in: Walter Müller, Oliver Kromm und Bernd Hanjürgen, (Hrsg.),
Leitfaden für den europäischen Systemwettbewerb. Steuern und soziale
Sicherheitssysteme, Marburg: Metropolis, 2001

Eine Regierung für Regierungen

Territoriale Organisation und Sozialpolitik in der
Europäischen Union und in den Vereinigten Staaten

Elmar Rieger*

„SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG DER BELGIER, IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN VON DÄNEMARK, DER PRÄSIDENT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, DER PRÄSIDENT DER GRIECHISCHEN REPUBLIK, SEINE MAJESTÄT DER KÖNIG VON SPANIEN, DER PRÄSIDENT DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK, DER PRÄSIDENT IRLANDS, DER PRÄSIDENT DER ITALIENISCHEN REPUBLIK, SEINE KÖNIGLICHE HOHEIT DER GROSSHERZOG VON LUXEMBURG, IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DER NIEDERLANDE, DER PRÄSIDENT DER PORTUGIESISCHEN REPUBLIK, IHRE MAJESTÄT DIE KÖNIGIN DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND,

ENTSCHLOSSEN, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozeß der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben, (...),

ENTSCHLOSSEN, den Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen,

IM HINBLICK auf weitere Schritte, die getan werden müssen, um die europäische Integration voranzutreiben,

HABEN BESCHLOSSEN, eine Europäische Union zu gründen; sie haben zu diesem Zweck zu ihren Bevollmächtigten ernannt: (...).

Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten.“¹

* Für Hinweise und Kritik danke ich Waltraud Schelkle.

¹ Vertrag über die Europäische Union, Präambel und Titel I, Artikel A.

"To discover the spirit of the constitution, it is of the first importance to attend to the principal ends and designs it has in view. These are expressed in the preamble, in the following words, viz. "We, the people of the United States, in order to form a more perfect union, establish justice, insure domestic tranquility, provide for the common defence, promote the general welfare, and secure the blessings of liberty to ourselves and our posterity, to ordain and establish this constitution," &c. If the end of government is to be learned from these words, which are clearly designed to declare it, it is obvious it has in view every object which is embraced by any government. (...).

If it be further considered, that this constitution, if it is ratified, will not be a compact entered into by states, in their corporate capacities, but an agreement of the people of the United States, as one great body politic, no doubt can remain, but that the great end of the constitution, if it is to be collected from the preamble, in which its end is declared, is to constitute a government which is to extend to every case for which any government is instituted, whether external or internal. (...).

The first object declared to be in view is, "To form a perfect union". It is to be observed, it is not a union of states or bodies corporate; had this been the case the existence of the state governments, might have been secured. But it is a union of the people of the United States considered as one body, who are to ratify this constitution, if it is adopted. Now to make a union of this kind perfect, it is necessary to abolish all inferior governments, and to give the general one complete legislative, executive and judicial powers to every purpose. The courts therefore will establish it as a rule in explaining the constitution. To give such a construction as will best tend to perfect the union or take from the state governments every power of either making or executing laws."²

1. Einführung

Das Interesse an der Bedeutung der territorialen Organisation der Europäischen Union für die Formen und vor allem für die Dynamik sowohl der mitgliedstaatlichen wie einer supranationalen Sozialpolitik scheint vor allem zwei Ursachen zu haben. Eine ist jene institutionelle Entwicklung, die vor anderthalb Jahrzehnten mit der Einheitlichen Europäischen Akte einsetzte und dann mit den Maastrichter und Amsterdamer Vertragsrevisionen nicht

nur verfassungspolitisch, sondern auch wirtschaftlich die europäische Integration auf eine neue Grundlage stellte (Bean 1992; Eichengreen 1993). Sie führe unter anderem dazu, so wird argumentiert, dass diejenigen, die die Kosten wohlfahrtsstaatlicher Regulierung in der Union zu tragen haben, also hauptsächlich die Unternehmen, über ihre neuen *exit-* und *voice-*Chancen einen sich selbst verstärkenden Prozess des Um- und vor allem des Abbaus mitgliedstaatlicher Sozialpolitiksysteme vorantreiben würden (H.-W. Sinn 1990; Wildasin 1990; 1991; Siebert 1996). Eine zweite Entwicklung sind Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, die den mitgliedstaatlichen Konsumenten sozialpolitischer Güter neue, staatenübergreifende Rechtsansprüche einräumen und die damit auf eigene Weise die mitgliedstaatlichen Leistungssysteme unter Druck setzen (Leibfried/Pierson 2000; Marshall-Butterworth 2000). Die sozialen Sicherungssysteme würden damit von zwei Seiten in die Zange genommen.

Die Beurteilung der ersten Entwicklung folgt Vorstellungen, die zuerst im Zusammenhang mit der Theorie des Fiskalföderalismus formuliert wurden (Tiebout 1956; Oates 1972; Rose-Ackerman 1981). Die politischen Implikationen der Wirtschafts- und Währungsunion, der Globalisierung und des amerikanischen *New Federalism* haben zu einem neuen Interesse an diesem Zweig der Finanzwirtschaftswissenschaft geführt (Breton et al. 1991; Breton 1996; Hesse/Wright 1999; Oates 1999). Ähnlich wie in einem Bundesstaat gäbe es jetzt in der Union eine Doppelordnung: Eine Vielfalt von formal selbständigen – mitgliedstaatlichen – Ordnungen im Rahmen einer übergreifenden Rechtsordnung. Diese übergeordnete Ordnung beschränke in bestimmten zentralen Bereichen die politischen Kompetenzen der Regierungen der Mitgliedstaaten, und sie gäbe den Bürgern der Union wirtschaftliche, politische und soziale Rechte qua Mitgliedschaft in einem neuen politischen Verband. Bei den wirtschaftlichen Rechten handelt es sich um die sogenannten vier Marktfreiheiten, bei den politischen um das Wahlrecht der Unionsbürger einmal bei lokalen Kommunalwahlen und dann bei den Direktwahlen zum Europäischen Parlament. Bei den sozialen Rechten steht einmal die Koordination der mitgliedstaatlichen Sicherungseinrichtungen im Vordergrund, um für transnational mobile Arbeitnehmer Anwartschaften transportier- und kumulierbar zu machen, und dann eine Reihe von europäischen Regelungen, die den Unionsbürgern bestimmte subjektive Rechte gegenüber dem mitgliedstaatlichen Gesetzgeber einräumen (Weiler 1999, 10 – 101). Wichtige Beispiele, die eine eigenständige Rolle der Kommission für die Institutionalisierung

² "Brutus", New York Journal, February 7, 1788, in Baylin II, 1993, 173-4.

rung einer europäischen Sozialpolitik erkennen lassen, sind die Antidiskriminierungs- und die Mutterschaftsrichtlinie (Nugent 1997; Cram 1998).

Es ist im wesentlichen die Art und Weise, wie sich die politische Organisation der Union zur Wirtschafts- und Währungsunion verhält, die zur These eines Systemwettbewerbs führten, der sich mit bestimmten Folgen für die mitgliedstaatliche Sozialpolitik und ihre Ordnung verbinde. Im Binnenmarkt seien nationale Grenzen als Determinanten des wirtschaftlichen Handelns weitgehend verschwunden und die Währungsunion habe das Wechselkursrisiko ausgeschaltet. Die Marktfreiheiten als subjektive öffentliche Rechte wurden ausgeweitet und vertieft und hätten dadurch die enormen Unterschiede sowohl in den Formen wie auch in der Höhe der Kosten des wohlfahrtsstaatlichen Sozialschutzes sichtbar gemacht (Blackburn 1994; Jones 1998). Diese Konstellation bedeute einen Systemwettbewerb der Art, dass einerseits die mobilen Produktionsfaktoren Standorte mit niedrigeren Belastungen suchten und die politisch Verantwortlichen um knappes Kapital konkurrierten (H.-W. Sinn 2000).³

³ Der *locus classicus* für die These eines Standortwettbewerbs mit vorwiegend, was das Gemeinwohl betrifft, negativen Konsequenzen, ist das abweichende Votum von Brandeis bei einer Entscheidung des amerikanischen Obersten Gerichtshofs vom 13. März 1933: "The removal by the leading industrial States of the limitations upon the size and powers of business corporations appears to have been due, not to their conviction that maintenance of the restrictions was undesirable in itself, but to the conviction that it was futile to insist upon them; because local restriction would be circumvented by foreign incorporation. Indeed, local restriction seemed worse than futile. Lesser States, eager for revenue derived from the traffic in charters, had removed safeguards from their own incorporation laws. Companies were early formed to provide charters for corporations in states where the cost was lowest and the laws least restrictive. The states joined in advertising their wares. The race was one not of diligence but of laxity" (288 U.S. 517, S. 557). Bevor "Delaware" für die inneramerikanische Standortkonkurrenz sprichwörtlich wurde, war New Jersey der stärkste Magnet für die Umschreibung einer Inkorporierung – bis Woodrow Wilson als neuer Gouverneur dieses Staates dem ein Ende setzte: "A corporation exists, not of natural right, but only by license of law, and the law, if we look at the matter in good conscience, is responsible for what it creates. (...) If law is at liberty to adjust the general conditions of society itself, it is at liberty to control these great instrumentalities which nowadays, in so large part, determine the character of society" (Wilson 1925 [1911], 273, 275). Das Argument eines wohlfahrtssenkenden „race-to-the-bottom“ im Unternehmensrecht wurde in einem wegweisenden Artikel von William L. Cary (1974) vertreten. Das Gegenargument stützt sich auf die selbständige Kontrollwirkung eines Marktes für die Kontrolle von Unternehmungen: Marktkräfte würden dafür sorgen, dass Manager sich am Interesse der Investoren orientieren würden, auch wenn diese keinen unmittelbaren Einfluss auf Unternehmensentscheidungen mehr

Der zweite, von den Konsumenten getragene Mechanismus einer trans-europäischen Systemkonkurrenz sozialpolitischer Leistungssysteme stellt genauso wie der erste Mechanismus deren Kosten in den Mittelpunkt. Hier ist der Ausgangspunkt der Europäische Gerichtshof, der die Logik des Binnenmarktes und der Konsumentensouveränität auf die wohlfahrtsstaatlichen Leistungssysteme anwendet und damit die Konsumenten nationaler Sozialpolitik in die Lage versetzt, in bestimmten Bereichen zwischen den mitgliedstaatlichen Leistungsangeboten zu vergleichen und eine eigene Entscheidung zu treffen.⁴ Damit wird zum mindestens ansatzweise die bisherige Monopolstellung des nationalen Wohlfahrtsstaates in der Bereitstellung sozialpolitischer Güter aufgebrochen und die aus historischen Gründen sehr unterschiedlichen Leistungssysteme in eine Konkurrenzsituation gebracht, von der zu erwarten ist, dass sie für die Sozialpolitik einen Reformdruck in eine Richtung erzeugt, die sich am besten mit den Begriffen marktadäquat und marktcompatibel beschreiben lässt (Majone 1998; Pierson 1998). Damit ist aber nicht zu rechnen. Einmal, weil der Gerichtshof keine selbständige Politik betreibt, sondern im wesentlichen davon abhängig ist, welche Fälle ihm zur Entscheidung vorgelegt werden, und dann, weil die politische Konstruktion der Union – und dieser Punkt wird im folgenden noch vertieft – den Mitgliedstaaten verschiedene Möglichkeiten gibt, dieser Entwicklung zu begegnen.⁵

hätten (Manne 1965; Dodd/Leftwich 1980; Romano 1987). Für eine differenzierte Betrachtung der „race-to-the-bottom“-These vgl. Kostel (1993) und Bebchuk/Ferrell (1999).

⁴ Entscheidungen vom 28. April 1998 im Fall Decker (C-120/95) und im Fall Kohll (C-158-96). The Herald (Glasgow) zitiert einen Beamten der Europäischen Kommission: "This certainly opens the door to shopping around for health treatment" (29. April 1998, S. 1)

⁵ In den Fällen Kohll und Decker haben vor dem EUGH verschiedene Regierungen für den Status quo plädiert, und in beiden Fällen haben nicht nur die unmittelbar betroffenen sondern auch andere Regierungen ihren Widerstand angekündigt (Financial Times vom 6. Juni 1998, S. 2: "Bonn to defy European Court"; "Ms. Stuart (britische Gesundheitsministerin, ER) said Britain would oppose any legislation by the European Court of Justice which would allow any EU citizen to be treated in any member state" – Birmingham Post vom 12. September 2000, S. 6). Die Wirkung dieser Entscheidungen wird sich allerdings in sehr engen Grenzen halten. Erstens hat der EUGH selbst bestätigt, dass sein Urteil und das Recht der Union nicht in die sozialpolitischen Kompetenzen der Mitgliedstaaten eingreift, solange davon die Freiheitsrechte der Marktbürger nicht beeinträchtigt werden: „It must be observed (...) that, according to settled case law, Community law does not detract from the powers of the Member States to organize their social security systems" (C-158/95, Para. 17). Zweitens hielt der EUGH fest, dass unter bestimmten

Es gibt aber bislang, was die Europäische Union betrifft, keine empirisch greifbaren Anhaltspunkte für einen Systemwettbewerb, der den Modellvorstellungen des Fiskalföderalismus folgen würde oder der mit ihrer Hilfe erklärt werden könnte.⁶ *Social dumping*, also eine europäische Standortkonkurrenz, die irgendwie „notwendig“ zu einem Abbau von Wohlfahrtsstaatlichkeit führt oder eine „marktadäquatere“ Sozialpolitik erzwingt, ist bestenfalls ein theoretisches, schlechtestenfalls ein ideologisches Konstrukt. Das gilt sowohl für die europäischen wie für die globalen Verhältnisse, obwohl gerade bei ersteren aufgrund der sehr weitgehenden Verwirklichung eines Binnenmarktes genau diese sozialpolitikverändernde Wirkung erwartet wurde und von manchen auch noch erwartet wird (S. Sinn 1992; Mussler 1998; Schuster 2000). Die theoretische Plausibilität der Wirkungen einer Standortkonkurrenz

Umständen es den Mitgliedstaaten erlaubt sein kann, in das europäische Grundrecht der Freizügigkeit einzugreifen: "It cannot be excluded that the risk of seriously undermining the fiscal balance of the social security system may constitute an overriding reason in the general interest capable of justifying a barrier of that kind" (C-158/95, Para. 41). Drittens haben spätere Entscheidungen des EUGH bestätigt, daß Mitgliedstaaten, solange sie mit ihren Regulierungen soziale Zwecke verfolgen, außerhalb des Rahmens bleiben, den der Binnenmarkt setzt (zum Beispiel die Entscheidung vom 12. Dezember 2000, C-180/98 bis 184/98 [Pavlov u.a.] und die Entscheidung vom 21. September 2000, C. 222/98 [van der Woude]). Viertens können Mitgliedstaaten durch eine schärfere Grenzziehung zwischen den sozialen und den wirtschaftlichen Elementen ihrer wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen von sich aus dafür Sorge tragen, mit der Wettbewerbsordnung der Union nicht in Konflikt zu geraten. Die französische Regierung hat im Sommer 2000 mit einer umfassenden Reform der Krankenkassen begonnen, die eine gesetzliche Grundlage für die Trennung ihrer sozialpolitischen Funktionen von ihren marktwirtschaftlichen Aktivitäten schaffen soll (Insurance Day vom 3. August 2000, S. 3: "French Move on Mutual Health EU Compliance").

⁶ Vgl. dazu Hallerberg (1996) und Radaelli (1999). Sorensen und Neville (2000, 181) argumentieren, das es für die Union aus bereits unternehmensrechtlichen Gründen unwahrscheinlich ist, das es so etwas wie eine „Harmonisierung durch den Markt“ geben kann: "In the US it is generally possible to choose between the corporate laws of the different states when intending to incorporate a corporation. When the decision has been made to incorporate a corporation in one state, there is nothing to prevent the corporation from subsequently conducting its activities in a state other than the state of incorporation. Consequently, there is rarely a motive for incorporating the corporation in another state, but if this is desired, such incorporation may be effected with little cost or difficulty. However, the conflict of laws rules applied to corporations in several EU Member States prevent the free choice of deciding where to incorporate, because the rules usually require that the corporation has to be incorporated in the state in which it has its real seat. The same conflict of laws rules also prevent a corporation from moving its activities (and thus its real seat) to another Member State".

soll nicht bestritten, genauso wenig ein Urteil darüber gefällt werden, ob es diese Standortkonkurrenz mit diesen Ergebnissen geben soll oder nicht.⁷ Eine Sozialwissenschaft, die sich als Wirklichkeitswissenschaft versteht, muss sich vor allem für die Frage interessieren, warum es nicht zu diesem Ergebnis gekommen ist – und warum dieses Ergebnis auch nicht zu erwarten ist.

Dieser Beitrag will darauf eine Antwort zu geben. In ihm wird gezeigt, dass sich die sozialpolitische Bedeutung der europäischen wirtschaftlichen Integration anders bemerkbar macht, als es die theoretischen Modelle nahe legen. Politische Macht wird unter den bestehenden Machträgern – den mitgliedstaatlichen Regierungen – in einer Weise umverteilt, dass sie den möglichen, für sie negativen Folgen einer Standortkonkurrenz begegnen können. Dieses Ergebnis ist nicht nur das genaue Gegenteil von dem, was die These einer System- oder Standortkonkurrenz erwarten lässt, es ist außerdem ein Ergebnis, das die Gestalter föderaler Strukturen als Systeme einer vertikalen Machtteilung und damit der Machtbeschränkung auszuschließen versuchen, und schließlich ist es ein Ergebnis, das ein „demokratisches Defizit“ beinhaltet. Dazu kommt noch, dass Regierungen aus eigenem Antrieb das bewegliche Kapital privilegieren können.⁸ Dieses Zweckbündnis von wohl-

⁷ Riker (1975) bestreitet die These, Föderalismus habe einen systematischen Einfluss auf Politikergebnisse: Entscheidend seien die Präferenzen der Bürger. Die einzige systematische Wirkung, die er einem Föderalismus zubilligt, ist die Verzögerung in den Prozessen, in denen Präferenzen wirksam werden. Damit wird der grundlegende Punkt jeder föderalen Politik übersehen: Eine Technik der Organisation der Politik, mit der bestimmte Wirkungen, vor allem die territoriale Integrität der Einheiten eines übergreifenden Verbands, sei es ein Bundesstaat oder ein Staatenbund, erzielt werden sollen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, oder ob die gewählten Mittel für diesen Zweck auch die richtigen sind, ist eine andere Frage.

⁸ Aus diesem Grund bezeichnet Ratzel (1923, 63) „Beweglichkeit“ als die elementarste politische Kraft. Die Fähigkeit zur Ortsveränderung bzw. die materielle Abhängigkeit von den Leistungen des Staates bestimmt deshalb in letzter Instanz, welche Gruppen in einer Gemeinschaft welche Lasten zu tragen haben. Das am 3. März 1999 vom deutschen Bundestag verabschiedete „Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform“ illustriert mit einer Deutlichkeit, die nichts zu wünschen übrig lässt, wie sich die „Lastenverteilung“ ändert: „Vorwaltender Einfluss des ‚beweglichen‘ Besitzes führt (...) überall zur Abwälzung liturgiemäßiger Deckung der Lasten seitens der Besitzenden und zu einem Leistungs- und Abgabensystem, welches die Massen belastet“ (Weber 1972, 211). Mit dieser „ökologischen Steuerreform“ wurde in einem ersten Schritt ab 1. April 1999 zur Verteuerung des Energieverbrauchs die Mineralölsteuer um 6 Pf./l für Benzin und Dieselkraftstoff, 4 Pf./l für Heizöl und 0,22 Pf./kWh für Erdgas angehoben und eine neue Stromsteuer von 2 Pf./kWh eingeführt. Mit dem erwarteten Mehreinkommen werden zusätzliche Zuweisungen des Bundes an die Gesetzliche Rentenversicherung finan-

fahrtsstaatlichen Regierungen mit den Trägern des Kapitalismus ist so alt wie die Politik selbst, weil Politik immer Gebiets Herrschaft ist (Weber 1972, 210). Sie setzt Gebiets Herrschaft voraus, und sie ist damit zwangsläufig in ihrer Wirkung begrenzt. Dieser Schwäche haben Regierungen aber schon immer über die gebietsübergreifende Organisation von Politik zu kompensieren versucht.⁹ Genau diese Kompensation der Nachteile einer fragmentierten Staatenwelt gegenüber einer transnationalen Organisation der Wirtschaft steht auch heute wieder in der Europäischen Union genauso wie in der Ordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Vordergrund. Die Wirkungen offener Märkte machen sich weder in einem politischen Vakuum bemerkbar, noch übersetzen sich die Verschiebungen im sozialen Machtgefüge ohne weiteres in eine Umverteilung politischer Macht. Politische Macht ist eine eigene Ressource, und ihre Bedeutung ist durch die Europäisierung und die Globalisierung der Wirtschaft nicht kleiner, sondern größer geworden. Wie der folgende Abschnitt zeigt, ist die Europäische Union eine Konstruktion, bei der die wichtigste Voraussetzung für eine Systemkonkurrenz, die freie Entscheidungsfindung auf den verschiedenen Ebenen politischer Steuerung und damit ihre wechselseitige Unabhängigkeit, fehlt.¹⁰

2. Die Europäische Union als führerlose Herrschaft

Von ihrer ursprünglichen Anlage her ist die politische Union eine Einrichtung von Regierungen, für Regierungen und durch Regierungen – nicht für

ziert, gleichzeitig wird der Beitragssatz zur Rentenversicherung um 0,8 Prozent auf dann 19,5 Prozent gesenkt werden. Es werden also die Steuern für die zwei Massenverbrauchsgüter – Benzin und Strom – erhöht, die mit am stärksten an das Territorium gebunden sind. Und es wird jene Belastung des Faktors Arbeit gesenkt, die durch die verschärfte Standortkonkurrenz in den Mittelpunkt der neuen Verteilungskämpfe gerückt ist.

⁹ Für eine soziologische Analyse vgl. Simmel (1908, 614 – 708). Chayes/Handler Chayes (1995) sprechen von einer „new sovereignty“, und Gruber (2000) untersucht die wesentlich konservativen, machtbewahrenden Motive inter- und supranationaler Institutionenbildung.

¹⁰ Ich beziehe mich hier auf die Definition von Riker (1964, 5): „The essential institutions of federalism are (...) a government of the federation and a set of governments of the member units in which both kinds of governments rule over the same territory and people and each kind has the authority to make some decisions independently of the other“ (meine Hervorhebung, ER).

die Bürger. Der Europäische Gerichtshof musste die „direkte Wirkung“ des europäischen Rechts erst noch erfinden, und trotz der verschiedenen Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments kann man, was die politische Willensbildung betrifft, nicht von einem „Europa der Bürger“ sprechen.¹¹ Wie kommt diese Regierung für Regierungen zustande und von welchen Bedingungen ist ihre Funktionsfähigkeit abhängig? Eine Möglichkeit, die Chancen internationaler Kooperation zu erhöhen, besteht darin, Initiative und Entscheidung voneinander zu trennen. Diese Trennung kann erheblich die Bereitschaft souveräner Staaten vergrößern, zentrale Kompetenzen in einer supranationalen Instanz bündeln und sich ihrer weiteren Ausübung gemeinsam unterwerfen. Souveräne Gewaltenträger fassen nur unter der Bedingung einzelne ihre Rechte zusammen, wenn es Sicherheiten dafür gibt, dass diese nicht, auch nicht durch sie selbst, gegen sie verwendet werden können. Eine Möglichkeit, diese Sicherheit zu garantieren, ist die Trennung von Initiative und Entscheidung, eine Erfindung übrigens der römischen Republik, wo, was ihre frühe und reine Form betrifft, die Funktionenteilung zwischen Magistrat und Senat nach dem gleichen Muster angelegt war wie dann in der Montanunion, in den anderen „Europäischen Gemeinschaften“ und schließlich auch in der Europäischen Union.¹² In der weiteren Entwicklung konnte in der Gemeinschaft im Verhältnis zwischen der Europäischen Kommission und den Ministerräten bzw. seit 1978 dem Europäischen Rat eine ganz ähnliche Umgestaltung Form gewinnen wie in der Römischen Republik, nämlich die langsame aber sichere Unterwerfung des Magistrats unter den Senat.¹³

Was mit den Ministerräten und der Trennung von Initiative und Entscheidung erreicht wird ist die Umlenkung der europäischen Staatenkonkurrenz

¹¹ Für den aktuellen Stand der Reichweite und die politisch-institutionellen Konsequenzen einer „direkten Wirkung“ europäischer Normen vgl. Boch (1999) und Prechal (2000). Für die These einer „Parlamentarisierung“ der Europäischen Union vgl. Tsebelis (1994) und König (1997). Gegen diese These argumentieren vor allem Rieger (1995) und Moravcsik (1994; 1999) nicht nur für eine politisch zentrale Stellung der Ministerräte sondern auch für eine Stärkung der Exekutive der Mitgliedstaaten und eine Schwächung der Legislative.

¹² Zur Frühgeschichte der Union, vor allem was ihre institutionellen Formen betrifft, vgl. Haas (1958) und Diebold (1959, 47 – 77).

¹³ Mommsen (1876-88, III, 1, 300-328, III, 2, 1022-1036). Die Trennung von Initiative und Entscheidung war auch das wichtigste Mittel der Gewaltentrennung und Gewaltbeschränkung in der athenischen Demokratie (Hansen 1981).

um die Hegemonie in einen Wettbewerb in und für europäische Integration unter Bedingungen, die die Integrität der Mitgliedstaaten und ihre Macht in und durch ihre Gemeinschaft garantieren. Das Stichwort ist hier „Integrität“ der Mitgliedstaaten. Von den Umständen, die dazu führen können, dass eine Gruppe politischer Einheiten darauf verzichtet, für die Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten Vorschläge sich selbst vorzulegen, sondern diese Aufgabe einer außenstehenden, zumindest formal unabhängigen Instanz zu übertragen, ist wohl der wichtigste der, dass das Selbsterhaltungsinteresse der Gruppe, die ja die Identität ihrer Mitglieder bestimmt, nicht identisch ist mit der Summe der Interessen der Einzelmitglieder. Das Gesamtinteresse ist das Interesse der Gruppenmitglieder an der Sicherheit ihrer Macht und der Bewahrung ihrer Integrität. Einzelne Mitglieder damit zu beauftragen birgt die Gefahr, die besonderen Interessen einzelner Mächtiger mit einem Instrument ihrer Verfolgung auszustatten, die dafür dann auch mit großer Wahrscheinlichkeit eine Gefolgschaft unter den weniger Mächtigen finden werden. Aus dem gleichen Grund verbietet sich die Ausbildung einer Hierarchie oder eines festen Kerns in der Gruppe. Art. K.12 des Vertrags von Amsterdam – jetzt Art. 40 des Unionsvertrags – ermöglicht zum Beispiel eine „verstärkte Zusammenarbeit im kleinen Kreis“ mit dem Ziel einer rascheren Entwicklung der Union zu einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Die entsprechende Ermächtigung kann ein Rat mit qualifizierter Mehrheit bzw. mit einer Mehrheit von mindestens zehn Mitgliedern beschließen. Aber jedes Mitglied im zuständigen Ministerrat kann „aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss“, die Ermächtigung ablehnen, mit der Folge, dass die Ermächtigung von einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats ausgesprochen werden muss. Auch in dieser Regelung lebt also der Geist der Luxemburger Vereinbarung aus dem Jahr 1969. Diese Vereinbarung hatte damals unterstrichen, dass Ministerräte auf der Grundlage einer Gleichheit seiner Mitglieder und ohne Einrichtungen einer festen Führung und mit Garantien gegen Überstimmung und dauernde Majorisierung eingerichtet wurde. Letzteres, die Majorisierung, wurde mit dem bereits damals vertraglich vorgesehenen allgemeinen Übergang zum Mehrheitsentscheid wahrscheinlich (Moravcsik 1998, 193 – 196, 203 – 205, 224 – 136). Der Zusammenhalt in den Ministerräten lebt davon, dass die dauernde Majorisierung bestimmter Länder genauso unwahrscheinlich ist wie die Hegemonialstellung eines Landes oder einer Gruppe von Ländern. Der halbjährlich wechselnde Ratsvorsitz bringt keine gesteigerte Einflussmöglichkeit, sondern im Gegenteil eine besondere Verantwortung ohne Macht. Die einzelne Regie-

rung kann sich nur dadurch auszeichnen, dass sie gemeinsame Interessenlagen identifiziert und auf dieser Grundlage dann Werbung für ihre Politik betreibt.

Die Brechung der geballten Regierungsmacht der Union durch die formale Trennung von Initiative und Entscheidung ist die Bedingung dafür, überhaupt wirksam werden zu können. Die wesentlich führerlose Herrschaft von Regierungsausschüssen wird auch dadurch bewirkt, dass jeder Vorschlag durch die Kommission formuliert und damit von außen an einen Ministerrat hergetragen werden muss, der sich dadurch in seiner Gesamtheit einen Freiheitspielraum gegen jedes einzelne seiner Mitglieder erhält. Das formale Initiativmonopol der Kommission wird deshalb auch durch den Europäischen Rat nicht angetastet. Die Kommission wird „ersucht“, „aufgefordert“, „gebeten“ und bekommt manchmal auch „den Auftrag erteilt“. Der Europäische Rat hat noch in keinem Fall selbst rechtsverbindliche Beschlüsse gefasst, obwohl er als zentraler Entscheidungsproduzent zum obersten Gremium der Union aufgestiegen ist und in dieser Rolle im Maastrichter Unionsvertrag auch seine konstitutionellen Weihen bekommen hat. Dieser Verzicht auf Eigenherrschaft, die Brechung und die Vermittlung der Herstellung von Entscheidungen und die Konkurrenz um Einfluss stärken die Gemeinschaft der Regierungen der Mitgliedstaaten.

Die formale Trennung von Kommissionsinitiative und Ministerratsbeschluss ist also die Voraussetzung dafür, dass auf der europäischen Ebene legislative und exekutive Funktionen tatsächlich zusammengeschlossen werden können. Die Zweiheit von Union und Mitgliedstaat greift Dank Kommission wie ein Scharniergelenk ineinander. Die Kommission ist der legale Weg, auf dem die Mitgliedstaaten ihre Herrschaft gemeinsam ausüben können.

Walter Bagehot hat sich in seiner großen Darstellung der englischen Verfassung gegen die Vorstellungen gewandt, *checks and balances* mit der Aufgabe einer Gewaltenteilung oder die eine ähnliche Wirkung entfaltende gegenstrebige Mischung aristokratischer, monarchischer und demokratischer Elemente sei ihre Grundlage. Stattdessen betont er die Verschmelzung exekutiver und legislativer Macht im Kabinett des Ministerpräsidenten und damit die Ausschaltung des Parlaments für den laufenden Betrieb der englischen Politik als das „efficient secret“ der englischen Verfassung (Bagehot 1928, 9).

Die Ministerräte können als das „efficient secret“ der europäischen Verfassung der Mitgliedstaaten gesehen werden. Die Staatsform der Mitgliedsländer ist inzwischen die Verlängerung und Erweiterung ihrer Regierungen

und Verwaltungen um eine europäische Dimension. Diese Dimension erlaubt Regierungen wesentlich größere Handlungsspielräume gegenüber ihren Parlamenten und gegenüber Interessengruppen. Die Vorbereitung, die Beschlussfassung und die Umsetzung europäischen Rechts geschieht unter mitgliedstaatlicher Kontrolle.

Was die Vorbereitung europäischer Politik betrifft ist das entscheidende Datum die Luxemburger Vereinbarung des Jahres 1969 – nicht nur wegen des dort vereinbarten Konsensprinzips für die Ministerräte, sondern wegen der an die Kommission gerichteten Forderung: „Es ist wünschenswert, dass die Kommission, bevor sie einen Vorschlag von besonderer Bedeutung annimmt, in geeigneter Weise über die Ständigen Vertreter mit den Regierungen der Mitgliedstaaten Fühlung nimmt; dieses Verfahren darf das Vorschlagsrecht, das die Kommission nach dem Vertrag besitzt, jedoch nicht beeinträchtigen“. Dieser letzte Satz ist nicht Heuchelei, sondern er bezeichnet die Bedingung dafür, dass der Ministerrat tatsächlich handlungsfähig ist und handlungsfähig bleibt. Gerade wegen des Initiativmonopols der Kommission konnte der Ministerrat dafür sorgen, dass Beamte aus den Mitgliedstaaten durch ihre Teilnahme an sogenannten Experten- und Sachverständigengruppen an der Vorbereitung der Kommissionsvorschläge beteiligt werden.¹⁴ Inzwischen gibt es rund 800 solcher Gruppen, und es wird geschätzt, dass ungefähr zwei Drittel ihrer Mitglieder Regierungsvertreter sind, der Rest Wissenschaftler und Interessengruppenvertreter.

Zwei Eigenarten dieser Verzahnung der Arbeitsstellen der Kommission mit nationalen Dienststellen und damit die enge, „Überraschungen“ ausschließende Vorauskontrolle der Kommission möchte ich hier hervorheben. Die erste ist die, dass die nationalen Beamten in diesen Gremien als „unabhängige Sachverständige“, also frei von Weisungen agieren. Daraus folgt

¹⁴ Auch in der römischen Republik war die außerkonstitutionelle Kontrolle des Magistrats – dem Äquivalent zur Europäischen Kommission – die Grundlage der Machtstellung des Senats. Mommsen (1856, 239) hält fest, die Vorberatung der Initiativen und Gesetzesvorschläge der Magistrate durch den Senat sei „nicht konstitutionell notwendig, aber wohl gewohnheitsmäßig geheiligt und nicht leicht ungestraft verletzt worden“. Um die formale Machtstellung der Magistrate, ihr Monopol der Initiative, mit Inhalt zu füllen, waren sie auf die soziale Autorität des Senats angewiesen, weil im Senat die gesellschaftliche Macht ihren Sitz hatte. Zum Luxemburger Kompromiss ist noch anzumerken, dass er von der Kommission nie anerkannt wurde und dass sie auch nie auf ihn Bezug nimmt. Sie wird aber regelmäßig von Regierungsvertretern darauf verwiesen, und seine Wirksamkeit trotz bzw. gerade wegen der formalen Struktur der Willensbildung und Beschlussfassung ist auch unbestritten (Moravcsik 1998, 487 – 489).

dann aber auch die Freiheit, eigene Anregungen zu geben. Für die Wirksamkeit dieses mitgliedstaatlichen, auf jeweils nationale Problemstellungen berechneten Inputs sorgt eine zweite Eigenart europäischer Politik. Diese entscheidungsvorbereitenden Sachverständigengruppen fungieren nämlich häufig in identischer Besetzung und wenn möglich noch in der gleichen Sitzung als beschlussfassende Arbeitsgruppen des Ministerrats und schließlich als kontrollierende Durchführungsausschüsse.

Die durchschlagende Wirkung dieser europäischen Verwaltung ergibt sich dann daraus, dass ihr Vollzug in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Das bedeutet, dass die auf europäischer Ebene legislativ tätigen Dienststellenvertreter in der nationalen Arena als Regierungsvertreter für das von ihnen formulierte europäische Recht die parlamentarische Zustimmung besorgen und sich dann wieder in ihrer exekutiven Funktion an die Umsetzung in Verwaltungsvorschriften machen – Verwaltungsvorschriften, deren europäischer Ursprung in der Regel weder für die ausführenden Instanzen noch für die Betroffenen erkennbar ist. Deshalb gibt es keinen wirksamen, sondern nur einen rhetorischen Widerstand gegen die Monstrositäten europäischen Rechts.

Das „efficient secret“ der Union bezeichnet aber auch ihre Grenze und ihr zentrales Problem. Das Kräftespiel der europäischen Politik erträgt keine Überanstrengung ihrer tragenden Glieder, der Mitgliedstaaten, genauer, ihrer Regierungen. Die Vorbereitung europäischer Politik liegt in den Händen der zwanzig Mitglieder der Kommission die dabei von den bereits beschriebenen ca. 800 „Sachverständigengruppen“ unterstützt wird. Bei der Herstellung von Entscheidungen werden dann Interessengruppen über die Lobby aktiv, und neben den formalen Einrichtungen des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Regionalausschusses und des Beschäftigungsausschusses kommt dann der Einfluss der Parlamentsfraktionen und Ausschüsse und schließlich von Seiten der Räte die etwa 300 Arbeitsgruppen zum Tragen. „Ordnung“ sollen dabei die – nach meiner Zählung – 22 verschiedenen Entscheidungsverfahren erzeugen. Die politische Verantwortung ist also bis zur Unkenntlichkeit geteilt.

Unter diesen Bedingungen ist die erste und letzte Bedingung europäischer Politik ein gemeinsames Interesse.

Was bedeutet unter diesen Umständen die Parlamentarisierung der Union, also jener Entwicklung, die mit der Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments ihren Anfang und mit der Erweiterung der Parlamentsrechte durch die Maastrichter Vertragsrevision ihren ganz sicher nur vorläu-

figen Abschluss fand. Nicht viel – aber mehr, als manche meinen, auch wenn sich dieses Meinen, wie etwa im Fall des Maastricht-Urteils des Deutschen Verfassungsgerichts, als soziologisches Argument präsentiert. Ich komme darauf noch zurück. Und welchen Beitrag hat der Europäische Gerichtshof zur Integration und zur Bildung der Union geleistet?

Zunächst das Europäische Parlament.¹⁵ Sein Beitrag zur Willensbildung war bislang wesentlich negativ: Kritik, Beschwerde, Beratung und Abänderung von Vorschlägen der Kommission und der Vorlagen der Ministerräte. Diese negative Politik ist jedoch „negativ“ nur innerhalb des Rahmens der Integration und der Union, kann sich also nicht gegen sie richten. Sie stärkte die Union, ohne dass sich damit ein eigener Einfluss auf die Richtung und die Inhalte ihrer Entwicklung verbunden hätte.

Zweitens ist das klassische Instrument eines Parlaments, sich mehr Rechte zu erkämpfen, nämlich die Bewilligung des Haushalts, für das Europäische Parlament eine stumpfe Waffe. Einmal ist die Verteilung von Geld nicht das zentrale Mittel, mit dem Europapolitik gemacht wird, sondern es ist die Produktion von Rechtsvorschriften, die oft erst auf der Ebene der Mitgliedstaaten haushaltsrelevant werden. Weiter kann die Kommission, sollte sie wirklich in eine Konfrontation mit dem Parlament um die Verteilung von Macht- und Einflusschancen geraten, und das ist angesichts der tatsächlichen Verfahren der Willensbildung eher unwahrscheinlich, auch ohne die Bewilligungen des Parlaments funktionieren. Drittens kann das Parlament, vorausgesetzt es hat ein eigenes Konzept und den Willen, es durchzusetzen, sich nur dann gegen einen Ministerrat durchsetzen, wenn dieser tatsächlich den Mehrheitsentscheid anwendet, also sich einer Abstimmung unterwirft und damit ergebnisoffen agiert. Bislang tat er dies nur in etwa zehn Prozent der Fälle, in denen der Mehrheitsentscheid überhaupt möglich wäre. Zum überwiegenden Teil wird in den Ministerräten über Kompromisse ein Konsens gesucht, und diese Tendenz hat gerade durch die Einführung und dann den Ausbau des Mitentscheidungsverfahrens noch zusätzlich an Gewicht gewonnen. Voraussetzung für ein aktives und gestaltendes Parlament wäre deshalb die Parlamentarisierung der Ministerräte, also der Stimmzettel, und nicht der Kompromiss, als *ultima ratio* seiner Beschlussfassung.

Um das Bild abzurunden ein kurzer Blick auf den Europäischen Gerichtshof. Seine überraschend starke Rolle ist eine der Ursachen dafür, dass es tat-

¹⁵ Für die Charakterisierung des Europäischen Parlaments greife ich auf die idealtypischen Beschreibungen von Max Weber zurück (1982a; 1982b).

sächlich eine größere Geschlossenheit des europäischen Rechts gibt, als es die wesentlich führerlose Herrschaft des Ministerrats und das strukturell bedingte Fehlen einer übergreifenden Programmatik für die Integration und die Union erwarten lassen. Trotzdem gilt, dass die europäische Rechtsordnung notwendig defizitär ist. Zumindest der Theorie nach ist das eigenständige Handeln europäischer Träger von Hoheitsrechten an die ausdrückliche Übertragung von begrenzten Kompetenzen gebunden. Diese Begrenzung mag politisch möglich und auch notwendig sein, stößt aber bei der Rechtsprechung deshalb auf Schwierigkeiten, weil ihr ja regelmäßig Konflikte zugrunde liegen, die über diese Kompetenzzuweisungen hinausweist. Das Recht und vor allem die Rechtsfortbildung als „progressives Amtsrecht“ ist deshalb das Werk einer weitgehend freien Gerichtsherrschaft, die dadurch zum hauptsächlichsten Träger einer neuen aufstrebenden gegen die Beharrungskräfte einer alten Ordnung wird.¹⁶

Folgt man dem, was ich bislang auszuführen versuchte, vor allem was das „efficient secret“ der Union betrifft, dann ergibt sich daraus für die Tatsache der Union zweierlei.

Erstens ist die Union kein föderales System und ist auch, was seine Struktur betrifft, überhaupt nicht als Föderation angelegt. Die Union ist nämlich in ihrem Kern unitarisch verfasst. Sie kennt kein Nebeneinander und erst recht kein Gegeneinander autonomer Gewalten, sondern nur ein In- und Mit-einander zwar hierarchisch angeordneter, über die Identität der Träger exekutiver und legislativer Funktionen gleichzeitig jedoch verschränkter Ebenen des Regierens.¹⁷ Der Föderalismus ist ja bekanntlich eine ambivalente Ange-

¹⁶ Der Begriff des „progressiven Amtsrechts“ wurde von Franz Wieacker (1944) für die Rechtsbildung zuerst der römischen Republik und dann der aufstrebenden Territorialherrschaften des ausgehenden Mittelalters geprägt.

¹⁷ Breton (1996, 275) kommt bei seiner Untersuchung der „Verfassung“ der Union zu einem ähnlichen Ergebnis. Er führt die Stabilität der Union als eine politische Veranstaltung der mitgliedstaatlichen Regierungen darauf zurück, das Standortkonkurrenz gleich welcher Art minimiert wird: „To prevent the occurrence of instability, competition is minimized through the excessive harmonization of a substantial fraction of social, economic, and other policies. Harmonization is not complete, but if one compares the degree of harmonization in Europe with that in Canada, the United States, and other federations, one is impressed by the extent to which it is greater in Europe than in the federations. Policy harmonization reduces competition by neutralizing and, at the limit, by extinguishing the Salmon and Tiebout mechanisms. Minimizing competition in this way ensures stability but at the cost of forgoing the benefits that come with competition. This provides us with a somewhat ironic paradox. The national governments of the

legenheit, der Begriffsverwirrungen geradezu provoziert. Er kann entweder als Programm der Stärkung einer Bundesgewalt und einer Bundesverantwortung verstanden oder als Garantie der Integrität der Einzelstaaten verteidigt werden.¹⁸ Letzteres ist jedoch nur dann der Fixpunkt jeder einzelstaatlichen Politik, wenn sie auf bundesstaatlicher Ebene über keine Einrichtung effektiver Mitgestaltung verfügt.¹⁹ Ist jedoch das bundesstaatliche Element eine Schöpfung der einzelstaatlichen Regierungen und deren fortlaufender Kontrolle unterworfen, dann fehlt die für eine bundesstaatliche Ordnung wesentliche doppelte Konkurrenz: die zwischen den Einzelstaaten, und die zwischen Einzelstaaten und Zentralregierung.²⁰ Daraus folgt, dass die gegenwärtige Diskussion über einen europäischen Bundesstaat oder eine europäische Föderation eine Scheindebatte ist. Sie geht an den institutionel-

member countries of the European Union do not assign more entrenched and constitutionally protected powers to the European Parliament and do not give it the power to monitor horizontal competition among themselves and the power to enforce the rules of competition because doing so, it is thought, would infringe on their sovereignty and their indivisible, autonomous, and independent status. But to be able to enjoy a stable Union structure, they impose on themselves a series of harmonizing measures that *transforms them into the simile of a unitary state* – thereby metamorphosing their individual sovereignty and independence from reality into symbol" (275f. – meine Hervorhebungen, ER). Im Zusammenhang mit der Debatte über die Subsidiaritätsklausel wurde in verschiedenen Kommentaren hervorgehoben, dass die amerikanischen Staaten bei weitem mehr, stärkere und vor allem, in Form des Obersten Gerichtshofes, sichere Abwehrrechte gegen bundesstaatliche Interventionen und Regulierungen hätten als die Mitgliedsstaaten der Union (Berman 1994; Yoo 1997; Swaine 2000). Auf der anderen Seite empfehlen andere Kommentatoren gerade wegen der in ihren Augen gemeinwohlschädigenden und für niedrige sozialpolitische und arbeitsrechtliche Standards sorgende inneramerikanischen Standortkonkurrenz die Harmonisierungspolitik der Europäischen Union als Vorbild (Jackson 1995; Shine 1998; Little 1999).

¹⁸ Vgl. dazu Riker (1975, 93): "A word that originally referred to institutions with an emphasis on local self-government has come to connote also domination by gigantic, impersonal concentration of force".

¹⁹ Aus diesem Grund drehten sich die frühen Verfassungskämpfe in der amerikanischen Union um den Senat und seine Abhängigkeit von den einzelstaatlichen Regierungen oder Legislativen (Riker 1955). Die Direktwahl der Senatoren geht auf den 17. Verfassungszusatz zurück, der im Jahr 1913 in Kraft trat.

²⁰ Die fehlende Konkurrenz ist ein anderer Ausdruck dafür, dass es in der Union eben bislang keinen echten, verfassungsförmlichen Anerkennung einer Volkssouveränität gibt, die nach Tocqueville in föderalen Strukturen sowohl für bundes- wie für bundesstaatliche Zwecke organisiert werden kann. Die Souveränität liegt weder bei den Einzelstaaten noch beim Bundesstaat, sondern sie liegt im Volk (1969, 163 – 170).

len Realitäten genauso vorbei wie an den realen Machtverhältnissen der Union.

Der Blick auf die amerikanische Ordnung des Verhältnisses zwischen den Staaten und ihrer Beziehungen zum Bundesstaat zeigt den Unterschied. In den USA hat die Unionsverfassung dafür gesorgt, dass es für die einzelstaatlichen Exekutiven oder Legislativen weder ein gemeinsames, institutionalisiertes Koordinationsgremium mit Exekutivbefugnissen noch einen festen Aufgabenbereich für Kooperation gibt.²¹ Die Verfassung lässt aber in den Bereichen, die nicht den bundesstaatlichen Hoheitsrechten unterworfen sind, Verträge zwischen Staaten genauso wie andere Formen horizontaler und vertikaler Kooperation zu (Frankfurter/Landis 1925).²² Diese Kooperationen entfalten aber keine politische Eigendynamik; sie sind auf sehr eng gefasste Materien beschränkt, haben nur selten eine nationale Dimension sondern wechselnde Zusammensetzungen, sind sehr schwerfällige Mechanismen einer Willensbildung, und ihre Ergebnisse summieren sich nicht in eine feste Struktur.²³

Die politische Konstruktion der Union lässt eher, was die Sozialpolitik betrifft, ein „race-to-redistribution“ als ein „race-to-the-bottom“ erwarten

²¹ Die Verfassung gibt in der sogenannten *Compact Clause* (Art. 1, Sect. 10) nur vor, was die Staaten *nicht* dürfen.

²² Für einen Überblick über die *Compact*-Praxis im 19. Jahrhundert vgl. Elazar (1994). Seit den 1890er Jahren hatten aus Gründen der verschärften Standortkonkurrenz, die einzelstaatlichen Experimenten mit Sozialversicherungen und steuerfinanzierten Sozialhilfesystemen einen Riegel vorschoben, verschiedene Gruppen benachbarter Staaten versucht, sich über sozialpolitische *Compacts* einen Freiraum zu schaffen (Clark 1935; 1936; Spengler 1937). Die Nationalisierung der Sozialversicherung und die Einführung einer Bundessozialhilfe im New Deal hat diese Konstruktionen dann überflüssig gemacht hat. In den letzten Jahren ist es aufgrund der Devolution bundesstaatlicher Kompetenzen in den verschiedensten Bereichen zu einer Wiederbelebung dieser *Compact*-Tradition gekommen. Einen umfassenden Überblick gibt Resnick (1996). Für eine kritische Diskussion vgl. Hasday (1997), die vor allem das Demokratiedefizit dieser Formen von *Interstate*-Kooperationen hervorhebt, weil sie das Selbstbestimmungsrecht verletzen: Diese Verträge binden die einzelstaatlichen Legislativen über die Amtszeit der Exekutivorgane hinaus, die die Verträge abgeschlossen haben.

²³ Mit dieser Aussage soll aber nicht ihre Bedeutung für die Einzelstaaten und ihre Bevölkerungen unterschätzt werden. Der entscheidende Punkt ist der, dass diese *Interstate-Compacts* wesentlich völkerrechtliche Konstruktionen sind und damit mit dem Grundproblem einer internationalen Koordination und Organisation konfrontiert sind, wo es ebenfalls kein zentrales Exekutivorgan gibt. Die Schweizer Kantone sind ein anderer Fall, wo interkantonale Beziehungen stärker durch das Völker- als durch das Bundesrecht reguliert werden (Huber 1909; Schindler 1921; 1948).

(McKay 1996; Cooter 2000, 360 – 379). Dass dies bislang nicht bzw. nur eingeschränkt eingetreten ist, hat neben vertragsrechtlichen Grundlagen der Union vor allem soziale bzw. gesellschaftspolitische Gründe, wobei die vertragsrechtlichen Schranken angesichts der tatsächlichen „Verfassung“ der Union wesentlich politischer Natur sind und deshalb keine größeren Bindungswirkungen entfalten können (Elster 2000). Sie haben die enormen Kompetenzübertragungen auf die Union nicht verhindern können, weil diese Politik von den Mitgliedstaaten getragen wurde und wird. Es sind die sozialen Gegebenheiten in der Union, die verhindert haben, dass es zu einem Ausbau interventionistischer und vor allem zu einer umverteilenden Sozialpolitik in der Union gekommen ist.²⁴ Von der politischen Konstruktion ist zu erwarten, dass sie zu einer raschen Konzentration wohlfahrtsstaatlicher Kompetenzen einschließlich der dafür notwendigen Ressourcen führt. Was ihre institutionelle Ordnung betrifft wirkt die Ebenenverschränkung nicht als Schranke, sondern als Anreiz für die Konzentration von Macht. Was allerdings fehlt, und dieser Umstand ist für eine Sozialpolitik immer von kritischer Bedeutung, ist ihre soziale Legitimierung.

3. Verteilungs- und Umverteilungspolitik als Indikatoren sozialer Integration: Die gesellschaftlichen Grenzen der Europäischen Union

Politik kann danach unterschieden werden, ob ihr Modus die Leistungsempfänger und Bevorrechtigten diskontinuierlich behandelt oder ob sie zwischen ihnen eine Beziehung stiftet (Lowi 1964). Beim ersten Modus sind die Nutznießer je nach Gesetz oder Maßnahme andere, ihre Privilegierung sieht jeweils anders aus und ihre Besserstellung hat nicht automatisch eine Schlechterstellung von anderen zur Folge. Die klassischen Mittel dieser Politik sind Schutzzölle, öffentliche Aufträge und Lizenzen. Öffentliche Leistungen und Ressourcen werden hier privatisiert. Diese Politik ist typischerweise an besonderen Fällen interessiert und braucht dabei keinen allgemeinen Re-

²⁴ Das gilt auch für die Gemeinsame Agrarpolitik, wo die Mitgliedstaaten sehr sorgfältig darüber gewacht haben, das es trotz der sehr weitgehenden Vergemeinschaftung dieses Politikfeldes zu keiner irgendwie „sozialen“ Integration oder zu Loyalitätsverlusten zugunsten europäischer Institutionen gekommen ist und zum Beispiel trotz der sehr umfangreichen europäischen Kompetenzen die Agrarsozialpolitik weiterhin in mitgliedstaatlicher Verantwortung blieb (Rieger 1996).

geln zu folgen. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass die diejenigen, die positiv privilegiert werden, mit denen, die leer ausgehen, nicht in Kontakt zu kommen brauchen. Sie differenziert soziale Klassen, Gruppen und Personen oder schafft diese erst durch die Art und Weise ihrer Verteilung. Politischer Widerspruch derjenigen, die nichts bekommen haben, wird typischerweise dadurch beantwortet werden, dass ihnen auch etwas gegeben wird.

Bei der zweiten Form von Politik wird mit der positiven Privilegierung von sozialen Klassen, Gruppen und von Personen insofern Beziehungen zwischen ihnen hergestellt, als sie ganz oder teilweise zur Finanzierung oder Erstellung der Leistung herangezogen werden. Hier werden nicht nur öffentliche Einkommenschancen zusätzlich geschaffen, sondern die bestehenden Besitz- und Einkommensverhältnisse verändert. Im Mittelpunkt dieser Politik stehen Vorstellungen größerer Gleichheit. Ihre Begründungszwänge sind größer als diejenigen austeilender Politik, die sehr viel mehr ad hoc erfolgt. Sie stiftet Beziehungen zwischen den sozialen Klassen und Gruppen und sie gestaltet die gesellschaftlichen Verhältnisse. Ihre Maßnahmen sind allgemeiner als diejenigen austeilender Politik. Diese Politik setzt eine gewisse Zentralisierung politischer Macht voraus.

Auf lange Sicht ist jede Politik umverteilend. Trotzdem ist die Unterscheidung distributiver von redistributiver Politik wichtig, weil sie deutlich macht, dass jeder Modus eine andere Wirkung hat. Aufgrund dieser Wirkungen sind diese Modi auch an von bestimmten Voraussetzungen abhängig. Eine der Voraussetzungen umverteilender Politik ist das Gemeinsamkeitsgefühl jener Gruppen, die dabei positiv oder negativ privilegiert werden. Das hat seinen Grund darin, dass dieser Modus konfliktträchtig ist. Er schließt nicht nur an Unterschiede zwischen Klassen und Gruppen an, sondern schafft diese, u. U. unter Einsatz von eigens dafür legitimierter Gewalt. Die Abhängigkeit umverteilender Politik von einem Gemeinsamkeitsgefühl wird sich vor allem in jenen politischen Systemen bemerkbar machen, in denen nicht Zwang, sondern freiwillige Zustimmung die Politik beherrscht bzw. in demokratisch-parlamentarische Verfahren über die Aufbringung und Verteilung öffentlicher Mittel bestimmt wird. Gesellschaften können danach unterschieden werden, ob und in welchem Maße ein Gemeinsamkeitsgefühl existiert und welchen Grad umverteilender Politik es trägt.

Die Finanzverfassung der Union und die Wahl ihrer finanztechnischen Instrumente gibt deshalb auch Aufschlüsse über ihren sozialen Gehalt.²⁵ Hier fällt als erstes auf, dass die Union zwar über ein System von Eigenmitteln verfügt, im wesentlichen aber von den Finanzaufweisungen der Mitgliedstaaten abhängig ist.²⁶ Über diese Finanzaufweisung entscheidet der Europäische Rat als zentralem Lenkungsorgan der Union, in dem die Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammengefasst sind. Die Union hat keine eigenen Steuern, kann auch keine eigenen Steuern erheben und ihr ist schließlich auch verboten, sich über Kredite zu finanzieren. Als zweites fällt auf, dass der Einfluss des Europäischen Parlaments auf den Haushalt der Union beschränkt ist. Die Budgetkontrolle sieht zwar je nach Politikbereich anders aus, aber mit steigender Haushaltsträchtigkeit nimmt der Einfluss des Parlaments ab. So ist der größte Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik, auf die nach wie vor der Löwenanteil der Finanzmittel der Union entfällt, der Haushaltskontrolle des Parlaments entzogen. Drittens fällt auf, dass die Union keine umverteilende Politik kennt. Einmal bereits deshalb, weil ihr das Recht zur Besteuerung oder anderweitiger fiskalischer Belastung entzogen bleibt, aber auch, weil sie bislang darauf verzichtet hat, innerhalb von Gruppen und im gleichen gesetzlichen Rahmen ungleich Leistungen zu verteilen. In allen Politikbereichen, in denen Finanzmittel fließen, geschieht dies in Form von austeilender Politik.²⁷

Was nun die Europäisierung der mitgliedstaatlichen Gesellschaften betrifft, kann kein Zweifel daran bestehen, dass die sich entwickelnde „Vergemeinschaftung“ der Marktbürger auch ihre sozialen Konsequenzen hat. Die handelsumlenkenden Wirkungen der Schaffung eines Binnenmarktes und

²⁵ Für einen Überblick über die Finanzverfassung der Union und die Haushaltspolitik vgl. Laffan (1997).

²⁶ Die wichtigste Tatsache ist natürlich der verhältnismäßig kleine Haushalt der Union. Im Jahr 1999 belief er sich auf 1,11 Prozent des Volkseinkommens der Mitgliedstaaten bzw. auf 2,5% ihrer öffentlichen Ausgaben (Nugent 1999, 390).

²⁷ Als im Rahmen der Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik „Umverteilung“ in der Form eingeführt wurde, das bei der Zuweisung der direkten Einkommensbeihilfen soziale Kriterien wie betriebliche Beschäftigungsstärke und Umweltschutzorientierung berücksichtigt werden können, wurde auch festgeschrieben, dass dies unter mitgliedstaatlicher, nicht gemeinschaftlicher Verantwortung geschieht. Die Kriterien der Umverteilung bzw. der sozialen Ungleichbehandlung müssen in der nationalen Politik gefunden werden. Der Einfluss der Union macht sich dadurch geltend, dass einmal der Gesamtumfang der Mittel begrenzt ist („national envelopes“) und dann die konkrete Ausgestaltung dem üblichen Genehmigungs- und Kontrollvorbehalt der Beihilfepolitik unterworfen ist (Rieger 2000).

des gleichzeitigen Aufbaus gemeinsamer Außengrenzen hat zumindest ansatzweise auch einen sozialen Raum geschaffen. Bestimmte Maßnahmen der politischen Integration schließen an die wirtschaftliche Integration an und wollen diese forcieren. Die Direktwahl des Europäischen Parlaments seit 1979, die Unionsbürgerschaft und das mit ihm verbundene kommunale Wahlrecht seit 1993 ergänzen als politische Rechte die Freiheitsrechte der Marktbürger. Die Gemeinsamkeit politischer und marktbürgerlicher Rechte bedeutet aber an sich noch nicht Gemeinschaft, sondern kann eine Vergemeinschaftung nur erleichtern. Einer Vergemeinschaftung als Trägerin eines politisch tragfähigen Gemeinsamkeitsgefühls stehen aber die fehlenden, nationalgesellschaftliche Grenzziehungen übergreifende intermediären Institutionen in Form von Parteien und Interessengruppen entgegen. Die fehlende europäische Verkehrssprache erschwert weiter die Bildung einer europäischen Öffentlichkeit und einer europäischen öffentlichen Meinung. Nationalgesellschaftliche Besonderheiten der Kultur machen sich immer wieder differenzierend bemerkbar, wie die Auseinandersetzungen um die Wiederzulassung britischen oder deutschen Rindfleisches auf den kontinentaleuropäischen Märkten zeigen.

Dieses fehlende Gemeinsamkeitsgefühl ist aber als solches noch kein Grund, die Chancen einer Konstitutionalisierung der Union als eine echte Föderation negativ einzuschätzen. Eher ist davon auszugehen, dass gerade die politische Integration in der Lage sein kann, einen eigenen Gemeinsamkeitsglauben zu schaffen. Bereits in der frühen Geschichte gibt es genügend Beispiele, wie sich hochgradig künstliche Vergesellschaftungen – die 12 „Stämme“ Israels, die rein nach Zahlverhältnissen organisierte griechische Polis oder die Tribusordnung der römischen Republik – zu „ethnischen“ Gruppen stilisierten (Simmel 1908, 47 – 133; Hall 1997). Die Entgegengesetzung der „natürlichen“ Nationalgesellschaften der Union gegen das bloß „künstliche“ Unionsvolk unterschätzt die Wirksamkeit einer soziologischen Regelmäßigkeit. Max Weber beschreibt eine Reihe historischer Beispiele von ursprünglich sehr „künstlichen“ Gesellschaftsgründungen und stellt dann fest: „Diese ‚künstliche‘ Art der Entstehung eines ethnischen Gemeinsamkeitsglaubens entspricht ganz dem uns bekannten Schema der Umdeutung von rationalen Vergesellschaftungen in persönliche Gemeinschaftsbeziehungen“ (1972, 237). Dabei weist Weber darauf hin, dass neben einer politischen Verbandsbildung die Ausbildung einer Massenkultur Gemeinsamkeitsgefühle erzeugen kann, weil sie ein gegenseitiges „Verstehen“ begründet oder erleichtert. Das wichtigste Massenkulturgut ist aber gerade jenes, das in Europa

eher trennt als eint: die Sprache. Trotzdem sollte die politische Vergemeinschaftung und erst recht nicht die marktwirtschaftliche Vergemeinschaftung in ihren weiteren Wirkungen für ein tragfähiges Gemeinsamkeitsgefühl unterschätzt werden, weil auch sie Gleichartigkeiten der Lebensverhältnisse und vor allem auch so etwas wie ein politisch und wirtschaftlich gleiches Schicksal unter europäischen Vorzeichen bedeuten.²⁸ Zum Beispiel sind große Bereiche der Werbung an europäischen Märkten orientiert und wollen in europäischen Dimensionen Bedürfnisse wecken. Die Nachahmung von Konsummustern geschieht längst in grenzüberschreitenden Formen und Wellen. Die Anpassung an die globalisierten Wirtschaftsverhältnisse geschieht unter den Bedingungen der Wirtschafts- und Währungsunion nach europapolitischen Regeln und in den Arenen europäischer Politik.

Voraussetzung dafür, Umverteilungsmaßnahmen vereinbaren zu können, ist Solidarität (Weber 1972, 23, 25).²⁹ Solidargemeinschaften sind wert-akzentuierte Gemeinschaften. Wenn tatsächlich von Solidarität gesprochen werden kann, dann bedeutet das für den politischen Verband, dass die Träger von Repräsentationsvorstellungen sich auf einen besonderen Wert berufen und für sich eine spezifische Würde und Autorität in Anspruch nehmen. Wel-

²⁸ Handel und Verkehr können politische Aufgaben einer Integration übernehmen. Sie erleichtern die Aufgabe des sozialen Zusammenhalts, weil sie einen politischen Einigungsbedarf verringern. Ratzel (1923, 139) hat diesen Zusammenhang für die innere Entwicklung der USA betont: „Der Neubau (...), der an die Stelle der 13 Kolonien trat, hat (...) gezeigt, das eine wahrhaft starke Zentralgewalt bei entwickeltem und wachsendem Verkehr das bunteste Sonderleben ohne Schaden der Einheit dulden kann. Der Sezessionskrieg 1861/65 hat diese Erkenntnis bekräftigt.“ Aus diesem Grund ist die Bedeutung der *Interstate Commerce Clause* – die verfassungsrechtliche Garantie eines nationalen Marktes – sowohl für die Staaten wie für die politische Einheit der Union von kaum zu unterschätzender Bedeutung (Turner 1911; Isaacs 1922).

²⁹ Vgl. dazu Donna Shalala, die in beiden Amtszeiten Bill Clintons dem Department of Health and Human Services vorstand. Sie verteidigt „big government“ als notwendigen Gegenpol zu den letztlich, im nationalen Rahmen, unverantwortlichen Ergebnissen des amerikanischen Föderalismus: “To me, it’s a fundamental debate about federalism”, she said. “It depends on what you believe you should have a national government for. I believe that justice and opportunity ought not to be determined by geography – or by country of origin or by your parent’s income.” *The federal role*, she argued, *‘is to reduce variation.’* To conservatives, of course, that sounds like redistribution of resources. “That’s exactly what we’re talking about,” Dr. Shalala said, with nary a flinch. *‘Redistribution defines us as a country.* That’s what the national government does. But it ought to be in a limited way, just for the fundamentals. And in debating what those fundamentals are, we define what the country is about, what our character is about, what we care about” (Toner 2001 – meine Hervorhebungen, ER).

che Solidaritätsvorstellungen welche Repräsentationsgedanken möglich machen bzw. in welchen Verbänden welche Themen repräsentationsfähig sind und welche Formen und Grade von Umverteilungen die Tatsachen der Solidarität ertragen, ist dann eine empirische Frage.

Zu europäischen Sozialverhältnissen als Grundlage europäischer Politik ist es vor allem deshalb nicht gekommen, weil die Union als eine Teilordnung der Mitgliedstaaten konzipiert war und nach wie vor wesentlich auf die Mitgliedstaaten bezogen bleibt. Trotz Marktfreiheiten und Bürgerrechte sind ihre Bindungen nach wie vor eher partikular als universal und eher punktuell und umfassend. Dieser Zustand ist keine Anomalie oder Ausdruck eines Missverhältnisses, das quasi im Selbstlauf – vom Wirtschaftlichen über das Politische zum Sozialen – eine neue supranationale Ordnung erzeugt. Bereits Max Weber hielt fest, dass die öffentlichen Leistungen, die von den Mitgliedern eines Verbandes beansprucht werden können, oft auf mehrere Gemeinschaften teils ergänzend und teils kreuzend verteilt sind. Die Mehrebenenstruktur der Union ist kein Übergangsstadium, sondern eine der Bedingungen der Integration als einer zusätzlichen und einer zurückgebundenen und damit in ihrer Eigenmacht beschränkten Ebene politischer Organisation. Max Weber hat deshalb auch festgehalten, als „Sondergebilde“ existiere eine politische Gemeinschaft „nur dann und insoweit, als die Gemeinschaft nicht eine bloße ‘Wirtschaftsgemeinschaft’ ist, sie also eine Ordnung besitzt, welche andere Dinge als direkt ökonomische Verfügungen über Sachgüter und Dienstleistungen anordnet“. Welches dieses andere Inhalte eines Gemeinschaftshandeln dann seien – wohlfahrtsstaatliche, rechtsstaatliche oder kulturstaatliche – sei „begrifflich gleichgültig“.

Bislang fehlt aber genau dieses zusätzliche Moment der Wirtschaftsintegration. Damit verbinden sich zwei Konsequenzen: Einmal die wesentlichen sozialen Grenzen für eine umverteilende supranationale Politik trotz ihrer politisch-institutionellen Möglichkeiten, dann aber auch Grenzen dafür, was als selbständige Wirkung einer System- oder Standortkonkurrenz, nämlich die Beschränkung der Regierungspolitik in einem föderalen System, von den Bevölkerungen akzeptiert und was als Instrument einer Zählung des Leviathan gezielt eingesetzt werden kann. Die „Völker der Union“ haben ihren Regierungen den Spielraum gegeben, ihre Wirtschaftspolitik zu regulieren und eine Wirtschafts- und Währungsunion aufzubauen. Die Legitimität dieser Politik hängt aber entscheidend davon ab, dass sie auf diesen Teilbereich beschränkt bleibt.

Literaturverzeichnis

- Bagehot, W. (1928[1872]): *The English Constitution*, Oxford
- Baylin, B. (1993): *The Debate on the Constitution*, New York
- Bean, Ch.R. (1992): Economic and Monetary Union in Europe, *Journal of Economic Perspectives* 6, S. 31 – 52
- Beard, Ch.A. (1929): *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, New York
- Bebchuk, L., Ferrell, A. (1999): Federalism and Corporate Law: The Race to Protect Managers From Takeovers, *Columbia Law Review*, 99, S. 1168 – 1199
- Berman, G.A. (1994): Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, *Columbia Law Review*, 94, S. 332 – 456
- Blackburn, T.L. (1994): The Unification of Corporate Laws: The United States, the European Community and the Race to Laxity, *George Mason Independent Law Review*, 3, S. 1ff.
- Boch, C. (1999): *The Iroquois at the Kirchberg, Or, Some Naïve Remarks on the Status and Relevance of Direct Effect*, Cambridge, MA (Harvard Jean Monnet Working Paper 6/99)
- Bratton, W. et al. (Hg.) (1996): *International Regulatory Competition und Co-ordination. Perspectives on Economic Regulation in Europe and the United States*, Oxford
- Breton, A. (1996): *Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Public Finance*, Cambridge
- Breton, A. et al. (Hrsg.) (1991): *The Competitive State. Villa Colombella Papers on Competitive Politics*, Dordrecht
- Bureau, D., Champsaur, P. (1992): Fiscal Federalism and European Economic Unification, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 82, S. 88 – 92
- Cary, W. L. (1974): Federalism and Corporate Law: Reflections Upon Delaware, *Yale Law Journal*, 83, S. 663 – 705
- Chayes, A., Handler-Chayes, A. (1995): *The New Sovereignty. Compliance With International Regulatory Agreements*, Cambridge, MA und London
- Clark, J.P. (1935): Interstate Compacts and Social Legislation, *Political Science Quarterly*, 50, S. 502 – 524
- Clark, J.P. (1936): Interstate Compacts and Social Legislation II, *Political Science Quarterly*, 51, S. 36 – 60
- Cooter, R. (2000): *The Strategic Constitution*, Princeton, NJ
- Cram, L. (1998): *Policy-making in the European Union. Conceptual Lenses and the Integration Process*, London und New York: Routledge
- Diebold, W. Jr. (1959): *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation*, New York

- Dodd, P., Leftwich, R. (1980): The Market for Corporate Charters: "Unhealthy Competition" Versus Federal Regulation, *Journal of Business*, 53, S. 259 – 283
- Easterbrook, F.H. (1985): Managers' Discretion and Investors' Welfare: Theories and Evidence, *Delaware Journal of Corporate Law*, 9, S. 540 – 571
- Eichengreen, B. (1993). European Monetary Unification, *Journal of Economic Literature* 31, S. 1321-1357
- Elazar, D.J. (Hrsg.): *Covenant in the Nineteenth Century. The Decline of an American Tradition*, Lanham und London
- Elster, J. (2000): *Ulysses Unbound. Studies in Rationality, Precommitment, and Constraints*, Cambridge
- Frankfurter, F., Landis, J.M. (1925): The Compact Clause of the Constitution – A Study in Interstate Adjustments, *Yale Law Journal*, 34, S. 685ff.
- Gruber, L. (2000): *Ruling the World. Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ
- Haas, E.B. (1958): *The Uniting of Europe*, Stanford CA
- Hall, J. (1997): *Ethnic Identity in Greek Antiquity*, Cambridge
- Hallerberg, M. (1996): Tax Competition in Wilhelmine Germany and Its Implications for the European Union, *World Politics*, 48, S. 324 – 357
- Hansen, M.H. (1981): Initiative and Decision: The Separation of Powers in Fourth-Century Athens, *Greek, Roman and Byzantine Studies*, 22, S. 345 – 370
- Hasday, J.E. (1997): Interstate Compacts in a Democratic Society: The Problem of Permanency, *Florida Law Review*, 49, S. 1 – 47
- Hesse, J.J., Wright, V. (Hrsg.) (1996): *Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford
- Huber, M. (1909): The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law), *American Journal of International Law*, 3, S. 62 – 98
- Isaacs, N. (1922): Federal Control over Industry, *American Political Science Review*, 16, S. 432 – 443
- Jackson, C.L. (1995): Social Policy Harmonization and Worker Rights in the European Union: A Model for North America, *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation*, 21, S. 1 – 63
- Jensen, M. (1959): *The Articles of Confederation. An Interpretation of the Social-Constitutional History of the American Revolution 1774 – 1781*, Madison, WI
- Keyssar, A. (2000): *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York
- König, T. (1997): *Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration*, Opladen

- Kostel, M.E. (1993): A Public Choice Perspective on the Debate over Federal Versus State Corporate Law, *Virginia Law Review*, 79, S. 2129 – 2154
- Laffan, B. (1997): *The Finances of the European Union*, Basingstoke
- Leibfried, S., Pierson, P. (2000): Social Policy: Left to Courts and Markets? In: Wallace, H., Wallace, W. (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union – Fourth Edition*, Oxford, S. 267 – 292
- Little, S.R. (1999): Corporate Welfare Wars. The Insufficiency of Current Constraints on State Action and the Desirability of a Federal Legislative Response, *Hamline Law Review*, 22, S. 849 – 893
- Lowi, T.J. (1964): American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, *World Politics*, 16, S. 677 – 715
- Majone, G. (1998): State, Market, and Regulatory Competition in the European Union: Lessons for the Integrating World Economy, in: Moravcsik, A. (Hrsg.): *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*, Washington, DC, S. 94 – 123
- Manne, H.G. (1965): Mergers and the Market for Corporate Control, *Journal of Political Economy*, 73, S. 110 – 120
- Marshall, J., Butterworth, S. (2000): Pension Reform in the EU: The Unexploded Time Bomb in the Single Market, *Common Market Law Review*, 37, S. 739 – 762
- McKay, D. (1996): *Rush to Union. Understanding the European Federal Bargain*, Oxford
- Meny, Y. et al. (Hrsg.) (1996): *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, London und New York
- Mommsen, T. (1876 – 88): *Römisches Staatsrecht*, in Joachim Marquardt und Theodor Mommsen, *Handbuch der Römischen Alterthümer*, Leipzig
- Mommsen, T. (1956): *Römische Geschichte. Erster Band. Bis zur Schlacht von Pydna. Zweite Auflage*, Berlin
- Moravcsik, A. (1994): *Why the European Community Strengthens the State: International Cooperation and Domestic Politics*, Harvard University: Center for European Studies Working Paper Series No. 52, Cambridge, MA
- Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Mesina to Maastricht*, Ithaca, NY
- Moravcsik, A. (1999): A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, *International Organization*, 53, S. 267 – 307
- Mussler, W. (1998): *Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel*, Baden-Baden
- Nugent, N. (1999): *The Government and Politics of the European Union*, Durham, NC
- Nugent, N. (Hrsg.) (1997): *At the Heart of the Union, New : At the Heart of the Union*, New York

- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York
- Oates, W.E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37, 1120-1149.
- Olson, M. Jr. (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 59, S. 479 – 87
- Pierson, P. (1998): Social Policy and European Integration, in Moravcsik, A. (Hrsg.): *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*, Washington, DC, S. 124 – 158
- Prechal, S. (2000): Does Direct Effect Still Matter? *Common Market Law Review*, 37, 1047 – 1069
- Radaelli, C.M. (1999): Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions, *Journal of Common Market Studies*, 37, S. 661 – 682
- Rakove, J.N. (1996): *Original Meaning. Politics and Ideas in the Making of the Constitution*, New York
- Ratzel, F. (1923): *Politische Geographie. Dritte Auflage, durchgesehen und ergänzt von Eugen Oberhummer*, München und Berlin
- Resnik, J. (1996): Federalism's Option, *Yale Law & Policy Review*, 14, S. 465 – 503
- Rieger, E. (1995): Die Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive, in: *Politische Institutionen im Wandel (Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, hrsg. von Birgitta Nedelmann)*, Opladen, S. 349 – 367
- Rieger, E. (1996): Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik? in: Jachtenfuch, M., Kohler-Koch, B. (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, S. 401 – 428
- Rieger, E. (2000): The Common Agricultural Policy: Politics Against Markets, in: Wallace, H., Wallace W. (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union – Fourth Edition*, Oxford, S. 175 – 200
- Riker, W.H. (1955): The Senate and American Federalism, *American Political Science Review*, 49, S. 452 – 469
- Riker, W.H. (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston
- Riker, W.H. (1975): Federalism, in: Greenstein, F.I., Polsby, N.W. (Hrsg.): *Handbook of Political Science*, Bd. 5, Reading, MA, S. 93 – 172
- Romano, R. (1987): The State Competition Debate in Corporate Law, *Cardozo Law Review*, 8, S. 709 ff. (in Auszügen in dies. (Hrsg.): *Foundations of Corporate Law*, New York und Oxford, 1993, S. 87 – 93
- Rose-Ackerman, S. (1981): Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic, *Journal of Political Economy*, 89, S. 152 – 165

- Schindler, D. (1921): The Administration of Justice in the Swiss Federal Court in Intercantonal Disputes, *American Journal of International Law*, 15, S. 149 – 188
- Schindler, D. (1948): Die Gleichheit der Kantone, in: ders.: *Recht – Staat – Völkergemeinschaft*, Zürich, S. 147 – 162
- Shine, B. (1998): An Analysis of the Terms and Level of Implementation of the European Union's Collective Dismissal Directive and the United States' Warn Act. Another Example for the European Union on the Relative Merits of Political Federation over Confederation? *Florida Journal of International Law*, 12, S. 183 – 230
- Siebert, H. (1996): On the Concept of Locational Competition, Kiel (Kiel Working Paper No. 731)
- Simmel, G. (1908): *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*, Leipzig
- Sinn, H.-W. (1990): Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, *European Economic Review*, 34, S. 489 – 504
- Sinn, H.-W. (2000): Eine Quarantäne-Station auf dem Weg in die Union. Die Osterweiterung wird für den westlichen Sozialstaat zur Zerreißprobe. Für eine zumindest temporäre Einführung des Heimatlandprinzips im Sozialwesen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12. August 2000, S. 13
- Sinn, S. (1992): The Taming of Leviathan: Competition Among Governments, *Constitutional Political Economy*, 3, S. 177 – 196
- Sorenson, K.E., Neville, M. (2000): Corporate Migration in the European Union: An Analysis of the Proposed 14th EC Company Law Directive on the Transfer of the Registered Office of a Company From One Member State to Another With a Change of Applicable Law, *Columbia Journal of European Law*, 6, S. 181 – 208
- Spengler, J.E. (1937): The Economic Limitations to Certain Uses of Interstate Compacts, *American Political Science Review*, 31, S. 41 – 51
- Swaine, E.T. (2000): Subsidiarity and Self-Interest. Federalism at the European Court of Justice, *Harvard International Law Journal*, 41, S. 1 – 128
- Tiebout, Ch.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, S. 416 – 424
- Tocqueville, A. de (1966): *Democracy in America*. Edited by J.P. Mayer, Translated by G. Lawrence, New York
- Toner, R. (2001): Before Leaving Health Agency, Shalala Offers a Little Advice on a Big Job, in: *New York Times*, 16. Januar, S. A16
- Tsebelis, G. (1994): The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, *American Political Science Review*, 88, S. 128 – 142
- Turner, F.J. (1911): Social Forces in American History, *American Historical Review*, 16, S. 217 – 233

- Vaubel, R. (1999): *Internationaler politischer Wettbewerb: Eine Europäische Wettbewerbsaufsicht für Regierungen und die empirische Evidenz*, Universität Mannheim (Discussion Paper, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre)
- Weber, M. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen
- Weber, M. (1982a): Wahlrecht und Demokratie in Deutschland, in: ders.: *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen, S. 245 – 291
- Weber, M. (1982b): Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, in: ders.: *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen, S. 306 – 443
- Weiler, J.H.H. (1999): *The Constitution of Europe. "Do the New Clothes Have an Emperor?" and other Essays on European Integration*, Cambridge
- Wieacker, F. (1944): *Vom römischen Recht: Wirklichkeit und Überlieferung*, Leipzig
- Wildasin, D.E. (1990): Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective, *American Economic Review, Papers and Proceedings* 80, S. 69 – 74
- Wildasin, D.E. (1991): Income Redistribution in a Common Labor Market, *American Economic Review*, 81, S. 757 – 774
- Wilson, W. (1925[1911]): Inaugural Adress as Governor of New Jersey, in: ders.: *The Public Papers of Woodrow Wilson*, Bd. 2, New York, S. 270 – 282
- Yoo, J.C. (1997): The Judicial Safeguards of Federalism, *Southern California Law Review*, 70, S. 1311 – 1405