

New Labour und der EURO: die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs

Oppermann, Kai

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Oppermann, K. (2003). *New Labour und der EURO: die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs*. (AIPA - Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik, 2/2003). Köln: Universität Köln, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-218499>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

AIPA 2/2003

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Kai Oppermann

New Labour und der EURO –
Die Imperative des innerstaatlichen
politischen Wettbewerbs



Lehrstuhl Internationale Politik
Universität zu Köln

ISSN 1611-0072

AIPA 2/2003

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Kai Oppermann

New Labour und der EURO –
Die Imperative des innerstaatlichen
politischen Wettbewerbs

ISSN 1611-0072

Herausgeber:

Lehrstuhl Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Köln 2003

ABSTRACT

Die Frage eines Beitritts Großbritanniens zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion steht im Zentrum der aktuellen europapolitischen Debatte sowohl in der britischen Öffentlichkeit als auch innerhalb der britischen Regierung. Obwohl die Labour-Regierung unter Tony Blair einen solchen Schritt prinzipiell befürwortet, hat sie es bisher unterlassen, die Einführung des EURO mit nachdrücklicher politischer Führung zu betreiben und das erforderliche Referendum zu initiieren. Zur Erklärung dieser Politik New Labours schlägt der Autor eine Konzeption der innerstaatlichen „constraints“ der europapolitischen Präferenzbildung vor, die auf den Grundprämissen des „Zwei-Ebenen-Ansatzes“ beruht und neo-institutionalistischen Argumentationslinien folgt. Der Autor kommt zu dem Schluss, dass die Präferenzbildung New Labours entgegen den Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus nicht schlüssig als Funktion organisationsmächtiger Wirtschaftsinteressen gefasst werden kann. Auch eine Erklärung, die ausschließlich auf die empirische Ausprägung der öffentlichen Meinung abhebt, greift nach dieser Analyse zu kurz. Erst eine Berücksichtigung der veröffentlichten Meinung, des zwischenparteilichen Wettbewerbes und der Präferenzverteilung innerhalb der Exekutive erlaubt eine umfassende Erklärung dafür, dass New Labour es bisher nicht vermocht hat, die in ihrer Meinungsbildung nicht vollständig verfestigte öffentliche Meinung von den Vorteilen einer Einführung des EURO zu überzeugen.

Kai Oppermann

Dipl.-Pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln. Er studierte Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft an der Philipps-Universität Marburg, der University of Kent at Canterbury und der Freien Universität Berlin.

Anschrift: Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Straße 6, 50931 Köln. [E-mail: kai.oppermann@uni-koeln.de]

INHALT

1	EINLEITUNG	1
2	DIE INNERSTAATLICHE PRÄFERENZBILDUNG IM LIBERALEN INTERGOUVERNEMENTALISMUS	5
3	EINE ALTERNATIVE KONZEPTION DER INNERSTAATLICHEN PRÄFERENZBILDUNG	8
3.1	DER ZWEI-EBENEN-ANSATZ.....	8
3.2	DIE INNERSTAATLICHEN „CONSTRAINTS“ DES NATIONALEN PRÄFERENZBILDUNGSPROZESSES	11
4	DIE IMPERATIVE DES INNENPOLITISCHEN WETTBEWERBS	21
5	KONKLUSION UND AUSBLICK	28
6	LITERATUR.....	30

New Labour und der EURO – Die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs¹

1 Einleitung

„Put bluntly, our own national self interest, economic and political, demands we are at the centre of Europe and its debates“ (Blair 1999: 4).

Dieses Zitat Tony Blairs steht stellvertretend für zahlreiche Stellungnahmen und Positionspapiere New Labours, in denen die pragmatische Haltung zum Ausdruck gebracht wird, die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprozesses nur als zentraler Akteur aus dem Inneren dieses Prozesses wirkungsmächtig und nach eigenen Interessen mitgestalten zu können. Es war der zentrale europapolitische Anspruch New Labours bei Regierungsantritt im Jahre 1997, die politischen Lehren aus den Europapolitiken früherer britischer Regierungen zu ziehen und die eigene Regierungspolitik aus der geschichtlichen Kontinuität der Sonderrolle, die Großbritannien im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) einnimmt, zu lösen.

¹ Für Anregungen und Kommentare danke ich Thomas Jäger, Sven Gronau, Alexander Höse, Michael Bolle und Uli Brückner.

In Bezug auf das Projekt der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) offenbart sich jedoch die Differenz zwischen selbstgesteckten europapolitischen Ansprüchen und deren tatsächlicher Umsetzung. Auf der einen Seite ist in mehrerer Hinsicht evident, dass die Regierung unter Tony Blair solange nicht in der Lage sein wird, die praktische Ausgestaltung und Durchführung der WWU aus dem Zentrum der Debatte mitzugestalten, wie sie Großbritannien nicht auf die Beteiligung an der einheitlichen europäischen Währung verpflichtet. Weder konnte die Regierung bislang Einfluss auf die Auswahl des Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) und der übrigen Mitglieder des EZB-Direktoriums nehmen, noch ist Großbritannien im EZB-Rat durch einen Vertreter der Bank of England repräsentiert.² Obwohl die von der EZB für den Euroraum festgelegten Leitzinsen auch für die Entwicklung der britischen Wirtschaft von Bedeutung sind, orientiert sich die entsprechende Beschlussfassung der EZB ausschließlich an den wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Teilnehmerstaaten der WWU (The Guardian 1997a: 17; Financial Times 1997a: 26; Toynbee/Walker 2001: 145; Healey 2000: 104-105). Ein besonders augenfälliges Indiz für die Marginalisierung britischen Einflusses auf die zukünftige Gestaltung der WWU bietet die Auseinandersetzung um den Teilnehmerkreis der „EURO-X-Gruppe“, in der die Forderung der Regierung Blair, als ordentliches Mitglied dieses Gremiums vertreten zu sein, von den Regierungen der Eurozone mit der Begründung abgelehnt werden konnte, Großbritannien dürfe nicht erwarten, die Privilegien einer Mitgliedschaft im gemeinsamen Währungsraum genießen zu können, ohne auch die entsprechenden Verpflichtungen zu übernehmen (The Times 1997a: 1; The Independent 1997a: 1; Buller 2001: 227-228; May 1999: 88).³

2 Die genauen Bestimmungen sind in dem „Protokoll über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland“ (abgedruckt in: Läufer 1996: 79-83) niedergelegt. Der Präsident der Bank of England ist lediglich im Erweiterten Rat der EZB vertreten, dem auch die Zentralbankpräsidenten der Mitgliedstaaten der EU angehören, die nicht an der dritten Stufe der WWU teilnehmen (Art. 123 Abs. 3 EGV, nach der Zählung des Vertrages von Amsterdam; König/Haratsch 1998: 80-81).

3 Es war die französische Regierung, die den Forderungen der britischen Regierung unter Tony Blair am vehementesten widersprach. So ließ sich der damalige französische Finanzminister Dominique Strauss-Kahn mit den Worten zitieren: „The EURO is a monetary marriage. In a marriage, those who are married do not want others in the bedroom“ (Dominique Strauss-Kahn, zitiert nach: Financial Times 1997b: 1). Der

Auf der anderen Seite ist zu konstatieren, dass es New Labour bisher unterlassen hat, die Einführung des EURO in Großbritannien mit nachdrücklicher politischer Führung zu betreiben und über vorsichtige Schritte zur Vorbereitung einer Währungsumstellung kaum hinausgegangen ist. So unterstützt die Regierung unter Tony Blair anders als ihre konservative Vorgängerregierung zwar prinzipiell einen Beitritt Großbritanniens zur Eurozone. Gleichzeitig hat New Labour jedoch die Option wahrgenommen, Großbritannien zunächst nicht auf die dritte Stufe der WWU zu verpflichten, so dass die von der Regierung Major in Maastricht ausgehandelte „opt-out“ Klausel nichts an Bestandskraft verloren hat. Da die Regierung Blair die von ihr selbst als Voraussetzung einer Beteiligung an der einheitlichen europäischen Währung definierten ökonomischen Kriterien auch nach den Ergebnissen ihrer erneuten Überprüfung vom 09.06.2003 bisher als nicht erfüllt betrachtet⁴, hat sie sich nach wie vor nicht auf einen Zeitpunkt festgelegt, für den sie einen Beitritt anstrebt und das dafür erforderliche nationale Referendum abhalten will. Sofern es die in den Haushaltsberatungen des Jahres 2004 festzustellenden Fortschritte im Bereich der angekündigten Reformmaßnahmen sinnvoll erscheinen lassen, ist eine weitere Evaluation der Kriterien schon im Jahre 2004 vorgesehen (Financial Times 2003a: 11). Bis eine endgültige Entscheidung über den Beitritt getroffen ist, soll eine Politik des

damalige französische Premierminister Lionel Jospin führte in demselben Zusammenhang aus: „[S]ince the British invented clubs, they should understand clubs have rules“ (Lionel Jospin, zitiert nach: The Guardian 1997b: 2).

4 Die Grundlinien dieser Politik New Labours wurden von Schatzkanzler Gordon Brown am 27.10.1997 vor dem Unterhaus dargelegt: „[W]e believe that, in principle, British membership of a successful single currency would be beneficial to Britain and Europe: the key factor is whether the economic benefits of joining for business and industry are clear and unambiguous“ (Gordon Brown, zitiert nach: The Guardian 1997c: 10). Als Maßstab, an dem diese ökonomischen Auswirkungen der Einführung einer einheitlichen europäischen Währung in Großbritannien zu bewerten seien, definierte Gordon Brown folgende fünf Kriterien: Der Grad der Konvergenz zwischen dem Wirtschaftszyklus Großbritanniens und den Wirtschaftszyklen der übrigen Teilnehmerstaaten, eine ausreichende Flexibilität des britischen Arbeitsmarktes, der Effekt auf den Umfang der Auslandsinvestitionen in Großbritannien, die Auswirkungen auf die britische Finanzdienstleistungswirtschaft sowie die Auswirkungen auf den britischen Beschäftigungsstand (The Guardian 1997c: 10; The Times 1997b: 12). Eine ausführliche Studie des britischen Finanzministeriums kam im Herbst 1997 zu dem Schluss, dass die aufgestellten Kriterien nicht in zufrieden stellendem Maße erfüllt seien (HM Treasury 1997). Eine erneute umfassende Evaluation der Kriterien konstatierte im Juni 2003 zwar signifikante Fortschritte insbesondere hinsichtlich des Grades der wirtschaftlichen Konvergenz, insgesamt könne jedoch nur eines der fünf Kriterien (Auswirkungen auf die Finanzdienstleistungswirtschaft) als erfüllt betrachtet werden (HM Treasury 2003).

„Prepare and Join“ (The Independent 1997b: 21) sicherstellen, dass Wirtschaft und Regierungsapparat die notwendigen praktischen Vorkehrungen treffen, damit eine etwaige politische Entscheidung zu einem Beitritt möglichst reibungslos umgesetzt werden kann (Holden 1999: 181-184; The Guardian 1997d: 18).⁵

Die Differenz zwischen der von New Labour als Anspruch an ihre eigene Europapolitik formulierten Zielsetzung und ihrer praktischen Politik im Hinblick auf das Integrationsprojekt der WWU stellt den Ausgangspunkt für den nachfolgenden Versuch dar, eine Erklärung der innerstaatlichen Präferenzbildung der Regierung Blair in Bezug auf eine Einführung des EURO in Großbritannien anzubieten. In einem ersten Schritt werde ich argumentieren, dass die auf die innerstaatliche Präferenzbildung bezogenen Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus (LI) (Moravcsik 1998) nicht geeignet sind, diese Differenz schlüssig zu erklären. Angesichts dieses Defizits werde ich in einem zweiten Schritt eine alternative Konzeption der innerstaatlichen Präferenzbildung vorschlagen, die insbesondere auf den zentralen Grundprämissen des „Zwei-Ebenen-Ansatzes“ beruht und neo-institutionalistischen Argumentationslinien folgt. In einem dritten Schritt schließlich werden die theoretisch herausgearbeiteten innerstaatlichen „constraints“ der Präferenzbildung einer nationalstaatlichen Exekutive für eine Erklärung und Prognose der Politik New Labours nutzbar gemacht.

5 Gordon Brown formulierte diese Strategie der Regierung mit den Worten: „[I]t is essential that Government and business prepare intensively during this Parliament[...]. [T]he time of indecision is over. The period of practical preparation has begun“ (Gordon Brown, zitiert nach: The Guardian 1997c: 10). Zu den bedeutsamsten Vorbereitungsmaßnahmen der Regierung unter Tony Blair gehörten die Einsetzung eines „Standing Committees“, dessen Aufgabe es in erster Linie ist, die Wirtschaft über die Modalitäten und Implikationen einer Währungsumstellung zu informieren sowie die Erstellung eines „National Changeover“ Planes, der die technischen Details einer Einführung des EURO in Großbritannien beleuchtet. Auch die Entscheidung, der „Bank of England“ die alleinige und unabhängige Zuständigkeit für die Festlegung der Leitzinsen zu übertragen, ist faktisch eine wichtige Vorbereitung für einen möglichen Beitritt zur dritten Stufe der WWU, obwohl diese Maßnahme nicht in diesem Zusammenhang begründet wurde (Buller 2001: 228-229; Gowland/Turner 2000a: 327, 357-358).

2 Die innerstaatliche Präferenzbildung im Liberalen Intergouvernementalismus

Die Modellierung des innerstaatlichen Präferenzbildungsprozesses im LI hat ihren Ausgangspunkt in einer liberalen „bottom-up“ Konzeption des nationalstaatlichen Politikprozesses. Die zentralen Akteure eines solchen Politikprozesses sind gesellschaftliche Gruppierungen, die in einem pluralistischen Wettbewerb versuchen, das Regierungshandeln im Sinne ihrer Gruppenpräferenzen zu beeinflussen. Diese gesellschaftlichen Präferenzen entstehen unabhängig vom politischen Prozess und werden zum primären Input in das politische System (Moravcsik 1997a: 516-517).

Das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Akteuren und Exekutive ist eines zwischen Prinzipalen und Agent. Die von einer Regierung auf europäischer Ebene eingebrachten Präferenzen sind eine Funktion der aus dem gesellschaftlichen Raum an das politische System gerichteten Forderungen. Eine nationalstaatliche Exekutive aggregiert die von gesellschaftlichen Akteuren artikulierten Präferenzen zu einer hierarchischen Präferenzordnung und vertritt diese aus dem sozietalen Raum abgelesene Positionierung als in sich einheitlicher Akteur konsistent nach außen (Moravcsik 1993a: 483-485; Moravcsik 1998: 18-22).

Besondere Einflussmacht gewinnen in diesem Prozess diejenigen gesellschaftlichen Gruppen, die dazu in der Lage sind und ein Interesse daran haben, intensive und gut organisierte Anstrengungen zu unternehmen, um klar und konsistent definierte Forderungen an das politische System zu richten. Da es – im Gegensatz zu diffusen und schwer organisierbaren Konsumenteninteressen – die Interessenvertretungen der verschiedenen Produzentengruppen sind, die sowohl einen Anreiz als auch die erforderlichen organisatorischen und materiellen Ressourcen haben, Einfluss auf das Regierungshandeln zu nehmen, postuliert der LI einen systematischen Bias der von nationalen Regierungen auf europäischer Ebene

vertretenen Präferenzen zu Gunsten gut organisierter Produzenteninteressen.⁶ Das ökonomische Interesse einflussreicher Produzentengruppen wird zur primären Bestimmungsgröße der europapolitischen Positionierungen einer nationalen Regierung (Moravcsik 1998: 36-39; Moravcsik 1993a: 486-489).

Im Hinblick auf die Erklärung der europapolitischen Präferenz der Regierung Blair ergibt sich aus der Modellierung des innerstaatlichen Präferenzbildungsprozesses im LI somit als zentrale Hypothese, dass die Wahl der Handlungsoptionen der Regierung primär von einflussreichen Interessengruppen und insbesondere von den ökonomischen Interessen organisationsmächtiger Produzenteninteressen geprägt sein sollte, sofern entsprechende Forderungen in der innenpolitischen Arena eindeutig und nachdrücklich artikuliert werden.

Die Überprüfung dieser Hypothese anhand der Präferenzbildung New Labours in Bezug auf die dritte Stufe der WWU führt jedoch zu dem Schluss, dass die empirische Evidenz gegen eine aus dem LI abzuleitende Erklärung spricht. So waren die Präferenzen der maßgeblichen innerstaatlichen Interessengruppen in ihrer überwiegenden Mehrheit gerade darauf ausgerichtet, die britische Regierung zu einer eindeutigen Festlegung auf einen möglichst frühen Zeitpunkt der Einführung des EURO in Großbritannien zu bewegen. In seltener Einmütigkeit kritisierten die wichtigsten Repräsentanten der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmerschaft, die „Confederation of British Industry“ (CBI) und der „Trade Union Congress“ (TUC), ein weiterer zeitlicher Aufschub des britischen Beitritts zur Eurozone beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft, reduziere die Attraktivität Großbritanniens für ausländische Direktinvestitionen und erhöhe die britische Arbeitslosenquote (Turner 2000: 253; Financial Times 1997c: 1). So sprachen sich in

6 In diesem Zusammenhang greift Moravcsik die zentrale Argumentationslinie der „Logik kollektiven Handelns“ von Mancur Olson auf (Olson 1965). Nach Olson tendieren Kollektive generell zu einer suboptimalen Bereitstellung kollektiver Güter, da es für nutzenmaximierende Individuen nicht rational ist, einen individuellen Beitrag zu der Beschaffung eines Gutes zu leisten, das auch mittels der Beiträge anderer bereitgestellt und von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann. Je größer eine Gruppierung und je allgemeiner ein Interesse definiert ist, desto eher ist eine solche Tendenz zu erwarten. Daraus folgt, dass die spezifischen und homogenen Interessen kleiner gesellschaftlicher Gruppen (z. B. Produzenteninteressen) besser organisierbar und politisch einflussreicher sind, als heterogene, diffuse und allgemeine Interessen breiterer Bevölkerungsschichten (z. B. Konsumenteninteressen).

einer Umfrage im Herbst 1996 71% der befragten Unternehmen dafür aus, dass die britische Regierung Großbritannien auf die dritte Stufe der WWU verpflichtet (Turner 2000: 190-191). Auch Vertretern der Londoner „City“ erschien die Haltung der Labour-Regierung nicht entschieden und eindeutig genug auf das Ziel der Umstellung auf den EURO ausgerichtet (The Guardian 1997f: 11).⁷ Im Prozess der Re-Evaluation der ökonomischen Kriterien im Frühjahr 2003 warnten Vertreter der britischen Wirtschaft in einem offenen Brief vor den ökonomischen Nachteilen einer fortgesetzten Nicht-Teilnahme am EURO und forderten die Regierung auf, einen Beitritt noch vor den nächsten Parlamentswahlen zumindest nicht auszuschließen. Entgegen der Bewertung des Finanzministeriums kam eine hochrangige Expertenkommission in einer Studie zu dem Schluss, die ökonomischen Voraussetzungen für eine Teilnahme Großbritanniens an der einheitlichen europäischen Währung seien erfüllt (The Guardian 2003a: 23; The Times 2003: 2).

Das Argument, Großbritannien erfülle bisher nicht die ökonomischen Voraussetzungen für einen Beitritt zum Euroraum, wurde von einer breiten Mehrheit der Akteure des Wirtschaftssystems offensichtlich nicht geteilt. Die Präferenzen maßgeblicher Interessengruppen können daher nicht als Erklärung dafür herangezogen werden, dass die Regierung Blair – entgegen ihrer eigenen europapolitischen Präferenzordnung – bisher nicht imstande gewesen ist, sich politisch auf den Beitritt zum Euroraum zu verpflichten. Es bedarf deshalb einer Erklärung, warum die Positionierung New Labours gerade in Widerspruch zu den Präferenzen gewichtiger innerstaatlicher Interessengruppen gestanden hat.

⁷ Auf eine detaillierte Ausführung dieser empirischen Feststellung soll hier verzichtet werden. Entsprechende Belege finden sich unter anderem in: Daniels 1998: 95; Financial Times 1997d: 10; The Guardian 1997e: 1; Levitt/Lord 2000: 76; Gowland/Turner 2000a: 331-332; Turner 2000: 190-191; The Independent 1997b: 21.

3 Eine alternative Konzeption der innerstaatlichen Präferenzbildung

Angesichts der aufgezeigten Defizite einer auf den Annahmen des LI basierenden Analyse der Präferenzbildung New Labours soll im Folgenden eine alternative Konzeption der innerstaatlichen „constraints“ der europapolitischen Präferenzbildungen nationalstaatlicher Exekutiven entwickelt werden. Dabei wird auf den Zwei-Ebenen-Ansatz (Putnam 1988) sowie auf Erkenntnisse der neo-institutionalistischen Theoriebildung zurückgegriffen.

3.1 Der Zwei-Ebenen-Ansatz

Der Ausgangspunkt des Zwei-Ebenen-Ansatzes ist die Annahme, dass nationalstaatliche Regierungen als „gatekeeper“ zwischen der nationalen und der internationalen Ebene simultan an zwei strategischen Spielen einerseits mit ihren internationalen Verhandlungspartnern und andererseits mit innerstaatlichen Akteuren beteiligt sind. Durch das Erfordernis, die Imperative und Verhandlungszwänge beider Ebenen miteinander in Ausgleich zu bringen, sind die Handlungsoptionen der nationalen Regierungen gleichzeitig von den Präferenzen anderer Regierungen auf der Ebene der internationalen Verhandlungen sowie durch die Konfiguration der innerstaatlichen Präferenz- und Einflussstrukturen eingeschränkt (Putnam 1988: 433-435; Zangl 1994: 280-281). Entsprechend der Fragestellung des vorliegenden Beitrages sind für die folgenden Überlegungen in erster Linie die Aussagen des Zwei-Ebenen-Ansatzes über die Handlungsbeschränkungen der Exekutive im Rahmen der Aushandlungsprozesse auf innerstaatlicher Ebene von Interesse. Die zwischenstaatliche Präferenzverteilung auf europäischer Ebene wird als gegeben vorausgesetzt. Mögliche Rückwirkungen („feed-back loops“) des europäischen Verhandlungsprozesses auf innerstaatliche Politikprozesse werden deshalb aus den Erörterungen ausgeklammert.

Von sämtlichen an einem Zwei-Ebenen-Spiel beteiligten Akteuren wird

angenommen, dass sie sich unter der Bedingung von Unsicherheit strategisch rational verhalten.⁸ Eine Entscheidung ist dann rational, wenn sie einem Akteur geeignet erscheint, die von ihm definierten und in eine Rangfolge gebrachten Präferenzen (*Präferenzordnung*) effizienter zu realisieren, als alle anderen zur Auswahl stehenden Handlungsalternativen. Die Annahme strategischer Rationalität besagt darüber hinaus, dass auch die Entscheidungsprozesse anderer Akteure sowie die Auswirkungen einer Entscheidung auf zukünftige Handlungsoptionen Eingang in das Rationalitätskalkül eines Akteurs finden (Elster 1987: 21-22; Wiesenthal 1987: 8-9; Milner 1997: 33-37). Eine so spezifizierte Rationalitätsannahme bezieht sich somit nicht auf die von einem Akteur verfolgten Interessen, sondern ausschließlich auf die hierarchische Ordnung der zur Erreichung gegebener Interessen eingesetzten Mittel. Aussagen über die Rationalität eines Akteurs setzen daher notwendigerweise einen Referenzrahmen von Annahmen über die grundsätzlichen Interessen des betreffenden Akteurs voraus (Downs 1968: 4-6).

Diesbezüglich geht der Zwei-Ebenen-Ansatz in Anlehnung an die „Ökonomische Theorie der Demokratie“ (Downs 1968) davon aus, dass die Handlungen sämtlicher genuin politischer Akteure – der Exekutive wie der Legislative, der Regierungsparteien genauso wie der Oppositionsparteien – von dem primären Interesse informiert sind, ihre Unterstützung in der Wählerschaft zu maximieren. Das Hauptinteresse der Regierung ist der Machterhalt durch Wiederwahl, das Hauptinteresse der Opposition ist es, die Regierung an der Macht abzulösen. Politische Programme gelten in dieser Perspektive als funktionale Mittel zum Zweck der Stimmenmaximierung, nicht als inhaltliche oder ideologische Ziele an sich (Schumpeter 1950: 448; Downs 1968: 27-28). Diesen Annahmen entsprechend, werden die europapolitischen Präferenzen der politischen Akteure im Folgenden als auf das

⁸ Ein gewisses Maß an Unsicherheit über die Kontextbedingungen und Konsequenzen eigenen Handelns sowie über die Präferenzen und Entscheidungen anderer Akteure ist ein Kennzeichen jeder Entscheidungssituation. Unsicherheit lässt sich durch Informationsbeschaffung zwar reduzieren, aber nie gänzlich eliminieren. Die Beschaffung zusätzlicher Informationen ist nur solange rational, wie die zu diesem Zweck einzusetzenden knappen Mittel durch den Nutzen verminderter Unsicherheit kompensiert werden (Downs 1968: 75-79).

primäre Interesse an Stimmenmaximierung in nationalen Wahlen ausgerichtet betrachtet.

Eine zweite Grundprämisse des Zwei-Ebenen-Ansatzes ist die Annahme, dass sämtliche auf internationaler Ebene potentiell zu erzielenden Verhandlungsergebnisse im innerstaatlichen Politikprozess ratifiziert werden müssen, um wirkungsmächtig zu werden. Der Begriff der Ratifikation ist hierbei umfassend zu definieren und beinhaltet nicht nur formale parlamentarische oder direktdemokratische Prozeduren, sondern auch die informelle Zustimmung von für einen Politikbereich entscheidungsrelevanten gesellschaftlichen Akteuren als potentiellen „Veto-Spielern“ (Tsebelis 1995; Putnam 1988: 435-437).

Mit diesem Konzept der Ratifikation gelingt dem Zwei-Ebenen-Ansatz die theoretische Verbindung der analytisch zwar getrennten, sich aber simultan und wechselseitig beeinflussenden inter- und intranationalen Ebenen. Obwohl das Ratifikationserfordernis formal erst nach Abschluss der internationalen Verhandlungen wirkungsmächtig wird, entfaltet es über die Figur der antizipierten Reaktion bereits im Vorfeld und während des internationalen Verhandlungsprozesses eine strukturierende Kraft. Da einer rationalen Regierung die Notwendigkeit der innerstaatlichen ex-post-Ratifikation eines internationalen Verhandlungsergebnisses bewusst ist, wird diese Regierung bereits ex-ante im Prozess der Definition der auf internationaler Ebene zu verfolgenden Präferenzen sowie während des Verhandlungsprozesses an sich in ihrer Handlungsautonomie eingeschränkt (Putnam 1988: 436-437; Stoiber/Thurner 2000: 41).

Schließlich sind die nationalstaatlichen Exekutiven als „gatekeeper“ zwischen der nationalen und der internationalen Ebene die zentralen strategischen Akteure in einem Zwei-Ebenen-Spiel. Obwohl die nationalstaatlichen Exekutiven als rational agierende Akteure durch den innerstaatlichen Politikprozess in der Wahl ihrer Handlungsoptionen eingeschränkt sind, verbleibt ihnen ein eigener

Diskretionsspielraum (Moravcsik 1993b: 15-17; Zangl 1994: 280-281).⁹ Die nationalen Regierungen sind in einem Zwei-Ebenen-Spiel also weder als bloße Agenten gesellschaftlicher Prinzipale noch als „ehrliche“ und unparteiische Makler soziotaler Interessen modelliert (Putnam 1988: 456-457). Die Position der nationalen Exekutiven im Zwei-Ebenen-Ansatz ist somit in einem Spannungsfeld zwischen „constraint and autonomy“ (Moravcsik 1993b: 17), zwischen innerstaatlicher Einschränkung ihrer Handlungsoptionen und eigenen Einflusschancen auf den Grad ihrer Autonomie von diesen innerstaatlichen „constraints“ angelegt.¹⁰

3.2 Die innerstaatlichen „constraints“ des nationalen Präferenzbildungsprozesses

Ausgehend von den aus dem Zwei-Ebenen-Ansatz abgeleiteten Grundprämissen und in Abgrenzung von den Annahmen des LI werden im Folgenden die institutionelle Ausgestaltung des Ratifikationserfordernisses, die zwischenparteiliche Präferenzverteilung in der Legislative, die Präferenzverteilung innerhalb der Exekutive und der sie tragenden Parlamentsfraktion(en) sowie die öffentliche und veröffentlichte Meinung als potentielle „constraints“ nationaler Präferenzbildungsprozesse herausgearbeitet.

„Institutions do matter“ (Williamson 2000: 595). Diese zentrale Grundannahme neo-institutionalistischer Theoriebildung verweist auf den von Akteurspräferenzen unabhängigen Einfluss institutioneller Gegebenheiten auf die Art und Struktur der

9 Eine solche begrenzte Handlungsautonomie der Exekutive wäre nur für den theoretisch denkbaren Extremfall zu verneinen, in dem das nationale „win-set“ nur genau ein ratifizierbares Verhandlungsergebnis umfasst.

10 Die Einflussmöglichkeiten nationaler Exekutiven auf ihr innerstaatliches „win-set“ können sowohl auf eine Verkleinerung dieses „win-sets“ zum Zweck einer unwiderrufbaren, öffentlich sichtbaren Selbstbindung („tying hands“) als auch auf eine Vergrößerung des „win-sets“ im Interesse einer größeren Flexibilität im internationalen Verhandlungsprozess („cutting slack“) gerichtet sein (Schelling 1980: 22-28; Moravcsik 1997b: 212, 256-257). Entgegen den Annahmen Thomas Schellings zeigen empirische Untersuchungen, dass die Strategie der bewussten Selbstbindung faktisch in der Regel wenig effektiv ist und nationale Exekutiven in den meisten untersuchten Fällen stärker an einer Ausweitung des eigenen Handlungsspielraums auf internationaler Ebene interessiert sind (Evans 1993: 399, 402-403; Wolf 1997: 256).

politischen Auseinandersetzung.¹¹ Umfassend definiert als „systems regulating the generation and carrying out of binding decisions which concern society as a whole“ (Göhler 1996: 5), setzen politische Institutionen den Rahmen für die interessengeleitete Interaktion der Akteure des politischen Systems. Indem institutionelle Regeln und Prozeduren die den Akteuren des politischen Prozesses offenstehenden Handlungsoptionen definieren und begrenzen, konstituieren sie den strategischen Kontext und spezifische Anreizstrukturen für das auf Maximierung ihres Nutzens ausgerichtete Handeln rationaler Akteure (North 1990: 3-6; Thelen/Steinmo 1992: 7-10; Milner/Keohane 1996: 4-6).

Da sich die somit institutionell vermittelten Handlungsoptionen und Einflusschancen nicht gleichmäßig auf alle am politischen Prozess beteiligten Akteure verteilen, sondern jedes Set institutionalisierter Regeln einige Akteure und Präferenzen gegenüber anderen privilegiert, beeinflusst das institutionelle System erstens die Machtrelation zwischen den verschiedenen Akteuren des politischen Prozesses. Über die Figur der antizipierten Reaktion wirken sich die institutionellen „rules of the game“ zweitens aber auch auf die von einem Akteur gebildeten Präferenzen selbst aus (Thelen/Steinmo 1992: 2-3; Bulmer/Burch 1998: 603; Stone Sweet/Sandholtz 1998: 16).

Vor diesem Hintergrund neo-institutionalistischer Annahmen erlaubt eine Analyse der institutionellen Ausgestaltung des Ratifikationserfordernisses zunächst, diejenigen Akteure zu identifizieren, die als „Veto-Spieler“¹² im Ratifikationsprozess formalen, institutionell abgesicherten Einfluss ausüben können. Während die Wahlbevölkerung einen solchen Einfluss unmittelbar nur dann gewinnen kann, wenn das Ratifikationsverfahren direktdemokratische Elemente vorsieht, wird die Legislative

11 Eine nähere Erörterung neo-institutionalistischer Ansätze und der Bedeutung institutioneller Faktoren für den Politikprozess findet sich bei B. Guy Peters (Peters 1999) oder bei James G. March und Johan P. Olsen (March/Olsen 1989).

12 Als „Veto-Spieler“ sind diejenigen individuellen oder kollektiven Akteure zu bezeichnen, ohne deren Zustimmung eine Ratifikation nicht zustande kommen kann und eine Änderung des Status Quo somit nicht möglich ist (Tsebelis 1995: 293).

in demokratisch organisierten Gemeinwesen in der Regel an der Ratifikation internationaler Verträge beteiligt sein.¹³

Darüber hinaus bedingt die institutionelle Ausgestaltung des Ratifikationserfordernisses auch die formalen Einflusschancen und somit die relative Macht der bei der Ratifikation mitwirkenden Akteure. Beide Aspekte, die Anzahl der am Ratifikationserfordernis beteiligten Akteure und ihre relativen Machtressourcen, sind zentrale Determinanten des innerstaatlichen „win-sets“ einer nationalstaatlichen Exekutive. Die spezifische Konfiguration der institutionellen Zwänge des Ratifikationsprozesses sind ein Bestimmungsgrund dafür, welche Präferenzen welcher Akteure eine rational handelnde Regierung im Präferenzbildungsprozess antizipieren und als „constraints“ ihrer Handlungsoptionen berücksichtigen muss und inwieweit sie einen autonomen Handlungsspielraum zur Durchsetzung eigener Präferenzen besitzt.

Um die faktische Bedeutung des Ratifikationserfordernisses als „constraint“ des Präferenzbildungsprozesses herausarbeiten zu können, ist es jedoch nicht ausreichend, aus der institutionellen Ausgestaltung des Ratifikationsprozesses die daran beteiligten Akteure und ihre relative Macht abzuleiten. Vielmehr ist die tatsächliche Bedeutung dieser Akteure als „Veto-Spieler“ nur zu erfassen, wenn darüber hinaus auch ihre Präferenzen bezüglich der Nutzung des ihnen durch institutionelle Regeln zugewiesenen formalen Einflusses in den Blick geraten. Das formale Ratifikationserfordernis schränkt die Handlungsautonomie der Exekutive faktisch nur dann ein, wenn sich die Präferenzen der im Ratifikationsprozess einflussmächtigen Akteure von denen der Exekutive unterscheiden. Es ist daher unerlässlich, das formale Ratifikationserfordernis nicht nur in der Perspektive der „rules of the game“ zu analysieren, sondern auch die Dimension des „play of the game“ einzubeziehen (Williamson 2000: 597-599; Stoiber/Thurner 2000: 9, 39).

13 Diese Annahme ist eine bewusste Vereinfachung und lässt außer Acht, dass bestimmte internationale Vereinbarungen je nach nationalstaatlicher Verfassung keiner formalen Ratifikation bedürfen. Bereits an dieser Stelle kann aber postuliert werden, dass sozialen Interessengruppen ein solcher strikt formaler Einfluss im demokratischen Entscheidungsprozess nicht zukommt (Milner 1997: 18-19).

In diesem Sinne sind insbesondere die Präferenzen der Legislative, eines in der Regel zentralen „Veto-Spielers“, als „constraint“ des Regierungshandelns zu modellieren. Dies geschieht hinsichtlich der Präferenzverteilung innerhalb der Legislative zwischen Regierungsfraktion(en) und Opposition sowie in Bezug auf die Präferenzverteilung innerhalb des Verhältnisses zwischen Exekutive und der sie tragenden Parlamentsfraktion(en).¹⁴

Die Bedeutung der zwischenparteilichen Präferenzverteilung als innerstaatlicher „constraint“ der Präferenzbildung hängt zunächst von zwei Aspekten ab. Das Regierungshandeln kann von diesem Faktor zum einen nur eingeschränkt sein, wenn Europapolitik im Allgemeinen oder eine spezifische Vereinbarung auf europäischer Ebene im Besonderen Gegenstand der zwischenparteilichen Auseinandersetzung und somit kontrovers sind. Je stärker das Eurothema als Kristallisationspunkt innenpolitischer „cleavages“ erscheint, desto größere Bedeutung kann die zwischenparteiliche Präferenzverteilung für den nationalen Präferenzbildungsprozess gewinnen. Je stärker demgegenüber ein europapolitischer Elitenkonsens ausgeprägt ist, desto geringer ist die Bedeutung dieses Faktors einzuschätzen.

Zum anderen ist es von Belang, wie eine solche zwischenparteiliche Auseinandersetzung machtpolitisch vermittelt ist, wie sich also die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse darstellen. Eine Regierung, die auf keine oder keine sichere eigene Mehrheit im Parlament vertrauen kann, wird die Präferenzen der Opposition eher antizipieren müssen, als eine Regierung, deren parlamentarischer Rückhalt ausreichend groß ist, um ihre Präferenzen ohne Rücksicht auf den Widerstand der Opposition durchzusetzen (Armstrong/Bulmer 1996: 274-288; Stoiber/Thurner 2000: 28-29).¹⁵

14 Die hier verwendete Terminologie verrät einen Bias in Richtung parlamentarischer Regierungssysteme. Allerdings sind die herausgearbeiteten „constraints“ – in angepasster Begriffsverwendung – grundsätzlich auch auf präsidentielle Regierungssysteme anzuwenden.

15 Aus rein formaler Perspektive reicht der Exekutive eine parlamentarische Mehrheit von einer Stimme, um ihre Vorstellungen gegen den Widerstand der Opposition durchzusetzen. Je knapper die Mehrheit der Regierung jedoch ist, desto eher muss die Exekutive zum einen auf die interne Homogenität der

Entscheidend für die Relevanz der zwischenparteilichen Präferenzverteilung als „constraint“ im Präferenzbildungsprozess ist bei bestehenden Divergenzen in den Positionierungen jedoch nicht ausschließlich die relative Macht der Exekutive gegenüber der Opposition im formalen Ratifikationsprozess. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die von der Opposition vertretenen Präferenzen selbst bei für sie aussichtslosen Mehrheitsverhältnissen im Ratifikationsverfahren in die wahlpolitische Auseinandersetzung ausstrahlen können. In der Perspektive des grundsätzlichen Interesses der politischen Akteure an Stimmenmaximierung ist somit nicht jede formal ratifizierbare Positionierung der Exekutive auch aus wahlpolitischen Gesichtspunkten rational.

Inwieweit die Opposition die Auseinandersetzung um ein europapolitisches Thema wahlpolitisch instrumentalisieren kann, hängt im Wesentlichen von drei eng miteinander in Zusammenhang stehenden Faktoren ab. Auf allgemeiner Ebene ist zunächst die Struktur der über das Parteien- und Wahlsystem vermittelten politischen Auseinandersetzung und Konfliktregelung in einem politischen System von Bedeutung. Ausgehend von der typologischen Unterscheidung zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien, wird eine zwischenparteiliche europapolitische Auseinandersetzung in einem politischen System, das einen kompetitiven und konfliktorischen politischen Wettbewerb induziert und belohnt, eher und stärker zu einer wahlpolitisch relevanten Größe werden können, als in einem System, das auf die Beförderung konsensueller Kompromisslösungen angelegt ist (Schmidt 1997: 229-240; Bulmer 1992: 26-27).

Des Weiteren ist auf die Bedeutung der zeitlichen Verortung einer politischen Auseinandersetzung im Wahlzyklus und auf die Resonanz eines Themas in der Bevölkerung zu verweisen (Moravcsik 1997b: 221-222, 259; Thurner 1997: 193-196;

Regierungsfraktionen vertrauen können und desto wahrscheinlicher ist es zum anderen, dass die Präferenzen der Opposition die Meinung einer breiten Bevölkerungsschicht repräsentieren und somit wahlpolitisch relevant sind.

Milner 1997: 74).¹⁶ Je näher eine politische Streitfrage zeitlich an bevorstehenden Wahlen angesiedelt ist und je signifikanter ein europapolitisches Thema für die Wahlentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger erscheint, desto stärker wird die Präferenzbildung einer nationalen Exekutive von dem Bewusstsein um die wahlpolitische Bedeutung einer zwischenparteilichen Auseinandersetzung bestimmt sein.

Ein weiterer „constraint“ des nationalen Präferenzbildungsprozesses ergibt sich aus der Tatsache, dass auch im Verhältnis zwischen der Exekutive und den Mehrheitsfraktionen im Parlament sowie innerhalb der Exekutive selbst unterschiedliche Präferenzen zu europapolitischen Themen bestehen können. Im Verhältnis zwischen Exekutive und den sie tragenden Parlamentsfraktionen besteht dieses Potential divergierender Präferenzen obwohl beide Kollektivakteure ihr Handeln auf das gemeinsame Interesse an Stimmenmaximierung ausrichten. Da die Exekutive auf der einen Seite und einzelne Abgeordnete der Regierungsfractionen auf der anderen Seite dieses gemeinsame Interesse auf unterschiedliche Quellen ihrer Macht und Legitimation beziehen müssen, ergeben sich potentiell divergierende politische Loyalitäten und Rationalitätskalküle, die sich in unterschiedlichen inhaltlichen Präferenzen niederschlagen können. Während eine nationale Regierung die Auswirkungen ihrer Politik auf ihre gesamtstaatlichen Wahlchancen zu berücksichtigen hat und daher mit den Präferenzen einer sehr breiten und heterogenen Wählerbasis kalkulieren muss, gründen die auf Wiederwahl bedachten Rationalitätsüberlegungen einzelner Abgeordneter je nach Wahlsystem auf den für die Kandidatenauswahl oder Listenaufstellung relevanten Parteilgliederungen oder auf einer relativ engen, wahlkreisbezogenen Wählerbasis. In beiden Fällen unterscheiden sich die zu berücksichtigenden Präferenzen potentiell von denen des für die Exekutive ausschlaggebenden „Medianwählers“ im nationalen Maßstab (Milner 1997: 36-38).

¹⁶ Zwischen der öffentlichen Meinung und der politischen Auseinandersetzung ist ein wechselseitiger Zusammenhang anzunehmen. Genauso wie die öffentliche Meinung den Entscheidungsprozess der Akteure des politischen Systems beeinflusst, haben politische Entscheidungen und Diskurse Rückwirkungen auf die öffentliche Meinung (Thurner 1997: 193).

Indem eine rationale Exekutive somit die Möglichkeit antizipieren muss, dass sich die Präferenzen der Regierungsfractionen im Parlament von ihren eigenen unterscheiden, werden Aushandlungsprozesse zwischen Exekutive und Regierungsfractionen zu einem „constraint“ des Regierungshandelns. Sowohl um im Rahmen des formalen Ratifikationsprozesses die erforderliche parlamentarische Mehrheit zu sichern, als auch um in der Perspektive des Interesses an Stimmenmaximierung das wahlpolitisch generell als nachteilig geltende Bild einer gespaltenen und uneinigen Regierungspartei oder -koalition zu vermeiden, besteht für die Exekutive ein starker Anreiz, entweder in Aushandlungsprozessen mit den Mehrheitsfractionen zu einer einheitlichen Kompromisslösung zu kommen oder durch den Einsatz eigener Machtressourcen¹⁷ ein loyales Verhalten der einzelnen Abgeordneten zu erzwingen.

Auch im Hinblick auf die Exekutive selbst verlangt eine ähnliche Logik, die Annahme einer a priori homogenen Präferenzverteilung zu verwerfen. Die Affinität eines Regierungsmitglieds zu verschiedenen Gruppierungen innerhalb der Regierungsfractionen oder zu unterschiedlichen Interessengruppen, die unterschiedliche Prioritäten generierende Zuständigkeit für verschiedene Politikressorts, persönliche Machtinteressen oder unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich einer im Interesse der Stimmenmaximierung funktionalen europapolitischen Strategie lassen weiten Spielraum für Divergenzen in den Präferenzen einzelner Regierungsmitglieder. Auch Aushandlungsprozesse und Machtrelationen innerhalb der Exekutive werden zu einem die gouvernementale Präferenzbildung bedingenden Faktor.

Da ein kollektiver Akteur nur im Falle einer vollständigen Homogenität seiner internen Präferenzverteilung als individueller Akteur gefasst werden kann, verweist das somit zu konstatierende Potential an divergierenden Präferenzen im Verhältnis

17 Diese Machtressourcen der Regierungsspitze können vielfältig sein. Sie reichen von der Autorität des Regierungschefs kraft Amt oder Persönlichkeit und der selektiven Instrumentalisierung von Informationen über die Nutzung des dem Regierungschef verfügbaren Patronagepotentials bis hin zu Drohungen mit Vertrauensabstimmungen im Parlament, Parlamentsauflösung, Entlassung eines Regierungsmitglieds oder Ausschluss eines Abgeordneten aus der Parlamentsfraction.

zwischen Exekutive und Mehrheitsfraktionen im Parlament sowie innerhalb der Exekutive selbst auf die Notwendigkeit, die internen Präferenzverteilungen der beiden Kollektivakteure in Abgrenzung zum LI als „constraint“ des Präferenzbildungsprozesses zu modellieren (Stoiber/Thurner 2000: 13-14; Putnam 1988: 433-435; Bulmer 1992: 2-3).

Die relative Bedeutung dieses „constraints“ für den Präferenzbildungsprozess ist demzufolge erstens vom Grad der Heterogenität der Präferenzen innerhalb der Kollektivakteure abhängig. Zweitens sind die Machtrelationen zwischen Exekutive und Parlamentsfraktionen sowie innerhalb der Exekutive entscheidend dafür, in welcher Form gegebene Präferenzunterschiede in einem Aushandlungsprozess ausgeglichen werden müssen oder durch den Einsatz von Machtressourcen von der Regierungsspitze hierarchisch übergangen werden können. Konkret ist empirisch zu überprüfen, inwieweit sich unterschiedliche Präferenzen zu europapolitischen Themen als Schwächung der Fraktions- oder Kabinettsdisziplin manifestieren oder inwieweit die innerparteiliche Autorität und Macht des Regierungschefs geeignet sind, eine solche Schwächung zu verhindern und eine geschlossene Unterstützung der offiziellen Regierungspolitik zu sichern.

Schließlich ist die öffentliche und veröffentlichte Meinung als weiterer „constraint“ des Präferenzbildungsprozesses zu konzeptualisieren. Auch wenn bereits die Definition des Terminus „öffentliche Meinung“ Anlass für kontroverse Diskussionen gibt, erscheint es für den Kontext dieses Beitrags ausreichend und angemessen, unter öffentlicher Meinung die „Verteilung der in Umfragen gemessenen individuellen Einstellungen zu politischen Sachfragen in einem repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung“ (Brettschneider 1995: 24) zu verstehen.¹⁸ Die veröffentlichte Meinung, als insbesondere über Massenmedien verbreitete Meinungen,

18 Kritische Reflexionen zum Begriff der öffentlichen Meinung finden sich bei Jürgen Habermas (Habermas 1990: 343-359). Die in der vorliegenden Arbeit verwendete Definition würde nach Habermas allenfalls die „Massenmeinung“ oder die „beliebigen Meinungen beliebiger Bevölkerungsgruppen“ erfassen. Eine über Umfragen mit „positivistischem Pathos“ unmittelbar festgestellte Massenmeinung entspreche insbesondere deswegen nicht dem Charakter der „öffentlichen Meinung“, weil sie nicht an das Prinzip des öffentlichen Raisonnements gebunden sei (Habermas 1990: 347-348, 352).

wirkt einerseits als Multiplikator meinungsbildend und meinungsverstärkend auf die öffentliche Meinung und ist andererseits selbst eine Reflexion der in der Öffentlichkeit vorhandenen Auffassungen.

Innerhalb des hier entwickelten theoretischen Konzepts kann die öffentliche Meinung auf zweierlei Art und Weise als „constraint“ des Präferenzbildungsprozesses in Erscheinung treten. Einerseits gewinnt sie dann unmittelbaren Einfluss im Rahmen des formalen Ratifikationsprozesses, wenn die Ausgestaltung des Ratifikationserfordernisses die Notwendigkeit eines Referendums vorsieht. Da die Wahlbevölkerung, beziehungsweise der „Medianwähler“, in einem Referendum der für die Ratifikation eines europäischen Verhandlungsergebnisses entscheidende Akteur ist und weil ein Referendum den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, ihre europapolitischen Präferenzen explizit und ohne Berücksichtigung anderer Themen der politischen Agenda zur Grundlage ihres Abstimmungsverhaltens zu machen, ist die Bedeutung der öffentlichen Meinung als „constraint“ der Präferenzbildung im Falle eines direktdemokratischen Ratifikationserfordernisses besonders groß (Moravcsik 1997b: 255; Milner 1997: 108-109).¹⁹

Ungleich indirekter ist andererseits der über die Möglichkeit der ex-post Evaluation des europapolitischen Regierungshandelns in periodisch stattfindenden Wahlen vermittelte Einfluss der öffentlichen Meinung auf den Präferenzbildungsprozess der Exekutive. Es ist für eine an Stimmenmaximierung interessierte Regierung rational, die grundsätzlichen Werte und Einstellungen in der Bevölkerung als Hintergrund ihrer Präferenzbildung zum Beispiel über Meinungsumfragen zu antizipieren. Damit beschränkt die öffentliche Meinung den Kanon der von politischen Entscheidungsträgern als legitimierbar erachteten Handlungsoptionen (Campbell 1998: 385, 392-394). Neo-institutionalistischen Theorieansätzen folgend, können solche im kulturellen, sozialen und historischen

19 Gleichzeitig ist es eine wichtige Machtressource, die genauen Konditionen eines Referendums bestimmen zu können. Insbesondere die Formulierung der an die Wahlbevölkerung gestellten Entscheidungsfrage erlaubt es, das Abstimmungsverhalten der Bürgerinnen und Bürger gezielt zu manipulieren (Milner 1997: 108-109).

Kontext einer Gesellschaft entwickelten und verankerten Werte und Normen als informelle „constraints“ des Regierungshandelns modelliert werden (North 1990: 36-45; Williamson 2000: 596-598).

Allerdings ist die über Wahlen vermittelte Relevanz der öffentlichen Meinung als „constraint“ im Präferenzbildungsprozess in verschiedener Hinsicht zu konditionieren und zu relativieren. Analog zur vorangehenden Argumentation ist diese Relevanz zunächst durch die zeitliche Verortung einer politischen Entscheidung im Wahlzyklus sowie durch die dieser Entscheidung in der Bevölkerung zugewiesene Priorität bedingt. Nur wenn eine europapolitische Streitfrage geeignet erscheint, die Wählerschaft zum Wahlzeitpunkt so zu mobilisieren, dass ihre Wahlentscheidung von der Positionierung der verschiedenen Parteien in dieser Streitfrage zumindest mit bedingt wird, ist es für eine Regierung aus Rationalitätsüberlegungen erforderlich, die öffentliche Meinung im Prozess der Präferenzbildung zu berücksichtigen (Turner 1997: 193-197; Moravcsik 1997b: 221-222).

Außerdem ist die öffentliche Meinung in ihrer sich über Umfrageergebnisse manifestierenden Form oft sehr unspezifisch. Je allgemeiner, diffuser und heterogener sich die öffentliche Meinung den politischen Entscheidungsträgern darstellt, desto weniger Bedeutung kann sie im Präferenzbildungsprozess gewinnen und desto mehr Spielraum gewinnt eine Regierung, um die öffentliche Meinung im Sinne ihrer eigenen Präferenzen zu interpretieren und zu instrumentalisieren (Campbell 1998: 394).

Eine grundsätzliche, auch methodische Problematik der Modellierung der öffentlichen Meinung als „constraint“ des Präferenzbildungsprozesses betrifft schließlich den Wirkungszusammenhang zwischen öffentlicher Meinung und Regierungshandeln. Dieser Wirkungszusammenhang ist unterschiedlich zu interpretieren, je nachdem, ob die öffentliche Meinung als „kritische Instanz“ im Verhältnis zur Regierungspolitik unabhängigen Einfluss auf diese zu nehmen vermag, oder ob sie als „rezeptive Instanz“ im Verhältnis zu einer demonstrativ und manipulativ hergestellten Öffentlichkeit eine bloße Funktion regierungsseitiger Öffentlichkeitsarbeit ist (Habermas 1990: 343, 312-326).

Ohne diese Problematik auflösen zu können, gehen die nachfolgenden Ausführungen jenseits einer dichotomisierenden Kategorisierung der öffentlichen Meinung als abhängige oder unabhängige Größe von einem Wechselverhältnis zwischen öffentlicher Meinung und Regierungshandeln aus. Während die öffentliche Meinung auf der einen Seite als „constraint“ in oben relativierter Art und Weise auf den Präferenzbildungsprozess einer Regierung wirkt, ist diese Regierung auf der anderen Seite gleichzeitig in der Lage, im Sinne ihrer eigenen Präferenzen und Rationalitätskalküle Einfluss auf die Konfiguration der öffentlichen Meinung zu nehmen. Je diffuser und volatiler die öffentliche Meinung zu einem bestimmten Thema ist, desto größer wird dieser Einfluss der Exekutive sein können (Turner 1997: 192-194; Campbell 1998: 394-398).

Im Sinne einer Operationalisierung dieses „constraints“ sind somit Ergebnisse von Meinungsumfragen und in der veröffentlichten Meinung, insbesondere über die nationale Presse, verbreitete europapolitische Positionierungen als informelle „constraints“ des Präferenzbildungsprozesses zu betrachten. Gleichzeitig ist nach Indizien zu suchen, die auf die Beeinflussbarkeit der öffentlichen Meinung durch strategisches Regierungshandeln deuten.

4 Die Imperative des innenpolitischen Wettbewerbs

Die entscheidende Grunddeterminante für eine Erklärung der Präferenzbildung New Labours konstituiert der „constraint“ der institutionellen Ausgestaltung des Ratifikationserfordernisses. Die innerstaatliche Ratifikation einer Einführung der einheitlichen europäischen Währung in Großbritannien erfordert die mehrheitliche Zustimmung der britischen Bevölkerung in einem zu diesem Thema abzuhaltenden Referendum. Dieses informelle Erfordernis resultierte ursprünglich aus dem erstmals im November 1996 von der damaligen Labour-Opposition formulierten Wahlversprechen, die britische Bevölkerung über eine entsprechende Entscheidung

abstimmen zu lassen, und verdichtete sich nach dem Wahlsieg von 1997 zu einer stetig wiederholten öffentlichen Selbstbindung (Anderson/Mann 1997: 106; New Labour 1997: 38).²⁰

Diese Ausgestaltung des institutionellen Ratifikationserfordernisses ist zunächst selbst eine Funktion anderer innerstaatlicher „constraints“ der Präferenzbildung und insbesondere den im stark kompetitiven politischen System Großbritanniens besonders wirkungsmächtig vermittelten Imperativen der zwischenparteilichen Präferenzverteilung geschuldet. Nachdem sich die Regierung unter John Major im April 1996 darauf verpflichtete, die etwaige Einführung der gemeinsamen europäischen Währung in Großbritannien per Referendum entscheiden zu lassen²¹, war die Übernahme dieser Position durch die damalige Labour-Opposition von dem Bestreben geleitet, die wahlpolitische Bedeutung des Themas zu neutralisieren. Der europaskeptischen Mehrheit in der öffentlichen wie veröffentlichten Meinung wurde somit die Möglichkeit geboten, die Labour-Partei bei den Parlamentswahlen zu unterstützen, ohne damit zugleich eine Entscheidung über die Teilnahme Großbritanniens an der dritten Stufe der WWU treffen zu müssen (Crewe 2001: 91; Riddell 1998: 114; Young 1999: 487-488).

Für eine Ratifikation mittels Referendum ist zudem darauf zu verweisen, dass die öffentliche Meinung als relevanter „constraint“ im Präferenzbildungsprozess an Bedeutung gewinnt. Bislang stand der für den Ausgang eines entsprechenden Referendums ausschlaggebende Medianwähler der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung in Großbritannien mit großer Skepsis gegenüber. So wies

20 Das Wahlprogramm der Labour-Partei von 1997 spezifiziert die formale Prozedur einer etwaigen Beschlussfassung. Bevor die britische Bevölkerung in einem Referendum die endgültige Entscheidung über den Beitritt Großbritanniens zu der einheitlichen europäischen Währung zu treffen hat, müssen sich das Kabinett und das Unterhaus auf der Grundlage einer Einschätzung der erwarteten ökonomischen Implikationen für einen solchen Schritt ausgesprochen haben (New Labour 1997: 38).

21 Da diese Positionierung der Regierung unter John Major ihrerseits in erster Linie von dem Kalkül geprägt war, im Wahlkampf das Bild einer geschlossenen Partei zu transportieren und die europaskeptischen Strömungen innerhalb der eigenen Partei davon abzuhalten, sich öffentlich gegen die offizielle Parteilinie zu stellen (Gowland/Turner 2000b: 190-191), erscheint die Präferenzbildung New Labours in Verlängerung der nachfolgenden Argumentationskette indirekt durch die Stärke der europaskeptischen Strömungen innerhalb der konservativen Partei mitbedingt.

beispielsweise das Eurobarometer im Oktober 1997 aus, dass sich 61% der befragten Briten gegen die Einführung der einheitlichen europäischen Währung in Großbritannien aussprachen und nur 26% der Befragten Zustimmung für einen solchen Schritt signalisierten (Europäische Kommission 1997: 28). Dieses Verhältnis zwischen Ablehnung und Zustimmung blieb in den folgenden Jahren im Wesentlichen unverändert und fand auch im Frühjahr 2003 Bestätigung in einer ICM/Guardian Umfrage, in der 62% der Befragten die Absicht äußerten, die Einführung des EURO in einem Referendum abzulehnen und lediglich 29% Zustimmung für einen solchen Schritt signalisierten (The Guardian 2003b: 1).

Allerdings ist die negative Einstellung der Bevölkerung hinsichtlich eines Beitrittes Großbritanniens zum Euroraum gegenüber rationalen, utilitaristischen Argumenten und Überzeugungsversuchen keineswegs völlig immunisiert. Zwar ist die emotionale und symbolische Dimension einer Abschaffung des britischen Pfundes als Inbegriff der britischen Weltmachtvergangenheit und als sichtbarer Ausdruck britischer Identität und Souveränität nicht zu leugnen. Dennoch deuten Umfragen an, dass die Meinungsbildung der britischen Bevölkerung stärker durch ökonomische Kosten-Nutzen-Kalküle bedingt war. So äußerten im Januar 1998 57% der befragten Briten die Auffassung, Großbritannien solle die gemeinsame europäische Währung einführen, falls und sobald die ökonomischen Voraussetzungen als gegeben zu betrachten seien. Nur etwa ein Drittel der Briten gaben die Auswirkungen einer Einführung des EURO auf die nationale Souveränität Großbritanniens als das ihre Meinungsbildung determinierende Kriterium an, 50% machten ihre Entscheidung ausschließlich von den ökonomischen Auswirkungen einer Währungsumstellung abhängig (Kellner 1998: 120-123; Gowland/Turner 2000b: 220; Risse 1998: 11-12; Deighton 2001: 316-318).

In Bestätigung dieses Befundes ist aus den Ergebnissen der Umfrageforschung darüber hinaus abzulesen, dass die Einstellungen der britischen Bevölkerung zu einer gemeinsamen europäischen Währung keineswegs vollständig verfestigt, sondern einer Beeinflussung durch die Regierung zumindest teilweise zugänglich waren. Beleg für

die Existenz eines solchen Potentials sind Umfragen, nach denen sich die konstatierte Differenz zwischen negativen und positiven Einstellungsmustern hinsichtlich einer Einführung des EURO von ca. 30 Prozentpunkten auf ca. 7 Prozentpunkte reduzieren könnte, sobald sich die Regierung Blair eindeutig für einen bestimmten Beitrittszeitpunkt aussprechen und zudem die ökonomischen Vorteile eines solchen Beitrittes herausstellen und argumentativ vertreten würde (Kellner 1998: 118; Riddell 1998: 115).²²

Der empirische Befund lässt somit darauf schließen, dass eine isolierte Betrachtung des „constraints“ der öffentlichen Meinung keine ausreichende Erklärung dafür anbietet, dass die Regierung Blair es bisher nicht vermocht hat, ihre europapolitische Grundmaxime auch in ihrer Präferenzbildung bezüglich der Einführung des EURO in Großbritannien umzusetzen. Es war erst das Zusammenwirken einer europaskeptischen öffentlichen Meinung mit drei weiteren Kennzeichen des innerstaatlichen Handlungskontextes, das den autonomen Handlungsspielraum der Regierung Blair in ihrer eigenen Wahrnehmung entscheidend eingeschränkt und einer nachdrücklich auf die Einführung des EURO gerichteten Präferenzbildung entgegengewirkt hat.

Erstens musste die Regierung unter Tony Blair ihre Politik in dem Bewusstsein formulieren, dass eine unzweideutige Festlegung auf einen bestimmten Zeitpunkt der Einführung des EURO den erbitterten Widerstand einer breiten Mehrheit der in der nationalen Presse veröffentlichten Meinung mobilisieren würde. Mit der Times und dem Daily Telegraph sowie der Sun, der Daily Mail und dem Daily Express haben sich sowohl die beiden auflagenstärksten „broadsheets“ als auch die bedeutsamsten „tabloids“ eindeutig gegen die gemeinsame europäische Währung positioniert. Gemessen an ihrer täglichen Auflagenstärke erreichten die gegen eine Beteiligung

22 Die entsprechenden Daten der Umfrageforschung sind jedoch ambivalent. Während beispielsweise eine ICM/Guardian Umfrage im Mai 2003 zu dem Ergebnis kommt, 45% der Briten hätten sich bereits auf eine Ablehnung des EURO in einem Referendum festgelegt und seien einer Beeinflussung durch die Regierung nicht zugänglich, argumentieren andere Kommentatoren, das gegenwärtige Meinungsbild könne mittels einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit der Regierung binnen zwölf Monaten in eine deutliche Zustimmung zu der Einführung des EURO umgewandelt werden (The Guardian 2003b: 1; The Independent 2003: 6).

Großbritanniens an der dritten Stufe der WWU argumentierenden Blätter eine Leserschaft von 7.8 Millionen gegenüber nur 4.5 Millionen Lesern der einer Währungsumstellung positiv gegenüberstehenden Tageszeitungen (Riddell 1998: 106-107; Gowland/Turner 2000b: 211-212).

Bedeutsamer als der bloße Verbreitungsgrad der gegen die Einführung des EURO eingestellten Blätter erscheint jedoch die Intensität, mit der diese Tageszeitungen ihre Position zum Ausdruck brachten. Die Antizipation eines gegen den entschiedenen Widerstand einer Mehrheit der veröffentlichten Meinung sowie unter der Bedingung einer durch diese veröffentlichte Meinung mobilisierten und politisierten öffentlichen Meinung abzuhaltenden Referendums wurde zu einer der bedeutsamsten innerstaatlichen Determinanten der Präferenzbildung New Labours (Young 1999: 494; Gowland/Turner 2000a: 356-357; Deighton 2001: 317-318).

Zweitens stand mit der konservativen Opposition unter William Hague bzw. Ian Duncan Smith eine politische Alternative bereit, die sich deutlich von der Regierungspolitik abgrenzte und welche die Skepsis der öffentlichen Meinung gegenüber der einheitlichen europäischen Währung in ihrer Positionierung nicht nur reflektierte, sondern durch gegen den EURO gerichtete Kampagnen zusätzlich verstärkte. Im Oktober 1997 bezog die konservative Partei eindeutig Stellung gegen einen britischen Beitritt zum Euroraum und schloss ihre Unterstützung eines solchen Schrittes für die Dauer von zwei Legislaturperioden aus (Turner 2000: 248-249; Hix 2000: 60).

Gerade angesichts der desolaten Situation, in der sich die konservative Partei nach ihrer Wahlniederlage von 1997 befand, erschien ihrer Parteiführung eine Strategie der eindeutigen Ablehnung des EURO als eine ihrer wenigen und daher besonders wertvollen wahlpolitischen Ressourcen, mit denen New Labour im politischen Wettbewerb geschwächt werden konnte. Sowohl für die konservative Opposition als auch für die Regierung Blair galt der Sieg der konservativen Partei in den Wahlen zum europäischen Parlament im Jahre 1999, nach einem von gegen den EURO gerichteten Kampagnen der konservativen Partei dominierten Wahlkampf, als Indiz für die

potentielle Resonanz einer solchen Oppositionsstrategie in der öffentlichen Meinung (Baston 2001: 168).²³

Vor dem Hintergrund dieser Positionierung der konservativen Opposition wurde der „constraint“ der zwischenparteilichen Präferenzverteilung auf der Grundlage einer dem EURO skeptisch gegenüberstehenden öffentlichen Meinung zu einem wichtigen Bestimmungsfaktor der Präferenzbildung New Labours in Bezug auf die WWU. Entsprechend der generell großen Responsivität New Labours gegenüber Erfolg versprechenden Oppositionsstrategien (Toynbee/Walker 2001: 1; Baston 2001: 172-173) ist die Polarisierungsstrategie der konservativen Opposition als zentrale Erklärungsgröße dafür anzusehen, dass die Regierung bisher nur vorsichtige Schritte in Richtung der Vorbereitung einer Währungsumstellung umzusetzen gewagt hat.

Schließlich ist auch dem „constraint“ der Präferenzverteilung innerhalb der Exekutive und der sie tragenden Parlamentsfraktion eine gewichtige Bedeutung für die Präferenzbildung New Labours zuzuweisen. Auf der einen Seite ist innerhalb der Unterhausfraktion New Labours, die eine auf die Einführung des EURO gerichtete Positionierung mehrheitlich unterstützt²⁴, eine Minderheit von Abgeordneten zu identifizieren, die sich entschlossen zeigte, ihrer Ablehnung eines Beitrittes zur dritten Stufe der WWU auch gegen die offizielle Parteilinie Ausdruck zu verleihen. So forderten immerhin 50 Mitglieder der Labour-Fraktion bereits zu Oppositionszeiten in einem Antrag, Blair solle die Einführung des EURO im Falle einer Regierungsübernahme definitiv ausschließen. Insgesamt sprachen sich 1996 16% der Mitglieder seiner Unterhausfraktion gegen eine Währungsumstellung aus (Daniels

23 In diesen Europawahlen von 1999 gewann die konservative Partei in Großbritannien 35,8% der Stimmen und verwies die Labour-Partei mit 28% der Stimmen deutlich auf den zweiten Platz (Hix 2000: 65). Inwieweit dieser Wahlsieg tatsächlich den Kampagnen der konservativen Opposition gegen den EURO zuzuschreiben ist oder vielmehr Ausdruck einer in Wahlen nachgeordneter Bedeutung in der Mitte einer Legislaturperiode regelmäßig artikulierten Unzufriedenheit mit der Regierungspartei war, muss an dieser Stelle ungeklärt bleiben. In jedem Fall bleibt festzuhalten, dass dieses Wahlergebnis dazu beitrug, den Anti-Euro-Kurs der konservativen Opposition zu verfestigen.

24 Ca. zwei Drittel der Mitglieder der Labour-Unterhausfraktion waren beispielsweise der Überzeugung, eine Einführung des EURO sei von zentraler Bedeutung für den zukünftigen materiellen Wohlstand Großbritanniens (Hix 2000: 61). 64% der 1997 in „sicheren“ Wahlkreisen angetretenen Wahlbewerber der Labour-Partei sprachen sich eindeutig für einen Beitritt Großbritanniens zur dritten Stufe der WWU aus (Daniels 1998: 90).

1998: 95; Baker/Seawright 1998: 61-64). Zwar ist die Bedeutung dieser Minderheit innerhalb der Labour-Fraktion im Präferenzbildungsprozess angesichts der starken innerparteilichen Machtstellung Tony Blairs und der parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse gerade im Vergleich zu der konservativen Vorgängerregierung unter John Major relativ gering einzuschätzen. Dennoch galt es für die Regierungseliten von New Labour aus wahlpolitischen Kalkülen, diesen Nukleus eines europapolitischen Dissenses nicht durch eine zu integrationistische Positionierung zu mobilisieren und zusätzlich zu kultivieren.

Von weitaus größerer Bedeutung für die Präferenzbildung New Labours sind jedoch die Präferenzverteilung und das Machtverhältnis innerhalb des Kabinetts selbst. Zwar dürfte eine breite Mehrheit der Kabinettsmitglieder eine Entscheidung für die Initiierung eines Referendums loyal mittragen, der entscheidende Veto-Spieler für eine entsprechende Politik ist jedoch Finanzminister Gordon Brown. Zum einen ist Gordon Brown seit Beginn der Regierungszeit New Labours unbestritten der stärkste Minister im Machtgefüge New Labours. Da dem von Brown geführten Finanzministerium zum anderen die Evaluation der fünf ökonomischen Kriterien obliegt, kann Gordon Brown, seitdem die Entscheidung für die Einberufung eines Referendums von der Erfüllung dieser Kriterien abhängig gemacht wurde, eine institutionalisierte Vetomacht zur Durchsetzung eigener Präferenzen und zur weiteren Stärkung seiner innerparteilichen Machtposition nutzbar machen. Die Präferenzbildung New Labours ist somit entscheidend dadurch bedingt, dass sie unmittelbar von den Präferenzen Gordon Browns und des Finanzministeriums abhängig ist (Financial Times 2003a: 11; Financial Times 2003b: 8; The Guardian 2003c: 25).

5 Konklusion und Ausblick

Zusammenfassend bleiben zwei Ergebnisse dieser Analyse der innerstaatlichen „constraints“ des Präferenzbildungsprozesses der Regierung unter Tony Blair hinsichtlich eines Beitrittes Großbritanniens zur dritten Stufe der WWU festzuhalten. Erstens ist die Präferenzbildung New Labours entgegen den Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus nicht schlüssig als Funktion organisationsmächtiger Wirtschaftsinteressen zu erklären. Zweitens ist erst die Verbindung eines Elitendissenses im sehr kompetitiven politischen System Großbritanniens mit einer skeptischen öffentlichen Meinung, nicht allein die empirische Ausprägung der öffentlichen Meinung an sich, ursächlich dafür, dass der autonome Handlungsspielraum der Regierung Blair sehr stark durch innerstaatliche „constraints“ der Präferenzbildung eingeschränkt ist. Zwar gewinnt die öffentliche Meinung deswegen an Bedeutung als „constraint“ des Präferenzbildungsprozesses, weil ein Beitritt Großbritanniens zum EURO – in erster Linie als Folge der Imperative des zwischenparteilichen Wettbewerbes – der innerstaatlichen Ratifikation per Referendum bedarf. Erst die „constraints“ der veröffentlichten Meinung und der zwischenparteilichen Präferenzverteilung sowie der Präferenzverteilung innerhalb der Exekutive wirkten jedoch einer Politik New Labours entgegen, die sich im Sinne einer Umsetzung ihrer europapolitischen Grundmaxime durch ausreichend politische Führung und Initiative auszeichnete, um die in ihrer Meinungsbildung nicht vollständig gefestigte öffentliche Meinung von den Vorteilen des EURO zu überzeugen.

In einem Ausblick auf die zukünftige europapolitische Präferenzbildung der Labour-Regierung ist festzustellen, dass diejenigen innerstaatlichen „constraints“, die einer eindeutigen Festlegung auf einen konkreten Beitrittszeitpunkt bisher entgegengestanden haben, auch weiterhin wirkungsmächtig erscheinen. Weder sind bislang Anzeichen für einen signifikanten Umschwung in der öffentlichen oder der

veröffentlichten²⁵ Meinung auszumachen, noch ist ein Kurswechsel der konservativen Partei, die sich mit der Wahl des Europaskeptikers Ian Duncan Smith zu ihrem Vorsitzenden auf absehbare Zeit auf eine anti-europäische Politik festgelegt hat, zu erwarten.²⁶ Die Entscheidungsfindung der Regierung bleibt auch weiterhin von dem Votum des von Gordon Brown geführten Finanzministeriums abhängig. Zudem dürften sich die politischen Opportunitäten für die Durchführung eines Referendums in der näheren Zukunft zusätzlich verringern. Je enger der zeitliche Zusammenhang zwischen einem Referendum und den voraussichtlich 2005 stattfindenden Parlamentswahlen wird, desto unmittelbarer kann sich die politische Auseinandersetzung um eine Einführung des EURO auf die Wiederwahlchancen New Labours auswirken und desto wirkungsmächtiger werden die identifizierten „constraints“ der Präferenzbildung. Des Weiteren würde es die Glaubwürdigkeit des Finanzministeriums und der gesamten Politik New Labours, den Beitritt zum Euroraum aus ökonomischen Erwägungen zu empfehlen, beschädigen, wenn die in der Re-Evaluation der ökonomischen Kriterien im Juni 2003 identifizierten strukturellen Defizite schon bei einer eventuell in 2004 stattfindenden erneuten Überprüfung als behoben deklariert werden würden.

Es ist somit nicht zu erwarten, dass die britische Regierung noch vor den nächsten Parlamentswahlen ein Referendum über die Einführung des EURO in Großbritannien ansetzen wird. Damit wäre die Strategie New Labours vorerst gescheitert, die Erfolgsaussichten für ein Referendum dadurch zu vergrößern, dass die Debatte mittels der Definition der fünf ökonomischen Kriterien in eine an

25 In Reminiszenz an ihre Agitation im Vorfeld der Wahlen von 1997 warnte beispielsweise die Sun auch während des Wahlkampfes des Jahres 2001, es wäre „politisch tödlich“ für New Labour, in ihrer zweiten Legislaturperiode ein Referendum über die Einführung des EURO in Großbritannien abzuhalten (zitiert nach: Financial Times Deutschland 2001).

26 Die Wahl Ian Duncan Smiths zum Parteivorsitzenden ist in sich selbst Beleg für die Dominanz europaskeptischer Strömungen innerhalb der konservativen Partei. Es war nicht zuletzt das Europathema, das die Auseinandersetzung zwischen dem Pro-Europäer Kenneth Clarke, der auch einen Beitritt Großbritanniens zum Euroraum befürwortete, und dem Europaskeptiker Duncan Smith bestimmte und die Siegchancen Clarkes entscheidend gemindert hat (Handelsblatt 2001: 5). Nach dieser Entscheidung der Parteimitglieder der Tories gegen eine pro-europäische Neuausrichtung der Parteilinie dürfte sich sobald keine weitere Möglichkeit einer Kurskorrektur ergeben.

utilitaristischen Motiven und ökonomischen Interessen orientierte Richtung gelenkt und die konstitutionellen Implikationen eines solchen Schrittes für die Souveränität Großbritanniens in den Hintergrund gedrängt werden. Der Beitritt zum Euroraum sollte als Maßnahme technokratischer Effizienzmaximierung, nicht als Gefährdung britischer Identität diskutiert werden. Gleichzeitig wurden die ökonomischen Kriterien aber rein qualitativ und vage genug formuliert, um sich einen weiten Spielraum dafür zu eröffnen, diese Vorbedingungen als erfüllt zu deklarieren, sobald dies in politischer Hinsicht opportun erscheint (The Independent 1997b: 21; Financial Times 1997e: 27; The Economist 1998: 41). Damit sollte die Option eröffnet werden, den Zeitpunkt für ein Referendum letztendlich nach Gesichtspunkten der politischen Erfolgsaussichten festzulegen, diese Erfolgsaussichten aber gleichzeitig dadurch zu verbessern, dass die Einführung des EURO glaubwürdig aus rein ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalkülen empfohlen werden kann. Der bisherige Effekt dieser Strategie war jedoch vor allem, den Einfluss des von Gordon Brown geführten Finanzministeriums im Agenda-Setting Prozess zu stärken und die genuin politischen Argumente für einen Beitritt zum EURO angesichts unsicherer ökonomischer Effekte in der Debatte zu schwächen.

6 Literatur

- Anderson, Paul/ Mann, Nyta (1997): *Safety First – The Making of New Labour*, London: Granta Books.
- Armstrong, Kenneth/ Bulmer, Simon (1996): "United Kingdom", in: Dieter Rometsch/ Wolfgang Wessels (Hg.): *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, Manchester: Manchester University Press, 253-290.
- Baker, David/ Seawright, David (1998): "A 'Rosy' Map of Europe? Labour Parliamentarians and European Integration", in: David Baker/ David Seawright (Hg.): *Britain for and Against Europe. British Politics and the Question of European Integration*, Oxford: Oxford University Press, 57-87.

- Baston, Lewis (2001): "The Party System", in: Anthony Seldon (Hg.): *The Blair Effect. The Blair Government 1997-2001*, London: Little, Brown and Company, 159-181.
- Blair, Tony (1999): *Making the case for Britain in Europe*, Speech to the London Business School, London, 27.07.1999, <http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,3886965,00.html> (Stand: 15.06.2003).
- Blair, Tony (2001): *Speech to the European Research Institute*, Birmingham, 23.11.2001, <http://www.pm.gov.uk/news.asp?newsID=3102> (Stand: 18.12.2002).
- Brettschneider, Frank (1995): *Öffentliche Meinung und Politik*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Buller, Jim (2001): "New Labour's Foreign and Defence Policy: External Support Structures and Domestic Politics", in: Steve Ludlam/ Martin J. Smith (Hg.): *New Labour in Government*, New York: St. Martin's Press, 219-233.
- Bulmer, Simon (1992): "Britain and European Integration: of Sovereignty, Slow Adaptation, and Semi-Detachment", in: Stephen George (Hg.): *Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment*, Oxford: Clarendon Press, 1-29.
- Bulmer, Simon/ Burch, Martin (1998): "Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union", *Public Administration*, 76, 601-628.
- Campbell, John L. (1998): "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy", *Theory and Society*, 27, 377-409.
- Crewe, Ivor (2001): "Elections and Public Opinion", in: Anthony Seldon (Hg.): *The Blair Effect. The Blair Government 1997-2001*, London: Little, Brown and Company, 67-94.
- Daniels, Philip (1998): "From Hostility to 'Constructive Engagement': The Europeanisation of the Labour Party", in: Hugh Berrington (Hg.): *Britain in the Nineties. The Politics of Paradox*, London: Frank Cass, 72-96.
- Deighton, Anne (2001): "European Union Policy", in: Anthony Seldon (Hg.): *The Blair Effect. The Blair Government 1997-2001*, London: Little, Brown and Company, 307-328.
- Downs, Anthony (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen: J.C.B. Mohr.

- Elster, Jon (1987): *Subversion der Rationalität*, Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Europäische Kommission (1997): *Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union*, 47 (Oktober 1997), Brüssel.
- Evans, Peter B. (1993): "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections", in: Peter B. Evans/ Harold K. Jacobson/ Robert D. Putnam (Hg.): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 397-430.
- Financial Times (1997a): *In Brown who trusts?*, 28.10.1997, 26.
- Financial Times (1997b): *UK rebuffed on 'euro-club' entry*, 02.12.1997, 1.
- Financial Times (1997c): *Brown aims to end uncertainty over joining single currency*, 28.10.1997, 1.
- Financial Times (1997d): *Commitment broadly welcomed*, 28.10.1997, 10.
- Financial Times (1997e): *Currency of fine words*, 28.10.1997, 27.
- Financial Times (2003a): *Brown wins battle but Blair seems keen on return match next year*, 10.06.2003, 11.
- Financial Times (2003b): *Blair vision hamstrung by hostile electorate*, 10.06.2003, 8.
- Financial Times Deutschland (2001): *Blair hat Angst vor dem E-Wort*, 30.05.2001, <http://www.ftd.de/pw/eu/FTDFXY76XMC.html?nv=nl> (Stand: 18.12.2002).
- Göhler, Gerhard (1996): "Institutions in political theory: lessons for European integration", in: Dieter Rometsch/ Wolfgang Wessels (Hg.): *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, Manchester: Manchester University Press, 1-19.
- Gowland, David/ Turner, Arthur (2000a): *Reluctant Europeans. Britain and European Integration 1945-1998*, Harlow: Longman.
- Gowland, David/ Turner, Arthur (Hg.) (2000b): *Britain and European Integration 1945-1998. A documentary history*, London: Routledge.
- Habermas, Jürgen (1990): *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuauflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Handelsblatt (2001): *Die Tories stehen vor der Zerreißprobe*, 23.08.2001, 5.

- Healey, Nigel M. (2000): "European Monetary Union: one money, one Europe?", in: Philip Lynch/ Nanette Neuwahl/ G. Wyn Rees (Hg.): *Reforming the European Union – from Maastricht to Amsterdam*, Harlow: Longman, 87-107.
- Hix, Simon (2000): "Britain, the EU and the Euro", in: Patrick Dunleavy/ Andrew Gamble/ Ian Holliday/ Gillian Peele (Hg.): *Developments in British Politics 6*, New York: St. Martin's Press, 47-68.
- HM Treasury (1997): *UK membership of the single currency. An assessment of the five economic tests*, Oktober 1997, <http://www.hm-treasury.gov.uk/mediastore/otherfiles/single.pdf> (Stand: 15.06.2003).
- HM Treasury (2003): *UK membership of the single currency. An assessment of the five economic tests*, June 2003, http://www.hm-treasury.gov.uk/media//74575/EMU03_exec_126.pdf (Stand: 15.06.2003).
- Holden, Russell (1999): "New Labour's European Challenge: from Triumphant Isolationism to Positive Integration?", in: Gerald R. Taylor (Hg.): *The Impact of New Labour*, New York: St. Martin's Press, 177-189.
- Kellner, Peter (1998): "EMU and Public Opinion", in: Andrew Duff (Hg.): *Understanding the Euro*, London: Federal Trust, 117-128.
- König, Christian/ Haratsch, Andreas (1998): *Europarecht*, 2. Auflage, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Läufer, Thomas (Bearb.) (1996): *Europäische Union – Europäische Gemeinschaft. Vertragstexte von Maastricht*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Levitt, Malcolm/ Lord, Christopher (2000): *The political economy of Monetary Union*, New York: St. Martin's Press.
- March, James G./ Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.
- May, Alex (1999): *Britain and Europe since 1945*, London: Macmillan Press.
- Milner, Helen V. (1997): *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Milner, Helen V./ Keohane, Robert O. (1996): "Internationalization and Domestic

- Politics: An Introduction", in: Helen V. Milner/ Robert O. Keohane (Hg.): *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 3-24.
- Moravcsik, Andrew (1993a): "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1993b): "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in: Peter B. Evans/ Harold K. Jacobson/ Robert D. Putnam (Hg.): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 3-42.
- Moravcsik, Andrew (1997a): "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, 51, 4, 513-553.
- Moravcsik, Andrew (1997b): "Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation", in: Klaus Dieter Wolf (Hg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 211-269.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press.
- New Labour (1997): *Because Britain deserves better. General election manifesto*, London.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*, London: Pinter.
- Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 42, 3, 427-460.
- Riddell, Peter (1998): "EMU and the Press", in: Andrew Duff (Hg.): *Understanding the Euro*, London: Federal Trust 105-116.

- Risse, Thomas (1998): *To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union* (ARENA Working Papers, WP 98/1).
- Schelling, Thomas C. (1980): *The Strategy of Conflict*, 8. Auflage, Cambridge: Harvard University Press.
- Schmidt, Manfred G. (1997): *Demokratiethorien*, 2. Auflage, Opladen: Leske & Budrich.
- Schumpeter, Joseph A. (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern: A. Francke.
- Stoiber, Michael/ Thurner, Paul W. (2000): *Der Vergleich von Ratifikationsstrukturen der EU-Mitgliedsländer für Intergouvernementale Verträge: Eine Anwendung des Veto-Spieler Konzeptes* (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier 27), Mannheim.
- Stone Sweet, Alec/ Sandholtz, Wayne (1998): "Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity", in: Wayne Sandholtz/ Alec Stone Sweet (Hg.): *European Integration and Supranational Governance*, New York: Oxford University Press, 1-26.
- The Economist (1998): *Tony Blair's Waterloo*, 13.06.1998, 41.
- The Guardian (1997a): *The price of Britain's delay*, 28.10.1997, 17.
- The Guardian (1997b): *UK role unclear in euro deal*, 13.12.1997, 2.
- The Guardian (1997c): *Time for hard choices, says Brown*, 28.10.1997, 10.
- The Guardian (1997d): *He wouldn't say yes...*, 28.10.1997, 18.
- The Guardian (1997e): *Brown's waiting game*, 28.10.1997, 1.
- The Guardian (1997f): *Clarke favours soulmate*, 28.10.1997, 11.
- The Guardian (2003a): *Batting for the euro: At last a real debate is starting to happen*, 07.05.2003, 23.
- The Guardian (2003b): *Hardcore opposition to euro at 45% peak*, 20.05.2003, 1.
- The Guardian (2003c): *The road not taken: An inevitable verdict but a bad decision*, 10.06.2003, 25.
- The Independent (1997a): *The club that doesn't want Blair*, 13.12.1997, 1.
- The Independent (1997b): *Gordon Brown crosses the monetary Rubicon*, 28.10.1997, 21.

- The Independent (2003): *The euro: Brown was making economic excuses for his political fears*, 10.06.2003, 6.
- The Times (1997a): *Brown fails to win place in EU economic group*, 02.12.1997, 1.
- The Times (1997b): *Brown spells out terms for joining EMU*, 28.10.1997, 12.
- The Times (2003): *Business leaders' letter adds to pressure for vote on euro*, 12.05.2003, 2.
- Thelen, Kathleen/ Steinmo, Sven (1992): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", in: Sven Steinmo/ Kathleen Thelen/ Frank Longstreth (Hg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-32.
- Turner, Paul W. (1997): "Nationale öffentliche Meinungen und internationale Verhandlungssysteme. Die Regierungskonferenz 1996", in: Rudolf Hrbek (Hg.): *Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz*, Baden-Baden: Nomos, 187-201.
- Toynbee, Polly/ Walker, David (2001): *Did things get better? An audit of Labour's successes and failures*, London: Penguin Books.
- Tsebelis, George (1995): "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- Turner, John (2000): *The Tories and Europe*, Manchester/New York: Manchester University Press.
- Wiesenthal, Helmut (1987): "Einleitung: Die Ratlosigkeit des homo oeconomicus", in: Jon Elster: *Subversion der Rationalität*, Frankfurt am Main/New York: Campus, 7-19.
- Williamson, Oliver E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, XXXVIII, 595-613.
- Wolf, Klaus Dieter (1997): "Entdemokratisierung durch Selbstbindung in der Europäischen Union", in: Klaus Dieter Wolf (Hg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 271-294.

Young, Hugo (1999): *This Blessed Plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*, London: Macmillan.

Zangl, Bernhard (1994): "Politik auf zwei Ebenen. Hypothesen zur Bildung internationaler Regime", *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 1, 2, 279-312.