

BÜCHER

VERBANDSPOLITIK IN DER EU

Rezension von: Volker Eichener,
Helmut Voelzkow (Hrsg.),
Europäische Integration und ver-
bandliche Interessenvermittlung,
Metropolis Verlag, Marburg 1994,
615 Seiten.

Der Schwerpunkt der sozialwissen-
schaftlichen Forschung zur verbandli-
chen Interessenvermittlung hatte bis-
her darin bestanden, die Struktur und
Funktion von organisierten Interessen
zu analysieren, wobei sowohl das je-
weilige politisch-administrative Sys-
tem als auch die Verbändelandschaft
als gegeben vorausgesetzt wurden.
Wie sich jedoch organisierte Interes-
sen konstituieren und wie sich das Sys-
tem verbandlicher Interessenvermitt-
lung formiert, war dagegen kaum zum
Gegenstand empirischer Forschung
gemacht worden, fanden die Forscher
doch zumindest in den westlichen In-
dustrienationen relativ etablierte und
weitgehend austarierte Verbändeland-
schaften vor (1).

In der jüngeren Verbändeforschung
ist die klassische Theorie der Dualität
von Staat und Verbänden wiederholt
in Frage gestellt worden. Sowohl in
der US-amerikanischen Forschung als
auch in historischen Analysen (2) und
gegenwartsbezogenen Forschungen (3)
sind Beispiele für eine aktive Rolle des
Staates bei der Organisation gesell-
schaftlicher Interessen und bei deren
Einbindung in das politisch-admini-
strative System gefunden worden. Die

Frage nach der Genese von Interessen-
organisationen scheint sich damit im-
mer mehr zu einer Schlüsselfrage bei
der Erklärung des Verhältnisses von
Verbänden und Staat zu entwickeln.

Eine Durchsicht der Literatur zur
Europäischen Integration macht
schnell deutlich, daß die sozialwissen-
schaftliche Forschung von einer er-
heblichen Unsicherheit im Hinblick
auf die spezifische Natur der EU und
ihrer Integrationsdynamik geprägt ist.
Kontrovers ist nicht nur, wie das Eu-
ropa der Zukunft aussehen und die
„Staatswerdung Europas“ verlaufen
sollte, sondern auch, welchen Stand
die Gemeinschaftsbildung mittlerwei-
le erreicht hat und was für ein politi-
sches System Europa heute darstellt.

Es mehren sich die Beiträge zu der
Frage, von welcher Art des politischen
Systems die EU denn nun sei. Die Rol-
len und Funktionsweisen der europäi-
schen Entscheidungsorgane (insbeson-
dere der Europäischen Kommission,
des Ministerrates, des Europäischen
Parlaments und des Europäischen Ge-
richtshofes) erscheinen dabei aber zu-
meist als „black boxes“. Die sozialwis-
senchaftlichen Analysen lesen sich
vielfach wie rechtswissenschaftliche
Gutachten, die den europäischen Ent-
scheidungsprozeß allein aus den Rege-
lungen internationaler Verträge zu er-
klären versuchen. In dieser Perspekti-
ve erscheint die EU lediglich als eine
vertragliche Vereinbarung souveräner
Mitgliedsstaaten, so daß sich die poli-
tikwissenschaftliche Forschung weit-
gehend auf die Analyse der zumeist di-
vergierenden Interessenlagen der na-
tionalen Regierungen und die daraus
resultierenden Verhandlungsprozesse
beschränkt. Was diese Perspektive
nicht berücksichtigt, ist, daß der eu-

ropäische Entscheidungsprozeß weit-
aus komplexer ist, als es die Modelle
des intergouvernementalen Verhan-
delns erahnen lassen. Zwar ist der Rat
das oberste Beschlußfassungsorgan
der EU; seine Souveränität wird je-
doch durch die komplexe Regelung des
Entscheidungsverfahrens im EG-Ver-
trag vielfach gebrochen.

Über die Struktur und Funktions-
weise der supranationalen Institutio-
nen (Regierungen der Mitgliedstaaten,
Europäische Kommission und Eu-
ropäisches Parlament) existieren je-
doch nur vergleichsweise spärliche so-
zialwissenschaftliche Informationen.
Wie das Innenleben der Europäischen
Institutionen aussieht, welche sozialen
Mechanismen und Eigendynamiken
dort die Politikproduktion prägen, war
in der traditionellen EU-Forschung
kaum ein Thema. Welche Machtbalan-
cen, Konflikte und Koalitionen inner-
halb und zwischen den Europäischen
Institutionen herrschen, ist ebenfalls
noch Forschungsdesiderat.

Begreift man den europäischen Ent-
scheidungsprozeß als ein komplexes
Mehr-Ebenen-Netzwerk, so muß man
zwangsläufig eine größere Zahl rele-
vanter Akteure in die Analyse einbe-
ziehen: Neben die im Ministerrat ver-
handelnden nationalen Regierungs-
vertreter treten insbesondere die
Bürokratien mit ihren institutionellen
Eigeninteressen sowie die Vertreter
politischer Minderheitspositionen und
nicht zuletzt die Interessenorganisa-
tionen. Angesichts der zentralen Frage
nach der institutionellen Natur der EU
muß es auch im Hinblick auf die ver-
bandliche Interessenvermittlung, um
weitere Elemente des europäischen
Politiknetzwerks einzubeziehen, gera-
dezu kurios erscheinen, daß sich die
keineswegs reichhaltige empirische
Forschung allzu häufig auf eine Ana-
lyse der bestehenden formalen Ein-
flußmöglichkeiten und nicht auf die
realen Einflüsse konzentriert. Die For-
schung orientiert sich an den formalen
Entscheidungswegen und -regeln und

nicht an der Wirksamkeit empirisch
faßbarer Einflußkräfte.

Wie in der Integrationstheorie insge-
samt, überwiegen auch in den Analy-
sen zur verbandlichen Interessenver-
mittlung generalisierende Aussagen:
So ziehen die Euroskeptiker die Hand-
lungsfähigkeit der EU in Zweifel, weil
auf europäischer Ebene noch keine
hinreichend funktionsfähigen inter-
mediären Strukturen aufgebaut wor-
den seien (4). Diese These trifft sicher-
lich für verschiedene Bereiche zu.
Tatsächlich leiden korporatistische
Arrangements auf der europäischen
Ebene nach wie vor unter ihrer gerin-
gen Handlungsfähigkeit, weil die eu-
ropäischen Dachverbände der Arbeit-
geber und der Gewerkschaften immer
noch als weitgehend entscheidungs-
schwach eingestuft werden.

Es gibt jedoch auch andere Beispie-
le. Vor allem in den Kernbereichen der
Integrationspolitik der EU erweisen
sich nicht nur die politisch-admini-
strativen Strukturen der EU, sondern
auch die diesen Strukturen angelager-
ten Formen der verbandlichen Inter-
essenvermittlung als überraschend
handlungsfähig: So sind insbesondere
die von den Harmonisierungsmaßnah-
men des Binnenmarktprogramms un-
mittelbar betroffenen Verbände, ins-
besondere die Wirtschaftsverbände, in
den Brüsseler Arenen außerordentlich
aktiv. Die Einbindung der Verbände in
die europäische Politikformulierung
und Politikimplementation geht auch
weit über ein bloßes Lobbying hinaus
und schließt – beispielsweise bei der
Harmonisierung des Arbeits-, Um-
welt- und Verbraucherschutzes – weit-
reichend selbstregulative Kompeten-
zen ein, die den Verbänden förmlich
übertragen worden sind.

Da die Staatswerdung Europas im
Sinne einer „segmentären Vergemein-
schaftung“ (5) in einigen Politikfel-
dern in den letzten Jahren große
Fortschritte gemacht hat, in anderen
Politikfeldern jedoch weitgehend
blockiert erscheint, bedarf es – so die

erste zentrale These dieses Sammelbandes – auch im Hinblick auf die Analyse der verbandlichen Interessenvermittlung einer Differenzierung nach Politikfeldern. Eine solche im Anspruchsniveau zunächst einmal „bescheidene“ Analyse der verbandlichen Interessenvermittlung zeigt auf, daß es in einigen Politikfeldern durchaus handlungsfähige europäische Verbände oder sogar Formen einer „private government“ europäischer Verbände gibt, während auch andere Politikfelder auszumachen sind, in denen die Verbände allenfalls lose „Foren“ (6) bilden, die aufgrund der Dominanz nationaler Verbände nur eingeschränkt agieren können.

Die empirischen und theoretischen Herausforderungen der Europäischen Integration, die mit dem Instrumentarium der herkömmlichen Integrationstheorien nicht lösbar zu sein scheinen, bieten – so die zweite zentrale These des Bandes – der Politikfeldanalyse eine reizvolle Chance der Bewährung und Weiterentwicklung. Die Anwendung der Politikfeldanalyse auf die europäische Politik kann nämlich eben jene Lücken schließen, die die Integrationstheorie derzeit offenläßt, weil sie dort beobachtbare Entwicklungsunterschiede in den europäischen Politikfeldern nicht mehr abbilden und verarbeiten kann.

Mit diesem Band wird nun eine erste Annäherung von Integrationsforschung und Politikfeldanalyse vorgenommen. Einerseits soll die Entwicklung des politisch-administrativen Systems und damit auch der vielfältigen Anschlußstellen für die verbandliche Interessenvermittlung dargestellt werden, andererseits die Struktur und Funktion der organisierten Interessen in verschiedenen Politikfeldern untersucht werden. Das Thema „Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung“ ist jedoch keineswegs neu (7). Aber angesichts der erheblichen politisch-institutionellen Änderungen, die jüngst mit der Ratifi-

zierung des Maastrichter Unionsvertrages eingetreten sind, und des zweifellos auch im Bereich der verbandlichen Interessenvermittlung beobachtbaren Bedeutungszuwachses europäischer Politik erscheint es angebracht, eine neue Zwischenbilanz über die laufende wissenschaftliche Aufarbeitung des europäischen Integrationsprozesses mit Blick auf die organisierten Interessen zu ziehen. Die in diesem Band zusammengestellten Beiträge, die einen Überblick über den Stand der Forschung und der theoretischen Diskussion über die Wechselbeziehungen zwischen der Europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung geben sollen, behandeln naturgemäß durchaus unterschiedliche Einzelfragen, die den spezifischen Interessen und Arbeitsschwerpunkten der Autoren geschuldet sind. Deshalb spiegelt der vorliegende Band die Schwerpunkte der sozialwissenschaftlichen Verbändeforschung und nicht unbedingt die tatsächliche Verbändelandschaft wider. Des weiteren kann der Band auch nicht alle Zusammenhänge aufklären, die zwischen der europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung in den relevanten Feldern europäischer Politik bestehen.

Der Sammelband gliedert sich in zwei Teile: Im ersten Teil werden Querschnittsthemen zur Ko-Evolution des politisch-administrativen Systems und des Systems der verbandlichen Interessenvermittlung im Mehr-Ebenen-System der EU behandelt; der zweite Teil widmet sich dann einzelnen Politikfeldern. Die Beiträge des ersten Halbbandes befassen sich mit den (in den letzten fünfzehn Jahren gravierend veränderten) politisch-institutionellen Rahmenbedingungen der europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung und stellen verschiedene theoretische Zugänge zur empirischen Analyse der aufgeworfenen Thematik zur Diskussion. An den Anfang dieses Teils wur-

den zwei eher integrationstheoretische Beiträge gestellt, welche die Rolle der Verbände im Integrationsprozeß theoretisch verorten. *Klaus von Beyme* weist in seinem Beitrag über die „Renaissance der Integrationstheorie“ darauf hin, daß etwa Osteuropa demokratische Requisiten brauchte, um in der Beitrittsbewegung eine Chance für die Berücksichtigung zu finden. Aber es sind keine ökonomischen Requisiten mehr, die als Auslöser dienen – wie Höhe des Pro-Kopf-Einkommens, Bildungsstand oder Intensität des Austausches von Bevölkerungen – sondern es sind eher politische Requisiten, die in der neuen Integrationswelle zählen. Akteurstheorien und elitentheoretische Ansätze sind daher Anfang der neunziger Jahre wieder hoch im Kurs. Diese einmalige Dynamik, für die es keinen historischen Präzedenzfall gibt, wird, so von Beyme weiter, vermutlich Zwänge zu mehr Integration verstärken. In der Außenpolitik, der Sicherheitspolitik wie auch der Asylpolitik ist dies schon vor der Implementation von Maastricht deutlich geworden.

Franz Traxler und *Philippe C. Schmitter* befassen sich in ihrem Beitrag mit den Perspektiven europäischer Integration, verbandlicher Interessenvermittlung und Politikformulierung. Ein Hauptergebnis ihres Beitrages ist, daß korporatistische Politikformulierung mit dem europäischen Integrationsprozeß keineswegs unvereinbar ist. In bezug auf die Regelungsebene, die regulierten Märkte, den Regelungsgegenstand und die beteiligten Akteure zeichnen sich dabei, so die beiden Autoren, zwei Typen von Konzertierung ab:

a) Auf supranationaler Ebene kann sich Konzertierung auf Produktmärkte beziehen, wobei der Regelungsgegenstand sektoral und/oder funktional hochspezifiziert ist. Diese Konzertierung ist im Regelfall bipartistisch und umfaßt dabei die zuständige EU-Behörde und den (sektoralen) Wirtschaftsverband.

b) Auf nationaler (subnational-sektoraler) Ebene können Konzertierungssysteme für die Arbeitsmärkte fortbestehen. Je nach Tradition sind sie eher bipartistisch als Kooperationsplattform der Tarifverbände oder auch tripartistisch unter Ein-schluß der Staatsorgane organisiert. Regelungsgegenstand ist hier die angebotskorporatistische Abstimmung der Arbeitsverhältnisse mit Erfordernissen der (nationalen) Wettbewerbsfähigkeit.

Darauf folgen vier Artikel, in denen die Struktur und Funktion des politisch-administrativen Systems und damit die Anschlußstellen für verbandliche Einflußnahmen analysiert werden: *Wolfgang Schumann* untersucht das politische System der Europäischen Union als Rahmen für Verbandsaktivitäten; *Maurizio Bach* befaßt sich mit Tendenzen der europäischen Staatswerdung; *Franco Algieri* und *Dietrich Rometsch* analysieren die Rolle des „Ausschußwesens“ und Ansätze für einen strukturierten Dialog, und *Thomas König* untersucht; Inter-gouvernementale versus supranationale Politikfeldstrukturen. Im Anschluß daran befassen sich zwei weitere Querschnittsbeiträge mit der perspektivischen Einordnung der Entwicklung der europäischen Verbändelandschaft und ihrer Rückwirkung auf die nationalen Systeme verbandlicher Interessenrepräsentation.

Im zweiten Teil finden sich die Beiträge, die, nach Politikfeldern differenziert (Regional-, Agrar-, Binnenmarkt-, Technologie-, Sozial-, Arbeits- und Kulturpolitik), die Zusammenhänge zwischen der Europäischen Integration und der verbandlichen Interessenvermittlung durchleuchten.

Ingeborg Tömmel untersucht in ihrem Beitrag die Interessenartikulation und transnationale Politikkooperation im Rahmen der EU und kommt u. a. zum Schluß, daß es weniger die betroffenen Akteure sind, die die Initiative zur Mitwirkung an europäi-

schen Entscheidungsprozessen ergreifen, sondern es ist vielmehr umgekehrt in erster Linie die Kommission, die diese Mitwirkung über vielfältige und differenzierte Formen der Kooperation und Kooptation systematisch organisiert. Dabei ist der Einfluß der Kommission, so Tömmel weiter, auf bestehende Verbände, Organisationen und Instanzen ein zweifacher: Während einerseits „klassische“ öffentliche Instanzen – beispielsweise Gemeinden, Provinzen, Regionen oder öffentliche Zweckverbände – stimuliert werden, wie Interessenvertreter aufzutreten, indem sie sich horizontal und grenzüberschreitend organisieren und vertikal Lobbying-Funktionen wahrnehmen, werden andererseits privatwirtschaftliche Akteure, aber auch Interessenverbände, wie Gewerkschaften und Unternehmerverbände, stärker in die (öffentliche) Verantwortung genommen und zu Mitinitiatoren und -trägern der europäischen Politik gemacht. Damit werden sie in ihren traditionellen Funktionen der Interessenwahrnehmung reduziert, was für die Gewerkschaften eher eine Schwächung ihrer Position, für die Unternehmer dagegen eine Differenzierung der Interessenwahrnehmung beinhaltet.

Klaus-Gerd Giesen befaßt sich mit den europäischen Großforschungsorganisationen und der transnationalen Wissenschaftsinteressenvermittlung und führt aus, daß hier von Anfang an ein komplexes System der Interessendurchsetzung anzufinden war, in dem sich nationale und europäische Ebenen, staatliche und verbandliche Akteure sowie internationale Organisationen ohne sichtliche Hierarchie und fest definierten Status ständig kreuzen. Insgesamt, so Giesen, überwiegt der Eindruck der hochkomplexen, ausdifferenzierten und mehrere Ebenen integrierenden Wissenschaftsinteressenvermittlung, deren Resultat die transnationale Regulation der nationalen Wissenschaften und For-

schungspolitiken, die Normalisierung der zwischenstaatlichen Dominanz bezüglich des Forschungspotentials sowie die Entlegitimierung alternativer Forschungspfade ist.

Klaus Holz, Roswitha Pioch und *Georg Vobruba* untersuchen die Verteilungskonflikte in politischen Integrationsprozessen am Beispiel des Tarifkonflikts in der sächsischen Metallindustrie: Insbesondere suchen sie in diesem Beitrag aufzuzeigen, welche tarifpolitischen Konsequenzen die institutionelle Vereinigung Deutschlands hat und was sich daraus für die tarifpolitischen Folgen der europäischen Integration ableiten läßt. Mit Bedeutungsverlusten von Staatsgrenzen, so die Autoren, nehmen bisherige Staatsgebiete mehr und mehr Eigenschaften von Regionen an. Ein wesentlicher Aspekt davon ist, daß sich Interessenblöcke von Arbeit und Kapital entwickeln, die gemeinschaftlicher und damit exklusiver werden als nationalstaatlich basierte Interessenvertretungen von Kapital oder Arbeit. Kapital und Arbeit in reichen Regionen finden auf der Basis ihres gemeinsamen Interesses an der Erhaltung ihres Wettbewerbs- und Einkommensvorsprungs vor Kapital und Arbeit in armen Regionen gegen diese zusammen. Es besteht also kein Grund, solche Gemeinschaften als primär kulturelles, auf gemeinsamen Traditionen, Mentalitäten usw. beruhendes Phänomen zu erklären.

Aus der Perspektive westlicher Unternehmen, denen mit der Industrie in den neuen Bundesländern neue Konkurrenz zu erwachsen drohte, erscheint es allerdings durchaus als sinnvoll, zunächst mit einer Politik der Lohnkostenentlastung bis zu einem Zeitpunkt zu warten, zu dem diese Industrie nur noch in Resten vorhanden war, und dann mit dem auf östliche Unternehmensprobleme bezogenen Lohnkostenargument Veränderungen der tarifpolitischen Spielregeln für ganz Deutschland zu erreichen. Dabei

ließen sich die Gewerkschaften als nützliche Idioten verwenden, indem man ihren Anspruch auf baldige Herstellung eines einheitlichen Tarifgebietes für ganz Deutschland erst einmal weit entgegen kam und dann gute Chancen hatte, die Gewerkschaften als Verursacher des Industrie-Debakels öffentlich vorzuführen. Die Gewerkschaften wiederum hatten dieser Strategie – wenn es denn eine war – wenig entgegenzusetzen. Denn zum einen erwiesen sie sich als Gefangene ihrer Programmatik der raschen sozialen Vereinheitlichung; und zum anderen als Gefangene der Einsicht, daß die Enge der Verteilungsspielräume in erster Linie durch die Währungsunion und daher politisch verursacht und zu verantworten ist; nach Ansicht der Autoren eine ebenso zutreffende wie tarifpolitisch folgenlose Einsicht.

Zur eingangs gestellten Frage, was aus tarifpolitischen Konflikten im vereinigten Deutschland für die Zukunft der Tarifpolitik im sich integrierenden Europa abzuleiten ist, führen die Autoren aus, daß die Ausbildung grenzüberschreitender Produktionsfaktorenmärkte die entscheidende Herausforderung für die auf nationalen Grenzen basierenden Tarifvertragssysteme darstellt. Dies ist jedoch nur dann der Fall, wenn ein deutlicher Druck auf Vereinheitlichung der Tarifvertragsbedingungen im ganzen (übernationalen) Tarifvertragsgebiet besteht. Das kann sein und ist auch explizites Programm des EG-Vertrages, muß aber nicht sein. Die Autoren weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, daß diverse Formen solcher Mobilitätskosten, die nicht zugleich mit den Grenzen reduziert werden können, die Mobilität innerhalb der EG begrenzen werden. Dies wird vermutlich den Faktor Arbeit deutlicher betreffen als den Faktor Kapital, der bereits jetzt eine erhebliche Mobilität innerhalb der EG aufweist.

Abschließend wird in dem Beitrag darauf hingewiesen, daß Mobilität in-

nerhalb der (erweiterten) Bundesrepublik Deutschland wohl mit vergleichsweise geringeren Mobilitätskosten belastet ist. Des weiteren hat sich auch gezeigt, daß sich die Mobilität in Grenzen hält und Lohnunterschiede dabei keine wichtige Rolle spielen. Es kommt also weder zu Massenwanderungen von Arbeitskräften noch starken Wanderungen von Kapital.

Zusammenfassend bleibt anzumerken, daß allen an der Europäischen Integration und verbandlichen Interessenvermittlung Interessierten dieser Sammelband, dessen Beiträge auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung diskutiert worden sind, uneingeschränkt empfohlen werden kann.

Josef Schmee

Anmerkungen

- (1) Walker (1983).
- (2) Aldrich (1979); Ullmann (1988).
- (3) Lehmbuch (1987); Czada (1991, 1992).
- (4) Lepsius (1991).
- (5) Lepsius (1991).
- (6) Kohler-Koch (1992).
- (7) Meessen (1980); Platzer (1984); van Schendelen (1993).

Literatur

- Aldrich, H. E., *Organizations and Environments* (Englewood Cliffs 1979).
- Czada, R., *Regierung und Verwaltung als Organisationen gesellschaftlicher Interessen*, in: Hartwich, H., Wewer, G. (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik III. Systemsteuerung und „Staatskunst“*. Theoretische Konzepte und empirische Befunde (Opladen 1991) 151–173.
- Czada, R., *Der Staat als „wirtschaftender Akteur“*, in: Abromeit, H.; Jürgens, U. (Hrsg.), *Die politische Logik wirtschaftlichen Handelns* (Berlin 1992) 171–214.
- Kohler-Koch, B., *Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen*

- im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, M. (Hrsg.), Die Integration Europas (Opladen 1992) 81–119.
- Lehmbruch, G., Administrative Interessenvermittlung, in: Windhoff-Heritier, Adrienne (Hrsg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein (Opladen 1987) 92–114.
- Lepsius, R. M., Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union (Baden-Baden 1991) 19–40.
- Meessen, K. M. (Hrsg.), Verbände und Europäische Integration (Baden-Baden 1980).
- Platzer, H. W., Unternehmensverbände in der EG – Ihre nationale und transnationale Organisation und Politik (Kehl 1984).
- Schendelen, M. C. P. M. van (Hrsg.), National Public and Private EC Lobbying. (Aldershot 1993).
- Ullmann, H. P., Interessenverbände in Deutschland (Frankfurt/Main 1988).
- Walker, J. L., The Origins and Maintenance of Interest Groups in America, in: American Political Science Review 77 (1983) 390–406.