

Kapitel 1

Einleitung

Die Entwicklung einer eigenen Sozial- und Beschäftigungspolitik wurde in der Europäischen Union lange Zeit verhindert, weil sich die Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen nationalen Wohlfahrtsstaatsmodellen nicht auf gemeinsame Standards einigen konnten. Sieht man von arbeitsrechtlichen Regelungen ab, die als Voraussetzung des Gemeinsamen Marktes galten, blockierte das Einstimmigkeitserfordernis weitere Fortschritte. In den neunziger Jahren konnte diese Blockade in Teilen durch die Abkehr vom Prinzip der Einheitlichkeit überwunden werden. An die Stelle verbindlicher sozialer Rechte für alle Unionsbürger trat eine variable Geometrie der Sozialpolitik, die durch Ausnahmen und Freiwilligkeit gekennzeichnet war. Den Gegensatz zu diesem »Neo-Voluntarismus« (Streeck 1995) bilden während derselben Zeit eine zunehmende Marktintegration sowie der Übergang zur Europäischen Währungsunion. Bei der Beseitigung von Marktschranken und der Zentralisierung der Geldpolitik haben die Mitgliedstaaten Erfolge erzielt, die die EU von allen anderen internationalen Organisationen oder Formen regionaler Zusammenarbeit abheben.

Umso mehr überrascht die Beobachtung, dass die EU-Staaten in der Wirtschaftspolitik auf das gleiche sanktionslose Instrumentarium zur Koordinierung ihrer Politik zurückgreifen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).¹ Diese Beobachtung ist der Ausgangspunkt des vorliegenden Buches. Es möchte erklären, weshalb drei unterschiedliche Organisationen die gleichen Mittel zur Abstimmung der Politik ihrer Mitgliedstaaten verwenden. Nicht die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung, so die im Folgenden erörterte These, sondern die Unfähigkeit der Mitgliedstaaten, sich auf substanzielle Regeln zu verständigen, lässt sie auf eine weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung zurückgreifen. Die prozedurale ersetzt die inhaltliche Übereinkunft.

¹ Bei Staaten, die auf finanzielle Hilfe angewiesen sind, verfügt der IWF dagegen über erhebliche Druckmittel. In diesen Fällen kann von einer unverbindlichen, sanktionslosen Koordinierung nicht gesprochen werden. In dieser Untersuchung stehen jedoch die westeuropäischen Staaten im Mittelpunkt, die von den Kreditmöglichkeiten des Währungsfonds keinen Gebrauch machen. Auf sie kann er keinen direkten Einfluss ausüben.

Regierungen einigen sich auf Verfahren, die ihnen nur geringe oder gar keine Anpassungskosten gegen den eigenen Willen aufzwingen können. Die Unverbindlichkeit der Verfahren erlaubt auch dann eine Einigung, wenn keine Übereinkunft darüber erzielt werden kann, welche Politik die richtige wäre.

In den neunziger Jahren gab es keinen Konsens, wie eine europäische Beschäftigungspolitik aussehen sollte. Daher einigte man sich mit dem Amsterdamer Vertrag auf ein unverbindliches Verfahren, das zwar gemeinsame Ziele definiert, den nationalen Regierungen aber die Wahl der Mittel überlässt, und bewusst davon absieht, ein Zuwiderhandeln mit Sanktionen zu belegen. Der Internationale Währungsfonds begann seine multilaterale Überwachung der Politik aller Mitgliedstaaten erst nach dem Zusammenbruch der Bretton-Woods-Ordnung und als unterschiedliche Vorstellungen darüber bestanden, wie das internationale Währungssystem künftig zu gestalten sei. Die multilaterale Überwachung der OECD blieb übrig, als ihre Vorgängerin, die Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), ihre Aufgaben erfüllt und die finanziellen Sanktionsmöglichkeiten verloren hatte. Die OEEC wurde gegründet, um die Gelder des Marshall-Plans zu verteilen und Westeuropas Eingliederung in die Weltwirtschaft zu erreichen. Mit dem Erfolg des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Europas verschwanden beide Gründungsmotive, die Konflikte zwischen den Empfängerländern der Marshall-Hilfe waren überwunden. Ohne klaren Auftrag sollte die OECD zumindest regelmäßig über die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten berichten und als Diskussionsforum dienen. Auf weiche Koordination kann immer dann zurückgegriffen werden, wenn Staaten zwar zur Kooperation bereit sind, aber einen direkten Einfluss auf die nationale Politik verhindern wollen.

Durch den historischen und internationalen Vergleich wird deutlich, dass das zuerst mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) eingeführte, dann unter dem Namen »Offene Methode der Koordinierung« (OMK) auf weitere Politikfelder übertragene neue Politikinstrument der EU nur eine spezielle Form multilateraler Überwachung ist, die andere Organisationen schon seit Jahrzehnten anwenden. Diese Einsicht widerspricht der bestehenden Europaliteratur, die die OMK ganz überwiegend als innovatives Instrument der Politikgestaltung begreift und zum Teil weit gehende Hoffnungen mit ihr verbindet. Getragen wurden diese von immer neuen beschäftigungs- und sozialpolitischen Initiativen, die zeitweise im jährlichen Rhythmus erfolgten. Die Machtkonstellation zwischen 1997 und 2002 erleichterte den vermeintlichen Aufbau des »sozialen Europas«, da in dieser Zeit zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration Sozialdemokraten die Mehrheit der nationalen Regierungen stellten. Seit Anfang 2004 gilt dies nicht mehr. Ob mit der Offenen Methode der Koordinierung ein Verfahren etabliert wurde, das dauerhaft die EU-Sozialpoli-

tik prägen wird, darf bezweifelt werden, da voluntaristische Verfahren widerwillige Regierungen weder auf positive Maßnahmen verpflichten noch Einschnitte ins soziale Netz verhindern können.

Die folgenden Kapitel wenden sich gegen die unkritische Begeisterung, die Teile der EU-Forschung der OMK entgegenbringen. Als Koordinierungsinstrument ist sie, wie dieses Buch im Detail nachweist, weder wirklich neu noch besonders innovativ. Und auch wenn sie aus der EBS hervorgegangen ist, wird sie die Arbeitslosigkeit nicht spürbar verringern. Vielen Autoren entgeht diese Einsicht, weil sie auf einen Vergleich der EU mit anderen internationalen Organisationen verzichten. Sie sehen in der offenen Koordinierung eine neue Qualität demokratischer Politik, ohne zu erkennen, wie begrenzt in der Währungsunion der Spielraum für Deliberation tatsächlich ist:

In the European Union, the most significant innovation has been the development of the so-called »Open Method of Coordination« (OMC), based on mutual agreement of policy objectives by the Member States; development of common guidelines, indicators, and targets; benchmarking of performance and exchange of »good practices«; formulation of national action plans; peer review and joint monitoring of implementation in an iterative, multi-annual cycle. By systematically and continuously obliging the Member States to pool information, compare themselves to one another, and reassess current policies in light of their relative performance, the OMC appears to be a highly promising mechanism for promoting crossnational deliberation and experimental learning across the European Union. (Zeitlin 2003: 5)

Allerdings steht die Frage nach der Wirkung der Verfahren der Offenen Methode der Koordinierung nicht im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung. Dargelegt wird vielmehr, weshalb Staaten weiche Koordinierungsverfahren wählen und unter welchen – außergewöhnlichen – Umständen sie sich auf harte Verfahren einigen können. Dennoch wird deutlich, dass die EU-Forschung in der Begeisterung für ihren Gegenstand unrealistische Erwartungen an weiche Koordinierungsverfahren richtet.

Um zu verstehen, weshalb Organisationen, die sich hinsichtlich der Anzahl der Mitglieder, deren Homogenität, aber auch im Grad wirtschaftlicher Verflechtung und damit der wechselseitigen Abhängigkeit voneinander unterscheiden, zu unterschiedlichen Zeiten auf die gleichen Instrumente der Politikkoordinierung zurückgreifen, muss der Kontext verglichen werden, in dem sie diese Verfahren einführen. Gleichzeitig muss erläutert werden, weshalb die Europäische Union in manchen Bereichen auf Integration verzichtet, während diese in anderen enorm entwickelt ist. In der Wirtschaftspolitik reichen die Beziehungen der Mitgliedstaaten von dezentraler Konkurrenz bis zu kompletter Vergemeinschaftung. Durch Kombination des innereuropäischen Vergleichs mit dem zwischen Organisationen soll herausgearbeitet werden, weshalb die EU in den letzten Jahren verstärkt auf weiche, voluntaristische Verfahren zurückgreift.

Mit einer größeren Anzahl von Mitgliedern, die sich noch stärker als die bisherigen voneinander unterscheiden, werden inhaltliche Entscheidungen schwieriger werden. Der Rückgriff auf prozedurale Übereinkünfte könnte dadurch weiter an Attraktivität gewinnen. Der Preis wäre, dass die Europäische Union zunehmend einer »klassischen« internationalen Organisation gliche.

Schon heute bezeichnet Wallace (2000: 32) die weiche Politikkoordinierung der EU in Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode als »OECD-technique«. Trotz dieser offensichtlichen Ähnlichkeit der Verfahren existiert bisher kein Vergleich zwischen der EU und anderen internationalen Organisationen. Indem sie annehmen, die EU sei ein politisches System *sui generis*, verschließen sich viele Autoren einem breiteren Vergleich. Diese Lücke versucht dieses Buch zu schließen.

Die Auswahl der zu vergleichenden Organisationen folgt zwei einfachen Kriterien. Zum einen sind alle EU-15-Staaten gleichzeitig Mitglied sowohl im Währungsfonds als auch in der OECD. Zum anderen führt neben diesen Organisationen nur noch die Welthandelsorganisation (WTO) ein ähnliches Überwachungsverfahren durch. Da dieses mit dem der OECD nahezu identisch ist, wird es nicht gesondert betrachtet. Dennoch treffen die im fünften Kapitel entwickelten Merkmale multilateraler Überwachung auch auf den *Trade Policy Review Mechanism* der WTO zu.

Erst durch den historischen Vergleich wird deutlich, dass anspruchsvolle Formen internationaler Kooperation mit verbindlichen, inhaltlich präzisen und sanktionierbaren Regeln die Ausnahme bleiben. Sie entstehen, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind. Zum einen ist eine Konvergenz der »causal beliefs« (Goldstein/Keohane 1993: 10) notwendig. Nur wenn ein Grundkonsens über gemeinsame Ziele besteht, beispielsweise stabile Wechselkurse oder eine Währungsunion, lassen sie sich verwirklichen. Da es aber mehr als einen möglichen Weg zu diesen Zielen gibt, muss als zweite Bedingung ein dominierender Akteur (oder eine Koalition) vorhanden sein, der seine Vorstellung durchsetzt. So gab es im Vorfeld der Bretton-Woods-Konferenz sowohl ein britisches als auch ein amerikanisches Konzept zur Gestaltung des internationalen Währungssystems. Obwohl beide ein keynesianisches Wirtschaftsverständnis teilten und in ihren Zielen übereinstimmten, hätten sie sich hinsichtlich der Anpassungskosten für Defizit- und Überschussländer unterschieden (de Vries 1985a: 88). Dass sich das amerikanische Modell Harry Dexter Whites durchsetzte, lag an der hegemonialen Stellung der USA am Ende des Zweiten Weltkriegs. Auch das Ziel einer Währungsunion, getragen vom Wunsch nach regional festen Wechselkursen, teilten die EG-Staaten seit den siebziger Jahren (McNamara 1999). Sie konnte aber erst verwirklicht werden, nachdem sich ein monetaristischer Konsens herausgebildet hatte. Dass die Europäische Zentralbank (EZB) schließlich der

Deutschen Bundesbank nachgebildet und dass wirtschaftliche Konvergenz als Voraussetzung für die Teilnahme an der Währungsunion festgeschrieben wurde, spiegelt die dominierende Verhandlungsposition Deutschlands wider.

Die zwei genannten Bedingungen – konvergierende Ideen und eine günstige Machtkonstellation – bedeuten jedoch nicht, dass die getroffenen Entscheidungen beziehungsweise daraus hervorgegangene Institutionen problemadäquat sind. Die Nachkriegsphase des europäischen Wiederaufbaus und die damit einhergehende Institutionenbildung lassen sich, im Gegenteil, nur vor dem Hintergrund der Misserfolge bestehender Institutionen erklären. Der Marshall-Plan folgte der Einsicht, dass der Internationale Währungsfonds nicht in der Lage war, Europas wirtschaftliche Probleme zu beheben und seine Eingliederung in die Weltwirtschaft zu forcieren. Auch die Kämpfe um den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) können als Nachverhandlung des Maastrichter Vertrages interpretiert werden. Solche Verträge sind notwendig unvollständig und bedürfen dauerhafter Unterstützung durch die beteiligten Akteure. Löst sich diese auf, verlieren Institutionen ihre Effektivität.

Um derartige Entwicklungen, Eigendynamiken und Widersprüche in den Blick zu bekommen, ist ein historisch-institutionalistischer Ansatz besonders geeignet, der die Entstehungsgeschichte und weitere Genese sowohl der drei Organisationen als auch der Verfahren betrachtet. Der historische Institutionalismus verbindet zugleich die drei zentralen Vergleiche dieser Untersuchung, die im nächsten Abschnitt erläutert werden.

1.1 Der historische und internationale Vergleich

Die Frage, weshalb Staaten auf weiche Koordinierungsverfahren zur Regelung ihrer Wirtschaftsbeziehungen zurückgreifen, lässt sich auch wie folgt formulieren: Welche Entwicklungen haben dazu geführt, dass die EU-Staaten das Instrument multilateraler Überwachung für die Wirtschaftspolitik ausgewählt haben, anstatt sie entweder zu vergemeinschaften oder auf eine gemeinsame Politik ganz zu verzichten? Diese Frage verweist auf den Gegensatz zur Gemeinschaftsmethode, die sonst in der EG angewandt wird und supranationalen Akteuren – der Europäischen Kommission, dem Europäischen Gerichtshof und mit Einschränkung dem Europäischen Parlament – einen stärkeren Einfluss auf die Politikgestaltung einräumt, als dies bei anderen internationalen Organisationen üblich ist.

Die vorliegende Untersuchung geht von der Beobachtung aus, dass heute auch EU und IWF die »OECD-technique« anwenden. Sie möchte in Scharpfs

(2000b: 57) Terminologie rückblickend erklären, wie dieses Ergebnis zustande kam. Eine solche Vorgehensweise unterscheidet sich von Analysen, in denen die Wirkung unabhängiger Variablen bewertet werden soll. Letztere sind besser geeignet, etablierte Theorien zu testen, während erstere ihren Anfang in einer empirisch überraschenden Beobachtung nehmen, für das bestehende Theorien keine zufrieden stellende Erklärung anbieten. Wird die Forschungsfrage auf diese Weise entwickelt, bestimmt das *Explanandum* die Auswahl der Fälle. In welchen Organisationen findet weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung statt? Lässt sich durch den Vergleich der Gründe, weshalb OECD und Währungsfonds multilaterale Überwachung einführen, etwas über die EU-Staaten in den neunziger Jahren lernen? Methodenlehrbücher, wie etwa King, Keohane und Verbas *Designing Social Inquiry* (1994: 128–132), warnen davor, Fälle anhand der abhängigen Variable auszuwählen, weil dies die Ergebnisse verzerrt.² Dieser Gefahr kann durch die Kombination von unterschiedlichen Vergleichsformen entgangen werden. Die anschließenden Kapitel stützen sich deshalb auf die Methode der Übereinstimmung, die Methode der Differenz sowie den Längsschnittvergleich.³

Die ersten beiden Vergleichsformen gehen auf John Stuart Mills (1874) »method of agreement« und »method of difference« zurück. Sie wurden von Przeworski und Teune (1970: 34–35) in das Most-different- und Most-similar-System-Design umformuliert. Aus der Methode der Übereinstimmung leitet sich die Frage ab, warum unterschiedliche Organisationen das Gleiche machen. Die Differenzmethode untersucht dagegen, weshalb ein und dieselbe Organisation, die Europäische Union, in der Wirtschaftspolitik unterschiedliche Koordinierungsverfahren nutzt. Diese beiden Vergleichsformen eignen sich vor allem für den Abgleich rivalisierender Erklärungen (Mahoney 2000: 392–393). Wenn sich die drei betrachteten Organisationen zum einen hinsichtlich ihrer Merkmale voneinander abheben – zum Beispiel in der Anzahl und Homogenität ihrer Mitglieder, im Grad wirtschaftlicher Verflechtung, in den Befugnissen, über die sie in angrenzenden Politikbereichen verfügen –, und zum anderen in gegensätzlichen Kontexten multilaterale Überwachung einführen (Bretton Woods versus Post-Bretton Woods, Keynesianismus versus Monetarismus), können diese Erklärungsfaktoren ausgeschlossen werden. Umgekehrt lassen sich mit der Methode der Differenz institutionelle Faktoren, die während des Untersuchungszeitraums nicht variieren, infrage stellen. Der Nachweis, dass positive Integration schwieriger als negative zu erreichen ist, erklärt nicht, weshalb unter denselben

2 Siehe Collier/Mahoney (1996) zum Problem des »selection bias«.

3 Ihre Kombination wird in Studien mit kleiner Fallzahl als besonders erfolgversprechend angesehen (Collier 1991: 17).

Regeln die Vergemeinschaftung der Geldpolitik gelang, während in der allgemeinen Wirtschaftspolitik weiterhin auch solche Entscheidungen national getroffen werden, die auf die Gemeinschaft als Ganzes Einfluss haben. Auch wenn das Muster weiterhin gilt – negative Integration dominiert die positive – muss erklärt werden, warum besondere Fälle davon abweichen. Da institutionelle Faktoren konstant gehalten werden können, scheiden diese als hinreichende Erklärungen unterschiedlicher Ergebnisse aus.

Mills Methoden haben dort ihre Grenze, wo das Auftreten eines Faktors x die Wahrscheinlichkeit des Ergebnisses y zwar erhöht, aber nicht determiniert (probabilistische Kausalität) oder unterschiedliche Kausalketten zum gleichen Ergebnis führen (Bennett/George 1997: 8). Sie können darüber hinaus, wie Lieberson (1991: 318) argumentiert, zu absurden Ergebnissen führen, wenn Interaktionseffekte nicht beachtet oder Variablen ignoriert werden: »Put bluntly, application of Mill's methods to small- N situations does not allow for probabilistic theories, interaction effects, measurement errors, or even the presence of more than one case.« Allerdings legt Liebersons Sicht eine nur sehr oberflächliche Kenntnis der untersuchten Fälle nahe, die unter Umständen in Studien mit hoher Fallzahl auftreten kann. Dagegen übersieht diese Sicht gerade den Vorteil von Fallstudien. Die genaue Kenntnis jedes einzelnen Falls erlaubt es, die Plausibilität der Erklärungen und ihre Interaktion mit weiteren Faktoren zu erkennen.⁴ Auch statistische Analysen müssen bei geringer Fallzahl die Anzahl erklärender Variablen theoriegeleitet vermindern, weil sonst die Freiheitsgrade zu gering sind. Historisch-genetische Analysen erhöhen Anzahl und Dichte der Beobachtungen (Rueschemeyer 2003: 318).

Der letzte Absatz verweist allerdings auf die nicht vollständige Deckungsgleichheit zwischen vergleichender Methode einerseits sowie *process tracing* andererseits. So hebt Hall (2003) hervor, dass die Ontologie – welche Kausalbeziehung zwischen Variablen angenommen wird – der vergleichenden Methode Kovariation voraussetzt und damit der »statistischen Weltsicht« (McKeown 1999) folgt. Dagegen betont der historische Institutionalismus die Abhängigkeit der Ergebnisse von unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, der Interaktion verschiedener Variablen, der Reihenfolge ihres Auftretens sowie diverser positiver oder negativer Rückkoppelungsschleifen (siehe Pierson 2000b, 2000a). Gerade weil quantitative Analysen diese Art von Kausalketten nicht erfassen können, erweist sich *process tracing* in diesen Fällen als überlegene Methode (Hall 2003: 384–387). Doch lässt sich die Spannung zwischen beiden Logiken nicht vollkommen aufheben. Während das Organisationsprinzip die vergleichende

4 Ragins (1987) *boolesche Algebra* zielt darauf, Interaktionseffekte und Äquifinalität bei relativ kleinen Fallzahlen nachzuweisen.

Methode ist, bemühen sich die einzelnen Kapitel um eine detaillierte Rekonstruktion historischer Sequenzen.

In den Fallstudien sind dementsprechend Theorie und Empirie nicht streng voneinander getrennt, sondern stehen in wechselseitigem Dialog (McKeown 1999: 187–188; Stryker 1996: 310–311; Rueschemeyer 2003: 317). Dies ergibt sich aus der rückblickenden Rekonstruktion des zu erklärenden Ergebnisses. Stattdessen wird im ständigen Abgleich mit bestehenden Erklärungen jeder Fall darauf überprüft, ob er sich mit ihnen deckt oder eine konkurrierende Erklärung nahe legt. Durch dichte Beschreibungen werden anhand einer großen Anzahl von Beobachtungen Theorien auf ihre Plausibilität befragt. In den Kapiteln dieses Buches werden schrittweise und induktiv die Faktoren herausgearbeitet, die die Wahl zwischen weichen und harten wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren erklären, um so zu einer eigenständigen Erklärung zu gelangen. Dies deckt sich mit Sartoris (1991: 252) Einschätzung der besonderen Qualität von Fallstudien. Sie sind besser geeignet, Hypothesen zu generieren, als Theorien zu testen.

Ausgangspunkt für die Auswahl der untersuchten Fälle ist die Methode der Übereinstimmung. Warum greifen unterschiedliche Organisationen auf das gleiche sanktionslose Instrumentarium – multilaterale Überwachung – zur Koordination mitgliedstaatlicher Politik zurück? In einem diachronen Vergleich werden die Ursachen erläutert, die zu ihrer Einführung in der OECD (1961), dem Währungsfonds (1978) und der EU (ab 1993) führten. Ein detaillierter Vergleich der heutigen Anwendung der Verfahren ergänzt die Analyse ihrer Entstehung: Welche Gemeinsamkeiten oder Unterschiede lassen sich in der Praxis multilateraler Überwachung finden? Hinzu kommt der innereuropäische Vergleich, der der Differenzmethode folgt. Wie kann erklärt werden, dass die Europäische Union einerseits in einigen Bereichen einem föderalen Staat gleicht, während sie andererseits eine internationale Organisation geblieben ist? Die »ungleichzeitige Denationalisierung« (Zürn 1996: 33) ist in der EU-Wirtschaftspolitik besonders akzentuiert, da nur in Teilen, beispielsweise in der Wettbewerbs- und der Geldpolitik, ein Souveränitätstransfer stattgefunden hat. In anderen Bereichen sind weiterhin ausschließlich die Mitgliedstaaten zuständig, so zum Beispiel in den wesentlichen Fragen der Steuerpolitik (Genschel 2004). Bei der Gestaltung des Wohlfahrtsstaates wird hingegen der nationale Handlungsspielraum enger, ohne dass bisher ein europäischer Ersatz gefunden wurde.⁵ Wie kann dieses Muster erklärt werden?

Die bisher beschriebenen, an Mill angelehnten Vergleichsformen vervollständigt der Längsschnittvergleich (*within-case comparison*) der einzelnen Organisa-

⁵ Siehe hierzu Zürn (1998: 219–224).

Tabelle 1-1 *Harte und weiche Koordinierungsverfahren*

harte Verfahren (höhere Verbindlichkeit, Delegation und Präzision)	OEEC (Europäische Zahlungsunion und Liberalisierungskodex)
	Bretton Woods
	Europäische Währungsunion (Geldpolitik und Haushaltspolitik)
weiche Koordinierung durch multilaterale Überwachung	OECD (<i>Economic Surveys</i>)
	IWF (nach 1978: Artikel-IV-Konsultationen)
	EU (Grundzüge der Wirtschaftspolitik und Europäische Beschäftigungsstrategie)

tionen (hierzu Mahoney 2000: 409). Die Einführung multilateraler Überwachung unterteilt die Organisationsgeschichte. Welche Unterschiede bestehen zwischen der Zeit davor und der danach? Weshalb führt der Währungsfonds sein Überwachungsverfahren in Folge des Zusammenbruchs des Bretton-Woods-Systems ein, die OECD nachdem die OEEC ihre Aufgaben erfüllt hatte und die Europäische Union erst in den neunziger Jahren?⁶ Skocpol (1979) demonstriert die Leistungskraft des Längsschnittvergleichs, indem sie der Russischen Revolution von 1917 die gescheiterte von 1905 entgegenstellt. Dieser Vergleichstyp ist eine spezielle Form des Most-similar-System-Designs. Indem dasselbe Land oder dieselbe Organisation zu zwei Zeitpunkten verglichen wird, hält man andere Einflussfaktoren in einem Maß konstant, wie es bei Länder- oder Organisationsvergleichen kaum zu erreichen ist.

Aus den drei Vergleichen ergeben sich sechs Fälle, die nachfolgend untersucht werden (Tabelle 1-1). Sie lassen sich entweder weicher oder harter Koordinierung zuordnen. Indem jeweils der Entstehungsprozess der Verfahren rekonstruiert wird, können die Faktoren, die über die Wahl harter oder weicher Verfahren entscheiden, einander gegenübergestellt werden. Dies schützt vor einer allzu leichten Übergeneralisierung anhand weniger Fälle.

Durch die Kombination der drei Vergleichsformen sollen die Handlungslogik der Akteure sowie Widersprüche und Paradoxien der betrachteten Verfahren aufgezeigt werden. Die Einbettung der Vergleiche in eine historisch-institutionalistische Narration eignet sich hierfür besonders, da:

Case study methods are superior [to quantitative methods] at process tracing and identifying causal mechanisms, identifying omitted variables, and measuring qualitative variables, and they also have advantages in the genetic explanation of individual cases and of path-dependent processes. (Bennett 1999: 2)

⁶ Der Längsschnittvergleich stellt Variationen der abhängigen Variable sicher, indem er die nominale Unterscheidung anwesend/abwesend ermöglicht; siehe hierzu Mahoney (1999).

Der historische Institutionalismus bildet die Klammer, die die drei Vergleiche zusammenhält, und gibt eine chronologische Ordnung vor. In der Regel werden drei institutionalistische Ansätze unterschieden: historischer, soziologischer und Rational-Choice-Institutionalismus (Hall/Taylor 1996). Allerdings ist das Verhältnis vom ersten zu den beiden anderen nicht immer klar. Die Vertreter des historischen Institutionalismus sehen Institutionen als geronnene frühere Entscheidungen, die den Handlungsspielraum der Akteure kanalisieren und begrenzen (Thelen 1999: 382). Dies kann sowohl durch die Internalisierung von Normen geschehen als auch Folge rationaler Entscheidungen sein. Manche Institutionen, wie eine unabhängige Zentralbank, werden geschaffen, um die Handlungsparameter der Akteure zu begrenzen. Über Zeit kann die Existenz einer solchen Institution dazu beitragen, dass das Ziel niedriger Inflation von den Akteuren akzeptiert wird und als selbstverständlicher Ausdruck ihrer Interessen erscheint. Aus der Beobachtung unintendierter Folgen allein lässt sich nicht ableiten, wie eine Institution zustande kam. Das heißt, dem historischen Institutionalismus kann sowohl eine soziologische als auch eine rationale Handlungstheorie zugrunde liegen. Im Anschluss an Pierson (1996) folgt dieses Buch der zweiten, akteurtheoretischen Variante, wenn es um die Erklärung einzelner Entscheidungen geht. Das Ziel der historischen Rekonstruktion liegt dagegen im Nachweis, dass die Wahlhandlungen der Akteure immer kontextgebunden und von den herrschenden Ideen beeinflusst sind. Was rational erscheint, verändert sich im Zeitverlauf und lässt sich nicht ohne den Blick auf vergangene Weichenstellungen verstehen. Der historische Institutionalismus zeigt, wie Institutionen Handlungen ermöglichen und begrenzen.

1.2 Überblick über den Aufbau des Buches

Die nachfolgenden Kapitel umfassen den Zeitraum von 1944, als die Bretton-Woods-Verhandlungen abgeschlossen wurden, bis in die Gegenwart. Sie behandeln die Frage, wie Regierungen internationale Regime schaffen und anschließend nutzen, um ihre Wirtschaftspolitik zu koordinieren.⁷ Alle Kapitel bis auf das siebte, das die verschiedenen wirtschaftspolitischen Koordinierungsformen in der Europäischen Union betrachtet, vergleichen Internationalen Währungsfonds, OECD und EU miteinander. Dabei wird deutlich, dass diese drei Orga-

⁷ Der Begriff »internationales Regime« bezeichnet das konkrete Regelsystem in einem Problemfeld. In den hier untersuchten Fällen sind alle Regime in internationale Organisationen eingebettet, die selbst als Akteur auftreten können; zur Definition siehe Hasenclever et al. (1997: 11).

nisationen nicht einfach parallel nebeneinander bestehen, sondern sich wechselseitig beeinflussen und manchmal in Konkurrenz zueinander treten.

Im Anschluss an die Theoriediskussion im zweiten Kapitel wird der gemeinsame Ursprung der drei betrachteten Organisationen in der Nachkriegszeit rekonstruiert. Schon ihre Entstehungsgeschichte ist eng miteinander verbunden. Wie im dritten Kapitel gezeigt wird, lässt sich die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) nicht verstehen, ohne die vorangegangenen Erfolge und Misserfolge des Währungsfonds und der OEEC zu betrachten. Während der Marshall-Plan und mit ihm die OEEC auf die Unfähigkeit des IWF reagierten, die europäischen Staaten aus ihrer wirtschaftlichen Blockade zu befreien und in den Welthandel zu integrieren, antwortete die EGKS auf das durch die OEEC nicht befriedigend gelöste Sicherheitsbedürfnis Frankreichs. Die Entscheidung für die Montanunion fiel in Frankreich erst, nachdem vorangegangene Versuche, die USA oder Großbritannien zur gemeinsamen Kontrolle Deutschlands zu bewegen, ergebnislos geblieben waren. Die wirtschaftlich und politisch überragende Bedeutung des Ruhrgebiets veranlasste schließlich die französische Regierung zum Monnet-Plan, der die Abgabe nationaler Souveränität an eine supranationale »Hohe Behörde«, Vorläuferin der Europäischen Kommission, vorsah. Dies stellte eine dramatische Kehrtwende in der französischen Deutschlandpolitik dar. Ohne die vorangegangene Sequenz bleibt unverständlich, weshalb die europäische Integration von Anfang an mit Souveränitätstransfers einherging. Dieses Merkmal hebt bis heute die erste Säule der Europäischen Union von anderen internationalen Organisationen ab.

Aus der Rekonstruktion der historischen Sequenz, die zur Gründung der EGKS führte, lässt sich ableiten, weshalb die europäischen Staaten nicht auf weiche Koordinierung angewiesen waren. Sie verfügten, sektoral und regional begrenzt, mit der Gemeinschaftsmethode über ein effektives Instrument zur Interessenabstimmung, das Währungsfonds und OECD nicht zur Verfügung stand. Dass die EU heute ebenfalls das klassische Instrumentarium internationaler Organisationen anwendet, muss gerade vor diesem Hintergrund überraschen.

Das vierte Kapitel untersucht anschließend, welche Entwicklung in den drei Organisationen jeweils zur Einführung multilateraler Überwachung führte. Bei der OECD geschah dies 1961 mit ihrer Neugründung. 1958 hatten die meisten OEEC-Staaten Währungskonvertibilität hergestellt. Der IWF konnte seine Arbeit so aufnehmen, wie sie vierzehn Jahre zuvor geplant worden war. Dies führte zu einem Bedeutungsverlust der OEEC, die sich gleichzeitig der Konkurrenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegenüber sah, die aus den Römischen Verträgen hervorgegangen war. Ziel der OECD war es, nun um die USA und Kanada als Mitglieder erweitert, unabhängig von nationalen

Regierungen wirtschaftswissenschaftliche Expertise und Empfehlungen zur Verfügung zu stellen. Sie entwickelte daher als erste Organisation ein Konsultations- und Überwachungsverfahren. Diese »OECD-technique« multilateraler Überwachung sollte auch für den IWF und die EU stilbildend werden.

Der Währungsfonds weitete seine zuvor freiwillige multilaterale Überwachung 1978 in einem stark veränderten ökonomischen Kontext auf alle Mitgliedstaaten aus. Nach dem Zusammenbruch des Systems fester, aber anpassbarer Wechselkurse bestand keine Einigkeit mehr, wie das Weltwährungssystem künftig zu gestalten sei. Der gefundene Kompromiss sah prinzipiell freie Wechselkurse vor, forderte die Staaten jedoch auf, das (unklare) Ziel eines stabilen Wechselkurssystems zu verfolgen. Um die Abstimmung nationaler Politik zu erleichtern, sollten jährliche Konsultationen des IWF mit den Mitgliedstaaten stattfinden. Dieser Kompromiss konnte nicht verbergen, dass über die materielle Ausgestaltung des Währungssystems keine Übereinkunft erzielt werden konnte.

Schließlich führte die Europäische Union multilaterale Überwachung mit dem Maastrichter Vertrag (1991) und den Grundzügen der Wirtschaftspolitik ein. Eine abgewandelte Form fand darüber hinaus Eingang in die Europäische Beschäftigungsstrategie, die in Amsterdam (1997) in die Verträge aufgenommen wurde und auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU in Lissabon (2000) Pate für die Offene Methode der Koordinierung stand.

Gegenwärtig überwachen alle drei Organisationen die Wirtschaftspolitik ihrer Mitglieder. Das fünfte Kapitel vergleicht den Ablauf der vier multilateralen Überwachungsverfahren. Neben den *Economic Surveys* der OECD und den Artikel-IV-Konsultationen⁸ des IWF werden das Verfahren der Grundzüge der Wirtschaftspolitik sowie der Europäischen Beschäftigungsstrategie einander gegenübergestellt. Der Vergleich mündet in ein Modell multilateraler Überwachung, das sechs gemeinsame Merkmale der Verfahren enthält und auf andere Organisationen, beispielsweise die Welthandelsorganisation, übertragbar ist. Es zeigt sich, dass die EU multilaterale Überwachung zwar stringenter als OECD und IWF anwendet, aber kein kategorialer Unterschied zwischen den Verfahren besteht. Damit wird deutlich, wie sehr die bestehende Literatur die Novität »offener Koordinierung« überschätzt.

Einen wichtigen Bestandteil multilateraler Überwachung bilden die Veröffentlichungen, in denen die Bewertung der Mitgliedstaaten erfolgt. Das sechste Kapitel vergleicht auf der Suche nach Überschneidungen und Widersprüchen die Veröffentlichungen der drei Organisationen. Hier kann gezeigt werden, dass in den letzten Jahren eine Konvergenz der arbeitsmarktpolitischen Empfehlungen der drei Organisationen stattfand und dass die EU, entgegen verbreiteten

⁸ Der Name leitet sich aus dem Vertragsartikel ab, in dem das Verfahren festgelegt ist.

Annahmen, sich nicht auf die Definition gemeinsamer Ziele beschränkt. Die Vielzahl ausgesprochener Empfehlungen verringert deren Wirkung, da weiche Koordinierung immer auch auf die öffentliche Wahrnehmbarkeit in den Mitgliedstaaten angewiesen ist, die jedoch unter »Berichtsüberflutung« leidet.

Den Abschluss bildet das siebte Kapitel, in dem auf Grundlage der Differenzmethode gefragt wird, welche Entwicklung zur asymmetrischen Vergemeinschaftung der EU-Wirtschaftspolitik geführt hat. In diesem Kapitel wird die Entstehung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren in der Europäischen Union nachgezeichnet, um zu zeigen, dass nur in der Geldpolitik eine günstige Machtkonstellation und konvergierende Ideen zusammenfielen. In der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik konnten sich die beteiligten Regierungen lediglich auf die Einrichtung unverbindlicher Verfahren einigen, ohne in den Zielen eine Übereinkunft zu erreichen. Das so entstandene Muster aus Vergemeinschaftung und nationaler Zuständigkeit ist nicht ohne Widersprüche. Es folgt einer politischen Logik, nicht funktionaler Notwendigkeit.

Die einzelnen Kapitel bauen auf unterschiedlichem Material auf. Empirisches Kernstück des Buches ist das fünfte Kapitel, in dem die heutige Anwendung der Verfahren verglichen wird. Dass die Verfahren über die nur grobe Kennzeichnung als »OECD-technique« hinaus tatsächlich Formen des gleichen Politikinstrumentes sind, wird nachgewiesen, indem bestehende Unterschiede als unterschiedliche Ausprägungen gemeinsamer Merkmale eingeordnet werden. Der Begriff »multilaterale Überwachung« kennzeichnet alle vier Verfahren. Die sechs konkreten Merkmale, die dem abstrakten Begriff zugeordnet werden, ziehen eine klare Trennlinie zu anderen Politikinstrumenten, wie beispielsweise zur Gemeinschaftsmethode.

Im fünften Kapitel wird der Ablauf der OECD *Economic Surveys*, der Artikel-IV-Konsultationen des IWF sowie der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Europäischen Beschäftigungsstrategie dargestellt. Diese detaillierte Rekonstruktion wurde anhand von dreißig Experteninterviews vorgenommen, die zwischen Oktober 2002 und September 2003 durchgeführt wurden. Ziel der leitfadengestützten Interviews⁹ war die genaue Kenntnis des Ablaufs multilateraler Überwachung, der sich aus offiziellen Dokumenten nicht erschließen ließ. Für alle vier Verfahren wurden sowohl Vertreter der internationalen Organisationen als auch deren deutsche Ansprechpartner in Ministerien und bei der Bundesbank befragt. Damit wurde ein Großteil der an den einzelnen Verfahrensschritten beteiligten Experten erfasst.¹⁰

⁹ Zu leitfadengestützten Interviews siehe Meuser/Nagel (1991) sowie Leech (2002).

¹⁰ Die Mitarbeiter der internationalen Organisationen wurden zum *typischen* Ablauf der Verfahren befragt. Da sie in der Regel für mehr als ein Land zuständig waren, konnte ausgeschlossen werden, dass ihre Beschreibung ausschließlich deutsche Besonderheiten widerspiegeln.

Eine Liste der Interviews, in der die Beschäftigungsstelle des Interviewpartners sowie Ort und Datum des Interviews wiedergegeben werden, findet sich in Anhang 1. Allen Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert, weshalb Namen und genaue Dienststellen entfernt wurden. Im Text wird auf die Interviewnummer sowie die Bandzahl hingewiesen – soweit die Interviewpartner mit der Aufzeichnung einverstanden waren.¹¹ Um die Korrektheit des rekonstruierten Verfahrensablaufs sicherzustellen, wurde für jedes Verfahren ein Ablaufplan erstellt und einigen Interviewpartner vorgelegt, die ihn dann kommentierten.

Des Weiteren wurde zur Rekonstruktion der Verfahren auf die offiziellen Dokumente der Organisationen zurückgegriffen. Die Analyse dieser Dokumente bildet den Kern des sechsten Kapitels. Das Kapitel zum historischen Ursprung der drei Organisationen nutzt Quellen des Historischen Archivs der Europäischen Gemeinschaften in Florenz. Dort sind die OEEC- und OECD-Dokumente archiviert, soweit sie freigegeben und vollständig sind.

1.3 Begriffe und Definitionen

Interdependenz bedeutet, dass Akteure entweder ihre angestrebten Ziele alleine nicht verwirklichen können oder dass nichtkontrollierbare Handlungen anderer positive oder negative Auswirkungen auf sie haben. In beiden Fällen ist Zusammenarbeit für die Veränderung des gegenwärtigen Zustandes notwendig.¹² Diese kann verschiedene Formen der Institutionalisierung annehmen: eine einmalige Konferenz oder regelmäßige Gipfeltreffen, die vertragliche Vereinbarung gemeinsamer Regeln oder die Gründung internationaler Organisationen. Im Folgenden stehen explizite, vertraglich festgelegte Verhaltens- und Verfahrensregeln im Vordergrund, mit denen die internationale wirtschaftspolitische Zusammenarbeit geregelt wird. Diese internationalen Regime werden darüber hinaus durch die Arbeit internationaler Organisationen abgesichert. Im Gegensatz zu den Regeln selbst können Organisationen als Akteure auftreten. Europäische Union, OECD und IWF umfassen folglich nicht nur verschiedene Regime, sondern sind auch internationale Organisationen, die zu einem gewissen Grad unabhängig von den Mitgliedstaaten handeln. Sie haben ein Interesse an ihrem weiteren Bestand und ihrer Unabhängigkeit.

¹¹ Die Dateien mit den transkribierten Interviews können beim Autor eingesehen werden.

¹² Siehe Wagners Begründung (1999: 103) für internationale Politikkoordination.

Wirtschaftspolitische Koordinierung ist die verhandelte Abstimmung der Wirtschaftspolitik zwischen mindestens zwei Staaten zur Verwirklichung eines gemeinsamen Zielkatalogs (Rübesamen 1996: 216; Webb 1995: 11). Auch sie kann verschiedene Formen annehmen. Im Folgenden wird zwischen weicher und harter Koordinierung unterschieden. Wird keine nähere Erläuterung vorgenommen, bedeutet »weich« die Abwesenheit von Sanktionen sowie den Verzicht auf den Transfer von Handlungsbefugnissen. Nationale Regierungen bleiben die verantwortlichen Akteure, deren Handlungen zwar überwacht, nicht aber sanktioniert werden. Ein präziseres Verständnis von harten und weichen Regeln bieten Abbott et al. (2000) in *The Concept of Legalization*. Sie unterscheiden drei Dimensionen, die unabhängig voneinander variieren können: die Verbindlichkeit (*obligation*) und Präzision der Regelungsinhalte (*precision*) sowie das Ausmaß delegierter Entscheidungsbefugnisse (*delegation*). Bei Verfahren multilateraler Überwachung sind alle drei Dimensionen niedrig ausgeprägt. Dieses Konzept wird im siebten Kapitel, in dem die wirtschaftspolitischen Koordinierungsverfahren der EU verglichen werden, erneut aufgegriffen.

Der Begriff multilaterale Überwachung übersetzt den englischen Ausdruck *multilateral surveillance*. Alle drei Organisationen verwenden diesen Begriff. Das Adjektiv multilateral kann sich dabei auf das Subjekt oder Objekt der Überwachung beziehen. Hier wird nur dann von multilateraler Überwachung gesprochen, wenn die Politik eines Mitgliedslands in den Gremien internationaler Organisationen von Vertretern der anderen Staaten besprochen und bewertet wird. Damit weiche ich vom Gebrauch des Internationalen Währungsfonds ab, der mit demselben Begriff die gleichzeitige Überwachung mehrerer Staaten meint. Dies beschreibt stattdessen der Ausdruck regionale Überwachung.