Philipp Genschel/Markus Jachtenfuchs

Alles ganz normal!

Eine institutionelle Analyse der Euro-Krise

Trotz aller Dramatik verläuft die Reaktion der EU auf die Euro-Krise in normalen institutionellen Bahnen wie schon bei früheren Krisen der Integration. Charakteristisch für die EU ist die Politikverflechtung, die nicht nur Krisenbewältigung durch weitere Integration blockiert, sondern auch Krisenbewältigung durch Desintegration. Der EU bleiben nur konfliktvermeidende inkrementelle Entscheidungsstrategien. Einigungsprobleme der monetären Integration seit Maastricht wurden durch unvollständige Verträge umgangen, die in der Euro-Krise massive Folgeprobleme bewirken. Angesichts einer kritischen Öffentlichkeit in vielen Mitgliedstaaten regiert die EU hierauf mit weiteren konfliktvermeidenden Entscheidungsstrategien wie der Beschränkung der Schaffung kontroverser fiskalischer Kapazität und der Bevorzugung von Regulierung. Wie in früheren Krisen setzt sie auf inkrementelle weitere Integration, um unmittelbare Krisensymptome zu mildern und die kritische Öffentlichkeit im Zaum zu halten. Die Ursachen der Krise werden damit aber nicht gelöst, sondern nur in institutionell verträgliche Bahnen gelenkt.

1. Einleitung

Über die Euro-Krise ist viel geschrieben worden. Allerdings dominiert die ökonomische Literatur, während die Politikwissenschaft wie schon bei der Analyse der globalen Finanzkrise nach 2008 wenig zur Debatte beiträgt. Selbst die EU-Forschung im engeren Sinn nimmt sich des Themas nur zögerlich an (löbliche Ausnahmen bilden Scharpf 2011a und Schimmelfennig 2012). Das ist nicht nur deshalb bedauerlich, weil die Politikwissenschaft auch Stellung zu großen politischen Trends und Krisen nehmen können muss, sondern ebenso, weil die Analyse der Euro-Krise wichtige Erkenntnisse über Entwicklungsdynamik und Funktionsmechanismen der EU ermöglicht. Das ist das Ziel des folgenden Beitrages. Es geht uns nicht darum, die Abläufe der Euro-Krise im Detail nachzuzeichnen, sondern am Beispiel dieser Krise zu analysieren, warum der Integrationsprozess so krisenanfällig ist und warum er auf seine eigenen Krisen bisher immer mit mehr Integration reagiert hat statt mit weniger. Konkret zeigen wir, wie die Entscheidungsstruktur der EU, die Praxis intergouvernementaler Konfliktvermeidung und eine zunehmend kritische Öffentlichkeit ihre spezifischen Reaktionen auf die Krise bestimmen.

Krisen sind keine Ausnahmeerscheinung der europäischen Integration, sondern ein integraler Bestandteil. Die Geschichte der Integrationskrisen begann früh: Den ersten dramatischen Rückschlag gab es bereits in den 1950er Jahren, als die geplante Europäische Verteidigungsgemeinschaft 1954 an mangelnder Unterstützung im

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

französischen Parlament scheiterte. In den 1960er Jahren führte der Versuch, häufiger mit Mehrheit abzustimmen, zur Krise des »leeren Stuhls«. Die 1970er und frühen 1980er Jahre waren die Jahre der »Eurosklerose«, gekennzeichnet von Blockaden und Fragmentierungstendenzen bei der Schaffung des gemeinsamen Marktes sowie mehreren gescheiterten Versuchen einer Wirtschafts- und Währungsunion. Der gemeinsame Nenner all dieser Krisen war *zu wenig Integration*: Europa schien hinter seinen eigenen Versprechungen zurückzubleiben.

In den 1990er Jahren gingen die Krisen weiter. 1992 wurde der Vertrag von Maastricht in Dänemark in einem Referendum abgelehnt. Das war nur das erste in einer Reihe von spektakulären Referenden und Gerichtsurteilen, die sich gegen geplante EU-Verträge richteten. Die Problemwahrnehmung allerdings unterschied sich von den früheren Krisen. Der gemeinsame Nenner war jetzt *zu viel Integration*: Die EU wurde als illegitime Bedrohung mitgliedstaatlicher Autonomie, Identität und (finanzieller) Selbstverantwortung gesehen. Der Maastrichter Vertrag symbolisierte die Wasserscheide in dieser Entwicklung: Der permissive Konsensus zur europäischen Integration ging zu Ende, und es entwickelten sich neue europakritische Bewegungen und Parteien, die als »einengender Dissens« (Hooghe/Marks 2009) die EU-Entwicklung erschweren.

Wir zeigen im Folgenden, dass beide Typen von Krisen die gleiche Ursache haben, nämlich die institutionelle Struktur der europäischen Entscheidungsprozesse, die im Kern nach wie vor von Fritz Scharpfs Politikverflechtungsfalle geprägt ist. Diese Falle blockiert einerseits konfliktträchtige Integrationsschritte wie während der Krisen der 1960er und 1970er Jahre. Sie begünstigt andererseits konfliktminimierende Integrationsstrategien wie die Vermeidung intergouvernementalen Streits durch unvollständige Verträge, die implizite oder explizite Handlungsermächtigung integrationsinteressierter, nicht-mehrheitsgebundener Akteure (die Kommission, der EuGH und die EZB) oder die Vorliebe für das Integrationsinstrument der Regulierung (Abschnitt 2). Diese konfliktvermeidenden Strategien haben wesentlich zu den seit den 1980er Jahren erzielten Integrationsfortschritten beigetragen – aber gleichzeitig zu den Integrationskrisen dieser Zeit. Wie wir am Beispiel der Euro-Krise zeigen werden, minimieren sie zwar den Streit zwischen mitgliedstaatlichen Regierungen, provozieren aber den Streit zwischen Regierungen und ihren Wählern (Abschnitt 3). Der naheliegende Weg, um sich dem einengenden Dissens der Wähler zu entziehen, liegt für die Regierungen paradoxerweise wiederum in mehr Integration. Auch daran ist die Politikverflechtungsfalle schuld (Abschnitt 4).

2. *Die Dynamik der Integration*

1985 brachte Fritz Scharpf die europäische Malaise der 1970er Jahre auf den theoretischen Begriff der Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1985; 2006; 2011b). Diese beschreibt eine Mehrebenen-Entscheidungsstruktur, in welcher die Regierungen der niedrigeren Ebene (im EU-Fall also die Mitgliedstaaten) direkt an den Entscheidungen der höheren Ebene (im EU-Fall also des Rates) beteiligt sind und dort über

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weitgehende Veto-Optionen verfügen. Dieser spezifischen Entscheidungsstruktur schrieb Scharpf zwei pathologische Effekte zu: einen *Blockadeeffekt*, der die Einigung auf gemeinsame EU-Politiken erschwert, solange eine Minderheit von Mitgliedstaaten unkoordinierte nationale Eigenständigkeit bevorzugt und einen *Sperrklinkeneffekt*, der die einvernehmliche Rückkehr zu unkoordinierter nationaler Eigenständigkeit verhindert, solange eine Minderheit von Mitgliedstaaten von der Fortgeltung einmal beschlossener EU-Politiken profitiert. In der Kombination beider Effekte sah Scharpf die Ursache der Europa-typischen »paradoxen Koexistenz von Frustration und Stabilität oder von quantitativer Erweiterung und qualitativer Stagnation« (Scharpf 1985: 324).

Obwohl das Konzept der Verflechtungsfalle breit rezipiert wurde, konzentrierte sich die Aufmerksamkeit sehr stark auf den Blockadeeffekt. Angesichts der hohen Konsensabhängigkeit der europäischen Entscheidungsstruktur und der in den frühen Europa-Krisen augenfällig zutage tretenden Entscheidungsschwäche der EU war das nicht verwunderlich. Nicht nur Vertragsänderungen mussten einstimmig angenommen werden, sondern auch einfache gesetzgeberische Maßnahmen. Aus irgendeinem Grund gab es immer ein Veto. De Gaulles Motiv für die Politik des leeren Stuhls Mitte der 1960er war normativ und prinzipiell. Er hielt es für inakzeptabel, dass die EU per Mehrheitsbeschluss über wesentliche nationale Interessen abstimmen und einzelne Mitgliedstaaten dabei möglicherweise überstimmen sollte. Oft waren die Gründe freilich banaler verteilungspolitischer Natur, z.B. als der deutsche Landwirtschaftsminister 1985 eine Senkung des Weizenpreises zum wesentlichen nationalen Interesse erklärte und mit seinem Veto verhinderte.

Bereits Ende der 1980er Jahre begann die Integration jedoch unerwartete Fortschritte zu machen. Der Binnenmarkt wurde vollendet, und trotz sukzessiver Erweiterung begann die EU immer mehr Politikbereiche zu erobern. Dafür gab es zwei entscheidende Gründe. Der eine Grund war die Lockerung der Einigungserfordernisse – die Politikverflechtungsfalle wurde schwächer. Der andere bestand in der Entwicklung und intensiven Nutzung konfliktvermeidender Integrationsstrategien – die Politikverflechtungsfalle wurde umgangen.

Reduzierung der institutionellen Einigungshürden

Mitte der 1980er Jahre schien den Regierungen selbst klar zu werden, dass einstimmige Entscheidungen nicht nur Souveränität schützen, sondern auch Entscheidungen verhindern, die von fast allen befürwortet werden. Dass europäische Entscheidungsfähigkeit nur um den Preis eines immer weitergehenden Verzichts auf das nationale Veto erhalten werden könne, wurde zur Standardrhetorik jeder Erweiterungsrunde. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte und den darauf folgenden Vertragsänderungen (Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lissabon) einigten sich die Regierungen deshalb auf die Einführung und sukzessive Ausdehnung von Mehrheitsabstimmungen auf immer mehr Politikbereiche. Die allermeisten europäischen Gesetze lassen sich heute mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Für Vertrags-

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

änderungen bleibt es zwar weiterhin bei der Einstimmigkeit, aber selbst hier wurden die Entscheidungshürden durch eine Absenkung der Ratifizierungsanforderungen reduziert. Mit dem Lissaboner Vertrag wurde 2009 ein »vereinfachtes Änderungsverfahren« (Art. 48 (6, 7) EUV) eingeführt. Es erlaubt dem Europäischen Rat, Änderungen zum dritten Teil des Vertrages über die Arbeitsweise der Union einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments, der Kommission und ggf. der EZB und ohne weitere Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten zu erlassen. Darunter fallen praktisch alle Politikbereiche außer den Außenbeziehungen der EU. Im Zuge der Euro-Krise wurde Art. 136 AEUV über die verstärkte Haushaltsdisziplin von Euro-Staaten auf diesem Wege geändert.

Das Ausmaß der institutionellen Einigungserleichterung darf aber nicht überschätzt werden. Bei den Mehrheitsabstimmungen im Rat geht es immer um qualifizierte, nicht um einfache Mehrheiten. Die Einführung solcher Abstimmungen änderte wenig an der *Praxis* einvernehmlichen Entscheidens im Rat – Kampfabstimmungen kommen vor, werden aber meist sorgfältig vermieden (Hayes-Renshaw 2006). Außerdem zog sie die Aufwertung des Europäischen Parlaments zum Ko-Gesetzgeber und vollwertigen Veto-Spieler nach sich. In souveränitätsnahen Bereichen wie der Steuerpolitik, Teilbereichen der Inneren Sicherheit oder der Verteidigungspolitik blieben die eng beschränkten Kompetenzen der Union ohnehin auf einstimmige Entscheidungen der Mitgliedstaaten angewiesen. Andrew Moravcsik hat also recht: Das Entscheidungssystem der EU ist nach wie vor durch erheblich mehr Vetospieler und Blockademöglichkeiten gekennzeichnet als die politischen Systeme selbst von blockadeanfälligen Bundesstaaten wie den Vereinigten Staaten (Moravcsik 2002).

Konfliktvermeidende Integrationsstrategien

Die Blockadeanfälligkeit des europäischen Gesetzgebungsprozesses hat Integrationsstrategien begünstigt, die diesen Prozess entweder umgehen und/oder intergouvernementale Konflikte, die diesen Prozess blockieren könnten, verwässern und entschärfen (Héritier 1999; Falkner 2011). Drei Integrationsstrategien sind in diesem Zusammenhang besonders wichtig und geben der EU ihr eigentümliches Gepräge: die Ermächtigung integrationsinteressierter nicht-mehrheitsgebundener Akteure, intergouvernementale Einigung durch unvollständige Verträge und die Bevorzugung des Integrationsinstruments der Regulierung.

Ermächtigung nicht-mehrheitsgebundener Akteure: Dazu gehören in erster Linie die Kommission und der EuGH. Die Bedeutung dieser supranationalen »engines of integration« ist bekannt (Pollack 2003; siehe auch Scharpf 2006). Die Kommission hat wichtige *agenda-setting-Funktionen*, die ihr erlauben, europäische Entscheidungsprozesse in integrationsfreundliche und konfliktvermeidende Bahnen zu lenken. Sie verfügt über eigenständige Regelungskompetenzen, z.B. in der Wettbewerbspolitik, die sie auch gegen mitgliedstaatlichen Widerstand wahrnehmen kann. Vor allem aber kann sie ihre Rolle als Hüterin der Verträge nutzen, um Einigungs-

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

blockaden im Rat durch gezielte Vertragsverletzungsverfahren aufzubrechen (Schmidt 2000; 2011). Solche Verfahren erlauben dem EuGH, auf dem Wege des Richterrechts den Integrationsfortschritt zu erzwingen, welchen die Blockade im Rat bisher verhindert. Ein Beispiel ist die Körperschaftsbesteuerung: Die Mitgliedstaaten weigern sich, ein gemeinsames Körperschaftssteuersystem auf dem Gesetzgebungswege zu verabschieden. Aber der EuGH zwingt die Körperschaftsbesteuerung dennoch unter europäisches Recht, indem er aus den primärrechtlichen Regeln zu den Marktfreiheiten weitreichende körperschaftssteuerpolitische Folgerungen zieht, an welche die Mitgliedstaaten ursprünglich nie gedacht hatten (Genschel et al. 2011: 599-600). Ironischerweise ist das Potential der Integration durch Richterrecht gerade dann besonders groß, wenn die Einigungsmöglichkeiten im Rat besonders klein sind, da der Rat dann EuGH-Entscheidungen nur schwer auf dem Gesetzes- oder gar auf dem Verfassungsweg ändern kann (Alter 2006; Tsebelis/Garrett 2001).

Unvollständige Verträge: Damit sind Vereinbarungen gemeint, die intergouvernementale Konflikte entweder durch Formelkompromisse und vage Formulierungen verschleiern oder durch die Beschränkung auf allgemeine, konkretisierungsbedürftige Prinzipien und langfristige Ziele auf später verschieben (Cooley/Spruyt 2009; Héritier 2013). Unvollständige Verträge sind nicht nur in der EU-Gesetzgebung weitverbreitet, sondern prägen auch die Entscheidungspraxis des Europäischen Rates, die sich oft auf die Festlegung von abstrakten Politikzielen (»Vollendung des Binnenmarktes«) und symbolischen Fristsetzungen (»1992«) beschränkt. Während die IB-Theorie dazu neigt, Verträge mit geringer Präzision als wenig wirksam anzusehen (Abbott et al. 2000), liegt der Sachverhalt in der EU anders. Denn hier eröffnen unvollständige Verträge nicht-mehrheitsgebundenen Akteuren wie der Kommission die Möglichkeit, die Integration durch konkretisierende Durchführungsbeschlüsse voranzutreiben. Genauso eröffnen unklare und widersprüchliche Gesetzestexte dem EuGH einen weiten Diskretionsspielraum, um Rechtsstreitigkeiten integrationsfreundlich zu entscheiden (Stone Sweet 2004: 24).

Integration durch europäische Regulierung: Im Prinzip gibt es zwei Integrationsinstrumente (Genschel/Jachtenfuchs 2013): Die EU kann entweder den Gebrauch regulieren, den die Mitgliedstaaten von ihren nationalen Handlungsressourcen machen (Integration durch *Regulierung*) oder sie kann selbst solche Handlungsressourcen erwerben und über alle Mitgliedstaaten hinweg ausüben (Integration durch *Kapazitätsbildung*). Die historische Entstehung der Mitgliedstaaten wurde durch Kapazitätsbildung getrieben: durch die Entwicklung eines nationalen Sicherheitsapparates (Militär und Polizei), eines nationalen steuerfinanzierten Haushaltes und einer flächendeckenden öffentlichen Verwaltung (Skowronek 1982; Tilly 1990). Der EU fehlen diese Kernressourcen eines souveränen Staates: Sie hat keine Armee, keine Polizei, keinen eigenen Verwaltungsunterbau, keine eigenen Steuern und lediglich einen relativ kleinen Haushalt – und nichts spricht dafür, dass sie solche Kapazitäten bald bekommen könnte. Sie regiert stattdessen durch Regulierung. Sie integriert den Binnenmarkt, indem sie die Marktregulierungen der Mitgliedstaaten durch europäische Regeln harmonisiert und ersetzt. Zunehmend unterwirft sie aber

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auch marktferne Politiken ihrer Regulierung einschließlich der Kernbereiche Sicherheit, Finanzen und Verwaltung. Das Ausmaß wird im Vergleich deutlich: In den USA verfügt die Bundesregierung über den Löwenanteil der Besteuerung, mischt sich dafür aber auch kaum in das Finanzgebaren der Einzelstaaten ein; in Europa dagegen sind Steuern und Finanzen nach wie vor ein nationales Privileg, welches jedoch von der EU in einem in den USA unvorstellbaren Ausmaß reguliert wird (Genschel/Jachtenfuchs 2011: 304-306; Hallerberg 2013).

Die Integration durch Regulierung ist aus mindestens zwei Gründen weniger anfällig für intergouvernementale Blockaden als die Integration durch Kapazitätsbildung. Erstens lässt sie die formale Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben unangetastet: Es sind weiterhin die Mitgliedstaaten, die von nationalen Parlamenten demokratisch kontrolliert Märkte überwachen, Steuern erheben, öffentliche Mittel verausgaben, Verbrecher jagen oder Streitkräfte aufstellen. Lediglich die Modalitäten der Aufgabenerfüllung werden der gemeinschaftlichen Disziplin europäischer Regeln unterworfen (Hodson 2009: 513; Kemmerling/Seils 2009). Das nährt den Eindruck, dass die Integration an der vertikalen Kompetenzverteilung wenig ändert. Die Fassade ungeschmälerter Staatlichkeit bleibt intakt und reduziert dadurch den Rechtfertigungsdruck, dem die Regierungen in ihrer nationalen Öffentlichkeit ausgesetzt sind. Die meisten regulativen Beschlüsse werden zudem nur mit Zeitverzögerung rechtswirksam. Die Befolgungskosten treffen die Nachfolgeregierung und können im Zweifelsfall durch nachträgliche Verwässerung gemildert werden, wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt eindrucksvoll zeigt (Hallerberg 2013; Heipertz/Verdun 2010). Der Aufbau europäischer Handlungskapazitäten ändert dagegen die vertikale Zuständigkeitszuweisung sichtbar zugunsten der EU: Die EU bekommt Handlungsressourcen, die sie zuvor nicht hatte. Dies erhöht die »audience-costs« (Lohmann 2003; Slantchev 2006) der Regierungen. Der Rechtfertigungsbedarf in der nationalen Öffentlichkeit steigt: Es ist etwas anderes, ob man der EU eigene Steuern gibt oder ihr lediglich gestattet, die mitgliedstaatlichen Steuern zu regulieren.

Zweitens verschleiert die Integration durch Regulierung die Verteilungsfolgen europäischer Maßnahmen, da sie zumindest formell alle Staaten den gleichen Regeln unterwirft: Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt fixierte Verschuldungsgrenze von 60 Prozent des BSP ist für alle Mitgliedstaaten gleich, selbst wenn sie für einige viel schwieriger einzuhalten ist als für andere. Das nährt den Eindruck, die Integration habe kaum horizontale Umverteilungseffekte. Die Schaffung gemeinsamer Kapazitäten dagegen wirft unmittelbar die Frage auf, wer wie viel zahlt und wer davon profitiert. Die Geschichte der EU-Haushaltsverhandlungen legt ein ebenso beredtes Zeugnis solcher Verteilungskonflikte ab wie die im nächsten Abschnitt beschriebenen Probleme der Schaffung der »Euro-Rettungsfonds« EFSF und ESM während der Eurokrise.

Wir halten fest: Der Blockadeeffekt der Politikverflechtungsfalle hat die Integration nicht zum Stillstand gebracht, sondern sie in konfliktvermeidende Kanäle gelenkt. Dadurch hat er der EU ihr eigentümliches institutionelles Gepräge gegeben. Es ist durch die starke Position nicht-mehrheitsgebundener Akteure, einen Inter-

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gouvernementalismus der unvollständigen Verträge und eine sehr weitgehende Beschränkung auf das Integrationsinstrument europäischer Regulierung gekennzeichnet. Diese Mechanismen haben eine beachtliche Ausweitung der Integration ermöglicht – aber um den Preis einer zunehmenden Entfremdung der Wähler von ihren Regierungen. Denn in dem Maße, in dem der Integrationsprozess die Regierungen verpflichtete, auch solche europäische Regeln und Maßnahmen nach innen durchzusetzen, denen sie nicht explizit in europäischen Entscheidungsgremien zugestimmt hatten (und dies ist ja der Kern der intergouvernementalen Konfliktvermeidung), verwandeln diese sich von Repräsentanten nationaler Mehrheiten zu Agenturen der Beschränkung solcher Mehrheiten, zu Fremdherrschern im eigenen Land (Bickerton 2012). Während der Krise trat diese Entfremdung in der reihenweisen Abwahl amtierender Regierungen deutlich zutage.

Kurz, die EU ist kein Fall von »demokratieförderndem Multilateralismus« (Keohane et al. 2009). Das muss kein Problem sein, solange sie erfolgreich liefert, was europäische Bürger mehrheitlich wünschen – Sicherheit und Frieden, Arbeit und Beschäftigung, Wohlstand und Prosperität – solange sie also mangelnde Input- durch ausreichende Output-Legitimation kompensieren kann (Scharpf 1999). Wenn ihr das nicht gelingt, wie in der Euro-Krise, sind ihre Legitimationsreserven allerdings schnell aufgezehrt. Latentes Unbehagen schlägt um in einen aggressiven einengenden Dissens (Hooghe/Marks 2009).

3. Die Anatomie der Krise

Ein zentrales Problem der Währungsunion bestand von Anfang an im Verhältnis von Geld- und Finanzpolitik. Funktional sind beide Politikbereiche eng verknüpft (z.B. Sims 2012): Die Geldpolitik beeinflusst die Finanzierungskosten der Regierung (erhöht die Zentralbank die Zinsen, steigen die Kosten der Staatsschulden), während umgekehrt das Finanzgebaren der Regierung wichtige geldpolitische Zielgrößen wie die Inflationsrate beeinflusst (steigen die Staatsausgaben, steigt tendenziell auch der Teuerungsdruck). Im Vorfeld der Währungsunion war deshalb umstritten, ob eine europäische Geld- ohne eine europäische Finanzpolitik überhaupt möglich sei.

Politisch war aber ausgeschlossen, die EU mit ähnlichen finanzpolitischen Kapazitäten auszustatten wie die Zentralregierung eines Bundesstaates: mit eigenen Steuern, Verschuldungsrechten und unbeschränkter Haushaltsautonomie. Dies hätte die Eigenstaatlichkeit der Mitgliedsländer so massiv bedroht und eine so weitreichende grenzüberschreitende Solidarität vorausgesetzt, dass die Bundesstaatsoption nicht ernsthaft erwogen wurde. Beispiel Deutschland: Zwar hatte die CDU als größte Regierungspartei jahrzehntelang einen eurofóderalistischen Kurs vertreten (Jachtenfuchs 2002) und hätte deshalb eigentlich aufgeschlossen gegenüber der Schaffung europäischer Fiskalkapazitäten sein müssen. Die teils staatstheoretisch und teils verteilungspolitisch motivierte Opposition der CSU, großer Teile der Medien, der Bundesbank und des Bundesverfassungsgerichts haben sie jedoch zu insti-

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tutioneller Zurückhaltung gedrängt. Eine finanzpolitische Integration durch Kapazitätsbildung war keine Option – eine geldpolitische Integration ohne jede finanzpolitische Flankierung aber ebenso wenig.

Die regulative Integration der Finanzpolitik durch unvollständigen Vertrag

Der konfliktminimierende Ausweg aus diesem Dilemma bestand in einer rein regulativen Integration der Finanzpolitik durch unvollständigen Vertrag. Kern der regulativen Ordnung waren drei Bestimmungen des Maastricht Vertrages: die Vermeidung »übermäßiger Defizite« (Art. 126 AEUV), die Nichtbeistandsklausel (»no bail out clause«, Art. 125 AEUV) und das Verbot monetärer Staatsfinanzierung durch die EZB (Art. 123 AEUV). Zweck dieser Bestimmungen war es, *europäische* Geldpolitik mit *nationaler* Finanzpolitik zu vereinbaren durch konsequente Isolierung beider voneinander – die Quadratur des Kreises. Die Vertragsbestimmungen wurden absichtlich vage und unvollständig gehalten, um den fragilen deutsch-französischen Konsens zur Währungsunion nicht zu gefährden (Jabko 2013). Erst nachträglich wurden sie durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt und weitere Durchführungsverordnungen präzisiert. Zweifel an mangelnder Anreizkompatibilität[1] und Effektivität blieben trotzdem (z.B. Sims 1999).

Die mangelnde Anreizkompatibilität des Stabilitäts- und Wachstumspaktes wurde in den 2000er Jahren schnell deutlich. Die Kommission als Herrin des Defizitüberwachungsverfahrens bemühte sich um eine gewisse Ernsthaftigkeit. Ihre Vorschläge und Vorgaben wurden aber im Rat systematisch verwässert und von den Mitgliedstaaten mehrheitlich ignoriert (Hallerberg 2013). Ein Problem war das nicht, denn die Finanzmärkte ignorierten das Defizitverfahren sowieso: Defizitsünder mussten keine nennenswerten Risikoaufschläge zahlen, die Finanzierungskosten für Staatsschulden näherten sich in der Eurozone sehr weit an, die Inflationsraten waren niedrig. Faktisch war der Stabilitäts- und Wachstumspakt also überflüssig. Mit Beginn der Griechenlandkrise zeigte sich seine Ineffektivität: Die Angst vor einem drohenden Staatsbankrott trieb die Finanzierungskosten der Euroländer auseinander, ohne dass die Märkte dabei Staaten wie Irland oder Spanien, die bis 2009 die Vorgaben des Paktes immer eingehalten hatten, irgendeinen Bonus gewährten. Bevorzugt wurden vielmehr Länder wie Deutschland oder die Niederlande, die vor 2009 den Pakt zwar zum Teil flagrant verletzt hatten, risikoaversen Anlegern aber trotzdem als sichere Häfen galten.

Die Folgen der Griechenlandkrise zeigten, dass die Insolvenz eines Mitgliedstaates keine rein nationale Angelegenheit ist, wie die Nichtbeistandsklausel suggerieren könnte, sondern ein gemeinschaftliches Problem. Anders als in den USA, wo die drohende Zahlungsunfähigkeit eines einzelnen Bundesstaates (z.B. Massachu-

1 Welches Motiv sollte beispielsweise der Ministerrat haben, einem bereits überschuldeten Partner durch Verhängung eines Bußgeldes (Art. 126 (11) AEUV) das Leben weiter schwer zu machen?

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

setts in den 1990er Jahren) kaum Auswirkungen auf andere Bundesstaaten oder gar die Stabilität des Dollars hat, weil ihre Folgen durch den großen Bundeshaushalt weitgehend absorbiert werden, schlägt die Zahlungsunfähigkeit selbst eines kleinen Eurolandes wie Griechenland (2 Prozent des Eurozonen-BIP) ungebremst auf die anderen durch und kann den Euro und damit die gesamte EU in eine existenzielle Krise stürzen (Hallerberg 2013). Um diese zu meistern, musste die EU nachträglich gemeinsame Fiskalkapazitäten schaffen, obwohl die Mitgliedstaaten dies zuvor immer abgelehnt hatten. Ein klassischer Fall von *spill-over*: Entgegen den ursprünglichen Absichten der Mitgliedstaaten werden Integrationsprobleme eines Sachbereiches (Geldpolitik) durch Integration eines anderen gelöst (Finanzpolitik) (Schimmelfennig 2012).

Konfliktvermeidende Kapazitätsschaffung

Der Aufbau gemeinsamer Fiskalkapazitäten vollzog sich in drei Schritten (Schelkle 2013): Im März 2010 wurde das erste Hilfspaket für Griechenland geschnürt, im Mai 2010 die Gründung der provisorischen Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) beschlossen und im Dezember 2010 die Einrichtung eines permanenten Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) vereinbart. Jeder dieser Schritte wurde von heftigen Konflikten innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten begleitet. Kontrovers war zum einen, warum die vertikale Zuständigkeitsverteilung ausgerechnet im Moment dramatischen europäischen Versagens zugunsten europäischer Institutionen geändert werden sollte. Zum anderen ging es um die horizontalen Verteilungswirkungen. Insbesondere in Deutschland, Finnland und den Niederlanden war die Bereitschaft gering, für finanzielle Risiken zu haften, die in der öffentlichen Wahrnehmung durch das Fehlverhalten einzelner unsolider, passenderweise als »PIIGS« bezeichneter Mitgliedstaaten verursacht waren und nicht etwa durch gemeinschaftlich verschuldete Konstruktionsfehler der Währungsunion. Der politische Vorteil der regulativen Integration, nämlich die Finanzpolitik formal in nationaler Verantwortung gehalten zu haben, schlug in sein Gegenteil um und machte sich in aggressiven gegenseitigen Schuldzuweisungen an faule Griechen, herrschsüchtige Nazi-Deutsche etc. Luft.

Der einengende Dissens zuhause verschärfte die intergouvernementalen Konflikte in Brüssel. Die üblichen Techniken konfliktvermeidender Integration ermöglichten dennoch, in begrenztem Umfang europäische Fiskalkapazitäten aufzubauen. Zu diesen Techniken gehörten erstens unvollständige Verträge. Das Jahr 2010 war von zahlreichen Wochenendkrisengipfeln gekennzeichnet, die mit nächtlichen Einigungen endeten, deren genauer Inhalt schon am nächsten Morgen umstritten war. Dies erlaubte den »Chefs« dem eigenen Publikum zuhause eine politisch genehme Version der Einigung zu unterbreiten, während die Beamten in Brüssel die Details der Einigung nachverhandelten.

Zweitens beschränkte man die fiskalische Kapazitätsschaffung auf ein absolutes Minimum. Bei der Griechenlandhilfe, EFSF und ESM wurde jeder Anschein einer

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

umfassenden finanzpolitischen Ermächtigung der EU sorgfältig vermieden. Als Rollenmodell diente der Internationale Währungsfonds und nicht etwa eine föderalstaatliche Finanzordnung. Ihre Funktion wurde auf Liquiditätshilfen begrenzt, die Haftung soweit wie möglich national getrennt und die Entscheidungsprozeduren blieben streng intergouvernemental.

Drittens wurde die Kapazitätsschaffung regulativ flankiert. Einerseits wurden die allgemeinen Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts durch ein komplexes Netz zusätzlicher finanz- und wirtschaftspolitischer Regulierungen ergänzt, durch Six-Pack, Two-Pack, Fiskalpakt, Europäisches Semester, Euro-Plus-Pakt usw. Andererseits wurden die Finanzhilfen von EFSF und ESM von der Erfüllung spezifischer Bedingungen durch das Empfängerland abhängig gemacht (»Konditionalität«). Im Falle Portugals gehörten dazu neben allgemeinen finanzpolitischen Vorgaben beispielsweise auch detaillierte Reformpläne für die Arbeitsmarktpolitik, den Gesundheitssektor, die Erziehung und das Justizsystem (Portugal 2011). Ob diese Konditionalität wirklich geeignet war, Portugals Zugang zu den Finanzmärkten zu verbessern, sei dahingestellt. Wichtig war das Signal an das politische Publikum der Geberländer, dass Portugal seine Hilfe nicht umsonst bekommt.

Viertens stieg die Rolle nicht-mehrheitsgebundener Akteure und hier insbesondere der EZB (Schelkle 2013). Praktisch kann die EZB durch direkte und indirekte Anleihekäufe schnelle und effektive Finanzhilfe an Krisenstaaten leisten. Vertraglich ist ihr diese monetäre Staatsfinanzierung aber verboten. Dennoch hat sie in den Krisenjahren 2010 und 2011 mit umstrittener geldpolitischer Begründung (»Beeinträchtigung des geldpolitischen Transmissionsmechanismus«) auf dieses Instrument zurückgegriffen, um die mangelnden Fortschritte bei der intergouvernementalen Schaffung europäischer Fiskalkapazität aufzufangen. Weil die Regierungen nicht in der Lage waren, die nervösen Märkte durch die kurzfristige Mobilisierung unbegrenzter Haftungssummen zu beruhigen, musste die EZB dies durch die geldpolitische Hintertür tun, wollte sie nicht den Fortbestand der Eurozone und damit ihre eigene Existenz gefährden. Die EZB als Nothelfer entlastet den Ministerrat von konfliktträchtigen Entscheidungen.

Das Ergebnis dieser Integrationsstrategien ist ambivalent. Einerseits ermöglichten sie die Schaffung erheblicher europäischer Finanzkapazitäten in einem Kontext starken einengenden Dissenses. Andererseits trugen sie kaum zur Beruhigung dieses Dissenses bei, sondern heizten ihn im Gegenteil eher an. Die Regierungen zahlten für die Krisenbewältigung einen hohen Preis. In 12 von 17 Euroländern wurden die Regierungen zwischen 2010 und 2012 aus dem Amt gewählt. In den verbleibenden Ländern sahen sie sich massiver euroskeptischer Kritik ausgesetzt. In Deutschland wurde heftig und unter starker Inanspruchnahme des Bundesverfassungsgerichts über die Kontrollrechte des Bundestages (Kinski 2012), die Verfassungskonformität von EFSF und ESM und die Zulässigkeit der Anleihekäufe der EZB gestritten (Schmidt 2013). Bundestag und Bundesverfassungsgericht haben dadurch an Einfluss als europapolitische Vetospieler gewonnen.

Dieser Befund entspricht den Vermutungen der Politisierungsforschung: Je tiefer die EU in mitgliedstaatliche Belange eindringt, desto höher ist die Wahrscheinlich-

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

keit, dass innerstaatliche Akteure EU-Politik kontrovers diskutieren. Nach jahrzehntelangen Klagen über mangelndes Bürgerinteresse steht die EU jetzt im Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit (de Wilde/Zürn 2012: 138) – allerdings mit anderen Folgen, als die Neofunktionalisten sich dies vorgestellt hatten. Der einengende Dissens zeigt die typischen Merkmale des defensiven Nationalismus: Internationalisierung und Europäisierung werden als Ursache nationaler Probleme gesehen, nicht als Teil deren Lösung (Kriesi et al. 2012). Grenzüberschreitende Solidarität wird abgelehnt. Unsere Analyse zeigt, woran das liegt. Die konfliktminimierenden Techniken der Integration konstituieren die EU nicht als Solidargemeinschaft der europäischen Völker, sondern als Misstrauensgemeinschaft, in der die einzelnen nationalen Souveräne permanent mutmaßen, alle anderen wollten sich auf ihre Kosten bereichern. Der EU fehlt eben nicht nur der gemeinsame Demos (Kielmannsegg 1996), sondern sie hintertreibt selbst dessen Herausbildung. Anders als politökonomische Theorien internationaler Institutionen vermuten, speist sich der Widerstand gegen Europa nicht aus sektor-spezifischen Produzenteninteressen (Moravcsik 1998), sondern aus diffusen Wählerinteressen und kollektiven Identitäten.

4. Das Europäische Dilemma

Die Politikverflechtungsfalle hat zwei Effekte, einen Blockadeeffekt und einen Sperrklinkeneffekt. Der Blockadeeffekt macht den Integrationsprozess krisenanfällig, der Sperrklinkeneffekt erschwert es, solche Integrationskrisen durch geordnete Desintegration zu lösen. Dies erklärt die eigentümliche Tendenz der EU, auf die Folgeprobleme der Europäischen Integration stets mit noch mehr Integration zu reagieren statt mit weniger.

Der Blockadeeffekt der Verflechtungsfalle macht den europäischen Integrationsprozess krisenanfällig, weil er erwünschte Integrationsfortschritte verhindert wie während der Eurosklerose der 1970er Jahre und weil er konfliktvermeidende Integrationsstrategien begünstigt wie seit den 1980er Jahren. Die Integration durch unvollständige Verträge, durch nicht mehrheitsgebundene Akteure und durch Regulierung hat erstaunliche Integrationsfortschritte erlaubt. Sie hat aber auch zu einer schleichenden Entfremdung zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und ihren Wählern und zwischen den einzelnen Wahlvölkern geführt. Diese Entfremdung schafft eine latente Euroskepsis, die in einen manifesten einschränkenden Dissens umschlägt, sobald die Integration problematische Folgen produziert, z.B. weil sie per *spill-over* auf einen bisher wenig integrierten Politikbereich einwirkt wie während der Schuldenkrise. Wenn die Output-Legitimation schrumpft, wird die mangelnde Input-Legitimation zum Problem.

Der Sperrklinkeneffekt verhindert die Krisenbewältigung durch Desintegration. Im Prinzip gibt es drei Reaktionsmöglichkeiten auf Integrationskrisen: Nichtstun, Desintegration und mehr Integration. Die erste ist eine Nicht-Option, weil sie weder an den Input- noch an den Output-Defiziten etwas ändert. Die zweite Option verspricht die Input-Legitimation zu verbessern, indem sie die demokratische

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Selbstbestimmung der Mitgliedstaaten stärkt. Aber die Hürden zu ihrer Verwirklichung liegen hoch. Denn egal, ob die Desintegration radikal durch Austritt einiger Staaten aus Eurozone oder EU oder inkrementell durch Absenkung des allgemeinen Integrationsniveaus durchgeführt wird, sie bedarf großer Mehrheiten im Rat und sogar der Einstimmigkeit sobald sie am Primärrecht der Verträge rührt.

Die Möglichkeiten, den Sperrklinkeneffekt durch konfliktminimierende Strategien der *Des*integration auszuhebeln sind begrenzt. Alle Hoffnungen nicht mehrheitsgebundene Akteure, insbesondere Gerichte, für diesen Zweck zu nutzen haben sich bisher zerschlagen. So wird zwar bisweilen gefordert, die Kommission solle die EZB vor dem EuGH für deren vertragswidrige Praxis der monetären Staatsfinanzierung verklagen (Vaubel 2013: 18). Diese verweigern sich jedoch aus einem naheliegenden Mangel an Interesse. Auch alle Versuche, das Bundesverfassungsgericht als Rammbock der Desintegration zu verwenden, sind bisher gescheitert, denn trotz zahlloser Vorbehaltsanmeldungen gegen weitere Integrationsmaßnahmen hat das Gericht bisher noch nie wirklich Ernst gemacht (Schmidt 2013). Auch unvollständige Desintegrationsverträge sind nicht einfach zu bekommen, wie David Cameron gegenwärtig feststellen muss. Denn die britische Ankündigung, aus einigen Integrationsbereichen aussteigen zu wollen, schürt bei den anderen Mitgliedstaaten die Sorge vor schädlicher Rosinenpickerei. Wenn sie sich überhaupt auf Neuverhandlungen einlassen sollten, dann nur zu genau spezifizierten Bedingungen.

Bleibt als letzte Option die Integration weiter voranzutreiben. Das hilft zwar nicht, die Input-Legitimation zu verbessern, sondern wird diese eher weiter verschlechtern und den einengenden Dissens verbreitern. Zumindest aber kann es dazu beitragen, die unmittelbaren Krisensymptome zu mildern, die Output-Legitimation zu verbessern und dadurch den einengenden Dissens zurück in die Latenz zu drängen – bis zur nächsten Krise.

Literatur

Abbott, Kenneth O. W./Keohane, Robert/Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan 2000: The Concept of Legalization, in: International Organization 54: 3, 401-419.

Alter, Karen J. 2006: Delegation to International Courts and the Limits of Re-contracting Political Power, in: Hawkins, Darren G./Lake, David A./Nielson, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge, 312-338.

Bickerton, Chris 2012: European Integration: From Nation States to Member States, Oxford.

Cooley, Alexander/Spruyt, Hendrik 2009: Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations, Princeton, NJ.

de Wilde, Pieter/Zürn, Michael 2012: Can the Politicization of European Integration be Reversed?, in: Journal of Common Market Studies 50: 1, 137-153.

Falkner, Gerda (Hrsg.) 2011: The EU's Decision Traps: Comparing EU Policies, Oxford.

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus 2011: How The European Union Constrains the State: Multilevel Governance of Taxation, in: European Journal of Political Research 50: 3, 293-314.

Genschel, Philipp/Kemmerling, Achim/Seils, Eric 2011: Accelerating Downhill: How the EU Shapes Corporate Tax Competition in the Single Market, in: Journal of Common Market Studies 49: 3, 585-606.

Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) 2013: The European Integration of Core State Powers, Oxford, i.E.

Hallerberg, Mark 2013: Why is there Fiscal Capacity but Little Regulation in the US, but Regulation and Little Fiscal Capacity in Europe? The Global Financial Crisis as a Test Case, in: Genschel/Jachtenfuchs 2013, i.E.

Hayes-Renshaw, Fiona 2006: When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly, in: Journal of Common Market Studies 44: 1, 161-194.

Heipertz, Martin/Verdun, Amy 2010: Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact, Cambridge.

Héritier, Adrienne 1999: Policy-making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock, Cambridge.

Héritier, Adrienne 2013: Covert Integration of Core State Powers: Renegotiating Incomplete Contracts, in: Genschel/Jachtenfuchs, 2013 i.E.

Hodson, Dermont 2009: EMU and Political Union: What, If Anything, Have We Learned From the Euro's First Decade?, in: Journal of European Public Policy 16: 4, 508-526.

Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science 39: 1, 1-23.

Jabko, Nicolas 2013: The Divided Sovereignty of the Eurozone, in: Genschel/Jachtenfuchs 2013, i.E.

Jachtenfuchs, Markus 2002: Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden.

Kemmerling, Achim/Seils, Eric 2009: The Regulation of Redistribution: Managing Conflict in Corporate Tax Competition, in: West European Politics 32: 4, 756-773.

Keohane, Robert O./Macedo, Stephen/Moravcsik, Andrew 2009: Democracy-Enhancing Multilateralism, in: International Organization 63: 1, 1-31.

Kielmansegg, Peter Graf 1996: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 47-71.

Kinski, Lucy 2012: The European Debt Crisis and the Functional Logic of the Parliamentary System: A Case Study of the German Bundestag, Berlin (Hertie School of Governance, Student Paper Series, HSSPS 03/2012).

Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/Dolezal, Martin/Helbling, Marc/Höglinger, Dominic/Hutter, Swen/Wüest, Bruno 2012: Political Conflict in Western Europe, Cambridge.

Lohmann, Susanne 2003: Why Do Institutions Matter? An Audience-Cost Theory of Institutional Commitment, in: Governance 16: 1, 95-110.

Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.

Moravcsik, Andrew 2002: In Defense of the »Democratic Deficit«: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 40: 4, 603-624.

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Pollack, Mark A. 2003: The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda-Setting in the EU, Oxford.

Portugal 2011: Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, in: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf.; 17.5.2011.

Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26: 4, 323-356.

Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a. M.

Scharpf, Fritz W. 2006: The Joint-Decision Trap Revisited, in: Journal of Common Market Studies 44: 4, 845-864.

Scharpf, Fritz W. 2011a: Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 11: 2, 163-198.

Scharpf, Fritz W. 2011b: The JDT Model: Context and Extensions, in: Falkner, Gerda (Hrsg.): The EU's Decision Traps. Comparing EU Policies, Oxford, 237-258.

Schelkle, Waltraud 2013: Fiscal Integration by Default, in: Genschel/Jachtenfuchs 2013, i.E.

Schimmelfennig, Frank 2012: Zwischen Neo- und Postfunktionalismus. Die Integrationstheorien und die Eurokrise, in: Politische Vierteljahresschrift 53: 3, 394-413.

Schmidt, Susanne K. 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers, in: European Union Politics 1: 1, 37-61.

Schmidt, Susanne K. 2011: Overcoming the Joint-Decision Trap in Single-Market Legislation: The Interplay between Judicial and Legislative Politics, in: Falkner, Gerda (Hrsg.): The EU's Decision Traps: Comparing EU Policies, Oxford, 38-53.

Schmidt, Susanne K. 2013: A Sense of Déjà Vu? The FCC's Preliminary European Stability Mechanism Verdict, in: German Law Journal 14: 1, 1-20.

Sims, Christopher A. 1999: The Precarious Fiscal Foundations of EMU, in: De Economist 147: 4, 415-436.

Sims, Christopher A. 2012: Gaps in the Institutional Structure of the Euro Area, in: Banque de France (Financial Stability Review 16) 217-223.

Skowronek, Stephen 1982: Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920, Cambridge.

Slantchev, Branislav L. 2006: Politicians, the Media, and Domestic Audience Costs, in: International Studies Quarterly 50: 2, 445-477.

Stone Sweet, Alec 2004: The Judicial Construction of Europe, Oxford.

Tilly, Charles 1990: Coercion, Capital, and European States, AD 1990-1992, Cambridge, MA.

Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey 2001: The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, in: International Organization 55: 2, 357-390.

Vaubel, Roland 2013: Der Gerichtshof als Agent der Zentralisierung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.1.2013, 18.

https://doi.org/10.5771/0946-7165-2013-1-75 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY