

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Schmidt, Manfred G.

Working Paper

Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben

ZeS-Arbeitspapier, No. 03/1999

Provided in cooperation with:

Universität Bremen

Suggested citation: Schmidt, Manfred G. (1999) : Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, ZeS-Arbeitspapier, No. 03/1999, <http://hdl.handle.net/10419/41503>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Manfred G. Schmidt

**Die Europäisierung der
öffentlichen Aufgaben**

ZeS-Arbeitspapier Nr. 3/1999

Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen
Parkallee 39
28209 Bremen

Zusammenfassung

Die zunehmende Europäisierung der öffentlichen Aufgaben ist einer der wichtigsten Trends im Wandel der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. In diesem Essay werden die Stufen der Europäisierung der Staatstätigkeit nachgezeichnet, in Weiterführung von Lindberg/Scheingold (1970) und Schmitter (1996) quantifiziert und hinsichtlich ihrer Kosten und ihres Nutzen erörtert.

Inhalt

Zusammenfassung.....	4
1. Stufen der Europäisierung der öffentlichen Aufgaben.....	4
2. Der Europäisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben von 1950 bis zum Ende des 20. Jahrhunderts.....	6
3. Vom Nutzen und von den Kosten der Europäisierung der öffentlichen Angelegenheiten	8
Verzeichnis der zitierten Literatur	13

1. Stufen der Europäisierung der öffentlichen Aufgaben

Vier Haupttrends kennzeichnen den Wandel der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis zum ausgehenden 20. Jahrhundert: mehr Staat, mehr Sozialstaat, Ausbau des unitarischen Bundesstaates und zunehmende Europäisierung. Mehr Staat - der erste Trend - ist an der zunehmenden Zahl staatlicher Aufgaben und der insgesamt zunehmenden Staatsquote, dem Anteil aller öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt, ablesbar¹. Der größte Teil des Wachstums der öffentlichen Ausgaben ging auf das Konto der Sozialpolitik: diese wurde in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß erweitert und vertieft². Dies ist der zweite Trend. Der dritte Trend kam durch den eigentümlichen Charakter des deutschen Föderalismus zustande. In ihm wuchs ein „unitarischer Bundesstaat“³ mit ausgeprägter horizontaler und vertikaler „Politikverflechtung“⁴ zwischen den Exekutiven der Länder und der Exekutive des Bundes heran. Der vierte Haupttrend der öffentlichen Aufgaben hierzulande - und natürlich auch in anderen Mitgliedstaaten des europäischen Staatenverbundes - besteht aus ihrer zunehmender Einbindung in die Europäische Union.⁵ Davon handelt dieses Essay.

Über die NATO hat man einmal gesagt, sie habe dazu gedient, „to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down“. Damit war gemeint, daß durch den Nordatlantikpakt die Präsenz der Vereinigten Staaten von Amerika in Westeuropa gesichert, die sowjetische Seite von dort ausgeschlossen und die Deutschen unter Kontrolle gehalten werden sollten. Mit der Eingliederung in die NATO hatte die Teilnahme der Bundesrepublik an der europäischen Integration die Abgabe von Souveränitätsrechten gemeinsam. Das war eine Voraussetzung für die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in das Konzert der westlichen Staatengemeinschaft. Somit wuchs die neugegründete Bundesrepublik als ein außenpolitisch „semisouveräner“ Staat heran. Das ergänzte die innenpolitische „Semisouveränität“ im Sinne der von Peter Katzenstein geprägten Bezeichnung für jene Staatlichkeit, die durch zahlreiche innenpolitische Vetopositionen und Vetospieler gezügelt ist⁶, und kam zu den besatzungsrechtlichen Souveränitätsbeschränkungen hinzu, die bis zu den am 5.5.1955 in Kraft getretenen Pariser Verträgen und - was die Alliiertenvorbehalte anging - bis zum Zwei-plus-vier-Vertrag vom 12.9.1990 galten.

Die vertragsrechtlichen Stationen der zunehmenden Europäisierung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland sind hinlänglich bekannt. Den Auftakt gab die Bildung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl mit Vertrag vom 18. April 1951. Es folgten der EWG-Vertrag vom 25. März 1957 mit Inkrafttreten ab dem 1. Januar 1958, ein wirtschaftlicher und politischer Zusammenschluß von zunächst sechs westeuropäischen Staaten, der

1 OECD 1997.

2 Schmidt 1998.

3 Hesse 1962.

4 Scharpf/Reissert/ Schnabel 1976; Scharpf 1994.

5 So die im folgenden verwendete abkürzende Bezeichnung für den Zusammenschluß europäischer Staaten in der europäischen Integration, einschließlich der Periode bis zum Maastrichter Vertrag von 1992.

6 Katzenstein 1987.

durch spätere Beitritte auf 15 Staaten im Jahr 1998 angewachsen ist. Mit dem Vertrag über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag) wurde mit Wirkung ab dem 1. November 1993 die Gemeinschaft der Europäischen Staaten zu einem auf drei Säulen ruhenden Dach der europäischen Integration zusammengeführt: 1. den bisherigen Europäischen Gemeinschaften, 2. der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und 3. der neuen Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen der Justiz- und Innenpolitik. Zusätzliche Befestigungen zog der Amsterdamer Vertrag von 1997 ein.

Die Europäisierung öffentlicher Aufgaben bedeutet - erstens - die zunehmende Interdependenz nationalstaatlicher Politik und supranationalen Regierens in der Europäischen Gemeinschaft bzw. in der Europäischen Union. Nach der Politiksteuerung zu urteilen, basiert die Politik in der EG bzw. in der EU - zweitens - hauptsächlich auf regulativer Politik, also vorrangig auf Geboten und Verboten, weniger auf Subventionen und Transferzahlungen. Zur Politiksteuerung in der Europäischen Union gehört - drittens - die beträchtliche, insgesamt zunehmende Rückwirkung von EU-Politik und EU-Recht auf die Politik und das Recht in den Mitgliedstaaten. Einen Einblick in diesen Vorgang verschafft die zunehmende Anzahl der Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Staatengemeinschaft. Vor allem in den letzten drei Jahrzehnten ist ihre Zahl exponentiell gewachsen. Man hat beispielsweise geschätzt, daß die Europäische Gemeinschaft im Jahre 1981 dem französischen Gesetzgebungsapparat mehr Regeln als der nationalstaatliche Gesetzgeber hinzufügte, und daß heutzutage nur noch etwa 20 bis 25 % der gesetzlichen Normen, die in Frankreich anzuwenden sind, von der nationalen Regierung ohne vorherige Konsultation in Brüssel verabschiedet werden⁷. Nicht viel anders stellen sich die Verhältnisse hierzulande und in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten dar. Wie alle qualitativen und quantitativen Erhebungen übereinstimmend zeigen, hat das politische System der EU die Produktion verbindlicher Entscheidungen erheblich gesteigert und hierdurch die Regelungsbreite und -dichte der europäisierten Politik beträchtlich vergrößert: Berechnungen der Integrationstrends zwischen 1960 und 1995 haben ergeben, daß beispielsweise die Zahl der jährlichen Rechtsakte des Rates der Europäischen Union von 10 im Jahre 1960 auf 468 im Jahre 1994 kletterte und der Rat bis 1994 ungefähr 11.000 verbindliche Akte in Form von Richtlinienverordnungen und sonstigen Entscheidungen verabschiedete⁸.

Über die Qualität der europäischen Regulierung und ihrer Rückwirkung auf die Mitgliedstaaten wird gestritten. Doch niemand bezweifelt ernsthaft, daß die zunehmende Europäisierung das Regieren in der EU und auf nationalstaatlicher Ebene nachhaltig verändert hat. Dazu gehören die Einschränkung autonomer nationalstaatlicher Politik und andere folgenreiche Weichenstellungen im europäischen „Staatenverbund“⁹. Zu den folgenreichen Weichenstellungen zählt die

⁷ Majone 1997: 144 f.

⁸ Wessels 1997: 694 f.

⁹ So die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil des Zweiten Senats vom 12.10.1993 zum Maastrichter Vertrag geprägte Bezeichnung für die eigentümliche Staatlichkeit der Europäischen Union. Dem Bundesverfassungsgericht zufolge begründet der Unionsvertrag einen Staatenverbund zu einer immer engeren Union der staatlich organisierten Völker Europas, jedoch keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat. „Staatenverbund“ ist ausdrücklich die Bezeichnung nicht für ein eigenständiges Rechts-

Asymmetrie zwischen „negativer“ und „positiver Integration“¹⁰. Die negative Integration, also jener Teil der europäischen Integrationspolitik, der auf Marktöffnung und Wettbewerbsgleichheit gerichtet ist und die Europäische Union zu einer marktwirtschaftlichen Liberalisierungsgemeinschaft formt, kam mit beträchtlichem Tempo voran. Darin bestärkt wurde sie von der beharrlich voranschreitenden rechtlichen Integration. Die europäische Integration ist hierdurch von der Vereinheitlichung der Außenzölle im Rahmen der Zollunion über den Abbau der Binnenzölle und der mengenmäßigen Beschränkungen des Wirtschaftsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten, also über den Gemeinsamen Markt, bis zur 1992 realisierten Vollendung des Binnenmarktes vorgestoßen. Im Binnenmarkt wurden auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut, und zwar entweder durch Harmonisierung nationaler Produktnormen oder wechselseitige Anerkennung einschlägiger Normierungen. Die neueste Welle der negativen Integration erfaßt vor allem Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Energiepolitik, des Verkehrs wesens, der Telekommunikation und der Geld- und Währungspolitik, die mit der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung einen besonders großen Integrationsschritt unternimmt.

Im Gegensatz zur negativen Integration blieb die positive Integration, also das Streben nach Gestaltung jenseits der Deregulierung vor allem auf dem Weg intergouvernementaler Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, weit hinter den Erwartungen und dem Problembestand zurück. Bestrebungen zur positiven Integration kamen nur schwerfällig voran; nicht selten liefen sie am Einstimmigkeitsprinzip auf, das die Entscheidungsverfahren bis zur Einheitlichen Europäischen Akte kennzeichnete¹¹. Gewiß: die Hürden für die positive Integration wurden durch die Einheitliche Europäische Akte vermindert. Diese hatte nämlich neben der „Radikalisierung der negativen Integration“¹² der Europäischen Gemeinschaft erweiterte Zuständigkeiten verschafft und für Entscheidungen, die zur Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes erforderlich waren, die qualifizierte Mehrheitsabstimmung festgelegt. Trotzdem erfordern Maßnahmen der positiven Integration auch seither breite Mehrheiten - und häufig weiterhin Einstimmigkeit -, so daß europäische Gestaltungschancen jenseits der Marktwirtschaftsförderung sich nur dort ergeben, wo die „Interessen der Mitgliedstaaten konvergieren oder sich komplementär zueinander verhalten“¹³. Beispiele sind produktbezogene Harmonisierungsrichtlinien, die zur Vollendung des Binnenmarktes erforderlich wurden - im Unterschied zu den anlagen- und produktionsbezogenen Regelungen des Umweltschutzes und Arbeitsschutzes, wie auch der Sozialpolitik, wo die gegensätzlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten

subjekt, sondern „für die gemeinsam handelnden Mitgliedstaaten“ (Bundesverfassungsgericht, Aktenzeichen 2BvR 2134/92 und 2BvR 2159/92 vom 12.10.1993).

10 Die Begriffe „negative“ und „positive Integration“ wurden ursprünglich von Tinbergen 1965 in die Debatte eingeführt und später insbesondere in den Beiträgen von Fritz W. Scharpf aufgegriffen. Negative Integration bezeichnet bei Tinbergen die Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierungen und Handelshemmnissen in den zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen. Positive Integration hingegen bedeutet Maßnahmen zur Koordination von Wirtschaftspolitiken und gemeinsame Herausbildung neuer Politikinstrumente und Politikinstitutionen im Integrationsraum.

11 Vgl. hierzu insbesondere Scharpf 1996, 1997a, 1997b.

12 Scharpf 1997b: 366.

13 Scharpf 1997b: 367.

entweder eine gemeinsame Gestaltung verhinderten oder durch aufwendige Kompensationsgeschäfte überbrückt werden mußten.

2. Der Europäisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben von 1950 bis zum Ende des 20. Jahrhunderts

Wie weit regiert die Europäische Staatengemeinschaft in die öffentlichen Aufgaben der EU-Mitgliedstaaten hinein? Nach dem mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) erreichten Stand zu urteilen, reicht der Arm der „vergemeinschafteten“ oder „europäisierten“ Politik weit. Mittlerweile hat er die meisten Politikfelder zumindest berührt, und manche davon hält er fest im Griff. Dazu gehören besonders wichtige Felder, so mit der Einführung des Euro die Währungs- und die Geldpolitik. Die Europäisierung hat außenpolitische Felder ebenso erfaßt wie politisch-konstitutionelle Angelegenheiten, Fragen der europäischen Bürgerschaft und, wenngleich viel schwächer, Angelegenheiten der Sozialpolitik, des Bildungswesens und der Wissenschaft. Weit vorangeschritten ist die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben vor allem in der Agrarpolitik, in der Wirtschaft und im Arbeitsmarkt, insbesondere in allen Belangen, die zur Marktöffnung und zur Wettbewerbsgleichheit erforderlich waren. Nur wenige Politikfelder sind von der europäischen Integration kaum berührt worden, vor allem idiosynkratische Politikbereiche, wie die Vertriebenenpolitik, der Großteil der innerdeutschen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, sowie der Großteil der Militärpolitik, die aber von der NATO geprägt und von bilateralen Abkommen flankiert wird.

Genauere Messungen des Europäisierungsgrades verschiedener Politikfelder haben besonders große Integrationsfortschritte in den letzten 50 Jahren vor allem in folgenden Bereichen nachgewiesen: in der Außenwirtschaftspolitik, der Agrarpolitik, der Regelung des Wettbewerbs und der Handelbarkeit von Gütern und Dienstleistungen, der Regelung des Kapitalverkehrs, der Freizügigkeit von Personen und Arbeitskräften, in der Geld- und Währungspolitik und in der Fiskalpolitik, die mit der Ausrichtung auf die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags und mit dem Stabilitätspakt der EU-Finanzminister zur Flankierung der Preisstabilitätspolitik der Europäischen Zentralbank streng gezügelt wurde (vgl. hierzu die Tabelle 1 weiter unten). Beträchtliche Integrationsfortschritte kamen sodann in vielen anderen Politikfeldern zustande, so in der Wettbewerbs- und der Regionalpolitik, im Umweltschutz, der EU-Bürgerschaft sowie in der Gleichbehandlungspolitik und im Arbeitsschutz, die zwei sozialpolitischen Felder mit deutlich überdurchschnittlichem Vergemeinschaftungsgrad sind.

Schwach blieb die Europäisierung - abgesehen von der Außenwirtschaftspolitik - in der Außenpolitik, einschließlich der Militärpolitik, wie auch das Desaster zeigt, das die EU bei dem Bemühen, den Krieg in Bosnien-Herzegowina zu beenden, erlebte. Wenig voran kam die Europäisierung auch in Kernbereichen der Innenpolitik, so im Strafrecht und Strafvollzug sowie in der Gerichtsverfassung. Schwach ist auch der Grad der Europäisierung von Kernbereichen

des Sozialstaates geblieben, beispielsweise in den klassischen Einrichtungen der sozialen Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens infolge von Alter, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Pflegebedürftigkeit und Tod des Ernährers. Und wenn die EU in sozialpolitisch relevantem Umfang tätig wurde, dann geschah dies eher auf dem Weg der Marktöffnung und Wettbewerbsstärkung als auf dem der positiven Gestaltung.

Auch in der Beschäftigungspolitik hat die EU bis heute - Ende 1998 - keine bedeutendere Rolle gespielt. Daran haben bislang weder das Beschäftigungskapitel, das dem Amsterdamer Vertrag zur Reform der EU hinzugefügt wurde, noch die Leitlinien des Luxemburger Sondergipfels der EU vom November 1997, wesentliches geändert. Das Beschäftigungskapitel verpflichtet die EU auf das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes und hält die Mitgliedstaaten dazu an, ihre Beschäftigungspolitik zu koordinieren. Allerdings sieht das Beschäftigungskapitel weder neue Kompetenzen für die EU, noch zusätzliche Haushaltsmittel für Beschäftigungsprogramme vor. Auch die Luxemburger Leitlinien des EU-Sondergipfels 1997 können das beschäftigungspolitische Defizit der EU nur übertünchen, aber nicht nennenswert vermindern. Im Zentrum der Luxemburger Leitlinien standen Direktiven, welche die Mitgliedstaaten binnen fünf Jahren zu stärkerem Einsatz gegen die Jugend- und die Langzeitarbeitslosigkeit verpflichten sollen. Doch diese Leitlinien werden - sofern sie nicht von Beschäftigungsförderung flankiert werden - voraussichtlich nur die Arbeitslosigkeit etwas anders als bisher verteilen. Die Beschäftigungspolitik in Europa bleibt somit zum allergrößten Teil im autonomen Verantwortungsbereich der EU-Mitgliedstaaten, allerdings mit dem Unterschied, daß ihr ab Einführung des Euro eine mächtige einheitliche europäische Geld- und Währungspolitik gegenübersteht und somit die schon bestehende Asymmetrie zwischen Geld- und Beschäftigungspolitik weiter zu Lasten der Beschäftigung verstärkt wird.

Die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben von den 50er Jahren bis zum ausgehenden 20. Jahrhundert enthält einen beträchtlichen Europäisierungstrend. Das zeigen genauere Messungen des Europäisierungsgrades in verschiedenen Politikfeldern (vgl. Tabelle 1). Im Jahre 1950 war von europäischer Vergemeinschaftung noch nichts in Sicht. Sieben Jahre später, also im Jahr der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, zeigte der durchschnittliche Europäisierungsgrad auf einer von 1 bis 5 reichenden Skala der Vergemeinschaftung der Politikfelder einen Wert von 1,2 an. Eine Dekade später - 1968 - war der durchschnittliche Europäisierungsgrad bei 1,5 angelangt und 1992, im Jahr der Vollendung des Binnenmarktes, schon bei 2,0. Am Ende des 20. Jahrhunderts liegt der durchschnittliche Europäisierungsgrad der öffentlichen Aufgaben bei einem Wert von 2,4.

3. Vom Nutzen und von den Kosten der Europäisierung der öffentlichen Angelegenheiten

Welche Nutzen und Kosten erwachsen der Europäisierung der öffentlichen Aufgaben? Mit der europäischen Integration werden hochgesteckte Ziele verfolgt. Der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der Mitgliedstaaten soll gefördert, der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt, die Rechte und Interessen der Angehörigen der Mitgliedstaaten sollen erweitert und die Union der europäischen Staaten soll als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, so der Artikel 2 des EU-Vertrags, erhalten und weiterentwickelt werden. Über das Ausmaß, zu dem diese und andere Ziele erreicht oder verfehlt wurden, und über die Art und Bewertung unbeabsichtigter Nebenfolgen wird heftig gestritten. Für die einen ist die Europäische Union eine Erfolgsgeschichte, für andere repräsentiert sie einen beklagenswerten Niedergang des Nationalstaates. Eine besondere Leistung sehen die meisten darin, daß das Zusammenwachsen der europäischen Staaten für friedliche Konfliktregelung in einer früher kriegsgeplagten Region gesorgt hat. Daß die europäische Integration mehr wirtschaftlichen Wohlstand hervorgebracht habe, wird ihr ebenfalls von vielen zugute geschrieben. Manche werten die Europäische Union als unabdingbare Voraussetzung für die Erhaltung von Frieden und Freiheit in Europa, so der Kanzler der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung in seiner Silvesteransprache 1997.

Tatsächlich hat die europäische Integration einen überragenden Beitrag zur Friedenssicherung in Europa, vor allem in und zwischen ihren Mitgliedstaaten geleistet. Zudem trug sie substantielle zur demokratischen Transition und Verwurzelung der Demokratie in den vormals autoritären Staaten Südosteuropas - Griechenland, Portugal und Spanien - bei. Auch hat die EU in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten demokratiefördernde Wirkungen entfaltet. Überdies ist der Schutz, den die EU neuen Mitgliedstaaten an der Grenze zu Osteuropa gegen die Unwägbarkeiten der „Finnlandisierung“ gibt, höchst beachtlich.

Allerdings sind diese Leistungen mit den Mängeln der Europäischen Union zu verrechnen. Diese liegen vor allem in viererlei: 1. einer ausgeprägten Bürgerferne, 2. einem strukturellen Demokratiedefizit, 3. dem Auf- und Ausbau einer wenig transparenten Beamtenherrschaft und 4. in einem - von Land zu Land unterschiedlichen - Vollzugsdefizit von EU-Verordnungen und EU-Richtlinien sowie von Beschlüssen des Europäischen Gerichtshofes.¹⁴

Die Kosten-Nutzen-Bilanz der EU-Mitgliedschaft variiert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Besonders großen Nutzen zogen aus der EU-Mitgliedschaft wirtschaftsschwächere Länder, vor allem Irland und die neuen Mitgliedstaaten der 80er Jahre, also Griechenland (Beitritt 1981) sowie Spanien und Portugal (Beitritt zum 1.1.1986), aber auch die Bundesrepublik Deutschland. Sie erhielt mit der europäischen Staatengemeinschaft ein weiteres Rückkehrticket zur politischen und wirtschaftlichen Mitwirkung im Kreis der westlichen Staatengemeinschaft.

¹⁴ Hierzu ausführlicher Schmidt 1999.

Allerdings mußte die Bundesrepublik Deutschland hierfür einen beträchtlichen Preis entrichten. Durch die Mitwirkung an der Europäischen Staatengemeinschaft wurde einerseits eine Friedensgemeinschaft festgezimmert, und andererseits wurde die Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik durch die Eingliederung in die Europäische Staatengemeinschaft nicht bürgernäher, sondern bürgerferner und - solange ihr Demokratiedefizit nicht beträchtlich verringert wird - nicht demokratischer, sondern bürokratischer. Auch hat die Bundesrepublik Deutschland bislang überdurchschnittlich schwere Finanzlasten der europäischen Integration getragen. Überdies opferte sie der EU einen ihrer institutionellen komparativen Kostenvorteile, nämlich ihre bis 1989 fast konkurrenzlos erfolgreiche Preisstabilitätspolitik. Der Transmissionsriemen hierzu war die Einführung der Europäischen Währungsunion. Diese wurde - unter anderem auf nachhaltiges Drängen der deutschen Außen- und Finanzpolitik hin - weitgehend nach der Verfassung der Deutschen Bundesbank und der bundesrepublikanischen Geldpolitik geschneidert. Somit wurde mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ein Hauptpfeiler der wirtschafts- und sozialpolitisch so lange erfolgreichen „Politik des mittleren Weges“¹⁵ der Bundesrepublik Deutschland zum Gemeinschaftsgut der Europäischen Staatengemeinschaft gemacht. Durch die Weitergabe der auf Preisstabilität geeichten Institutionen der deutschen Geldpolitik an die EU ist der Bundesrepublik Deutschland allerdings ein strategischer Konkurrenzvorteil im weltwirtschaftlichen Wettbewerb abhanden gekommen.

Von so grundlegenden Weichenstellungen, wie jenen zur Europäischen Staatengemeinschaft und zum Verzicht auf institutionelle komparative Kostenvorteile, könnte man schwere politische Erschütterungen erwarten. Europapolitisch bedingte Erschütterungen sind allerdings in der Bundesrepublik Deutschland bislang ausgeblieben. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie liegen in der hohen Wertschätzung Europas durch die Bürger der Bundesrepublik. Sie liegen ferner darin, daß die politischen Führungsschichten hierzulande in allen wesentlichen Parteien und in allen wesentlichen gesellschaftlichen Gruppierungen die Idee und die Praxis der europäischen Integration engagiert und ohne größere Widerrede unterstützt haben. Der Elitenkonsens über Europa hierzulande befördert die Akzeptanz oder Toleranz Europas bei den Wählermassen. Hinzu kommt ein dritter Faktor: Die Wählerschaft hierzulande ist seit Geburt der Bundesrepublik mit Souveränitätsbegrenzung in der Innen- und der Außenpolitik bestens vertraut und hat sich an die hierdurch gezügelte - und durch die Europäische Union noch enger gefesselte - Volkssouveränität schon seit langem gewöhnt.

15 Schmidt 1987.

Tabelle 1: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland 1950-2000

POLITIKFELD	1950	1957	1968	1992	2000
AUSSENPOLITIK					
Militärpolitik	1	1	1	2	2
Diplomatischer Einfluß in Weltpolitik	1	1	2	2	2
Ökonomische und militärische Hilfe	1	1	2	2	2
Außenwirtschaftspolitik	1	1	3	4	4
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	1	2	2,5	2,5
POLITISCH-KONSTITUTIONELLE FELDER					
Wahl und Abwahl der EU-Exekutive durch den Demos	1	1	1	1	1
Wahl des Europäischen Parlaments (ab 1979)	1	1	1	4	4
EG/EU-Bürgerschaft	1	1	1	2	3
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	1	1	2,3	2,7
SONSTIGE KLASSISCHE FELDER DES INNEN- UND DES JUSTIZMINISTERIUMS					
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1	1	1	1	2
Justizwesen/Zugang zum EG/EU-Justizwesen	1	2	3	4	4
Bürgerliches Recht	1	1	1	1	1
Strafrecht und Strafvollzug	1	1	1	1	1
Gerichtsverfassung	1	1	1	1	1
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	1,2	1,4	1,6	1,8
SOZIALPOLITIK					
Arbeitslosenversicherung	1	1	1	1	1
Krankenversicherung	1	1	1	1	2
Gesundheitsdienstleistungen	1	1	2	2	2
Alterssicherung	1	1	1	2	2
Berufs- und Erwerbsunfähigkeit	1	1	1	1	1
Pflegeversicherung	1	1	1	1	2
Soziale Entschädigung (z.B. Kriegsopferversorgung)	1	1	1	1	1
Soziale Förderung (z.B. Familienlastenausgleich)	1	1	1	1	1
Soziale Hilfe (z.B. Sozial- oder Jugendhilfe)	1	1	1	1	1
Wohnungsbau	1	1	1	1	1
Wanderarbeitnehmer	1	2	2	4	4
Gleichbehandlung (Lohn für gleichartige Frauen- und Männerarbeit)	1	2	2	3	3
Arbeitsschutz	1	1	2	2	3
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	1,2	1,3	1,6	1,9
BILDUNG UND WISSENSCHAFT					
Bildungswesen (Vorschule, Schule)	1	1	1	1	1
Bildungswesen (Hochschulen)	1	1	1	2	2
Bildungswesen (Berufliche Bildung)	1	1	1	2	2
Forschungsförderung	1	1	3	3	3
Kulturpolitik	1	1	1	1	1
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	1	1,4	1,8	1,8
WIRTSCHAFT und ARBEITSMARKT					
Agrarpolitik	1	1	4	4	4
Güter u. Dienstleistungen	1	2	4	4	4

Kapitalverkehr	1	1	1	4	4
Freizügigkeit Personen/Erwerbspersonen	1	1	2	3	4
Steuerpolitik	1	1	2	2	2
Staatsausgabenpolitik	1	1	2	3	3
Verschuldungspolitik	1	1	1	3	4
Geldpolitik	1	1	1	1	5
Währungspolitik	1	1	1	1	5
Wettbewerbspolitik	1	2	3	3	3
Steuerung der Arbeitsbeziehungen	1	1	1	2	2
Beschäftigungspolitik	1	1	1	1	2
Arbeitsmarktpolitik (selektive)	1	1	1	2	2
Regulierung des Transportwesens	1	2	2	2	2
Kommunikation	1	1	1	2	2
Regionale Entwicklung	1	1	1	3	3
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	1,2	1,8	2,5	3,2
UMWELTSCHUTZ UND ENERGIE					
Energiepolitik	1	2	2	2	2
Umweltschutz	1	2	2	3	3
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	2,0	2,0	2,5	2,5
SONSTIGE					
Vertriebenenangelegenheiten	1	1	1	1	1
Innerdeutsche Beziehungen (bis 1990)	1	1	1	1	1
Politikfeldspezifischer Mittelwert	1	1	1	1	1
MITTELWERT FÜR ALLE FELDER	1	1,2	1,5	2,0	2,4

Anmerkungen zu Tabelle 1: Vom Autor erweiterte und Neuberechnete 5er-Skala des Europäisierungsgrades des Entscheidungsprozesses nach Lindberg/Scheingold 1970: S. 69 und Schmitter 1996b. Die Zahlen bedeuten - in den Worten der Urheber dieser Skala (Lindberg/ Scheingold 1970) - folgendes: 1 = „All policy decisions by national processes“, 2 = „Only the beginnings of Community decision processes, 3 = „Policy decisions in both but national activity predominates“, 4 = „Policy decisions in both but Community activity predominates“, 5 = „All policy decisions by joint Community processes“. Schätzungen für 2000 sind Projektionen vom Stand im ersten Halbjahr 1998. Die Ergänzungen und Korrekturen zu Lindberg/Scheingold 1970 und Schmitter 1996a u. 1996b durch den Autor basieren hauptsächlich auf Barnes/Barnes 1997; BMA 1998; Caspari 1995; Dinan 1998; Hellmann 1994; Héritier/Knill/Mingers 1996; Hesse/Ellwein 1997; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Kohler-Koch/Woyke 1996; Kohler-Koch u.a. 1998; König 1997; Leibfried/Pierson 1998; Marks u.a. 1996; Piepenschneider 1996; Platzer 1997; Ross 1997; Schäfers 1993; van Scherpenberg 1992; Schiek 1997; Schmidt 1998; Sturm 1996; Tömmel 1994; Weidenfeld/Wessels 1997; Wolf 1997.

Verzeichnis der zitierten Literatur

- Barnes, Ian; Barnes, Pamela M., 1995: *The Enlarged European Union*. London: Logman.
- BMA (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) (Hg.): *Übersicht über das Sozialrecht*. Bonn: BMA.
- Caspari, Stefan, 1995: *Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Dinan, Desmond (Hg.), 1998: *Encyclopedia of the European Union*, London/Basingstoke: McMillan Reference Ltd., 130-134.
- EU- und EG-Vertrag, 1997: *Konsolidierte Fassungen im Rahmen des Vertrages von Amsterdam mit einem Vorwort von Jacques Santer und einer Einführung von Angela Bardenhewer*. Baden-Baden: Nomos.
- Genschel, Philipp, 1998: „Markt und Staat in Europa“, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 39, 55-79.
- Grimm, Dieter; Hesse, Joachim Jens; Jochimsen, Reimut; Scharpf, Fritz W., 1997: *Zur Neuordnung der Europäischen Union: Die Regierungskonferenz 1996/97*. Baden-Baden: Nomos.
- Hellmann, Rainer, 1994: *Europäische Industriepolitik. Zwischen Marktwirtschaft und Dirigismus*. Baden-Baden: Nomos.
- Héritier, Adrienne; Mingers, Susanne; Knill, Christoph; Becka, Martina (Hg.), 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Héritier, Adrienne; Knill, Christoph; Mingers, Susanne, 1996: *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*. Berlin/New York u. a.: Gruyter.
- Héritier, Adrienne, 1997: „Policy-Making by Subterfuge: Interest Accommodation, Innovation and Substitute Democratic Legitimation in Europe - Perspectives From Distinctive Policy Areas“, *Journal of European Public Policy*, Jg. 4, 171-189.
- Hesse, Konrad, 1962: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas, 1997 (8. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1: Text. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hg.), 1996: *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- Katzenstein, Peter, 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphia: Philadelphia University Press.
- Kohler-Koch, Beate und Woyke, Wichard (Hg.) 1996: *Die Europäische Union* (Lexikon der Politik, hrsg. von Dieter Nohlen, Bd. 3). München: C. H. Beck.
- Kohler-Koch, Beate u. a. (Hg.), 1998: *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen: Leske + Budrich.

- König, Thomas, 1996: „Research Note. The Constitution of Development of European Integration“, *Journal of Theoretical Politics*, Jg. 8, 553-559.
- König, Thomas, 1997: *Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hg.), 1998 (engl. 1995): *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Steward A., 1970: *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Majone, Giandomenico, 1997: „From the Positive to the Regulatory State“, *Journal of Public Policy*, Jg. 17, Nr. 2, 139-168.
- Marks, Gary u.a., 1996: *Governance in the European Union*. London u.a.: Sage.
- Martin, Lisa L., 1995: „The Influence of National Parliaments on European Integration“, in: Barry Eichengreen; Jeffry Frieden; Jürgen von Hagen, (Hg.), *Politics and Institutions in an Integrated Europe*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer, 65-92.
- Münster, Winfried, 1997: „Der Mäzen Europas“, *Süddeutsche Zeitung vom 28./29. Juni 1997*, 31.
- OECD, 1997: *OECD Economic Outlook 62, December 1997*. Paris: OECD.
- Piepen Schneider, Melanie (Hg.), 1996: *Frauenpolitik in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Platzer, Hans-Wolfgang (Hg.), 1997: *Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Ross, George, 1997 (3. Auflage): „The European Union“, in: Kesselman, Mark u.a. (Hg.), *European Politics in Transition*. Boston/New York: Harper & Collins, 569-656.
- Sbragia, Alberta M. (Hg.), 1992: *Euro-Politics*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Schäfers, Manfred, 1993: *Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W., 1994: *Optionen des Föderalismus*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1996: „Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States“, in: Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*. London u.a.: Sage, 15-39.
- Scharpf, Fritz W., 1997a: „Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance“, *Journal of European Public Policy*, Jg. 4, 520-538.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz, 1976: *Politikverflechtung*. Kronberg, Ts.: Athenäum.
- Scharpf, Fritz W., 1997b: „Wege zur Zivilisierung des Eurokapitalismus“, in: Eugen Antalovsky; Sonja Puntcher Riekman u.a. (Hg.), *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*. Marburg: Metropolis, 365-375.
- Scherpenberg, Jens von, 1992: *Ordnungspolitik im EG-Binnenmarkt: Auftrag für die Politische Union*. Baden-Baden: Nomos.

- Schiek, Dagmar, 1997: *Europäisches Arbeitsrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmähl, Winfried; Rische, Herbert (Hg.), 1997: *Europäische Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Manfred G., 1987: „West Germany: The Policy of the Middle Way“, *Journal of Public Policy*, Jg. 7, No. 2, 139-177.
- Schmidt, Manfred G., 1998: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 1999: *Der konsoziative Staat. Hypthesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr. 4/99.
- Schmitter, Philippe C., 1996a: „Examining The Present Euro-Polity With the Help of Past Theories“, in: Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*. London u.a.: Sage, 1-14.
- Schmitter, Philippe C., 1996b: „Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts“, in: Gary Marks u.a., *Governance in the European Union*. London u.a.: Sage, 121-150.
- Siedentopf, Heinrich; Ziller, Jacques (Hg.), 1988: *Making European Policies Work. The Implementation of Community Legislation in the Member States*. London u.a.: Sage, 2 Bde.
- Sturm, Roland (Hg.), 1996: *Europäische Forschungs- und Technologiepolitik und die Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips*. Baden-Baden: Nomos.
- Tinbergen, Jan, 1965: *International Economic Integration*. 2. Auflage. Amsterdam: Elsevier Publ.
- Tömmel, Ingeborg, 1994: *Staatliche Regulierung und europäische Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hg.), 1997: *Europa von A-Z*. 6. Auflage. Bonn: Europa Union Verlag.
- Weiler, J.H.H., 1991: „The Transformation of Europe“, *The Yale Law Journal*, Jg. 100, 2403-2483.
- Wessels, Wolfgang, 1997: „Das politische System der Europäischen Union“, in: Wolfgang Ismayr, (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*. Opladen: Leske + Budrich, 693-722.
- Wolf, Klaus Dieter (Hg.), 1997: *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Zürn, Michael, 1992: „Jenseits der Staatlichkeit. Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung“, *Leviathan*, Jg. 20, 490-513.
- Zürn, Michael, 1996: „Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenenprozeß“, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 37, 27-55.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.