen Verfolgung dieses Ansatzes schlüpfen müßte, offensichtlich fürchtet, gerät sie in ein Dilemma: Entweder sie verhindert bestimmte nationale Umweltschutzmaßnahmen, oder sie nimmt Hemmnisse im Binnenmarkt hin. Als Ausweg bietet sich an, sich dem Harmonisierungsdruck der als umweltpolitische Vorreiter geltenden Mitgliedstaaten zu beugen und verstärkt die positive Harmonisierung zu betreiben.

4.2 Positive Harmonisierung

Zu diesem Ansatz zählen alle Maßnahmen der EU, welche der Angleichung von umweltschutzbezogenen Regelungen der Mitgliedstaaten im Sinne des

Art. 3h EGV dienen. Art. 3h nennt als eine Tätigkeit der Union die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist. Zur positiven Harmonisierung, gestützt auf Art. 100a EGV, bedienen sich die Gemeinschaftsorgane vorzugsweise der Richtlinie.

In dem Maße, in dem die Rechtsangleichung neue Harmonisierungsbereiche erfaßt, werden die Mitgliedstaaten in ihrer Zuständigkeit zur autonomen Rechtsetzung beschnitten (Beutler u.a. 1987, 370 f.). Auf harmonisierten Gebieten dürfen die Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht mehr gesetzgeberisch tätig werden. Veränderungen sind nur noch auf Gemeinschaftsebene durch Änderung der Richtlinie oder nach einem in der Richtlinie vereinbarten Anpassungsverfahren möglich. Ausnahmen hiervon sehen die Vorschriften der Art 100a Abs. 4 und Art. 130t EGV oder etwaige, in Richtlinientexte aufgenommene Abweichungsklauseln vor. Damit hat die Union die Möglichkeit, über den instrumentalen, rein rechtstechnischen Einsatz der Rechtsangleichung hinaus, Kompetenzen zu einer gestaltenden Umweltpolitik zumindest in den harmonisierten Bereichen wahrzunehmen.

In der positiven Harmonisierung - anfangs vorwiegend auf produktbezogene, nationale Umweltschutzvorschriften angewandt - sah die Union eine bessere Antwort auf die Herausforderungen durch zunehmende nationale Umweltschutzvorschriften in den 70er Jahren als im negativen Ansatz (vgl. Rehbinder und Stewart 1985, 330 f.). Durch dieses Konzept konnten neben handelspolitischen Zielen auch Umweltschutzziele verfolgt werden. Der Anwendungsbereich erstreckt sich mittlerweile längst auch auf produktions- bzw. prozeßbezogene Umweltschutzanforderungen der Mitgliedstaaten sowie auf nationale Umweltqualitätsstandards.

Die positive Harmonisierung im Umweltbereich ist eine sehr weitgespannte Aufgabe. Gegenstand der Harmonisierung können die unterschiedlichsten nationalen Bestimmungen sein. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, seien hier einige der wichtigsten Harmonisierungsobjekte genannt:

Grenzwerte konkretisieren, was die EU als Schutzanspruch oder Eingriffsschwelle im Umweltschutz vorgibt. Die EU vereinbart gemeinsame Emissionsgrenzwerte, welche die zulässige Aussendung von Schadstoffen aus Emissionsquellen wie Produkten und Produktionsanlagen bestimmen, oder Umweltqualitätsstandards, welche die zulässige Schadstoffaufnahme von Umweltmedien wie Wasser, Luft, Boden usw. festlegen. In den bisherigen Harmonisierungsrichtlinien hat die Union beispielsweise Grenzwerte für

gasförmige Emissionen von Kraftfahrzeugen und, im Fall bestimmter Luftschadstoffe, Grenzwerte für Großfeuerungsanlagen erlassen. Gemeinsame Qualitätsstandards für die Luft wurden für einige Luftschadstoffe wie SO_2-Partikel und Blei festgesetzt.

Produktnormen legen bestimmte Eigenschaften oder Merkmale eines Produktes oder aber auch dessen Verwendungsmodalitäten fest. Die Union hat gemeinsame Normen beispielsweise hinsichtlich des Bleigehaltes des Benzins erlassen. Einheitliche Anmeldeverfahren, Testverfahren für die Einstufung in Gefahrenklassen und Kennzeichnungs- und Verpackungspflichten legt die mehrfach geänderte Richtlinie 67/548 fest. *Produktionsquoten*, welche die Herstellung schadstoffemittierender Produkte limitieren, wurden im Zuge der Annahme des Montrealer Protokolls und der Verordnung Nr. 3322/88 über bestimmte Fluorchlorkohlenwasserstoffe und Halone, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen, für Fluorchlorkohlenwasserstoff beschlossen.

Gelegentlich begnügt sich die EU damit, von den Mitgliedstaaten die *Ausarbeitung von Programmen* zur Erreichung von gemeinsamen Umweltschutzzielen zu fordern, um auf diese Weise Verzerrungen im Binnenmarkt zu vermeiden. Ein Beispiel dafür ist die Richtlinie 85/339 über Verpackungen für flüssige Lebensmittel.

Vorrangiges Ziel der Rechtsangleichung über positive Harmonisierung ist die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes. Dies sollen im wesentlichen harmonisierte, produktbezogene Bestimmungen gewährleisten. Zu den Funktionsbedingungen des Binnenmarktes zählen aber nicht nur die Ausübung der vier Grundfreiheiten, sondern auch die Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Die Rechtsangleichung hat dabei zu verhindern, daß die Europäisierung, die im Zuge des Abbaus der Binnengrenzen einsetzt, nicht durch ein Gefälle belastender und kostenwirksamer Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten determiniert wird (vgl. Beutler u.a. 1987, 372 ff.). So wurde etwa die Richtlinie 76/464 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Union durch die Rheinanliegerstaaten vorangetrieben, weil sie Wettbewerbsnachteile für den Fall befürchteten, daß an Abwassereinleitungen in Seine, Po und Themse geringere Qualitätsanforderungen als an Einleitungen in den Rhein gelten könnten (vgl. von Lersner 1990, 103). Der Vermeidung von möglichen Verzerrungen des Wettbewerbs dienen *anlagen- und prozeßorientierte* Harmonisierungsvorschriften.

Während die beiden Ziele der Rechtsangleichung „Ausübung der vier Grundfreiheiten" und „Vermeidung eines Gefälles belastender und kostenwirksamer Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten" der klassischen Auffassung von der Schaffung wettbewerbsgerechter Rahmenbedingungen im Gemeinsamen Markt entsprechen, entspringt die Intention, auch originäre umweltpolitische Anforderungen EU-weit durchzusetzen, einem eher dynamischen Verständnis der Integration in der EU. Gemeinsame Umweltschutzanforderungen sind spätestens seit 1973, also seit der Annahme des ersten EG-Aktionsprogramms für den Umweltschutz, drittes Ziel der Rechtsangleichung.

Die Rechtsgrundlagen des EG-Vertrages - und insbesondere Art. 100 EGV - zur Harmonisierung der Umweltschutzvorschriften lieferten jedoch vor der Vertragsreform von 1987 keinen substantiellen Maßstab für die Berücksichtigung umweltpolitischer Ziele bei der Rechtsangleichung. Der Umweltaspekt war bloßes Anhängsel der EU-Maßnahmen zur Errichtung und zur Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes. Immerhin wurde allein durch die Tatsache, daß nicht negativ, sondern positiv harmonisiert wurde, implizit Umweltschutzaspekten Rechnung getragen. Die völlige Beseitigung nationaler Umweltschutzregelungen hätte der Idee der positiven Harmonisierung widersprochen und wäre politisch gegen die Mitgliedstaaten mit bestehenden Umweltschutzanforderungen nicht durchsetzbar gewesen. So war, je nach Konstellation wirtschafts- und umweltpolitischer Interessen, jeweils eine Harmonisierung des Umweltschutzes auf mittlerem Niveau zu erwarten: Ein Teil der Mitgliedstaaten mußte seine Umweltschutzanforderungen anheben bzw. solche überhaupt erst formulieren, während die Länder mit hohen Anforderungen diese absenken mußten (vgl. Schwartze 1989, 558 f.). Diese Vorgehensweise der EU führte zu der - auch heute noch - oft geäußerten Befürchtung, die EU-Tätigkeit im Umweltbereich führe zu einer Umweltpolitik auf dem „kleinsten gemeinsamen Nenner" (Eckrich 1994, 12).

Mit der Vertragsreform von 1987 wurde die Abkehr von der einfachen, arithmetischen Rechtsangleichung vollzogen. Die Kommission hat seitdem in ihren Harmonisierungsvorschlägen von einem hohen Schutzniveau auszugehen (Art. 100a Abs. 3 EGV). Im Jahre 1992 wurde diese Vorschrift vom hohen Schutzniveau auch in Art. 130r Abs. 2 eingefügt. Mit den in Art. 130r verankerten Zielen und Grundsätzen können Kommission und Rat bei ihren Harmonisierungsmaßnahmen auf Maßstäbe für die Berücksichtigung umweltpolitischer Erfordernisse zurückgreifen. Dabei tritt die Problematik der Bestimmung dessen, was unter hohem Schutzniveau zu verstehen ist, auf. So

ist es nicht verwunderlich, daß sich z.B. die Kommission ständigen Vorwürfen ausgesetzt sieht, ihre Harmonisierungsvorschläge erfüllten die Anforderungen dieses Grundsatzes nicht.

Auch wenn die praktische Bedeutung dieses Grundsatzes noch zweifelhaft sein mag, so wurde damit das Umweltschutzziel doch ausdrücklicher Bestandteil der positiven Harmonisierungsmaßnahmen der EU. Bei konsequenter Verfolgung dieses Ansatzes können deutliche umweltpolitische Akzente seitens der Union gesetzt werden. Die Grenzen dieses Ansatzes liegen jedoch dort, wo die EU eine vorwiegend reaktive Politik zugunsten einer proaktiven Umweltpolitik verlassen möchte. Sowohl die Eliminierung als auch die Angleichung nationaler Umweltschutzbestimmungen haben ihre Grundlage in möglichen negativen Wirkungen auf den Gemeinsamen Markt. Umweltschutzziele auf Gemeinschaftsebene können im Fall der negativen Harmonisierung überhaupt nicht, im Fall der positiven Harmonisierung lediglich als Nebenprodukt der Bemühungen um die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes verfolgt werden (vgl. Schwartze 1989, 563).

4.3 Gemeinschaftliche Umweltpolitik

Nach diesem Ansatz können auf Gemeinschaftsebene umweltpolitische Ziele vorgegeben und verfolgt werden, ohne daß die Gemeinschaftsorgane ihr Handeln durch nichtökologische Zielsetzungen - z.B. Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes - legitimieren oder auf Initiativen aus den Mitgliedstaaten als Voraussetzung für das Ergreifen eigener Maßnahmen warten müssen. Die Union kann also losgelöst von rechtlichen oder politischen Fesseln umweltpolitisch tätig werden (vgl. Schwartze 1989, 563 f.). Dies bedeutet nicht, daß die Verfolgung umweltpolitischer Ziele auf Gemeinschaftsebene nicht auch die Erfordernisse des Binnenmarktes oder andere Vertragsziele wie z.B. das hohe Beschäftigungsniveau als Nebenbedingungen zu berücksichtigen hätte. Es bedeutet lediglich, daß insbesondere das Binnenmarktziel seinen Charakter als Vorbedingung oder rechtliche Restriktion für ein Tätigwerden der EU im Umweltbereich verliert.

Verfolgt die Union diesen Ansatz, so überschreitet sie die Grenzen der positiven, reaktiven Harmonisierung. Ihre Zuständigkeit dazu ist durch den EG-Vertrag abgesichert. Der Ansatz impliziert jedoch nicht die völlige Vergemeinschaftung der Umweltpolitik mit ausschließlich zentraler Umweltschutzgesetzgebung, mit zentral gesteuerter Informations- und Anreizpolitik

oder gar zentral geregelter Aufgabenerfüllung. Gemeinschaftliche Umweltpolitik in dem hier gebrauchten Sinne umfaßt andererseits mehr als das, was von der EU-Kommission darunter verstanden wird. Die entsprechende Kommissionsdefinition trägt bisher noch deutlich reaktive Züge:

Umweltpolitik auf der EU-Ebene wird immer noch eher als Anhängsel der Umweltpolitik der Mitgliedstaaten bzw. der Politik zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes denn als autonomer Politikbereich betrachtet: „Ziel dieser Umweltpolitik der Union ist eine möglichst weitreichende Koordinierung und Harmonisierung der einzelstaatlichen Maßnahmen, ohne dabei die Fortschritte, die auf nationaler Ebene schon erreicht wurden oder erreicht werden können, zu behindern. Derartige Fortschritte müssen in einer Form verwirklicht werden, die das gute Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht gefährdet."[4] Der Eindruck eines reaktiven Verständnisses und damit eines untergeordneten Stellenwerts der EU-Umweltpolitik wird durch das folgende Zitat noch bestärkt: „Diese Koordinierung und Harmonisierung sollen es insbesondere ermöglichen, die Wirksamkeit der auf verschiedenen Ebenen durchgeführten Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt in der Union zu steigern, und zwar unter Berücksichtigung der regionalen Unterschiede in der Union und des einwandfreien Funktionierens des Gemeinsamen Marktes."[5] Immerhin bringt die Union mit der Möglichkeit der regionalen Differenzierung der Umweltpolitik einen neuen Aspekt in die Harmonisierungsdiskussion ein. Dieser Aspekt wird nach der Erörterung dessen, was Gegenstand der Harmonisierung bei dem hier dargestellten Ansatz sein könnte, erneut aufgegriffen.

Im Rahmen einer eigenständigen Umweltpolitik durch die Zentralebene wird eine anspruchsvollere Stufe der Vereinheitlichung erreicht, als sie im Rahmen der (positiven) Harmonisierung mitgliedstaatlicher Regelungen möglich ist (Battis 1989, 368). Eine so formulierte EU-Umweltpolitik zielt auf eine innere Harmonisierung und Systematisierung der EU-Tätigkeit im Umweltschutz auf mehreren Ebenen ab. Die Harmonisierung wird dabei jedoch nicht bei der äußeren Form haltmachen, sondern es wird auch jeweils die materielle Harmonisierung der entsprechenden Ebene vorzunehmen sein.

Eine erste Ebene der Harmonisierung bilden die *Ziele der Umweltpolitik.* Die formale Harmonisierung dieses Gebiets hat auf EU-Ebene durch die Aufnahme entsprechender Ziele in Art. 2 sowie Art. 130r Abs. 1 EGV bereits begonnen. Erforderlich ist daher nun vor allem die materielle Harmonisierung. Hierzu ist die Festlegung auf allseits akzeptierte Zielerreichungsgrade notwendig sowie die Vereinbarung von Prioritäten, wenn es zu Konflikten

mit anderen Zielen kommt. Anhaltspunkte für eine materielle Harmonisierung der Ziele sind jedoch weder im EG-Vertrag noch in den Umweltaktionsprogrammen der EU und schon gar nicht in den EU-Richtlinien zu finden. In den Umweltaktionsprogrammen werden zwar Schwerpunktbereiche festgelegt, in denen umweltpolitische Fortschritte erzielt werden sollen, inhaltliche Differenzen zwischen den umweltpolitischen Vorstellungen der EU-Mitgliedstaaten treten aber spätestens beim Aushandeln entsprechender Richtlinien zutage. Aussagen wie die eines britischen McKinsey-Mitarbeiters zu einem italienischen Kollegen: „Sie in Südeuropa haben Sonnenschein. Bei Ihnen wachsen Zitrusfrüchte, das ist Ihr Vorteil. Wir haben Wind und fließende Gewässer, deshalb haben wir keine Umweltprobleme“[6] oder spanische Beschwichtigungen an die Adresse von Bundesumweltminister Töpfer: „Was wollen Sie denn - der Schmutz, den wir produzieren, bleibt doch an den Pyrenäen hängen.“[7], stützen die These der fehlenden materiellen Harmonisierung von Umweltschutzvorstellungen der EU-Staaten.

Die formale Harmonisierung von *Prinzipien, Grundsätzen und Kriterien des Umweltschutzes* wurde insbesondere mit Art. 130r Abs. 2 und 3 EGV und der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag vorgenommen. Als Indiz dafür, daß auch auf dieser Ebene eine materielle Harmonisierung erforderlich ist, mag die Vorliebe der Briten für den immissionsorientierten Umweltschutz gelten. Die ausschließliche Anwendung von Umweltqualitätsstandards im Gewässerschutz und zur Kontrolle der weiträumigen Luftverschmutzung wird dem in Art. 130r Abs. 2 genannten Vorsorgeprinzip zumindest in dem Sinn, wie es beispielsweise in Deutschland interpretiert wird, nicht gerecht: Qualitätsstandards verlangen umweltschützende Aktivitäten seitens der Umweltbehörden erst dann, wenn der Standard nicht mehr erfüllt ist. In diesem Fall ist der Verursacher aufzuspüren und sicherzustellen, daß dieser die Ursache für die Qualitätsverschlechterung der Umwelt abstellt. Die Verschmutzung der Umwelt wird zunächst aber in Kauf genommen, ein Verhalten, das sicherlich nicht gerade durch die Idee der „Vorsorge“ geprägt ist.

Auf einer nächsten Ebene stehen die *Instrumente des Umweltschutzes* zur Harmonisierung an. Hierzu gehören die bisher in den Mitgliedstaaten vorherrschenden Genehmigungs-, Verbots-, Auflagen- und Vorbehaltsregelungen sowie die Harmonisierung bzw. gemeinschaftliche Neueinführung von ökonomischen Instrumenten des Umweltschutzes. Seit der Vertragsreform von 1987 kann die Harmonisierung der Instrumente - gestützt auf Art. 130s EGV - auch durch Weiterentwicklung nationaler oder durch „schöpferische

Neugestaltung" (Steiger 1982, 71) von Umweltschutzregelungen durch die EU geschehen. Die Union ist hier - im Gegensatz zur Rechtsangleichung im Rahmen der positiven Harmonisierung - nicht an den vorgegebenen Rahmen nationaler Regelungen gebunden.

Schließlich gehört zu einer harmonisierten Umweltpolitik auch der EU-weit harmonisierte *Vollzug* von gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften. Die vielfach beklagten Probleme bei der Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht zeugen jedoch davon, daß die EU mit ihren Harmonisierungsbemühungen von der tatsächlichen Anwendung gemeinschaftlich beschlossener Maßnahmen und Programme noch weit entfernt ist.

Der EU stellt sich die Aufgabe, dort, wo eine Harmonisierung nicht durchsetzbar ist, bestehende Differenzen offenzulegen, anstatt sie mit Formelkompromissen zu kaschieren. Eine proaktive Politik verlangt von der EU darüber hinaus Differenzierungen der umweltpolitschen Anforderungen in den Mitgliedstaaten - etwa durch die Formulierung anspruchsvollerer Umweltschutzziele in einzelnen Mitgliedstaaten -, aber auch nationale Alleingänge nicht nur hinzunehmen, sondern selbst vorzuschlagen oder zu fördern, sofern dies ökologisch und ökonomisch sinnvoll erscheint. Die EU definiert - wenn sie den proaktiven Ansatz verfolgt - den Harmonisierungsbedarf für konkrete Maßnahmen selbst und entwickelt Kriterien, anhand derer beurteilt werden kann, inwieweit eine EU-Harmonisierung im Umweltbereich überhaupt wünschenswert ist. Sofern die Bedarfsanalyse gegen die Harmonisierung von Umweltschutzmaßnahmen spricht, hat die EU in solchen Fällen Harmonisierungswünsche aus Mitgliedstaaten zurückzuweisen.

5 Beurteilung der Steuerungsansätze und Schlußfolgerung

Die negative Harmonisierung hat den Vorteil, daß sie die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nur in Fällen, in denen diese durch ihr umweltpolitisches Handeln die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes beeinträchtigen, beschneidet. Zur Verfolgung umweltpolitischer Ziele, z.B. der Eindämmung grenzüberschreitender Umweltschäden, kann die negative Harmonsisierung jedoch keinen Beitrag leisten. Sie ist eindeutig ein Instrument der Handelspolitik und scheidet als aktiver umweltpolitscher Handlungsansatz aus. Wenn Mitgliedstaaten als notwendig erachtete, national höhere Umweltschutzstandards wegen negativer Harmonisierung durch die EU nicht mehr verfolgen

können, dann entstehen unter Umständen sogar politisch unerwünschte Desintegrationseffekte.

Die negative Harmonisierung erlangt jedoch eine gewisse Bedeutung als *passiver* Handlungsansatz: Sie entfaltet präventive Wirkungen gegen die Versuchung einzelner Mitgliedstaaten, umweltpolitische Instrumente für protektionistische Ziele zu mißbrauchen. Dadurch macht sie nationale Alleingänge in der EU, die im Rahmen der positiven Harmonisierung zulässig sind, erst tolerierbar.

Die positive Harmonisierung ist der derzeit vorherrschende Handlungsansatz der EU im Umweltschutz. Er sichert die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes und ermöglicht gleichzeitig die Angleichung von Umweltschutzstandards sowie die gemeinsame Fortentwicklung von Umweltschutzmaßnahmen auf EU-Ebene, wobei das Niveau des Umweltschutzes von den Mitgliedstaaten vorbestimmt ist. Die EU wirkt als „Moderator" beim Ausgleich von umweltpolitischen und handelspolitischen Interessen der Mitgliedstaaten. Dieser Ansatz hat für die Umweltpolitk jedoch Unzulänglichkeiten. Die EU kann im Rahmen der positiven Harmonisierung nicht proaktiv wirken, weil sie ihre Rolle beschränkt auf das Aufgreifen bestehender Regelungen in mindestens einem Mitgliedstaat mit dem Ziel, diese Regelungen in die Umweltpolitik aller anderen Mitgliedstaaten zu übertragen. Mehr als ein Schönheitsfehler ist auch die Tatsache einzuschätzen, daß sie differenzierten Umweltschutzregelungen in den Mitgliedstaaten, die durchaus ihre Berechtigung haben können, wenig Raum läßt.

Zu einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik im oben beschriebenen Sinn gibt es keine Alternative. Zum einen gibt es laufend Regelungsbedarf auf EU-Ebene aufgrund grenzüberschreitender und internationaler Umweltprobleme. Diesem Regelungsbedarf muß die EU mit einem proaktiven Ansatz begegnen und dabei als eigenständiger Träger der Umweltpolitik auftreten. Andererseits läßt diese Politik den Mitgliedstaaten genügend Spielraum bei Umweltproblemen, die auf nationaler, auf regionaler oder gar auf kommunaler Ebene gelöst werden können und sollen. Von einer solchen Politik ist die EU mit ihren Mitgliedstaaten jedoch noch weit entfernt. Sie bevorzugt - begünstigt durch den rechtlich-politischen Rahmen - eher die Linie der Harmonisierung, anstatt eine differenzierte Umweltpolitik zu verfolgen. Insofern bedarf es einer Strategieänderung für den Umweltschutz, die durch eine Änderung der rechtlich-politischen Rahmenbedingungen abgesichert wird.

Die Strategieänderung besteht in der Abkehr von der vorherrschenden Harmonisierungsdoktrin und der übertriebenen Sorge, Umweltpolitik der Mitgliedstaaten beeinträchtige die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes. Gefordert ist ein klares Bekenntnis zu einer an den umweltpolitischen Vorstellungen der Bürger in den Mitgliedstaaten orientierten Politik. Je nachdem, wie die Präferenzen der Bürger für Umweltschutz ausfallen, kann sich in einigen Belangen des Umweltschutzes ein stärkerer Harmonisierungsbedarf ergeben, während andere Bereiche differenzierte Lösungen verlangen (Eckrich 1994, 109 ff.).

Die Regelungen des EG-Vertrages und vor allem die Ausführungen der Umweltaktionsprogramme zum Subsidiaritätsprinzip bedürfen einer Neufassung und Konkretisierung. Mit höchster Priorität ist eine deutlichere Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen zu fordern. Damit werden den umweltpolitischen Akteuren in den EU-Organen und den Mitgliedstaaten bessere Orientierungshilfen bei ihren Harmonisierungsbemühungen im Umweltbereich und beim Umgang mit Zielkollisionen an die Hand gegeben. Viele Kollisionen würden von vornherein entschärft oder würden erst gar nicht auftreten.

Anmerkungen

1 Die reservierte Haltung beispielsweise der Briten gegenüber der Zuweisung wirtschaftspolitischer Kompetenzen an die Zentralebene in Brüssel ist allgemein bekannt. Großbritannien verweigerte in Maastricht 1992 demonstrativ die Unterschrift unter das Abkommen über die Sozialpolitik, was zur Folge hatte, daß die Sozialunion nicht Bestandteil des Unions-Vertrages wurde.

2 Vgl. Sönnichsen 1989, 115. In den föderalen Mitgliedstaaten der EU kann es außerdem noch zu Überschneidungen mit den nachgeordneten Staatsebenen kommen.

3 In der Literatur ist gelegentlich nur von negativer (im Sinne von unpolitischer, auf den Binnenmarkt ausgerichteter) und positiver (im Sinne von umweltpolitischer) Integration bzw. Harmonisierung die Rede. Hey 1989, 281; Kotios und Molsberger 1989, 2 ff.; Rehbinder und Stewart 1985, 22 f.

4 4. Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz 1987-1992, 42.

5 ebenda.

6 Zitiert nach Europäische Liga für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.) 1988, 65.

7 Zitiert nach Görtz 1991, 6.

Literatur

„4. Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz 1987-1992." ABl. C 328 vom 07.12.1987:1.

Battis, Ulrich. 1989. „Vereinheitlichung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt?" *Natur & Recht* 11(9):365-69.

Beutler, Bengt, Roland Bieber, Jörn Pipkorn und Jochen Streil. 1987. *Die Europäische Gemeinschaft: Rechtsordnung und Politik.* Baden-Baden.

Eckrich, Klaus. 1994. *Die Harmonisierung des Europäischen Umweltschutzes in der Europäischen Union.* Frankfurt a.M. u.a.

Europäische Liga für Wirtschaftliche Zusammenarbeit - Deutsche Sektion, Hrsg. 1988. *Die europäische Dimension im Umweltschutz.* Frankfurt.

Giersch, Herbert. 1990. „Mehr Wettbewerb im freieren EG-Binnenmarkt". *DBW* 50(3):297-308.

Görtz, R. 1991. „Spanier noch immer Umweltmuffel." *Die Welt* vom 26.03.1991, Nr. 72:6.

Hey, Christian. 1989. „Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft - zwischen abstrakten Chancen und konkreten Risiken". *ZfU* 3:280-85.

Kotios, Angelos und Josef Molsberger. 1989. „Progress and Problems in the Process of European Integration: The Last Eighteen Months in German Perspective". Paper prepared for the Symposium of the Confederation of European Economic Associations on European Economic Integration, 28-30 April 1989, Vienna.

Krämer, Ludwig. 1991. „Vorbemerkung zu den Artikeln 130rt". In *Kommentar zum EWG-Vertrag,* hrsgg. von Hans von der Groeben, Jochen Thiesing und Claus-Dieter Ehlermann. Baden-Baden.

Kreutzberger, R. 1986. „Der Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaften - gleichzeitig eine Besprechung der Urteile des EuGH vom 07.02.1985 in den Rs 173 und 240/83". *ZfU* 2:169-80.

Lersner, Heinrich Fhr. von. 1990. „Chancen und Grenzen des Ordnungsrechts im europäischen Umweltschutz". *F.D.P. Landtagsfraktion NRW, Marktwirtschaftliche Instrumente im Europäischen Umweltschutz.* Düsseldorf.

o.V. (1991), „Kommission will strengere Ruß-Grenzwerte zulassen". *Handelsblatt* vom 06.03.1991 Nr. 46:4.

Rehbinder, Echard und Richard Stewart. 1985. *Environmental Protection Policy.* Berlin, New York

Schwartze, Andreas. 1989. „Die Einwirkungsmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf nationales Umweltrecht und ihr Einfluß auf das Schutzniveau" In *Umweltschutz zwischen Staat und Markt: Moderne Konzeptionen im Umweltschutz,* hrsgg. von Hartwig Donner, G. Mangoulas, J. Simon und R. Wolf. Baden-Baden.

Sönnichsen, Ferdinand. 1989. „Umweltschutz als Gemeinschaftsaufgabe der EG. Konsequenzen für mitgliedstaatliche Eigenständigkeit". *ZfU* 2:111-25.

Stabenow, Michael. 1991. „Ökologie im Europäischen Binnenmarkt". *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 05.04.1991 Nr. 66:2.

Steiger, Heinhard. 1982. „Europarechtliche Grundlagen". In *Grundzüge des Umweltrechts. Beiträge zur Umweltgestaltung,* Band A 80, hrsgg. von Jürgen Salzwedel und Wofgang Burhenne. Berlin.

Vierter Teil

Divergenz und Konvergenz institutioneller Ordnungen als Bezugspunkte der europäischen Integration

Thomas Bahle

Familienpolitik in der Europäischen Union:
Nationale Profile und europäischer Einfluß

1 Einleitung

Seit die Europäische Union die Zauberformel Subsidiarität entdeckt hat, scheint es auf die Frage, welche Rolle Familienpolitik auf der europäischen Bühne spielen wird, eine klare Antwort zu geben. Sie ist eine ausschließliche Aufgabe der Mitgliedsländer. Im Spektrum der Sozialpolitik erscheint sie wie geschaffen für Subsidiarität. Doch Subsidiarität ist nicht gleichbedeutend mit Autonomie oder Souveränität (vgl. Bercusson 1994; Leibfried und Pierson 1995). Verschiedene Handlungsebenen durchdringen und überlagern sich auf vielfältige Weise. Ihr komplexes Zusammenspiel hat auch für die Familienpolitik wichtige Folgen.

Die europäische Ebene hat die Handlungsoptionen nationalstaatlicher Familienpolitik und die Lebenschancen der Familien zumindest indirekt beeinflußt. Unterschiede zwischen den Ländern werden nun zusätzlich von Unterschieden zwischen gemeinsamen und länderspezifischen Problemen überlagert. Familienpolitik steht in einem zunehmend komplexen Spannungsverhältnis unterschiedlicher Interessen. Ihre institutionellen Regelungen müssen an eine veränderte Konstellation angepaßt werden.

Aus langfristiger Perspektive betrachtet, wurde die Entwicklung der Familienpolitik im europäischen Mehrebenensystem von vier Faktoren geprägt: der historischen Konstellation westeuropäischer Integration, dem grundlegenden Unterschied zwischen nationalstaatlicher und europäischer Sozialpolitik, der Rolle von Familienpolitik im Wohlfahrtsstaat und ihrer spezifischen Struktur.

Ich beginne im Folgenden mit einer kurzen Darstellung der Verankerung von Familienpolitik im europäischen Mehrebenensystem (2). Daran schließen sich ein Abschnitt über nationale Profile (3) und ein Abriß impliziter und expliziter Familienpolitik auf europäischer Ebene (4) an. Zum Schluß wird die

Frage diskutiert, ob Europa eine gemeinsame Familienpolitik aufbauen kann und soll.

2 Familienpolitik im europäischen Mehrebenensystem

Funktion und Entwicklung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene kann man nur vor dem Hintergrund historisch gewachsener Institutionen der nationalen Wohlfahrtsstaaten verstehen. Der Schwerpunkt europäischer Sozialpolitik liegt in der Koordination und Harmonisierung nationaler Institutionen (vgl. Pennings 1994; Rieger 1995).

Die historische Konstellation, in der sich die Wohlfahrtsstaaten herausbildeten, unterschied sich grundsätzlich von derjenigen, welche die Entwicklung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene prägte. Nationalstaatliche Sozialpolitik ging aus den Folgen der Industrialisierung hervor, aber ihre Entwicklung war nicht so eng mit der Marktlogik verknüpft. Schon gar nicht war sie ein Instrument zur Durchsetzung freier Märkte „von oben", ein Aspekt, der die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft von Anfang an kennzeichnete. Die Entwicklung der Wohlfahrtsstaaten war dagegen eng mit der Bildung von Nationalstaaten, der Demokratisierung sowie mit assoziativen Strukturen und kulturellen Ordnungen verbunden (vgl. Alber 1995; Flora et al. 1977). Der Aufbau staatlicher Bürokratien gegen partikulare Interessen, die Bildung nationaler Identitäten und Solidaritäten über kulturelle Schranken hinweg, die Institutionalisierung von Klassenkonflikten, die Demokratisierung und die Einbindung der nationalen in die internationale Wirtschaft prägten die unterschiedliche Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Alber 1982; Flora und Heidenheimer 1981). Vor allem Familienpolitik wurde von nationalistischen, sozialpolitischen und kulturellen Motiven und Interessen vorangetrieben. Religiöse und kulturelle *cleavages* sowie assoziative Strukturen prägten ihre unterschiedliche Entwicklung in verschiedenen Ländern. Diese Unterschiede sind tief in der nationalen Geschichte verwurzelt (vgl. Bahle 1995) und treten in unterschiedlichen Grundvorstellungen vom Aufbau der Gesellschaft klar hervor.

Die Europäische Union baut auf den Nationalstaaten auf. Nationale Regierungen und Bürokratien wurden nicht aufgelöst oder überformt, im Gegenteil: Sie sind immer die Grundlage europäischer Politik gewesen. Es bildete sich keine gemeinsame Identität und umfassende Solidarität der

Völker Europas. Die Union schließt verschiedene kulturelle Lebensräume ein, die zwar an ein gemeinsames historisches Erbe anknüpfen, sich aber unterschiedlich entwickelten und nur wenige gemeinsame assoziative Strukturen geschaffen haben. In der Europäischen Union konnte bisher auch keine demokratische Kontrolle politischer Entscheidungen entstehen. Während der nationale Wohlfahrtsstaat den Klassenkonflikt institutionalisierte, stand der Markt im Mittelpunkt europäischer Sozialpolitik. Während der Wohlfahrtsstaat tiefer in die Wirtschaft eingriff, strebte die europäische Integration das Gegenteil an: Die gemeinschaftliche Sozialpolitik untermauerte den Gemeinsamen Markt; darüber hinaus blieb sie ein Randgebiet auf der europäischen Ebene.

Im Projekt der europäischen Integration spielt Familienpolitik nur eine Nebenrolle. Sie wird auf europäischer Ebene weder von starken gesellschaftlichen Interessen „von unten" noch durch große politische Steuerungsinteressen „von oben" angetrieben. Es fehlen die Kräfte, die für die nationalstaatliche Familienpolitik ausschlaggebend waren: bevölkerungspolitische Interessen nationaler Eliten, genuin soziale Interessen an der Familie als Bestandteil kultureller und sozialer Lebensordnung sowie ideologisch geprägte Ziele nicht-staatlicher Akteure, zum Beispiel der Kirche oder Frauenbewegung (vgl. MacIntosh 1983; Wennemo 1994).

Für die Hauptakteure auf der europäischen politischen Bühne, die Kommission und den Ministerrat, war Familienpolitik bisher nur von geringem Interesse. Sie hat keine große Bedeutung für die vorherrschende Funktion europäischer Sozialpolitik: Vereinbarkeit der nationalen Systeme mit dem Binnenmarkt und dem Recht auf Freizügigkeit zu gewährleisten (vgl. Rieger 1995). Die Familienpolitik der Nationalstaaten wird nur so weit koordiniert, wie sie diesen Zielen dient, während in anderen Bereichen große Unterschiede zwischen den Ländern bestehen bleiben.

Familienpolitik ist eine „Querschnittsaufgabe". Sie bildete sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen heraus, die zu verschiedenen Zeiten in unterschiedlichen Konstellationen entstanden waren und eine eigendynamische Entwicklung durchliefen (vgl. Bahle 1995). Struktur, Koordination und Integration familienpolitischer Maßnahmen unterscheidet sich von Land zu Land (vgl. Bradshaw et al. 1993; Neubauer et al. 1993). Ihre Ursachen, Motive und Ziele variieren erheblich (vgl. Wennemo 1994). Diese Variationen erschweren eine Koordinierung oder Harmonisierung auf europäischer Ebene, weil sie auf unterschiedlichen Leitbildern und Wertorientierungen beruhen.

Doch Familienpolitik ist auch auf nationaler Ebene unterschiedlich stark verankert. Sie gehört nicht zum historischen Kern des Wohlfahrtsstaates und entstand in den meisten Ländern später als andere Bereiche sozialer Sicherung. Sie konnte sich nicht mit mächtigen organisierten Interessen verbinden und begründete keine starken nationalen Institutionen. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, wäre eine Angleichung zwischen den Ländern eher möglich als im festgefügten Bereich der nationalen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Leibfried 1994).

3 Nationale Profile der Familienpolitik

Familienpolitik ist auf die Institution Familie im Rahmen der gesamten Institutionenordnung einer Gesellschaft gerichtet (vgl. Bahle 1995). Die Familie war Teil *gesellschaftlicher* Ordnung, bevor *staatliche* Familienpolitik entstand. Sie ist zugleich „privater" Lebensbereich, der sich staatlicher Politik in vielen Bereichen entzog. Die Entstehung der Familienpolitik war eng mit der Entwicklung moderner Arbeitsmärkte, nationalstaatlicher Bevölkerungspolitik und dem schrittweisen Aufbau der Wohlfahrtsstaaten verbunden. Im Nationalstaat wurde die Familie zu einer grundlegenden Institution, welche für Größe und Struktur der Bevölkerung sowie für die Integration der Gesellschaft wichtig war. Die Institutionen des Wohlfahrsstaates bauten auf bestehenden Strukturen und Leistungen der Familie auf.

In einigen Ländern entstand Familienpolitik früh. In Frankreich und Belgien erlebte sie in der Zwischenkriegszeit eine erste Blüte, als die Grundlagen für ihre Weiterentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurden. In Deutschland und Italien verband sich Familienpolitik in den 30er Jahren unter der faschistischen Herrschaft stärker mit bevölkerungspolitischen Interessen. Es wurden jedoch keine so umfangreichen Maßnahmen verwirklicht wie in Frankreich oder Belgien. Nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich in Deutschland nur allmählich eine neue Familienpolitik durch, die sich aus dem Schatten der Vergangenheit befreien konnte. Italien fiel im internationalen Vergleich weit zurück. In Skandinavien und Großbritannien begann Familienpolitik später. In der Zwischenkriegszeit wurden nur wenige Maßnahmen ergriffen. Umfassende Geldleistungen wurden erst nach dem Zweiten Weltkrieg eingeführt. Familienpolitik war hier stärker auf Frauen und Kinder als auf die Familie gerichtet und hatte einen impliziten Charakter. In Skan-

dinavien erlebte die Familienpolitik aber in den 60er Jahren einen deutlichen Aufschwung, während Großbritannien dahinter zurückblieb.

Innerhalb der Europäischen Union kann man fünf Gruppen von Ländern unterscheiden: Skandinavien; Belgien, Frankreich und Luxemburg; Südeuropa; Großbritannien und Irland; Deutschland und die Niederlande.

Obwohl es zwischen den skandinavischen Ländern Unterschiede gibt, läßt sich ein klares, gemeinsames familienpolitisches Profil erkennen, das vom Wohlfahrtsstaat und einem stark regulierten Arbeitsmarkt beherrscht wird. Die Institution Familie spielt im Vergleich dazu eine geringe Rolle. Von allen Ländern Europas gingen ihre Funktionen und Leistungen hier am weitesten im Wohlfahrtsstaat auf. Verbindungen zwischen den Generationen wurden sozialpolitisch weitgehend aufgelöst; die Bedeutung der Familie für die Lebenschancen alter Menschen und Jugendlicher ist gering.

Die formelle Ehe ist ebenfalls weniger wichtig. Das Heiratsalter und die Zahl nichtehelicher Lebensgemeinschaften sind hoch. Darunter gibt es viele Paare mit Kindern. Sie sind der Ehe inzwischen rechtlich weitgehend gleichgestellt. Weitere Indikatoren für die geringe Bedeutung der Ehe sind häufige Trennungen und Scheidungen. Ebenso ist die sozialpolitisch unterstützte Erwerbstätigkeit von Frauen hoch. Dagegen sind die skandinavischen Gesellschaften stärker auf Kinder bezogen als andere Länder. Ihre Rechte sind wichtiger als die institutionelle Form der Familie. Im europäischen Vergleich sind die Geburtenzahlen hoch; in den letzten Jahren stiegen sie sogar an, was aber auch ein demographischer Basiseffekt ist. Die Familienstruktur ist durch einen hohen Anteil von Einpersonenhaushalten und einen geringen Anteil von Familien mit Kindern gekennzeichnet.

Die Sozialausgaben sind hoch, und obwohl sich die Familienpolitik spät entwickelte, stehen die skandinavischen Länder auch hier mit an der Spitze in Westeuropa. Sie geben viel Geld für familienpolitische Maßnahmen aus, wobei nur wenige Leistungen an Bedürftigkeit oder Einkommen des Empfängers gebunden sind. Der Anteil von Dienstleistungen, insbesondere zur Kinderbetreuung, ist hoch. Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird gefördert, aber gleichzeitig gibt es großzügige Freistellungen von der Erwerbstätigkeit, wenn familiäre Aufgaben erfüllt werden.

Ein weiteres gemeinsames Profil, das man als „staatlichen Familialismus" bezeichnen kann, charakterisiert Belgien, Frankreich und zum Teil Luxemburg. Sozioökonomisch hoch entwickelt und zugleich stark katholisch geprägt, wurden sie zu Pionierländern konservativer Familienpolitik, die auf einer langen Tradition aufbaute und auf die familiale Gruppe gerichtet war.

Tabelle 1: Familien und Familienpolitik in Europa

Land	DK	S	SF	N	I	E	P	GR	UK	IRL	NL	D	B	F
Heirat und Geburt der Kinder, 1990														
Durchschnittliches Heiratsalter Frauen	27.8	27.6	26.2	26.2	25.4	24.8	24.2	23.8	24.8	25.7	25.9	25.9	24.6	25.5
Rohe Scheidungsziffer	2.7	2.3	2.6	2.4	0.5	0.6	0.9	0.6	2.9	-	1.9	2.0	2.0	1.9
Unverheiratete Paare in % aller Paare		19.9	11.4	10.8	1.4				6.2		7.7	4.7		8.8
Rohe Geburtenziffer	1.67	2.14	1.78	1.93	1.29	1.30	1.54	1.42	1.84	2.19	1.62	1.45	1.59	1.78
Außereheliche Geburten in % aller Geburten	46	48	25	41	7	10	16	3	31	18	12	15	11	33
Private Haushalte, 1990														
Ehepaare mit Kindern in % aller Haushalte	26				43	50	44	42	32	42	33	30	34	36
Alleinerziehende Eltern in % aller Familien mit Kindern unter 15 Jahren	20				9	6	9	6	19	11	12	15	15	11
Einpersonenhaushalte in % aller Haushalte	34				21	13	14	16	26	20	30	33	28	27
Familie und Arbeit, um 1990														
Erwerbstätige Frauen in % aller Frauen von 15-64 Jahren	71.3				37.2	31.7	57.4	37.2	61.8	37.3	51.2	56.2	44.8	51.5
Erwerbsquote 25-29jähriger Frauen	86.1				60.6	66.6	79.7	59.6	70.5	70.9	74.3	74.3	80.0	78.7
Anteil der 20-24jährigen Arbeitslosen an allen Arbeitslosen	15.2				25.5	32.0	8.9	23.4	15.1	20.2	7.2	6.4	12.3	20.4
Jugendliche, die Job durch ihre Familie erhielten in %	19				65	61	58	69	28	33	18	21	28	35

Tabelle 1: Familien und Familienpolitik in Europa (Fortsetzung)

Land	DK	S	SF	N	I	E	P	GR	UK	IRL	NL	D	B	F
Eurobarometer: Familienpolitische Präferenzen														
Geldleistungen für Kinder	5.5				23.3	30.9	28.3	36.9	21.0	29.9	11.1	17.8	21.8	25.4
Mehr Kinderbetreuungseinrichtungen	42.0				25.6	12.0	43.3	37.3	37.3	25.0	42.7	43.1	24.6	20.2
Arbeitszeitflexibilisierung	49.4				33.3	24.4	22.1	20.5	28.0	22.9	44.5	29.4	36.7	48.8
Ausgaben für Familienpolitik, 1990[a)]														
Sozialausgaben in % des BSP	29.7	34.8	25.7	29.0	24.0	20.7	17.0	20.7	23.0	20.3	32.2	26.9	26.7	27.8
Ausgaben für Familienpolitik in % des BSP	3.5 (2.9)	5.1	3.5	3.5	0.6	0.1	0.8	0.2	2.0	2.6	1.7	1.9	2.2	2.2
Ausgaben für Familienpolitik in % der Sozialausgaben	12.2 (10.4)	14.9	14.3	12.2	4.3	0.6	5.8	1.4	9.8	10.6	5.6	7.1	8.1	8.3
Familienpolitik: % allgemeines System	97.7				83.8	63.8	81.6	100.0	61.5	57.6	81.9	76.4	99.6	80.5
Familienpolitik: % Zusatzsysteme	0.0				0.0	16.6	0.4	0.0	0.0	0.7	n.v.	23.6	n.v.	11.0
Familienpolitik: % bedürftigkeitsgeprüft	2.3				16.2	19.7	18.0	n.v.	38.5	41.7	18.1	n.v.	0.4	8.5
Familienpolitik: % Dienstleistungen	54.8 (66.2)	51.2	39.8	32.7	15.8	20.6	17.3	9.3	20.2	2.1	31.5	30.2	5.4	16.2
Kinderbetreuungseinrichtungen, um 1990														
Versorgungsquote Kinder unter 3 Jahre	48 (47)	30	31	12	5	n.v.	6	4	2	2	2	3	20	20
Versorgungsquote Kinder von 3-6 Jahren	85 (66)	79	59	58	85	70	35	70	40	55	55	70	95	95

a) DK, S, SF, N: Nordischer Rat; DK Zahlen in Klammern: Eurostat.
n.v. Daten nicht verfügbar
B: Belgien, DK: Dänemark, SF: Finnland, F: Frankreich, D: Deutschland, GR: Griechenland, IRL: Irland, I: Italien, NL: Niederlande, N: Norwegen, P: Portugal, E: Spanien, S: Schweden, UK: Großbritannien.
Quellen: EUROSTAT; Europäische Kommission; Eurobarometer; EU-Netzwerk zur Kinderbetreuung; Nordischer Rat.

Der Staat förderte und unterstützte die Institution Familie. Arbeitswelt und soziale Sicherung waren eng miteinander verbunden und an der Familie mit einem männlichen Verdiener ausgerichtet. Familie wurde zu einem wichtigen Anknüpfungspunkt für Sozialpolitik.

Betrachtet man die demographischen Kennziffern, ist das Heiratsalter niedriger als in Skandinavien. Die Zahl der Scheidungen ist ebenfalls geringer, und auch die Geburtenzahlen liegen unter den skandinavischen. Trotzdem ist Frankreich in der Spitzengruppe in Westeuropa. Auch der Anteil nichtehelich geborener Kinder ist höher als in Belgien, aber nicht so hoch wie in Skandinavien. In beiden Ländern ist der Anteil „traditioneller" Familien höher und der Anteil von Einpersonenhaushalten kleiner als in Skandinavien. Die sozialpolitische Trennung der Generationen ist weniger tief. Jugendliche wohnen noch häufig bei ihren Eltern und werden von ihrer Familie auf der Suche nach einer Beschäftigung unterstützt. Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist innerhalb Westeuropas auf einem mittleren Niveau. Familienpolitik ist stärker auf Geldleistungen ausgerichtet, aber auch das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen ist gut. Während die Versorgung für 3-6jährige Kinder sogar besser als in Skandinavien ist (eine lange Tradition), ist die Versorgung mit Krippenplätzen für Kinder unter 3 Jahren weniger gut, aber besser als in anderen Ländern. Der Anteil der Familienpolitik an allen Sozialausgaben ist hoch, wobei nur wenige Leistungen an Bedürftigkeit oder Einkommen gebunden sind.

Eine dritte relativ homogene Gruppe bilden die südeuropäischen Mittelmeerländer: Italien, Spanien, Portugal und Griechenland. In diesen Ländern beruhen die Lebenschancen zu einem großen Teil auf der Institution Familie, auch über Generationen hinweg. Ihre Funktionsweise beeinflußte auch Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat. Familienpolitik ist gerade in diesen familialistisch geprägten Gesellschaften weniger entwickelt. Die Kombination einer späten ökonomischen Entwicklung mit dauerhaften sozialen Ordnungsprinzipien brachte dieses Profil hervor. Nicht der Katholizismus allein war dabei ausschlaggebend, sondern ebenso klientelistische Strukturen. Der Staat stand einer starken sozialen Ordnung meist als Fremdkörper gegenüber. Familiäre Netze hatten eine große Bedeutung.

Die Ehe ist sehr wichtig: Das Heiratsalter ist niedrig, die Zahl von Scheidungen und nichtehehlichen Lebensgemeinschaften ist gering. Auch die Geburtenzahlen sind sehr niedrig, inzwischen die niedrigsten innerhalb Westeuropas. Doch die Familienstruktur ist durch einen hohen Anteil „traditioneller" Familien und weniger Einpersonenhaushalte charakterisiert. Bin-

dungen zwischen den Generationen sind eng. Dies gilt für die Sicherung gegen allgemeine Lebensrisiken, den klassischen Aufgaben des Wohlfahrtsstaates, wie für den Eintritt von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Der Wohlfahrtsstaat besteht nur aus einem Kern von Einrichtungen und umfaßt nicht alle sozialen Bereiche und Teile der Bevölkerung. Der Arbeitsmarkt ist stark segmentiert, und es herrscht eine dauerhafte Unterbeschäftigung im formellen Sektor, insbesondere für Frauen und Jugendliche; die Jugendarbeitslosigkeit ist hoch. Viele Jugendliche waren bei der Suche nach einer Beschäftigung auf die Hilfe ihrer Familie angewiesen. Obwohl sich die Erwerbstätigkeit von Frauen stark erhöht hat, spielt Vereinbarkeit von Famile und Beruf eine kleinere Rolle als in anderen Ländern. Die südeuropäischen Länder haben am wenigsten für eine Lösung dieses Problems getan. Die Zahl der Geburten ist deshalb sehr niedrig, während die Frauenerwerbstätigkeit anstieg. Die große Bedeutung der Familie spiegelt sich paradoxerweise auch im geringen Niveau der Sozialausgaben und im geringen Anteil der Familienpolitik wider.

Irland und Großbritannien gehören trotz einiger Unterschiede in eine gemeinsame Gruppe, die der Familie einen charakteristischen Platz in der Gesellschaftsordnung zuweist. Das Profil dieser Länder kann man als „liberal" bezeichnen. Die Familie ist ein privater Bereich, in den der Staat möglichst wenig eingreift. Die Lebenschancen werden vor allem vom Arbeitsmarkt und vom Sozialstaat bestimmt, der ein allgemeines Mindestniveau sichert und besondere Leistungen für bedürftige Familien bereitstellt. Interventionen in die Familie sind aber gerechtfertigt, wenn ihre Funktionsweise gefährdet erscheint.

Obwohl der Katholizismus das irische Profil prägte, ist die Ähnlichkeit zum angelsächsischen Profil größer als zum südeuropäischen. Irland gehört nicht in die südeuropäische Gruppe von Ländern: Heiratsalter, nichteheliche Geburten, Geburtenrate und Anteil von Einpersonenhaushalten sind deutlich höher. Im Unterschied zu Großbritannien besitzt die Ehe aber größere Bedeutung; Scheidung ist verboten. Die irischen Familienstrukturen sind „traditioneller" und der Anteil erwerbstätiger Frauen ist geringer als in Großbritannien. In der Familienpolitik gibt es aber größere Übereinstimmungen. Unter diesem Aspekt betrachtet, gehört Irland keinesfalls in die südeuropäische Gruppe. Obwohl die Sozialausgaben insgesamt ebenso niedrig sind, ist der Anteil der (impliziten) Familienpolitik deutlich höher als in Südeuropa. Ähnlich wie in Großbritannien sind viele Leistungen an Bedürftigkeit gebunden.

Eine letzte Gruppe bilden Deutschland und die Niederlande. In beiden Ländern genießen subsidiäre Strukturen hohe Wertschätzung. Familie ist Teil dieser Grundvorstellung vom Aufbau der Gesellschaft „von unten", die aber im wesentlichen von kulturellen Gruppen geprägt und staatlich unterstützt wird. Die Institution Familie hat keine solche Bedeutung wie in Südeuropa. Es konnte sich auch kein staatlicher Familialismus wie in Belgien oder Frankreich entwickeln. Die institutionelle Ordnung beruht auch nicht auf einem beherrschenden Staat, wie in Skandinavien oder auf einem „liberalen" wie Modell, wie in Großbritannien. Lebenschancen werden gleichermaßen von Arbeitsmarkt, Sozialstaat und Familie bestimmt, wobei die Familie für Frauen und Kinder eine große Rolle spielt, weil die Erwerbsbeteiligung von Frauen niedrig ist, und es kaum eigene soziale Rechte für Jugendliche gibt. Im Gegensatz dazu sind ältere Menschen sozialpolitisch von der Familie weitgehend getrennt.

Subsidiarität beruht nicht allein auf katholischem Erbe. In Deutschland wie in den Niederlanden geriet der Katholizismus in die Position einer kulturellen Minderheit, hier unter der Vorherrschaft Preußens, dort unter dem Calvinismus. Die religiöse und kulturelle Heterogenität fand im Gegensatz zur Schweiz, dem dritten religiös gemischten Land in Westeuropa, ihre institutionelle Verankerung nicht auf territorialer Ebene, sondern entwickelte sich zum Strukturmerkmal nationalstaatlicher Gesellschaftsordnung. Dies geschah am stärksten in den Niederlanden; Deutschland steht in dieser Hinsicht zwischen den Niederlanden und der Schweiz, zwischen „Versäulung" und „Partikularismus". Unterschiede zwischen Deutschland und den Niederlanden sind zum großen Teil durch die unterschiedliche Entwicklung beider Gesellschaften seit dem 19. Jahrhundert zu erklären. Deutschland wurde führende Industrienation, während die Niederlande den tertiären Sektor stark ausweiteten.

Die deutsche Familienstruktur ist der skandinavischen ähnlich, während die Niederlande „traditioneller" sind. Doch es gibt Übereinstimmungen: In beiden Ländern ist das Heiratsalter hoch, die Anteile nichtehelicher Lebensgemeinschaften und außerehelicher Geburten sind gering. In den Niederlanden ist die Zahl der Geburten höher als in Deutschland. Dort waren auch weniger Frauen erwerbstätig. Die Quote hat sich aber erhöht, vor allem im Teilzeitbereich. In beiden Ländern ist die ältere Generation sozialpolitisch von der Familie getrennt, Jugendliche jedoch viel weniger. Zugleich ist der Arbeitsmarkt relativ offen für Jugendliche. Nur wenige sind arbeitslos und waren bei der Suche nach einer Beschäftigung auf die Hilfe ihrer Familie

angewiesen. Auch in den Präferenzen der Bevölkerung ähneln sich Deutschland und die Niederlande, aber in den Niederlanden werden flexiblere Arbeitszeiten deutlich höher bewertet. Die Familienpolitik unterscheidet sich auch in anderer Hinsicht. Die Niederlande geben mehr Geld für den Wohlfahrtsstaat insgesamt aus, aber der Anteil der Familienpolitik ist geringer als in Deutschland.

Diese Variationen in den nationalen Profilen der Familienpolitik können nur verstanden werden, wenn man sie in den Gesamtzusammenhang der Sozialordnung stellt. Aus dieser Perspektive betrachtet, ist eine Angleichung der Familienpolitik auf europäischer Ebene oder gar eine gemeinsame europäische Familienpolitik kein sinnvolles Ziel. Worin besteht aber dann die spezifische Bedeutung der europäischen Ebene für die Familienpolitik? Welcher Art war ihr Einfluß? Was sind ihre Entwicklungschancen?

4 Familienpolitik auf europäischer Ebene

Familienpolitik auf europäischer Ebene war bisher vorwiegend implizit. Im Gegensatz dazu waren explizite familienpolitische Aktivitäten der Europäischen Union neueren Datums und blieben ohne spürbare Folgen (vgl. Hantrais 1995). Doch in Zukunft werden dadurch diejenigen Aspekte der Familienpolitik, die an Erfordernissen der wirtschaftlichen Integration und Erwerbstätigkeit ausgerichtet sind, ein größeres Gewicht bekommen als andere Ziele.

Die Römischen Verträge legten den Grundstein für gemeinschaftliche Sozialpolitik. Die Gemeinschaft erhielt die Befugnis, in bestimmten Gebieten supranationales Recht mit bindender Wirkung für die Mitgliedsländer zu schaffen. Die Einheitliche Europäische Akte von 1986 und der Vertrag von Maastricht von 1992 erweiterten diese Befugnis. Auf Vorschlag der Kommission kann der Ministerrat einstimmig, seit 1986 und 1992 in bestimmten Gebieten auch mit qualifizierter Mehrheit, Verordnungen und Richtlinien erlassen, die in nationales Recht überführt werden müssen. Der Europäische Gerichtshof wacht über die Anwendung gemeinschaftlichen Rechts durch Behörden und Gerichte in den Mitgliedsländern. Er fällte zahlreiche wegweisende Entscheidungen.

Die Verträge verleihen der Europäischen Union keine formalen Befugnisse im Bereich Familienpolitik. Es gibt keine explizite „europäische Fami-

lienpolitik". Doch das supranationale Recht, das im Lauf der Jahre auf dem Gebiet der Sozialpolitik entstand, hatte implizite Folgen für die Familienpolitik. Die beiden wichtigsten Ausgangspunkte waren das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft und das Gebot der gleichen Entlohnung von Mann und Frau. So eingeschränkt die Zielsetzung ursprünglich auch war, so weit dehnte sich ihr Anwendungsbereich aus.

In den Römischen Verträgen waren Freizügigkeit und Gleichbehandlung eng mit dem Ziel verbunden, Unterschiede in den wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedsländern zu verringern. Zunächst war Freizügigkeit nur ein Recht für Arbeitnehmer und der Auftrag zur Gleichbehandlung auf gleiche Entlohnung für gleiche Arbeit beschränkt. Die Freizügigkeit diente italienischen Interessen, weil Italien damals noch Arbeitskräfte exportierte; die Gleichbehandlung kam französischen Interessen entgegen, weil Frankreich einen relativ hohen Sozialschutz und eine entsprechende nationale Verpflichtung besaß.

Artikel 48 der Römischen Verträge verbot, Bürger aus einem anderen Gemeinschaftsland bei Beschäftigung, Entlohnung und Arbeitsbedingungen zu diskriminieren. Artikel 51 legte den Grundstein für die supranationale Koordination der nationalen Systeme sozialer Sicherung, mit dem Ziel, die Freizügigkeit von Arbeitskräften zu gewährleisten. Freizügigkeit gehörte zu den ursprünglichen Grundfreiheiten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die 1968 verwirklicht wurde (Verordnung des Rates Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft). Die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer stützt sich auf Artikel 51 EWG-Vertrag. In den Jahren 1971 und 1972 wurden die Verordnungen 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Wanderarbeitnehmer und ihre Familien sowie 574/72 über die Durchführung dieser Verordnung erlassen (vgl. Schnorpfeil 1994). Der Anwendungsbereich wurde auf Selbständige, Familienangehörige und Hinterbliebene ausgedehnt. Neben den meisten Sozialleistungen mit Ausnahme der Sozialhilfe sind darin auch Familienleistungen enthalten.

Der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen leitet sich aus Artikel 119 der Römischen Verträge her. Im Gegensatz zur Freizügigkeit hatte dieser Artikel aber zunächst keine direkte Wirkung. Erst in den 70er Jahren wurde er zur Grundlage für ein eigenständiges sozialpolitisches Gebiet der Gemeinschaft, das es in dieser Form in den Mitgliedsländern nicht gab (vgl. Cox 1993).

Von Anfang an waren grundsätzliche Unterschiede zwischen dem Recht auf Freizügigkeit und dem Gebot der Gleichbehandlung offenkundig. Freizügigkeit war ein genuin auf die Gemeinschaft bezogenes und von ihr definiertes Recht und schuf ein spezialisiertes, auf europäischer Ebene angesiedeltes Regelwerk - für eine begrenzte Anzahl von Personen und ohne Unterschiede zwischen den nationalen Systemen sozialer Sicherung in ihrem Kern anzutasten. Es entstanden umfangreiche Koordinierungsregeln für die unterschiedlichen nationalen Systeme. Für Wanderarbeitnehmer und ihre Familien wurde auf diese Weise ein *europäisches* Recht sozialer Sicherheit geschaffen.

Im Bereich der Gleichbehandlung stand dagegen die Harmonisierung nationaler Regeln im Vordergrund. Nach der Interpretation des Europäischen Gerichtshofs war dies unmittelbar geltendes Recht. Die Eingriffe in bestehende nationale Regeln waren tiefer und berührten mehr Menschen als im Bereich Freizügigkeit. Zugleich blieb die Gleichbehandlung der Geschlechter aber enger mit Marktlogik und Erwerbstätigkeit von Frauen verbunden. Die Auslegung dieses Grundsatzes berührte ihre Rechte und Pflichten als Familienmitglieder nicht (vgl. Scheiwe 1994). Es gab deshalb keine genuin familienpolitischen Konsequenzen.

Die europäischen Institutionen einschließlich des Europäischen Gerichtshofs scheuten sich vor zu tiefen Eingriffen in diesen Kernbereich nationaler Souveränität. Dies steht durchaus im Einklang mit der vorrangigen Funktion europäischer Sozialpolitik. Trotzdem hat die Frage der Gleichbehandlung im Lauf der Zeit an Bedeutung gewonnen. Die weitgehend europäisch geprägten Regeln, für die es in vielen Ländern kein nationales Vorbild gab, haben die Rahmenbedingungen für nationalstaatliche Familienpolitik verändert. Das Verbot der Diskriminierung wirkt aber vor allem negativ, indem es bestimmte Regelungen ausschließt, und hat keine fördernden Maßnahmen von Rang hervorgebracht.

Die Freizügigkeit wurde zuerst Gegenstand umfangreicher europäischer Koordination der nationalen Systeme der Sozialpolitik. Die Rechtsansprüche wurden im Lauf der Jahre, auch durch Urteile des Europäischen Gerichtshofs, ausgeweitet. Familien von Wanderarbeitnehmern erhielten gleiche Leistungen wie inländische Familien, auch wenn sie nicht im Gastland wohnten. Der Europäische Gerichtshof legte die Freizügigkeit und das Verbot der Diskriminierung weit aus. Ein Beispiel mag dies belegen (vgl. Pennings 1994, 183): Artikel 73(1) der Verordnung 1408/71 sah vor, daß Familienleistungen für In- und Ausländer aus der Gemeinschaft gleich hoch

sein sollten, unabhängig vom Wohnort der Familie. Doch Frankreich war davon zunächst ausdrücklich ausgenommen. In Frankreich beschäftigte Arbeitnehmer aus anderen Ländern, deren Familie im Heimatland lebte, erhielten Leistungen in Höhe ihres Heimatlandes und nicht die im allgemeinen höheren französischen Leistungen. Der Europäische Gerichshof entschied dagegen im Fall *Pinna*, daß diese Ausnahmebestimmung gegen allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts verstieß. Diese Grundsätze ließen es nicht zu, daß neue Ungleichheiten und indirekte Diskriminierungen *geschaffen* wurden. Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft sollte nicht nur garantiert, sondern sozialpolitisch unterstützt werden. Das gemeinschaftliche Recht sollte nationale Regelungen zwar nicht angleichen, aber annähern. Keinesfalls durften infolge europäischer Bestimmungen größere Ungleichheiten entstehen.

Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs durchbrachen auch Schranken, die den Ansprüchen auf Sozialleistungen durch das Wohnsitzprinzip gesetzt waren. Dies ging den nationalen Regierungen zu weit. Deshalb beschloß der Ministerrat 1993, daß die Mitgliedsländer bestimmte Leistungen strenger an das Wohnsitzprinzip binden konnten (vgl. Scheiwe 1994, 250).

Infolge des sozialpolitischen Aktionsprogramms von 1974 wurden Richtlinien zur Gleichbehandlung erlassen, die schrittweise den Zugang zur Beschäftigung (1976), die soziale Sicherheit (1978) und betriebliche Systeme sozialer Sicherung (1986) betrafen (vgl. Schnorpfeil 1994). Im Gegensatz zur Freizügigkeit wurde die Familie hier weitgehend ausgeklammert (vgl. Scheiwe 1994). Das Verbot der Diskriminierung wurde vom Europäischen Gerichtshof zwar immer wieder nachdrücklich bestätigt, aber daraus war - im Gegensatz zur Freizügigkeit - kein Anspruch auf positive Maßnahmen abzuleiten, etwa, um Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern. Die Kommission hat versucht, positive Maßnahmen durchzusetzen, aber bislang wurde nur eine unverbindliche Empfehlung des Ministerrates zur Betreuung von Kindern (1992) ausgesprochen.

Im Jahr 1986 wurde die Einheitliche Europäische Akte verabschiedet. Darin wurde die Sozialpolitik dem Ziel der Errichtung des Binnenmarktes zum 1.1.1993 untergeordnet. Aber es wurden auch einige neue Akzente gesetzt. Im Bereich des Gesundheits- und Arbeitsschutzes genügte von nun an eine qualifizierte Mehrheit für die supranationale Gesetzgebung. Das war ein Grund, weshalb eine Verordnung zum Mutterschutz in diesem Rahmen verabschiedet wurde. Diese Verordnung schrieb unter anderem einen bezahl-

ten Mutterschaftsurlaub von mindestens vierzehn Wochen vor. Lohnersatzleistungen mußten ebenso hoch sein wie im Falle einer Krankheit.

Neben diesen indirekten Einflüssen supranationaler Sozialpolitik auf die Familienpolitik läßt sich vor dem Ende der 70er Jahre kein explizites familienpolitisches Interesse der Gemeinschaft beobachten. In den 80er Jahren nahmen familienpolitische Aktivitäten auf europäischer Ebene aber zu. Das Europäische Parlament nahm 1983 eine Entschließung zur Familienpolitik an und schlug vor, familienbezogene Aspekte der Gemeinschaftspolitik stärker zu berücksichtigen. Die Kommission wurde aufgefordert, der Familienpolitik in den Mitgliedsländern neue Anstöße zu geben und sie im Bedarfsfall zu harmonisieren. Die Kommission unterstrich daraufhin in einer Mitteilung über Familienpolitik die Notwendigkeit, Informationen zu sammeln und Maßnahmen in den Mitgliedsländern systematisch zu dokumentieren.

Das Interesse an Familienpolitik verstärkte sich seit Mitte der 80er Jahre, nachdem das Projekt der europäischen Integration an Schwung gewonnen hatte. Auf einer Sitzung des Ministerrates wurde 1986 eine regelmäßige Konsultation unter den für Familienpolitik zuständigen nationalen Ministern angeregt. Im Jahr 1989 legte die Kommission erneut eine umfangreiche Mitteilung über Familienpolitik vor. Dieses Dokument zeichnete die Leitlinien für gemeinschaftliches Handeln. Das Vorrecht der Mitgliedsstaaten wurde bekräftigt, aber die Rolle der Gemeinschaft im Vorfeld nationaler politischer Entscheidungen sollte gestärkt werden. Insbesondere Sammlung und Austausch von Informationen waren erste wichtige Schritte auf diesem Weg.

Auf europäischer Ebene wurden mehrere Gremien eingerichtet, die nationale Entwicklungen beobachten, dokumentieren und der Kommission regelmäßig berichten sollten. Gleichzeitig sollte die Diskussion unter den Mitgliedsländern angeregt werden. Die thematische Ausrichtung dieser Gremien verdeutlicht die Stoßrichtung: Es wurden ein Expertennetz zur Kinderbetreuung in Europa (*Childcare Network*, 1985), ein Gremium zur Berichterstattung über nationale Familienpolitiken (*European Observatory on National Family Policies*, 1989) und schließlich ein Netz zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (1993) eingerichtet. Im Gegensatz zur Familienpolitik-Beobachtungsstelle, die nur aus Wissenschaftlern besteht, nehmen daran auch Praktiker aus Unternehmen und Interessenverbänden teil. Das Netzwerk soll zur Nachahmung auf betrieblicher Ebene anregen. Die Kommission gründete außerdem einen gemeinsamen Ausschuß der Generaldirek-

tionen, um familienbezogene Aspekte der Gemeinschaftspolitik regelmäßig ressortübergreifend zu diskutieren.

Der Vertrag von Maastricht erweiterte 1992 den Spielraum für gemeinschaftliche Sozialpolitik, schrieb aber zugleich den Grundsatz der Subsidiarität fest, der sich in der Praxis bewähren muß. Das Zusatzprotokoll zur Sozialpolitik wurde aber vom Vereinigten Königreich nicht unterzeichnet. Seitdem schwebt die Frage im Raum, auf welcher Grundlage sozialpolitische Beschlüsse in Zukunft gefaßt werden können und welche unterschiedlichen Konsequenzen sich daraus für die Union ergeben.

Aus Anlaß des von der UNO ausgerufenen *Internationalen Jahres der Familie* verabschiedete das Europäische Parlament 1994 erneut eine Entschließung zum Schutz der Familie. Darin werden verbesserte Einrichtungen zur Kinderbetreuung, zur Ausbildung und sozialen Sicherung von Frauen gefordert. Ebenso mahnte das Parlament die noch nicht erfolgte Umsetzung der Richtlinien über Teilzeitarbeit und Mutterschaftsurlaub an. Die Direktive zum Mutterschutz wurde 1994 von Großbritannien ratifiziert. Das Parlament forderte außerdem eine Direktive zur Betreuung von Kindern, nachdem der Ministerrat 1992 nur eine Empfehlung ausgesprochen hatte.

Im Gegensatz zum Problem der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit spielen traditionelle Familienpolitik, finanzielle Förderung der Familie, Ausgleich der Familienlasten und höhere Bewertung und sozialpolitische Sicherung von Familienarbeit auf europäischer Ebene eine kleine Rolle. Diese einseitige familienpolitische Orientierung ist klare Folge der primären Funktion europäischer Sozialpolitik. Jede nationalstaatliche Familienpolitik, die sich nicht in diesen Rahmen fügt, wird auf größere Hindernisse stoßen. Zugleich geraten die nationalen Wohlfahrtsstaaten durch die europäische Integration unter einen stärkeren Druck. Unterschiede zwischen den Ländern könnten sich weiter vergrößern. Es wäre möglich, daß sich schon bald nur noch wirtschaftlich starke Länder eine umfassende, nicht ausschließlich an Markterfordernissen ausgerichtete Familienpolitik leisten können. In Frankreich und Belgien, den einstigen Pionierländern, wird diskutiert, wie die hoch entwickelte Familienpolitik gekürzt oder umgeformt werden kann, um „fit" für Europa zu sein. Die Grundorientierung deutscher Familienpolitik, Familienarbeit sozialpolitisch stärker zu untermauern anstatt die Erwerbstätigkeit beider Eltern zu fördern, wird auf europäischer Ebene ebenfalls nicht aufgegriffen. Dies hätte weitreichende Konsequenzen für die gesamte soziale Sicherung. In den südeuropäischen Ländern besteht die Gefahr, daß der später begonnene Aufbau der Familienpolitik auf halbem

Wege zum Stillstand kommt. Der Prozeß europäischer Integration birgt deshalb erhebliche Risiken für die Familie.

5 Schluß

Einige Gründe scheinen eindeutig für eine stärkere europäische Dimension der Familienpolitik zu sprechen. Die Länder der Union stehen vor gemeinsamen Herausforderungen. Die geostrategische Lage Europas und der globale Wettbewerb der Gesellschaftsordnungen wecken Interesse an Bevölkerung und Familie. Historisch gesehen spielte die Bevölkerungspolitik auch für die Entstehung der nationalstaatlichen Familienpolitik eine entscheidende Rolle.

Es liegt im gemeinsamen Interesse, eine tragfähige Grundlage für die institutionelle Ordnung Europas zu schaffen. Dabei genügt es nicht, Regeln für wirtschaftlichen Wettbewerb aufzustellen. Darüber hinaus müssen eine funktionsfähige soziale Ordnung aufgebaut und eine gemeinsame europäische Identität gebildet werden. Nicht nur Wirtschaft und Politik, sondern auch Kultur, soziale Institutionen und Werte sind in diesem Projekt von zentraler Bedeutung.

Trotz dieser großen Herausforderungen wäre eine gemeinsame europäische Familienpolitik aus meiner Sicht weder durchführbar noch zu wünschen. Zum einen, weil grundsätzliche Unterschiede zwischen den Ländern zu groß sind, zum andern, weil die westeuropäische Integration eine einseitige Orientierung der Familienpolitik begünstigt hat, die ihre weitere Entwicklung eher hemmt als fördert. Solange die europäische Ebene einseitig auf die Logik des Binnenmarktes fixiert ist und sich die europäischen politischen Institutionen einer demokratischen Kontrolle entziehen, muß der Nationalstaat grundlegende soziale Ordnungsprobleme lösen. In der heutigen Konstellation ist Familienpolitik keine europäische Aufgabe, sondern wird für lange Zeit in nationalstaatlicher Verantwortung bleiben. Nur auf der bestehenden Vielfalt gesellschaftlicher Ordnung kann der Sozialraum Europa aufgebaut werden. Diese Variationen sind aber zugleich Chance für Dynamik und Erneuerung der europäischen Gesellschaften.

Literatur

Alber, Jens. 1982. *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa.* Frankfurt: Campus.

—. 1995. „A framework for the comparative study of social services." *Journal of European Social Policy* 5(2):131-49.

Bahle, Thomas. 1995. *Familienpolitik in Westeuropa: Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich.* Frankfurt: Campus.

Bercusson, Brian. 1994. „Social Policy at the Crossroads: European Labour Law after Maastricht." In *Europe After Maastricht. An Ever Closer Union?,* hrsgg. von Renaud Dehousse. München: Beck.

Bradshaw, Jonathan et al. 1993. „Support for Children. A Comparison of Arrangements in Fifteen Countries." Research Report No. 21, Department of Social Security, HMSO, London.

Commission of the European Communities, Hrsg. 1993. *The Europeans and the Family. Eurobarometer.* Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

—. 1994a. *Contributions to the Preparatory Work for the White Paper on European Social Policy.* Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

—.1994b. *Employment in Europe.* Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

—. 1994c. *The Major Issues of European Demography.* Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

—. 1994d. *The demographic situation in the European Union.* Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

—. 1995. *Social Europe. Medium-Term Social Action Programme 1995-97.* Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

Council of Europe, Hrsg. 1990. *Household structures in Europe.* Report of the Select Committee of Experts on Household Structures. Strasbourg: Council of Europe, Publications and Documents Division.

Cox, Susan. 1993. „Equal opportunities." In *The Social Dimension. Employment Policy in the European Community,* hrsgg. von Michael Gold. London: Macmillan.

Europäische Kommission, Hrsg. 1989. *Mitteilung der Kommission über die Familienpolitik.* Brüssel: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

EUROSTAT, Hrsg. 1993. *Digest of Statistics on Social Protection in Europe. Theme Population and Social Conditions Series Studies and Analyses, 3D.* Brussels: Statistical Office of the European Communities.

Ferrera, Maurizio, Hrsg. 1993. „EC Citizens and Social Protection. Main Results from a Eurobarometer survey." University of Pavia.

Flora, Peter et al. 1977. „Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten". *Politische Vierteljahresschrift* 18:707-72.

Flora, Peter und Arnold Heidenheimer, Hrsg. 1981. *The Development of Welfare States in Europe and America.* New Brunswick: Transaction.

Hantrais, Linda. 1995. *Social Policy in the European Union.* London: Macmillan.

Leibfried, Stephan. 1992. „Europe's could-be state: Social policy in European integration after 1992." In *Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992*, hrsgg. von William James Adams. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

—. 1993. „Towards a European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community." In *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, hrsgg. von Catherine Jones. London: Routledge.

—. 1994. „The social dimension of the European Union. En route to positively joint sovereignity?" ZeS-Arbeitspapier 11/94, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Leibfried, Stephan und Paul Pierson, Hrsg. 1995. *Fragmented Social Policy: The European Union's Social Dimension in Comparative Perspective.* Washington, DC: The Brookings Institution, i.E.

MacIntosh, C. Alison. 1983. *Population Policy in Western Europe.* New York.

Milward, Alan S. et al. 1992. *The European Rescue of the Nation-State.* London: Routledge.

Neubauer, Erika et al. 1993. *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: Eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten? Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren.* Stuttgart: Kohlhammer.

Pennings, Frans, Hrsg. 1994. *Introduction to European Social Security Law.* Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Rieger, Elmar. 1995. „Politik supranationaler Integration: Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive." Arbeitspapier I/9, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim.

Scheiwe, Kirsten, 1994. „EC Law's Unequal Treatment of the Family: The Case of the European Court of Justice On Rules Prohibiting Discrimination On Grounds Of Sex and Nationality." *Social and Legal Studies 1994* (3):243-65.

Schnorpfeil, Willi. 1994. „Die Europäisierung sozialpolitischer Teilbereiche in der Europäischen Gemeinschaft". Arbeitspapier II/4, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim.

Wennemo, Irene. 1994. *Sharing the Costs of Children. Studies on the Development of Family Support in the OECD Countries.* Edsbruk: Akademitryck AB.

Michael Lechner, Matthias Staat und Gerhard Wagenhals

Anreizwirkungen von Steuer- und Transfersystemen am Beispiel der Alleinerziehenden in der EU[1]

1 Einleitung

Der vorliegende Beitrag zeigt am Beispiel der Gruppe der Alleinerziehenden, welche Probleme sich ergeben und welche Lösungsansätze sich anbieten, wenn die verschiedenen Sozialsysteme der Mitglieder der Union im europäischen Mehrebenensystem koexistieren sollen. Dabei soll eines gleich zu Anfang festgestellt werden: Selbst wenn sich innerhalb der EU die Ansicht durchsetzen sollte, daß die gemeinsame und zentral gesteuerte Behandlung von sozialen Problemen, wie dies ansatzweise und komplementär zu nationalen Programmen schon bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit der Fall ist, effizienter ist als parallele und unterschiedliche Maßnahmen der einzelnen Mitgliedsländer, so sind familienpolitische Themen am allerwenigsten für zentrale Programme der EU geeignet. Gerade in diesem Bereich spielen religiöse Prägung und kulturelle sowie soziale Besonderheiten eine hervorgehobene Rolle, was erwarten läßt, daß bei der Umsetzung von gemeinsamen und zentral gelenkten Programmen hohe Reibungsverluste auftreten.

Sollte das gemeinsame Interesse einiger Länder der EU, wovon gemeinsam durchgeführte Forschungsarbeiten zeugen[2], einmal in gemeinsam zu realisierenden Maßnahmen münden, müßten innerhalb des europäischen Mehrebenensystems wiederum flexible Instrumente geschaffen werden, die die Berücksichtigung nationaler Eigenheiten erlaubt, ohne daß dabei die Rolle der EU auf die einer Zahlstelle für nationale Eigenheiten reduziert wird. So gibt es z.B. bezüglich der Familienpolitik in, von außen betrachtet, so scheinbar ähnlichen Ländern wie Norwegen und Schweden deutliche Akzentunterschiede bei der Behandlung von Alleinerziehenden. Während in Schweden die möglichst rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt einer Alleinerziehenden nach Geburt ihres Kindes im Vordergrund steht, geht man

in Norwegen davon aus, daß eine alleinerziehende Mutter während der ersten drei Lebensjahre bei ihrem Kind bleiben sollte. Während dieser Zeit kann sie an Maßnahmen teilnehmen, die ihr die Wiedereingliederung erleichtern. Solche Unterschiede gälte es in gemeinsamen Programmen zu berücksichtigen.

Bei allen Unterschieden haben verschiedene Länder innerhalb der EU die Frage der Alleinerziehenden als eine gemeinsam leichter als einzeln zu beantwortende entdeckt. Gemeinsam sind den nord- und zentraleuropäischen Ländern nicht nur steigende absolute Zahlen von Alleinerziehenden (s.u.), sondern ebenso eine steigende Abhängigkeit dieser Gruppe von Sozialleistungen und damit ein wachsender Anteil an Sozialausgaben für sie. Von der Kooperation werden wichtige Hinweise auf die Wirkung einzelner Maßnahmen sowie der Erfolgsaussichten bestimmter Strategien bei der Förderung der Erwerbstätigkeit sowie der Bekämpfung von Armut erwartet.

Die Mittelmeeranrainer messen demselben Thema eine ungleich geringere Bedeutung bei. Zum einen gibt es (noch) - offiziell - wesentlich weniger Alleinerziehende als im restlichen Europa. Es muß aber mit einem Blick auf die demographische Entwicklung der letzten 20 Jahre in Skandinavien und Mitteleuropa kaum erwähnt werden, daß sich dies bald stark verändern könnte. Zum anderen lassen die weniger engmaschigen Sozialsysteme dieser Länder auch nicht erwarten, daß die Sozialetats ähnlich auf einen Anstieg der Zahl der Alleinerziehenden reagieren werden, wie dies in den bereits erwähnten Ländern der Fall war. Sobald auch in den Ländern Südeuropas die Alleinerziehenden zu einer Gruppe von relevanter Größe angewachsen sein werden - was sich bereits abzeichnet -, wird der Austausch von Erkenntnissen mithelfen können, daß die wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder nicht durch die Wiederholung von in anderen Ländern schon als verfehlt erkannten Maßnahmen behindert wird.

Bei der Gruppe der Alleinerziehenden legt die demographische Entwicklung, d.h. der im folgenden genauer beschriebene Anstieg der Zahl der Alleinerziehenden, den Ländern in Mittel- und Nordeuropa nahe, ihre Sozialsysteme an neuen Gegebenheiten auszurichten. Bestimmte Gruppen von Alleinerziehenden haben sich bereits als Zielgruppen für spezifische Maßnahmen etabliert. In allen Staaten der EU gibt es funktionierende Programme zur finanziellen Absicherung von Witwen und Waisen, die bis vor 25 Jahren noch das Gros unter den Ein-Eltern-Familien ausmachten. Das gilt nicht für die Gruppe der geschieden oder getrennt lebenden Personen, obwohl diese die Witwen nach und nach in fast allen Ländern als größte Gruppe unter den Alleinerziehenden abgelöst haben.[3] Dies trifft selbst für

Italien und Spanien zu, also in Ländern, in denen die Ehescheidung erst vor kurzem legal wurde.[4] In den neu beigetretenen skandinavischen Ländern und in Dänemark ist die Entwicklung schon einen Schritt weiter: Hier sind die Ledigen die stärkste Gruppe unter den Alleinerziehenden (vgl. OECD 1993, 6). Mögen die geschieden und getrennt lebenden Personen noch durch Unterhaltszahlungen der (ehemaligen) Ehepartner finanziell teilweise abgesichert sein, so sind die ledigen Mütter in vielen Ländern auf Transferzahlungen des Staates angewiesen (s.u.).[5]

Nachdem die Zunahme des Anteils der Ein-Eltern-Familien an der Gesamtheit der Familien in allen Länder der EU mit einer zeitlichen Verschiebung erfolgte, liegt es nahe, die staatlichen Maßnahmen auf ihre Wohlfahrtswirkungen hin zu vergleichen und möglicherweise abzustimmen. Zwar ist es möglich, daß sehr unterschiedlich ausgebaute Systeme - mit Portugal ohne jegliche spezielle Maßnahmen für Alleinerziehende am unteren und Dänemark mit seinen vielfältigen Hilfen am oberen Ende der Skala (vgl. weiter unten sowie die Übersicht über die entsprechenden Maßnahmen in Neubauer 1994 sowie in Neubauer et al. 1993) - innerhalb der EU koexistieren. Welche Bedeutung solche Unterschiede für den Aufbau verbindlicher Sozialstandards innerhalb der verschiedenen Ebenen in der EU haben, läßt sich aber an den Auseinandersetzungen innerhalb der skandinavischen Länder über das Für und Wider eines Beitritts zur EU ablesen: Die Sorge um den Erhalt der eigenen, gut ausgebauten sozialen Sicherungssysteme hatte hier eine hohe Priorität.

Die zum Teil erheblichen Diskrepanzen in den Wohlfahrtssystemen greift der *Economist* (1994a) unter dem Titel "The enlightened welfare seeker's guide to Europe" auf. Dabei belegen folgende Länder, gemessen am Transferbezug in Prozent vom Durchschnittseinkommen, in folgenden Kategorien den ersten bzw. letzten Platz.

— Witwen (ohne Kinder):	Belgien:	93%
	Großbritannien:	31%
— Alleinerziehende	Holland:	63%
(ohne vorherige Beitragsleistung)	Portugal:	0%

Einen repräsentativeren Überblick über die finanzielle Situation Alleinerziehender in der EU geben die Anteile der Ein-Eltern-Familien in Armut im Vergleich zur Situation der Familien mit beiden Elternteilen. Nur in Holland

und Schweden lebt ein ähnlicher Anteil von beiden Gruppen unter der Armutsgrenze; in der Bundesrepublik ist der Anteil der Alleinerziehenden in Armut 14mal höher als bei anderen Familien mit Kindern.[6]

Tabelle 1: Armut nach Familientyp

	D	F	I	LUX	NL	GB	S	USA
Mutter-Kind-Familien	39,8	21,0	19,9	16,1	3,8	15,8	5,0	55,0
Ehepaar-Familien	2,8	6,0	9,7	3,2	4,0	8,6	3,9	ca.13
Jahr	84	84	86	85	87	86	83	94

Quellen: Neubauer et al. (1993); OECD (1990); Ermisch (1991); Angaben in Prozent.

Auch die Anteile des gesamten Sozialbudgets am Bruttosozialprodukt (BSP) differieren erheblich: Das Land mit dem geringsten Anteil an Sozialausgaben am BSP ist Griechenland mit ca. 20%; Spitzenreiter ist Holland mit über 30%.

Allerdings vertreten die Autoren in diesem Zusammenhang nicht die Meinung, daß größere Wanderungsbewegungen aufgrund unterschiedlicher Sozialsysteme in Zukunft zu erwarten seien. Trotz der bereits seit langem bestehenden Unterschiede leben derzeit lediglich 5 Mio. Europäer (1,4% der Gesamtbevölkerung) dauernd in einem anderen europäischen Land als ihrem Heimatland.

Bevor wir die Diskussion über bestehende Programme und Reformvorhaben in einigen Ländern besprechen, geben wir einen Überblick über die demographische Entwicklung der Gruppe der Alleinerziehenden. Dieser Hintergrund ist notwendig, um zu verdeutlichen, warum die Diskussionen zu diesem Thema sich in den Ländern der EU in völlig verschiedenen Stadien befinden. Zum Teil werden, wie in Großbritannien - ein Land mit relativ vielen Alleinerziehenden, deren Abhängigkeit von staatlichen Transfers den Sozialetat steigen läßt -, schon erste Reformen umgesetzt. In anderen Ländern, wie Portugal, dominieren andere Themen, wie Arbeitslosigkeit oder Probleme der Rentenversicherung, die Diskussion so sehr, daß das Thema Alleinerziehende daneben als relativ unbedeutend erscheint, auch wenn sich - sollte in Portugal die demographische Entwicklung, was Scheidungen und außereheliche Geburten betrifft, nicht völlig anders als im restlichen Europa verlaufen - eine zukünftige Bedeutung heute schon abzeichnet.

Ein relativ breiter Raum wird im folgenden der Darstellung der Situation in den USA eingeräumt. Die dort ebenfalls aufgrund der demographischen Entwicklung früher als in Europa geleistete Forschungsarbeit hat mit ihrer Methodik und mit ihren Thesen die Literatur in Europa, speziell die in Großbritannien, stark beeinflußt. Ohne diesen Hintergrund wären einige Reformvorschläge nur sehr schwer einzuordnen. Allerdings ist die Situation in den USA von der in Europa sehr verschieden, so daß die für Amerika gültigen Befunde für Europa nur sehr bedingt übernommen werden können. Die darauf folgende, detaillierte Übersicht über Alleinerziehende betreffende institutionelle Regelungen in der EU zeigt zum einen, wie die unterschiedliche Bedeutung, die dem Thema bisher in verschiedenen Ländern beigemessen wurde, sich im Status quo manifestiert. Zum anderen wird deutlich, welche Strategien verschiedene Länder bei der Vergabe von Hilfen für Alleinerziehende verfolgen. Schließlich wird dadurch die Ausgangslage für mögliche Reformen offenbar.

Die Wirkung von einigen Reformplänen wird im vierten Abschnitt mit Hilfe von empirischen Schätzungen des Einflusses bestimmter Determinanten des Erwerbsverhaltens, wie dem Transfer- und Steuersystem, untersucht. Hieraus lassen sich allerdings aufgrund der eher geringen Anzahl auswertbarer empirischer Untersuchungen nur bedingt Schlüsse für Reformvorschläge ziehen. Dies ist Gegenstand der Schlußbetrachtung.

2 Demographie, Programme, Forschungsschwerpunkte

2.1 Demographische Entwicklung

Viele der in den hier zitierten Studien behandelten Fragestellungen, verwendeten Methoden und Interpretationen von Fakten sind der amerikanischen Literatur zu diesem Thema entliehen und wären ohne die folgende Beschreibung nur schwer einzuordnen. Daher werden auch die Situation Alleinerziehender und die entsprechenden Reformvorhaben relativ ausführlich besprochen. Dabei ist bei der Übertragbarkeit der Ergebnisse Vorsicht geboten: Zum einen handelt es sich bei einem großen Teil der Problemgruppe in den USA um Angehörige einer ethnischen Minderheit, zum anderen mehrheitlich um Frauen, die als Teenager Mütter wurden (vgl. auch den folgenden Abschnitt). Dort war man aufgrund der demographischen Entwicklung früher

als in Europa gezwungen, sich mit diesem Thema zu beschäftigen. Zwei Komponenten sind für den Anstieg des Anteils der Alleinerziehenden an allen Familien mit Kindern verantwortlich: der Anstieg der Scheidungsrate sowie der Anstieg der Zahl außerehelicher Geburten - in beiden erreichen die USA Extremwerte. Das Niveau der amerikanischen Scheidungsraten Anfang der 60er Jahre wurde in Großbritannien erst Mitte der 70er Jahre erreicht. Deutschland und Frankreich sind erst heute auf einem vergleichbaren Stand (vgl. Schaubild 1).

Noch höher sind die Unterschiede bei den unehelichen Geburten, die in Frankreich, Großbritannien und den USA, ausgehend von einem einheitlichen Niveau um 1960, heute doppelt so hoch sind wie in Deutschland. Allerdings zeigt sich für alle drei Merkmale, daß mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung die Werte aus den USA auch in Frankreich, Großbritannien und auch Deutschland erreicht werden. Wie bereits erwähnt, hat in Skandinavien die Zunahme der außerehelichen Geburten steigende Scheidungsraten als Hauptgrund für die Zunahme von Ein-Eltern-Familien bereits verdrängt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über den derzeitigen Stand der Entwicklung in Europa und in den USA.

2.2 Reformen des Wohlfahrtssystems: Vorhaben und Programme

Vor allem die explodierenden Kosten des unter dem Kürzel AFDC (*Aid to Families with Dependent Children*) bekannten Programms war Grund für die Suche nach Auswegen aus der hohen Abhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen alleinerziehender Mütter. Die Vorschläge aus den USA wurden vor allem in den europäischen Ländern, denen es zuerst um eine Begrenzung der von Alleinerziehenden verursachten Kosten ging, rezipiert. Sie gelten als prototypisch für eine „Marktlösung" des Problems und werden daher kurz erläutert. Die von Präsident Clinton ursprünglich vorgeschlagene Reform des Programms sah vor:

— die Bezieherinnen von AFDC zur Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen zu verpflichten,
— die Bezieherinnen zur Arbeitsaufnahme zu animieren,
— die Zahlungen zeitlich zu begrenzen und
— ihnen nach Beendigung der Zahlungen und fortdauernder Arbeitslosigkeit eine Arbeit im öffentlichen Sektor zuzuweisen.[7]

Schaubild 1: Demographische Entwicklungen

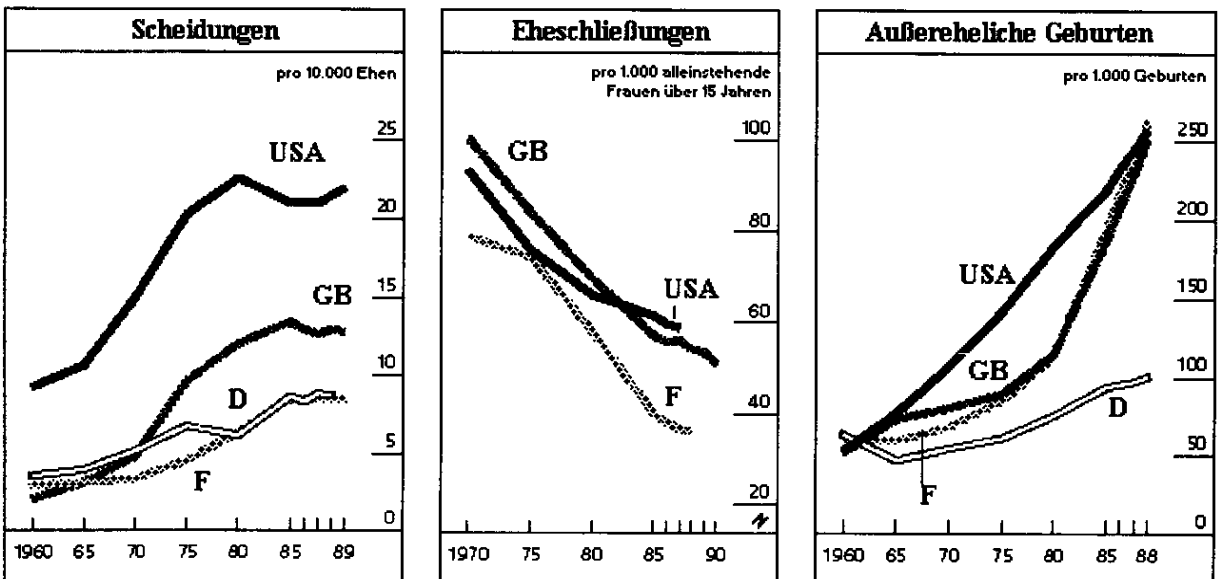


Tabelle 2: Determinanten und Anteil von Ein-Eltern-Familien

	B	DK	D	F	GR	IRL	I	NL	P	E	GB	S	USA
Anteil der Ein-Eltern-	12,3	22,0	13,4	10,0		9,0	6,2	12,3	5,9	10,7	15,0	32,0	26,0
Familien	(81)	(91)	(90)	(89)		(89)	(81)	(81)	(90)	(81)	(89)	(84)	(84)
Anteil nicht-ehelicher		46,0	15,5	28,2	2,0	12,6	6,1	9,0	14,5	10,0	27,0	45,0	24,0
Geburten		(89)	(89)	(89)	(90)	(89)	(90)	(87)	(90)	(89)	(89)	(84)	(87)
Scheidungsquote	22,0	13,6	8,7	8,4	1,5		2,1	28,0	0,9		12,7	45,0	21,7
	(82)	(89)	(88)	(89)	(89)		(89)	(81)	(90)		(89)	(82)	(82)

Zahlen in Klammern sind Jahr der Angabe.

Quellen: Neubauer et al. (1993); OECD (1990); Ermisch (1991); Angaben in Prozent.

In Kosten-Nutzen-Analysen zur Begründung der Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Armut bei Familien mit Kindern werden die Folgekosten einer *deprived childhood* angeführt. Diese werden darin gesehen, daß z.B. Jugendliche aus zerbrochenen Familien höhere Schulabbrecherraten als andere aufweisen und häufiger selbst alleinerziehende Eltern werden, als Jugendliche aus anderen Familien. Allerdings läßt sich zwischen diesen statistischen Befunden und der Tatsache, daß Jugendliche in einer Ein-Eltern-Familie aufgewachsen sind, kaum ein kausaler Zusammenhang nachweisen (vgl. *Economist* 1992). Hohe Schulabbrecherquoten kommen auch bei intakten armen Familien sowie bei Eltern mit schlechter Ausbildung häufiger vor als bei anderen. Da Alleinerziehende häufig arm sind und eine geringe Ausbildung haben (vgl. Neubauer et al. 1993, 413), läßt sich nicht ermitteln, welche Ursachen für die beobachteten Phänomene verantwortlich sind. Tatsächlich werden die meisten Kinderjahre in Armut in Familien mit beiden Elternteilen verbracht und nicht in Ein-Eltern-Familien, geschweige denn in solchen mit einem Haushaltsvorstand aus einer Minderheit (vgl. Duncan und Rodgers 1990, 56).

Tabelle 3: Erwerbsbeteiligung und Transferbezug Alleinerziehender

	DK	D	F	IRL	NL	GB	S	USA
Erwerbsbeteiligung	89,0[b]	70,4[f]	78,0[a]	16,4[d]	50,0[e]	42,0[c]	89,0[e]	68,0[e]
Anteil Sozialhilfe	25,0[b]	17,2[f]			26,8[e]		20[a]	15[g]

Jahr der Angabe: a: 1981, b: 1986, c: 1987, d: 1989, e: 1990, f: 1991, g: 1994.

Quellen: Neubauer et al. (1993); OECD (1990); Ermisch (1991); Angaben in Prozent.

Die (Anreiz-)Problematik eines Wohlfahrtssystems, das Personen ein Auskommen garantiert, ohne gleichzeitig die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit herbeiführen zu können, besteht in ähnlicher Weise für eine Reihe von Staaten in der EU. In Großbritannien wurde bereits ein ambitioniertes Reformprogramm der staatlichen Leistungen für die Alleinerziehenden umgesetzt. Dort sehen die Verantwortlichen den Grund für die schlechte ökonomische Situation Alleinerziehender in den mangelnden *Anreizen* zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Tatsächlich weisen die Alleinerziehenden in Großbritannien die geringsten Erwerbsquoten auf (vgl. Tabelle 3). Zum einen soll die Verfügbarkeit von Sozialtransfers *ad infinitum* für die niedrigen Er-

werbsquoten verantwortlich sein.[8] Zum anderen lassen die steuerliche Behandlung von Alleinerziehenden zusammen mit der Einkommensabhängigkeit vieler Transfers sowie hohe Fixkosten (Kinderbetreuung) des Arbeitsangebots eine Erwerbstätigkeit finanziell wenig lukrativ erscheinen.[9]

Großbritannien versucht im Unterschied zu den USA, mit der Einführung des *Family Credit* einen positiven Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu setzen. Zum Empfang dieser Leistung sind Personen mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von 16 oder mehr Stunden berechtigt, solange ihr Einkommen eine bestimmte Höhe nicht übersteigt.[10] Einem als *Poverty Trap* bekannten Phänomen, das durch bestimmte Anrechnungsregeln von Erwerbseinkommen auf Sozialtransfers dazu führt, daß eine Erwerbstätigkeit mit geringem Lohn (wegen geringen Stundenlohns und/oder niedriger Arbeitsstundenzahl) zu einem geringeren verfügbaren Einkommen führt als Transferbezug, soll mit dem *Family Credit* begegnet werden. Dadurch sollen die negativen Anreizwirkungen von Sozialtransfers auf Erwerbstätigkeit abgemildert werden. Das Problem der *Poverty Trap* von der Seite der Transfers und nicht der Steuern anzugehen, ergibt sich aus dem Umstand, daß der Großteil der effektiven Besteuerung für die Gruppe der Alleinerziehenden nicht aus den Steuern an sich, sondern aus dem Entzug von Transfers herrührt (vgl. Flanders 1994). Der Beitrag von Ermisch (1991) enthält Simulationen verschiedener Reformen des britischen Systems und eine Diskussion der individuellen Gegebenheiten.

In Großbritannien entsprechen die £6.6 Mrd., die in den Jahren 1992 bzw. 1993 jeweils für die Unterstützung Alleinerziehender ausgegeben wurden, 1% des Bruttosozialprodukts oder ungefähr der Summe, die für Studium und Weiterbildung ausgegeben wurden (vgl. Wolf 1994). Neben der Einführung des *Family Credit* wurde auch mit dem *Child Support Act* von 1991 auf diese Entwicklung reagiert. Hauptbestandteil dieser Reform ist die Gründung der sogenannten *Child Support Agency*, einer Behörde, die sich u.a. darum kümmert, daß der von den Kindern getrennt lebende Elternteil seinen Unterhaltsverpflichtungen nachkommt. Da diese Institution noch relativ neu ist, kann nichts Definitives über ihre Wirkung ausgesagt werden.[11] Neben der Tatsache, daß viele zu Unterhaltsleistungen verpflichtete Väter kein ausreichendes Einkommen erzielen, um ihre Familien so zu unterstützen, daß sie nicht mehr auf staatliche Transfers angewiesen sind, gibt es unter den wirtschaftlich leistungsfähigeren Personen eine ganze Reihe, die wieder geheiratet haben. Durch die strikte Anwendung der Unterhaltsregeln geraten dann auch die zweiten Familien in die Nähe der Armutsgrenze. Schließlich

werden auch die ursprünglichen Familien nicht besser gestellt, da sie aufgrund der Unterhaltszahlung nun ihre Sozialleistungen verlieren. Immerhin werden durch die Existenz der Behörde die Gerichte entlastet, da sie nun administrativ das Unterhaltsverfahren regelt. Wolf vermutet: "*The CSA will probably prove a blip on a curve showing a progressive rise in the socialisation of child rearing.*" Im Maßnahmenpaket sind Programme zur Erleichterung der Arbeitsaufnahme wie Ausbildungskurse oder die Erweiterung der Möglichkeiten zur Unterbringung der Kinder nicht enthalten.

Ganz im Gegensatz zu der hinter den britischen Reformen stehenden Auffassung, daß sich die Lage Alleinerziehender entscheidend verbessern wird, falls die entsprechenden Anreize zur Arbeitsaufnahme richtig gesetzt werden, wird in den skandinavischen Ländern die schlechte finanzielle Lage Alleinerziehender auf die mangelnde *Gelegenheit* zur Arbeitsaufnahme zurückgeführt. Hier werden vor allem das Angebot an Möglichkeiten zur Unterbringung der Kinder sowie die mangelnde Verfügbarkeit von Teilzeitstellen als Ursachen für die relativ niedrigen Erwerbsquoten Alleinerziehender gesehen. Diese Richtung wird u.a. von Gustafsson (1990) vertreten.[12] Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, daß die Länder mit den höheren monetären Sozialleistungen auch diejenigen mit den höheren Erwerbsquoten sind, so daß sich im internationalen Vergleich der negative Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und Erwerbswahrscheinlichkeit nicht zu bestätigen scheint (vgl. OECD 1993, 29).[13]

Eine viel grundsätzlichere Frage ist es, ob es sinnvoll ist, Maßnahmen auf die spezifischen Probleme einer bestimmten Zielgruppe auszurichten. Der Alleinerziehende betreffende Problemkomplex (vgl. Neubauer et al. 1993, 409) besteht in allen untersuchten Ländern darin, daß schlechtere als durchschnittliche Möglichkeiten des Erzielens von Erwerbseinkommen für das Familienoberhaupt bestehen, i.d.R. eine Frau mit mehrjähriger Unterbrechung der Berufstätigkeit wegen der Geburt der Kinder (und junge ledige Mütter haben teilweise keine Berufserfahrung, häufig auch keine oder eine nicht abgeschlossene Ausbildung). Hinzu kommt das Problem der Unterbringung der Kinder während der Arbeitszeit sowie die mangelnde Verfügbarkeit von Teilzeitarbeitsplätzen. Bezieherinnen von Transfers haben nur einen geringen monetären Anreiz zur Arbeitsaufnahme: Was sie hinzuverdienen, wird ihnen umgehend an Leistungen entzogen.[14]

Kamerman und Kahn (1989) geben in ihrer Arbeit vier Strategien allgemeiner Art an, deren Umsetzung auch die Lage Alleinerziehender automatisch verbessern würde:

a) Bekämpfung von Armut,
b) Maßnahmen für Familien mit Kleinkindern,
c) Koppelung von Arbeitsmarkt und Familienpolitik,
d) spezielle Maßnahmen.

Sie stellen dabei darauf ab, daß spezielle Maßnahmen für Alleinerziehende - die bei allen positiven Wohlfahrtseffekten auch diskriminierend wirken können - bei konsequenter Umsetzung von Maßnahmen unter a) bis c) nur in sehr geringem Umfang notwendig wären.

Tatsächlich finden sich unter Punkt d) ausschließlich Maßnahmen, die auch auf Familien mit Kleinkindern, Arbeitslose (Maßnahmen zur Wiedereingliederung, Aus-/Weiterbildung) und sonstige Problemgruppen anzuwenden wären. Ein Beispiel für das Funktionieren dieses Ansatzes ist ein Projekt in Bremen zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser, zumeist alleinerziehender Sozialhilfeempfängerinnen, in das Erwerbsleben. Ziel des Bremer Senats war die Entlastung des Sozialbudgets. Die Maßnahme wurde zum Teil durch einen EU-Fond zur Wiedereingliederung von Arbeitnehmern, die seit mehr als einem Jahr erwerbslos waren, finanziert. Die Maßnahme erwies sich für das Land Bremen als kostenneutral.

3 Steuervorteile und Transfers für Alleinerziehende in der EU

In diesem Abschnitt geben wir einen kurzen Überblick über staatliche Leistungen für Ein-Eltern-Familien in den EU-Staaten.[15] Wir konzentrieren uns vor allem auf Maßnahmen, die nur Familien mit alleinstehendem Elternteil gewährt werden. An erster Stelle sind dabei Steuererleichterungen zu nennen, daneben Zahlungen aus Unterhaltsvorschußkassen, Hinterbliebenenrenten sowie spezielle Vergünstigungen für Alleinerziehende bei der Sozialhilfe (Mehrbedarfszuschläge oder günstigere Zugangsvoraussetzungen). Tabelle 4 gibt einen qualitativen Überblick über die Art der Leistungen in den einzelnen EU-Staaten.

Tabelle 4: Unterstützungsmaßnahmen für Ein-Eltern-Familien in den EU-Staaten

	B	D	DK	F	GR	GB	IR	I	LUX	NL	P	SP
Steuererleichterungen												
- Freibeträge	x	x	x			x	x	x	x	x		
- sonstige Erleichterungen		x		x					x			
- Realsplitting		x	x	x	x						x	
Unterhaltsvorschuß	x	x	x	x		x						
Witwen-/Waisenrenten												
- Witwenrente	x									x		x
- Halbwaisenrente	x						x			x		x
- sonstige Waisenhilfen	x		x	x								
Sozialhilfe												
- Mehrbedarfszuschlag		x				x						
- andere Vergünstigungen				x				x		x		
Sonstige monetäre Transfers												
- einkommensabhängig		x		x	x		x	x				
- einkommensunabhängig	x		x	x	x	x						
Realleistungen		x	x	x								x
Familienbeihilfen für alle Familien mit minderjährigen Kindern												
- Kindergeld	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
- Mutterschaftsgeld	x	x	x	x		x						

3.1 Steuererleichterungen

Steuererleichterungen sind die wichtigsten Unterstützungsmaßnahmen für Ein-Eltern-Familien in allen EU-Ländern außer Spanien (vgl. hier und im folgenden Tabelle 4). Die Maßnahmen selbst sind jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet. Sie können in einer Verminderung der Steuerbemessungsgrundlage oder der Steuerschuld, aber auch in einer speziellen Art der Veranlagung bestehen (beispielsweise spezielle Steuerklassen für Alleinerziehende, Realsplitting (s.u.) oder Berücksichtigung von Kindern in einem „Familienquotienten").

3.1.1 Freibeträge

Spezielle Freibeträge für Alleinerziehende gibt es in sehr vielen EU-Ländern. In der Bundesrepublik können Alleinerziehende nach § 32 (7) EStG einen zusätzlichen Haushaltsfreibetrag von der Steuerbemessungsgrundlage abziehen. Dieser soll die Nachteile kompensieren, die Ein-Eltern-Familien deshalb erwachsen, weil sie nicht wie Zwei-Eltern-Familien die Möglichkeit des Ehegattensplittings nutzen können.

3.1.2 Andere steuerliche Erleichterungen

Frankreich, Griechenland, Portugal und Spanien kennen keine steuerliche Entlastung durch Freibeträge. In Frankreich werden Ein-Eltern-Familien durch ein Familiensplitting (*quotient familial*) entlastet. Dabei werden Haushaltsvorstand und Kinder gemeinsam veranlagt. Dann wird ein von der Zahl der Familienmitglieder abhängiger Quotient berechnet, durch den das Familieneinkommen geteilt wird. Auf den resultierenden Betrag wird die Tariffunktion angewandt. Multiplikation mit dem Familienquotienten ergibt dann die Einkommensteuerschuld. Bei diesem Vorgehen zählen die Alleinerziehende und ihr erstes Kind mit einem ganzen Anteil (bei getrennt Lebenden und Hinterbliebenen zählt das erste Kind mit einem halben Anteil). In Griechenland und Portugal sind Varianten des Realsplittings zulässig, das auch für die Bundesrepublik besondere Bedeutung besitzt. Hierbei können Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder getrennt lebenden Ehegatten bis zu gewissen Höchstgrenzen abgesetzt werden. Die Unterhaltszahlungen

sind beim Empfänger zu besteuern, der aber zur Kompensation monetärer Nachteile berechtigt ist.

Einzelne Länder kennen weitere steuerliche Entlastungen, die nur Alleinerziehenden gewährt werden. Besonders großzügig ist Luxemburg *(abattement monoparental)*, das Alleinerziehende in günstigere Steuerklassen einstuft. Dasselbe gilt für die Niederlande, jedoch gibt es dort - abgesehen von Freibeträgen - keine weiteren Steuererleichterungen. Italien gewährt zusätzliche Steuernachlässe für Familien mit mehr als einem Kind, in der BRD können Betreuungskosten für Kinder unter 16 Jahren als außergewöhnliche Belastungen geltend gemacht werden.

3.2 Unterhaltsvorschußzahlungen

In praktisch allen Ländern kommt ein Teil der Unterhaltspflichtigen ihren Leistungsverpflichtungen nicht, nur teilweise oder nur unregelmäßig nach. Einige Staaten geben deshalb Vorschußleistungen oder ähnliche Überbrückungshilfen für den Unterhalt von Kindern in Ein-Eltern-Familien, falls der andere Elternteil keinen oder nicht ausreichenden Unterhalt zahlt.

3.3 Hinterbliebenenrenten

Mehrere Staaten gewähren neben allgemeinen Leistungen für Ein-Eltern-Familien zusätzliche Leistungen für verwitwete Alleinerziehende und ihre minderjährigen Kinder. In manchen Staaten konzentriert sich die Hilfe für Ein-Eltern-Familien fast ausschließlich auf Hinterbliebene mit minderjährigen Kindern (etwa in Spanien). Andere kennen dagegen keine speziellen zusätzlichen Hilfen für alleinerziehende Hinterbliebene (so z.B. die Bundesrepublik). Die Voraussetzungen für die Gewährung von Hinterbliebenenrenten unterscheiden sich in den einzelnen Ländern ganz erheblich. In Frankreich und den Niederlanden gibt es Altersgrenzen für die hinterbliebenen Ehegatten, Frankreich fordert zusätzlich eine Mindestehedauer. In Italien werden Mindestversicherungszeiten des Verstorbenen vorausgesetzt. Auch die Höhe der Rentenansprüche unterscheidet sich erheblich. In Belgien besteht ein Anspruch auf 80% der Altersrente des verstorbenen Ehegatten; in Dänemark dagegen gibt es überhaupt keine Hinterbliebenenrente. Allerdings können verwitwete Personen in Dänemark Frührente beantragen, deren Höhe nicht

nur von Zahl und Alter der minderjährigen Kinder abhängt, sondern auch davon, ob diese Kinder in einer Ein-Eltern-Familie leben. In einigen Ländern stehen unterhaltsberechtigten Kindern zusätzlich Halbwaisenrenten oder andere Vergünstigungen zu.

3.4 Sozialhilfe

Im allgemeinen gilt in den EU-Ländern das Prinzip der Nachrangigkeit der Sozialhilfe, d.h. Sozialhilfe wird nur gewährt, wenn nahe Verwandte oder wohlfahrtsstaatliche Institutionen keine oder nur unzureichende Leistungen erbringen. Die Vergaberegelungen der Sozialhilfe unterscheiden sich nicht nur national, sondern oft auch regional. Spezielle Mehrbedarfszuschläge für Ein-Eltern-Familien gibt es nur in der Bundesrepublik (Hilfe zum Lebensunterhalt) und in Großbritannien *(income support)*. In Deutschland beispielsweise erhalten Alleinerziehende mit einem Kind unter 7 Jahren oder mit zwei oder drei Kindern unter 16 Jahren einen Mehrbedarfszuschlag von bis zu 40% des Regelsatzes; bei mehr als drei Kindern erhöht sich der Mehrbedarfszuschlag auf maximal 60%. Die anderen EU-Länder kennen zwar keine speziellen Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende, manchmal gibt es statt dessen aber Erleichterungen in Form von niedrigeren Zugangshürden zur Sozialhilfe. In Italien, wo das Sozialfürsorgesystem fast ausschließlich auf lokaler Ebene arbeitet und oft auf Sachleistungen beschränkt ist, sind die Anspruchsvoraussetzungen für den Sozialhilfebezug für Ein-Eltern-Familien niedriger. In Frankreich stellt das *complément familial* eine bedeutende Hilfe für Alleinerziehende dar, die jedoch nicht mit Sozialhilfe gleichzusetzen ist. Bei dieser Familienleistung für einkommensschwache Familien werden Alleinerziehende besonders begünstigt, indem - im Vergleich zu anderen anspruchsberechtigten Familien - die Nettoeinkommensgrenze erhöht wird, bis zu der diese Beihilfe gewährt wird (um 25% für das erste und um 30% für das zweite und jedes weitere Kind).

3.5 Sonstige Transfers für Ein-Eltern-Familien

Einzelne EU-Länder kennen weitere Sozialleistungen an Ein-Eltern-Familien, wobei wir zwischen monetären Transfers und Realtransfers unterscheiden.

3.5.1 Einkommensabhängige monetäre Transfers

In Frankreich wird das Haushaltseinkommen der Ein-Eltern-Familien durch eine spezielle Beihilfe *(allocation de parent isolé)* auf das garantierte Mindesteinkommen angehoben. Die Beihilfe wird gewöhnlich für ein Jahr, höchstens aber bis zum dritten Lebensjahr des Kindes gezahlt. In den Niederlanden erhalten Ein-Eltern-Familien eine Zahlung in Höhe von 90% des gesetzlichen Mindestlohns. In der Bundesrepublik erhalten Steuerpflichtige, deren Einkommen so gering ist, daß sie Steuerfreibeträge nicht nutzen können, oder solche, die kein steuerpflichtiges Einkommen haben, einen Kindergeldzuschlag. Ähnliche Regelungen gibt es auch in Griechenland und Irland.

3.5.2 Nicht einkommensabhängige monetäre Transfers

Einige EU-Staaten gewähren Geldleistungen, deren Höhe nicht einkommensabhängig ist. Besonders bemerkenswert ist das britische Alleinerziehendengeld, das dem ältesten Kind in jeder Ein-Eltern-Familie ohne Bedürftigkeitsnachweis gewährt wird. Die einkommensunabhängigen Transfers für Alleinerziehende anderer Länder sind quantitativ weniger bedeutsam. So gibt es in Belgien eine höhere Altersgrenze für Kinderzulagen und in Dänemark, Frankreich, Griechenland und Großbritannien zusätzliche Kinderbeihilfen. Dänemark bewilligt einmalige Geburtsbeihilfevorschußzahlungen sowie Ausbildungs- und Umschulungsbeihilfen für Alleinerziehende ohne Berufsausbildung. In Luxemburg entfällt die Arbeitsverpflichtung für Alleinerziehende mit Kindern unter fünf Jahren, wenn sie ein Anrecht auf das gesetzlich garantierte Mindesteinkommen besitzen.

3.5.3 Realleistungen

Neben Geldleistungen sind Ein-Eltern-Familien in manchen Ländern auch zu Realleistungen berechtigt. Darunter fällt vor allem eine höhere Prioriät beim Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen in Dänemark, Deutschland und Spanien (dort auch bei der Vergabe von Sozialwohnungen). In Frankreich sind alleinstehende Eltern ab dem 45. Lebensjahr und mit mehr als zwei abhängigen Kindern kostenlos gegen Krankheit und Unfall versichert.

3.6 Weitere Familienbeihilfen

Die bisher beschriebenen Unterstützungsmaßnahmen sind speziell auf Alleinerziehende zugeschnitten. Daneben gibt es in den einzelnen Ländern weitere Familienbeihilfen, die unter gewissen Voraussetzungen allen Familien mit minderjährigen Kindern zustehen und damit *auch* für Alleinerziehende wichtig sein können. Solche allgemeinen Hilfen für Familien mit minderjährigen Kindern sind beispielsweise Maßnahmen zur Förderung von Familien in den einzelnen Familienphasen (z.B. Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft), Maßnahmen zur Entlastung bei der Kinderbetreuung und Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben. Das Kindergeld ist dabei im allgemeinen die wichtigste finanzielle Unterstützung; es steht Familien mit minderjährigen Kindern in fast allen EU-Ländern zu. Mit steigender Kinderzahl steigt in der Regel auch das Kindergeld (in Frankreich wird für das erste Kind kein Kindergeld bezahlt, durch den oben beschriebenen Familienquotienten ergibt sich jedoch eine Steuerentlastung in Abhängigkeit von der Kinderzahl). Die Leistungsunterschiede sind erheblich. Das Kindergeld ist in Frankreich und den Niederlanden am höchsten, in Portugal und Spanien gibt es kein Kindergeld. In Dänemark und Griechenland ist das Kindergeld für Ein-Eltern-Familien höher als für die übrigen Familien. In vielen EU-Ländern steht erwerbstätigen Müttern ein Mutterschaftsgeld zu. In mehreren Ländern gibt es Gehaltsfortzahlungen für erwerbstätige Mütter. In den Niederlanden wird das gesamte Gehalt weiter bezahlt, in anderen Ländern ein geringerer Teil des Arbeitseinkommens.

3.7 Zusammenfassung

Unsere Ausführungen haben gezeigt, daß sich innerhalb der Europäischen Union die Systeme der Unterstützung von Alleinerziehenden im Hinblick auf Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhe ganz erheblich unterscheiden. Auf der einen Seite stehen die armen Länder des Südens: Portugal kennt praktisch keine Hilfen, Griechenland nur einen geringen Kindergeldzuschlag; die Hilfen in Spanien beschränken sich im wesentlichen auf Hinterbliebene. Auf der anderen Seite stehen die reicheren Staaten der Mitte und des Nordens, deren Unterstützungszahlungen für Familien insgesamt und für Ein-Eltern-Familien insbesondere erheblich großzügiger ausfallen. Doch auch hier sind die Unterschiede beträchtlich: Luxemburg kennt keine speziellen Trans-

fers für Alleinerziehende, jedoch vergleichsweise hohe Steuererleichterungen. Die Niederlande dagegen gewähren nur geringe Steuerentlastungen, dafür haben staatliche Transfers, insbesondere die Sozialhilfe, eine zentrale Bedeutung.

Auch die Art der Finanzierung von Sozialausgaben, und damit insbesondere auch die Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen für Ein-Eltern-Familien, unterscheidet sich in den EU-Ländern wesentlich. In Frankreich und Italien wird mehr als die Hälfte der Sozialausgaben über Arbeitgeberbeiträge finanziert, während sich beispielsweise in der Bundesrepublik und in den Niederlanden die Finanzierung annähernd gleichmäßig auf Staat, Arbeitnehmer und Arbeitgeber verteilt.

4 Reaktion der westdeutschen alleinerziehenden Mütter auf eine mögliche Harmonisierung der Transfersysteme

Dieses Papier basiert teilweise auf Ergebnissen des schon in Anm. 1 erwähnten EU-Projekts „Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtspartizipation alleinerziehender Eltern in Deutschland, Frankreich und Dänemark". Bevor im folgenden auf die spezifischen Ergebnisse für Westdeutschland eingegangen wird, soll ein Phänomen hervorgehoben werden, daß in allen vier Ländern zu beobachten war: Die effektiven Grenzsteuersätze, d.h. Steuersätze unter Hinzunahme des Entzugs einkommesabhängiger Transfers, sind für die Gruppe der Alleinerziehenden in all diesen Ländern deutlich höher als für nahezu alle anderen Gruppen. Diese schon im Kontext der Untersuchungen für Großbritannien zuvor erwähnte *Poverty Trap* entsteht durch den mehr oder weniger vollständigen Entzug von Transferleistungen, sobald Arbeitseinkommen über einer bestimmten Höhe entsteht.

Wie in den bisherigen Abschnitten deutlich wurde, sind die Transferregelungen für Ein-Eltern-Familien innerhalb der EU u.a. aus historischen und demographischen Gründen sehr unterschiedlich. Für die Situation in der Bundesrepublik Deutschland ist es daher besonders wichtig zu wissen, wie sich die ökonomischen Verhaltensweisen alleinerziehender Eltern verändern würden, um deren Reaktionen auf mögliche Änderungen am derzeitigen System abschätzen zu können.

Die empirische Studie von Laisney, Lechner, Staat und Wagenhals (1993), die den folgenden Ausführungen zugrunde liegt, versucht diese Fragestellung mit der Hilfe von Individualdaten aus dem Sozio-ökonomischen Panel und zusätzlichen Informationen aus dem Mikrozensus für die Hauptgruppe der Ein-Eltern-Familien, nämlich derjenigen mit einer Frau als Elternteil (ca. 80%), zu beantworten. Dabei wird - den Erwägungen aus dem einleitenden Abschnitt folgend - die Erwerbstätigkeit als entscheidender Faktor für die „Wohlfahrt" der Familie angesehen. In einem ersten Schritt wird mit für Paneldaten geeigneten mikroökonometrischen Verfahren für den Zeitraum 1984 bis 1990 untersucht, wie die Wahrscheinlichkeiten, vollzeiterwerbstätig, teilzeiterwerbstätig oder nicht erwerbstätig zu sein, von den Transferzahlungen (und anderen Faktoren) abhängen. Der zweite Schritt besteht darin, daß diese geschätzten Reaktionsfunktionen zur Simulation der Verhaltensänderungen bei alternativen hypothetischen Transfersystemen verwendet werden. Ein grundlegendes Ergebnis des ersten Schrittes der empirischen Analyse war, daß die Partizipationselastizitäten im Mittel bzw. im Median um etwa -0,5% liegen. Das heißt, daß die Wahrscheinlichkeit, nichterwerbstätig zu sein, um etwa 0,5% zunimmt, wenn das Einkommen um 1% steigt. Damit scheint auch in der Bundesrepublik Deutschland der positive Zusammenhang zwischen der Höhe der Transferzahlung und der Wahrscheinlichkeit der Nichterwerbstätigkeit zu bestehen, der in ähnlichen Studien für andere Länder der EU gezeigt wurde. Die empirischen Ergebnisse für die Art der Erwerbstätigkeit (teilzeit oder vollzeit) wurden allerdings zu ungenau geschätzt, um für Simulationen verwendungsfähig zu sein. Diese nicht unerhebliche Reagibilität der Partizipationswahrscheinlichkeit auf Transferzahlungen war der Ausgangspunkt für mehrere stilisierte Szenarien, die im folgenden beschrieben sind.

Die erste Gruppe von Modellrechnungen geht von dem bisherigen, d.h. 1990 existierenden Steuersystem aus und betrachtet Wirkungen von isolierten Veränderungen einzelner Komponenten innerhalb dieses Systems für die untersuchte Bevölkerung. Diese Veränderungen sind u.a. ein Absenken der Sozialhilfesätze um 3%, eine Erhöhung der Kindersteuerfreibeträge auf das Niveau der Freibeträge für Erwachsene, ein Verdoppeln der Freibeträge für Erwachsene sowie eine Erhöhung der Freibeträge auf 12.000 DM. Obwohl alle diese Veränderungen - wie erwartet - die Erwerbstätigkeit erhöhen, ist die Größenordnung eher gering, da in keiner der Simulationen die erwartete Erwerbstätigkeit um mehr als 3% zunimmt.

Die zweite Gruppe von Modellrechnungen betrachtet eine „repräsentative" ledige alleinerziehende Mutter und verwendet ein extrem einfaches Transfersystem, das nur aus einem garantierten Mindesteinkommen von ca. 860 DM im Monat und einer Regelung besteht, die besagt, daß das gesamte Erwerbseinkommen zu 100% von dem Transfer abgezogen wird. Es wurde nun untersucht, wie sich eine 10%ige Absenkung dieses Transfers auf die Erwerbswahrscheinlichkeit dieser repräsentativen Mutter auswirkt. Dabei zeigte sich, daß die Erwerbswahrscheinlichkeit um ca. 4% zunimmt. Reduziert man allerdings statt dessen die Anrechnung des Erwerbseinkommens von 100% auf 67%, so erhöht sich die Erwerbswahrscheinlichkeit um ca. 14%. Diese Simulation zeigt die hohe Anreizwirkung in Richtung Arbeitsaufnahme, die eine Verringerung der Anrechnungsquote im Vergleich zu anderen Maßnahmen besitzt.

5 Abschließende Bemerkungen

Unsere Ausführungen haben gezeigt, daß sich die *Problematik* der Situation und Bedeutung alleinerziehender Eltern in den einzelnen Ländern der EU bezüglich der demographischen Gegebenheiten, der gesellschaftlichen Akzeptanz, des Grades der Verarmung und der Intensität der Arbeitsmarktbeteiligung sehr heterogen darstellt. Des weiteren unterscheiden sich die Systeme der Unterstützung von Alleinerziehenden innerhalb der Europäischen Union im Hinblick auf Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhe ganz erheblich. Auch die Art der Finanzierung von Sozialausgaben, und damit insbesondere auch die Finanzierung von Unterstützungsmaßnahmen für Ein-Eltern-Familien, sind sehr verschieden. Allen Systemen gemein ist jedoch eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Form der *Poverty Trap* mit außerordentlich hohen effektiven Grenzsteuersätzen, die in einigen Ländern sogar 100% übersteigen können.

Trotz dieser letztgenannten Gemeinsamkeit, die sich allerdings im Detail in den einzelnen Ländern wieder sehr unterschiedlich darstellt, scheinen die einzelnen Situationen in den einzelnen Ländern zu heterogen zu sein, um eine EU-weit einheitliche Politik zur Verbesserung der Lage der Alleinerziehenden erfolgreich gestalten und implementieren zu können. Gerade die Bundesrepublik Deutschland nach der Vereinigung mit einem großer Anteil Alleinerziehender, der zumindest teilweise aufgrund der Situation am

Arbeitsmarkt seine Erwerbsbeteiligung erheblich reduziert, verdeutlicht zudem, daß es nicht nur eine große Heterogenität zwischen den Ländern gibt, sondern sich zumindest die großen Länder auch national als heterogen erweisen können. Es scheint, daß die spezifischen Probleme der Alleinerziehenden in den einzelnen Ländern am besten mit spezifischen Lösungsansätzen angegangen werden sollten. Dies gilt insbesondere deshalb, weil gerade für die Gruppe der Alleinerziehenden keine signifikanten Migrationsneigungen in der Zukunft zu erwarten sind. Somit erscheint eine EU-einheitliche Politik auch von diesem Gesichtspunkt als nicht unbedingt notwendig.

Abschließend bleibt zu vermerken, daß mit Sicherheit bis heute über das unterschiedliche Verhalten Alleinerziehender in verschiedenen institutionellen Strukturen zu wenig bekannt ist. Daher erscheint eine weitere Forschung in diese Richtung, einschließlich der Evaluierung von bisher *erprobten* Maßnahmen, notwendig. Diese Studien sollten dann aber nicht nur der Frage nachgehen, wie man alleinerziehenden Eltern helfen kann, wenn dies politisch gewünscht wird (da bzw. falls es dem Wohl der Kinder dient), sondern auch genauer untersuchen, ob und welche institutionellen Anreize existieren, die dem „Entstehen" alleinerziehender Eltern förderlich sind, und inwieweit diese Regelungen evtl. modifiziert werden könnten, um von vornherein weniger Eltern in diese schwierige Situation zu bringen

Anmerkungen

1 Die Autoren bedanken sich bei François Laisney und Elmar Rieger für wertvolle Anregungen, bei Markus Brecker, Monika Buhl und Christine Daniel für die kompetente Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags. Der zuerstgenannte Autor besuchte während der Erstellung dieser Arbeit das Center for European Studies (CES), Harvard University, Cambridge, und bedankt sich für die vom CES geleistete Unterstützung. Ein Teil dieser Arbeit wurde finanziell von der Europäischen Union durch SPES-contract 0051 unterstützt.

2 Als Beleg für die Beachtung, die nationale Stellen und internationale Organisationen dem Thema schenken, seien die Social Policy Study Nr. 8 der OECD 1990, der ebenfalls in der OECD 1993 in der Reihe Labor Market and Social Policy Occasional Papers erschienene Band Nr. 12, die Publikation des britischen National Institute of Economic and Social Research von Ermisch 1991, Neubauer 1988 sowie der zwei-

teilige Band von Neubauer et al. 1993 und der in der ersten Fußnote genannte SPES-contract genannt.

3 Ausnahme ist Irland, dessen Bevölkerung sich in einem Verfassungsreferendum 1986 gegen die Legalisierung der Ehescheidung und erst kürzlich, in einem zweiten Referendum 1995, zu deren Gunsten entschied.

4 Allerdings gibt es in diesen Ländern relativ viele verdeckt getrennt lebende Personen, d.h. offiziell verheiratete Alleinerziehende, deren Situation besonders problematisch ist (vgl. Neubauer 1994).

5 Neubauer et al. (1993, 414) geben einen Überblick über die tatsächlich geleisteten Zahlungen der Unterhaltspflichtigen in der EU.

6 Das Einkommen liegt bei 50% des - je nach Land auf unterschiedlicher Basis berechneten - Durchschnittseinkommens oder darunter.

7 Zur Analyse von Anreizwirkungen früherer Reformen des AFDC, s. Moffitt 1986.

8 Für eine kritische Bewertung der Literatur über den Einfluß der *replacement ratio* auf das Arbeitsangebot, s. Atkinson und Micklewright 1991.

9 Vgl. Ermisch und Wright 1990 zu den möglichen positiven Wirkungen der Erhöhung des Nicht-Arbeits-Einkommens (solange dieses unter der Bemessungsgrenze für Sozialleistungen liegt) und den in jedem Fall negativen Wirkungen der Erhöhung des Sozialtransfers auf die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu sein.

10 Nachdem sich die ursprüngliche Untergrenze von 24 Arbeitsstunden pro Woche als unrealistisch hoch erwiesen hatte, so daß keine positiven Effekte des Progamms in bezug auf die Erwerbstätigkeit festzustellen waren, wurde diese auf 16 gesenkt (vgl. Ermisch und Wright 1991).

11 Ermisch und Wright (1991) finden, daß eine Erhöhung der Unterhaltszahlungen die Wahrscheinlichkeit der Arbeitsaufnahme steigert.

12 Vgl. aber auch Neubauer (1994) für die Darstellung verschiedener Ansätze in Europa.

13 Tatsächlich haben die Niederlande mit relativ großzügigen Leistungen nur eine Partzipationsquote von ca. 50%, die USA hingegen 68%. Die höchsten Leistungen und gleichzeitig die höchsten Partizipationsquoten gibt es in Finland und in Schweden.

14 In vielen Fällen reicht der Verdienst einer Beschäftigung nicht zur Sicherung des Existenzminimums (vgl. Kruber 1988; 25 von 259 interviewten Alleinerziehenden mit Beschäftigung sind auf Sozialhilfe angewiesen).

15 Eine hervorragende, sehr detaillierte Zusammenstellung findet sich in den beiden von Neubauer et al. 1993 herausgegebenen Bänden. Siehe außerdem OECD 1990, 1993; Tibitanzl (o.J.) und Commission of the European Communities 1991. Die Angaben in diesem Abschnitt sind diesen Quellen sowie den jeweiligen Gesetzestexten entnommen.

Literatur

Atkinson, Anthony B. und John Micklewright. 1991. „Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review." *Journal of Economic Literature* 29:1679-727.

Brown, Joan C. 1989. „Why Don't They Go to Work? Mothers on Benefit." Research Paper 2, Social Security Advisory Committee, Her Majesty's Stationary Office.

Commission of the European Communities. 1991. „Families and Policies, Evolutions and Trend in 1989-1990." European Observatory on National Family Policies, Brüssel.

Duncan, Greg J. und Williard Rodgers. 1990. „Lone-Parent Families and their Economic Problems: Transitory or Persistent?" In *Lone-Parent Families: The Economic Challenge*, OECD Social Policy Studies 8.

Ermisch, John F. 1991. *Lone Parenthood, An Economic Analysis*. Cambridge: University Press.

Ermisch John F. und Robert E. Wright. 1991. „Welfare benefits and lone parents' employment in Great Britain." *Journal of Human Resources* 26:424-56

Flanders, Stephanie. 1994. „Welfare Sent out to Work: How the UK Chancellor Might Use the Budget to Encourage Employment." *Financial Times* vom 23. 11.1994.

Gustafsson, Siv. 1990. „Labour Force Participation and Earnings of Lone Parents: A Swedish Case Study Including Comparisons with Germany." In *Lone-Parent Families: The Economic Challenge*, OECD Social Policy Studies 8.

Kamerman, Sheila B. und J. Kahn. 1989. „Einelternfamilien mit weiblichem Vorstand in Westeuropa, Sozialer Wandel und Reaktion." *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 1:3-40.

Kruber, Klaus-Peter. 1988. „Die Lebenssituation von alleinerziehenden Müttern und Vätern." *Zeitschrift für Sozialreform* 34:89-103.

Laisney, François, Michael Lechner, Matthias Staat und Gerhard Wagenhals. 1993. „Labour Force and Welfare Participation of Lone Mothers in West Germany." Discussion Paper, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Lüsebrink, Karin. 1993. „Arbeit plus Qualifizierung statt Sozialhilfe." *MittAB* 1993:53-63.

Moffitt, Robert. 1986. „Work Incentives in the AFDC System: An Analysis of the 1981 Reforms." *American Economic Review. Papers and Proceedings* 76(2):219-23.

Neubauer, Erika. 1988. *Alleinerziehende Mütter und Väter - Eine Analyse der Gesamtsituation*. Schriftenreihe des BMJFFuG, Band 219. Stuttgart, Berlin, Köln.

—. 1994. „Alleinerziehende in den zwölf Ländern der EG, Familienform mit wachsender Bedeutung." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 7-8:14-21.

Neubauer, Erika, Christiane Dienel und Marlene Lohkamp-Himmighofen. 1993. *Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft: eigenständige Systeme und vergleichbare Qualitäten?* Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familien und Senioren, Schriftenreihe Band 22.1 und 22.2. Stuttgart, Berlin, Köln.

Nord, Stephen und Robert G. Sheets. 1990. „The Relationships of AFDC Payments and Employment Structure on the Labour Force Participation and Underemployment Rates of Single Mothers." *Applied Economics* 22(2):187-99.

—. 1992. „Family Values: The Bargain Breaks." *Economist* vom 26. Dezember.

—. 1994a. „The Enlightened Welfare-Seeker's Guide to Europe." *Economist* vom 12. März.

—. 1994b. „Welfare Reform in America: You Say You Want a Revolution." *Economist* vom 18. Juni.

OECD. 1990. *Lone-Parent Families: The Economic Challenge.* OECD Social Policy Studies No. 8. Paris.

—. 1993. *Breadwinners or Child Rearers: the Dilemma for Lone Mothers.* OECD Labour Market and Social Policy, Occasional Papers No. 12, Paris.

Staat, Matthias und Gerhard Wagenhals. 1994. The Labour Supply of German Single Mothers: A Bivariate Probit Model." *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 1-2:113-18.

Smith, Nina, Ian Walker und Niels Westergard-Nielsen. 1993. „The Labour Market Behaviour of Danish Lone Mothers." In *Panel Data and Labour Market Dynamics,* hrsgg. von Henning Bunzel, Peter Jensen und Niels Westergard-Nielsen. North-Holland, Amsterdam.

Tibitanzl, Frank. o.J. „Zur relativen ökonomischen Position von Ein-Elternteil-Familien - ein internationaler Vergleich." Diplomarbeit eingereicht am Institut für Konjunktur, Wachstum und Verteilung der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a.M.

Wolf, Martin. 1994. „The Markets: Welfare and the Family, Economic Eye." *Financial Times* vom 26. September.

Steffen Rasch

Perspektiven für eine vereinheitlichte Zinsbesteuerung in der EU

1 Zinsbesteuerung als Problem im europäischen Mehrebenenkonzept

Im Mittelpunkt der Diskussion um die Wirtschafts- und Währungsunion steht die Vereinheitlichung der Zahlungsmittel in der EU. Die für ein Gelingen unverzichtbare Angleichung des Steuerrechts ist bisher nur wenig fortgeschritten. Die im vergangenen Jahr gescheiterte deutsche Initiative für die Einführung einer allgemeinen Quellensteuer hat dies wieder gezeigt. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Problem der europäischen Steuerintegration, dessen Lösung für einen funktionierenden europäischen Kapitalmarkt unabdingbar ist. Für den Bereich der Zinseinkünfte wird das Potential für eine einheitliche Lösung ausgelotet und für die verschiedenen Dimensionen, in denen eine Lösung ansetzen kann, hinsichtlich ökonomischer und politischer Zielerreichung diskutiert.

Bislang liegt die Gesetzgebungshoheit in der Zinsbesteuerung bei den nationalen Regierungen. Für die Chancen einer einheitlichen Lösung ist generell zu berücksichtigen, daß auch nach Maastricht die Kompetenzen der EU im allgemeinen nicht zur Durchsetzung einheitlicher direkter Steuern ausreichen. Zur Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen könnte die EU-Kommission zwar eine Gesetzesinitiative starten. Dieser Fall ist bei der Zinsbesteuerung jedoch nicht unmittelbar gegeben. Insbesondere ist auch die Funktionsfähigkeit des Kapitalmarktes nicht bedroht (Schemmel 1991, 167 ff.). Im Hinblick auf die Mehrebenenproblematik kommt noch hinzu, daß in einigen Mitgliedstaaten der EU auch auf Länder- oder Gemeindeebene sowie bei Parafisci (Sozialversicherungen) Steuern auf Einkünfte aus Kapitalvermögen erhoben werden.

Die Steuerpolitik verfolgt mit der Erhebung von Einkommensteuer auf Zinseinnahmen verschiedene Ziele: Im Vordergrund steht als Rechtfertigung die Belastung von Einkommen, die nicht vom Steuerpflichtigen „erarbeitet"

wurden. Der fiskalpolitische Aspekt der hier allein betrachteten Besteuerung von Kapitaleinkünften bei *Privaten* ist dagegen eher gering zu veranschlagen, da das tatsächliche Aufkommen aus der Besteuerung von Zinsen durchweg unbedeutend im Verhältnis zum gesamten Aufkommen aus der Einkommensbesteuerung erscheint. Aufgrund unterschiedlicher nationaler Kapitalbesteuerung, die zu Kapitalfluchtbewegungen führen kann, treten schwerwiegende Fehlallokationen auf. Ein Beispiel für eine solche Entwicklung hat der Anleihemarkt in den 70er Jahren geboten, als die restriktiven Emissionsvorschriften in den USA zur Entstehung der sogenannten Euro-Märkte führten. US-Unternehmen verschuldeten sich dabei im Ausland in Dollar (vgl. Rasch 1993). Als Musterbeispiele innerhalb der EU können die Einführung der ersten Quellensteuer von 10% in Deutschland 1989, deren Abschaffung nach einem halben Jahr, die Senkung der belgischen Zinssteuer von 25 auf 10% 1990 und die Einführung des Kontrollmitteilungssystems in den Niederlanden 1988 gesehen werden (Gardner 1992, 68). Bei letzterem wird jedem Steuerpflichtigen eine Nummer zugeteilt, unter der die Banken alle eingehenden Erträge an die Finanzverwaltung weitermelden müssen.

Da langfristiges Kapital mobiler als der Faktor Arbeit ist, wird vorrangig die veränderte Steuerbelastung durch Kapitalströme kompensiert. Der einzig denkbare Eingriff in diesen Mechanismus wäre eine Beschränkung des Kapitalverkehrs. Dessen Förderung stellt jedoch ein wesentliches Ziel in der EU dar, so daß allein eine Änderung des Steuerrechts als Handlungsmöglichkeit in Frage kommt. Ansonsten ergeben sich reale Kapitalfehllenkungen, reduzierte Sparraten und ineffiziente Risikoallokationen auf internationaler Ebene.

Eine Wirtschaftsunion umfaßt notwendigerweise auch eine Steuerunion. Anders als für den monetären Zweig der ökonomischen Integration der EU, die Währungsunion, gibt es für eine Wirtschaftsunion, insbesondere unter dem Aspekt einer vereinheitlichten Zinsbesteuerung, keine historischen Erfahrungswerte. Zu beobachten war in den jetzigen EU-Staaten seit 1977 ein Trend zur Reduzierung nationaler Einkommensteuerbelastungen. Mit der Liberalisierung des gemeinsamen Kapitalmarktes 1990 fielen zudem Kapitalverkehrsbeschränkungen weg (Gardner 1992, 58). Die Gesetzgebung im Bereich der Zinsbesteuerung muß jedoch nicht zwangsläufig auf einer (nämlich der höchsten) Ebene zentralisiert werden. Bislang existieren jedoch stark divergierende Ansätze und zugleich deutlich unterschiedliche Belastungen auf Anlegerebene. Nachfolgende Tabelle gibt dazu einen Überblick:

Abbildung 1: Systeme der Zinsbesteuerung bei Steuerinländern in der EU

Land	Anrechnungssteuer	Abgeltungssteuer	Kontrollmitteilungen
Belgien	optional	13,39%, 25,75%	---
Dänemark	---	---	lückenlos
Deutschland	30%	---	---
Finnland	25%	---	---
Frankreich	10%, 12%	---	zusätzlich
Griechenland	optional	i.d.R. 15%	---
Großbritannien	25%	---	---
Irland	27%	---	---
Italien	i.d.R. 6,25%-30%	z.T. 12,5%, 30%	---
Luxemburg	---	---	---
Niederlande	---	---	lückenlos
Österreich	---	22%	---
Portugal	i.d.R. 20%, 25%	optional	---
Schweden	---	25%	---
Spanien	25%	---	---

Quelle: Guide of European Taxation, 1992.

Im anschließenden zweiten Abschnitt wird zunächst eine Bestandsaufnahme dieser aktuellen Situation in der Zinsbesteuerung der EU-Staaten gegeben. Dabei werden die für die Vereinheitlichungsproblematik relevanten Faktoren systematisiert. Es ergeben sich die drei *Dimensionen* der Bemessungsgrundlage, des Tarifs und des Verfahrens, die jeweils gesondert analysiert werden. Dazu erfolgt eine Analyse der sich in der Gesetzgebung widerspiegelnden Ziele und damit zugleich ein Ausloten des vorhandenen *Vereinheitlichungspotentials*.

Im dritten Abschnitt werden die Perspektiven für mögliche Lösungswege betrachtet, die in der Endstufe der Wirtschafts- und Währungsunion erforderlich werden. Über die einzelnen Harmonisierungspotentiale in jeder Dimension, die im vorhergehenden Abschnitt untersucht wurden, hinaus wird hier nach einer pragmatisch orientierten Gesamtlösung gesucht. Insbesondere

wird die Kompatibilität der Lösungen mit einem europäischen Mehrebenensystem analysiert.

Am Schluß steht eine Zusammenfassung mit einem Ausblick auf die politische Durchsetzbarkeit der Lösungen in der verbleibenden Zeitspanne bis zum Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion.

2 Ansatzpunkte und Vereinheitlichungspotential

2.1 Faktoren der Zinsbesteuerung aus individueller Sicht

Die effektive und definitive Belastung von Zinseinkommen bei privaten wie bei gewerblichen Anlegern ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die hier drei Dimensionen zugeordnet werden:

— Bemessungsgrundlage;
— Tarif;
— Verfahren.

Jeder Dimension ist nachfolgend ein Unterabschnitt gewidmet, denn es existieren jeweils Freiräume, in denen Zinseinkommen definitiv der Besteuerung entzogen werden können. Diese Freiräume können sowohl legalen als auch illegalen Charakter tragen, wobei der Übergang durch Nutzung steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten in einer Grauzone liegen kann (Rasch 1994b, 451 ff.). Die Vorschläge der EG-Kommission (1989) für eine Vereinheitlichung bezogen sich denn auch auf jede dieser drei Dimensionen, wobei sich die Maßnahmen folglich nicht gegenseitig ausschließen:

— Einführung eines Kontrollsystems;
— Einführung einer allgemeinen, anrechenbaren Quellensteuer mit einem Mindestsatz von 15%;
— verbesserte Amtshilfe der nationalen Steuerverwaltungen.

Der erste Punkt sollte zumindest die Überwachung der Bemessungsgrundlage ermöglichen. Eine national unterschiedliche Definition dieser Größe, die den steuerpflichtigen Umfang von Erträgen beschreibt, war damit nicht ausgeschlossen. Das Problem besteht hierbei vor allem in der Erfassung von

Kursgewinnen und damit in der Besteuerung von Vermögenszuwächsen. Letztere werden indirekt auch von der Substanzbesteuerung durch Vermögensteuern betroffen.

Die Quellensteuer hatte das Ziel der tarifären Angleichung im Hinblick auf die nominelle Belastung von Zinseinkünften. Implizit wird dabei stets auf die nominelle Grenzbelastung von Zinseinkünften abgestellt. Diese Größe ist für die Entscheidung des Anlegers maßgeblich, betrifft jedoch nur den durch die Bemessungsgrundlage bereits präjudizierten Teil von Kapitaleinkünften. Dieser Aspekt wird häufig vernachlässigt.

Der dritte Punkt zielte schließlich auf eine Harmonisierung in der Rigorosität der Steuereintreibung. Dieser Bereich erstreckt sich auf nicht kodifizierte Grundlagen der Zinsbesteuerung. So wurde das Bankgeheimnis in Deutschland und Luxemburg erst infolge des EG-Vorstoßes 1989 gesetzlich verankert. Der erste und dritte Punkt wurden allerdings von der EG-Kommission selbst als illusorisches Ziel eingestuft und nicht ernsthaft weiterverfolgt. Der zweite Punkt scheiterte vor allem am Widerstand Luxemburgs. Aber auch Großbritannien und 1989 zunächst noch Deutschland sperrten sich gegen eine solche partielle Lösung. Indirekt spielt hier das Ziel der Förderung des heimischen Finanzmarktplatzes eine entscheidende Rolle. Aus diesem Motiv heraus dürften die Vorbehalte Luxemburgs und Großbritanniens gegen die bislang angestrebten Neuregelungen bestehen bleiben. Dabei kann sich eine mögliche Begünstigung nicht nur auf die Gläubiger-, sondern auch auf die Schuldnerseite erstrecken. In den 80er Jahren haben insbesondere die Niederlande durch besonders liberale Emissionsbedingungen einen Großteil des Emissionsgeschäftes in Euro-Anleihen an sich gezogen (Wagner 1988). Erst EG-interner Druck führte schließlich zur Entschärfung dieses "beggar your neighbour"-Verhaltens.

Eine nur partielle Lösung ist jedoch allein schon deshalb nicht zweckdienlich, weil die Schaffung gleicher Besteuerungsbedingungen von der effektiven Belastung des Anlegers ausgehen muß. Einheitlich anzuwendende Abzugssätze können insofern sogar konterkarierend wirken, als Unterschiede in der Bemessungsgrundlage oder im Verfahren, die zuvor über den jeweiligen Tarif zu einer vergleichbaren Endbelastung führten, jetzt die Diskrepanz in den Belastungen vergrößern. Zwischen den Faktoren bestehen insofern Wechselwirkungen. So zeigt sich ein Trend zur Verlagerung des Wohnsitzes aus den Niederlanden mit Kontrollsystem und hoher Tarifbelastung in das benachbarte Belgien ohne Kontrollsystem und mit moderaten Quellensteuern.

Das Problem unterschiedlicher Belastungen von Kapitaleinkommen besteht nicht erst in der Existenz national differierender Prozentsätze, sondern liegt bereits in der vorgelagerten Dimension der Bemessungsgrundlage. Als ökonomischen Ertrag aus einer Investition am Anleihemarkt kann man den Unterschiedsbetrag zwischen Kaufpreis und der (gewichteten) Summe der Rückflüsse betrachten. Dieser ökonomische Ertrag ist in der Regel jedoch nicht mit dem steuerlich maßgeblichen Ertrag identisch. Letzterer fußt auf Legaldefinitionen, die sich häufig an der Benennung von Rückflüssen orientieren, so daß zwar als solche bezeichnete Zinszahlungen erfaßt werden, nicht immer jedoch auch Kurszuwächse. Die steuerlich ungleiche Behandlung von Zinseinnahmen und Kursgewinnen führt zu legalen Ausweichreaktionen, die sich als sogenannte Steuer-Klientel-Effekte niederschlagen (Bühler und Rasch 1994). Steuerlich hoch belastete Anleger konzentrieren sich dann auf Anleihen mit relativ großen steuerfreien Rückflußanteilen (aus Kursgewinnen), wodurch das Gesamtsteueraufkommen für den Fiskus minimiert wird.

In Ländern, in denen Kursgewinne steuerpflichtig sind, besteht vielfach eine Sonderregelung für Spekulationsgeschäfte. Der Sinn ist nicht ganz einsehbar, wenn man von dem irrationalen Beweggrund absieht, daß „Spekulation" vielfach das Odium des Verpönten trägt. Die Spekulationsfrist bewegt sich überwiegend im Bereich von sechs Monaten, wie auch in Deutschland. In Großbritannien und Österreich beträgt sie jedoch ein Jahr (Doralt und Ruppe 1994, 53). Während in Deutschland eine relativ niedrige Freigrenze von 1 000 DM pro Person und Veranlagungszeitraum besteht, existieren in den übrigen EU-Staaten zumeist *Freibeträge*. Deren Größenordnung schwankt ganz erheblich und erreicht in Frankreich 332 000 FF. Damit unterscheiden sich die Beträge im Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich um mehr als den Faktor 50.

Das Harmonisierungspotential in der Dimension der Bemessungsgrundlage erscheint auf mittlere Sicht relativ hoch. Zwar werden Kursgewinne bislang in den einzelnen EU-Staaten sehr unterschiedlich behandelt. Dabei existiert sowohl der Fall völliger Steuerfreiheit (Niederlande, Portugal, Griechenland, Finnland) als auch der Fall der vollständigen Einbeziehung in die Steuerpflicht (Großbritannien, Irland, Spanien). Dazwischen bewegen sich Lösungen, die auf Spekulationsfristen abstellen (Deutschland, Belgien), und solche Regelungen, bei denen nur offensichtliche Fälle wie Zerobonds

(Null-Kupon-Anleihen, bei denen der Ertrag ausschließlich aus einem Kurszuwachs resultiert) in die Besteuerung einbezogen werden (Dänemark). Doch auch hier existieren weder identische Definitionen dieses Instrumentes (Großbritannien vs. Deutschland) noch eine einheitliche steuerliche Behandlung gleicher Tatbestände (Deutschland vs. Österreich) (OECD Documents 1994, 23 ff.).

Der Trend in der Gesetzgebung führt gerade in Deutschland zur Einbeziehung von Wertzuwächsen, die nicht als Zinsen bezeichnet werden. Zwar soll weiterhin eine Unterscheidung zwischen marktbedingten und vereinbarungsbedingten Wertzuwächsen getroffen werden, wobei nur letztere als verdeckte Zinsen steuerpflichtig sein sollen. Die Konstruktion zahlreicher Finanzinnovationen in den Jahren 1992-1994 hat eine solche Differenzierung jedoch trotz detaillierter Einzelfallregelungen fast unmöglich gemacht (vgl. Rasch 1994b). Auf dieser Basis ist kaum eine EU-einheitliche Definition einer Bemessungsgrundlage denkbar, da bei Verzicht auf die Besteuerung von Kurszuwächsen in jedem Mitgliedsland die gleiche Ausweichentwicklung wie jüngst in Deutschland droht.

2.3 Tarif

Die Überlegungen für eine Angleichung in der Zinsbesteuerung konzentrierten sich bislang auf den Bereich des Tarifs (Kommission der EU 1989). Ausdrücklich wurde eine Annäherung der Prozentsätze in der erhobenen Steuer angestrebt. Ziel der EG-Kommission war eine Quellensteuer mit Anrechnungscharakter, also eine Vorauszahlung auf die definitiv zu leistende Einkommensteuer. Ein einheitlicher Mindestsatz von 15% (Kommission der EU 1989, Art. 4) soll an der Zahlstelle (Geschäftsbank) auf die Zinserträge erhoben werden, wobei deren Definition auf den Unterschiedsbetrag zwischen Kapitaleinsatz und Kapitalrückfluß abstellt (Kommission der EU 1989, Art. 2). Dies stellt eine Anlehnung an die Reinvermögenszugangstheorie dar und widerspricht dem im deutschen Einkommensteuerrecht noch weitgehend verfolgten Quellenbesteuerungsprinzip. Eine Anpassung in dieser Richtung ist, wie im vorigen Abschnitt dargestellt, in den letzten Jahren jedoch zu beobachten.

Deutschland hat mit der Einführung des Zinsabschlags 1993 die EU-Richtlinie insofern erfüllt, als der Mindeststeuersatz von 15% überschritten ist. Mit der Einführung von erhöhten Freibeträgen und der Kodifizierung

des Bankgeheimnisses ist die Wirkung jedoch teilweise konterkariert worden. Auf die Einzelheiten braucht an dieser Stelle nicht eingegangen werden, zumal dazu bereits zahlreiche Darstellungen existieren (u. a. Giloy 1992; Keßler 1993; Rasch 1994b).

Bei beschränkt Steuerpflichtigen, also ausländischen Anlegern, bestehen vielfach komplizierte Einzelregelungen. So werden Zinszahlungen aus bestimmten Anleihen mit Sonderrechten, nämlich Wandelanleihen und Gewinnschuldverschreibungen, in Deutschland mit dem Zinsabschlag belegt, Franzosen sind jedoch davon ausgenommen. Bei anderen Nationalitäten erfolgt die Erstattung auf Antrag, allerdings nicht bei allen in voller Höhe. Anleger aus Schweden, Portugal und Österreich können gar keine Erstattung erlangen. Abgesehen von der immanenten Diskriminierung in solchen Regelungen ist ein wirtschaftspolitischer Zweck kaum einzusehen. Die erhebliche Komplizierung vermindert die Transparenz der Kapitalmärkte, in diesem Fall insbesondere bei Instrumenten, die einen teilweisen Eigenkapitalcharakter besitzen und daher generell gefördert werden.

Auch die Existenz von Doppelbesteuerungsabkommen führt bislang nicht zur Herstellung einer einheitlichen Belastung. Die Behandlung von bereits im Ausland abgezogenen Steuern folgt unterschiedlichen Ansätzen. Die Mehrzahl der EU-Staaten (Großbritannien, Dänemark, Italien, Spanien, Griechenland) folgt dem Anrechnungsverfahren, während Frankreich und Irland das Abzugsverfahren vorschreiben. In Deutschland und Schweden besteht ein Wahlrecht für den Steuerpflichtigen, in Luxemburg eine komplexe Mischung. Österreich gewährt dagegen überhaupt keine Möglichkeit der Berücksichtigung. Steuerausländer werden bisher von der Erhebung einer Quellensteuer entweder ganz ausgenommen, wie in Deutschland, Belgien und Österreich, oder es existieren steuerbefreite Anleihen, die ausschließlich Steuerausländern vorbehalten sind. Dies ist in Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, Irland und Portugal der Fall. Bei Kontrollmitteilungssystemen, wie in Dänemark und den Niederlanden, bleiben Steuerausländer ebenfalls ausgenommen. In der EU existiert bei der Zinsbesteuerung damit durchgängig eine Besserstellung von Steuerausländern, mindestens aber eine Gleichbehandlung, wie in Luxemburg (Carl und Klos 1993, 28). Die Förderung ausländischen Sparkapitals am nationalen Rentenmarkt ist evident.

Eine Harmonisierung der Tarifbelastung ist vorerst nicht erkennbar. Das Harmonisierungspotential scheint hier auch eher gering. Im Rahmen eines Anrechnungsverfahrens müßte zunächst die definitive Tarifbelastung aus der Einkommensteuer des Wohnsitzlandes vereinheitlicht werden. Dies scheitert

schon an den nationalen Tarifkonstruktionen, die von nahezu konstanter Grenzbelastung (Großbritannien) bis zu stark progressiven Verläufen (Deutschland) reichen. Mit der unterschiedlichen Höhe von personengebundenen Freibeträgen wird selbst bei einer einheitlichen Definition der steuerbaren Einkünfte wiederum eine landesspezifische Ungleichbelastung erzeugt. Dennoch erscheinen die Freibeträge mit den bisherigen EU-Richtlinien kompatibel (Rogalla 1993, 72). Ökonomisch gesehen werden dadurch allerdings Sachinvestitionen diskriminiert, was weder unter Aspekten der Wirtschaftspolitik noch der Steuergerechtigkeit tragbar sein kann (Carl und Klos 1993, 173).

2.4 Verfahren

Die tatsächliche Belastung des Steuerpflichtigen hängt letztlich von der Rigorosität des Verfahrens ab. Dabei kann man unterscheiden zwischen formaler und informeller Rigorosität. Formalen Charakter hat die Erhebungsform. Eine Quellenbesteuerung greift stärker als eine Selbstdeklarationspflicht ohne Kontrolle, wie sie vor 1993 in Deutschland bestand. Am schärfsten wirken Kontrollmitteilungen der Geschäftsbanken an die Finanzverwaltung. In informeller Hinsicht spielt die Strafandrohung eine Rolle, aber auch die Strenge, mit der dieselbe umgesetzt wird. Die schwache Strafbewehrung von Steuervergehen sowie die bis 1986 kaum geleistete Amtshilfe an ausländische Steuerfahndungsbehörden lassen beispielsweise die Schweiz in informeller Hinsicht wenig rigide erscheinen.

Auffällig ist, daß Kontrollmitteilungssysteme vor allem in denjenigen Ländern existieren, die die vergleichsweise höchste Grenzbelastung in ihrem Einkommensteuertarif aufweisen: Spanien mit 56%, Dänemark mit 57% und die Niederlande mit 60%. Diese Größenordnung wird in Deutschland derzeit unter Berücksichtigung von Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag ebenfalls erreicht. Anscheinend ist hier ein Belastungsniveau gegeben, das nur noch mit Hilfe eines umfassenden Überwachungsapparates durchgesetzt werden kann.

Wesentlicher Punkt im Verfahren ist die Festlegung des Zugriffspunktes. Die beim deutschen Zinsabschlag realisierte Zahlstellenlösung zwingt die auszahlende Stelle zum Einbehalten der Steuer. Ein Ausweichen auf im Ausland liegende Niederlassungen von Banken wird damit provoziert. Deshalb sieht die EU-Lösung eine Besteuerung beim Schuldner vor (Saß 1991, 212),

wobei die Frage der Verlagerung von Emissionen in Nicht-EU-Staaten, wie die Schweiz, letztlich ungelöst bleibt. Auch die Erfassung von Stückzinsen oder steuerpflichtigen Kursgewinnen ist nicht a priori geklärt. Die deutsche Lösung einer Registrierung und Saldierung aller einzelnen Vorgänge bei jedem Anleger erscheint auf EU-Ebene nicht praktikabel (Saß 1991, 213).

Das Harmonisierungspotential beim Verfahren ist schwieriger einzuschätzen als bei den beiden zuvor behandelten Dimensionen. Bei vorbehaltloser Amtshilfe und überall gleichermaßen rigoroser Ahndung von Steuervergehen wäre zwar keine Harmonisierung der Steuerbelastung erreicht, wohl aber Steuergerechtigkeit, definiert als Gleichheit bei Verfolgung. Die subtile Begünstigung des heimischen Kapitalmarktes durch die großzügige Auslegung der Strafverfolgung wäre damit unterbunden. Ein Wettbewerb um ausländische Anleger könnte dann nur noch mit den Mitteln der offen erkennbaren Rahmenbedingungen, wie Zulassungsvorschriften oder Aufsichtsregelungen, aufrechterhalten werden. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind auf Verwaltungsebene jedoch größer als bei direkter Gesetzgebung, die teilweise durch EU-Recht eingeengt wird. Einer vereinheitlichten Amtshilfe steht jedoch neben der unterschiedlichen gesetzlichen Verankerung des Bankgeheimnisses auch die mangelnde Harmonisierung in verwandten Bereichen, wie die Offenlegungspflicht bei Todesfällen im Rahmen der Erbschaftsteuer, entgegen (Saß 1991, 217 f.).

3 Systematisierung der Lösungsperspektiven

3.1 Die Perspektive einer Kongruenzlösung

In der Diskussion über die Vereinheitlichung der Zinsbesteuerung ist die Vorstellung implizit von einer identischen Regelung in den Mitgliedstaaten der EU geprägt. Eine solche Konstruktion, die deckungsgleiche Vorschriften in allen drei im vorigen Kapitel beschriebenen Dimensionen erfordert, wird hier als *Kongruenzlösung* bezeichnet.

Am ehesten erscheint eine Kongruenzlösung in Form einer Abgeltungssteuer möglich. Beispielhaft kann hier die von Österreich am 1.1.1993 eingeführte 22%ige Quellensteuer betrachtet werden, die zugleich die Vermögen- und Erbschaftsteuer abdeckt. (Carl und Klos 1993, 19 f.; Doralt und Ruppe 1994, 229 ff.). Damit wird nicht nur die problematische

Substanzbesteuerung faktisch aufgehoben, sondern auch der mit dieser verbundene, relativ hohe Verwaltungsaufwand vermieden. Bezieher niedriger Einkommen können für eine Veranlagung optieren, so daß die definitive Steuerlast einen Privatanleger nie schlechter stellen kann als die Tarifbelastung nach Anrechnungsverfahren.

Aus fiskalischer Sicht hätte die Einführung einer nur 10%igen Abgeltungssteuer mit Abzug beim Schuldner in Deutschland dasselbe Aufkommen wie bei der nun umgesetzten Lösung erbracht, jedoch bei einem deutlich geringeren Verwaltungsaufwand. Zudem hätte der Steuersatz optisch weniger abschreckend gewirkt. Ein entsprechender Ansatz wurde im Vorfeld der Zinsabschlagsdiskussion mit m.E. wenig überzeugenden Argumenten abgelehnt (vgl. Rasch 1994a).

Das Anrechnungsverfahren erscheint als Kongruenzlösung nur durchsetzbar, falls dem Schweizer Vorbild gefolgt würde. Die dort erhobene Quellensteuer von 35% auf Anleiheerträge betrifft Steuerinländer und Steuerausländer gleichermaßen. Dieser Prozentsatz übersteigt in aller Regel den Spitzensteuersatz aus allen (von Staat, Kantonen und Gemeinden) erhobenen Belastungen (Carl und Klos 1993, 177). Dadurch liegt eine vollständige Deklaration aller Zinseinkünfte im Eigeninteresse des Anlegers, um eine Erstattung zu erlangen. Ein Kontrollapparat erübrigt sich damit. Der Nachteil für den Steuerpflichtigen liegt in einem Entgang der Zinseszinsen auf die beanspruchte Steuererstattung. Die Tragfähigkeit dieser Lösung basiert allerdings wesentlich auf der moderaten Höhe des Quellenabzugs. Eine Umsetzung in der EU würde in allen Mitgliedstaaten die Reduzierung des Spitzensteuersatzes von bis zu 60% auf maximal die Höhe des einheitlichen Quellensteuersatzes erfordern, wobei letzterer in einer Größenordnung liegen sollte, die nicht abschreckend wirkt. Die Schweiz mag dabei als *bench mark* dienen.

Ein allumfassendes Kontrollmitteilungssystem ist von der EG-Kommission selbst als nicht durchsetzbar eingestuft und verworfen worden. Es mag dahingestellt bleiben, ob dies eine verfrühte Kapitulation war. Immerhin existiert ein vollständiges und rigides Überwachungsverfahren in einem ansonsten auf das Heraushalten des Staates aus privaten Angelegenheiten bedachten Land wie den USA oder auch in Kanada.

Schließlich ist zu bedenken, daß steuerliche Aspekte nicht allein entscheidend sind für den Anleger und damit für die internationalen Kapitalströme. Zins- und Währungserwartungen und damit verbundene Kursgewinne sowie

Ausfallrisiken spielen eine überragende Rolle, so daß selbst bei einer Kongruenzlösung mit EU-internen Kapitalströmen zu rechnen ist.

3.2 Die Perspektive einer Konvergenzlösung

Eine *Konvergenzlösung* sieht nicht die Vereinheitlichung der Vorschriften, sondern die Angleichung der effektiven Belastungen vor. Eine Anpassung braucht dabei also nicht de jure, sondern nur de facto zu erfolgen. Dabei ist die Steuerlast letztlich anzugleichen, nicht etwa die Höhe der Steuersätze (Rogalla 1993, 76 f.). Dieser Zweck ist erreicht, wenn steuerinduzierte transnationale Kapitalflüsse unterbleiben, ohne daß dazu Kapitalverkehrsbeschränkungen eingeführt werden müßten. Der Vorschlag der EG-Kommission öffnet insofern die Tür zu einer Konvergenzlösung zumindest einen Spalt breit, als nach Artikel 5 Lit. a die Quellenbesteuerung bei einer Erfassung der Steuerpflichtigen durch Kontrollmitteilungen unterbleiben kann. Hier zeigt sich auch das Hauptziel aus Sicht der Kommission, nämlich die (frühzeitige) Zugriffsmöglichkeit auf die Zinserträge.

Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage scheint eine Angleichung am wenigsten problematisch. Auf lange Sicht wird sich hier das Reinvermögenszugangsprinzip durchsetzen, also die Besteuerung der Vermögensdifferenz zwischen zwei Stichtagen. Die Vereinheitlichung des Tarifs und dabei insbesondere des Steuersatzes kann erst dann einen Sinn erhalten, wenn das Verfahren vereinheitlicht worden ist. Eine Einigung auf eine Prozentzahl stellt das geringere Problem dar. Die bislang nicht nennenswerten Fortschritte in dieser Hinsicht beruhen auf der mangelnden Einigung über das anzuwendende System und letztlich auch über die gewollte Rigorosität. In bezug auf diesen Punkt ist eine Einigung in absehbarer Zeit auch nicht zu erwarten, da die heterogenen Zielvorstellungen der nationalen Finanzverwaltungen nach wie vor kontrovers fortbestehen.

Ein besonderes Problem stellen einige Off-Shore-Zentren dar, die zwar staatsrechtlich zu EU-Staaten gehören, jedoch vollkommene Steuerautonomie genießen und deshalb selbst von einer EU-einheitlichen Zinsbesteuerung nicht betroffen wären. Insbesondere ist hier an die Kanalinseln und die niederländischen Antillen zu denken (Saß 1991, 219). Steuerinduzierte Kapitalströme bräuchten also den EU-Bereich nicht einmal verlassen.

Eine weltweite Konvergenzlösung erscheint nach heutigem Stand illusionär. Eine solche Forderung benutzt Luxemburg als Vehikel, um seine

besteuerungspolitische Sonderrolle innerhalb der EU verteidigen zu können. Die Schweiz hat einem EU-Beitritt auf absehbare Zeit abgesagt. Damit verbleibt dem Anleger eine räumlich naheliegende Alternative. Auch das mit der Schweiz quasi verbundene Liechtenstein wird die totale Steuerfreiheit von privaten Kapitalerträgen bei Steuerausländern nicht ohne Not aufgeben.

3.3 Die Perspektive einer Konsumsteuerlösung

Die letztlich sinnvolle und dauerhafte Harmonisierungslösung wäre diejenige auf dem niedrigstmöglichen Niveau. Beispielhaft könnte hier die Börsenumsatzsteuer gesehen werden, bei der die Harmonisierungsbemühungen von seiten der Kommission schließlich aufgegeben wurden. Das Problem stellt sich allerdings für Deutschland auch nicht mehr, da im Zuge des Finanzmarktförderungsgesetzes die Börsenumsatzsteuer zum 1.1.1991 aufgehoben wurde. Dieser Förderungsgedanke steht letztlich einer Vereinheitlichung der Zinsbesteuerung im Wege und könnte Anstoß dazu sein, auf diese ganz zu verzichten, um gleichzeitig das Steuersystem auf eine neue Grundlage zu stellen. Eine solche, dann auch vereinheitlichungsfähige, Lösung wäre mit einer reinen Konsumbesteuerung erreichbar.

Die ökonomisch sinnvollste Lösung besteht in einer grundlegenden Reform des Steuersystems mit dem Ziel einer ausschließlichen Konsumbesteuerung. Damit würde die Zinsbesteuerung, wie auch die Einkommensbesteuerung überhaupt, gänzlich aufgehoben. Eine Umstellung auf eine reine Konsumsteuerlösung würde in den Mittelmeerstaaten einen relativ geringen Anpassungsbedarf erfordern, da dort ohnehin die indirekten Steuern dominieren. Die direkten Steuern nehmen einen größeren Anteil in denjenigen Staaten ein, in denen auch die Gesamtsteuerlast am höchsten ist. Spitzenreiter ist hier Dänemark.

Dem mit dem modernen Steuerrecht verbundenen Umverteilungsgedanken kann durch direkte Subventionen zielgenauer Rechnung getragen werden als durch die Komplizierung der Einkommensbelastung. Die relativ höhere Belastung von „Besserverdienenden" erfordert nicht zwingend die stärkere Besteuerung von deren Einkommen. Gleichwohl bleibt ein solcher Ansatz nicht ausgeschlossen. Eine an der individuellen Situation orientierte Tarifgestaltung widerspricht einer Konsumsteuerlösung nicht. Die umfangreiche Diskussion zu diesem Komplex führt jedoch weit über den Rahmen der Zinsbesteuerung hinaus und soll deshalb hier auch nicht vertieft werden.

Eine Konsumsteuerlösung dürfte nicht so schwierig zu realisieren sein, wie es zunächst den Anschein haben mag. Ein relativ großes Vereinheitlichungspotential bietet sich über das Umsatzsteuerrecht an. In diesem Bereich ist die angestrebte Steuerharmonisierung in der EU relativ am weitesten vorangeschritten (Stobbe 1992, 230).

3.4 Kompatibilität zum Mehrebenenkonzept

Bleibt es bei der Einkommensbesteuerung, so ist eine Integration in ein Mehrebenensystem insofern denkbar, als die Einkommensteuerbelastung auf verschiedenen Stufen der Öffentlichen Hand festgesetzt wird. In Deutschland ist diese Diskussion zuletzt unter dem Stichwort „kommunale Einkommensteuer" geführt worden. Ähnlich wie in der Schweiz oder beispielsweise bei der Mehrwertsteuer in Kanada wäre eine Festsetzung von Zuschlägen auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage durch die Gemeinde, das Bundesland, den Nationalstaat und schließlich auch die EU selbst möglich. Vom Prinzip her ist dieses Vorgehen in Deutschland im Hinblick auf die Kirchensteuer längst verwirklicht. Der Verwaltungsaufwand würde zumindest nicht wachsen, während die Steuererhebungshoheit auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften erhalten bliebe.

Ansätze dazu sind in einigen EU-Staaten bereits vorhanden. In Schweden existiert eine zusätzliche kommunale Steuer, während in Frankreich eine Sozialabgabe von 4,4% auf Zinseinkünfte erhoben wird. Letztlich kennt auch Deutschland faktisch in einem besonderen Fall bereits eine solche zusätzliche „Sozialsteuer": Bei Rentnern, die während ihres Arbeitslebens freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert waren, werden seit der zweiten Reform des Gesundheitswesens auch Zinseinkünfte in die Bemessungsgrundlage für den Krankenversicherungsbeitrag einbezogen. Bei Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze, und unabhängig davon zugleich der steuerlichen Freibeträge, wirkt diese Regelung wie eine zweifache Besteuerung von überschießenden Zinseinnahmen.

Für die Zinsbesteuerung wäre die Verwirklichung einer Mehrebenenkonzeption mittels einer Abgeltungssteuer möglich. In diesem Fall wäre eine auf mehreren Stufen stattfindende Festsetzung innerhalb eines einheitlichen Verfahrens denkbar. Die Steuererhebung könnte durch eine einzige Behörde in Auftragsverwaltung für die übrigen erfolgen.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die bisherigen Ansätze für eine einheitliche Zinsbesteuerung in der EU haben sich auf begrenzte Ziele konzentriert, jedoch auch diese nicht im entferntesten erreicht. Die Analyse in diesem Beitrag zeigt den aktuellen Stand an stark divergierenden Konzepten in den Einzelstaaten. Gleichwohl bestehen beträchtliche Angleichungspotentiale.

Zunächst kann zwischen verschiedenen Dimensionen in der Zinsbesteuerung unterschieden werden. Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage ist mit einer baldigen Konvergenz der Regelungen am ehesten zu rechnen. Bei der Festsetzung des Tarifs dürften jedoch auch weitere Anläufe erfolglos bleiben. Dies beruht sowohl auf der Vernachlässigung von Wechselwirkungen mit der Bemessungsgrundlage als auch mit dem Erhebungsverfahren. Insbesondere werden Freibeträge und Grenzbelastungen aus dem allgemeinen Einkommensteuerrecht nicht ausreichend in das Kalkül gezogen. Beim Erhebungsverfahren ist das Vereinheitlichungspotential schwierig einzuschätzen, dürfte jedoch eher gering ausfallen, da sich in diesem Bereich nationalstaatliche Förderungsmöglichkeiten für den heimischen Kapitalmarkt befinden.

Angesichts dieser Einschätzungen ist eine Herstellung identischer Regelungen (Kongruenzlösung) unrealistisch. Es würde jedoch eine Annäherung in der Form ausreichen, daß steuerinduzierte Kapitalströme unterbleiben (Konvergenzlösung). Hier bieten sich mehrere pragmatische Alternativen an, insbesondere die Einführung einer Abgeltungssteuer mit einem niedrigen Satz. Die wünschenswerte Lösung besteht in einer Abschaffung der Zinsbesteuerung, wobei eine solche Reform mit einer grundlegenden Veränderungen des Steuersystems (Konsumsteuerlösung) einhergehen sollte. Eine einheitliche Lösung kann jedoch nur erzielt werden, wenn die essentiellen Zielvorstellungen aller Beteiligten berücksichtigt bleiben.

Einen Steuerharmonisierungserfolg hat es nach 30 Jahren schließlich im Gesellschaftsrecht mit den 1990 verabschiedeten Konzern- und Fusionsrichtlinien gegeben (Stobbe 1992, 227). Eine solche Harmonisierung wäre auch für das Einkommensteuerrecht notwendig, wenn Zinseinkünfte weiterhin der Besteuerung unterliegen sollen. Der Weg dazu kann nur über eine durchgreifende Vereinfachung und eine Linearisierung des Tarifs führen. Mit Schweden und Finnland sind zwei Staaten der EU beigetreten, die hier bereits wegweisende Ansätze verfolgt haben (Viherkenttä 1993).

Die Durchsetzbarkeit der betrachteten Lösungsperspektiven hängt vom Horizont ab. Kurzfristig werden nur geringe Anpassungen stattfinden, um

dramatische Kapitalabwanderungen zu verhindern. Mit Blick auf die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion wird gleichzeitig jedoch auch die Notwendigkeit einer Steuerunion nicht länger vernachlässigt werden können. Vermutlich wird dann recht schnell eine pragmatische Lösung gefunden werden, die unter Beibehaltung der bisherigen Steuersysteme den nationalen Interessen weiterhin gerecht wird, ohne die Kapitalmärkte zu beeinträchtigen. In Form der hier diskutierten Abgeltungssteuer oder der maximalen Anrechnungssteuer wäre dann auch eine Berücksichtigung des Mehrebenenkonzepts insofern möglich, als die Festsetzung des Steuersatzes auf verschiedenen Ebenen stattfinden kann.

Grundsätzlich bleibt zu bedenken, ob die Vereinheitlichung der Zinsbesteuerung unbedingt ein erstrebenswertes Ziel darstellt. Gerade vor dem Hintergrund des Mehrebenensystems ist der Wettbewerb in der Besteuerung wünschenswert. Die steuerliche Entlastung von Sparkapital bleibt für jeden Einzelstaat ein Ziel mit höchster Priorität, wie sich bisher gezeigt hat. Letztlich profitiert davon auch die EU als Ganzes. Die Vereinheitlichung darf kein Selbstzweck werden (Rasch 1994a). Vielmehr könnte eine Mehrebenenkonstruktion den Wettbewerb zwischen den Regionen fördern, eine übermäßige Steigerung der Abgabenlast bremsen und damit Europa als Finanzplatz im ganzen gesehen fördern.

Literatur

Bühler, Wolfgang und Steffen Rasch. 1994. „Steuer-Klientel-Effekte an DM-Anleihemärkten." ZEW Discussion Paper No. 94-09.

Carl, Dieter und Joachim Klos. 1993. „Bankgeheimnis und Quellensteuer im Vergleich internationaler Finanzmärkte." *NWB*, Herne Berlin, 11-29.

Doralt, Werner und Hans-Georg Ruppe. 1994. *Grundriß des österreichischen Steuerrechts*. 5. Aufl. Wien.

Döring, Ulrich. 1993. „Vom Zinsabschlag zur Bankensteuer." *Der Betrieb* 46(2):49-53.

Gardner, Edward H. 1992. „Taxes on Capital Income: A Survey." In *Tax Harmonization in the European Community*, hrsgg. von George Kopits. International Monetary Fund, Washington D.C.

Giloy, Jörg. 1992. „Zur Besteuerung von Kapitalerträgen nach dem Zinsabschlaggesetz." *Finanz-Rundschau für Einkommensteuer* 605-14.

Guide of European Taxation. 1992. „The Taxation of Private Investment Income." Vol. 111, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam.

Keßler, Rainer E. 1993. „Der Zinsabschlag." *Betriebs-Berater* 183-96.

Kommission der EG. 1989. „Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein gemeinsames System einer Quellensteuer auf Zinsen." *Amtsblatt der EG* 89/C 141-206.

OECD-Documents. 1994. *Taxation of New Financial Instruments.* OECD. Paris.

Rasch, Steffen. 1993. „Flucht vor der Währungsunion?" *EG Magazin*, April.

—.1994a. „Zinsbesteuerung: Vereinheitlichung als Selbstzweck." *EU Magazin*, November.

—.1994b. „Möglichkeiten und Grenzen der Steuervermeidung mit Zinspapieren." *ZEW-Wirtschaftsanalysen* 2:435-58.

Rogalla, Dieter. 1993. „Die Kapitalertragsteuer in der EG." In *Zur Steuerpolitik der EG im Binnenmarkt*, hrsgg. von Christa Radzio-Plath. Sindelfingen: Libertas-Verlag.

Saß, Gert. 1991. „Steuerprobleme im liberalisierten EG-Kapitalverkehr." *IWB*, Fach 5, Gruppe 2, 209-20.

Schemmel, Lothar. 1991. „Steuerharmonisierung in der EG." Wiesbaden: Karl-Bräuer-Institut.

Stobbe, Ludwig. 1992. „Die Harmonisierung des Steuerrechts der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkung auf die deutsche Besteuerung." *Deutsche Steuer-Zeitung* 80:225-31.

Viherkenttä, Timo. 1993. „A Flat Rate Tax on Capital Income: The Nordic Model." *Tax Notes International* 6:659-70.

Wagner, Siegfried. 1988. „Steuerliche Vorteile einer Finanzierungsgesellschaft in den Niederlanden." *Die steuerliche Betriebsprüfung* 3:55-8.

Hans-Martin Pawlowski

Probleme der Begründung des Rechts im europäischen Mehrebenensystem

1 Vorbemerkungen

1. Die Europäische Union ist gegenwärtig ein Gebilde, das sowohl Eigenschaften eines Staatenbundes als auch Eigenschaften eines Bundesstaates aufweist[1]: So ist ihr einerseits (noch?)[2] kein eigenes Staatsvolk zugeordnet; maßgebende Völkerrechtssubjekte sind vielmehr weiterhin die Mitgliedstaaten der Union. Andererseits verfügt sie bzw. die EG aber über Hoheitsgewalten, die durchaus das Attribut „bundesstaatlich" verdienen: so in ihren Kompetenzen zur Rechtssetzung mit unmittelbarer Wirkung gegenüber allen Gemeinschafts- oder Unionsbürgern in allen Mitgliedsstaaten und mit prinzipiellem Vorrang vor den nationalen Rechten, in den exekutivischen Zuständigkeiten der Kommission sowie in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Insgesamt stellt sich die Europäische Union daher als ein Gebilde dar, das sich der Einordnung in die Unterscheidung zwischen Bundesstaat und Staatenbund in ähnlicher Weise entzieht[3] wie früher das „Heilige Römische Reich deutscher Nation"[4].

Begrifflich versucht man diese Erscheinung allerdings auch heute noch weithin dadurch zu neutralisieren, daß man die Kompetenzen der europäischen Institutionen auf „abgeleitete Einzelermächtigungen" zurückführt[5], wonach sich z.B. auch die Urteile des EuGH (die die Einigung besonders nachhaltig befördert haben)[6] als Ausfluß der britischen, deutschen, französischen etc. Staatsgewalt darstellen - da man sie eben (noch) nicht auf eine *originäre* „Europäische Staatsgewalt" zurückführen zu können meint.[7] In der politischen Praxis müssen daher gegenüber den Wählern weiterhin die einzelnen nationalen Regierungen für die Akte der europäischen Organisationen einstehen[8], obwohl sie diese Akte nur partiell beeinflussen können. Es verwundert daher nicht, daß es diesen Regierungen heute häufig nicht mehr gelingt, ihren Wählern die Notwendigkeit der europäischen Regelungen zu verdeutlichen - was dann zum einen zu dem Vorwurf führt, daß die

Europäische Union ein „Demokratiedefizit" aufweise[9], das man dann zum anderen für die Europamüdigkeit verantwortlich macht, die man meint feststellen zu können. Die Komplexität dieser Konstruktion gibt daher Anlaß zu der Frage, woraus sich eigentlich die Verbindlichkeit des sich ausbreitenden europäischen Rechtes ergibt: weil sich daraus nämlich Anhaltspunkte für Entwicklungsoptionen ergeben können.

2. Die Frage nach dem, was Rechtsnormen Verbindlichkeit verleiht, werden allerdings manche für trivial halten. Denn wer unter Rechtsnormen die Anweisungen des obersten Gewalthabers versteht, wird wenig Mühe haben, auch den europäischen Gesetzgeber auf seinem Gebiet als einen derartigen obersten Gewalthaber anzuerkennen - und dann im übrigen darauf verweisen, daß dies eben nur solange gelte, als dessen Normen eine gewisse reale Chance haben, von relevanten Teilen der europäischen Bevölkerung anerkannt und befolgt zu werden. Daß aber bei dieser sog. positivistischen Position eine Reihe auch praktisch bedeutsamer Fragen nicht thematisiert werden können, mag an dieser Stelle nur der Hinweis auf die bekannte Frage des Aurelius Augustinus[10] nach dem verdeutlichen, was denn Staaten von großen Räuberbanden unterscheide[11]: Die Legitimität von Normen, die deren faktische Geltung zumindest fördert, hängt eben auch von institutionellen Voraussetzungen ab.

Die Frage nach dem, was Rechtsnormen Verbindlichkeit verleiht, stößt heute daneben vor allem auf die weitere Schwierigkeit, daß sie sich im Kontext *pluralistischer Staaten* oder Gesellschaften[12] in einer anderen Weise stellt, als dies früher der Fall war[13] - ohne daß dies bereits in das allgemeine Bewußtsein gedrungen wäre. Die folgenden Überlegungen sollen deutlich machen, daß hier gerade der Bezug zu dem europäischen Mehrebenensystem klärend wirken kann.

3. *Bisher* verstand man nämlich unter *„Recht"* einen *Ausschnitt* aus einem breiten System von Überzeugungen, Anschauungen und Normen - also einen Ausschnitt *aus einem allgemeinen Wertkonzept*[14]: Recht war der Komplex der Normen, deren Verletzung zu *staatlichen Sanktionen* führen konnte, während die Verletzung der übrigen Normen nur gesellschaftliche Sanktionen zur Folge haben konnte.[15] Die *Verbindlichkeit* dieses allgemeinen Wertkonzeptes (und damit auch die Verbindlichkeit des Rechts) ergab sich dabei naturgemäß *aus* den *überkommenen Glaubens- oder Moralvorstellungen.*

Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei hervorgehoben, daß es in diesem Zusammenhang nicht darauf ankommt, ob eine Weltanschauung mit

religiösen oder nur mit profanen bzw. säkularen (philosophischen) Vorstellungen verbunden ist. Man ist bei uns zwar gewohnt, zwischen theologischen (religiösen) und philosophischen (allgemein weltanschaulich fundierten) Überzeugungen zu unterscheiden. Man muß sich aber darüber klar sein, daß diese bei uns historisch überkommene Unterscheidung nur äußerliche Bedeutung hat. Ob Laotse, Kunfuzius und auch Plato Philosophen oder Theologen waren, läßt sich nicht mit einem einfachen Ja oder Nein beantworten. Ihre Lehren hatten sowohl philosophische als auch theologische Bedeutung - und wir neigen dazu, Taoismus, Konfuzianismus und Hellenismus als religiöse Erscheinungen einzuordnen. Es bleibt sich gleich, ob man von „Gott" spricht oder von der „Natur" oder der „Materie", da jede vernünftige Theologie davon ausgeht, daß wir von uns aus nicht wissen können, was Gott oder Natur in Wahrheit sind. Auch in unserem Zusammenhang kann und muß man davon ausgehen, daß Theologie und Philosophie eine Einheit bilden. Dem entspricht es, daß Art. 137 VII WRV (und daher auch Art. 140 GG sowie Art. 43 II 7 der Verfassung der DDR vom 07.10.1949) und in Anlehnung daran das Gesetz über die religiöse Kindererziehung vom 15.07.1921 nach seinem §6 die religiöse und die weltanschauliche Erziehung gleichstellen.[16]

Die Entwicklung zum pluralistischen Staat, die sich insbesondere der Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit verdankt[17], hat nun dazu geführt, daß das Recht heute der einzige Normenkomplex ist, der allen Bürgern gemeinsam ist. Dies zeigt sich am deutlichsten in dem Prinzip der Nichtidentifikation[18], das das Verfassungsrecht der Bundesrepublik prägt[19], gilt der Sache nach aber auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in denen noch eine Staatskirche existiert: Denn man kann heute auch Großbritannien (England) oder Schweden nicht mehr von Rechts wegen als christliche Staaten[20] charakterisieren.[21]

In welcher Weise diese Entwicklung zum pluralistischen Staat die rechtliche Argumentation kanalisiert, zeigt sich einmal daran, daß man das Recht jetzt im Bedarfsfalle nur noch aus sich selbst heraus ergänzen kann - und nicht wie früher[22] durch einen Rückgriff auf die allgemeine[23] Moral, die die Verbindlichkeit des allgemeinen Wertkonzeptes begründete.[24] Daneben zeigt sich dies aber nicht zuletzt daran, daß wir unsere Gesetze Asiaten oder Afrikanern gegenüber nicht mehr mit dem Hinweis auf unsere Traditionen (oder Kultur) legitimieren können. Denn es macht keinen grundsätzlichen Unterschied, ob man bestimmte „Glaubensüberzeugungen" als „allgemeinverbindlich" (richtig) auszeichnet oder bestimmte „kulturelle Prägungen": Ge-

währleistung der Glaubensfreiheit schließt auch die Gewährleistung von „kulturellem Pluralismus" ein.[25] Zulässig bleibt dagegen das im Ergebnis vielfach gleichlaufende Argument, daß Forderungen nach einer Änderung unseres Rechts erst legitim sind, wenn sich die vorgeschlagene Rechtsänderung gegenüber dem überkommenen Rechtszustand als eine Verbesserung ausweist: weil nämlich Änderungen Kosten verursachen. Denn dieses Argument verweist nur auf (formale) Rationalität (auf „Wissenschaft") - und nicht auf weltanschaulich begründete Überzeugungen.[26]

Damit stellt sich aber die Frage, was denn heute die Verbindlichkeit des Rechts begründet, und zwar sowohl die Verbindlichkeit des nationalen Rechts als auch die des europäischen Rechts. Denn diese Verbindlichkeit kann sich augenscheinlich nicht allein daraus ergeben, daß es sich beim Recht um Normen handelt, die staatliche Organisationen verabschiedet haben. Das wird sofort deutlich, wenn man sich vor Augen hält, daß wir die Gesetze nicht nur moralisch beurteilen können, sondern auch sollen - und zwar von unserer Moral her: Gesetze werden eben nicht dadurch „Recht", daß die Mehrheit ihnen zustimmt. Denn Mehrheit mag zwar Macht geben; aber schon die Beispiele des Nationalsozialismus oder des realen Sozialismus zeigen, daß Mehrheit als solche nicht zum Recht im Sinne einer gerechten Ordnung führt. Verbindlichkeit wird man aber nur letzterem zubilligen.

Die hier angesprochene Problematik ergibt sich also daraus, daß sich infolge der Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit mit der Entwicklung zum pluralistischen Staat das Verhältnis von Recht und Ethik oder Moral verändert hat - was daher im folgenden kurz skizziert werden soll (2.1). Dann wird zu untersuchen sein, was denn jetzt die Verbindlichkeit des Rechts begründen könnte (2.2). Abschließend ist dann zu resümieren, was dies für das Europäische Recht bedeutet (3).

2 Der Grund der Verbindlichkeit von „Recht"

2.1 Zum Verhältnis von Recht und Moral

a) Das Verhältnis von Recht (und Politik) einerseits und Moral (und Ethik) andererseits war in der Vergangenheit bei allen Unterschieden im einzelnen immer dadurch bestimmt, daß man beides als Ausprägungen eines einheitlichen Zusammenhanges verstand.[27] Und diese Einheit[28] von Recht und

Moral war und ist darin begründet, daß sich sowohl das Recht als auch die Moral jeweils als ein Komplex von Handlungsanweisungen darstellen, die sich auf richtiges Handeln und Leben richten. Das macht auch verständlich, weshalb man sich Rechtsordnungen (und damit auch Staaten) nur als Glaubensstaaten vorstellen konnte - je nach der Art des Glaubens dann mit mehr oder weniger Toleranz in Hinblick auf abweichende Glaubensüberzeugungen. Und viele gehen auch heute noch der Sache nach davon aus, daß Staaten Glaubensstaaten sein müssen - und meinen z.B., daß alle Bürger jedenfalls die Grundwerte als richtig akzeptieren müßten.[29]

Moral und Ethik bestehen aber nun nicht nur in einem Zusammenhang von Handlungsanweisungen oder Normen, sondern auch in einem Zusammenhang von Begründungen (Rechtfertigungen), die erkennen lassen, weshalb etwas richtig ist - z.B. „weil es Gott geboten hat", „weil es der Natur" oder „weil es der Entwicklung der Produktionsverhältnisse entspricht". Es leuchtet nun ein, daß man nicht gleichzeitig Glaubensfreiheit gewährleisten und eine dieser möglichen Begründungen vor allen anderen als „richtig" oder „verbindlich" auszeichnen kann. Und hierin liegt der Grund für die Entwicklung vom toleranten Glaubensstaat zum pluralistischen Staat bzw. zum Staat der Glaubensfreiheit.

Um diese Entwicklung richtig zu verstehen, muß man sich aber vergegenwärtigen, daß sie den vorhin skizzierten Zusammenhang zwischen Recht und Politik einerseits und Moral und Ethik andererseits nicht aufheben, sondern nur neu bestimmen kann: Ein Staat kann nämlich sich und seinen Gesetzen nicht von sich aus Verbindlichkeit beilegen, ohne zum Glaubensstaat zu werden.

Ein Staat kann zwar faktisch daran gehen, sich und seinen Gesetzen *von sich aus* Verbindlichkeit beizulegen - er kann also von seinen Bürgern faktisch verlangen, daß sie ihn (und nicht andere Instanzen) als die Instanz ansehen, die *letzte* Verbindlichkeiten setzt.[30] Und er kann dann noch (anders der christliche Gott) als liberaler oder toleranter Staat neben sich andere Instanzen anerkennen, die Verbindlichkeiten setzen können - solange diese nicht in seinen Bereich hineinregieren. Einen Staat, der für sich diese Kompetenz zu letztverbindlicher Entscheidung in Anspruch nimmt, könnten aber z.B. Christen[31] und auch Muslime[32] in dieser Hinsicht nicht anerkennen.[33] Ein derartiger Staat wäre vielmehr der sterbliche Gott aus dem Leviathan des Thomas Hobbes[34]: Wer Glaubens- und Gewissensfreiheit gewährleisten will, kann nicht von sich aus letztverbindlich festlegen, woran sich seine Bürger orientieren sollen.

b) Die Erkenntnis, daß das Recht nicht aus sich selbst heraus verbindlich ist, wird allerdings vielfach dadurch verstellt, daß man sich zur Rechtfertigung der Verbindlichkeit von Gesetzen weithin auf Gegebenheiten beruft, die man als „objektiv", „profan" oder „säkular" bezeichnet - also als nicht religiös oder weltanschaulich bedingt: So verweist man auf Mehrheitsentscheidungen, auf Grundwerte oder heute zunehmend auf Menschenrechte. Die genauere Betrachtung zeigt jedoch, daß diese Gegebenheiten entweder nicht geeignet sind, Verbindlichkeit zu produzieren, oder daß sie trotz ihrer vorgeblichen Neutralität einen allgemeinen Glauben voraussetzen oder zu ihm verpflichten.

So sollte es klar sein, daß man die allgemeine Bindung an die Gesetze nicht damit begründen kann, daß diese auf Entscheidungen der Mehrheit beruhen - was der Sache nach auch den Lehren zugrunde liegt, die das Recht durch Konsens legitimieren wollen, der immer nur bei einer mehr oder weniger breiten Mehrheit gegeben ist. Es wurde schon festgestellt, daß wir heute davon ausgehen, daß das Recht der moralischen Beurteilung unterliegt.[35] Es spricht nichts dafür, daß die Auffassung der Mehrheit als solche richtiger ist als die Auffassung der Minderheit. Es widerspricht vielmehr der Gleichberechtigung der Rechtsgenossen[36], wenn man die Minderheit als solche für verpflichtet hält, der Auffassung der Mehrheit zu folgen, weil diese die Mehrheit ist. Die Bindung der Minderheit an die Mehrheit muß vielmehr zunächst durch das Recht legitimiert werden[37] - und sie reicht dann auch nur soweit, als die dafür angeführten Gründe reichen. Unsere Verfassung hat daher die Bindung an Mehrheitsentscheidungen in einer ganzen Reihe von Fällen ausgeschlossen - und zwar in einer gestuften Weise: So muß die Mehrheit bei der jeweiligen Gesetzgebung die Grundrechte der Verfassung beachten; sie kann die Grundrechte zwar auch beschränken, darf dann aber ihren Wesensgehalt nicht antasten usf.

Im Zusammenhang unserer Verfassung könnte man daher darauf hinweisen, daß unsere Gesetze nicht nur auf der Zustimmung der Mehrheit beruhen, sondern auch darauf, daß sie verfassungskonform verabschiedet worden sind - also in Bindung an die Grund- und Menschenrechte, die unsere Verfassung gewährleistet. Und man wird nicht bestreiten wollen und können, daß sich aus diesem Zusammenhang eine ganze Reihe spezifisch rechtlicher Kriterien für die „Richtigkeit" einzelner Rechtssätze ergeben.[38] Aber auch diese *innerrechtliche* Legitimation ändert nichts an der nur bedingten Verbindlichkeit des Rechts.[39] Die Bindung an die Grundrechte gewährleistet allerdings einen bestimmten materiellen Standard unseres Rechts - und wir

können daher mit gutem Grund davon ausgehen, daß unsere Gesetze de facto keinem Anlaß zu Ungehorsam oder gar Aufstand bieten. Ein Christ z.B. braucht ihnen gegenüber nicht im Anschluß an den Apostel Petrus[40] darauf hinzuweisen, daß man Gott mehr gehorchen müsse als den Menschen. Dennoch bleibt offen, welche Kriterien das Urteil rechtfertigen, daß unsere Gesetze Gehorsam verdienen - und wir treffen daher immer wieder Mitbürger, die trotz allem der Meinung sind, daß z.B. der von der Verfassung gebotene Wehrdienst den Geboten Gottes widerspreche oder daß man in Gehorsam gegenüber Gottes Gebot die Abschiebung nicht anerkannter Asylbewerber verhindern müsse. Auch das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt hervorgehoben, daß es dem Bürger nach unserer Verfassung möglich sein müsse, gegenüber der von der Mehrheit bestimmten Ordnung seine abweichende Meinung auch in ungewöhnlichen Formen zum Ausdruck zu bringen - man denke nur an die Brokdorf-Demonstrationen. So gut also unsere Verfassung und unsere Gesetze auch sein mögen: Sie binden uns nur dann und nur insoweit, als unser Glaube dies zuläßt.

Man sucht daher die Verbindlichkeit der von der Mehrheit verabschiedeten Gesetze meist dadurch zu rechtfertigen oder zu legitimieren, daß man sie auf einen Grundkonsens über Grundwerte oder über Menschenrechte zurückführt[41], dem man dann die Eigenschaft zuschreibt, jedermann zu verpflichten - ohne Rücksicht auf seine religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen. Und so weist man auch im Hinblick auf die Europäische Union wie bei der NATO darauf hin, daß diese „Wertegemeinschaften" seien. In diesen Zusammenhang gehört auch die Rede vom „ethischen Minimum", von „natürlichen Rechten" u.ä.m.: Recht ist danach verbindlich - man soll es beachten -, weil es eine Ausprägung der menschlichen Grundwerte ist oder weil es die jedem Menschen angeborenen Rechte schützt etc.

Diese Art der Legitimation des Rechts bietet gegenüber dem vorhin genannten direkten Hinweis auf die Mehrheitsentscheidung oder den Konsens auch eine Reihe von Vorteilen: Die Bindung des Rechts an einen Zusammenhang anerkannter (Grund-)Werte oder Menschenrechte drängt zu einer gewissen Systematisierung und gewährleistet damit eine größere Überschaubarkeit der Rechtsordnung.[42] Man kann die Verbindlichkeit der vom Staat erlassenen Gesetze (und auch der jeweiligen Verfassung) aber dennoch nicht darauf stützen, daß man diese als Ausdruck einer bestimmten Wertordnung qualifiziert. Denn Werte als solche begründen nur für den Verpflichtungen, der von „absoluten Werten" ausgeht, wie man sie bei Max Scheler ([1913/14] 1965) oder Nicolai Hartmann ([1925] 1962) findet.[43]

Demgegenüber weist man aber heute zutreffend darauf hin, daß dem pluralistischen Staat der Wertrelativismus entspricht und nicht die Lehre von den absoluten Werten.[44] Wer aber mit dem Wertrelativismus (bzw. Wertpluralismus) davon ausgeht, daß „Werte" Gegebenheiten sind, die nicht der Erkenntnis zugänglich sind, sondern nur dem Bekenntnis und daher nur den verpflichten, der sich zu ihnen bekennt, der kann nicht gleichzeitig Glaubensfreiheit gewährleisten wollen (und damit auch Bekenntnisfreiheit) *und* dann die Verbindlichkeit des allgemeinen Rechts darauf stützen, daß er das Bekenntnis zu bestimmten Werten bzw. zu einer bestimmten Rangordnung der Werte als allgemein verbindlich bezeichnet.[45]

c) Obwohl die allgemeine Anerkennung[46] des Wertrelativismus es also eigentlich ausschließt, die Verbindlichkeit des Rechts mit dem Rückgriff auf die dem Recht oder der Verfassung zugrundeliegende Wertordnung zu rechtfertigen, kann man nicht übersehen, daß man dies heute dennoch immer wieder versucht.[47] Daher besteht Anlaß zu einigen Klarstellungen. Hier ist vor allem darauf hinzuweisen, daß man in diesem Zusammenhang vielfach nicht unterscheidet, ob man den Wertbegriff verwendet, um bestimmte Sozialzustände zu *beschreiben, oder* ob man mit dem Begriff „Wert" *normative* Gegebenheiten ansprechen will. Um Beschreibung geht es, wenn man angeben will, zu welcher Art Verhalten die Bürger einzelner Staaten *tatsächlich* (mehrheitlich) neigen, und dabei bestimmte Verhaltensneigungen abkürzend mit abstrakten Begriffen anzusprechen sucht und z.B. darauf hinweist, daß die Bürger die Sicherheit der Freiheit vorziehen oder die Freiheit der Sicherheit.[48] Weist man dagegen darauf hin, daß man nicht gegen die Grund- oder Menschenrechte verstoßen *dürfe*, weil diese Ausdruck einer bestimmten (nämlich richtigen bzw. allgemeinverbindlichen) Wertordnung seien, so verwendet man den Wertbegriff normativ. Und so wenig man dagegen einwenden kann, daß jemand den Wertbegriff zur abkürzenden Beschreibung unterschiedlicher Sozialzustände verwendet, so klar sollte es auf dem Hintergrund des Wertrelativismus sein, daß Werte nicht für alle verbindlich sind - weil der Wertrelativismus (bzw. Wertpluralismus) eben davon ausgeht, daß „Werte" Gegebenheiten sind, die nicht der Erkenntnis zugänglich sind, sondern nur dem Bekenntnis und daher nur den verpflichten, der sich zu ihnen bekennt.[49]

a) Wenn man also nach den bisherigen Feststellungen auch davon ausgehen kann, daß unser Recht weithin Zustimmung verdient[50], so bleibt doch weiterhin offen, ob wir uns nicht nur deshalb an seine Bestimmungen halten *sollen*, weil wir sonst mit staatlichen Sanktionen zu rechnen haben, sondern auch, weil man sagen kann, daß uns das Recht auch unabhängig von diesen Sanktionen verpflichtet. Hierzu kann man zunächst darauf hinweisen, daß sich diese innere Verpflichtungskraft des Rechts - wie die Verpflichtungskraft aller *Normen* - immer nur daraus ergibt, daß sich das Recht als *Mittel zur Verbesserung der Lebensverhältnisse*[51] darstellt, und sei es nur dadurch, daß es der Gefahr einer Verschlechterung entgegenwirkt (z.B. durch Strafgesetze). Im übrigen ist in diesem Zusammenhang aber von Bedeutung, daß die Entwicklung zum pluralistischen Staat hier zu zwei Änderungen geführt hat, denen man heute Rechnung tragen muß - nämlich einmal zu einer Änderung in der Art des Nachweises und zum anderen zu einer Änderung im Hinblick auf die hier relevanten Bezugsgruppen.

Die Eignung eines bestimmten Rechtssatzes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse suchte man bisher nämlich dadurch nachzuweisen, daß man sich darauf berief, daß das *Recht* sich bereits bewährt habe;[52] man verstand das Recht als etwas in und durch die Vergangenheit Vorgegebenes, als *überkommene Ordnung*. Dies hat sich mit der Entwicklung zum pluralistischen Staat geändert. Wenn Recht als Entscheidung gilt, weil man es ändern kann[53], dann heißt das auch immer: „weil man es noch nicht geändert hat". Seine Geltung beruht damit nicht nur und nicht vornehmlich auf der Vergangenheit, sondern vor allem auf dem, was es für die Zukunft verspricht. H. Ryffel[54] hat daher zu Recht immer wieder von dem *normativen Wandel* des Rechts gesprochen, der sich in der jüngeren Vergangenheit vollzogen habe - nämlich von dem Wandel von der vorgegebenen zur *aufgegebenen Normativität*: von der Bindung an die Vergangenheit zur *Ausrichtung auf die Zukunft*.

Daneben ist von Bedeutung, daß sich das *Recht* nicht nur wie bisher vom Standpunkt *eines* Glaubens oder einer Weltanschauung her als *Mittel der Verbesserung der Lebensverhältnisse* darstellen muß, sondern *vom Standpunkt aller im Staat vertretenen Glaubensgemeinschaften her*[55]: Das *Recht* muß sich als *das gemeinsam Richtige*[56] aller Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften darstellen, weil es nur damit der Gleichberechtigung aller Glaubensüberzeugungen Rechnung trägt, die dem Prinzip der Nicht-

identifikation entspricht[57] - was den Satz unserer Verfassung, daß alle Staatsgewalt vom Volk ausgehe, als richtige Erkenntnis ausweist.

Pluralistische Staaten sind daher darauf angewiesen, daß sie und ihre Gesetze sich ihren Bürgern als ein Mittel darstellen, die (Lebens-)Verhältnisse zu verbessern. Sie müssen daher, um dies zu erreichen, ihre Gesetze so formulieren, daß sie sich von allen in ihnen vertretenen weltanschaulichen und religiösen Überzeugungen und Gemeinschaften her als Mittel zur Verbesserung darstellen - bzw. zumindest als Versuch dazu.[58] Und diese Staaten werden daher auch mit den verschiedenen Weltanschauungs- und Glaubensgemeinschaften, die in ihnen vertreten sind, über diese Gesetze sprechen und verhandeln. So hat denn auch z.B. der frühere französische Staatspräsident Mitterand die in Frankreich lebenden Muslime aufgerufen, sich in ähnlicher Weise zu organisieren wie die übrigen Gemeinschaften - um auch sie in diesen Dialog einzubeziehen -, was nach den Verlautbarungen des Innenministers Pasqua noch in seiner Amtszeit zu einem erfolgreichen Abschluß geführt zu haben scheint.

Dieser Dialog kann dann allerdings nur zu sehr formalen Regelungen führen. Denn wenn man mit Menschen zusammenlebt, die anderen Weltbildern, Religionen oder Philosophien anhängen oder anderen Kulturen entstammen und angehören, so bedarf es jedenfalls dann einer formalen Abgrenzung der einzelnen Rechtssphären, wenn die Träger dieser verschiedenen Vorstellungskomplexe gleichberechtigt nebeneinander leben sollen. Weiß man sich dagegen im Letzten verbunden, dann kann man sich durchaus an gemeinsamen inhaltlichen Kriterien orientieren - wie die vielen Beispiele gelungenen Familienlebens zeigen.

b) Aber auch wenn man die Rechtssphären der Bürger nur formal gegeneinander abgrenzt, wird ein friedliches gemeinsames Leben nur möglich sein, wenn sich die Mitglieder der verschiedenen Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften faktisch auf einen breiten Fundus von Einzelentscheidungen einigen können,[59] die für das Zusammenleben jeweils notwendig sind, und sei es im Wege des gegenseitigen Aushandelns eines Kompromisses. Und aus dieser faktischen Voraussetzung für einen pluralistischen Staat bzw. einen Staat der Glaubensfreiheit ergeben sich eine Reihe von Konsequenzen[60] für die Organisation des Staates und auch für die Art seines Rechts, die hier nur angedeutet werden können.

a) So macht die genauere Überlegung[61] u.a. deutlich, daß in einem derartigen Staate nur solche Normen als Rechtssätze erlassen werden können, die folgenden fünf Prinzipien entsprechen. Dazu gehört:

— daß niemand gezwungen werden darf, etwas zu tun, was nach seinem Glauben sündig (verboten) ist:
Ein historisches Beispiel bietet hier die Verpflichtung der Christen zur Teilnahme am Kaiserkult, ein aktuelles die Verpflichtung der Töchter fundamentalistischer Muslime zur Teilnahme am Sportunterricht.[62]

— daß niemand gehindert werden darf, etwas zu tun, was nach seinem Glauben unbedingt geboten ist:
Hier sei für Christen an die Bedeutung der Verkündigung und Mission sowie der Teilnahme am sakramentalen Geschehen erinnert, für Juden an die Bedeutung „koscherer Speisen"[63] oder für Zeugen Jehovas an die Verpflichtung zur Mission.

— daß Dritte aufgrund weltanschaulich bedingter Aktivitäten keine Eingriffe in ihre Rechte hinnehmen müssen:
Wer aus religiösen Gründen Menschenopfer für erforderlich hält, mag sich zwar selbst als Opfer anbieten können, er kann aber nicht verlangen, daß Dritte sich gegen ihren Willen opfern lassen. Von aktuellerem Interesse ist, daß niemand verpflichtet sein kann, eine Blutübertragung an sich vornehmen zu lassen, und daß sich niemand strafbar macht, der der Blutübertragung bei seinem Ehegatten oder seinen Kindern nicht zustimmt - wie das Bundesverfassungsgericht[64] zu Recht festgestellt hat. Dies schließt aber nicht aus, daß der Staat durch seine Vormundschaftsgerichte Blutübertragungen bei Kindern auch gegen den Willen der Eltern zulassen kann: Die Eltern mögen über ihr eigenes Leben verfügen, nicht aber über das Leben ihrer Kinder.

— daß für alle religiösen Besonderheiten der gleiche Maßstab gilt:
Dürfen z.B. Diakonissen oder Ordensschwestern ein Paßbild mit Haube einreichen (die ihr Ohr verdeckt), so dürfen auch Muslime Paßbilder mit Kopftuch einreichen.[65]

— daß bei erlaubten, aber nicht gebotenen Verhaltensweisen Kompromisse geschlossen werden:
Differieren verschiedene moralische Konzepte, so ist es bei *nur* erlaubten, aber nicht gebotenen Verhaltensweisen möglich und daher notwendig, im

Interesse der Wahrung des gemeinsamen Friedens Minderheiten zum Verzicht auf einzelne, ihnen an sich erlaubte Verhaltensweisen zu veranlassen - wenn ihre Zulassung der Mehrheit besondere Schwierigkeiten bereitet. Denn wenn die Erhaltung des Friedens (und damit des Lebens) auch nicht für alle das höchste Ziel ist oder den höchsten Wert darstellt, so kann man mit dem Hinweis auf dieses Ziel doch gegenüber allen den Verzicht auf (nur) erlaubte - und damit nicht notwendige, weil nicht unbedingt gebotene - Verhaltensweisen rechtfertigen: weil erlaubte Verhaltensweisen nur möglich sind und bleiben, solange man lebt. Zu diesen erlaubten, aber nicht gebotenen Verhaltensweisen zählt z.B. die Zulässigkeit der Mehrehe bei den Mormonen oder den Muslimen.

b) Die Möglichkeit eines friedlichen Zusammenlebens der Vertreter verschiedener Weltanschauungen oder Glaubensgemeinschaften mit unterschiedlichen kulturellen Prägungen ergibt sich also daraus, daß die Zahl der Handlungen, die sich dem einzelnen aufgrund seiner Weltanschauung oder seines Glaubens als absolut ge- oder verboten darstellen, verhältnismäßig klein ist und daß sich der daneben notwendige Verzicht auf eine Reihe der *nur erlaubten* Verhaltensweisen als ein zumutbares Opfer für die Erhaltung des allgemeinen Rechtsfriedens darstellt. Kriterium für die Richtigkeit bzw. Gerechtigkeit von Normen muß bei diesem Zusammenleben nicht nur sein, daß diese den innerrechtlichen Anforderungen[66] entsprechen, sondern auch, daß sie sich von allen bei uns vertretenen Glaubensgemeinschaften her als Mittel zur Verbesserung der Lebensverhältnisse darstellen bzw. mindestens als ein Versuch, die Lebensverhältnisse richtig zu gestalten und zu verbessern. Damit ergeben sich die Kriterien für Recht und Gerechtigkeit nicht aus dem, was war - also nicht aus der Vergangenheit, aus den in der Verfassung und in der Rechtswissenschaft aufbewahrten Erfahrungen[67] von gelungenem Recht -, sondern auch aus dem, was sie für die Zukunft versprechen.[68] Nur die praktische Möglichkeit, die Verhältnisse zu verbessern, ist weithin durch die jeweilige Vergangenheit bestimmt.

3 Zu den Problemen des Europäischen Rechts

Aus diesen Überlegungen ergeben sich eine Reihe von Konsequenzen für das Europäische Recht - und zwar nach zwei Seiten hin: Nämlich zum einen im

Hinblick auf die besonderen Anforderungen, denen die nationalen Rechtsordnungen jetzt nach dem Europäischen Recht genügen müssen, und zum anderen im Hinblick auf die Unterstützung, die die nationalen Rechtsorganisationen dem Europäischen Recht bieten müssen.

1. In bezug auf die Anforderungen, die das Europäische Recht stellt, ist zunächst darauf hinzuweisen, daß sich für die nationalen Rechte aus dem Zusammenhang mit dem Europäischen Recht eine Vermehrung der innerrechtlichen Kriterien[69] ergibt - was naturgemäß die Arbeit des Gesetzgebers erschwert. Denn dieser muß jetzt bei dem Erlaß eines Gesetzes nicht nur prüfen, ob es den Vorgaben der Verfassung entspricht[70], sondern auch, ob es den Anforderungen der europäischen Verträge und des Europäischen Gerichtshofs[71] gerecht wird - was eine Reihe (rechts-)technischer Probleme stellt. Bedeutsamer ist aber, daß diese Vermehrung der innerrechtlichen Kriterien die Gestaltungsfreiheit des nationalen Gesetzgebers beschränkt - was dieser zwar Experten leicht verständlich machen kann, nicht aber immer auch der Öffentlichkeit. Dabei ist es für den Gesetzgeber besonders problematisch, daß damit die Zahl der Gesetzgebungsvorschläge steigt, die man als *„rechtlich unzulässig"* verwerfen muß, *obwohl* man sie *politisch* für *wünschbar* hält - wie z.B. die immer wieder erhobenen Forderungen nach Einführung eines „sozialen" Jahres für Frauen oder nach der Gleichstellung von Wehrdienst und Zivildienst[72] -, weil ihm dies einen größeren Erklärungsaufwand bei der öffentlichen Darstellung und Begründung der Gesetze abverlangt.

Die Schwierigkeiten des nationalen Gesetzgebers steigen übrigens noch, wenn ihn das Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Verfassungsrecht dazu zwingt, überkommene und bewährte Einrichtungen des nationalen Rechts aufzuheben. So widerspricht es z.B. der in den Art. 52ff. des EG-Vertrages geregelten „Dienstleistungsfreiheit"[73], daß man zivilrechtliche Klagen bei den deutschen Landgerichten[74] nur durch einen Rechtsanwalt erheben kann, der „bei dem Prozeßgericht" zugelassen ist (§78 I ZPO). Unser Gesetzgeber hat daher bereits entschieden, daß dieser sog. Lokalisationszwang 1999 entfällt. Das wird aber wiederum aus verfassungsrechtlichen[75] Gründen dazu führen, daß der Gesetzgeber den „Anwaltszwang" insgesamt wird aufheben müssen: Denn wenn man es bisher auch Volljuristen verwehren konnte, eine Klage bei einem LG zu erheben, ohne sich durch einen bei *diesem* Gericht zugelassenen Anwalt vertreten zu lassen[76], wird dies nach Wegfall des Lokalisationsprinzips nicht mehr möglich sein.[77]

Ein ähnlicher Zwang könnte sich ergeben, wenn die durch das Europäische Recht gebotene Öffnung der deutschen „Referendarausbildung" für die Absolventen aller europäischen Universitäten wegen des attraktiven „Unterhaltszuschusses" für Referendare dazu führen sollte, daß vermehrt portugiesische oder griechische Referendare bei uns um die Aufnahme in den juristischen oder philologischen Vorbereitungsdienst nachsuchen. Denn das würde nicht nur hohe Kosten verursachen, sondern auch dazu führen, daß bei unseren Gerichten und Schulen nicht mehr genügend Ausbildungsplätze für die deutschen Bewerber eingerichtet werden könnten. Und das würde dann unseren Gesetzgeber dazu drängen, die (nach seiner Ansicht) *bewährte* „zweistufige" Juristen- oder Philologenausbildung durch eine Ausbildung zum „Diplomjuristen" oder Diplomphilologen zu ersetzen, weil zwar alle Bewerber nach Art. 12 GG Anspruch auf Ausbildung haben,[78] nicht aber Anspruch auf Anstellung.

Im übrigen ist in unserem Zusammenhang von Interesse, daß man allgemein davon ausgeht, daß die Europäische Union weiterhin der für Europa spezifischen Vielfalt der Nationalkulturen Raum geben müsse und daß es also bei der europäischen Einigung nicht darum gehe, einen einheitlichen Kulturstaat zu entwickeln. Denn dies macht in Verbindung mit der in Europa den Unionsbürgern gewährleisteten Freizügigkeit deutlich, daß die Rechtsordnungen aller europäischen Staaten *pluralistisch* strukturiert sein müssen. Wenn in der Europäischen Union die Gleichbehandlung aller Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften[79] gewährleistet sein soll, dann muß diese auch in den ihr angehörenden Nationalstaaten gewährleistet sein;[80] wenn die europäische Rechtsordnung dem Multikulturalismus Raum geben muß, müssen dies auch die Rechtsordnungen der Mitglieder der Europäischen Union usf.: Man kann nicht seine besondere Kultur in der Europäischen Union bewahren wollen und dann trotz Gewährleistung der Freizügigkeit für alle Unionsbürger in dem eigenen Staatsgebiet den Vorrang der eigenen Kultur normativ festschreiben. Die Aufregungen über die Kopftücher muslimischer Schülerinnen in französischen Schulen und die durch das sog. Kruzifix-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ausgelösten Irritationen lassen erkennen, daß wir für die Probleme, die sich in Europa aus den kulturellen Verschränkungen ergeben, noch keine überzeugenden Lösungen anbieten können. Es ist aber bereits deutlich geworden, daß man diese Probleme nur angemessen wird lösen können, wenn man mit den beteiligten Gemeinschaften verhandelt: Einseitige Lösungen durch Instanzen, die nur ihre eigene

Auffassung für rational halten[81], werden auf diesem Gebiet nur die jeweiligen Parteigänger überzeugen.

2. Im Hinblick auf die Abhängigkeit des Europäischen Rechts von den nationalen Rechtsordnungen lassen die vorstehenden Überlegungen erkennen, daß sich die Verbindlichkeit des Europäischen Rechts in absehbarer Zeit weiterhin nur aus dessen Zusammenhang mit den nationalen Rechtsordnungen ergeben kann. Gegenüber den Wählern müssen daher für die Akte der europäischen Organisationen weiterhin die nationalen Regierungen einstehen[82], obwohl sie diese Akte nur partiell beeinflussen können. Denn es liegt auf der Hand, daß auf der gesamteuropäischen Ebene in absehbarer Zeit weder die Kommission noch das Parlament die Leistungen erbringen können, die im Zusammenhang des pluralistischen Staates im Hinblick auf die Ausrichtung an den und in Verhandlung mit den jeweils in einer Gesellschaft vorhandenen Interessengruppen *sowie* den Weltanschauungs- oder Glaubensgemeinschaften erbracht werden müssen. Daher muß die normative - nicht nur auf die innerrechtliche Ableitungszusammenhänge bezogene - Legitimation auch des europäischen Rechts, die für dessen „Funktionieren" unabdingbar ist,[83] weiterhin durch die nationalen Rechtsorganisationen gewährleistet werden.

Dem entspricht es denn auch, daß man im Hinblick auf die für die europäische Wirtschaft erforderlichen Ausbildungsleistungen nicht versucht hat, einheitliche (oder zumindest in etwa vergleichbare) Ausbildungseinrichtungen und -gänge einzuführen - wie wir es mit Hilfe der Kultusministerkonferenz in unserem (Bundes-)Staat gemacht haben -, sondern daß man sich darauf geeinigt hat, die unterschiedlichen nationalen Abschlüsse ohne weitere Prüfung in allen Unionsstaaten anzuerkennen.[84] Und dem entspricht es auch, daß man die in einer Reihe von Zusammenhängen notwendige schrittweise Vereinheitlichung des europäischen Rechtes in weitem Umfang *nicht* mit Hilfe europäischer „Verordnungen"[85] durchführt, die nach Art. 189 III EG-Vertrag in allen Mitgliedsstaaten der Union unmittelbar gelten, sondern mit Hilfe europäischer „Richtlinien", die jeweils erst durch die nationale Gesetzgebung umgesetzt werden müssen (Art. 189 II EG-Vertrag) - und daher auch durch die nationale Rechtsorganisation legitimiert werden. Beispiele hierfür bieten u.a. unser Verbraucherkreditgesetz[86] oder das Haustürwiderufsgesetz[87], die beide in einem nationalen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wurden - mit politischer Diskussion, Anhörung der Interessengruppen[88] usf. - und sich damit auf eine nationale Legitimation stützen können.

Diese Erscheinungen machen deutlich, daß es bei der Entwicklung zu einem „europäischen Staat" darum gehen wird, sich nicht an den überkommenen Schemata „Bundesstaat" oder „Staatenbund" (Föderation) zu orientieren, sondern neue Konzepte der Staatlichkeit zu entwickeln - auch wenn sich diese auf dem Hintergrund der überkommenen staatsrechtlichen Begrifflichkeit als „Monstren" darstellen: Das Neue zeichnet sich immer wieder dadurch aus, daß es die alten Unterscheidungen überwindet und zu einer neuen *komplexeren* Einheit führt, die sich für die Traditionalisten dann eben als „Monstrum" darstellt. Die wahren Monstren sind aber die veralteten Organisationen, auch wenn unsere Gefühle noch an ihnen hängen mögen.

Anmerkungen

1 Vgl. Schneider (1991, 46) oder die einleitenden Thesen von Scholz (1994).
2 Man wird heute davon ausgehen können, daß es sich für die Europäische Union nicht empfiehlt, sich bei ihrer künftigen Entwicklung an dem Konzept des „Bundesstaates" zu orientieren, sondern ein Konzept für einen „Nationalitätenstaat" zu entwickeln; vgl. dazu noch unten 3 (2.) und im übrigen die Beiträge in Wildenmann (1991).
3 Vgl. Ipsen 1972, 66 ff.; Lepsius 1991; Schneider 1991, 47.
4 Das Samuel Pufendorf aus diesem Grund ein (staatsrechtliches) „monstrum" nannte; vgl. Pufendorf 1667, 106f; dazu Döhring 1994 und Roellecke 1993. In seinem Maastricht-Urteil (NJW 1993, 3047 ff.) spricht das BVerfG daher von einem „Staatenverbund"; dazu informativ Heintzen 1994.
5 Vgl. z.B. zur Gesetzgebungskompetenz „nach dem Vertrag von Maastricht" die eingehende Darstellung von Bieber 1994.
6 Vgl. Hailbronner 1994, Art. 164, Rz 2 ff., 10; Oppermann 1991, 330 ff. und 236 ff.
7 Man spricht zwar heute überwiegend bereits von der „Verfassung" der Europäischen Gemeinschaft (vgl. dazu nur Bieber 1991 oder Seidel 1992, beide mit Nachw.), hebt dabei aber hervor, daß der Gemeinschaft Aufgaben übertragen worden seien, und weist darauf hin, daß „Staaten nicht der einzige Maßstab für die ... Organisation des Zusammenlebens von Menschen in einem bestimmten Raum" seien (Bieber 1991, 396).
8 Vgl. Lepsius 1991; Seidel 1992, 127.
9 Vgl. Lepsius 1991, 22; Pache 1993, 180; Wieland 1991.
10 354 - 430, Buch 4.4, 173; vgl. Adomeit 1982, 169 ff. und Schöpf 1981.
11 Dazu noch gleich nach Anm. 29 und zu Anm. 35.
12 Zu den verschiedenen mit dem Begriff des „Pluralismus" verbundenen Assoziationen vgl. nur Eisel 1986; Fraenkel und Sontheimer 1964; Häberle 1980; Sjöblom 1988. Interessant ist dabei der Hinweis von Hinske (1990, 436), daß bereits Kant diesen Begriff gelegentlich verwandt hat, um damit eine Grundidee anzusprechen, in der

Pressefreiheit, Öffentlichkeit (des Publikums) und Liberalität bzw. Toleranz miteinander verbunden waren.

13 Schon weil die Entwicklung zum Pluralismus zu einer anderen Struktur der Öffentlichkeit geführt hat; vgl. dazu u.a. Pawlowski 1987, Rz 1 ff. und 1986.

14 Weshalb es im Bedarfsfall auch aus diesem übergreifenden System heraus ergänzt werden konnte; vgl. dazu die Darstellung bei Pawlowski 1991, Rz 824 ff., 834 mit Nachw.

15 Vgl. z.B. Brox 1994, Rz 1; Kausch 1991, 13 ff.; Köhler 1994, §1 I.

16 Vgl. Hollerbach 1989, §138, Rz 113, 137; Pawlowski 1987, Rz 44.

17 Was rechtlich mehr bedeutet als „Toleranz gegenüber Andersgläubigen": Vgl. zum Unterschied zwischen tolerantem Glaubensstaat (Toleranzstaat) und pluralistischen Staat (bzw. Staat der Glaubensfreiheit) eingehend Pawlowski 1991, Rz 832 ff.

18 Vgl. dazu die Formulierung in BVerfGE 41, 29 ff., 50: „Der 'ethische Standard' des Grundgesetzes ist erkennbar die Offenheit gegenüber dem Pluralismus weltanschaulich-religiöser Aussagen ... In dieser Offenheit bewährt der freiheitliche Staat des Grundgesetzes seine religiöse und weltanschauliche Neutralität"; ebenso BVerfGE 52, 237.

19 Vgl. nur Hollerbach 1989, § 138, Rz 110, 89, 95 und 111 oder Krüger 1964, 178 ff.

20 Also als (tolerante Glaubens-)Staaten, die sich auf christliche Überzeugungen und Lehren stützen und die Vertreter anderer Weltanschauungen nur „aus Toleranz" dulden; vgl. Anm. 17.

21 Ob und inwieweit dies auch für Griechenland gilt, muß und kann hier dahinstehen.

22 Vgl. oben Anm. 14.

23 Schon weil wenig für die Vorstellung von einer *allgemeinen* (universellen) Moral spricht, aus der sich dann die Verbindlichkeit sowohl des deutschen als auch des niederländischen, schwedischen und auch des englischen Rechtes ergeben könnte. Es ist daher sehr plausibel, wenn man heute davon spricht, daß eine universelle Moral vielleicht für einen Aufenthalt in einem Hotel genüge, nicht aber für die Erhaltung menschlicher Gemeinschaften; dazu Pawlowski 1994b.

24 Vgl. zum Zivilrecht eingehend Pawlowski 1993, Rz 498 ff. mit Nachw. oder Smid 1990; zu den vergleichbaren Problemen im öffentlichen Recht vgl. Degenhart 1990, 165 oder Erichsen 1989, § 152, Rz 42, beide mit Nachw. Anders ist es allerdings mit dem Rückgriff auf eine dem Recht immanente (ihm entsprechende und aus ihm abgeleitete) *Rechtsethik*; dazu u.a. Behrends 1994 und Pawlowski 1994a.

25 Vgl. dazu noch unten im Text unter 3 (1.) und im übrigen die Darstellung bei Nickel (1988). Anders aber z.B. Hollerbach (1967 und 1981), der zustimmend darauf hinweist, daß das Bundesverfassungsgericht bei seiner Billigung christlicher Erziehungsziele nicht auf ein „Glaubenschristentum" abstelle, sondern auf ein „Bildungs- und Kulturchristentum", was dann mit dem Gebot der Gewährleistung von Glaubensfreiheit vereinbart ist. Dem widerspricht aber schon einmal, daß das Bundesverfassungsgericht in der „Lumpensammler-Entscheidung" (BVerfGE 24, 236 ff., 246; dazu Hollerbach 1981) zur Religionsausübung „alle Äußerungen des religiösen und weltanschaulichen Lebens" zählt (und daher auch das Lumpensammeln der katholischen Jugend), was seinerseits darauf drängt, die Gewährleistung der Glaubens- und Gewissensfreiheit bei allen wertgebundenen Entscheidungen zu

beachten. Zum anderen behandeln wir im Religionsrecht auch sonst religiösen Glauben und (kulturell geprägte) Weltanschauungen gleich; vgl. oben zu Anm. 15.

26 Dazu ausführlich Pawlowski 1993, Rz 865 ff.

27 Zum folgenden Pawlowski 1991, Rz 829 ff.; vgl. auch Stolleis 1995.

28 Von der z.B. auch Kant ausging, auch wenn er in seiner praktischen Philosophie grundsätzlich zwischen juristischer Legalität und moralischer Legitimität unterschied; vgl. dazu nur Maihofer 1992.

29 Dazu noch gleich zu Anm. 41 ff.

30 Vermag er ein derartiges Ansinnen zu rechtfertigen, so könnte man von einer „Rechtsreligion" sprechen.

31 Dies wäre z.B. für einen evangelischen Christen nicht mit der 2. These der „Theologischen Erklärung zur gegenwärtigen Lage der Deutschen Evangelischen Kirche" der Bekenntnissynode der Deutschen Evangelischen Kirche vom 31.05.1934 vereinbar, die in den meisten ev. Landeskirchen den Charakter einer Bekenntnisschrift hat; vgl. dazu Burgsmüller und Weth 1983.

32 Vgl. dazu nur Wild 1987, 198 f.

33 Lautet doch das Anathema der 2. These der Barmer Erklärung: „Wir verwerfen die falsche Lehre, als gebe es Bereiche, in denen wir nicht Jesus Christus zu eigen wären ..."

34 Dazu Smid 1983, 47 ff. und 165 ff.

35 Vgl. oben zu Anm. 10 und nach Anm. 26.

36 Und dies auch dann, wenn man mit Hans Kelsen dafür Sorge trägt, daß der Minderheit immer die Chance offen bleibt, selbst Mehrheit zu werden. Denn der Hinweis (oder besser die Vertröstung) darauf, daß man - oder seine Kinder - später vielleicht einmal seine Auffassung durchsetzen können wird, hebt nicht die Benachteiligung auf, die sich heute daraus ergibt, daß sich das Recht nicht nach den eigenen, sondern nach fremden Auffassungen bestimmt, weil sich deren Vertreter in der Mehrheit befinden und deshalb die Macht haben; vgl. dazu die Darstellung bei Pawlowski (1987, Rz 288 ff.) in Anschluß an die Konzeption Ryffels vom „gemeinsam Richtigen".

37 Vgl. Pawlowski 1991, Rz 840 ff. und 1987, Rz 292 ff.

38 Zu diesen eigenständigen rechtswissenschaftlichen (juristischen) Kriterien ausführlich Pawlowski 1991, Rz 870 ff.

39 Zu der nur bedingten Geltung der Rechtsnormen ausführlich Pawlowski 1991, Rz 865 ff. und 1987, Rz 336 ff.; vgl. auch Stolleis 1995, 60. Auf diese „bedingte Geltung" des positiven Rechts verweist z.B. auch Luhmann (1987, 209 ff.), wenn er feststellt, daß Recht (als Entscheidung des Gesetzgebers) heute gelte, „weil der Gesetzgeber auch eine andere Entscheidung habe treffen können".

40 Vgl. Apostelgeschichte des Lukas, Kap. 5, Vers 29.

41 Dazu nur Stolleis 1995, 60 und ausführlich Pawlowski 1991, Rz 849 ff., 860 ff.

42 So können die Neigungen der Mehrheiten oder die Konsense - mehr oder weniger zufällig - wechseln. Orientiert man sich nur an der Mehrheit, so wird man deren Willkür ausgeliefert. Neue Problemstellungen werden dann leicht an anderen Kriterien gemessen, als sie bei den bisher bekannten und geregelten Problemen angewandt werden. Die Diskussionen über und die Gesetzesvorschläge zur Behandlung der Probleme der „Leihmütter", der neuen Krankheit Aids oder der heterologen Insemination bieten hier Beispiele. Orientierung an der jeweiligen - sich wandelnden -

Mehrheit tendiert zu einer Vervielfältigung der Entscheidungskriterien und bedroht damit die Steuerungsfähigkeit unserer komplizierten sozialen Organisationen. Denn langfristige Planungen sind nur möglich, wenn sich die Entscheidungskriterien nicht willkürlich ändern. Insofern verspricht die Anbindung an Grundwerte oder Menschenrechte schon eine größere Stabilität.

43 Vgl. dazu die Darstellung bei Pawlowski 1987, Rz 278 ff.

44 Vgl. dazu die oben Anm. 18 angeführte Formulierung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 41, 29 ff., 50) und im übrigen die Darstellung bei Pawlowski 1987, Rz 278 ff.

45 Vgl. zu den Problemen der ethischen Orientierung an „Werten" im übrigen die Ausführungen von Böckenförde (1987) oder Wagner (1982) sowie jetzt Pawlowski (1995).

46 Vgl. oben zu Anm. 44. Eine Gegenposition bietet allerdings von Ryffel (1969) entwickelte Lehre von dem „gemeinsamen Richtigen"; dazu Pawlowski 1987, Rz 292 ff. und im übrigen gleich im Text.

47 Wobei man davon spricht, daß man sich um einen „geläuterten Pluralismus" bemühen müsse; vgl. Brugger 1990 und dazu neuestens Huba 1994 mit Nachw.

48 Vgl. dazu Pawlowski 1987, Rz 300 ff., 308.

49 Zu den gleichartigen Problemen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben, wenn man nicht auf die „Werte" verweist, sondern auf das „ethische Minimum" oder auf „Menschenrechte" eingehend, Pawlowski 1991, Rz 842 ff., 860 ff.

50 Vgl. oben zu Anm 39.

51 Dazu ausführlich Pawlowski 1991, Rz 548 ff., 870 ff.

52 Was man dann unterschiedlich begründen kann - nämlich unter Hinweis auf seine Übereinstimmung mit den Geboten Gottes, mit der Natur oder mit unserer Kultur usf.

53 Vgl. Anm. 39.

54 Vgl. die Nachw. Anm. 44.

55 Dazu ausführlich Pawlowski 1991, Rz 531ff., 891 ff.

56 Vgl. oben Anm. 46.

57 Vgl. oben zu Anm. 18.

58 Dazu ausführlich Pawlowski 1991, Rz 531 ff. und Rz 891 ff.

59 Der über das sog. ethische Minimum weit hinausgeht: Man wird in einem Staat nur dann gedeihlich in Freiheit zusammenleben können, wenn man sich faktisch auf einen breiten Fundus von Gemeinsamkeiten einigt: Ein Minimalstaat kann ebensowenig auf Dauer existieren wie eine Minimalehe; vgl. dazu eingehend Pawlowski 1991, 260 ff.

60 Der Bundesverfassungsrichter Ernst Wolfgang Böckenförde (1976, 60 ff.) hat den pluralistischen Staat zutreffend als einen Staat charakterisiert, der darauf verzichte, seine eigenen Existenzbedingungen zu kontrollieren: nämlich die weltanschaulichen Überzeugungen seiner Bürger. Von daher ist es wahrscheinlich, daß dieser freiheitliche Staat nur solange Bestand haben wird, als Christen in ihm leben, die diesen Verzicht unterstützen und tragen können: weil sie wissen, daß Gott Herr der Geschichte ist - ihr Gott, von dem sie erfahren haben, daß sein Wesen Liebe ist; vgl 1. Joh. 4, 8.

61 Dazu ausführlich Pawlowski 1991, Rz 888 ff.

62 Vgl. dazu u.a. BVerwG NVwZ 1994, 578f. oder OVG Münster NVwZ 1992, 77 bzw. OVG Lüneburg NVwZ 1991, 79.

63 Daher gilt das Verbot des Schächtens zwar nicht für jüdische Metzger (BVerwG 42, 128 ff., 131), wohl aber für glaubenslose oder christliche Metzger.
64 BVerfGE 32, 98 ff.
65 Vgl. VG Wiesbaden NVwZ 1985, 137 f.
66 Vgl. oben zu Anm. 38.
67 Dazu eingehend Pawlowski 1972, 139 ff.
68 Dies mag den Christen an das Verhältnis von Gesetz und Evangelium erinnern: Was der Mensch braucht, ist ein bestimmtes Verhältnis zu dem, was Gott schon in seiner Vergangenheit für ihn getan *hat*. Und dies befreit ihn dann zur verantwortlichen Gestaltung der Zukunft - zur Mitarbeit an den ewig neuen Werken Gottes.
69 Vgl. oben zu FN 38; dazu ausführlich J. Taupitz in diesem Bande.
70 Bzw. genauer: Ob dies nach der bisherigen Rechtsprechung der zu erwartenden Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht standhalten wird.
71 Die durchaus über die Verträge hinausgehen können - oder genauer: über den Wortlaut der Verträge. Man wird daher in allen Ländern feststellen, daß „Völkerrechtler" nach den Gewohnheiten ihres Faches die europäischen Verträge „enger" (restriktiver) auslegen als „Europarechtler", die von der Rechtsprechung des EuGH ausgehen; vgl. schon die Nachw. oben Anm. 6.
72 Was beides Art. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention widerspricht; vgl. nur Guradze 1968, Art. 4, 13.
73 So sollen nach Art. 52 EG-Vertrag die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und nach Art. 59 EG-Vertrag die Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs „schrittweise" aufgehoben werden.
74 Wie auch die bei den Familiengerichten einzureichenden Anträge auf Ehescheidung, §78 II ZPO.
75 Nicht etwa aus Gründen des europäischen Rechts, das einen Anwaltszwang durchaus tolerieren würde.
76 Weil sie nämlich zwar die „Fähigkeit zum Richteramt" (und damit die nötigen allgemeinen Rechtskenntnisse) erworben haben, aber eben nicht die Kenntnis der besonderen rechtlichen Übungen und Gewohnheiten dieses Gerichts - weshalb die von ihnen geführten Prozesse bei dem Gericht mit einem erhöhten Aufwand an Arbeit etc. verbunden sind.
77 Da die Behauptung, daß ein griechischer oder ein spanischer Anwalt einen Zivilprozeß bei dem Landgericht in Mannheim besser führen könne als ein bayerischer Notar oder ein Heidelberger Professor für Zivil- und Zivilprozeßrecht, nicht der Realität entspricht.
78 Auch wenn die Zahl der Absolventen den Bedarf bei weitem übersteigt.
79 Vgl. zu Anm. 16.
80 Was schließlich auch für Griechenland gelten muß; vgl. oben Anm. 21.
81 Und das gilt auch für Entscheidungen der Verfassungsgerichte.
82 Vgl. oben zu Anm. 8.
83 Vgl. Stolleis 1995, 60 und oben zu Anm. 42 ff.
84 Vgl. nur die Darstellung bei Oppermann 1991, Rz 1524ff oder Streil 1993, 329 ff.
85 Das Mittel der Verordnung benutzt man daher, um Einrichtungen zu schaffen, deren sich die Unionsbürger zwar bedienen können, aber nicht müssen - wie z.B. die durch eine Verordnung des Rates der EWG vom 25.07.1985 eingeführte „Europäische

wirtschaftliche Interessenvereinigung" (EWIV), also eine Gesellschaftsform, die man allen Unionsbürgern zur Verfügung stellen wollte.

86 Gesetz über Verbraucherkredite ... vom 17.12.1990, Bundesgesetzblatt I, 2840.

87 Gesetz über den Widerruf von Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften vom 16.01.1986, Bundesgesetzblatt I, 122.

88 Was diese in das Gesetzgebungsverfahren einbindet und dadurch zur faktischen Legitimierung des späteren Gesetzes beiträgt.

Literatur

Adomeit, Klaus. 1982. *Antike Denker über den Staat.* Heidelberg, Hamburg: v. Decker.

Augustinus [413-426] 1977. *Vom Gottesstaat (de civitate dei).* Übersetzt von W. Thimme. München: DTV.

Behrends, Okko. 1994. „Die rechtsethischen Grundlagen des Privatrechts." In *Die ethischen Grundlagen des Privatrechts,* hrsgg. von Franz Bydlinski und Theo Mayer-Maly. Wien und New York: Springer.

Bieber, Roland. 1991. „Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft." In *Staatswerdung Europas?,* hrsgg. von Rudolf Wildenmann. Baden-Baden: Nomos.

Bieber, Roland. 1994. „Europäische Gesetzgebung nach dem Vertrag von Maastricht." *Zeitschrift für Gesetzgebung* (ZG) 9:297-316. München: C.H. Beck.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang. 1976. *Staat, Gesellschaft, Freiheit.* Frankfurt: Suhrkamp.

—. 1987. In *Festschrift für Robert Spaemann,* hrsgg. von Konrad Löw. Weinheim: VHC. Verlag.

Brox, Hans. 1994. *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches.* 18. Aufl. Köln, Berlin, Bonn und München: Heymann.

Brugger, Winfried. 1990. „Radikaler und geläuterter Pluralismus." In *Der Staat* 29:497-520. Berlin: Duncker & Humblot.

Burgsmüller, Alfred und Rudolf Weth. 1983. *Die Barmer Theologische Erklärung.* Neukirchen-Vluyn: Neukirchener Verlag.

Degenhart, Chr. 1990. „Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. I 2 GG." *Juristische Schulung* 30(3):161-69. München: C.H. Beck.

Döhring, Detlef. 1994. „Samuel Pufendorf (Severinus Monzambano), De statu imperii Germanici 1667." In: *Der Staat* 33:185-206. Berlin: Duncker & Humblot.

Eisel, Stephan. 1986. *Minimalkonsens und freiheitliche Demokratie.* Paderborn, München, Wien, Zürich: Schöningh.

Erichsen, Hans-Uwe. 1989. „Allgemeine Handlungsfreiheit." In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland,* Bd. VI, § 152, hrsgg. von Joseph Isensee und Paul Kirchhof. Heidelberg: C.F. Müller.

Fraenkel, Ernst und Kurt Sontheimer. 1964. *Theorie der pluralistischen Demokratie.* Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Guradze, Heinz. 1968. *Die europäische Menschenrechtskonvention.* Berlin: H.S. Vahlen.

Häberle, Peter. 1980. *Die Verfassung des Pluralismus.* Königstein: Athenäum.

Hailbronner, Kay, E. Klein, S. Magiera und P.Ch. Müller-Graff. 1994. *Handkommentar zum EU-Vertrag.* 3. Lieferung. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann.

Hartmann, Nicolai. [1925] 1962. *Ethik.* 4. Aufl. Berlin: de Gruyter.

Heintzen, Markus. 1994. „Die „Herrschaft" über die Europäischen Gemeinschaftsverträge - Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof auf Konfliktskurs?" *Archiv des öffentlichen Rechts* 119:564-89. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Hinske, Norbert. 1990. „Die Philosophie der deutschen Aufklärung." In: *Die Philosophie der deutschen Aufklärung,* hrsgg. von Raffaele Ciafardone, Deutsche Bearbeitung von R. Hinske und R. Specht. Stuttgart: Philipp Reclam.

Hollerbach, Alexander. 1967. „Das Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts I." *Archiv des öffentlichen Rechts* 92:99-127. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

—. 1981. „Das Staatskirchenrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts II." *Archiv des öffentlichen Rechts* 106:218-83. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

—. 1989. Grundlagen des Staatskirchenrechts. In *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland,* Bd. VI, § 138, hrsgg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof. Heidelberg: C.F. Müller.

Huba, H. 1994. „Zur Verfassung der Theorie des Pluralismus." In: *Der Staat* 33:581-94. Berlin: Duncker & Humblot.

Ipsen, Hans Peter. 1972. *Europäisches Gemeinschaftsrecht.* Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Kausch, Erhard. 1991. „Die gesellschaftlichen Funktionen des Rechts." In *Einführung in das Recht,* hrsgg. von Dieter Grimm. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.

Köhler, Helmut. 1994. *BGB. Allgemeiner Teil.* 22. Aufl. München: C.H. Beck.

Krüger, Herbert. 1964. *Allgemeine Staatslehre.* Stuttgart: Kohlhammer.

Lepsius, M. Rainer. 1991. „Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft." In *Staatswerdung Europas?,* hrsgg. von Rudolf Wildenmann. Baden-Baden: Nomos.

Luhmann, Niklas. 1987. *Rechtssoziologie.* 3. Aufl. Reinbek: Rowohlt.

Maihofer, Werner. 1992. „Inhalte und Grenzen der Wirksamkeit des Staates heute." In *Auseinandersetzung mit der realsozialistischen Vergangenheit,* hrsgg. von Karl Michaelis und Hans-Martin Pawlowski. Baden-Baden: Nomos.

Nickel, James W. 1988. „Freedom of expression in a pluralistic society." In *Law and Philosophy* 7:281-93 (hrsgg. von A. Mane et al. Florida State University, Fl. 32206, USA).

Oppermann, Thomas. 1991. *Europarecht.* München: C.H. Beck.

Pache, Eckhard. 1993. „Zur Sanktionskompetenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft." *Europa Recht* 28(2):173-87.

Pawlowski, Hans-Martin. 1972. „Überlegungen zur Gerechtigkeit des Rechts." In *Festschrift für G. Küchenhoff,* Bd. I, hrsgg. von Hans Hablitzel und Michael Wollenschläger. Berlin: Duncker & Humblot.

—. 1986. „Probleme der Steuerung durch Gesetze." In *Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft. Wege zu einem neuen Grundverständnis,* hrsgg. von Rudolf Wildenmann. Gerlingen: Maisch und Queck.

—. 1987. *Einführung in die Juristische Methodenlehre.* Heidelberg: C.F. Müller.

—. 1991. *Methodenlehre für Juristen.* 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.

—. 1993. *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts.* 4. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller.
—. 1994a. Beitrag. In *Die ethischen Grundlagen des Privatrechts,* hrsgg. von Franz Bydlinski und Theo Mayer-Maly. Wien, New York: Springer.
—. 1994b. „Die Verantwortung des Staates oder der Gesellschaft für die sittliche Bildung." *Politische Studien* 335:29-49 (hrsgg. von Hanns Seidel Stiftung, Grünwald: Atwerb Verlag).
—. 1995. „Weisen Werte den wahren Weg?" In *Festschrift für Rainer Specht,* hrsgg. von Rolf W. Puster. New York, Berlin: de Gruyter.
Pufendorf, Samuel 1667. *De statu imperii germanici.* Deutsch: Die Verfassung des deutschen Reiches. Mit Übersetzung, Anmerkung und Nachwort von Horst Denzer. Stuttgart: Reclam.
Roellecke, Gerd. 1993. „Das Ende des römisch-deutschen Kaisertums und der Wandel der europäischen Gesellschaft." In *Heiliges Römisches Reich und moderne Staatlichkeit,* hrsgg. von Wilhelm Brauneder. Frankfurt: Lang.
Ryffel, Hans. 1969. *Grundprobleme der Rechts- und Staatsphilosophie.* Neuwied, Berlin: Luchterhand.
Scheler, Max. [1913/14] 1965. *Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik.* Bd. 2 der ges. Werke, 1. Aufl. 1913/1914, 5. Aufl. Bern, München: Francke.
Schneider, Heinrich. 1991. „Gesamteuropäische Herausforderung an eine Europäische Union." In *Staatswerdung Europas?,* hrsgg. von Rudolf Wildenmann. Baden-Baden: Nomos.
Schöpf, Alfred. 1981. „Augustinus." In *Klassiker der Philosophie,* hrsgg. von Otfried Höffe. München: C.H. Beck.
Scholz, Rupert. 1994. „Realisierungschancen von Bundesstaat und Staatenbund." In *Deutschland auf dem Wege in die Europäische Union: Wieviel Eurozentralismus, wieviel Subsidiarität?,* hrsgg. von Helmut Becker und Rupert Scholz. Köln: J.P. Bachem.
Seidel, Martin. 1992. „Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht." *EuR* 27(2):125-44.
Sjöblom, Gunnar. 1988. *Legitimacy and Democracy.* hrsgg. von Ankai, Nurmi, Wiberg, Abo Academy.
Smid, Stefan. 1983. „Selbsterhaltung und Staatlichkeit. Aporien der vernünftigen Konstitution des Friedens in der Staatslehre des Thomas Hobbes." *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* (ARSP) 69:47-67 (Wiesbaden: Franz Steiner-Verlag).
—. 1990. „Rechtliche Schranken der Testierfreiheit aus §138 I BGB." *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW):409-72 (München: C.H. Beck).
Stolleis, Michael. 1995. „'Staatsethik' oder: Vom sittlichen Staat zu den Bürgertugenden." *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.* 78:58-68. Berlin: Duncker & Humblot.
Streil, Jochen. 1993. „Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr." In *Die Europäische Union,* hrsgg. von Bengt Beutler, Roland Bieber, Jörn Piepkorn, Jochen Streil. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
Wagner, F. 1982. „Grundwerte als Pervertierung des Rechts." In *Rechtsstaat und Christentum,* Bd. I, hrsgg. von Ethel L. Behrendt. München: M.A. Behrendt.
Wieland, Beate. 1991. „Verfassungspolitische Probleme der Staatswerdung Europas". In *Staatswerdung Europas?,* hrsgg. von Rudolf Wildenmann. Baden-Baden: Nomos.

Wild, Stefan. 1987. „Islam, 5. Recht." In: *Staatslexikon in 5 Bänden.* Bd. 3. 7. Aufl. Freiburg, Basel, Wien: Herder.
Wildenmann, Rudolf. 1991. „Einleitung." In *Staatswerdung Europas?,* hrsgg. von Rudolf Wildenmann. Baden-Baden: Nomos.

Jochen Taupitz

Überwindung des europäischen Mehrebenensystems durch Rechtsvereinheitlichung?

1 Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der EU am 1. November 1993 hat das Ziel eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes eine neue Dimension erhalten.[1] Nationale Rechtsunterschiede, die wiederum unerwünschte Risiken und Kosten auf dem Wirtschaftssektor hervorrufen (Ebenroth 1994), bestehen jedoch weiterhin und stellen eine der Ursachen dafür dar, daß die nationalen Märkte nur schwer auch faktisch miteinander verschmelzen. Vor diesem Hintergrund wird immer wieder die Forderung erhoben, der Union als „Zentralorgan" eine Fülle von (insbesondere rechtsschöpferischen) Aufgaben zu übertragen, um durch europaweite „Rechtseinheit" endlich die erwünschte politisch-wirtschaftliche Einheit herzustellen und zu sichern. Bisher ist „die" Rechtsordnung Europas bekanntlich in einem komplizierten Gefüge territorial-horizontal und hierarchisch-vertikal gegliedert: Zum einen verfügen die einzelnen Mitgliedstaaten über ihr je eigenes Rechtssystem; nicht selten, wie etwa in Deutschland und Spanien besonders ausgeprägt, ist die innerstaatliche Ordnung noch mehr oder weniger umfassend territorial „aufgeteilt" zwischen einzelnen Bundesländern, Provinzen etc. Daneben und z.T. überlagernd steht die hierarchisch-vertikale Gliederung: Satzungen von Selbstverwaltungsträgern, parlamentarische Gesetze und internationale Abkommen, nationale Verfassung sowie EU-Recht seien als grobe Ebenen skizziert. Hinter dieser Gliederung stehen letztlich Kompetenz- und damit Machtverteilungsfragen - für eine demokratische Gesellschaft nicht zuletzt auch Fragen der Beteiligung des Bürgers an der Schaffung ihn betreffender Normen. Dies ist bei jeder Diskussion über die europäische Rechtsvereinheitlichung ebenso zu berücksichtigen, wie man sich Klarheit über die verschiedenen Formen und Funktionen von Rechtsvereinheitlichung verschaffen muß (Taupitz 1993a).

Rechtsvereinheitlichung ist zudem nicht (wie es allerdings vor allem auf EU-Ebene oft anklingt) ein absoluter Wert an sich. Und Rechtsvereinheitlichung bedeutet auch nicht notwendig inhaltliche *Verbesserung* des Rechts, woran auch immer man „gut" oder „schlecht" messen will: Rechtsvereinheitlichung kann eben auch (wenn auch kaum gewollt) im Vereinheitlichen „schlechten" Rechts bestehen. Das Ergebnis des Vereinheitlichungsvorgangs besteht zunächst einmal völlig wertfrei darin, daß Rechtsunterschiede beseitigt wurden. Freilich hat ein solcher Zustand der Rechtseinheit seit jeher eine besondere Faszination ausgeübt. Rechtsvielfalt erschien vor allem kontinentaleuropäischem Denken als Ausdruck der Unvollkommenheit der Welt (Kötz 1986): Rechtssicherheit, Rechtsklarheit, Rechtsgleichheit, Erleichterung des internationalen Rechts- und Wirtschaftsverkehrs sowie natürlich - besonders beeindruckend und inhaltsleer zugleich - internationale Gerechtigkeit lassen Rechtseinheit als geradezu notwendig und als Ausdruck einer „vernünftigen Weltordnung" erscheinen (Zitelmann 1916). Eine eher nüchterne Betrachtung sieht als Gegenaspekte nicht minder gewichtig die Verhinderung des Wettbewerbs unter den Rechtsordnungen und Erstarrung des Rechts (von Bar 1987), den Verlust nationaler, sozialer, religiöser und politischer Identität mit der Folge einer genormten und eigenschaftslosen Welt (Rheinstein 1987), kompromißhafte Oberflächlichkeit und letztlich „ungerechte" Undifferenziertheit des Rechts.[2] Aus diesem Blickwinkel hielt Jhering „die Idee, daß das Recht im Grunde überall dasselbe sein müsse", für „um nichts besser, als daß die ärztliche Behandlung bei allen Kranken die gleiche sein müsse"; ein Universalrecht für alle Völker sei der „ewig zu Suche stehende Stein der Weisen, den in Wirklichkeit nicht die Weisen, sondern nur die Toren zu suchen ausgehen können" (v. Jhering 1904). Zwischen den Extremen „Vereinheitlichung um der Vereinheitlichung willen" und „Beibehaltung des eigenen Rechts um der Eigenständigkeit willen" dürfte der (freilich eher der skeptischen Richtung folgende) Leitsatz „Soviel Vereinheitlichung als nötig und so wenig als möglich" (Aubin 1955) einen gesunden Mittelweg aufzeigen. Daß daraus keine unmittelbaren Handlungsanweisungen abzuleiten sind, spricht eher für als gegen diesen Satz.

Über den Aspekt der Vor- und Nachteile von Rechtsvereinheitlichung hinaus greift die instrumental-politische Dimension der Rechtsvereinheitlichung. Sie zeigt sich nachvollziehend und unterstützend zur Beseitigung eines Mangels im Verfassungszustand einer bereits geschaffenen politischen Einheit wie bei den Kodifikationen im deutschen Reich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Bestandteil der „inneren Reichsgründung" (Stoll-

eis 1922). Sie wirkt aber auch strategisch wegbereitend bei Herbeiführung angestrebter politischer und/oder wirtschaftlicher Einheit wie heute in der EU (Müller-Graff 1989) oder schon 1814 von Thibaut postuliert (Thibaut 1814). Ganz generell stärkt Rechtsvereinheitlichung das Band der Zusammengehörigkeit zwischen den beteiligten Staaten und fördert eine gemeinsame Rechtsordnung eine gemeinsame Identität (Kramer 1988). Aber im gleichen Maße wie Rechtssätze „eingefrorene Interessenbewertungen" sind (Börner 1977), setzt Rechtsgleichheit Interessengleichheit voraus. Fehlt es daran, ist allenfalls formale „Rechtshüllengleichheit", kaum aber die über eine „Vereinheitlichung des Rechts" doch letztlich anzustrebende „Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse durch Recht" zu erreichen.

2 Phänotypen europäischer Rechtsvereinheitlichung

2.1 Bewußt wertende und zufällige oder willkürliche Rechtsvereinheitlichung

Für viele ist es „evident, daß jede Rechtsvereinheitlichung eine vergleichende Analyse des vorhandenen Rechts voraussetzt" (Coing 1981). Bei skeptischerer Betrachtung ist jedoch die bewußt wertende von zufälliger oder gar willkürlicher Rechtsvereinheitlichung zu trennen. Denn Rechtsvereinheitlichung ist nicht selten ein die beteiligten Rechtsordnungen eher *unbesehen* „planierender" Akt (Rothley 1992). Auch auf europäischer Ebene sind Rechtsvereinheitlichungsvorschläge auszumachen, bei denen jedenfalls Zweifel bestehen, ob eine genaue Analyse und Bewertung der vorhandenen rechtlichen Regelungen (einschließlich ihrer judikativen Umsetzung) vorausgegangen ist und darauf aufbauend eine strenge Bedürfnisprüfung unternommen wurde. So scheinen z.B. manche Richtlinienvorschläge eher von der Faszination des hochgradig politisch gefärbten Begriffs „Verbraucherschutz" getragen zu sein als von der aufgrund einer sorgfältigen Analyse gewonnenen Erkenntnis, daß konkrete Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen tatsächlich ein egalisierendes Tätigwerden der Gemeinschaft erfordern.[3]

2.2 *Legislatorische und nichtlegislatorische Rechtsvereinheitlichung*

2.2.1 *Rechtsnormenvereinheitlichung und Entscheidungsgleichklang*

Rechtsvereinheitlichung kann auf zwei unterschiedlichen Konkretisierungsstufen durchgeführt werden und hier Rechtsnormengleichheit oder Entscheidungsgleichklang bewirken. Da Rechtsnormengleichheit vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen geschaffen wird, kann man sie auch als *legislatorische Rechtsvereinheitlichung* bezeichnen. Rechtsnormengleichheit führt jedenfalls idealiter auch zu gleichen konkret-individuellen Ergebnissen: Gelten in mehreren Ländern gleiche Rechtsnormen, dann sollte ein Rechtsproblem dort auch prinzipiell derselben Lösung zugeführt werden und über die Rechtsprechung in *Rechtsanwendungsgleichheit* münden. Im Grunde dürfte die konkret-individuelle Ergebnisidentität sogar das am stärksten praktisch greifbare Ziel einer jeden Rechtsvereinheitlichung sein. Rechtsnormengleichheit hat aus diesem Blickwinkel eine *dienende* Funktion.

2.2.2 *Formen nichtlegislatorischer Rechtsvereinheitlichung*

Judikative Entscheidungsgleichheit ist nicht nur Ergebnis oder Ziel von Rechtsnormengleichheit, sondern zugleich selbständiger Teil des (zunehmend in das Blickfeld wissenschaftlichen Interesses gelangenden) Rechtsvereinheitlichungstyps „nichtlegislatorische Rechtsvereinheitlichung"[4]. Die (auch der Rechtsnormengleichheit ihrerseits idealiter vorausgehende) „Rechtsvergleichung als universale Analyse- und Interpretationsmethode" (Zweigert 1949/50) ist dabei fast durchgängig das wichtigste Hilfsmittel. Wenn ein Gericht nicht nur einspurig-vertikal auf den im Forumstaat geltenden Normenbestand blickt, sondern abwägend-vergleichend auch ausländische Lösungen in die eigene Entscheidung einbezieht, dann ist auch dies eine Form der Rechtsvereinheitlichung - zwar zunächst eine eher punktuelle, jedoch eine „real praktizierte", die zudem Urzelle weiterer Rechtsvereinheitlichung sein kann und von daher weit über bloßen Entscheidungsgleichklang hinausgeht.[5] Auf EU-Ebene kommt der richterrechtlichen Rechtsangleichung durch den EuGH sogar eine an Rechtsnormengleichheit heranreichende Rolle zu.[6] Nicht zu vergessen ist schließlich die internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit als tragende „staatsferne" Kraft der judikativen Rechtsvereinheitlichung.

Neben der Rechtsprechung wirkt die rechtsvergleichend tätige Wissenschaft vereinheitlichend, indem sie nicht selten tragfähige Grundlagen für später erzielte bewußte Rechtsanwendungsgleichheit und/oder Rechtsnormengleichheit erarbeitet. Auf internationaler Ebene sind und waren eine ganze Reihe von Rechtswissenschaftlern und Instituten tätig, die sich zur Augabe gestellt haben, in Anlehnung an die amerikanischen "Restatements of the Law" des American Law Institute für bestimmte Rechtsgebiete allgemeine Regeln des europäischen Rechts herauszuarbeiten.[7] Weitere Akteure auf dem Gebiet der Rechtsvereinheitlichung sind die am Wirtschaftsverkehr Beteiligten selbst, die Unternehmen und ihre verschiedenen nationalen wie internationalen Organisationen und Interessenverbände. In ihrem Kreis bilden sich „vor Ort", nämlich dort, wo sich ein praktisches Bedürfnis für einheitliche Regeln zeigt, private, nichtstaatliche Regelwerke wie Vertragsmuster und Standardklauseln, AGB, Verhaltenskodizes bis hin zu Standesordnungen (Taupitz 1991) sowie internationale Handelssitten und -gebräuche (einschließlich ihrer denkbaren Verfestigung in einer „lex mercatoria" (Dasser 1989). Bei dieser „paralegalen Normbildung" (Mertens 1992) handelt es sich um ein heterogenes Ensemble international einheitlicher Regeln, „die zwar nicht im prächtigen Gewande des Gesetzes daherkommen, aber dennoch für die Rechtsbeziehungen zwischen den am internationalen Wirtschaftsverkehr Beteiligten von großer Bedeutung sind" (Kötz 1992).

2.2.3 Formen legislatorischer Rechtsvereinheitlichung

Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen können unmittelbar (einstufig) oder mittelbar (zweistufig) beseitigt werden. Auf europäischer Ebene wird aus diesem Blickwinkel oft zwischen Rechts*vereinheitlichung* und *Rechtsangleichung* unterschieden (Schwartz 1987). Rechtsvereinheitlichung im engen Sinn erfolgt hier durch Rechtsnormen, die die EU als supranationale Organisation erläßt und die in den Mitgliedstaaten und für deren Bürger unmittelbar geltendes Recht sind. Hier ist die EU selbst der allein entscheidende Gesetzgeber, der aufgrund eigener, ihm zuvor gewährter Machtvollkommenheit auf die innerstaatliche Rechtsgeltungsebene durchgreift und auf diese Weise in allen Mitgliedsländern gleichermaßen anwendbares einheitliches Recht schafft. Diese Form der Vereinheitlichung zeigt sich vor allem in der EU-Verordnung (Art. 189 II EWGV), aber auch im EWG-

Vertrag selbst, der z.B. über die unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten eo ipso bestehende Rechtsunterschiede beseitigt.

Rechts*angleichung* (Harmonisierung[8]) erfolgt dagegen zweistufig. Bedeutsamstes Mittel der EU ist die Richtlinie (Art. 189 III EWGV). Eine Richtlinie wendet sich unmittelbar nur an die Mitgliedstaaten. Sie initiiert und koordiniert deren Gesetzgebungsverhalten, indem die Mitgliedsländer verpflichtet sind, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Durch Umsetzung entstehen so zwar inhaltlich übereinstimmende, aber in ihrem Geltungsbereich auf das jeweilige Land beschränkte „parallelisierte" Rechtsnormen. Dabei kann das Ergebnis der Rechtsangleichung durchaus mehr oder weniger große nationale Unterschiede aufweisen: Nach Art. 189 III EWGV ist eine Richtlinie nur hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich; sie überläßt dagegen den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Richtlinien führen daher häufig nur zu einer Rechtsannäherung, nicht aber zu völliger Rechtseinheit. Während sich die EU-Verordnung wie eine monolithische Steinplatte über alle EU-Länder legt, führt die Richtlinie zu einem Mosaik, das aus nationalen, mehr oder weniger gleichfarbigen gesetzlichen Steinchen besteht. Schlagwortartig bedeutet dies: Rechts*vereinheitlichung* durch *ein einheitliches Gesetz*, Rechts*angleichung* durch eine *Vielzahl materiell gleichwertiger Gesetze*.

„Einstufige Rechtsnormenvereinheitlichung" ist zugleich „antizipativ autorisierte" Rechtsvereinheitlichung: Ein supranationaler Gesetzgeber kann nur dann unmittelbar auf die nationale Rechtsgeltungsebene durchgreifen und für die nationalen Rechtsanwender unmittelbar verbindliches Recht setzen, wenn ihm diese Kompetenz zuvor vom innerstaatlich zuständigen Gesetzgeber, in einer Demokratie also vom Parlament, übertragen wurde. Dies ist bezogen auf die EU durch Abschluß der EU-Verträge (in Deutschland gemäß Art. 24 I GG) geschehen. Alle anderen Formen der Rechtsnormenvereinheitlichung bedürfen dagegen eines konkret legitimierenden Akts, der die „fremde" Lösung für das eigene Rechtssystem übernimmt. Freilich ist die Legitimation bei der „konkret legitimierten Rechtsvereinheitlichung" gelegentlich nur sehr schwach ausgeprägt: Die inhaltlich oder formal bestehende Bindungsintensität kann das Transformationssubjekt u.U. zum lediglich ausführenden Organ oder gar „Kopierautomaten" degradieren. Diese Gefahr besteht insbesondere bei EU-Richtlinien, wenn deren detaillierter Inhalt den nationalen Parlamenten keinen inhaltlichen Gestaltungsspielraum beläßt.

Im Grunde fördert sogar der EuGH die Denaturierung der vom EWG-Vertrag als rahmenhaft gedachten Richtlinien zu umfassenden und präzise

ausgestalteten verordnungsähnlichen Gebilden oder gar verkappten EU-Gesetzen. Denn der EuGH hat mit Billigung eines Großteils der Literatur die unmittelbare Wirkung der Richtlinien als Sanktion legislativen Ungehorsams kreiert[9]: Ist eine Richtliniennorm hinreichend klar und bestimmt und läßt sie dem betreffenden Mitgliedstaat keinen materiellen Handlungsspielraum, dann kann sich der Bürger gegenüber dem Staat (und zwar nur ihm gegenüber) unmittelbar auf den Inhalt der Richtlinie berufen, wenn diese nicht oder nicht vollständig oder nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt wurde (Götz 1992; Jarass 1991). Indem der EuGH die unmittelbare Wirkung auf solche Richtlinien beschränkt, die dem betreffenden Mitgliedstaat keinen materiellen Handlungsspielraum eröffnen, müssen sich die EU-Organe geradezu herausgefordert fühlen, möglichst detaillierte "self-executing" Richtlinien zu schaffen. Damit wird vertragswidriges Verhalten der *Mitgliedstaaten* unter Einsatz eines Mittels bekämpft, das vetragswidriges oder jedenfalls vertragsfernes Verhalten der *EU-Organe* prämiert.

2.3 Gewachsene und gezielte Rechtsvereinheitlichung

a) Den Begriff „gewachsene Rechtsvereinheitlichung" hat *Dölle* für jene Fälle geprägt, in denen ein nationales Gesetz kraft seiner immanenten Vorzüge so anziehend wirkt, daß andere Staaten es nachahmen (Dölle 1963). Charakteristikum ist die voluntative Rezeption. Rechtseinheit ist hier oft nur Nebenprodukt - primär wirkt die inhaltliche Überzeugungskraft der als „eigene" übernommenen Lösung. Die mit Rechtsvereinheitlichung häufig verknüpften Akzeptanzprobleme (Blaurock 1994) sind bei diesem *„autonomen"* und zugleich *dezentralen* Nachvollzug andernorts geltender Regeln gering oder gar nicht vorhanden.

b) Der Gegenpol zur gewachsenen ist die gezielte Rechtsvereinheitlichung oder «harmonisation par intervention» (Rieg 1990), nämlich die final und durch Befolgungsdruck erreichte Überformung bestehenden Rechts um der Rechtseinheit willen. Staatsverträge und vor allem EU-Recht werden regelmäßig bewußt deshalb geschaffen, *um* Rechtsunterschiede zu beseitigen. Die Finalität steigert sich bei der *zentralen Rechtsvereinheitlichung* wie in der EU zu Dirigismus bis Imperativismus: ratio imperii entscheidet, nicht imperio rationis (Kerameus 1992). Dabei ist der Rechtsvereinheitlichungsbefehl bei der unmittelbaren Rechtsnormenvereinheitlichung (die - wie bei der EU-Verordnung - keines weiteren Umsetzungsakts bedürftig

ist) selbst-exekutiv, während es in den Fällen der mittelbaren Rechtsnormenvereinheitlichung und der Rechtsangleichung einer Überführung der „Einheitsnormen" in das nationale Rechtssystem durch die mehr oder weniger stringent zur Umsetzung verpflichteten nationalen Gesetzgebungsorgane bedarf. In jedem Fall ist der umsetzende (zu Rechtsnormengleichheit oder Entscheidungsidentität führende) Blick nicht horizontalvergleichend zur Seite gerichtet, sondern einspurig vertikal nach oben. Und im Gegensatz zur gewachsenen setzt die gezielte Rechtsvereinheitlichung nicht zwingend die analysierende und bewertende Rechtsvergleichung voraus: Es *kann* (und sollte), muß sich aber bei ihr nicht um eine Form der bewußt wertenden Rechtsvereinheitlichung handeln.

2.4 EU-spezifische Rechtsvereinheitlichung - völkerrechtliche EU-Rechtsvereinheitlichung - Rechtsvereinheitlichung in Europa

a) Mit „europäischer" Rechtsvereinheitlichung assoziiert man unwillkürlich die Tätigkeit der europäischen Union. Die Gleichung Europa = EU ist jedoch aus mehreren Gründen unzutreffend:

Zum einen gibt es auch in der EU noch immer den klassischen Weg des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge durch die Staaten. Als eine Mischform ist die „völkerrechtliche EU-Rechtsvereinheitlichung" (Oppermann 1991) hinzugetreten: Art. 220 EWGV enthält eine Absichtserklärung der Mitgliedstaaten, soweit erforderlich Verhandlungen zur vertraglichen Regelung bestimmter mit dem Aufbau des Gemeinsamen Marktes verknüpfter Sachbereiche aufzunehmen, die wegen ihrer Komplexität dem Verfahren des EWG-Vertrages nicht unterworfen werden sollten.[10] Demgemäß hat z.B. das „Brüsseler *EWG-Übereinkommen* über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen" die Form eines Staatsvertrages; es ist also, anders als es der Name indiziert, kein EU-spezifisches Recht, sondern nur das EU-Territorium umspannendes Recht.

Zweitens steht der Gleichungsetzung von Europa und EU entgegen, daß in der EU und nur z.T. vermittels der EU-Organe die erwähnten Prozesse nichtlegislatorischer Rechtsvereinheitlichung ablaufen. Und schließlich umfaßt die EU keineswegs alle europäischen Länder. Sie ist nur ein Teil von Europa und sollte sich dessen stets bewußt sein. Dies gilt auch und gerade aus dem Blickwinkel einer Gräben zu Nichtmitgliedern aufreißenden

EU-internen Rechtsvereinheitlichung unter Vernachlässigung gewachsener Nachbarschaften zwischen einzelnen Mitgliedern und Nichtmitgliedern.[11] Die den EU-Raum überschreitende Verwandtschaft einzelner Rechtsordnungen sollte für die EU-interne Diskussion genutzt werden, ebenso wie umgekehrt die Kompatibilität neu zu schaffender EU-Rechtssätze mit benachbarten Rechtsordnungen nicht völlig außer Acht gelassen werden sollte (Taupitz 1993a,b).

b) Die Rechtsvereinheitlichung und -angleichung aufgrund des EWG-Vertrages weist gegenüber derjenigen nach klassischem Muster (ganz abgesehen vom spezifischen „Normautor") erhebliche strukturelle Unterschiede auf. Während andere internationale Organisationen bei der Ermittlung des Umfangs nützlicher Rechtsvereinheitlichung in der Regel über einen breiten Ermessensspielraum verfügen, ist Rechtsvereinheitlichung durch die EU nicht als Selbstzweck zur Erleicherung und Rationalisierung der zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen vorgesehen. Vielmehr ist sie der Gemeinschaft nur zur Behebung gemeinschaftsspezifischer Funktionsstörungen aufgegeben, wobei diese Störungen ihrerseits aus dem Blickwinkel des angestrebten Gemeinsamen Marktes als dem primären Ziel des EWG-Vertrages zu bestimmen sind: Sie müssen marktintegrationsfeindlichen Charakter aufweisen (Everling 1987). Daß in der Realität die Begründung von Richtlinienvorschlägen - Unterschiede zwischen den Rechtsvorschriften der Mitgliedsländer wirkten sich unmittelbar nachteilig auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes aus - manchmal als stereotype Wiederholung einer bloßen Leerformel erscheint (Hauschka 1990), steht freilich auf einem anderen Blatt. Man fühlt sich nicht selten an die Worte v. Savignys erinnert, der schon 1814 geschrieben hat: „Daß durch diese Verschiedenheit ... der Verkehr erschwert werde, hat man häufig gesagt, aber keine Erfahrung spricht dafür, und der wahre Grund [für Rechtsvereinheitlichung] ist wohl meist ein anderer. Er besteht in der unbeschreiblichen Gewalt, welche die bloße Idee der Gleichförmigkeit nach allen Richtungen nun schon so lange in Europa ausübt" (v. Savigny 1814).

Die Funktionalität der EU-Rechtsetzung spiegelt sich im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wider, das den Gemeinschaftsorganen nur dann den Erlaß von Rechtsakten erlaubt, wenn ihre Kompetenz hierfür ausdrücklich durch eine vertragliche Bestimmung vorgesehen ist. Hieran und am Fehlen einer „Kompetenz-Kompetenz" (Schroeder 1994) haben weder die Einheitliche Europäische Akte noch der Vertrag über die Europäische Union etwas geändert. Umgekehrt ist die Rechtsangleichung auf EU-Ebene

einer solchen durch völkerrechtliche Abkommen der Mitgliedstaaten vorrangig; sie ist nicht nur höherrangig in der Rechtsquellenhierarchie, sondern beinhaltet sogar ein zeitliches Monopol, wenn die Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Gemeinschaftsorgane gegeben sind und konkrete Angleichungsbemühungen der Gemeinschaft bestehen: Die Mitgliedstaaten unterliegen dann mehr oder weniger stringenten Stillhalteverpflichtungen (Grabitz 1988). Der Verzicht auf die Möglichkeit autonomer Regelungen ist ganz allgemein der Preis, den die Mitgliedstaaten für die Entwicklung der Gemeinschaft zahlen.

Im Unterschied zu anderen Rechtsvereinheitlichungsmaßnahmen ist in der EU zudem mit dem EuGH eine Instanz gegeben, die eine einheitliche Auslegung des (unmittelbar und mittelbar) vereinheitlichten Rechts sicherstellen und damit eine auseinandergehende nationale Anwendungspraxis verhindern kann. Dabei hat der EuGH seine Aufgabe jedenfalls in der Vergangenheit in einem derartigen Ausmaß aktiv gestalterisch wahrgenommen, daß man ihn als wahren „Integrationsmotor" bezeichnet (Stein 1986), aber gleichzeitig auch vor einem unkontrollierten «Gouvernement des Juges» gewarnt hat (Oppermann 1991; Schack 1995).

Nimmt man zur Nachprüfbarkeit des angeglichenen Rechts durch den EuGH die unmittelbare Wirkung von Verordnungen und die Erzwingbarkeit der Umsetzung von Richtlinien hinzu, dann zeigt das Bemühen der EU um Rechtsgleichheit ganz ausgeprägte *hoheitliche* Züge, die die EU-spezifische Rechtsvereinheitlichung im Vergleich zu traditionellen Formen als echtes aliud erscheinen lassen (Taschner 1983).

Am Rande sei angemerkt, daß Rechtsvereinheitlichung in der EU nicht nur funktional auf die Ziele des EWG-Vertrages bezogen ist, sondern daß die EU-Rechtsvereinheitlichung (wie andere Rechtsvereinheitlichung auch) nicht selten auch *umgekehrt* für *nationale* Zwecke funktionalisiert wird. Dabei sind nicht nur jene Aspekte angesprochen, die man in dem Satz „Was für Europa gut ist, ist auch für seine Teile gut" zusammenfassen könnte. Vielmehr läßt sich im Verbund mit anderen gelegentlich ein politisches Ziel dadurch erreichen, daß die diesem Ziel *innerstaatlich* entgegenstehende Opposition mit Hilfe des zusätzlich von außen ausgeübten „argumentativen" Drucks überwunden wird. Schon 1936 hat Marks von Würtemberg darauf hingewiesen, daß „nicht selten ... die Zusammenarbeit der Hebel zu einer Gesetzesverbesserung geworden [ist], die Vorurteil oder Beharrungsvermögen wahrscheinlich sonst verhindert hätte". Heute stimmt man nicht selten in EU-Gremien unpopulären Beschlüssen zu, distanziert sich aber dann

sogleich „vergeblich" innerstaatlich unter Hinweis auf die angeblich so regelungswütige Gemeinschaft.

3 Realtypen der europäischen Rechtsvereinheitlichung

3.1 Dominanz der legislatorischen Rechtsvereinheitlichung - Befund und Probleme

Im gleichen Maße wie die Rechtsordnungen von nationalen Gesetzesfluten überschwemmt werden, steigt das Bedürfnis nach deren Vereinheitlichung auf internationaler Ebene. Jede neue gesetzgeberische Detaillösung ist eben im Zweifel anders als jede andere Detaillösung in anderen Ländern, und jedes neue nationale Gesetz bewirkt somit neuen Vereinheitlichungsdruck auch auf die EU. Wenn auch die EU damit zum Teil lediglich reagiert, erweist sie sich doch mit ihrem jährlichen Output von unzähligen Richtlinien und Verordnungen als Normenproduzent ersten Grades, wobei es manchmal den Anschein hat, als sei vornehmlich die *Anzahl* der geschaffenen Einheitsnormen der maßgebliche Gradmesser für die erreichte europäische Integration.

Ursache für die Dominanz legislatorischer Rechtsvereinheitlichung ist u.a. der Umstand, daß sich Rechtsnormenvereinheitlichung politisch wirkungsvoll vermarkten läßt: Während alle Formen nichtlegislatorischer Rechtsvereinheitlichung eher im Stillen wirken, zumeist nur in kleinen (oft der Rechtsnormengleichheit nachfolgenden) Schritten ablaufen und erkennbare Ergebnisse oft erst nach langer Zeit und vielleicht nur für kurze Zeit hervorbringen, setzt Rechtsnormenvereinheitlichung ein deutlich sichtbares Zeichen gezielt und erfolgreich unternommener Bemühungen. Hervorzuheben ist hierbei der wichtige integrationspolitische Effekt: Wenn man überhaupt davon ausgeht, daß Rechtsnormen eine das Bewußtsein der Bevölkerung prägende Kraft haben, dann sind Einheitsnormen in besonderem Maße und vielleicht effektiver als nichtlegislatorische Formen der Rechtsvereinheitlichung geeignet, ein Bewußtsein für einen gemeinsamen oder jedenfalls zusammenwachsenden Rechtskreis zu bilden. Auf einer ersten Stufe dürfte dies vor allem für diejenigen gelten, die kraft ihres Berufes mit dem Recht und damit dem Einheitsrecht umzugehen haben: Europa wird vielen Juristen erst dadurch bewußt, daß sie auch in alltäglichen Fällen „europäisches" Recht anzuwenden haben.

Trotz ihrer Notwendigkeit und trotz unbestreitbarer Vorteile beinhaltet die Form der legislatorischen Rechtsvereinheitlichung eine Reihe von grundsätzlichen und EU-spezifischen Problemen (Mertens 1992):

— Legislatorische Rechtsvereinheitlichung ist der Gefahr ausgesetzt, am Bedarf vorbei zu produzieren, während sich nichtlegislatorische Rechtsvereinheitlichung ohne konkreten Bedarf kaum bilden wird.
— Legislatorische Rechtsvereinheitlichung ist für die Wirtschaft oft zu schwerfällig, langsam und lückenhaft. Sie ist von daher nicht immer bedarfsgerecht und richtet sich zuweilen weniger an den praktischen Anforderungen der Wirtschaft aus als vielmehr am geringsten politischen Widerstand.
— Legislatorische Rechtsvereinheitlichung ist unflexibel und erzeugt wegen der Schwierigkeit seiner Abänderung eine Veränderungssperre für die nationale Gesetzgebung, die zur juristischen Versteinerung führen kann und letztlich den Wettbewerb der verschiedenen Rechtsordnungen um die beste rechtliche Lösung behindert.
— Legislatorische Rechtsvereinheitlichung wirkt eher hemmend auf die wünschenswerte dezentralisierte Regelbildung durch die an internationalen Rechtsgeschäften und Kooperationen Beteiligten.
— Als Vereinheitlichung gewisser Ausschnitte von Rechtsgebieten führt die legislatorische Rechtsvereinheitlichung vielfach nur zu einem Torsoeinheitsrecht.
— Infolge der Ausklammerung politisch und wirtschaftsrechtlich brisanter Fragen und aufgrund eines primär dogmatisch-systematischen Ansatzes führt legislatorische Rechtsvereinheitlichung keineswegs stets zu einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse und einer realen Gleichbehandlung der zugrundeliegenden sozialen Probleme.
— Schlicht bedeutungslos kann legislatorische Rechtsvereinheitlichung durch auseinanderdriftende Rechtsprechung werden.

Diese schon als gravierend genug erscheinenden allgemeinen Probleme legislatorischer Rechtsvereinheitlichung werden von EU-spezifischen Problemen umrahmt und verstärkt. „Längst ist die Illusion vergangen, Rechtsvereinheitlichung könnte zur Rechtsvereinfachung führen" (Kötz 1986; Mertens 1992) - diese resignative Erkenntnis bewahrheitet sich wohl nirgends deutlicher als in Europa. Vielfach führt Einheitsrecht hier gerade nicht zu Rechtseinheit, sondern zu um so größerer Rechtszersplitterung und

zu diffusen Mischrechten nationaler, völkerrechtlicher und europäischer Provenienz. Damit verlangt Rechtsanwendung zunehmend einen kaum noch zu bewältigenden Aufwand bei der Frage, welches Recht mit welchem Vorrang und welchem Anwendungsbereich gilt und unter Zuhilfenahme welcher nationalen oder internationalen Auslegungskriterien und -methoden es anzuwenden ist (Lutter 1992; Ulmer 1992); gelegentlich müssen aufgrund sprachlicher Divergenzen zwischen den amtlichen Übersetzungen sogar mehrere gleichermaßen offizielle Texte derselben Norm miteinander verglichen werden.[12] Das immer komplizierter werdende Geflecht „vereinheitlichter" Regelungen von beschränkter Reichweite und unterschiedlicher Kohärenz zum jeweils verbleibenden genuin nationalen Recht präsentiert sich zunehmend als „bunt gewirkter Flickenteppich" (Herber 1979; Kötz 1986; Zweigert und Kötz 1984). Das Unbehagen an diesem Zustand wird in der Literatur allenthalben geäußert. „Furor codificandi" ist zu einer gängigen Kennzeichnung geworden (Majoros 1973; von Bar 1987; Kötz 1986), und man konstatiert in Europa geradezu einen Trend zu einem Rechtsarchaismus (Oppetit 1990).

3.2 Europäische Rechtsnormenvereinheitlichung als demokratieferne legislatorische Rechtsvereinheitlichung

Schon das Verfahren der Transformation völkerrechtlicher Verträge in nationales Recht durch Zustimmungsgesetz und Ratifizierung beinhaltet nur eine sehr schwache konkret-individuelle parlamentarische Legitimation des so geschaffenen Einheitsrechts. Dies gilt selbst dann, wenn das Parlament die Zustimmung nicht „blind" schon vor Kenntnis des endgültigen Vertragstextes erteilt und die innerstaatliche Transformation qua Ermächtigung zum Erlaß entsprechender Rechtsverordnungen auf die Bundesregierung delegiert, wie es allerdings verbreiteter Praxis entspricht. Das Parlament ist selbst in Fällen „wissender" Zustimmung an der vorbereitenden Detailberatung nicht beteiligt, wird vielmehr erst befragt, wenn ein Abkommen ausgehandelt ist. Es kann das Abkommen (von zulässigen, jedoch die Einheit unterminierenden Vorbehalten abgesehen) nur noch en bloc annehmen oder ablehnen. Obwohl das nationale Parlament keinem rechtlichen Zustimmungszwang ausgesetzt ist, sehen manche schon in den faktischen Zwängen und insbesondere in der fehlenden Möglichkeit, inhaltliche Änderungen zu bewirken, einen Verstoß gegen das demokratische Prinzip (Neuhaus und Kropholler 1981).

Um so schwerer wiegen jedoch die Bedenken gegenüber der imperativen EU-spezifischen Rechtsnormenvereinheitlichung, die dem klassischen Weg der Rechtsvereinheitlichung durch Staatsverträge nach Zahl und Regelungsdichte längst den Rang abgelaufen hat. Die Rechtsetzungsstruktur der EU entspricht anerkanntermaßen weder der nationalstaatlichen Gewaltenteilungslehre noch den demokratischen Prinzipien eines modernen Staates. Verordnungs- und Richtliniengeber sind auf EU-Ebene allein der Rat oder die Kommission, je nach Regelung der Einzelkompetenz. Die Funktion des Europäischen Parlaments (das mittlerweile zwar direkt gewählt wird, aber nicht auf dem grundlegenden Prinzip der Gleichheit der Wahl beruht (Taupitz 1993a) ist bei der Rechtsetzung grundsätzlich auf eine beratende Mitwirkung in den vom Vertrag ausdrücklich vorgesehenen Fällen beschränkt, wobei rechtstatsächlich nur etwa ein Drittel der in zweiter Lesung vom Parlament verabschiedeten Änderungsanträge in den endgültigen Fassungen der Rechtstexte ihren Niederschlag finden (Europäisches Parlament 1991, 255). Und auch die nationalen Parlamente können sich zwar - sofern sie von ihren jeweiligen Regierungen entsprechend informiert werden - innerstaatlich äußern, haben jedoch auf europäischer Ebene keinerlei formales Mitspracherecht. Da die Mitglieder sowohl des EU-Rats als auch der Kommission durch die Staatsregierungen (und damit die Exekutive) bestellt bzw. entsandt werden, erlangt die Exekutive auf der und über die EU-Ebene eine Macht, die sie jedenfalls nach der Verfassungsordnung in der Bundesrepublik Deutschland innerstaatlich nicht hat. Dabei kehrt sich über die EU-Ebene letztlich sogar das Rangverhältnis zwischen Exekutive und Legislative um. Während im innerstaatlichen Bereich die Exekutive dem parlamentarischen Gesetz unterworfen ist, kann sie über die EU-Ebene frei von innerstaatlichen Vorgaben handeln und sogar ihrerseits die innerstaatliche Gesetzgebung binden: Die nationalen Parlamente werden zum Ausführungsorgan für Rechtsakte der Exekutive. Mit anderen Worten muß sich die auf nationaler Ebene gesetzesgebundene Exekutive nur auf EU-Ebene zusammentun, um die Fesseln der nationalen Gesetze nicht nur abstreifen, sondern um ihrerseits sogar höherrangige Vorschriften erlassen zu können, die die nationalen Gesetzgeber dann getreu auszuführen und umzusetzen haben (Taupitz 1993b). Auf diese Weise kristallisiert sich in Europa als zentraler Typ der Rechtsvereinheitlichung die „exekutiv-bürokratisch-dirigierte Rechtsnormengleichheit" heraus. Mit jeder neuen Integrationsstufe, die die EU erreicht, wird dies problematischer. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß gerade die Richtlinien entgegen der Intention des

Art. 189 III EWG-Vertrag längst nicht mehr nur als richtungweisende Rahmenvorgaben verstanden werden, sondern weithin als detailgetreu umzusetzender Befehl und damit als verkappte EU-Gesetze. Offenbar empfindet man es heute, anders als seinerzeit in Kreisen der Verhandlungsdelegationen zum EWG-Vertrag, keineswegs mehr als „unschicklich, daß eine so wenig demokratisch kontrollierte Organisation wie der Ministerrat oder die Kommission einem nationalen Parlament gar zu genaue Anweisungen gäbe" (Börner 1965). Heute ist vielmehr mit Billigung des EuGH selbst im Rahmen des zweistufigen Rechtsangleichungsverfahrens nicht selten eine bloß formale Mitwirkung der nationalen Parlamente möglich, die diese in den Augen mancher zu bloßen „Umsetzungsautomaten" degradiert (Everling 1990), jedenfalls aber nur eine geringe demokratische Legitimation des letztlich geschaffenen Rechts beinhaltet.

Zwar entspricht es gängiger Auffassung, die im Vergleich zur nationalen Ebene vorhandenen Gewaltenteilungs- und Demokratiedefizite der EU damit zu rechtfertigen, daß die EU vom Grundtypus eine internationale Organisation sei, die vom Prinzip der Staatengleichheit beherrscht werde und deren Organe deshalb primär eine Staatenvertretung und keine Volksvertretung seien (Tomuschat 1991). Jedoch ist dies ein viel zu formales Argument. Denn warum eine internationale Organisation *wie die EU* mit ihren im Vergleich zu sonstigen internationalen Organisationen einmaligen Rechtsetzungsbefugnissen anderen Anforderungen unterliegen soll als die mit ihr allein vergleichbaren (ebenfalls innerstaatlich geltendes Recht schaffenden) nationalen Rechtsetzungsinstitutionen, ist damit nicht erklärt. Der funktionale Gleichklang zwischen EU und nationalem Parlament fordert eine zumindest annäherungsweise gleiche Verwirklichung des Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzips geradezu heraus. Dies gilt um so mehr, als Zentralismus, wie er auf europäischer Ebene praktiziert wird, tendenziell demokratiefeindlich ist: Anstelle von möglichst vielen (wie bei dezentraler Gesetzgebung bis hin zu Selbstverwaltung) sind nur wenige an der Verantwortung für das Gemeinwesen beteiligt. Zu Recht mehren sich deshalb Stimmen, die die geringe demokratische Legitimation des sekundären EU-Rechts kritisieren (Bleckmann 1990a; Hauschka 1990; Rupp 1990).

4 Die Zukunft der europäischen Rechtsvereinheitlichung: Ausprägungen einer schrittweisen Überwindung des europäischen Mehrebenensystems

4.1 Maßnahmen zur Verringerung der Demokratiedefizite

Um die in vielen EU-Staaten immer lauter artikulierten Akzeptanzprobleme zu verringern, ist vor allem eine stärkere Verlagerung von Gesetzgebungsbefugnissen auf das mit echten Initiativ-, Zustimmungs- und Vetorechten auszustattende Europäische Parlament erforderlich.[13] Immerhin ist es zu begrüßen, daß der EuGH in Fällen, in denen eine Richtline auf mehrere konkurrierende Rechtsgrundlagen gestützt werden kann, schon bisher jener Rechtsgrundlage den Vorrang eingeräumt hat, die dem Europäischen Parlament durch das Verfahren der Zusammenarbeit verstärkte Rechte einräumt, während zumindest implizit jene Grundlagen, die nur ein Anhörungsrecht des Parlaments vorsehen, als nachrangig behandelt wurden (Epiney 1992). Ganz allgemein sind auf EU-Ebene verstärkte Bemühungen um mehr Demokratie und größere Bürgernähe zu erkennen.[14]

Mindestens ebenso wichtig wie die Schaffung stärkerer Entscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments ist aber die Organisation von *Informationsströmen* in einer Weise, daß sich eine einheitliche europäische Öffentlichkeit mit kontrollierender Funktion bilden kann (Bleckmann 1990b). Bisher besteht kaum eine Rückbindung der Organe der EU an die sprachlich und auch pressemäßig fraktionierten öffentlichen Meinungen in den einzelnen Ländern. Hinzu kommt die Intransparenz des europäischen Willensbildungsprozesses, der in erheblichem Umfang nach Art einer „Kabinettspolitik aus feudaler Zeit" (Möschel 1992) hinter verschlossenen Türen abläuft und selbst von den nationalen Regierungen und parlamentarischen Organen oft nicht durchschaut werden kann (Bleckmann 1990a,b) und die EU-Rechtssetzung als „Einfallstor für Lobbyisten" erscheinen läßt (Schumann zit. in Burckhardt 1989). Eine stärkere europaweite Öffentlichkeit des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses würde nicht nur eine verstärkte institutionelle Garantie für ein sachlich-gerechtes Abwägen der verschiedenen Interessen beinhalten, sondern ist geradezu als unverzichtbare Grundlage eines mit den Kompetenzen der EU ausgestatteten Gemeinwesens zu verlangen.[15] Diese Forderung betrifft als Fernziel eine (zur Zeit allerdings nicht absehbare) umfassende demokratieorientierte Reform der EU. Viel

wichtiger noch ist die aktuelle Umsetzung: Durch intensive und anhaltende öffentlich geführte Diskussionen zwischen den beteiligten politischen Kräften, gesellschaftlichen Gruppen und organisierten Interessen auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten ist die mangelnde demokratische Legitimation des Rates wenigstens ansatzweise auszugleichen und die notwendige Akzeptanz der Betroffenen anzustreben (Everling 1986).

4.2 Langfristiges Ziel: Abschied von der Atomisierung des Einheitsrechts

Auf lange Sicht wird man zudem versuchen müssen, die Nachteile der bisherigen „Atomisierung" des Einheitsrechts zu vermeiden, die durch die „pointillistische" (Kötz 1986), detailüberladene und auf eine Vielzahl konkurrierender Normenproduzenten verteilte Rechtsvereinheitlichung herbeigeführt wird. Zu einem Zeitpunkt, zu dem auf nationaler Ebene das Gefühl für die einheitsbildende Kraft und den Nutzen einheitlicher Rechtssetzung in Gestalt von Kodifikationen, die von allgemeineren Prinzipien bestimmt sind, schwindet und gesetzliche Einzelfallregelungen in den Vordergrund treten, sollte man auf europäischer Ebene um so dringlicher versuchen, eine Gegentendenz einzuleiten. Was not tut, sind energische Anstrengungen, anstelle fragmentarischer Rechtsvereinheitlichung auch die Grundlagen des Zivilrechts in den Prozeß der Rechtsvereinheitlichung einzubeziehen, also einen Bestand allgemeiner Regeln z.B. des Vertrags- und Deliktsrechts herauszuarbeiten, der auf einen internationalen Konsens rechnen und dazu beitragen kann, der Rechtsprechung die Anwendung des geltenden Einheitsrechts zu erleichtern, Auslegungsdivergenzen zu vermeiden und den Boden für künftige Vorhaben der Rechtsvereinheitlichung vorzubereiten. Jedenfalls in der näheren Zukunft dürfte diese Aufgabe kaum in den Formen legislatorischer Rechtsvereinheitlichung geleistet werden können - auf EU-Ebene ist dies schon wegen der beschränkten Kompetenzen der EU nicht möglich.[16] Vielmehr ist in besonderem Maße die Wissenschaft gefordert,[17] die vielleicht eher als die manchmal zu sehr tagespolitisch motivierte Gesetzgebung den erforderlichen langem Atem aufbringen kann und deren Bedeutung für die wünschenswerte gewachsene Rechtsvereinheitlichung bereits angesprochen wurde.

4.3 Zwischenziel: Subsidiäre Basisvereinheitlichung und Anerkennung der Gleichwertigkeit der Rechtsordnungen statt Unitarismus

Auch auf EU-Ebene wurden die Probleme des Strebens nach perfektionistischer rund-um-Rechtsvereinheitlichung um jeden Preis immer deutlicher sichtbar. Drei Kennzeichen sind es vor allem, die einem sich herauskristallisierenden neuen Typ von Rechtsvereinheitlichung in der EU zu eigen sind: Basisvereinheitlichung als Abschied von der Detailharmonisierung, gegenseitige Anerkennung der im übrigen „nur" gleichwertigen Regelungen, Subsidiaritätsprinzip als prinzipielle Schranke für ein Tätigwerden der Gemeinschaft (Taupitz 1993a):

Jeder gezielten Schaffung von internationalem Einheitsrecht sollte eine strenge Bedürfnisprüfung vorausgehen. Schon darin steckt ein Subsidiaritätsprinzip des Inhalts, eine Regelungsmaterie tunlichst nur dann auf die internationale Ebene zu heben, wenn das vorhandene nationale Normenmaterial den tatsächlichen Bedürfnissen nicht ausreichend Rechnung trägt. Auf innerstaatlicher Ebene ist es zudem, jedenfalls in föderativ aufgebauten Staaten Europas, seit langem als Strukturprinzip anerkannt, daß in erster Linie die kleinere Gemeinschaft wirken und der Staat bzw. die höheren Instanzen erst dann einsetzen sollen, wenn es unausweichlich wird (BVerfG Bd. 10, 59; Zuck 1968; Taupitz 1991). Obwohl dieses Prinzip der Subsidiarität vom Europäischen Parlament als hohes auch der Gemeinschaft immanentes Gut angesehen wird[18], ist seine Bedeutung als tragendes Prinzip der Rechtsetzung in der EU erst in letzter Zeit ausdrücklich anerkannt worden; es ist durch den Maastrichter Vertrag über die Europäische Union nunmehr explizit im EWG-Vertrag verankert worden (Art. 3b(neu) EWG-Vertag). Schon eine durchgängige und strenge Beachtung dieses Prinzips mag dazu beitragen, sowohl einem hypertrophen EU-Harmonisierungsperfektionismus als auch jener „Entparlamentarisierung" (Philipp 1991) entgegenzusteuern, die darin besteht, daß die unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamentsrechte der Mitgliedstaaten im gleichen Maße ausgezehrt werden, in dem der Rat Kompetenzen für sich in Anspruch nimmt. In diesem Sinne ist das Subsidiaritätsprinzip „direkt-demokratisches Korrektiv zur defizitären parlamentarischen Repräsentation".[19]

Das Subsidiaritätsprinzip hat nicht nur die ihm jetzt vielfach zugesprochene Bedeutung für die Frage des „Ob" einer EU-spezifischen Regelung, also für das Problem der Regelungsebene oder „Wahrnehmungskompetenz"; vielmehr beeinflußt sein Kerngedanke richtigerweise auch das „Wie" einer

Regelung und hier die Angleichungsmittel und die Regelungsdichte (Bruha 1986). Schon seit Mitte der achtziger Jahre hat die EU-Kommission ihre bisherige Strategie der Detailharmonisierung offiziell abgemildert. Sie betont nunmehr einen Ansatz, der eine geringere Rechtsangleichungstiefe beinhaltet, im übrigen auf dem Gedanken der funktionellen Gleichwertigkeit einzelstaatlicher Regelungskomplexe beruht und dem Umstand Rechnung trägt, daß die soziale und wirtschaftliche Vielgestaltigkeit der Gemeinschaft möglichst erhalten bleiben soll.[20] Rechtsangleichungsmaßnahmen sollen auf eine Sicherung von Grundvoraussetzungen der Verkehrsfähigkeit, auf eine Harmonisierung grundlegender Regelungsziele (z.B. Sicherheitsziele) und bloße Mindest- bzw. Höchststandards sowie auf solche Vorschriften beschränkt bleiben, die zwingende Erfordernisse der Gesundheit oder Sicherheit, des lauteren Handelsverkehrs, des Verbraucher- oder Umweltschutzes festlegen („Zurückdrängung der *Detail*angleichung zugunsten einer *Minimal*- oder *Kern*angleichung" (Müller-Graff 1989b); im übrigen sollen die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung äquivalenter nationaler Vorschriften verpflichtet sein („Reduzierung der Norm*angleichung* zugunsten der gegenseitigen Norm*anerkennung*" (Müller-Graff 1989b). Dieses Konzept der „Deregulierung" (Bruha 1986) führt eher zu einem Zustand zueinander geöffneter nationaler Märkte als zu einem unter gemeinsamen Regeln lebenden Binnenmarkt (Oppermann 1991) und richtet das EU-Recht stärker auf ein Koexistenz- und Koordinationsrecht aus.[21] Wird diese „neue Strategie"[22] konsequent verwirklicht, dann könnte auch der eigentliche Vorteil der Rechtsangleichung durch EU-Richtlinien wieder stärker zum Tragen kommen: daß nämlich im Vergleich zur Rechtsvereinheitlichung als Herbeiführung identischer Normen der Wettbewerb der Rechte selbst nicht unterbunden wird und innerhalb einer gewissen Bandbreite flexibel differenzierendes Recht möglich bleibt. Zwar ist es richtig, daß der EWG-Vertrag den Wettbewerb der Unternehmen, ihrer Standorte und Erzeugnisse anstrebt, nicht aber den Wettbewerb der Normen und Rechtssysteme (Schwartz 1987). Aber so wie der EWG-Vertrag selbst die Richtlinien konzipiert und wie man sie jetzt als angemessene Form wiederentdeckt, sollen gerade sie einer Entwicklung der nationalen Rechte jedenfalls bestimmte Freiräume belassen und die Berücksichtigung sozialer, wirtschaftlicher, politischer, religiöser, geographischer und klimatischer Besonderheiten ermöglichen. Das aber bedeutet nichts anderes, als daß der EWG-Vertrag selbst eine gewisse Konkurrenz rechtlicher Lösungen und damit die Möglichkeit eines durch praktische Erfahrung gewonnenen Vergleichs intendiert und gerade keine

Veränderungssperre für die nationalen Gesetzgeber wünscht. Nur eine entsprechend offene Rechtsangleichungstechnik erlaubt es im übrigen, behutsam Angleichungsfortschritte zu machen und im Hinblick auf die dabei gesammelten Erfahrungen später um so überzeugender in Richtung auf eine größere Gleichwertigkeit der Lösungen bis hin zur realen Rechtseinheit weitergehen zu können. Gerade dies sollte jedenfalls auf dem Gebiet des Zivilrechts die Strategie der zukünftigen EU-Rechtsangleichung sein. Das vom Europäischen Parlament 1989 angeregte einheitliche Europäische Gesetzbuch für das Privatrecht[23] z.B. dürfte von daher zum jetzigen Zeitpunkt kaum erstrebenswert sein - zu Recht hat denn auch das Parlament selbst mittlerweile durch eine Entschließung vom 6.5.1994 zunächst vorbereitende Arbeiten eines Wissenschaftlerteams angeregt[24].

4.4 Unmittelbar anzugehende Daueraufgabe: Rechtsvereinheitlichung an der Basis und von der Basis aus

Schon die vorstehenden Ausführungen dürften gezeigt haben, daß die Forderung nach „Basisvereinheitlichung" mehr beinhaltet als eine Abkehr von detailbesessenem Normenvereinheitlichungsperfektionismus. Eine im wahrsten Sinne des Wortes grundlegende Bedeutung kommt dieser Forderung zu, wenn man eine europäisch-übernationale Ausbildung der Juristen *an der Basis* anmahnt mit dem Ziel, einen Rechtsvereinheitlichungsprozeß in Gang zu bringen, der *von der Basis* ausgeht und von daher den Urtyp gewachsener Rechtsvereinheitlichung darstellt. Schon die zwangsläufige Beschäftigung mit der wachsenden Anzahl nationaler Normen internationalen Ursprungs und die zunehmende Nachfrage der Praxis nach "global legal services" (Harries, zit. in Remien 1992) steht einem rein national ausgerichteten Rechtsunterricht entgegen. Echte europäische Rechtsvereinheitlichung von „innen her" wird aber erst dann möglich, wenn die Juristen als diejenigen, die „von Berufs wegen" tagtäglich Recht und Wirklichkeit zu vereinen haben, bereits durch die Ausbildung in die Lage versetzt werden, das Recht als eine Welt zu sehen, die durch nationale Grenzen nicht getrennt, sondern nach international verkehrsfähigen Begriffen, Grundsätzen und Denkweisen aufgebaut ist, in der man sich mit Juristen anderer Länder ohne weiteres verständigen kann (Flessner 1992). Wird einer entsprechenden „weiträumigen" Souveränität des juristischen Denkens schon im Rahmen der Ausbildung der Boden bereitet, und zwar sowohl durch Internationalisierung des heimischen Rechts-

unterrichts wie auch durch stärkere internationale Mobilität von Lehrern und Lernenden, dann wird über eine Beschäftigung mit den juristischen Dogmatiken der Nachbarländer auch eine „Konvergenz der Rechtsanwendungsmethoden" im europäischen Raum wahrscheinlich, die ihrerseits als Katalysator auf andere Formen der Rechtsvereinheitlichung zurückwirkt (Großfeld, zit. in Wagner 1992) und in „geistige Bewußtseinseinheit" als Grundlage realer Rechtseinheit einzumünden vermag. Ob angesichts des allenthalben zu hörenden Rufs nach einer Verkürzung und Ausdünnung der Ausbildung hierfür noch Freiräume bleiben, muß die Zukunft zeigen.

5 Schlußbemerkung

Rechtsvereinheitlichung ist ein vielgestaltiger, vielschichtiger und in weiten Bereichen problembeladener Prozeß. Dies gilt auch und gerade für Europa. Eine „Überwindung" des europäischen Mehrebenensystems durch allumfassendes europäisches Einheitsrecht ist (im Grunde kaum anders als ein universelles Weltrecht) eine Illusion; bisher gehört Rechtseinheit in dem umfassenden und nicht zuletzt durch die nationalen Kodifikationen historisch vorgeprägten Sinne auch überhaupt nicht zu den Zielsetzungen der Europäischen Union (Götz 1994). Selbst in dem verbleibenden Rahmen werden die vorhandenen Interessendisharmonien zwischen den Ländern der EU, verbunden mit einer stark ausgeprägten nationalen Identität einiger Länder, auf absehbare Zeit einer breiten europäischen Rechtsvereinheitlichung entgegenstehen.[25] Fortschritte auf allen Ebenen legislatorischer und nichtlegislatorischer Rechtsvereinheitlichung werden zwar zu einem dichter werdenden Teppich europäischen Rechts führen - ohne eine Umgestaltung des europäischen Willensbildungsprozesses wird jedoch weithin das ungute Gefühl zentralistisch-bürokratischer Fremdbestimmung bleiben. Allerdings bedurfte es selbst in viel homogeneren Bundesstaaten als der EU (wie in den USA seit 1787 oder in Deutschland ab 1871) jahrzehntelanger Anstrengungen, um die föderal gewünschte Einheitlichkeit der Rechtsverhältnisse - zum Teil wenigstens annäherungsweise - herzustellen.[26] Länder wie Großbritannien, Kanada oder die USA zeigen freilich zugleich sehr deutlich, daß ein einheitlicher Wirtschaftsraum keineswegs zwangsläufig auch eine umfassende Zivil- und Handelsrechtsvereinheitlichung erfordert (Kramer 1988; Taupitz 1993a). Es wird daher die Aufgabe aller Beteiligten sein, den Bür-

gern noch stärker als bisher zu verdeutlichen, *warum* Europa so wichtig ist und *daß* Europa auf „europäisches Recht" angewiesen ist: nicht nur als „technische" Arbeitsbasis, sondern auch als Motor wirklich gewollter und mit der notwendigen Differenzierung betriebener Integration.

Anmerkungen

1 In diesem Beitrag wird auch bezüglich der frühere(n) Europäische(n) Gemeinschaft(en) von der „EU" gesprochen.
2 «L'injustice la plus èvidente»: Mancini 1874.
3 Vgl. etwa zum Entwurf einer Dienstleistungsrichtlinie Ewig 1991; Deutsch und Taupitz (Hrsg.) 1993.
4 Zur nichtlegislatorischen Rechtsvereinheitlichung eingehend die Abhandlungen in (Rabels) Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 1992 56:215-42.
5 Die kodifikationssubstituierende Wirkung der Rechtsprechung zeigt sich sehr deutlich im "common law".
6 Zur Vorlage von Auslegungsfragen an den EuGH durch die Gerichte der Mitgliedstaaten s. Art. 177 EWGV. Hinzu kommen Auslegungsbefugnisse des EuGH im Zusammenhang mit verschiedenen Staatsverträgen.
7 Nachweise bei Taupitz 1994.
8 Zum Sprachgebrauch näher Lochner 1962.
9 Zum Sanktionsinstrumentarium des EWG-Vertrages s. Taupitz 1993.
10 Art. 220 EWGV nennt internationales Personenschutz-, Steuer-, Gesellschafts- und Vollstreckungsrecht.
11 Vorbehalte in Dänemark gegenüber einer starken EU-Integration gründeten sich z.B. auf die damit heraufbeschworene Trennung vom skandinavischen Rechts- und Sozialraum, dem man sich vor allem zugehörig fühlt.
12 Viele Rechtsbegriffe sind wegen des unterschiedlichen Vorverständnisses auch kaum ohne Friktionen übersetzbar.
13 Vgl. auch die Entschließung des Parlaments selbst, ABl. EG Nr. C 158 vom 17.6.1991:255.
14 Nachweise bei Taupitz 1993a und 1994.
15 Zur Bedeutung der Öffentlichkeit für die parlamentarische Rechtsetzung und die Demokratie insgesamt s. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 40:237, 70:324; v. Arnim 1987. Taupitz 1991.
16 Siehe im übrigen zum fehlenden Gesamtkonzept in der Zivilrechtsharmonisierung Taupitz 1993a.
17 Zur Forderung nach einer europäisch orientierten Rechtswissenschaft etwa Blaurock 1994, Kötz 1986, Ulmer 1992.
18 Siehe die Entschließung vom 21.11.1990, Bundestags-Drucksache 11/8537:2.
19 Zellentin, Protokoll der 52. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses vom 2.10.1985:712-2450.

20 Von der Kommission selbst als „neue Strategie" bezeichnet, s. das Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, „Vollendung des Binnenmarktes" vom 14.6.1985, KOM85 310 endg.
21 Zu den Schlußfolgerungen im Hinblick auf eine verstärkte Zuwendung zum IPR s. Taupitz 1993a und 1994, Taupitz 1993c.
22 Siehe oben Anm. 20.
23 Entschließung vom 26.5.1989, ABl. EG Nr. C 158 vom 26.6.1989:400 f.
24 EP-Dok. A3-329/94, s. 1994 „Europareport." Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 5:612.
25 Zu den Problemen der europäischen Integration Meyer-Cording 1987.
26 Darauf weist zu Recht Oppermann 1991 hin.

Literatur

Arnim, Hans Herbert von. 1987. „Zur „Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts." *Deutsches Verwaltungsblatt* 102:1241-49.

Aubin, Bernhard. 1955. „Europäisches Einheitsrecht oder intereuropäische Rechtsharmonie?" In *Europäische Zusammenarbeit im Rechtswesen*, hrsgg. von Konrad Zweigert. Tübingen: Mohr.

Bar, Christian von. 1987. *Internationales Privatrecht*. Bd. I. München: Beck.

Behrens, Peter. 1986. „Voraussetzungen und Grenzen der Rechtsfortbildung durch Rechtsvereinheitlichung." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50:19-33.

Blaurock, Uwe. 1994. „Europäisches Privatrecht." *Juristenzeitung* 49:270-76.

Bleckmann, Albert 1990a. „Politische Aspekte der europäischen Integration unter dem Vorzeichen des Binnenmarktes 1992." *Zeitschrift für Rechtspolitik* 23:265-68.

—. 1990b. „Chancen und Gefahren der europäischen Integration." *Juristenzeitung* 45:301-6.

Börner, Bodo. 1965. *Die Entscheidungen der Hohen Behörde*. Tübingen: Mohr.

—. 1977. „Rechtsangleichung als Interessenangleichung." In *Festschrift für Gerhard Kegel*, hrsgg. von Alexander Lüderitz und Jochen Schröder. Frankfurt/a.M.: Metzner.

Bruha, Thomas. 1986. „Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Deregulierung durch 'Neue Strategie'?" *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 4:1-33.

Burckhardt, Klaus. 1989. „Hoffnungen, Erwartungen und Ängste." *Deutsche Richterzeitung* 67:475-76.

Coing, Helmut. 1981. „Aufgaben der Rechtsvergleichung in unserer Zeit." *Neue Juristische Wochenschrift* 34:2601-4.

Dasser, Felix. 1989. *Internationale Schiedsgerichte und lex mercatoria*. Zürich: Schulthess.

Deutsch, Erwin und Jochen Taupitz, Hrsg. 1993. *Haftung der Dienstleistungsberufe*. Heidelberg: C. F. Müller.

Dölle, Hans. 1963. „Gezielte und gewachsene Rechtsangleichung." *Zeitschrift für Rechtsvergleichung* 4:133-41.

Ebenroth, Thomas. 1994. „Visionen für das internationale Wirtschschaftrecht." *Recht der internationalen Wirtschaft* 40:7-11.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Bd. 10:59; Bd. 40:237; 70:324.

Epiney, Astrid. 1992. „Gemeinschaftrechtlicher Umweltschutz und Verwirklichung des Binnenmarktes - Harmonisierung auch der Rechtsgrundlagen?" *Juristenzeitung* 47:564-70.

„Europareport." 1994. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 5:612 ff.

Europäisches Parlament. 1991. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft* Nr. C 158 vom 17.6.1991, 255.

Everling, Ulrich. 1986. „Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50:193-232.

—. 1987. „Zur Funktion der Rechtsangleichung in der europäischen Gemeinschaft." In *Du droit international au droit de l'intégration. Festschrift für Pierre Pescatore*, hrsgg. von F. Capotorti, C.-D. Ehlermann, J. Frowein, F. Jakobs, R. Joliet, T. Koopmans und R. Kovar. Baden-Baden: Nomos.

—. 1990. „Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes." In *Festschrift für Ernst Steindorff*, hrsgg. von Jürgen F. Baur, K. Hopt und K. Mailänder. Berlin: de Gruyter.

Ewig, Eugen. 1991. „Beweislastumkehr bei fehlerhafter anwaltlicher Dienstleistung?" *Mitteilungen der Bundesrechtsanwaltskammer* 22:73-4.

Flessner, Axel. 1992. „Rechtsvereinheitlichung durch Rechtswissenschaft und Juristenausbildung." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 56:243-60.

Götz, Volkmar. 1992. „Europäische Gesetzgebung durch Richtlinien - Zusammenwirken von Gemeinschaft und Staat." *Neue Juristische Wochenschrift* 45:1849-56.

—. 1994. „Auf dem Weg zur Rechtseinheit in Europa?" *Juristenzeitung* 49:265-69.

Grabitz, Eberhardt. 1988. *Stillhalte-Verpflichtungen vor dem Binnenmarkt.* Kehl: Engel.

Hauschka, Christoph. 1990. „Grundprobleme der Privatrechtsfortbildung durch die Europäische Gemeinschaft." *Juristenzeitung* 45:521-32.

—. 1990. „Grundprobleme der Privatrechtsfortbildung durch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft." *Juristenzeitung* 45:521-32.

Herber, Rolf. 1979. „Gedanken zur internationalen Vereinheitlichung des Seehandelsrechts." In *Festschrift für Rolf Stödter*, hrsgg. von Hans Peter Ipsen und K.H. Necker. Hamburg: R. v. Decker.

Jarass, Hans. 1991. „Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien." *Neue Juristische Wochenschrift* 44:2665-69.

Jhering, Rudolph von. 1904. *Der Zweck im Recht*, Bd. 1, 4. Auflage. Leipzig: v. Breitkopf.

Kerameus, Konstantinos D. 1992. „Das EuGVÜ innerhalb einer Vielzahl von Rechtsquellen: Griechische Erfahrungen und Perspektiven." In *Ein internationales Zivilverfahrensrecht für Gesamteuropa*, hrsgg. von Erik Jayme. Heidelberg: C. F. Müller.

Kötz, Hein. 1986. „Rechtsvereinheitlichung - Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50:1-18.

—. 1992. „Alternativen zur legislatorischen Rechtsvereinheitlichung." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 56:215-18.
Kramer, Ernst A. 1988. „Europäische Privatrechtsvereinheitlichung." *Juristische Blätter* 110:477-89.
Lochner, Norbert. 1962. „Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den europäischen Verträgen?" *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 118:35-61.
Lutter, Marcus. 1992. „Die Auslegung angeglichenen Rechts." *Juristenzeitung* 47:593-607.
Majoros, Ferenc. 1973. „Zur Krise der internationalen Kodifikationspolitik." *Zeitschrift für Rechtspolitik* 6:65-73.
Mancini, M.P.-S. 1874. "De l'utilité de rendre obligatoires pour tous les Etats, sous la forme d'un ou plusieurs traités internationaux, un certain nombre de règles générales de droit international privé pour assurer la décision uniforme des conflits entre les differentes législations civiles et criminelles." *Journal du droit international privé* (Clunet) 1:221-39.
Marks von Würtemberg, Erik. 1936. „Die gemeinsame nordische Gesetzgebung." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 10:705-23.
Mertens, Hans Joachim. 1992. „Nichtlegislatorische Rechtsvereinheitlichung durch transnationales Wirtschaftsrecht und Rechtsbegriff." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 56:219-42.
Meyer-Cording, Ulrich. 1987. „Fortschritte der Europapolitik nur mit wirklich integrierenden Maßnahmen möglich!" In *Festschrift für Hans von der Groeben*, hrsgg. von Ernst-Joachim Mestmäcker, H. Möller und H.-P. Schwarz. Baden-Baden: Nomos.
Möschel, Wernhard. 1992. „Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum?" *Juristenzeitung* 47:877-84.
Müller-Graff, Peter-Christian. 1989a. *Binnenmarktzielordnung und Rechtsordnung*. Bergisch Gladbach: Eul.
—. 1989b. „Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes." *Europarecht* 24:107-51.
Neuhaus, Paul Heinrich und Jan Kropholler. 1981. „Rechtsvereinheitlichung - Rechtsverbesserung?" (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 45:73-90.
Oppermann, Thomas. 1991. *Europarecht*. München: Beck.
Oppetit, Bruno. 1990. „Les tendences régressives dans l'évolution du droit contemporain." In *Mélanges dediés a Dominique Holleaux*, hrsgg. von Philippe Jesfaz und Jean-François Pillebout. Paris: Editions Litec.
Philipp, Ottmar. 1991. „Wer beendet das Demokratiedefizit in der EG?" *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftrecht* 2:737.
Remien, Oliver. 1992. „Rechtseinheit ohne Einheitsgesetze?" (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 56:300-16.
Rheinstein, Max. 1987. *Einführung in die Rechtsvergleichung*. 2. Aufl. München: Beck.
Rieg, Alfred. 1990. „L'harmonisation européenne du droit de la famille: mythe ou réalité?" In *Mélanges en L'honneur d'Alfred E. von Overbeck*, hrsgg. von Walter A. Stoffel und P. Volken. Fribourg: Editions Universitaires.

Rothley, Willi. 1992. „Planierung des Rechts oder Überwindung der Grenzen?" *Versicherungsrecht* 43:645-48.

Rupp, Hans Heinrich. 1990. „Verfassungsprobleme auf dem Weg zur Europäischen Union." *Zeitschrift für Rechtspolitik* 23:1-4.

Savigny, Friedrich von. 1814. *Vom Beruf unsrer Zeit zur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Heidelberg: Olms.

Schack, Haimo. 1995. „Rechtsangleichung mit der Brechstange des EuGH - Vom Fluch eines falsch verstandenen Diskriminierungsverbotes." *Zeitschrift für Zivilprozeß* 108:47-58.

Schroeder, Werner. 1994. „Alles unter Karlsruher Kontrolle? Die Souveränitätsfrage im Maastricht-Urteil des BVerfG." *Zeitschrift für Rechtsvergleichung* 35:143-57.

Schwartz, Ivo E. 1987. „30 Jahre EG-Rechtsangleichung." In *Festschrift von der Groeben*, hrsgg. von Ernst-Joachim Mestmäcker, H. Möller und H.-P. Schwarz. Baden-Baden: Nomos.

Stein, Thorsten. 1986. „Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als 'Integrationsmotor'." In *Richterliche Rechtsfortbildung*, hrsgg. von den Hochschullehrern der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg. Heidelberg: C.F.Müller.

Stolleis, Michael. 1992. „Innere Reichsgründung durch Rechtsvereinheitlichung." In *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze*, hrsgg. von Christian Starck. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Taschner, Hans Claudius. 1983. „Rechtsangleichung in der Bewährung?" In *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration, Gedächtnisschrift für Leontin-Jean Constantinesco*, hrsgg. von Gerhard Lüke, G. Ress und M. Will. Köln, Berlin, Bonn, München: Heymann.

Taupitz, Jochen. 1991. *Die Standesordnungen der freien Berufe*. Berlin: de Gruyter.

—. 1993a. *Europäische Privatrechtsvereinheitlichung heute und morgen*. Tübingen: Mohr.

—. 1993b. „Europarechtliche Rahmenbedingungen des Vorschlags für eine Dienstleistungsrichtlinie." In *Haftung der Dienstleistungsberufe*, hrsgg. von Erwin Deutsch und Jochen Taupitz. Heidelberg: C.F. Müller.

—. 1993c. „Privatrechtsvereinheitlichung durch die EG: Sachrechts- oder Kollisionsrechtsvereinheitlichung?" *Juristenzeitung* 48:533-39.

—. 1994. „Privatrechts- oder Kollisionsrechtsvereinheitlichung in Europa?" Vorträge und Berichte Nr. 44, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht der Universität Bonn.

Thibaut, Anton Friedrich Justus. 1814. *Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgemeinschaft.

Tomuschat, Christian. 1991. „Art. 24." In *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, hrsgg. von Rudolf Dolzer und K. Vogel. (Stand: Nov. 1991). Heidelberg: C.F.Müller.

Ulmer, Peter. 1992. „Vom deutschen zum europäischen Privatrecht." *Juristenzeitung* 47:1-8.

Wagner, Gerald. 1992. „Diskussionsprotokoll des 2. Sitzungstages". In *Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze*, hrsgg. von Christian Starck. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. „Vollendung des Binnenmarktes" vom 14.6.1985, KOM85 310 endg.

Zellentin. Protokoll der 52. *Sitzung des Auswärtigen Ausschusses* vom 2.10.1985, 712-2450.

Zitelmann, Ernst. 1916. *Die Möglichkeit eines Weltrechts*. 2. Aufl. München: Duncker & Humblot.

Zuck, Rüdiger 1968. *Subsidiaritätsprinzip und Grundgesetz*. München: Beck.

Zweigert, Konrad und Hein Kötz. 1984. *Einführung in die Rechtsvergleichung*. Bd. 1, 2. Aufl. Tübingen: Mohr.

—. 1949/50. „Rechtsvergleichung als universale Interpretationsmethode." (Rabels) *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 15:5-21.

Jan van Deth

Politisches Interesse und Apathie in Europa

„Der politische Aktivist sollte nicht jemand sein, der Plakate klebt oder vorgeformte Parolen verbreitet. Es sollte jemand sein, der seine Sprache spricht, um etwas zu sagen, und der dies dann auch sagt."
(Bourdieu 1992, 28-29)

1 Vorbemerkung

In den letzten Jahrzehnten ist die Realisierung von Integrationsbestrebungen in Europa stark vorangeschritten. Die intergouvernementale Kooperation im Rahmen der EU impliziert jedoch Souveränitätsverlust für die beteiligten Staaten, und damit verliert das traditionelle Objekt politischer Identifikation für die Bürger zumindest einen Teil seiner Anziehungskraft. Aber manche Leute bedürfen gar nicht des Hinweises auf die europäische Integration oder den Souveränitätsverlust nationaler Staaten, um zu behaupten, daß es um die Anziehungskraft des politischen Systems schlecht bestellt ist. Politik ist offensichtlich nicht sehr populär, und viele reden lieber über Inzest oder ansteckende Krankheiten als über Politik und Wahlen. Politik wird noch oft als ein „schmutziges Geschäft" angesehen, und die Bürger schätzen demzufolge diejenigen, die es besorgen, nicht sehr hoch. Weder positive noch negative Entwicklungen auf der europäischen Ebene sind dafür anscheinend relevant.

In den letzten Jahrzehnten scheinen sich die negativen Gefühle über Politik und Politiker[1] zunehmend verstärkt zu haben. Die deutsche Sprache hat dafür sogar - wie immer - ein schönes Wort erfunden: Man spricht von „Politikverdrossenheit", um deutlich zu machen, daß Politik keinen Spaß macht. In jeder Kneipe und in jedem Eisenbahnabteil kann man die Erklärung dieses Phänomens hören: Es gibt große Probleme (wie Umweltverschmutzung, Arbeitslosigkeit oder Vertriebene und Asylanten), wofür die Politiker

überhaupt keine Lösungen präsentieren. Im Gegenteil: Hauptbestandteil dieser abgedroschenen Klischees ist gerade, daß Politiker zu sehr mit der eigenen Karriere beschäftigt sind, um sich ernsthaft um die Alltagsprobleme der Bürger zu kümmern. Und wenn die Politiker sich für die Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerung interessieren, dann nur deshalb, weil sie Stimmen maximieren und Interessenverbände ködern wollen. Entsprechendes trifft auch auf die politischen Parteien zu. Diese Organisationen haben allen Kontakt zu den „normalen" Bürgern verloren, und - wie jede(r) Kneipenbruder und -schwester weiß - ist das schnell sinkende Niveau politischen Interesses der Bürger die logische Folge dieser Haltung der Politiker und Parteien. Die Politiker bieten den Bürgern keine seriösen Lösungen für schwerwiegende Probleme an, und die Antwort der Bürger ist die wachsende Ablehnung von Politik, Politiker und Parteien.

Im Grunde genommen stellt diese scheinbare Ablehnung von Politik unter wachsenden Teilen der Bevölkerung eine ernsthafte Bedrohung für eine demokratische Gesellschaft dar. Politisches Engagement oder Interesse der Bürger ist eine notwendige Voraussetzung funktionsfähiger Demokratien: Ohne Interesse gibt es keine politische Beteiligung und ohne Beteiligung *per definitionem* keine Mitbestimmung der Bürger. Nur einigermaßen politisch interessierte Bürger werden etwas von Politik verstehen und ihre Gesamtforderungen an das politische System nicht überspitzen. Langfristig scheint die Legitimität demokratischer Verfahren vor allem von einem gewissen Niveau politischen Interesses der Bürger abhängig zu sein.

In diesem Beitrag steht das Niveau des politischen Interesses im Mittelpunkt. Hat sich das Niveau tatsächlich in den letzten Jahrzehnten gesenkt? Und handelt es sich hier um ein Symptom der geradezu universalen Degeneration der liberalen repräsentativen Demokratie westlicher Prägung? Zur Beantwortung von Fragen dieser Art brauchen wir zunächst empirisch begründete Informationen über einen längeren Zeitraum und über mehrere politische Systeme. Dabei wird das „Europäische Mehrebenensystem" auf etwas andere Weise betrachtet als in den meisten Beiträgen in diesem Band. Auch in den 90er Jahren sind die politischen Einstellungen der europäischen Bürger immer noch deutlich auf den nationalen Staat bezogen und kaum auf europäische Institutionen (vgl. van Deth 1995). Deswegen beschränken sich die Analysen hier auf einen Vergleich der Niveaus politischen Interesses in den Mitgliedsländern der EU. Im Mittelpunkt des Beitrags steht der Versuch, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Niveaus politischen Interesses in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU zu identifizieren. Die Ergebnisse

dieser Analyse sind aufschlußreich für die Frage, inwiefern die europäische Integration eine zunehmende Konvergenz in den Niveaus politischen Interesses bewirkt hat oder ob sich nationale Unterschiede behaupten konnten. In diesem Beitrag werden zwei „Ebenen" unterschieden: die der Nationen und die des Zeitverlaufs. Zusammen bieten diese „Ebenen" eine empirisch begründete Darstellung der Entwicklung des politischen Interesses der europäischen Bürger in den letzten Jahrzehnten. Nur mit dieser Information können wir anfangen, Aberglauben und Mißverständnisse von tatsächlichen Bedrohungen der Demokratie zu unterscheiden.

2 Politisches Interesse

Die ungeheure Verflochtenheit gesellschaftlicher und politischer Sachverhalte in modernen Industriegesellschaften impliziert, daß fast jedes Handeln und jeder Themenbereich politische Bedeutsamkeit hat oder einfach annehmen kann (vgl. Kaase 1992, 146). Dennoch ist ein hohes Niveau politischen Interesses im allgemeinen kein Merkmal der Bürger dieser Gesellschaften. In seiner klassischen Darlegung der Gründe politischer Apathie gruppierte Rosenberg (1954) die Erklärungen dieses Phänomens nach drei Aspekten der Politik: (1) die bedrohlichen Konsequenzen der Beteiligung an Themenbereichen, die in der eigenen sozialen Umgebung als kontrovers angesehen werden, (2) die Nichtigkeit und Irrelevanz individueller politischer Beteiligung in Massenkulturen und (3) die Abwesenheit deutlicher Anreize, tatsächlich politisch aktiv zu sein. Diese Faktoren scheinen für die Einstellungen der Bürger heute noch genau so zutreffend zu sein wie Anfang der 50er Jahre (vgl. van Deth 1989, 279-80).

In der Umfrageforschung wird meistens eine direkte Frage zur Feststellung des Niveaus politischen Interesses der Befragten genutzt. Seit Jahrzehnten werden Bürger gebeten, eine Variante der einfachen Frage „Wie stark interessieren Sie sich für Politik?" zu beantworten (vgl. Lazarsfeld, Berelson und Gaudet 1948, 40-1). Obwohl auf diese Weise die genaue Definition des Begriffs Interesse den Befragten selbst überlassen bleibt, registriert dieses Instrument offensichtlich so etwas wie das Ausmaß der Aufmerksamkeit der Bürger für das, was politisch um sie herum vorgeht. Dennoch wird hier eine andere Frage zur Erfassung des Niveaus politischen Interesses vorgezogen, damit die Bedeutung dieses Begriffes in der weiteren Analyse klarer

herausgestellt wird. Diese Frage lautet: „Würden Sie sagen, daß Sie, wenn Sie mit Freunden zusammen sind, politische Dinge häufig, gelegentlich oder niemals diskutieren?"

Auch dieses Instrument gehört zu den klassischen Bestandteilen der politischen Umfrageforschung (vgl. Almond und Verba 1963, 114-15; Berelson, Lazarsfeld und McPhee 1954, 101-8; Scheuch 1968, 199). Ein Nachteil dieser Operationalisierung ist selbstverständlich, daß jetzt die Grenze zwischen politischem Interesse als reiner Neugier einerseits und tatsächlichem politischem Handeln andererseits überschritten wird.[2] Damit der Begriff „politisches Interesse" eine Rolle spielen kann bei der Erklärung von politischer Beteiligung oder Legitimität, müßte er eigentlich gegenüber diesen Begriffen analytisch deutlich abgegrenzt werden. Aber der Preis für einen so puritanischen Standpunkt ist jedoch, daß die Validität der tatsächlichen Messung des Begriffs „politisches Interesse" fraglich wird, wenn wir von jedem Bezug auf das tatsächliche Handeln der Bürger absehen. Durch den Hinweis auf die Diskussion politischer Themen im Rahmen rein informeller, persönlicher Kontakte „mit Freunden" läßt sich allerdings die Bedeutung der Antworten steigern, ohne dabei die Begriffe von Interesse und tatsächlicher Partizipation gleichzusetzten. Da in diesem Beitrag ohnehin keine Kausalanalysen politischer Beteiligung unternommen werden, erscheint der Verlust analytischer Kraft ein vertretbarer Preis für diesen Bedeutungsgewinn zu sein. Deshalb wird hier die Frage nach der Frequenz politischer Diskussionen der Befragten in informellen Kontakten als Operationalisierung des Begriffs „politisches Interesse" genutzt. Die Antwortverteilungen dieser Frage zeigen nach Aussage Topfs (1995, 61) nichts weniger als *"the vitality of Homo politicus in Western Europe"*.

Die Diskussionsfrequenz politischer Themen ist - wie schon bemerkt - in den letzten Jahrzehnten ein fester Bestandteil der politischen Umfrageforschung verschiedener Länder. Für einen systematischen Vergleich werden hier die Daten der sogenannten *Eurobarometer* genutzt, einer Reihe von seit Anfang der 70er Jahre von der Europäischen Kommission in allen Mitgliedstaaten der EU zweimal pro Jahr durchgeführten Umfragen.[3] Im Zeitraum von 1973-1993 sagten insgesamt etwa 17 Prozent der Befragten, daß sie „häufig" über Politik mit Freunden diskutierten, während etwa 33 Prozent angaben, „niemals" über solche Sachen zu sprechen (N = 427.406).[4] Wenn die Daten gewichtet werden, um eine genaue Schätzung der Diskussionsfrequenz für die Bürger aller Mitgliedstaaten der EU zu erhalten, zeigen diese Zahlen nahezu keine Veränderungen (N = 426.962). Offensichtlich ist

es für jeden sechsten europäischen Bürger mehr oder weniger üblich, über Politik zu reden, während jeder dritte dieser Bürger niemals solche Themen berührt (vgl. Inglehart 1989, 353-54; Topf 1995, 61; van Deth 1991, 204).

Die Ergebnisse für Europa insgesamt zeigen bemerkenswerte Ähnlichkeiten und Unterschiede, wenn wir die einzelnen Länder und die unterschiedlichen Zeitpunkte beobachten. Eindeutige Unterschiede finden wir für die Verteilungen der politischen Diskussionsfrequenz in den Mitgliedstaaten der EU, wo z.B. in Portugal und Spanien nur 6 bzw. 8 Prozent der Bevölkerung über Politik sprechen, während sich für Griechenland sogar ein Niveau von ca. 40 Prozent zeigt! (vgl. Gabriel und van Deth 1995, 397). Daß gerade diese drei Länder im politischen Interesse die Extrempositionen besetzen, widerlegt von Anfang an bequeme Erklärungen länderspezifischer Differenzen durch den Verweis auf Unterschiede zwischen Nord- und Südeuropa oder langjährige bzw. kurzfristige Mitgliedschaft in der EU. Überdies soll darauf hingewiesen werden, daß auch in Belgien kaum noch 10 Prozent der Bevölkerung häufig über politische Themen sprechen.

Neben diesen Unterschieden im Niveau des politischen Interesses in Europa gibt es in dieser flüchtigen Skizze der Daten auch Hinweise auf Ähnlichkeiten. Der für den aggregierten Datensatz gefundene Mittelwert von etwa 17 Prozent der Befragten, die häufig über Politik sprechen, stellt sich als überraschend stabil heraus: Dieser Mittelwert ist einer Zeitreihe für die Jahre 1973 bis 1993 entnommen, die ein Minimum von 14,8 Prozent und ein Maximum von 18,6 Prozent aufweist. Wenn wir uns jedoch einen Überblick über die Entwicklungen in der Diskussionsfrequenz seit Anfang der 70er Jahre für jedes einzelne Land verschaffen, stellen sich die länderspezifischen Charakterzüge wieder nachdrücklich in den Vordergrund. Jetzt variiert der Anteil der häufig über Politik sprechenden Befragten von 4,4 Prozent in Portugal im Jahr 1989 bis zu 46,8 Prozent in Griechenland im Jahr 1990. In allen Ländern zeigen sich ansehnliche Abweichungen im Anteil der Befragten, die angeben, häufig politische Gespräche zu führen, vom Durchschnittswert. Während die Ergebnisse der meisten Länder eine Abweichung von etwa 5 Prozent vom jeweiligen Mittelwert zeigen, wurde zum Beispiel in Griechenland ein Minimum von 25,9 Prozent in einer Reihe mit einem Mittelwert von 40,3 Prozent gemessen. Dennoch ist in keinem dieser Länder in den letzten zwei Jahrzehnten ein eindeutiger Trend zu beobachten; vorherrschend ist der Eindruck von Schwankungen um länderspezifische Mittelwerte.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im Durchschnitt das Niveau des politischen Interesses der europäischen Bürger auf den ersten Blick nicht zu vernachlässigende Unterschiede zwischen den Ländern zeigt. Jedoch ist weder von der in früheren Untersuchungen für einige Länder gemeldeten Steigerung des Niveaus politischen Interesses[5] noch von der modischen Behauptung wachsender Ablehnung der Politik von Bürgern demokratischer Staaten in diesen Daten als *allgemeiner* Trend etwas zu spüren.

3 Politische Apathie

Widersprechen die oben erwähnten Ergebnisse den trüben Aussichten über das politische Engagement der Bürger, so daß wir uns jetzt beruhigen können? Das wäre zweifellos eine voreilige Schlußfolgerung. Zunächst sollte zumindest geklärt werden, ob die gemeldeten Unterschiede und Ähnlichkeiten im politischen Interesse der Bürger nicht beeinflußt wurden von - erstens - den Antwortkategorien des verwendeten Instruments und - zweitens - den sozioökonomischen Differenzen zwischen den Ländern.

Die einfache und direkte Frage nach der Frequenz der informellen Gespräche über Politik bietet drei Antworkategorien an: häufig, gelegentlich oder niemals. Die Bedeutung der beiden ersten Antwortkategorien ist nicht ganz unproblematisch. Wie häufig ist „häufig", und wo genau wird die Grenze gezogen zwischen „häufig" und „gelegentlich"? Um diese Klippen zu umschiffen, können wir die dritte Kategorie nutzen, da die Angabe, daß man niemals über Politik spricht, eine unmißverständliche Äußerung politischen Desinteresses oder *politischer Apathie* darstellt. Also konstruieren wir ein neues Instrument für politische Apathie, wobei jeder Befragte, der explizit sagt, niemals über politische Themen zu sprechen, den Wert 1 erhält, während Befragte, die irgendeinmal über Politik reden, den Wert 0 bekommen. Auf diese Weise kommt eine eher konservative Schätzung des Niveaus politischer Apathie zustande, damit mögliche positive Aussagen über das Niveau politischen Engagements der Bürger nicht überbewertet werden. Genau ein Drittel der Befragten stellt sich im Durschschnitt als politisch apathisch heraus (N = 427.406).[6]

Die zweite Korrektur die wir einführen, bevor Schlüsse über mögliche Unterschiede und Ähnlichkeiten im politischen Interesse zwischen Ländern als plausibel akzeptiert werden können, betrifft die sozioökonomische

Zusammensetzung der unterschiedlichen Bevölkerungen und die Schwankungen dieser Merkmale in den Eurobarometern. Fast seit Beginn der Umfrageforschung in den 40er Jahren ist deutlich, daß das Niveau politischen Interesses insbesondere von der Ausbildung, dem Geschlecht und dem Alter der Bürger abhängt.[7] Wie sieht dann das Niveau politischer Apathie in Europa aus, wenn die Einflüsse dieser drei klassischen Faktoren in die Analysen miteinbezogen werden? Mit anderen Worten: Halten die Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen den Ländern stand, nachdem Korrekturen für Ausbildung, Geschlecht und Alter der Befragten eingeführt worden sind?

Tabelle 1 sind die Ergebnisse einer multiplen Regressionsanalyse für politische Apathie, nämlich die jeweilige Einflußstärke der drei genannten sozioökonomischen Faktoren, zu entnehmen. Als wichtigster Faktor stellt sich die Ausbildung der Befragten heraus, während Alter kaum etwas Zusätzliches zur Erklärung beiträgt, wenn die Einflüsse von Ausbildung und Geschlecht schon in der Gleichung berücksichtigt sind. Obwohl die Einflüsse der drei Variablen hoch signifikant sind, ist die Erklärungskraft des Modells bescheiden: Insgesamt werden nur etwa 6 Prozent der Varianz in politischer Apathie mit Hilfe der drei sozioökonomischen Bestimmungsgrößen erklärt.[8]

Die Präsentation der Zahlen in Tabelle 1 begründet keine Originalität, denn im allgemeinen entsprechen diese Ergebnisse den Befunden anderer Untersuchungen des politischen Interesses in Europa (vgl. Inglehart 1989, 353; van Deth 1989, 305; Topf 1995, 62-3). Der Einfluß dieser Faktoren auf politische Apathie kann jedoch für die Kontrolle länderspezifischer Kompositionseffekte genutzt werden. Dazu werden die Differenzen zwischen dem beobachteten Niveau politischer Apathie einerseits und dem aufgrund der drei Faktoren erwarteten Niveau politischer Apathie andererseits berechnet. Diese sogenannten Residuen bilden einen Indikator des Niveaus politischer Apathie, wenn die Verteilungen von Ausbildung, Geschlecht und Alter für jedes Land und für jeden Zeitpunkt berücksichtigt werden.[9]

Mit den auf diese Weise korrigierten Messungen des Niveaus politischer Apathie können wir jetzt die Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen den Ländern systematisch ausdrücken. Abbildung 1 zeigt die Zeitreihen der korrigierten Niveaus politischer Apathie für die Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten für den Zeitraum von 1973-1993. In dieser Graphik wurden die Niveaus politischer Apathie eingetragen, damit die relativen Unterschiede zwischen den Ländern deutlich werden. Trotz der eingeführten Korrekturen

Tabelle 1: Sozialstrukturelle Determinanten politischer Apathie, Multiple Regressionsanalyse[a)]

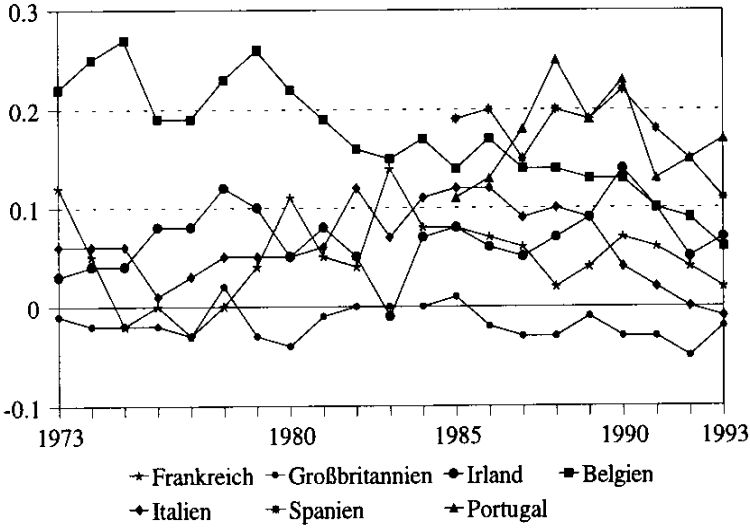
	Richtungskoeffizient		T-Test	
	nicht standardisiert	standardisiert	T	Signif.
Bildung[b)]	-0,028	-0,188	-112,9	0,000
Geschlecht[c)]	0,138	0,147	98,2	0,000
Alter[d)]	0,000	-0,022	-13,2	0,000
(Konstante)	0,251	-	75,6	0,000
R^2	0,058			
(N)[e)]	(424.912)			

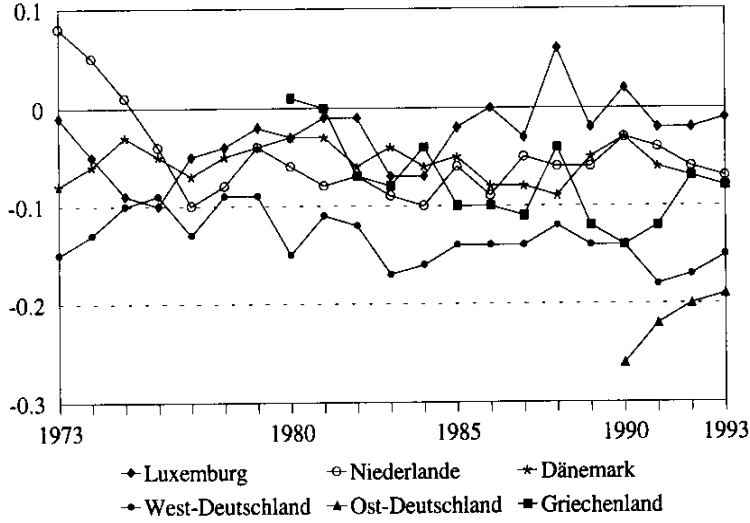
a) Abhängige Variable: Anteil der Befragten, die nie über Politik sprechen.
b) Lebensalter der Befragten bei Ausbildungsende (14 Jahre oder jünger (1), bis 22 Jahre oder älter (9)).
c) Geschlecht: Mann (1), Frau (2).
d) Alter in Jahren.
e) Daten gewichtet nach Bevölkerungsanteilen in Europa.

Quelle: Eurobarometer.

zeigen sich manche Ähnlichkeiten mit den Ergebnissen, die wir mit der einfachen Frage nach der Häufigkeit der politischen Diskussionen erhalten. Auch hier erweisen sich insbesondere Spanien und Portugal als diejenigen Länder, in denen politische Apathie am höchsten ist, während in Belgien die Apathie seit Ende der 70er Jahre wesentlich abgenommen hat. Überdies ist politische Apathie zumeist in Deutschland am geringsten - in den neuen Bundesländern ist das Niveau gleich nach der Wende sogar außerordentlich niedrig. Ein solch hohes Niveau politischen Interesses in Zeiten sozialer, wirtschaftlicher und politischer Umbrüche ist natürlich kaum erwähnenswert. Interessanter ist jedoch das Ergebnis, wenn wir die Mittelwerte in Ost- und Westdeutschland miteinander vergleichen. Hier zeigt sich das Resultat der Konvergenz im vereinten Deutschland: In weniger als fünf Jahren haben sich die Niveaus politischer Apathie einander fast angeglichen. Diese Annäherung ist im wesentlichen der *Steigerung* des Apathieniveaus in den neuen Bundesländern in den letzten Jahren zuzuschreiben.

Abbildung 1: Politische Apathie in Europa, 1973-1993





Die in Abbildung 1 zusammengefaßten Zeitreihen können nicht einfach auf einen allgemeinen Trend politischer Apathie in den letzten Jahrzehnten in Europa reduziert werden. Während sich zum Beispiel für die Belgier und Griechen eine Abnahme dieser Apathie abzeichnet, sehen wir ein wachsendes Desinteresse in Ostdeutschland. In Italien und Irland zeichnen sich Kurven ab, wobei jede der beiden Figuren in groben Zügen das Spiegelbild der anderen ist. Hingegen sind die korrigierten Niveaus politischer Apathie für Länder wie die Niederlande, Dänemark und Großbritannien im Zeitraum von 1973-1993 mehr oder weniger stabil. Versuche, diese Trendlinien unterschiedlicher Länder mit linearen Vergleichen über die Zeit zusammenzufassen, sind kaum erfolgreich. Obwohl die Richtungskoeffizienten alle stark signifikant sind, ist die Erklärungskraft dieser Modelle vernachlässigbar gering.[10] Offensichtlich gibt es in Europa in dem betreffenden Zeitraum mit Sicherheit keinen *allgemeinen* Trend in Richtung einer Steigerung oder einer Senkung der politischen Apathie der Bürger. Seit Anfang der 70er Jahre gibt es zwar länderspezifische Entwicklungen, aber auch diese lassen sich nicht einfach zusammenfassen.

Zuletzt untersuchen wir die Unterschiede und Ähnlichkeiten des Niveaus politischen Interesses zwischen Ländern und Zeitpunkten mit Hilfe sogenannter hierarchischer Multi-Ebenen-Modelle.[11] In diesen Ansätzen können die Bürger als Einheiten betrachtet werden, welche in unterschiedliche Länder gruppiert sind oder zu unterschiedlichen Zeitpunkten beobachtet wurden. Mit anderen Worten: Die spezifischen Länder oder Zeitpunkte bilden die Kontexte für die politischen Einstellungen der Bürger. Die Frage ist nun, in welchem Ausmaß neben den individuellen Bestimmungsgründen auch diese Unterschiede zwischen Ländern oder Zeitpunkten relevant sind für die Erklärung der politischen Apathie in Europa. Selbstverständlich können die Bürger außerdem nach Ländern und diese Länder wiederum nach verschiedenen Zeitpunkten gruppiert werden. Für derartige Drei-Ebenen-Modelle ist es auch möglich, zunächst Zeitpunkte zu nutzen und dann die Länder, zu denen die Zeitpunkte gehören.

Die Unterschiede im politischen Interesse zwischen Ländern oder Zeitpunkten sind folgendermaßen zusammenzufassen, wobei in der ersten Gleichung die Effekte auf der Befragtenebene zu finden sind, während die zweite Gleichung die Unterschiede zwischen Gruppen beinhaltet:

$$(\text{Interesse})_{ij} = \beta_0 + \beta_1 \cdot (\text{Bildung})_{ij} + \beta_2 \cdot (\text{Geschlecht})_{ij} + \beta_3 \cdot (\text{Alter})_{ij} + e_{ij} \quad (1)$$

$$\beta_0 = \gamma_0 + u_j \quad (2)$$

In Gleichung (1) ist das Niveau des politischen Interesses des individuellen Befragten i in Land j bezeichnet als $(\text{Interesse})_{ij}$. Dieses Niveau ist abhängig von der Ausbildung, dem Geschlecht sowie dem Lebensalter dieser Befragten, wobei die Koeffizienten β_1, β_2 und β_3 die jeweilige Stärke dieser unterschiedlichen Einflußfaktoren ausdrücken. Meßfehler und zufälligerweise entstandene Abweichungen sind in der Restkategorie e_{ij} zusammengefaßt. Überdies wird das individuelle Niveau politischen Interesses vom Niveauunterschied zwischen Ländern bestimmt, was bezeichnet wird mit dem Koeffizienten β_0. Dieser länderspezifische Faktor ist als die Summe des Mittelwertes γ_0 für alle Länder und der Abweichung u_j von diesem Mittelwert für Land j aufzufassen. Die einfache Zwei-Ebenen-Darstellung für Befragte und Länder ist leicht umzuwandeln in Modelle mit Zeitpunkten statt Ländern[12] sowie in Drei-Ebenen-Modelle mit entweder Befragten, Ländern und Zeitpunkten oder mit Befragten, Zeitpunkten und Ländern.[13]

Zunächst gehen wir davon aus, daß die Unterschiede im Niveau politischen Interesses teilweise von länderspezifischen Faktoren bestimmt wurden. Die Schätzungen der Koeffizienten dieser Zwei-Ebenen-Modelle mit Befragten und Ländern sind der ersten Spalte in Tabelle 2 zu entnehmen (insgesamt 412.997 Befragte verteilt über 13 Länder).[14] Die Regressionskoeffizienten deuten auf ähnliche Effekte hin wie die in Tabelle 1: Relativ hohe Ausbildung, männliches Geschlecht und relativ hohes Alter heben das Niveau politischen Interesses in jedem Land Europas. Fast identische Ergebnisse erhält man, wenn die Befragten nicht nach Ländern, sondern nach Befragungszeitpunkten der Befragung gruppiert werden (insgesamt zwanzig Jahre). Der rechte Teil der Tabelle 2 umfaßt dann die Ergebnisse der Analysen aufgrund der Drei-Ebenen-Modelle. Erstens sind die Länder zerlegt in Zeitpunkte (13 Länder mit insgesamt 216 unterschiedlichen Zeitpunktbezeichnungen), daraufhin werden die Zeitpunkte als Ausgangspunkt genommen und in jedem Jahr die Länder gruppiert (20 Jahre mit insgesamt 216 unterschiedlichen Länderbezeichnungen). In keiner der vier Regressionsanalysen stellen sich wesentliche Differenzen im Einfluß der drei Bestimmungsgrößen politischen Interesses oder im konstanten Effekt heraus.

Der Schlüssel für die bemerkenswerten Ähnlichkeiten der Regressionskoeffizienten ist im untersten Teil der Tabelle 2 zu finden, wo die Komponenten der Varianz eingetragen sind.[15] Überdeutlich ist der weitaus wichtigste Teil der Erklärung des Niveaus politischen Interesses auf der Ebene der Befragten und nicht auf der Länder- oder Jahresebene zu finden. Während die Gruppierung nach Ländern zumindest noch einen spürbaren Beitrag zur

Erklärung leistet, ist der Einfluß der Verteilung nach Jahren beinahe völlig irrelevant. Dieser Schluß geht sowohl aus den Zwei- als auch den Drei-Ebenen-Modellen hervor. Offensichtlich hängen die Unterschiede im Niveau politischen Interesses mit länderspezifischen Merkmalen zusammen (vgl. Inglehart 1989, 353), während die Variation des Zeitpunktes keine Rolle spielt. Also zeigt sich auch in dieser Betrachtung ein Fehlen von Anzeichen für einen allgemeinen Trend im politischen Interesse in Europa.

Tabelle 2: Mehr-Ebenen-Analysen politischen Interesses in Europa, 1973-1993[a)]

	Zwei-Ebenen-Modelle		**Drei-Ebenen-Modelle**	
	Länder-Personen	**Zeit-Personen**	**Länder-Zeit-Personen**	**Zeit-Länder-Personen**
Zahl der Gruppen[b)]	13	20	13-216	20-216
Bildung	-0,044	-0,046	-0,044	-0,044
Geschlecht	0,216	0,215	0,216	0,216
Alter	-0,001	-0,002	-0,001	-0,001
(Konstante)	2,056	2,092	2,055	2,066
Komponente der Varianz:				
zwischen Personen	0,374	0,398	0,416	0,416
zwischen Ländern	0,038	-	0,037	0,028
zwischen Zeitpunkten	-	0,001	0,003	0,000

a) Abhängige Variable: Frequenz politischer Diskussionen: häufig (1), gelegentlich (2), niemals (3). Siehe Tabelle 1 für unabhängige Variablen. Analysen durchgeführt mit dem Programm VARCL.
b) Zahl der Personen: 412.997.

Die Differenzen in den Niveaus politischen Interesses zwischen Ländern können jetzt aufgrund unterschiedlicher Indikatoren festgestellt werden. Erstens gibt es die Mittelwerte der korrigierten Scores für das Niveau politischer Apathie, wie sie für die Fertigung von Abbildung 1 genutzt wurden. Zweitens stehen die unter Anwendung der Zwei- und Drei-Ebenen-Modelle erhaltenen Indikatoren länderspezifischer Einflüsse zur Verfügung. Tabelle 3 zeigt diese Mittelwerte für die Mitgliedstaaten der EU für den Zeitraum von 1973-1993. Aus diesen drei Berechnungen ergibt sich eine fast identische Reihenfolge der Länder für das Niveau des politischen Interesses: Ganz

unten finden wir Spanien und Portugal mit den meisten apathischen Bürgern; auf der anderen Seite bilden Deutschland und Griechenland die Spitzenklasse mit außerordentlich stark involvierten Bürgern.

Tabelle 3: Politische Apathie in Europa, 1973-1993

	Apathie-Score[a)]	Zwei Ebenen[b)]	Drei Ebenen[c)]
Ost-Deutschland	-0,211	-0,382	-0,390
West-Deutschland	-0,134	-0,125	-0,123
Griechenland	-0,081	-0,314	-0,300
Dänemark	-0,057	-0,060	-0,061
Niederlande	-0,056	-0,052	-0,049
Luxemburg	-0,026	-0,051	-0,053
Großbritannien	-0,017	-0,015	-0,014
Frankreich	0,041	0,047	0,050
Italien	0,063	0,069	0,067
Irland	0,071	0,104	0,102
Belgien	0,166	0,250	0,250
Portugal	0,174	0,265	0,259
Spanien	0,177	0,263	0,261

a) Korrigierter Teil der Befragten, die „niemals" über Politik sprechen (s. Abb. 1).
b) Länderspezifische Konstanten in Zwei-Ebenen-Modelle (s. Tabelle 2).
c) Länderspezifische Konstanten in Drei-Ebenen-Modelle (s. Tabelle 2).

4 „Postmoderner" Wandel?

Die Irrelevanz longitudinaler Entwicklungen des Niveaus politischen Interesses wurde oben mehrmals betont. Daraus könnte man leicht schließen, daß es überhaupt keine erwähnenswerten Veränderungen in diesem Bereich gibt. Das wäre ein bedauerliches Mißverständnis, weil bisher nur das Niveau der Faktoren und die Stärke der Einflüsse in die Analysen einbezogen wurden. Einigen Interpretationen jüngeren Datums zufolge sind es aber nicht nur - und auch nicht in erster Linie - diese Niveauänderungen, die den Kern des gesellschaftlichen Wandlungsprozesses bilden. Statt dessen sollten die *Veränderungen in der Stärke* des Einflusses der gebräuchlichen sozioökonomischen Faktoren wie Ausbildung, Schicht oder Geschlecht auf die politischen Einstellungen im Mittelpunkt der Analysen stehen. Im Bereich des

Wählerverhaltens sind ähnliche Entwicklungen festgestellt worden (vgl. z.B. Franklin et al. 1992; Nieuwbeerta 1995), während radikale Varianten unter dem Oberbegriff „Postmodernismus" angetroffen werden können (vgl. Gibbins und Reimer 1995). Obwohl sich ganz unterschiedliche Vorgehensweisen hinter diesem Etikett verstecken, handelt es sich im wesentlichen um die Behauptung, daß sich die politischen Einstellungen der Bürger moderner Industriegesellschaften immer weiter differenzieren oder zersplittern, während sich gleichzeitig die Prägung dieser Einstellungen durch traditionelle sozioökonomische Trennungslinien weitgehend auflöst.

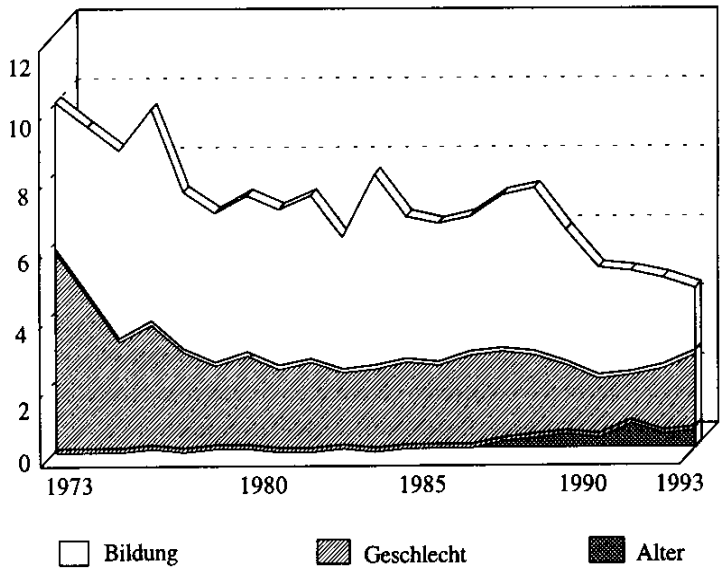
Im Fall einer Art „postmodernem" Veränderungsprozeß politischer Einstellungen wird sicher auch das Niveau politischen Interesses der europäischen Bürger in den letzten Jahrzehnten nicht unberührt geblieben sein. Von alters her wird das politische Interesse als das wichtigste Bindeglied zwischen sozioökonomischen Merkmalen der Bürger einerseits und ihren politischen Einstellungen und Handlungen andererseits angesehen. Schon in den 50er Jahren faßte Lane diese bemerkenswerte Position des Begriffs politisches Interesse in sein *Law of mediating interest* zusammen (Lane 1959, 144). Ein wesentlicher Rückgang des Einflusses der sozioökonomischen Bestimmungsgrößen auf das Niveau politischen Interesses könnte also ein Hinweis auf fundamentale Veränderungen der Kultur sein.

Die Entwicklung der Erklärungskraft sozioökonomischer Bestimmungsgrößen für das politische Interesse der europäischen Bürger in den letzten Jahrzehnten wird hier für den Einfluß der bereits genutzten Faktoren Ausbildung, Geschlecht und Alter auf die Häufigkeit politischer Diskussionen der Bürger überprüft. Für die Gesamtzahl der Befragten in allen Eurobarometer-Studien beträgt der Anteil der erklärten Varianz etwa 8 Prozent, während die Regressionskoeffizienten und die in Tabelle 1 präsentierten Ergebnisse fast ähnlich sind. Wichtiger als das ziemlich niedrige Niveau der insgesamt erklärten Varianz ist an dieser Stelle jedoch die Frage, ob es systematische Veränderungen in der erklärten Varianz sowie in den unterschiedlichen Beiträgen jeder der drei Bestimmungsgrößen gibt.

Abbildung 2 zeigt die Veränderungen in der insgesamt erklärten Varianz und in den Beiträgen der drei Bestimmungsgrößen Ausbildung, Geschlecht und Alter der Befragten in Europa seit 1973. Die Graphik ist auf der Grundlage der Ergebnisse der für jedes Jahr durchführten Regressionsanalysen zusammengestellt, wobei die drei unabhängigen Variablen schrittweise in die Gleichung eingeführt wurden. Es stellt sich heraus, daß der Faktor Ausbildung immer den größten Teil der Varianz erklärt, während die

Restvarianz dem Geschlecht zufällt. Nachdem der Einfluß dieser beiden Bestimmungsgründe in Augenschein genommen wurde, gibt es mit Hilfe des Alters der Befragten kaum noch etwas zu erklären.

Abbildung 2: Sozialstrukturelle Determinanten politischen Interesses, 1973-1993 (in Prozent der erklärten Varianz)



Im Laufe der Jahre haben sich die relativen Beiträge der drei Bestimmungsgrößen nicht übermäßig verändert; nur der Beitrag des Faktors Alter ist seit Mitte der 80er Jahre bis zu etwa 1 Prozent der gesamten Varianz im politischen Interesse gewachsen. Beachtenswert in Tabelle 2 ist jedoch der unmißverständliche Rückgang des Einflusses der beiden anderen Bestimmungsgrößen. Während Anfang der 70er Jahre noch 9 bis 10 Prozent der Varianz auf Bildung und Geschlecht der Befragten zurückzuführen waren, ist diese schon nicht sehr starke Erklärungskraft um 1990 auf weniger als 6 Prozent gesunken. Dieser Rückgang hat zum größten Teil schon in den 70er Jahren stattgefunden, aber offensichtlich handelt es sich um einen trendartigen Rückgang. Dem beinahe um die Hälfte der ursprünglichen Erklärungskraft gesunkenen Anteil von Bildung und Geschlecht steht eine

fast zu vernachlässigende Steigerung der Erklärung durch das Lebensalter gegenüber. Dennoch geht der Trend unverkennbar hin zu einem geringeren Einfluß insbesondere der Faktoren Geschlecht und Bildung auf das Niveau politischen Interesses der Befragten.

Die Ergebnisse dieser Regressionsanalyse entsprechen den „postmodernen" Prognosen der wachsenden Irrelevanz traditioneller gesellschaftlicher Trennungslinien für die politischen Einstellungen der Bürger. Diese Bestätigung beruht sogar auf der Tatsache, daß es sich nicht um einen Rückgang des Niveaus politischen Interesses handelt, sondern um eine Verringerung der Erklärungskraft einiger sozioökonomischer Faktoren. Bevor diese „Postmodernismusthese" akzeptiert werden kann, sollte jetzt eigentlich die Annahme fortschreitender Zersplitterung politischer Einstellungen empirisch nachgewiesen werden.

Eine derartige Zersplitterung oder Fragmentierung politischer Einstellungen ist jedoch in Europa überhaupt nicht zu finden (vgl. van Deth und Janssen 1994). Offensichtlich wird der trendartige Rückgang der Erklärungskraft traditioneller Bestimmungsgründe politischen Interesses nicht von einer Zersplitterung politischer Einstellungen begleitet. Die weitere Analyse dieser interessanten Kombination empirischer Ergebnisse kann jedoch im Rahmen dieses Beitrages nicht weiter durchgeführt werden.

5 Schlußbetrachtung

Politik und Gesellschaft wurden in Europa in den letzten Jahrzehnten immer stärker ineinander integriert. Ungeachtet dessen, ob diese Verflochtenheit negative oder positive Konsequenzen für die Bürger hat, lohnt es sich offensichtlich in diesen Gesellschaften, an Politik beteiligt zu sein. Mehrere Forscher haben in den letzten Jahrzehnten eine Steigerung des Niveaus politischen Interesses als Ausdruck einer gestärkten Position der Politik interpretiert und außerdem auf die Auswirkung der deutlich verbesserten Ausbildung der Bevölkerung hingewiesen. Daneben gibt es mehrere Äußerungen jüngeren Datums, die behaupten, daß sich die Bürger zunehmend von der Politik entfernten und das politische Geschäft, die Politiker und die Parteien immer stärker ablehnten.

Wie aus den hier zusammengefaßten Ergebnissen der empirischen Analysen hervorgeht, hat sich tatsächlich in den letzten Jahrzehnten eine

bemerkenswerte Veränderung im politischen Interesse der europäischen Bürger vollzogen. Diese Änderung geht nicht - wie modische Ansichten so gerne behaupten - in Richtung eines Rückgangs des politischen Interesses. Schlimmer noch: Auch nach mehreren Korrekturen der Messung des Niveaus politischen Interesses und nach dem Einsatz von Multi-Ebenen-Modellen ist die Schlußfolgerung eindeutig, daß es in Europa keinen allgemeinen oder einheitlichen Trend im politischen Interesse gibt. Nicht Zeitpunkt-, sondern Länderunterschiede sind relevant für die Analyse des Niveaus politischen Interesses der europäischen Bürger in den letzten Jahrzehnten. Außerdem hat die Erklärungskraft sozioökonomischer Faktoren wie Bildung und Geschlecht - gemäß „postmoderner" Prognosen - in den Mitgliedstaaten der EU zweifellos abgenommen.

Wenn der Rückgang der Erklärungskraft sozioökonomischer Faktoren Hand in Hand gehen würde mit einer Senkung des Niveaus politischen Interesses, könnten wir die Hauptlinien des gesellschaftlichen Wandlungsprozesses ziemlich einfach zusammenfassen. Aber jetzt haben wir einerseits mehr oder weniger stabile Niveaus politischen Interesses und andererseits den Rückgang der Erklärungskraft üblicher Faktoren. Das weist darauf hin, daß politische Ereignisse, Zwischenfälle und reiner Zufall immer wichtiger für die politischen Einstellungen der Bürger werden. Deshalb gibt es möglicherweise doch noch Zukunftsperspektiven für die Vor- und Nachteile der europäischen Integration, auf die Einstellungen der Bürger Einfluß zu nehmen. Wenn traditionelle Trennungslinien ihre Stärke verlieren, entsteht vielleicht Raum für bis heute nicht sehr wichtige Ereignisse wie die Integration Europas.

Anmerkungen

1 Wenn wir hier und im folgenden von Politikern und Stammtischbrüdern sprechen, sind immer auch die Politikerinnen und Stammtischschwestern gemeint.

2 Aufgrund dieser Erwägungen wird die Frage nach der Frequenz politischer Diskussionen zugleich genutzt im Rahmen von Messungen der Varianten politischer Partizipation (vgl. Barnes und Kaase et al. 1979, 85-6), während andere Forscher dieses Verfahren unumwunden ablehnen (vgl. Parry, Moyser und Day 1992, 40). Topf (1995) nutzt sogar beide möglichen Interpretationen in einer detaillierten Analyse politischer Partizipation in Westeuropa. Dagegen hat Scheuch (1968, 199) bereits in

den 60er Jahren die These verteidigt, daß Engagement in Politik und die Häufigkeit politischer Gespräche eng verbunden sind.

3 Für die Analysen werden hier jeweils die Erhebungen im Frühjahr und Herbst zusammengelegt, wodurch sich für jedes Jahr zwischen 1973 und 1993 der Stichprobenumfang deutlich erhöht. Daneben werden die Daten für Nordirland nicht einzeln analysiert. In die Analysen sind die Eurobarometer 3 bis einschließlich 40 einbezogen. Für die Hilfe bei der Zusammenfügung dieses sehr umfangreichen Bestandes bin ich dem Zentrum für Europäische Umfrageanalysen und Studien (ZEUS) dankbar.

4 Diese Verteilung kann selbstverständlich auch mit Hilfe der Skalenwerte zusammengefaßt werden. Der Mittelwert der Scores liegt bei 2,16 mit einer Standardabweichung von 0,69 (Antwortkategorien: häufig (1), gelegentlich (2) und niemals (3)).

5 Siehe in diesem Zusammenhang die Bemerkung von Dalton (1988, 22), daß die empirischen Ergebnisse "... suggest a secular trend of increasing interest in politics by Western publics. [...]. The available evidence is often incomplete, and different survey questions are used in each nation, but the trend of increasing political interest is unmistakable". Die *allgemeine* Gültigkeit dieser Folgerung wird bestritten u.a. von Gabriel und van Deth (1995). Siehe für eine gründliche Analyse der deutschen Zeitreihendaten Schulz (1993).

6 Der entsprechende Mittelwert der Apathieskala liegt bei 0,33 mit einer Standardabweichung von 0,47.

7 Zum Überblick unterschiedlicher Interpretationen dieser Beziehungen sowie einer Zusammenfassung der einschlägigen Literatur siehe van Deth (1989, 301-4).

8 Da zunächst Resultate für Europa erhoben werden, sind in Tabelle 1 die Ergebnisse der gewichteten Analysen eingetragen. Die Ergebnisse der gewichteten und ungewichteten Analysen unterscheiden sich kaum voneinander.

9 Der Mittelwert dieser Residuen beträgt 0,01 für die europäischen Länder und variiert von 0,177 (Spanien) bis -0,211 (Ostdeutschland). Die Verteilung dieser Residuen stimmt selbstverständlich deutlich überein mit der Verteilung der direkten Frage nach der Diskussionsfrequenz (Pearson's $r = 0,82$; $N = 424.646$).

10 Im einfachsten Regressionsmodell finden wir das höchste Niveau erklärter Varianz in Belgien: Der Zeitverlauf erklärt aber auch hier nur 0,99 Prozent der Varianz des Niveaus politischer Apathie.

11 Diese Modelle sind unter unterschiedlichen Namen bekannt, darunter "Hierarchical Linear Models", "Hierarchical Multi-Level Models", "Random-Coefficient Regression Models" oder "Cross-Level Models". Siehe für eine allgemeine Darstellung der Problematik kontextueller Effekte Iversen (1991) oder Achen und Shively (1995). Information über die hier genutzten Modelle ist zu finden bei: Bryk und Raudenbusch (1992).

12 Weil die Analyse longitudinaler Daten mit Hilfe hierarchischer Multi-Ebenen-Modellen nicht ohne statistische Komplikationen ist (vgl. Bryk und Raudenbusch 1992, 130-54; Snijders 1995), sind die Analysen hier beschränkt auf Vergleiche zwischen Zeitpunkten und werden keine Trendanalysen durchgeführt.

13 In dieser explorativen Analyse von länder- und zeitspezifischen Einflüssen wird auf die komplexen Möglichkeiten verzichtet, aggregierte oder kontextuelle Variablen auf höheren Niveaus zu introduzieren oder Kreuzeffekte in die Berechnungen einzubeziehen.

14 Für die hier präsentierten Analysen ist das Computerprogramm VARCL (sowohl die Version mit maximal drei Ebenen als auch die mit maximal neun Ebenen) genutzt worden (vgl. Longford 1993). Siehe Tabelle 1 für Einzelheiten der Variablen.

15 Diese Zahlen sind nicht direkt vergleichbar mit traditionellen R^2-Werten, sondern zeigen die relativen Anteile der Komponenten in der insgesamt erklärten Varianz jeden Modells.

Literatur

Achen, Christopher H. und W. Phillips Shively. 1995. *Cross-Level Inference*. Chicago: University of Chicago Press.

Almond, Gabriel A. und Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Barnes, Samuel H., Max Kaase et al. 1979. *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, London: Sage.

Berelson, Bernard R., Paul F. Lazarsfeld und William N. McPhee. 1954. *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.

Bourdieu, Pierre. 1992. „Politik, Bildung und Sprache." In *Pierre Bourdieu: Die verborgenen Mechanismen der Macht*, hrsgg. von Margareta Steinrücke. Hamburg: VSA-Verlag.

Bryk, Anthony S. und Stephen W. Raudenbush. 1992. *Hierarchical Models: Aplications and Data Analysis Methods*. Newbury Park: Sage.

Dalton, Russell J. 1988. *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*. Chatham: Chatham House.

Deth, Jan W. van 1989. „Political Interest". In *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*, M. Kent Jenning, Jan W. van Deth et al. Berlin: De Gruyter.

—. 1991. „Politization and Political Interest". In *Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion*, hrsgg. von Karlheinz Reif und Ronald Inglehart. Houndsmill: MacMillan.

—. 1995. „Comparative Politics and the Decline of the Nation-State in Western Europe". *European Journal of Political Research* 27:443-62.

Deth, Jan W. van und J.I.H. Janssen. 1994. „Party Attachments and Political Fragmentation in Europa". *European Journal of Political Research* 25:87-109.

Franklin, Mark N., Thomas T. Mackie, Henry Valen et al. 1992. *Electoral Change. Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gabriel, Oscar W. und Jan W. van Deth. 1995. „Political Interest". In *The Impact of Values*, hrsgg. von Jan W. van Deth und Elinor Scarbrough. Oxford: Oxford University Press.

Gibbins, John R. und Bo Reimer. 1995. „Postmodernism". In *The Impact of Values*, hrsgg. von J.W. van Deth und Elinor Scarbrough. Oxford: Oxford University Press.

Inglehart, Ronald. 1989. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.

Iversen, Gudmund R. 1991. *Contextual Analysis*. Newbury Park: Sage.

Kaase, Max. 1992. „Vergleichende Politische Partizipationsforschung". In *Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Studienhandbuch*, hrsgg. von Dirk Berg-Schlosser und Ferdinand Müller-Rommel. Opladen: Leske & Budrich.

Lane, Robert E. 1959. *Political Life. Why and How People Get Involved in Poitics*. New York: Free Press.

Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson und Hazel Gaudet. 1948. *The People's Choice. How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.

Longford, Nicholas T. 1993. *VARCL. Software for Variance Component Analysis of Data with Nested Random Effects (Maximum Likelihood)*. Groningen: ProGAMMA.

Milbrath, Lester W. und M.L. Goel. 1977. *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally.

Nieuwbeerta, Paul. 1995. *The Democratic Class Struggle in Twenty Countries 1945-1990*. Amsterdam: Thesis.

Parry, Geraint, George Moyser und Neil Day. 1992. *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rosenberg, Morris. 1954. „Some Determinants of Political Apathy". *Public Opinion Quarterly* 18:350-66.

Scheuch, Erwin K. 1968. „Die Sichtbarkeit politischer Einstellungen im alltäglichen Verhalten". In *Zur Soziologie der Wahl*, hrsgg. von Erwin K. Scheuch und Rudolf Wildenmann. Köln und Opladen: Westdeutscher Verlag.

Schulz, Winfried. 1993. „Politik und Fernsehen. Eine Zeitreihenanalyse des politischen Interesses". In *Krieg, Aids, Katastrophen ... . Gegenwartsprobleme als Herausforderung für die Publizistikwissenschaft*, hrsgg. von Heinz Bonfadelli und Werner A. Meier. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.

Snijders, Tom. 1995. „Analysis of Longitudinal Data Using the Hierarchical Linear Model". Department of Statistics and Measurement Theory, University of Groningen, mimeo.

Topf, Richard. 1995. „Beyond Electoral Participation". In *Citizens and the State*, hrsgg. von Hans-Dieter Klingemann und Dieter Fuchs. Oxford: Oxford University Press.

Fünfter Teil

Zur Methodik der Mehrebenenanalyse

Bernhard Ebbinghaus

Spiegelwelten: Vergleich und Mehrebenenanalyse in der Europaforschung[1]

"... and they walked on in silence till they got to the top of the little hill. For some minutes Alice stood without speaking, looking out in all directions over the country - and a most curious country it was. There were a number of tiny little brooks running straight across it from side to side, and the ground between was divided up into squares by a number of little green hedges, that reached from brook to brook. 'I declare it's marked out just like a large chess-board!' Alice said at last. 'There ought to be some men moving about somewhere - and so there are!' she added in a tone of delight, and her heart began to beat quick with excitement as she went on. 'It's a great huge game of chess that's being played - all over the world - if this is the world at all, you know'." (Lewis Caroll, Through the Looking Glass, London: Macmillan 1871).

Mit dem Ende des 20. Jahrhunderts scheint für viele auch das Ende des Nationalstaates heranzunahen. Die europäischen Nationalstaaten streben die politische und wirtschaftliche Einigung an, was angesichts der jahrhundertelangen kriegerischen Auseinandersetzungen als einmalig angesehen werden kann. Diese Transnationalisierungsprozesse stellen jedoch nicht nur für die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft eine Herausforderung dar, sondern auch für die Sozialwissenschaften. Untergraben diese nicht den selbstverständlichen Ausgangspunkt ihrer Forschungen - den souveränen Nationalstaat und die in sich geschlossene Gesellschaft? Manche Autoren fordern gar eine Neubestimmung der Sozialwissenschaften, die den zunehmenden Verflechtungs- und Auflösungstendenzen der Nationalstaaten gerecht wird (Smelser 1992; Tilly 1992; Zolberg 1987).

Schon seit jeher hängen Sozialwissenschaftler am Nationalstaat und seiner Gesellschaft, aus Angst, andernfalls die theoretischen, methodologischen und empirischen Grundfesten verlassen zu müssen. Charles Tilly hat dieses Festhalten am geschlossen Gesellschaftsbild des vergangenen Jahrhunderts

als überkommene Geisteshaltung angeprangert (Tilly 1984, 11). Dies betrifft nicht nur die vergleichende Regierungslehre und Politische Soziologie, sondern auch die Theorie Internationaler Beziehungen (IB), einschließlich der Forschung zur europäischen Integration. Während die vergleichenden Sozialwissenschaften die nationalen Gesellschaften wie „Inseln" betrachten, begreifen ihre IB-Kollegen traditionellerweise „Krieg und Frieden" als strategische „Schachpartie" zwischen Nationalstaaten. Auch wenn beide Disziplinen sich als gegensätzliche Richtungen verstehen und die Welt aus unterschiedlichem Blickwinkel betrachten, so gleichen sich ihre Bilder wie Spiegelwelten.

Die gegenwärtige Debatte über die transnationale Herausforderung Europas (Haller 1990; Hamm 1992) sollte Anlaß sein, über die vergleichende Methode und die IB-Forschung nachzudenken, gerade in bezug auf die Europäisierung der Nationalstaaten. Es ist auch eine Gelegenheit für Komparativisten, den eigenen Beitrag zur Analyse globaler Verflechtung und der europäischen Integration hervorzuheben und weiterzuentwickeln. Ein Politikwissenschaftler formulierte gar folgenden Appell an seine Kollegen: "the time is right for 'comparativists' to take up their pens and challenge the dominance of the international approaches" (Hix 1994, 24). Als Komparativist möchte ich mich dem anschließen und einen Beitrag zur Methodendiskussion in der Europaforschung beisteuern.

Es soll in diesem Beitrag die vergleichende und internationale Perspektive (vgl. Caporaso 1989) holzschnittartig gegenübergestellt werden. Die beiden Perspektiven sollen als Spiegelbilder portaitiert werden, wobei der Nationalstaat den Drehpunkt ihrer entgegengesetzten Blickwinkel einnimmt. Nicht nur der Ländervergleich bezieht sich auf den Nationalstaat als Untersuchungseinheit, auch die IB-Forschung bleibt der zwischenstaatlichen Sichtweise, die den Nationalstaat als Handlungseinheit sieht, verhaftet. Die Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik, die beiden Perspektiven zugrunde liegt, erscheint jedoch zunehmend fraglich (Gourevitch 1978, 881). Es lohnt durchaus, die Herausforderung an die Sozialwissenschaften anzunehmen und über die bestehenden Grenzziehungen zwischen den beiden Disziplinen hinauszugehen.

Gerade die Europaforschung sollte sich mit der Frage nach den Vor- und Nachteilen der Methode des Vergleichs und der Mehrebenenanalyse befassen. Die vergleichende Europaforschung hat sich zunehmend der systematischen Untersuchung von Unterschieden und Gemeinsamkeiten von europäischen Nationalstaaten gewidmet. Dies geschieht nicht nur zur Erforschung

von Kausalzusammenhängen, sondern auch zum besseren Verständnis der europäischen Integration. Die EU-Politikforschung untersucht andererseits die politische Regulierung im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Dabei werden die verschiedenen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung, im wesentlichen die nationalen Akteure und die supranationalen Institutionen, in ihrem gegenseitigen Zusammenwirken analysiert.

Die Erforschung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Europas bleibt jedoch meist getrennt in zwei konkurrierende Disziplinen: die vergleichende Europaforschung und die EU-Mehrebenenanalyse. Diese Arbeitsteilung hat durchaus Vorteile der Spezialisierung und Selbstabgrenzung. Jedoch ist die fachliche Trennung ein Hindernis bei der Analyse der europäischen Integrationsdynamik, die gerade durch das Wechselspiel von nationalstaatlicher Interessenvielfalt und europäischer Einheitsbestrebungen bestimmt wird. Die zentrale These dieses Beitrages soll daher auch darauf verweisen, daß beide Perspektiven jeweils nur ein unvollständiges - aber doch komplementäres - Bild der europäischen Entwicklung beleuchten. Eine Analyse der europäischen Integration müßte also gerade den Dialog - wenn nicht gar die Synthese - der beiden Perspektiven anstreben, um die Einheit und Vielfalt Europas gewinnbringend und realitätsnah untersuchen zu können.

Im folgenden werden die beiden Ansätze einander gegenübergestellt und ihre paradigmatischen, methodologischen und theoretischen Besonderheiten hervorgehoben. Der Kürze und Prägnanz wegen wird der „Spiegel", den ich den beiden Perspektiven vorhalte, nur die harten Kontraste hervorheben. Die differenzierteren und abgewogeneren Versuche beider Disziplinen, aufeinander zuzugehen, müssen hier außer acht bleiben. Die schemenhafte Gegenüberstellung soll dazu dienen, die spezifischen Blickwinkel für die Analyse der Europäisierung herauszuarbeiten. Ziel des Beitrages soll ein programmatisches Plädoyer für eine Synthese der beiden Perspektiven sein.

Die stilisierte Synopse wird sich diesem Ziel in vier Spiegelbildern nähern. Es werden zuerst die unterschiedlichen Erkenntnisinteressen der beiden Disziplinen kurz gegenübergestellt: einerseits die Erklärung von Unterschieden bzw. Gemeinsamkeiten der Nationalgesellschaften und anderseits die Analyse der zwischenstaatlichen Beziehungen. Zweitens soll gezeigt werden, daß die beiden Perspektiven nicht zwangsläufig unvereinbare Methoden anwenden, auch wenn diese in der Praxis ungleichmäßig bevorzugt werden. Drittens soll auf die vorherrschenden Paradigmen verwiesen werden, vor allem die Modellvorstellungen in bezug auf die Rolle, die Staat und Gesell-

schaft, aber auch nationale und internationale Faktoren einnehmen. Abschließend soll am Beispiel der Europaforschung skizziert werden, wie beide Perspektiven die Einheit und Vielfalt Europas belichten. Es lassen sich durchaus Synergien durch eine Verbindung von Vergleich und Mehrebenenanalyse erreichen, auch wenn dies noch weiterer Ausarbeitung bedarf. Dies ist jedoch eine Aufgabe, die weit über die Möglichkeiten dieser skizzenhaften Reflexionen über die vergleichende und internationale Perspektive in der Europaforschung hinausgeht.

1 Für einen Bruch mit dem Disziplinen-Zwang

Seit ihrem Entstehen widmen sich die Sozialwissenschaften dem Aufstieg des Nationalstaates und der kapitalistischen Marktwirtschaft, sie scheinen sich dabei mit deren Schicksal verbunden zu haben. Indem sie nationale von internationalen Aspekten trennten, wurden sie zu „Gefangenen" des Staatskonzeptes (Tilly 1992). Sie teilten die Welt in eigenständige Sozialgebilde ein, die im wesentlichen mit den internationalen Grenzziehungen übereinstimmten (Zolberg 1987, 46). Komparativistik und internationale Perspektive nehmen beide den „Nationalstaat" als Kontext nationaler Politik oder aber als internationale Handlungseinheit an. Tatsächlich gibt es aber nur wenige - der Theorie entsprechende - Nationalstaaten (Tilly 1992), die binnengesellschaftlich homogen und außenpolitisch souverän sind.[2]

Seit längerem hat sich die Unterscheidung in Innen- und Außenpolitik, bzw. in "high politics" und "low politics" eingebürgert. So lange Komparativisten sich auf die Erklärung innergesellschaftlicher Phänomene konzentrierten und die IB-Forschung sich im wesentlichen der Kriegs- und Friedensforschung widmete, gab es auch nicht all zu viel von der anderen Seite zu lernen. Die beiden Disziplinen blieben so auf diametral unterschiedliche Gebiete ausgerichtet und haben sich, trotz ihrer ursprünglich gemeinsamen Herkunft, zunehmend auseinander entwickelt (Hix 1994, 23). Dies mag der Abgrenzung und Arbeitsteilung förderlich sein, bestärkt jedoch die Ansicht, daß Innen- und Außenpolitik besser getrennt zu erforschen sind, obwohl sich die Trennlinie in der realen Welt längst verwischt (Caporaso 1989, 8). Diese Trennung hat uns lange den Blick auf die grenzüberschreitenden Prozesse versperrt, welche die endogenen Erklärungen der Innenpolitik, aber auch das Bild souveräner Nationalstaaten in Frage stellen. Folglich verzögert sich die

notwendige Revision der Grundannahmen autonomer Nationalgesellschaften und souveräner Nationalstaaten, obwohl die komplexen Verflechtungen von Staat und bürgerlicher Gesellschaft und die Zunahme grenzüberschreitender Interdependenzen heute offensichtlicher denn je sind, vor allem im Fall der europäischen Integration.

Aber nicht nur in der Politikwissenschaft, auch in den Wirtschafts-, Rechts- und Geschichtswissenschaften besteht eine solche Segmentierung in nationale und internationale Teilgebiete. Auffallend ist jedoch, daß die Soziologie keine solche institutionalisierte Teilung kennt und „internationale" Aspekte in der Regel ausblendet, da sie noch immer dem geschlossenen Gesellschaftsbild verhaftet ist (Zolberg 1987, 47). Nur wenige soziologische Ansätze haben die Linie des evolutionär-universalistischen Glaubens überschritten: vor allem solche, die Weltsystemanalyse (à la Wallerstein), Dependenz-Probleme der Entwicklungsländer, transnationale Migration, internationale Kapitalbewegungen und globale (postmoderne) Kultur untersuchen. Dieser Nachholbedarf ist jedoch verwunderlich, wenn man den Anspruch der Soziologie bedenkt, soziale Prozesse generell auf jede soziale Aggregationsstufe anwenden zu können, folglich auch auf die internationale Ebene (Landecker 1938). Den vergleichenden Sozialwissenschaften - ob Politologie oder Soziologie - fällt es schwer, die Transnationalisierung des Nationalstaats und der Gesellschaft in ihre Untersuchungen einzuschließen, auch aus Angst, dies würde zum Bruch mit der Methode des Vergleichs führen.

2 Das Galtonsche Problem

Warum sollte Transnationalisierung eine Herausforderung an die vergleichende Methode darstellen? Kritiker sehen die methodologischen Prämissen in Frage gestellt, da der Ländervergleich von geschlossen Sozialsystemen mit undurchlässigen Grenzen ausgehen müßte, die jedoch durch grenzüberschreitende Prozesse durchbrochen werden. Der Ländervergleich ist danach um so weniger geeignet, je größer die transnationalen Verflechtungen sind. Für viele setzt der Ländervergleich, vor allem wenn er als quasi-experimentelle Methode angewandt wird, unabhängige und geschlossene Handlungseinheiten und Kontexte voraus, in welchem die abhängigen und unabhängigen Variablen wirken.

Auch wenn es eine Reihe von unterschiedlichen Vergleichsstrategien und Zielsetzungen gibt (Kohn 1989; Ragin 1987; Tilly 1984), so zielen sie doch im Prinzip alle auf die Erklärung von Einzigartigkeit, Gemeinsamkeit oder Vielfalt der verglichenen Länder:

1. Besteht ein nationaler Sonderweg?
2. Handelt es sich um einen universellen sozialen Prozeß?
3. Auf welche länderspezifischen Rahmenbedingungen und Prozesse sind die nationalen Unterschiede zurückzuführen?

Die abhängige Variable ist hier ein Phänomen, das innerhalb des Nationalstaats beobachtet wird. Das Gleiche gilt für die unabhängigen Variablen, die die länderspezifische Einzigartigkeit, Gemeinsamkeit oder Vielfalt erklären sollen.[3]

Folglich würden grenzüberschreitende Prozesse die Integrität der Analyseeinheiten verletzen und so mit der Prämisse eines geschlossenen Systems brechen. Beim interkulturellen Vergleich europäischer Gesellschaften mit durchlässigen Grenzen stehen wir vor dem Galtonschen Problem der Anthropologie: Kulturelle Ähnlichkeiten zwischen z.B. zwei Inselstämmen im Pazifik können nicht nur durch gleichartige endogene Faktoren, sondern auch durch die Diffusion eines Kulturgutes von einer zur anderen Insel verursacht werden.[4] Bei grenzüberschreitenden Einflüssen können also auch exogene Faktoren als Erklärung für nationale Unterschiede in Betracht kommen. Der Vergleich muß deswegen nicht auf geschlossene Systeme eingeschränkt werden; unter bestimmten Bedingungen kann man auch offene Systeme mit potentiellen externen Einflüssen vergleichen.

Eine Möglichkeit, das Galtonsche Problem zu vermeiden, besteht darin, Kulturen mit großer kultureller Distanz bzw. Verschiedenheit zu untersuchen.[5] Jedoch im Fall der eng verflochtenen europäischen Gesellschaften ist dies kaum hilfreich. Für sie müssen gerade das Neben- und Gegeneinander interner und externer Einflüsse angenommen werden. Der interkulturelle Vergleich ist deswegen nicht unmöglich, jedoch wird oft das Versäumnis begangen, externe Einflüsse entweder nicht explizit ausgeschlossen oder aber kontrolliert zu haben. Um diese Fehlerquelle zu umgehen, sollte der Grad der „Öffnung" einer Gesellschaft und ihre „Einbindung" in die Außenwelt kontrolliert werden; dies ist durchaus als interne Eigenschaft des „offenen" Systems und damit wie andere endogene Faktoren vergleichbar.

Die beiden bekanntesten Methoden des Vergleichs sind nach John Stuart Mill die "method of difference" und die "method of agreement" (Mill [1843] 1905).[6] Diese können auch auf den Ländervergleich und die Kontrolle exogener Einflüsse angewendet werden. Nach der ersten Methode werden ähnliche Gesellschaften verglichen, die sich aber in dem zu erklärenden Phänomen und im angenommenen Erklärungsfaktor systematisch unterscheiden sollten. „Ähnliche" Gesellschaften sind jedoch oft stärker verflochten oder gar „verwandt" und sind so in der Regel gleichförmigen exogenen Einflüssen ausgesetzt; man kann in diesem Fall nach der Differenz-Methode allenfalls unterschiedliche Auswirkungen, nicht jedoch Konvergenztrends vergleichen. Andererseits versucht die zweite Methode, nach systematischen Übereinstimmungen der abhängigen und unabhängigen Variable von ansonsten sehr unterschiedlichen Gesellschaften zu suchen. Wir müßten hier untersuchen, ob nicht exogene Faktoren dazu beitragen, daß ungleiche Gesellschaften einem ähnlichen Handlungsdruck unterliegen und sich so angleichen.

Der Ländervergleich kann so zum Verständnis über die Art und Weise, wie Nationalgesellschaften durch exogene Faktoren beinflußt werden, beitragen, versagt jedoch als Mittel, transnationale Prozesse an sich zu analysieren. Da exogene Einflüsse außerhalb des betrachteten Sozialsystems ihren Ursprung haben, müssen sie als „gegeben" in den Ländervergleich einbezogen werden (allenfalls der endogene Grad der „Durchlässigkeit" ist länderspezifisch). Aber nur wenige Studien versuchen bisher binnengesellschaftliche Prozesse in den weiteren Kontext zu stellen, der die Position eines Nationalstaates im internationalen System betrachtet (Kohn 1989, 24). Diese „transnationalen" Analysen, in denen Nationen (oder ihre Teilsysteme) nicht als isolierte Einheiten gesehen werden, sondern versucht wird, die gegenseitigen Beziehungen systematisch zu verorten, könnten wichtige Hinweise auf die grenzüberschreiten Prozesse geben, die dann wiederum im Ländervergleich auf ihre spezifischen Auswirkung untersucht werden könnten.

Wenn supranationale Entscheidungen zunehmend auf Staat, Markt und Gesellschaft einwirken, dann sollte die Analyse der politischen internationalen Koordination, der Weltmarktverflechtungen oder der globalen Kultur mehr Aufschluß über die heutige soziale Realität geben. Wenn wir darüber hinaus mehr und mehr grenzüberschreitende Prozesse beobachten, die die bisher als gegeben angenommenen sozialen Grenzziehungen durchbrechen, dann sollten wir mehr von einer Interaktionsanalyse zwischen den Einheiten eines transnationalen Verflechtungsystems lernen als von einem Länderver-

gleich der Auswirkungen an den jeweiligen nationalgesellschaftlichen „Endpunkten".

3 Zwei Disziplinen = zwei Methoden?

Daran schließt sich die Frage an, ob diese Zunahme von grenzüberschreitenden Prozessen und eine Verlagerung von Entscheidungen auf übernationale Ebenen einen Methodenwandel bedingt. Oft wird angenommen, daß die IB-Forschung bzw. EU-Studien sich in methodischer Hinsicht von den vergleichenden Länderanalysen unterscheiden. Doch ist die Methode des Vergleichs nicht notwendigerweise unpassend für Analysen internationaler Beziehungen. Seit Durkheim wird der Vergleich als die Methode der Soziologie verstanden, egal auf welcher Ebene sozialer Organisation und zwischenmenschlicher Beziehungen (Durkheim [1895] 1937; Landecker 1938). Auch wenn der Ländervergleich bisher als Schwerpunkt der vergleichenden Sozialwissenschaften galt, so ist doch die vergleichende Methode auch auf subnationale oder supranationale politische Institutionen und soziale Gebilde anwendbar.[7]

Der Vergleich supranationaler Institutionen und transnationaler Prozesse muß jedoch nicht immer auf die internationale Vergleichsebene beschränkt bleiben. Man kann durchaus auch eine internationale Institution oder einen transnationalen Prozeß mit anderen sozialen Aggregaten und Beziehungen, z.B. Prozesse auf nationaler Ebene mit solchen auf der internationalen Ebene vergleichen (Alger 1963). Die möglichen Analogien und Modelle für einen Vergleich supranationaler Institutionen können nicht nur in der Größe des Gemeinwesens (von der lokalen zur internationalen Kooperation) variieren, sondern sich auch auf verschiedene Formen politischer Systeme beziehen, wie z.B. die Politikverflechtungsfalle des bundesrepublikanischen Föderalismus Ähnlichkeiten mit der Entscheidungsfindung in der Europäischen Union aufzeigt (Scharpf 1994).

Der Gewinn liegt hierbei nicht so sehr in der Aufdeckung von Parallelen, sondern in der Nutzbarmachung neuer theoretischer Sichtweisen aus dem Ländervergleich für die Integrationsforschung (Sbragia 1992). Sicherlich sind solche Vergleiche noch selten, und die meisten Studien zeigen eher die Singularität und Kontingenz Europäischer Integration auf. Überdies ist die Anzahl von Vergleichsfällen supranationaler Institutionen eng begrenzt,

selbst wenn wir historische Fälle dabei einschließen. Reichhaltige Vergleichsfälle liefern der Vergleich der zahlreicheren internationalen Organisationen und transnationalen Akteure, vor allem auch der "non-governmental" Interessengruppierungen und multinationalen Konzerne (Keohane und Nye 1972).

4 Methoden im Spiegel: Horizontale oder vertikale Analyse

Die Wahl der Methode ist also nicht ausschließliches Bestimmungsprinzip der vergleichenden und internationalen Perspektiven, auch wenn sie unterschiedliche Akzente in der Praxis setzen, vor allem in bezug auf die Wahl von Analyseeinheiten und Erklärungsebene. Die Methoden des Vergleichs beruhen auf der Analyse von Variationen bzw. Ähnlichkeit eines Phänomens auf einer gewählten Analyseebene - ob national, supranational oder subnational. Integrationsansätze, oder besser: Mehrebenenanalysen, untersuchen hingegen die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Analyseebenen. Der erste, der vergleichende Ansatz, untersucht horizontale Handlungsketten, die auf derselben Ebene wirken. Der zweite, der Mehrebenenansatz, problematisiert vertikale Wechselwirkungen in hierarchischen Entscheidungsstrukturen und mehrschichtigen Sozialsystemen.

Die beiden Methoden - horizontaler Vergleich und vertikale Mehrebenenanalyse - folgen aus unterschiedlichen Gewichtungen der Analyseebenen ("level of analysis") und Beobachtungseinheiten ("unit of analysis") (Yurdusev 1993). Sie entsprechen unterschiedlichen Konzeptionalisierungen von abhängiger und unabhängigen Variablen. Im horizontalen Vergleich sind Analyseebene und Beobachtungseinheit, die abhängige und die unabhängigen Variablen, auf derselben inner- bzw. zwischenstaatlichen Ebene angesiedelt. Die vertikale oder Mehrebenenanalyse erklärt andererseits ein Phänomen (oder abhängige Variable) auf der einen - nationalen oder internationalen - Ebene mit Rekurs auf Wechselbeziehungen zwischen niederen und höheren Ebenen (unabhängige Variablen).

Die Unterscheidung zwischen horizontaler und vertikaler Analyse geht über die Debatten um die Analyseebene (level of analysis), die in beiden Disziplinen getrennt geführt werden, hinaus. Das Analyseebenen-Problem der IB-Forschung ist auch weniger eine methodologische als vielmehr eine epistemologische Debatte zwischen verfeindeten Denkschulen (Holisten gegenüber Reduktionisten), seit im frühen Werk von Waltz (1959) und Sin-

ger (1961) das internationale System den nationalen Handlungseinheiten gegenübergestellt wurde.[8] Holisten neigen zu horizontaler Analyse, indem sie die internationalen Beziehungen aus den Eigenschaften des Gesamtsystems erklären, während die Reduktionisten einen vertikalen Ansatz vertreten und internationale Beziehungen als die strategische Interaktion von nationalen Handlungseinheiten, den souveränen Staaten oder gar einzelner „Staatsmänner" (sic!) ansehen.

Für die Komparativisten ist diese Debatte eher verwirrend und zeigt wenig Kenntnis der Logik der Sozialwissenschaften; sie dient eher der Selbstabgrenzung als der methodischen Klärung (Buzan 1995, 201-5). Im Gegensatz zur IB-Forschung ist für Systemtheoretiker in der Soziologie die Nationalgesellschaft oder der Nationalstaat die wesentliche Systemebene. Anti-Systemtheoretiker stellen hingegen den Gehalt von solche Makroerklärungen in Frage und vertreten einen mikroskopischen "rational choice"-Ansatz, der Makrophänomene auf Mikroverhalten zurückführen will. Eine Konsequenz dieser Debatten ist die zunehmende Konfusion in und zwischen beiden Disziplinen. Beide Debatten scheinen in der Tat ontologische und epistomologische Fragen miteinander zu vermengen, die Frage nach der Analyseeinheit und der Kausalität (Buzan 1995). Der internationale Systemansatz vermengt mit der „Analyseebene" zwei Probleme gleichzeitig: die Frage der Analyseeinheit (nationale oder internationale Untersuchungsebene) und die der Kausalität (akteursbezogene oder strukturelle Erklärung).

5 Spiegelbilder (I): "Top-down" oder "bottom-up"

Das Problem der Analyseebene mag schließlich nichts anderes als eine - letztlich willkürliche - heuristische Wahl darstellen. Wenn wir von einem Zusammenwirken von höherer und niedrigerer Ebene ausgehen, dann können sowohl „mikroskopische" wie auch „makroskopische" Erklärungen möglich und fruchtbar sein. Jedoch bestimmt der Ausgangspunkt über die Perspektivenwahl, also ob wir auf der Leiter der Anlayseebene auf- oder absteigen (Singer 1961). Während Integrationsanalysen eine "top-down"-Erklärung nationalen Verhaltens anstreben, neigen Komparativisten eher zur umgekehrten "bottom-up"-Strategie, wenn sie internationale Phänomene betrachten. Vom jeweiligen Standpunkt hängt auch ab, ob eher nationale Vielfalt oder internationale Verflechtungen betont werden, ob länderspezifische

Interessenvielfalt aggregiert oder die Handlungseinheiten auf internationaler Ebene disaggregiert werden, um Rückschlüsse über die andere Analyseebene zu erzielen.[9]

Die "top-down"-Analyse bevorzugt internationale Systemerklärungen und sieht Binnenfaktoren nur als „Transmissionsriemen" - zumindest solange sie keinen Anlaß zu Abweichungen von den idealtypischen Modellannahmen geben (Moravcsik 1993, 6-7). So wird das internationale System als Resultat des Wechselspieles zwischen Nationalstaaten angesehen, wobei die Staaten die Handlungseinheiten darstellen. Von „oben" gesehen, schauen sie zuerst auf das System als Ganzes oder auf das Zusammenspiel der teilnehmenden Regierungen. Spieltheoretische Modelle erklären ein multilaterales Abkommen als Aushandlungsergebnis zwischen nationalen Interessen der Unterzeichnerstaaten. Der zunehmende Bedarf an ad hoc-Nachbesserungen der theoretisch abgeleiteten Interessenlagen zeigt, wie sehr dieser Ansatz „revisionsbedürftig" ist (Moravcsik 1993, 6). Unzureichend erklärbare "deals" zwischen nationalen Regierungen werden dann „von oben nach unten" nachgebessert, indem die "black box" angenommener nationaler Interessen durch konkrete länderspezifische Interessenlagen und Konflikte ausgefüllt wird (Singer 1961; siehe auch Moravcisk 1991, 1993).

Die "bottom-up"-Strategie beginnt hingegen mit den binnengesellschaftlichen Interessenlagen und Konflikten. Nur in einem zweiten Schritt wird die Interessenaggregierung und Konfliktvermittlung auf der internationalen Ebene betrachtet. Die vergleichende Europaforschung hat z.B. die Konvergenz von Wohlfahrtstaaten als Voraussetzung oder Motor der europäischen Integration betrachtet (Kaelble 1987; Therborn 1995). Eine Analyse der länderspezifischen Interessenlagen kann aber auch zum Verständnis der möglichen Allianz- und Koalitionsbildungen auf internationaler Ebene beitragen. Diese Sichtweise „von unten" sucht nach den treibenden nationalen Kräften internationaler Kooperation und fragt, in wessen Interesse dies sei. Aus dieser Perspektive mag gar „Außenpolitik als Mittel der Innenpolitik" angesehen werden (Moravcisk 1991, 47), wie eine neuere historische Studie (Milward 1992) und Untersuchungen zur europäischen Integration (Moravcisk 1991, 1994) behaupten.

Beide Sichtweisen führen auch zu unterschiedlichen Erwartungen über die tragenden Kräfte der europäischen Integration - den „Stoß-" (push) oder „Zug-" (pull) Faktoren (Ebbinghaus und Visser 1994). Aus der Sicht der "top-down"-Perspektive wird die europäische Integration eher durch Pull-Faktoren vorangetrieben. Zum Beispiel könnte man argumentieren, daß die

Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen auf eine supranationale Entscheidungsebene die nationalen Interessenorganisationen zu einer Neuformierung auf höherer Ebene anregt. Die spiegelbildliche "bottom-up"-Perspektive hingegen würde in Push-Faktoren den Grund für eine zunehmende „europäische" Verbandskoordinierung sehen. Nach dieser Interpretation folgt transnationale Koordinierung zunehmender Konvergenz und Interdependenz zwischen den Nationalstaaten, d.h. dem funktionalen Handlungsdruck von „unten". Umgekehrt kann man auch nach den „Barrieren" der europäischen Integration fragen. In diesem Fall betont die "top-down" Perspektive die institutionellen Hindernisse der supranationalen Ebene, während die "bottom-up"-Sicht die nationalstaatliche Vielfalt der Interessenlagen in Europa als wesentliche „Barriere" für die Europäische Einheit ansieht.

Beide Perspektiven beinhalten jedoch auch bestimmte Probleme der Vorauswahl der Vergleichs- und Bezugsfälle ("selection bias"). Die "top-down"-Sicht nimmt die supranationale Institution in der Regel als gegeben an und damit auch gleich ihre „Spieler". Es mag jedoch auch Unbeteiligte geben, die nicht offiziell am „grünen Tisch" sitzen, aber doch einen wesentlichen Einfluß hinter den Kulissen ausüben. Darüber hinaus ist die Europäische Einigung noch im Werden, und die EU-Vertiefung bzw. -Erweiterung bleibt weiterhin ein kontingenter Aushandlungs- und Zentrumbildungsprozeß zwischen In- und Outsiders, zwischen Kern und Peripherie. Eine vergleichende Perspektive kann hier eher zum Verständnis dieser geopolitischen und geoökonomischen Konsolidierungsprozesse und der *de facto*-Verflechtung von europäischen Nationalstaaten beitragen, als eine auf die *de jure*-Vertragsgemeinschaft eingeschränkte Integrationsanalyse.

Jedoch muß vor retrospektiver Analyse als möglicherweise irreführender "bottom-up"-Strategie gewarnt werden; so sollte man nicht nur die Gemeinsamkeiten der bisherigen Mitgliedsländer, sondern auch der Nicht- oder Noch-nicht-Mitgliedsländer vergleichen. Wir sollten auch nicht nur die gegenwärtigen oder gar nur die größten EU-Länder als Vergleichsbasis wählen, um den Prozeß der Europäisierung zu untersuchen (Olsen 1995). Der Vergleich in der Europaforschung dient dann weniger quasi-experimenteller Überprüfung universalistischer Prozesse, sondern dem systematischen Studium der Vielfalt und Einheit eines historisch zusammengewachsenen Kontinents (Rokkan 1975). Die vergleichende Methode kann auch zur EU-Integrationsanalyse beitragen, in dem sie die innereuropäische Konvergenz und Gemeinsamkeiten Europas gegenüber anderen "global players" wie den USA und Japan herausarbeitet (Kaelble 1987; Therborn 1995).

6 Spiegelbilder (II): Innen- oder Außenpolitik als Ursache

Nach Gourevitch (1978) haben führende Komparativisten nach den internationalen Ursachen für die Unterschiede zwischen Gesellschaften gesucht, also gerade spiegelverkehrt zum vorherrschenden „Bild" in der IB-Forschung, welche nach innenpolitischen Gründen für die Außenpolitik sucht. Länderspezifische Merkmale werden hier auf die Stellung des Nationalstaates im internationalen System oder im Weltmarkt zurückgeführt. "Instead of being a cause of international politics, domestic structure may be a consequence of it." (Gourevitch 1978, 882). Anders als bei den "top-down" und "bottom-up"-Perspektiven, sind hier in bezug auf Ursache und Wirkung die Bilder spiegelverkehrt: die Komparativisten gehen davon aus, daß internationale Faktoren Binnenverhältnisse bedingen, während ihre Kollegen Innenpolitik als Beweggrund internationaler Politik anführen.

Ob die IB-Forschung den Einfluß von Innen- auf Außenpolitik oder die Komparativisten internationale Faktoren als Ursache für nationale Unterschiede betrachten, beide Versuche stoßen auf das Interdependenz-Problem. Die zwei Ebenen sind so sehr miteinander verflochten, daß sie eigentlich simultan und als Ganzes betracht werden sollten (Gourevitch 1978, 911). Welches Leitbild auch immer gewählt wird, man muß zuerst ausschließen, daß die andere Einflußrichtung nicht stärker wirkt. Zur Lösung des Interdependenz-Problems bräuchten wir einen doppelten Ansatz, der der wechselseitigen Beeinflussung von nationalem und internationalem System gerecht wird. Diese Wechselseitigkeit könnte man am besten mit einer Rückkoppelungsspirale vergleichen, in der die Veränderungen der Binnenstruktur und der internationalen Verflechtungen sich gegenseitig bedingen.

Um die Bedeutung der europäischen Integration zu verstehen, sollten wir folglich in der Lage sein, die „Leiter" zwischen nationaler und internationaler Ebene hinauf- und hinunterzusteigen (Singer 1961). Wenn wir auf einer Sprosse der „Leiter" verharren, können wir kaum Einblicke in die Integrationsdynamik und mögliche Verflechtungsbeziehungen gewinnen. Studien zu multilateralen Abkommen verweisen auf die Notwendigkeit, den diplomatischen Entscheidungsprozeß als Zwei-Ebenen-Koordinationsspiel zwischen und innerhalb der Nationalstaaten zu betrachten (Moravcsik 1993; Putnam 1988). Ein solcher Mehrebenenansatz sollte zweierlei beinhalten: zum einen die vergleichende Analyse der „Logik der Vielfalt" und zum anderen, auf höherer Ebene, eine Mehrebenenanalyse der „Logik der Integration" (Hoffmann 1968). Dies weist auf die wichtige Erkenntnis, daß die Integra-

tionsanalyse auf der vergleichenden Untersuchung aufbaut bzw. diese voraussetzt, da wir nicht die supranationalen Einigungsbestrebungen und Konsequenzen ohne Kenntnis der länderspezifischen Vielfalt begreifen können.

7 Weltspiele: „Billardbälle" gegen „Spinnweben"

Der Ländervergleich und die IB-Forschung bevorzugen nicht nur unterschiedlich die horizontale und vertikale Analyse, sie neigen auch zu jeweils verschiedenen Paradigmen. Die internationale Systemanalyse, die aus dem traditionellen Interesse an internationalen Sicherheitsproblemen erwuchs, ist stark „staatszentriert", während Komparativisten oft „polyzentrische" Gesellschaftsmodelle bevorzugen (Rosenau 1990). Der erste Ansatz sieht im Nationalstaat die primäre Handlungseinheit, der zweite Ansatz problematisiert die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sowie die Vielfalt von nationalen Interessen. Grundsätzlich können beide Erklärungsmodelle in horizontal vergleichender oder vertikaler Mehrebenenanalyse angewendet werden, auch wenn sie in der Forschungspraxis nicht gleichmäßig vertreten sind. Wir können so zumindest von vier theoretisch-methodologischen Paradigmen der IB-Forschung ausgehen (siehe Schaubild 1).

Schaubild 1: Modelle Internationaler Beziehungen

EBENEN	**AKTEURE**	
	Unitarisch (staatszentriert)	**Multipel** (polyzentriert)
Eindimensionale Systemebene	Staatensystem (Billardball-Modell)	Weltgesellschaft (Spinnweben-Modell)
Mehrebenen-komplexität	Mehrebenenspiel (double-edged diplomacy)	Mehrebenen-Polyarchie (Interdependenz)

a. Wir finden auf der einen Seite die internationale Systemperspektive, die - die Mehrschichtigkeit ignorierend - die Weltpolitik als ein eindimensionales internationales „Spielfeld" darstellt. Dieses Billardball-Modell der klassischen internationalen Systemanalyse von „Krieg und Frieden" nimmt

ein mechanisches Wechselspiel zwischen mächtigen unitarischen Nationalstaaten an. Auch wenn es ein relativ parsimonischer Erklärungsansatz sein mag, so setzt er doch ein hohes Maß an Uniformität voraus und übersieht dabei, daß nicht-staatliche Kräfte mitwirken und innerstaatliche Differenzen vorhanden sein könnten.

b. Aus Kritik an dieser staatszentrierten Kurzsichtigkeit wurde versucht, das Modell dahingehend abzuändern, daß die Annahme nationaler Handlungseinheiten zugunsten multipler Akteure aufgegeben wird. In diesem Spinnweben-Modell werden internationale Beziehungen zu einer „polyzentrischen Welt" (Rosenau 1990), in der ein relativ anarchisches Netzwerk von Staaten und „nicht-staatlichen" Akteuren auf der internationalen Bühne agiert. Ein beträchtlicher Anteil von interkulturellen Kontakten findet außerhalb unmittelbarer staatlicher Kontrolle statt (Keohane und Nye 1972). Die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren wurden mit dem Begriff „transnationale Beziehungen" bezeichnet.[10]

c. Auf der anderen Seite gibt es noch die bereits erwähnten Mehrebenen-Ansätze, die an Bedeutung zunehmen. Wie auf der eindimensionalen Systemebene finden wir hier wieder die Spaltung in staatszentrierte und gesellschaftliche Ansätze. Der eine Ansatz hat das Billardball-Modell der internationalen Machtbeziehungen erweitert, in dem er die Annahme von Handlungseinheiten problematisiert. Nationale Regierungsvertreter spielen nun in diesem Modell ein doppeltes Spiel - double-edged diplomacy (Moravcisk 1993; Putnam 1988): Sie verhandeln nicht nur auf diplomatischer Ebene, sondern auch auf nationaler Ebene. Dabei können sie ihre Vermittlerposition ausnutzen, um beide Ebenen gegeneinander auszuspielen. Dieser Ansatz vermag den Interessenausgleich zwischen und innerhalb von EU-Mitgliedstaaten vor allem dort zu erklären, wo Kompetenzübertragungen auf die supranationale Ebene von „souveränen" Nationalstaaten ausgehandelt wurden (Garrett 1992; Lange 1993; Moravcisk 1991).

d. Der polyzentrische Ansatz fügt nun ein weiteres Element hinzu, nämlich ein multiples Akteursnetz, das vom Staat bis in die Gesellschaft hinein gespannt ist. Er sieht internationale Politik als komplexe Interdependenz in einer mehrschichtigen Polyarchie. Diese Perspektive hat sich am weitesten von der klassischen, staatszentrierten Systemidee entfernt. Rosenau hat überzeugend argumentiert, daß zunehmend globale Turbulenzen als Folge von „Subgroupism", untergrabener Staatsautorität und gewachse-

nem Einfluß nicht-staatlicher Akteure auftreten werden (Rosenau 1990). Eine polyzentrische Mehrebenenanalyse wird der europäischen Einheit und Vielfalt am ehesten gerecht. Rufe nach einer historisch-vergleichenden Europaforschung haben in den letzten Jahren auch in diese Richtung gewiesen (Flora 1993; Hix 1994; Olsen 1995). Es spricht vieles für ein solches Forschungsprogramm, da es die Vorteile und Einsichten von horizontaler und vertikaler Analyse verbinden würde. In einem letzten, recht skizzenhaften Schritt sollen nun kurz einige Gedanken zu einer solchen - noch genauer zu entwickelnden - Perspektive aufgezeigt werden.

8 Spiegellogiken: Europäische Einheit und Vielfalt

Einheit und Vielfalt bestimmen Europa. Nach Jahrhunderten kriegerischer Auseinandersetzungen haben sich einige europäische Nationalstaaten auf ein freiwilliges Einigungsprojekt eingelassen. Europas gemeinsames Kulturerbe, die zunehmend grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen und die gemeinsame Sicherheitspolitik gegen äußere (und innere) Feinde haben zur europäischen Einigung beigetragen. Die Europäisierung von Institutionen und Austauschbeziehungen hat jedoch kaum die europäische Vielfalt niedergewalzt - entgegen allen populistischen Befürchtungen.

Europa wird durch zwei gleichzeitige Wandlungsprozesse verändert: die Europäisierung der Nationalstaaten und die Nationalisierung der europäischen Integration (Olsen 1995). Diese beiden teilweise parallelen und teilweise asymmetrischen, manchmal gleichzeitigen und manchmal ungleichzeitigen Kräfte führen oft zu widersprüchlichen Spiegelbildern von der Rettung ("rescue") oder dem Rückzug ("retreat") souveräner Nationalstaaten (Milward 1992; Wallace 1995), aber auch von der globalen Konvergenz oder tiefverankerter Vielfalt europäischer Wohlfahrtstaaten (Flora 1993; Kaelble 1987). Solche „entweder-oder"-Debatten zeigen nur, daß unser Verständnis des Nationalstaates und der Europäisierung noch immer auf eher statischen Vorstellungen beruht, trotz der gegenwärtigen komplexen Prozesse der politischen Steuerung und der Anpassung differenzierter Gesellschaftssysteme an die weltweit veränderten Rahmenbedingungen (Flora 1993; Olsen 1995; Rieger 1995).

Die „Logik der Vielfalt" (Hoffmann 1968), vom vergleichenden Standpunkt aus gesehen, zeigt gleichzeitig „Barrieren" und potentielle Wege zur Europäisierung des Interessenausgleiches (Ebbinghaus und Visser 1994). Einerseits bleibt die historisch gewachsene Vielfalt der Nationalstaaten, sozialstruktureller Konfliktlinien und wohlfahrtstaatlicher Regime weiterhin fest verankert (Flora 1993; Rokkan 1975). Dies hat mindestens drei Auswirkungen für die Europäische Einigung:

1. Der gemeinsame Nenner als Voraussetzung für freiwillige Kompromisse zwischen den Nationalstaaten bleibt eher eingeschränkt;
2. die nationalen Institutionen sind zum Zeitpunkt, an dem supranationale Integration opportun sein mag, bereits fest institutionalisiert;
3. der Grad der Transnationalisierung und Interdependenzanfälligkeit variiert beträchtlich zwischen den einzelnen Ländern.

Diese drei Aspekte der Vielfalt tragen zu dem oft graduellen, begrenzten und uneinheitlichen Prozeß der transnationalen Integration Europas bei. Andererseits haben die Komparativisten auch Konvergenztendenzen und Gemeinsamkeiten der europäischen Gesellschaften hervorgehoben, welche als wesentliche Vorbedingungen und Motoren der Europäischen Einigung fungieren können (Kaelble 1987; Therborn 1995). Während die älteren Modernisierungstheorien Konvergenz auf endogene Entwicklungsdynamiken zurückführten, gehen die neueren Ansätze europäischer Annäherung davon aus, daß diese eher durch exogene Faktoren hervorgerufen werden, ob durch transnationale Verflechtungen, globale Diffusion von "best practices", Handlungsdruck durch internationalen Wettbewerb oder als Folge politischer Koordinationsbemühungen.

Einige Kritiker haben jedoch darauf hingewiesen, daß die westeuropäischen Gesellschaften nicht nur durch einen spezifischen „Weg in die Moderne" (Kaelble 1987; Therborn 1995), sondern auch durch wesentliche innereuropäische Unterschiede gekennzeichnet sind (Flora 1993; Rokkan 1975). Entgegen den Vorstellungen von globaler Konvergenz zeigen die Nationalstaaten oft erstaunlich divergierende Reaktionen. Die modernen Industriegesellschaften sind durch sehr unterschiedliche Staat-Verbände-Beziehungen gekennzeichnet. Wegen der unterschiedlichen länderspezifischen Formen der Interdependenz europäischer Gesellschaften, ruft die „Logik der Vielfalt" jeweils andere binnengesellschaftliche Konfliktlinien und zwischengesellschaftliche Allianzen hervor.

Die Logik der Einheit - vom Mehrebenenansatz aus gesehen - überlagert andererseits die Logik der Vielfalt. Stanley Hoffmann hat einmal die „Logik der Integration" mit einem Mixer verglichen, der die unterschiedlichsten Bestandteile miteinander zu einem Einheitssirup vermengt, während die „Logik der Vielfalt" eine Hürde für die "spill-over"-Integrationslogik darstellt (Hoffmann 1968, 199). Weder die Konvergenz der europäischen Gesellschaften noch die Zunahme der Transaktionen an sich wird zwangsläufig den Weg zur politischen Gemeinschaft ebnen - dies war eine zu optimistische Annahme der frühen Modernisierungs- und Integrationstheorien. Die "spill-over"-Integrationsidee, die auf Harmonisierung und der Logik der (funktionalen) Integration aufbaut, ist ein eher unwahrscheinlicher Einigungsweg in Europa.

Es gibt jedoch noch andere Gründe für nationale Regierungen, politisches Handeln und die Verteilung von Ressourcen zu koordinieren. In bestimmten Situationen, wo nationale Lösungen eher scheitern bzw. weniger effizient wären, mögen sie durchaus gewillt sein, etwas von ihrer Souveränität abzugeben, um auf diesem Wege wieder jene Autonomie - wenn auch kollektiv gebunden - zu gewinnen, welche ansonsten längst verloren wäre. Der intergouvernementale EU-Politikstil und die nationale Umsetzung von EU-Recht übersteigt jedoch bei weitem das Gewicht der supranationalen Regulierung und Rechtssetzung (Moravcisk 1991, 1993, 1994). Vom soziologischen Standpunkt aus gesehen, brachte die Europäisierung ein neues Institutionengefüge, eine Kollektivorganisation (Max Huber), die nicht die existierenden Nationalstaaten ersetzt, sondern ein Mittel souveräner Nationalstaaten zur Erhaltung der nationalen Vielfalt und supranationalen Einheit darstellt (Rieger 1995).

Während die Nationalisierung Europas - die „Rettung" des europäischen Nationalstaates - der Beweggrund und Antrieb für die frühe Phase Europäischer Integration gewesen sein mag und jeder neue Schritt das Ergebnis von intergouvernementalen Kompromissen ist, können doch die langfristigen, teilweise unbeabsichtigten Konsequenzen zur Europäisierung der Nationalstaaten führen, d.h. die zunehmende Interdependenz von Entscheidungen und Lebensbedingungen zwischen den europäischen Nationalstaaten verstärken. Allerdings sind der noch offene und langsame europäische Zentrumsbildungsprozeß und die gesellschaftliche und demokratische Interessenvermittlung in der EU noch sehr unterentwickelt (Sbragia 1992). Die „Logik der Einheit" findet so ihre Grenzen in der „Logik der Vielfalt" der gesellschaftlichen Interessengruppierungen - in der Schwierigkeit, „grenzenlose"

Solidarität angesichts der transnationalen Herausforderungen zu erreichen (Ebbinghaus und Visser 1994).

Sicherlich bringt die Spezialisierung auf eine Perspektive alleine gewisse Vorteile - jede beleuchtet unterschiedliche Kontexte und Forschungsfragen über die Europäisierung. Dort, wo intergouvernmentale Kooperation noch bestimmend ist, mag die internationale Perspektive noch ausreichen; hingegen können vergleichende Ansätze überall dort hilfreich sein, wo vielschichtige Interessenlagen und Konflikte die Europapolitik bestimmen (Hix 1994, 23). Eine Perspektive alleine kann jedoch kaum die Komplexität und Wechselwirkung von europäischer Einheit und Vielfalt einfangen. Wir benötigen ein besseres Verständnis der Dynamik der Vielfalts- und Einheitslogiken durch eine integrierte Analyse. Komparativisten sollten deshalb nicht die europäische Integration den Kollegen der IB-Forschung bzw. EU-Politikforschung überlassen, sondern die Herausforderung annehmen (Hix 1994). Sie können zu einem besseren Verständnis der gesellschaftlichen Bedingungen für Europas Einheit in Vielfalt beitragen. Zudem kann die vergleichende Perspektive mehr Aufschluß geben über die diversen Rückwirkungen der Europapolitik auf die noch im wesentlichen national bestimmten Gesellschaften.

9 Schlußfolgerungen

Dieser Beitrag soll ein Plädoyer dafür sein, daß die Sozialwissenschaften sich der Herausforderung der Transnationalisierung stellen und ihre methodologischen Annahmen und theoretischen Modelle überprüfen. Man kann sicherlich argumentieren, daß die vergleichende und internationale Perspektive unterschiedliche Ausrichtungen und Fragestellungen haben; jedoch sind sie komplementär. Die neuere Forschungspraxis zeigt, daß manche Forscher die engen Grenzen ihrer Disziplin überschreiten und auch Elemente der anderen Perspektive aufzunehmen versuchen. Der Beitrag versuchte die Wahlmöglichkeiten in bezug auf die folgenden vier methodischen Probleme jeweils gegenüber zu stellen: das Galtonsche Problem, das Problem der Analyseebene, das Interdependenz-Problem und schließlich das (Dis-)Aggregationsproblem.

Das Galtonsche Problem schließt nicht zwangsläufig den Ländervergleich aus, solange intervenierende, exogene Faktoren kontrolliert oder in ihrer Auswirkung spezifiziert werden können. Unterschiedliche Konzeptionalisie-

rungen der Analyseebenen werden von der vergleichenden und internationalen Perspektive bevorzugt: Beim horizontalen Vergleich werden die Variablen auf derselben Analyseebene angesiedelt, während bei der Mehrebenenanalyse ein Phänomen mittels Rekurs auf eine niedrigere oder höhere Ebene erklärt wird (vertikale Analyse). Das Interdependenz-Problem, die Wechselbeziehungen zwischen nationaler und internationaler Ebene, verlangt eine heuristische Wahl: entweder die Inlandsfaktoren als Ursache internationaler Phänomene oder die umgekehrte Wirkung zu betrachten. Schließlich zeigt das (Dis-)Aggregationsproblem, daß die "top-down"- oder "bottom-up"-Perspektive vom jeweiligen Standpunkt abhängt. IB-Forscher versuchen, die nationalen Interessenlagen von Handlungseinheiten zu disaggregieren, während die Komparativisten nach Konvergenz oder Divergenz europäischer Gesellschaften suchen, die den Integrationsprozeß und die Interessenaggregierung entweder erleichtern oder aber erschweren.

Auch hinsichtlich der theoretischen Grundsätze sind die beiden Disziplinen spiegelbildlich: Sie bevorzugen unterschiedliche Modelle der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft sowie der Mehrebenen-Interdependenz. Wir haben kurz die Vor- und Nachteile der staatszentrierten und der polyzentrischen Perspektiven gegenübergestellt. Das erste Paradigma ist sicher parsimonischer, fußt aber auf eher unrealistischen Annahmen einheitlicher Akteure und ungeteilter nationaler Interessen. Der zweite Ansatz hingegen ist den Erkenntnissen der vergleichenden Forschung gegenüber aufgeschlossener; er erkennt die Vielfalt der Interessenlagen an und hinterfragt die Handlungsautonomie des Staates. Komparativisten und IB-Forschern, die die europäische Integration untersuchen wollen, kann man nur raten, voneinander zu lernen. Die Europaforschung benötigt einen Dialog zwischen den beiden Disziplinen, wenn nicht gar eine Synthese der beiden komplementären Methoden. Wir brauchen einen dualen Ansatz, der die gegenwärtige Konfusion überschreitet, die aus der Gleichzeitigkeit der beiden Prozesse der Europäisierung der Nationalstaaten und der Nationalisierung der Europapolitik, der teilweisen Rettung und des partiellen Rückzugs der Nationalstaaten, herrührt.

Besonders fruchtbar erscheint die Entwicklung eines polyzentrisch-mehrschichtigen Modells zu sein, das staatliche und nicht-staatliche Akteure, aber auch Wechselwirkungen der internationalen und nationalen Ebenen berücksichtigt. Eine polyzentrischen Mehrebenenperspektive, wie sie hier kurz als Synthese skizziert wurde, analysiert die Einigungs- und Differenzierungsprozesse Europas als Wechselspiel der interkulturellen Diversität und supra-

nationalen Integration. Wenn wir die gegenwärtige Europäisierung erforschen, sollten wir folglich die „Logik der Vielfalt" und die „Logik der Einheit", die „Barrieren" und „Wege" der europäischen Integration und die Wechsel- und Rückwirkungen der beiden Prozesse der Differenzierung und Integration systematisch berücksichtigen. Die unterschiedlichen Spiegelwelten, die die vergleichende und die internationale Perspektive bisher darstellten, sind ja nur Spiegelbilder einer Welt.

Anmerkungen

1 Gekürzte deutsche Fassung eines englischen Beitrags zum GAAC-Summer-Institute "Globalization and Welfare States", ZeS, Universität Bremen, Juli/August 1995. Für hilfreiche Kommentare dankt der Autor den Teilnehmern der Arbeitstagung, Rainer Eising und den Herausgebern. Vor allem Elmar Rieger gebührt besonderer Dank für die Anregung und zahlreiche Hinweise zu diesem Beitrag.

2 Auf eine weitere Herausforderung beider Perspektiven sollte hingewiesen werden, ohne daß dies näher behandelt werden kann: binnengesellschaftliche Differenzierung, seien es regionale Ungleichheiten oder eigenständige Teilsysteme. Meist sind es einzelne regionale Einheiten, die von internationalen Verflechtungen in besonderer Weise betroffen sind; außerden wirken sie sich unterschiedlich auf die Wirtschaftsbranchen aus. Folglich vermag ein zusätzlicher Vergleich „unterhalb" des Nationalstaates weiteren Aufschluß über Transnationalisierung geben.

3 Neben dem hier betrachteten Ländervergleich gibt es auch den Vergleich innergesellschaftlicher Phänomene, bei denen der Nationalstaat nur den Kontext darstellt, so vor allem in Umfrageforschungen (Scheuch 1990). Przeworski und Teune (1970) kritisieren den Makrovergleich und bevorzugen den Intrasystemvergleich, der Zusammenhänge auf der Mikroeben mit Verhaltensvariablen und Makro-Kontexten erklärt.

4 Dieses Problem wurde zum ersten Mal 1889 vom britischen Statistiker Galton in der Debatte über eine anthropologische Studie formuliert (Naroll 1965; vgl. auch Scheuch 1990).

5 Die Anthropologen schlagen dabei die Strategie ein, unverbundene oder weit entfernte Gesellschaften zu vergleichen (Naroll 1965). Aus ähnlichen Erwägungen sprechen sich manche Sozialwissenschaftler für den Vergleich sehr unterschiedlicher ("most dissimilar") Länder aus (Przeworski und Teune 1970).

6 Beide Methoden können auch in Verbindung angewendet werden, vor allem in statistischen Korrelationsanalysen, wo der Grad der Variation von ab- und unabhängiger Variable getestet wird ("method of concomittant variation", Mill [1843] 1905, 230).

7 Vergleichende Forschungen über funktional oder geographisch abgegrenzte internationale Regime oder transnationale Organisationen kommen tatsächlich dem Ländervergleich sehr nahe. Der Vergleich von "regional integration" (Lindberg und Schein-

gold 1971), z.B. von EU und NAFTA, sowie über die Zeit (z.B. EU vor und nach Maastricht) kann durchaus zur Überprüfung der Integrationsmodelle dienen (Nye 1971).

8 Waltz (1959) unterschied drei Bilder (images): Man, the State and War. Das erste Bild betrachtet das individuelle Handeln, das zweite die Nationalstaatsebene und das dritte das internationale System als Ursache eines Phänomens der IB-Forschung. Singer (1961) verkürzte dies zur Wahl zwischen zwei Analyseebenen: der Akteurseinheit oder der Systemebene. (Zur neueren Rezeption der "level of analysis"-Debatte vgl. Buzan 1995; Onuf 1995 und Yurdusev 1993).

9 Zum Beispiel konzentrieren sich Europaforscher eher auf die Entscheidungsprozesse und das Lobbying in Brüssel, während Komparativisten die strukturell bedingten Interessenvielfalt und Konflikte zwischen europäischen Nationalstaaten betrachten (Ebbinghaus und Visser 1994).

10 „Transnationale Beziehungen" kam als neuer Ansatz in den späten 60er Jahren auf (Kaiser 1969; Keohane und Nye 1972), als multinationale Konzerne sich ausbreiteten. Die Rolle transnationaler Interessengruppen wurde bereits in der frühen „neo-funktionalistischen" Studie zur europäischen Integration von Haas (1958) hervorgehoben. Das europäische Verbandswesen ist neuerdings wieder Thema zahlreicher Studien, die auch die direkten Lobby-Aktivitäten nationaler Interessengruppen und multinationaler Konzerne in Brüssel untersuchen.

Literatur

Alger, Chadwick F. 1963. „Comparison of Intranational and International Politics." *American Political Science Review* 57:406-19.

Buzan, Barry. 1995. „The Level of Analysis Problem in International Relations Reconsidered." In *International Relations Theory Today,* hrsgg. von Ken Booth und S. Smith. University Park, PA: Penn State University Press.

Caporaso, James A. 1989. „Introduction: The State in Comparative and International Perspective." In *The Elusive State: International and Comparative Perspectives,* hrsgg. von James A. Caporaso. London: Sage.

Durkheim, Emile. [1895] 1937. *Les règles de la méthode sociologique.* Paris: PUF.

Ebbinghaus, Bernhard und Jelle Visser. 1994. „Barrieren und Wege 'grenzenloser' Solidarität: Gewerkschaften und europäische Integration." In *Staat und Verbände,* hrsgg. von Wolfgang Streeck. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Flora, Peter. 1993. „The National Welfare States and European Integration." In *Social Exchange and Welfare Development,* hrsgg. von L. Moreno. Madrid: CSIC.

Garrett, Geoffrey. 1992. „International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market." *International Organizations* 46:533-60.

Gourevitch, Peter. 1978. „The second image reversed: international sources of domestic politics." *International Organizations* 32:881-912.

Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957.* London: Stevens.

Haller, Max. 1990. „The Challenge for Comparative Sociology in the Transformation of Europe." *International Sociology* 5:183-204.

Hamm, Bernd. 1992. „Europe - a challenge to the social sciences." *International Social Science Journal* 44:3-22.

Hix, Simon. 1994. „The Study of the European Community: The Challenge of Comparative Politics." *West European Politics* 17:1-30.

Hoffmann, Stanley. 1968. „Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe." In *International Regionalism. Readings*, hrsgg. von Joseph S. Nye, Jr. Boston: Little, Brown and Company.

Kaelble, Hartmut. 1987. *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980.* München: Verlag C. H. Beck.

Kaiser, Karl. 1969. „Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik." *Politische Vierteljahresschrift* 10:80-109.

Keohane, Robert O. und Joseph S. Nye, Jr., Hrsg. 1972. *Transnational Relations and World Politics.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Kohn, Melvin L. 1989. „Introduction." In *Cross-National Research in Sociology,* hrsgg. von Melvin L. Kohn. Newbury Park: Sage.

Landecker, Werner S. 1938. „The scope of a sociology of international relations." *Social Forces* 17:175-83.

Lange, Peter. 1993. „Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do it?" *Politics and Society* 21:5-36.

Lindberg, Leon N. und Stuart A. Scheingold, Hrsg. 1971. *Regional Integration. Theory and Research.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Mill, John Stuart. [1843] 1905. *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive.* London: Routledge.

Milward, Alan S. 1992. *The European Rescue of the Nation State.* London: Routledge.

Moravcsik, Andrew. 1991. „Negotiating the Single European Act." In *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change,* hrsgg. von Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann. Boulder, Col.: Westview Press.

—. 1993. „Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining." In *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics,* hrsgg. von Peter B. Evans, Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam. Berkeley: University of California Press.

—. 1994. „Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation." Working-Paper, Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, MA.

Naroll, R. 1965. „Galton's Problem: The Logic of Cross-Cultural Research." *Social Research* 32:428-51.

Nye, Joseph S., Jr. 1971. „Comparing Common Markets: A Revised Neo-Funtionalist Model." In *Regional Integration. Theory and Research,* hrsgg. von Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Olsen, Johan P. 1995. „Europeanization and Nation-State Dynamics." Working paper no. 9, ARENA, University of Oslo.

Onuf, Nicholas. 1995. „Levels." *European Journal of International Relations* 1(1):35-58.

Przeworski, Adam und Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry.* New York: Wiley.

Putnam, Robert D. 1988. „Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games." *International Organization* 42:427-60.

Ragin, Charles C. 1987. *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies.* Berkeley: University of California Press.

Rieger, Elmar. 1995. „Politik supranationaler Integration. Die Europäsiche Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive." In *Politische Insitutionen im Wandel,* hrsgg. von Birgitta Nedelmann. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Rokkan, Stein. 1975. „Dimensions of State Formation and Nation-Building." In *The Formation of National States in Western Europe,* hrsgg. von Charles Tilly. Princeton: Princeton University Press.

Rosenau, James N. 1990. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity.* New York: Harvester Weatsheaf.

Sbragia, Alberta M. 1992. „Thinking about the European Future: The Uses of Comparison." In *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New" European Community,* hrsgg. von Alberta Sbragia. Washington, D.C.: Brookings Institute.

Scharpf, Fritz W. 1994. *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa.* Frankfurt/New York: Campus.

Scheuch, Erwin K. 1990. „The Development of Comparative Research: Towards Causal Explanation." In *Comparative Methodology. Theory and Practice in International Research,* hrsgg. von Else Öyen. London: Sage.

Singer, J. David. 1961. „The Level-of-Analysis Problem in International Relations." *World Politics* 14:20-9.

Smelser, Neil J. 1992. „External and Internal Factors in Theories of Social Change." In *Social Change and Modernity,* hrsgg. von Hans Haferkamp und Neil J. Smelser. Berkeley: University of California Press.

Therborn, Göran. 1995. *European Modernity and Beyond: The Trajectory of European Societies, 1945-2000.* London: Sage.

Tilly, Charles. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons.* New York: Russel Sage Foundation.

—. 1992. „Prisoners of the State." *International Social Science Journal* 44:329-42.

Wallace, William. 1995. „Rescue or Retreat? The Nation State in Western Europe, 1945-93." In *Contemporary Crisis of the Nation State?,* hrsgg. von John Dunn. Oxford: Blackwell.

Waltz, Kenneth N. 1959. *Man, the State and War.* New York: Columbia University Press.

Yurdusev, A. Nuri. 1993. „Level of analysis and unit of analysis: A case for distinction." *Millenium* 22:77-88.

Zolberg, Aristide R. 1987. „Beyond the Nation-State: Comparative Politics in Global Perspective." In *Beyond Progress and Development. Macro-political and Macro-societal Change,* hrsgg. von Jan Besting und Wim Blockmans. Aldershot: Avebury.

Verzeichnis der Autoren

Dr. Thomas Bahle, Diplom-Soziologe, ist wissenschaftlicher Angestellter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) sowie Koordinator und Mitarbeiter in einem internationalen Forschungsprojekt über Familienwandel und Familienpolitik, an dem Wissenschaftler aus 18 Ländern beteiligt sind. Seit Herbst 1994 ist er zusammen mit Dr. Franz Rothenbacher (MZES) deutscher Informant des European Observatory on National Family Policies. Er ist der Autor von *Familienpolitik in Westeuropa* (1995).

Dr. Jan W. van Deth ist Professor für Politische Wissenschaft und International Vergleichende Sozialforschung an der Universität Mannheim. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter und Hochschulassistent in Enschede (Niederlande) und hat als Gastprofessor in Ann Arbor (Michigan, USA) und Iowa City (Iowa, USA) gelehrt. Bevor er nach Mannheim kam, war er Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Nijmwegen (Niederlande). Veröffentlichungen u.a.: *Handboek Politicologie* (1993); *Regeren in Nederland* (1995); *The Impact of Values* (1995).

Dr. Klaus Eckrich, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter des Servicebereichs Wissenstransfer und Weiterbildung am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim. Er hat an der Universität Mainz studiert und war Dozent und Projektleiter am Universitätsseminar der Wirtschaft, Schloß Gracht, Erftstadt.

Dr. Bernhard Ebbinghaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Soziologie I der Fakultät für Sozialwissenschaften an der Universität Mannheim und Koordinator des international vergleichenden Forschungsprojektes über *The Development of Trade Unions in Western European Societies Since 1945 (DUES)* am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Er ist Autor von *Labour Unity in Union Diversity. Trade Unions and Social Cleavages in Western Europe, 1890-1989* (1993).

Dr. Leonhard Gleske, Prof. Dr. h.c., war Präsident der Landeszentralbank in Bremen und Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank. Er war

langjähriges Mitglied im Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank und Mitglied des Verwaltungsrates der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel. Er hat im Auftrag des Internationalen Währungsfonds die Notenbank Polens und im Auftrag der Bundesregierung die Regierung der Ukraine beraten.

Dr. Jürgen von Hagen ist Professor für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim. Er hat Volkswirtschaftslehre und Politische Wissenschaften in Dortmund und Bonn studiert und wurde in Bonn promoviert. Anschließend lehrte er als Assistant bzw. Associate Professor of Business Economics and Public Policy an der Indiana University. Er war Gastforscher bei der Federal Reserve Bank of St. Louis, beim Federal Reserve Board in Washington und beim Internationalen Währungsfond. Ferner war er Mitglied der Baltic Economic Commission (1991/92) und wissenschaftlicher Berater der Europäischen Kommission. Veröffentlichungen u.a.: *The Maastricht Way to EMU* (1992 mit M. Fratianni und Ch. Waller) und *Monetary and Fiscal Policy in an Integrated Europe* (1995 mit B. Eichengreen).

Ian John Harden ist Professor of Public Law an der Universität Sheffield und *exhibitioner* und *honorary scholar* am Churchill College in Cambridge, England. Seine Arbeitsschwerpunkte sind das öffentliche Recht in britischer und vergleichender Perspektive sowie die Verfassungsentwicklung der Europäischen Union. Veröffentlichungen u.a.: *The Noble Lie* (1986); *Government By Moonlight: the Hybrid Parts of the State* (1990); *The Contracting State* (1992); *State Aids: Community Law and Policy* (1993).

Dr. Friedrich Heinemann hat Volkswirtschaftslehre und Geschichte an der Universität Münster, der London School of Economics und der Universität Mannheim studiert. Seit 1991 ist er Mitarbeiter im Forschungsbereich Internationale Finanzmärkte am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Mannheim. Seine Dissertation behandelt die Frage der *EU-Finanzverfassung nach Maastricht.*

Dr. Egbert Jahn ist Professor für Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte an der Universität Mannheim und Leiter des Forschungsschwerpunktes Konflikt- und Kooperationsstrukturen am MZES. Zuvor war er Professor für Politikwissenschaft und Politische Soziologie in Frankfurt am Main, Gastpro-

fessor an der Universität Kopenhagen und der University of California, Irvine. Er ist Autor zahlreicher Arbeiten über sowjetische Gesellschafts- und Außenpolitik und die Ost-West-Beziehungen. Veröffentlichungen u.a.: *Nationalismus und Demokratie - Einheit oder Widerspruch?* (1992); *Der Umbruch in Osteuropa* (1992); *Das Scheitern der sowjetischen Unionserneuerung* (1992 mit B. Maier); *Die Sowjetunion* (1992 mit L. Hertzfeldt, J. Galtung und K. D. Voigt); *Stability in East Central Europe?* (1995 mit R. Wildenmann).

Dr. Thomas König ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I der Universität Mannheim und z.Z. Fellow des Training and Mobility Programmes der Europäischen Kommission sowie des German and American Young Scholar Institutes. Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende Politikforschung, die Institutionenanalyse und die Modellierung internationaler Verhandlungssysteme. Sein jüngstes Buch erschien unter dem Titel *Entscheidungsprozesse in der deutschen und amerikanischen Arbeits- und Sozialpolitik* (1995 mit F.U. Pappi und D. Knoke).

Dr. Beate Kohler-Koch ist Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Mannheim und Leiterin des Arbeitsbereiches III (Europäische Integration) am MZES. Ihre Arbeitsgebiete sind die Theorie und Praxis der Internationalen Beziehungen, die Europäische Integration, das Politische System und die Politik der EU. Veröffentlichungen u.a.: *Regime in den Internationalen Beziehungen* (1989); *Staat und Demokratie in Europa* (1992); *Europäische Integration* (1996 mit M. Jachtenfuchs).

Dr. Michael Lechner ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonometrie an der Universität Mannheim. Er hat Volkswirtschaftslehre an der London School of Economics and Political Science und an der Universität Heidelberg studiert. Er wurde in Mannheim promoviert. Anschließend absolvierte er ein Postgraduierten-Studium an der Harvard University, Cambridge, USA. Sein jüngstes Buch erschien unter dem Titel *Ökonometrische Modelle für qualitative Paneldaten* (1995).

Dr. Ralph Alexander Lorz ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Mannheim. Er hat Rechtswissenschaft und

Volkswirtschaftslehre an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz studiert und wurde an der Universität Marburg promoviert. Nach der Referendarzeit und der zweiten juristischen Staatsprüfung studierte er ein Jahr an der Harvard Law School in Cambridge, Mas. und erwarb dort den Grad eines Master of Laws (LL.M.). Veröffentlichungen u.a.: *Umwelt und Recht* (1991) und *Modernes Grund- und Menschenrechtsverständnis und die Philosophie der Freiheit Kants* (1993).

Dr. Franz Urban Pappi ist Professor für Politikwissenschaft an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim und Geschäftsführender Direktor des MZES (1993-1996). Zahlreiche Veröffentlichungen im Bereich der Wahlsoziologie, der Elitenforschung, der Policy-Forschung und der Netzwerkanalyse, wie insbesondere: *Entscheidungsprozesse in der deutschen und amerikanischen Arbeits- und Sozialpolitik,* Campus Verlag 1995 (mit Th. König und D. Knoke) und *Comparing Policy Networks,* Cambridge University Press 1996 (mit D. Knoke, J. Broadbent und Y. Tsujinaka).

Dr. Hans-Martin Pawlowski ist Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Mannheim und lehrt Bürgerliches Recht, Zivilprozeßrecht und Rechtsphilosophie. Er war Rektor der Universität Mannheim (1969-1970), Mitglied des Instituts für Sozialwissenschaften und Mitglied des Vorstandes der Forschungsstelle für gesellschaftliche Entwicklungen (FGE) der Universität Mannheim. Seine Hauptarbeitsgebiete sind allgemeine Lehren des bürgerlichen Rechts, Eherecht, juristische Methodenlehre, Analyse der Voraussetzungen eines „pluralistischen Staates" und freiwillige Gerichtsbarkeit. Veröffentlichungen u.a.: *Die bürgerliche Ehe als Organisation* (1983); *Einführung in die juristische Methodenlehre* (1986); *Methodenlehre für Juristen* (2. A. 1993); *Die freiwillige Gerichtsbarkeit* (mit St. Smid 1993).

Steffen Rasch, Dipl.-Kfm., ist Bilanzstruktur-Berater/Depot-A-Berater bei der SGFZ-Bank in Frankfurt a.M. Er hat an der Universität Dortmund studiert und war dort wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Investition und Finanzierung. Anschließend kam er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Abteilung Internationale Finanzmärkte und Finanzmanagement, nach Mannheim. Er hat seine Dissertation im Forschungsprojekt *Steuer-Klientel-Effekte an DM-Anleihemärkten* abgeschlossen und zu den Themen *Ursachenforschung von Kurszusam-*

menbrüchen, Zinsbesteuerung und zu steuersparenden Finanzinstrumenten veröffentlicht.

Dr. Elmar Rieger ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl Soziologie I der Universität Mannheim. Zur Zeit ist er John F. Kennedy Memorial Fellow am Center for European Studies der Harvard University (USA). Er studierte Soziologie und Geschichtswissenschaft in Mannheim. Anschließend war er am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz und wurde dort promoviert. Veröffentlichungen u.a.: *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates* (1992); *Bauernopfer. Das Elend der europäischen Agrarpolitik* (1995).

Angelika Scheuer, Dipl.-Soz., ist wissenschaftliche Angestellte am Zentrum für Europäische Umfrageanalysen und Studien (ZEUS) in Mannheim. Sie hat Politik, Soziologie und romanische Sprachen an den Universitäten Heidelberg und Mannheim studiert und an der ECPR Summer School an der University of Essex (England) teilgenommen. Sie spezialisiert sich im Bereich der international-vergleichenden Umfrage- und Wahlforschung und hat bei verschiedenen Publikationsprojekten des MZES als *copy editor* mitgearbeitet.

Dr. Hermann Schmitt ist Leiter des Zentrums für Europäische Umfrageanalysen und Studien (ZEUS) in Mannheim und Koordinator der internationalen Forschergruppe der *European Elections Study*. Er hat Politische Wissenschaft in Mannheim und Duisburg studiert und wurde in Duisburg promoviert. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die vergleichende Wahl- und Einstellungsforschung, die Repräsentationsforschung und die Parteienforschung. Veröffentlichungen u.a.: *Neue Politik in alten Parteien* (1987); *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland (1987)*; *The European Elections of 1989* (1991 mit R. Mannheimer); *Wahlen und Europäische Einigung* (1994 mit O. Niedermayer); *Parteien, Parlamente und Wahlen in Skandinavien* (1994 mit F. U. Pappi).

Dr. Willi Schnorpfeil hat in Köln studiert und war von 1990-1995 wissenschaftlicher Angestellter am Arbeitsbereich II des MZES. Er hat in dieser Zeit an mehreren Projekten mitgearbeitet. Seine Dissertation *Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union* erscheint 1996 bei Duncker & Humblot in Berlin.

Matthias Staat, Diplom-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Mikroökonomie an der Universität Mannheim. Er hat Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Bonn und Mannheim sowie am University College in London studiert. Veröffentlichung u.a.: *The Labour Supply of Lone Mothers in the Federal Republic of Germany* (1993 mit G. Wagenhals).

Dr. Jochen Taupitz ist Professor für Bürgerliches Recht, Zivilprozeßrecht, Internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Mannheim. Er hat Rechtswissenschaften in Göttingen, Freiburg und wieder in Göttingen studiert. Veröffentlichungen u.a.: *Die zivilrechtliche Pflicht zur unaufgeforderten Offenbarung eigenen Fehlverhaltens* (1989); *Menschliches Blut* (1991 mit M. Schröder); *Die Standesordnungen der freien Berufe* (1991); *Europäische Privatrechtsvereinheitlichung heute und morgen* (1993); *Zivilrechtliche Haftung bei Kreditkartenmißbrauch* (1995).

Dr. Gerhard Wagenhals ist Professor für Statistik und Ökonometrie an der Universität Hohenheim; davor war er Professor für Wirtschaftsinformatik an der Universität Paderborn. Er hat Volkswirtschaftslehre in Tübingen studiert und wurde in Heidelberg promoviert und habilitiert. Zwischen Promotion und Habilitation hat er an der University of Pennsylvania, Phil., USA, studiert. Veröffentlichungen u.a.: *The Labour Supply of Lone Mothers in the Federal Republic of Germany* (1993 mit M. Staat); *Reducing CO^2 Emissions* (1993 mit J. Proops); *Einkommensbesteuerung und Frauenerwerbstätigkeit* (1989); *The World Copper Market. Structure and Econometric Model* (1984).

Dr. Helen Wallace ist Professor of Contemporary European Studies und Direktor des Sussex European Institutes an der Universität Sussex (England). Sie hat an den Universitäten Oxford und Manchester studiert, am Civil Service College gelehrt und war Direktor des Westeuropa-Programms des Royal Institute of International Affairs. Veröffentlichungen u.a.: *Policy-Making in the European Communities* (2. Auflage 1983 mit W. Wallace und C. Webb); *French and British Foreign Policies in Transition* (1990 mit F. de la Serre und J. Leruez); *The European Community: The Challenge of Enlargement* (1992 mit A. Michalski); *Flying Together in a More Diverse European Union* (1995 mit W. Wallace).

In der Europaforschung wird der Begriff des Mehrebenen-Systems in erster Linie zur Beschreibung der besonderen Bedingungen europäischer Politik verwendet. So werden beispielsweise die Organe der Europäischen Union nach ihrem eher intergouvernementalen oder eher supranationalen Charakter eingeordnet. Aus der Verbindung souveräner Nationalstaaten mit einem zentralen internationalen System ergeben sich sowohl analytische als auch konzeptionelle Probleme, die im Band aus rechts-, wirtschafts-, politikwissenschaftlicher und soziologischer Sicht analysiert werden.

ISB N 3-593-35526-4

9 783593 355269