

Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik Deutschland: Wandel durch Verflechtung

Schmidt, Susanne K.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

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

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, S. K. (2002). *Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik Deutschland: Wandel durch Verflechtung*. (MPIfG Discussion Paper, 4). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-415943>

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.

**Die Folgen der europäischen Integration
für die Bundesrepublik Deutschland:
Wandel durch Verflechtung**

Susanne K. Schmidt

02 / 4

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
Germany

Telephone 0221 / 2767 -0
Fax 0221 / 2767 -555
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Website www.mpi-fg-koeln.mpg.de

MPIfG Discussion Paper 02 / 4
ISSN 0944-2073
Mai 2002

Abstract

What are the consequences of European integration for the member states? In this essay, I would like to show how the integration has changed the institutional options for action open to national actors. I start by looking at the German political system, which tends to bottleneck reform through multifarious constraints on negotiation. This becomes evident in the examples discussed here concerning the regulations governing both the insurance business and truck transportation, regulations that for decades remained fairly constant. Even though the existing regulations came increasingly under fire, reform was blocked by regulated businesses interested in maintaining the status quo, their trade associations, and the responsible governmental agencies. I will show how integration into the European multi-level system can be strategically used by national actors to implement reforms for which the necessary consensus on the national level would not exist without EU membership. When one analyzes the consequences of integration not only as the one-sided pressure on member states but also includes the reactions of national actors, it becomes clear how the impact of the EU is also affected to a great degree by national interests.

Zusammenfassung

Welche Folgen hat die europäische Integration für die Mitgliedstaaten? In diesem Artikel geht es mir darum zu zeigen, wie die Verflechtung mit der EU die institutionellen Handlungsoptionen nationaler Akteure verändert. Mein Ausgangspunkt ist das deutsche politische System, das aufgrund vielfältiger Verhandlungszwänge zu Reformstau neigt. Dies zeigt sich auch an den hier diskutierten Beispielen der Regulierungen des Versicherungswesens und des Straßen-güterverkehrs, die über Jahrzehnte weitgehend stabil waren. Obwohl die Regulierungen zunehmend in die Kritik gerieten, gelang es den am Status quo interessierten regulierten Unternehmen, ihren Verbänden und den zuständigen staatlichen Stellen hieran festzuhalten. Ich zeige, wie die Einbindung in das europäische Mehrebenensystem von nationalen Akteuren strategisch genutzt werden kann, um Reformen durchzusetzen, für die ohne die EU-Mitgliedschaft auf nationaler Ebene der notwendige Konsens fehlte. Analysiert man in dieser Weise die Folgen der Integration nicht nur als einseitigen Druck auf die Mitgliedstaaten, sondern bezieht die Reaktionen nationaler Akteure ein, wird deutlich, wie die Auswirkungen der EU auch in hohem Maße durch nationale Interessen bestimmt sind.

| | |
|---|---|
| Schmidt: Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik | 3 |
|---|---|

Inhalt

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Die Folgen der europäischen Integration für die Mitgliedstaaten | 5 |
| 2 | Die ursprüngliche deutsche Regulierung von Versicherungen und Straßengüterverkehr | 8 |
| 2.1 | Die Regulierung des Versicherungswesens | 8 |
| 2.2 | Die Regulierung des Straßengüterverkehrs | 12 |
| 3 | Die europäische Politik | 16 |
| 3.1 | Der Binnenmarkt für Versicherungen | 16 |
| 3.2 | Der Binnenmarkt für Straßengüterverkehr | 18 |
| 4 | Die Reaktion in Deutschland | 19 |
| 5 | Die Folgen der Integration: Systematische Unterschiede zwischen Polity und Policies | 23 |
| | Literatur | 28 |

1 Die Folgen der europäischen Integration für die Mitgliedstaaten¹

Die Forschung zur Europäischen Union (EU) nimmt sich zunehmend der Folgen des Integrationsprozesses für die Mitgliedstaaten an (Héritier 1997; Schmidt 1997; Knill/Lenschow 1998; Knill/Lehmkuhl 1999; Börzel/Risse 2000). Als gemeinsamer Fokus verschiedener Arbeiten hat sich in letzter Zeit die Frage nach existierenden „matches“ beziehungsweise „mismatches“ zwischen europäischer und nationaler Ebene herausgestellt (Börzel/Risse 2000; Knill/Lehmkuhl 1999; Knill/Lenschow 1998; Schmidt 1999). Als abhängig von der Passgenauigkeit zwischen Politiken oder institutionellen Strukturen auf nationaler und europäischer Ebene wird der Anpassungsdruck gesehen, der auf der nationalen Ebene lastet.

Ein Nachteil des Fokus auf „matches“ und „mismatches“ ist, dass von einem einseitigen Druck auf die Mitgliedstaaten ausgegangen wird, der dem tatsächlich bestehenden wechselseitigen Verhältnis wenig Rechnung trägt. Mitgliedstaatliche Akteure sind nicht nur maßgeblich am Zustandekommen europäischer Regeln beteiligt, Akteure auf der nationalen Ebene nutzen auch den durch die EU-Mitgliedschaft veränderten institutionellen Rahmen als Opportunitätsstruktur, um Interessen durchzusetzen, die im rein nationalen Kontext gescheitert wären. Während die vorgenannten Arbeiten schwerpunktmäßig institutionelle Parallelen und Unterschiede auf nationaler und europäischer Ebene zur Erklärung der Folgen der Integration heranziehen (siehe aber Knill/Lehmkuhl 1999), räume ich in diesem Artikel Akteursstrategien einen größeren Stellenwert ein. Damit entspreche ich einer Forderung, die in jüngster Zeit in der Literatur verstärkt gestellt wird (Börzel/Risse 2000; Dimitrova/Steunenberg 2000: 207).

Ich analysiere die sich herausbildende wechselseitige Einflussnahme anhand des deutschen politischen Systems, das bekanntermaßen aufgrund seiner vielfältigen institutionellen Verflechtungen Akteure zu einem gewissen Immobilismus zwingt. Der föderative Aufbau mit der starken Rolle des Bundesrats führt zu vertikaler und horizontaler Politikverflechtung und zu einem „extreme[n] Konsenszwang der deutschen Politik“ (Scharpf 1989: 127). Hinzu kommt der sektorspezifische Neokorporatismus, der durch die politikfeldspezifische Selbststeuerung weitere Blockademöglichkeiten nach sich zieht. Deutschland ist so von starken Verhandlungszwängen geprägt, was sich auch mit dem Konzept von Vetopunkten (oder -spielern) fassen lässt (Czada 2000: 16f.). Hierdurch kommt es leicht zu „Reform-

1 Der Aufsatz beruht auf einem Vortrag auf der gemeinsamen Tagung der DVPW, ÖGPW und SVPW, „Der Wandel föderativer Strukturen“, Humboldt-Universität zu Berlin, 8.–9. Juni 2001. Ich danke den Teilnehmern der Diskussion sowie Roland Czada, Philipp Genschel, Simone Leiber, Susanne Lütz, Detlef Sack, Fritz Scharpf, Gerald Schneider und Oliver Treib für sehr hilfreiche Kommentare.

blockaden“, verstanden als eine „strukturelle Unfähigkeit der deutschen Politik, ernsthaft gewollte Veränderungen auch politisch durchzusetzen“ (Scharpf 1989: 125). In seinem bekannten Buch hat Katzenstein diesen Sachverhalt als Teil der Semisouveränität der Bundesrepublik gefasst und über verschiedene Politikfelder gezeigt, wie aus diesen Systemeigenschaften inkrementelle Reformen folgen (Katzenstein 1987).

Aus der Perspektive der analytischen Politik lässt sich dieser Inkrementalismus präzise fassen. Denkt man sich die Präferenzen der Akteure auf einer Linie, die verschiedene Liberalisierungsstufen repräsentiert, muss für eine Reform des Status quo ein Punkt gefunden werden, den alle relevanten Akteure präferieren beziehungsweise dem gegenüber sie – verglichen mit dem Status quo – indifferent sind (Hinich/Munger 1997: 21–71). Ein politisches System mit vielen Vetopunkten neigt entsprechend zu sehr inkrementellen Reformen, geprägt von vielfältigen Kompromissen (Moe/Caldwell 1994: 174). Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass es abhängig von den Präferenzen der verschiedenen Vetospieler zu Kompromissen oder zu Nicht-Einigung („Reformstau“)² kommen kann. Haben alle Vetospieler eine gleichgerichtete Präferenz in Richtung einer weiter gehenden Reform des Status quo, ist auch dies möglich. Es ist jedoch sehr unwahrscheinlich, wie auch Katzensteins Analysen gezeigt haben. Wie wirkt sich nun die Verflechtung mit der EU auf diesen Zusammenhang aus?

Ich zeige in diesem Papier, wie diese Blockadetendenzen durch die weitere Verflechtung mit der EU überwunden werden können. Dabei handelt es sich bei meinen Beispielen nicht um einen einseitigen supranationalen Druck von der EU, der nationale Änderungen erzwingt. Vielmehr wird die Verflechtung mit der EU von nationalen Akteuren strategisch genutzt, um Reformen durchzusetzen, für die ohne die EU-Mitgliedschaft national der notwendige Konsens fehlte.³ Die Verflechtung mit der zusätzlichen europäischen Ebene kann also helfen, den gewachsenen Reformstau zu überwinden.⁴

2 Luthardt erinnert daran, dass 1997 das Wort „Reformstau“ von der Gesellschaft für deutsche Sprache zum Wort des Jahres gewählt wurde (Luthardt 1999: 12).

3 In diesem Punkt unterscheide ich mich von der Analyse von Wachendorfer-Schmidt, die auch auf die Möglichkeit eingeht, deutsche Reformblockaden durch die EU zu überwinden, hier aber weniger das Wechselverhältnis betont (Wachendorfer-Schmidt: 1999, 1950: 16, 27).

4 Angesichts des bekannten Aufsatzes zur Politikverflechtungsfalle in der EG (Scharpf 1985), drängt sich die Frage auf, wie es trotz institutioneller Ähnlichkeiten zu einer handlungsfähigeren europäischen Ebene kommen kann. Die Erklärung liegt in der negativen Integration und der Bedeutung von Richterrecht, wodurch Liberalisierungsentscheidungen entweder nicht der Zustimmung des Ministerrats bedürfen oder aber dieser unter dem „Schatten“ des Europäischen Gerichtshofs handelt (vgl. Schmidt 2000). Ich führe diesen Punkt unten weiter aus.

Ich zeige diese Folgen der europäischen Integration anhand zweier hochregulierter Politiken, dem Versicherungswesen und dem Straßengüterverkehr. In beiden Politikfeldern gelang es der bundesdeutschen Regierung nicht, die bestehende Regulierung kontinuierlich neuen Anforderungen anzupassen. Die Regulierung des Versicherungswesens hatte sich Anfang des 20. Jahrhunderts ausgebildet und blieb über die großen Umbrüche der deutschen Geschichte weitgehend intakt. Ähnliches lässt sich für den Straßengüterverkehr mit einer entsprechend kürzeren Tradition behaupten. Obwohl in den Siebziger- und Achtzigerjahren die Reformnotwendigkeit besonders des Straßengüterverkehrs immer offensichtlicher wurde, fehlte der notwendige Konsens, um den pathologischen Auswirkungen der Regulierung zu begegnen. Die Reform gelang erst unter den Vorgaben der EU. Die durch die EU notwendige Reform wurde in beiden Bereichen dann für weiter gehende Veränderungen genutzt. Damit führte die europäische Politik zu einem erheblichen Umbau der Sektorregulierung. Hieran zeigt sich, dass es sich nicht um einen einseitigen supranationalen Druck handelt und dass insofern auch eine auf die Passgenauigkeit beziehungsweise „match“ und „mismatch“ ausgerichtete Konzeptualisierung zu kurz greift.

An dieser „Europäisierung“ nationaler Politiken interessiert mich nicht so sehr die Frage des Ausmaßes ihrer Konvergenz mit der Regulierung anderer Mitgliedstaaten (siehe hierzu Dimitrova / Steunenberg 2000). Vielmehr geht es mir darum zu zeigen, wie die Verknüpfung des nationalen mit dem europäischen politischen System die Handlungsoptionen nationaler politischer Akteure verändert. Im europäischen Mehrebenensystem, so werde ich zeigen, können manche Akteure bestehende nationale institutionelle Restriktionen umgehen und so die Durchsetzungsmöglichkeiten ihrer Interessen steigern. Für das bundesdeutsche politische System bedeutet das, dass bisherige, institutionell gestützte Vetokoalitionen aufgebrochen werden. Die zusätzliche Verflechtung mit der EU fördert so den Wandel.

Im Folgenden stelle ich zunächst das ursprüngliche Regulierungsmodell für den Straßengüterverkehr und das Versicherungswesen in Deutschland vor. Danach wird die Politik der EU geschildert und hierauf folgend die Reaktion in Deutschland analysiert. In der Wechselwirkung des europäischen mit dem nationalen Politikprozess wird deutlich, dass es sich nicht um einen einseitigen Anpassungsdruck auf das deutsche System handelt, sondern dass die europäische Verflechtung von manchen Akteuren strategisch genutzt wird, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern und bestehende Vetokoalitionen zu umgehen. Abschließend diskutiere ich, inwieweit die Ergebnisse über die hier vorgestellten zwei Fälle hinaus verallgemeinerbar sind.

2 Die ursprüngliche deutsche Regulierung von Versicherungen und Straßengüterverkehr

Versicherungen und Straßengüterverkehr gehören in der Bundesrepublik zu den vom Bundesrat zustimmungspflichtigen Materien. Die ursprüngliche Regulierung in beiden Bereichen war recht ähnlich. Sowohl Versicherungen als auch der Straßengüterverkehr waren in Deutschland traditionell stark reguliert. Die Regulierung erfolgte in beiden Bereichen in enger Abstimmung des zuständigen Bundesamtes mit den Verbänden und trug so mesokorporatistische Züge. Reguliert waren die Marktzulassung, die Tarife, der laufende Betrieb und bei Versicherungen auch die Produkte. Hieraus folgte zum einen ein Markt mit geringer Wettbewerbsintensität und zum anderen eine weit gehende Interessenkongruenz zwischen Regulierungsbehörde und Regulierten, was das Regulierungsmodell stabilisierte.

2.1 Die Regulierung des Versicherungswesens

Die Versicherungsregulierung in der Bundesrepublik ist vor allem im Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) von 1901 geregelt. Das VAG ist zustimmungspflichtig ebenso wie das Gesetz über die Einrichtung eines Bundesaufsichtsamts für das Versicherungswesens, mit dem 1951 das BAV gegründet wurde, wofür man sich weitgehend am Vorläufer des Reichsaufsichtsamts für das Versicherungswesens orientierte. Das BAV unterstand zunächst dem Bundeswirtschaftsminister und wechselte Ende 1972 in die Zuständigkeit des Bundesfinanzministers. Des Weiteren finden sich Bestimmungen zur Versicherungsregulierung im Versicherungsvertragsgesetz, das nicht zustimmungspflichtig ist.

Die deutsche Regulierung des Versicherungswesens war äußerst umfassend (Krawowski 1988). Nach dem VAG benötigten Versicherer zunächst eine Zulassung, wofür eine bestimmte Rechtsformwahl (vor allem Aktiengesellschaft oder Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit) und die Einhaltung der Spartenentrennung zwischen verschiedenen Versicherungszweigen Voraussetzung war. Das BAV hatte das Recht, den Geschäftsplan zu prüfen, die allgemeinen Versicherungsbedingungen zu genehmigen sowie die Kalkulation von Prämien und Rückstellungen in der Lebens-, Kranken- und Pflichtversicherung zu kontrollieren. Grundlegend für die sehr weit gehende materielle Staatsaufsicht war die Generalklausel des § 81 Abs. 2 S. 1 VAG, wonach die Aufsichtsbehörde alle Anordnungen treffen konnte,

die geeignet sind, den Geschäftsbetrieb mit den gesetzlichen Vorschriften und dem Geschäftsplan in Einklang zu erhalten oder Missstände zu beseitigen, welche die Belange der Versicherten gefährden oder den Geschäftsbetrieb mit den guten Sitten in Widerspruch bringen. (Geiger 1992: 85)

Die Regulierung hatte zur Folge, dass der deutsche Versicherungsmarkt weitgehend vereinheitlicht war. Da sich die Aufsicht auf die allgemeinen Versicherungsbedingungen erstreckte, musste jedes neue Versicherungsprodukt zunächst genehmigt werden. Für Versicherungen mit langfristigen Rückstellungen (Lebens- und Krankenversicherung) und Pflichtversicherungen (vor allem die Kfz-Haftpflicht) war jede Prämienänderung genehmigungspflichtig. Ein Preisvergleich war jedoch nur möglich, wenn neben den Prämien die Überschussbeteiligungen und Beitragsrückerstattungen einbezogen wurden. Damit war für den Verbraucher trotz Regulierung wenig Markttransparenz gegeben.

Die Regulierung beruhte auf einer engen Zusammenarbeit des BAV mit den Versicherungsverbänden, dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) sowie den Fachverbänden für die einzelnen Versicherungssparten. So wurden die Prämienanpassungen nach festgelegten Klauseln von den Verbänden auf der Grundlage gemeinsamer statistischer Daten berechnet und hernach vom BAV genehmigt. Durch diese Zusammenarbeit konnten auch kleine Unternehmen im Markt tätig sein, denen das allein auf der Basis eigener Daten und Berechnungen nicht möglich gewesen wäre (Gärtner 1984: 513). Auch die Änderungen der Versicherungsbedingungen wurden von den Verbänden gemeinsam mit dem BAV ausgearbeitet. Der Verband informierte anschließend seine Mitglieder über die akzeptierten Formulierungen, die nach ihrer Übernahme vom BAV durch ein Sammelgenehmigungsverfahren erlaubt wurden (Krakowski 1988: 459). Diese weit gehende Einbindung der Verbände war möglich, weil für Versicherungen eine Bereichsausnahme aus dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) galt. Das Bundeskartellamt war deshalb nur im Rahmen einer Missbrauchsaufsicht in das Versicherungswesen involviert, die darüber hinaus im Einvernehmen mit dem BAV durchzuführen war (Hollenders 1985).

Die Regulierung war insofern erfolgreich, als dass es kaum zu Insolvenzen in der Versicherungsbranche kam. Allerdings waren die Prämien im internationalen Vergleich sehr hoch, und Produktinnovationen blieben aus. Wegen der verbreiteten Praxis von zehnjährigen Verträgen ohne Kündigungsrecht, für die die Versicherer in den Achtzigerjahren außerdem vermehrt in den Genuss von automatischen Prämienanpassungsklauseln kamen, gab es eine sehr starke Kritik von Seiten der Verbraucherverbände. Benachteiligt fühlten sich somit von der herrschenden Regulierung jene, deren Schutz in der Begründung der Versicherungsaufsicht eine besondere Rolle spielte. Zu den Reformbefürwortern zählte auch die Wirtschaft. Zwar kam sie in den Genuss recht günstiger Prämien, da die Industrieversiche-

rung in der Regel von der Massenversicherung quersubventioniert wurde (Dreher 1996: 501). Aber durch die umfassende Regulierung waren die Bedingungswerke starr und entsprachen nicht den Wünschen der Industrie nach einem flexibleren Versicherungsschutz.

Die automatischen Prämienanpassungsklauseln riefen Mitte der Achtzigerjahre auch das Bundeskartellamt auf den Plan, das sich aufgrund der Genehmigung dieser Praxis durch das BAV in seinen Einflussmöglichkeiten noch weiter geschmälert sah. Nach einem öffentlich ausgetragenen Streit beider Behörden, in dem sich das Bundeskartellamt als wahrer Verbraucheranwalt positionierte, gestand das BAV dem Bundeskartellamt eine größere Mitsprache zu.⁵ Auch im Rahmen verschiedener Kartellnovellen wurde diskutiert, ob Versicherungen aus der Ausnahme des § 102 herausgenommen werden sollten, so bei der 2. Kartellnovelle 1970 und bei der 4. Kartellnovelle 1980 (Hollenders 1985: 47f.). Außerdem forderte die Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten 1986/87 weit gehende Änderungen in der Versicherungsregulierung (Monopolkommission 1988: 30–33, 245f.). Daraufhin wurde 1989 der § 102 mit der 5. Kartellnovelle geringfügig geändert (Starke 1988: 1230). Versicherungskartelle fielen nun auch unter das Verbotprinzip. Jedoch galt dies nicht in den Fällen, wo die Vereinbarungen vom BAV veranlasst wurden, wodurch sich faktisch nichts änderte. Schließlich unterbreitete die Deregulierungskommission in ihrem Bericht detaillierte Vorschläge zu einer Liberalisierung des Versicherungswesens (Deregulierungskommission 1991: 28–34). Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch auch die Arbeiten der EG-Kommission schon sehr weit gediehen, so dass die Umsetzung der Vorschläge der Deregulierungskommission zum Versicherungswesen nicht weiter diskutiert wurde.

Wie lässt sich die Kontinuität der Versicherungsregulierung in Deutschland erklären? Zunächst erlaubte die Marktabschottung der Politik, die Anlage der Mittel weitgehend auf den heimischen Markt zu begrenzen und Vorgaben für die Investition in Staatstitel zu machen. Das war nach dem Zweiten Weltkrieg ebenso wichtig wie zuvor, was es erleichterte, das aus der Vorkriegszeit stammende Regulierungsmodell mit dem neuen ökonomischen Liberalismus zu verbinden (Everson 1996: 212). Des Weiteren ist die Ressortzuständigkeit zu nennen (vgl. Mayntz/Scharpf 1975: 42, 69, 74). Nach dem Wechsel in das Bundesfinanzministerium gab es innerhalb des Ministeriums kein prinzipielles Interesse an einer Liberalisierung dieses Bereichs, während man dies bei einer weiteren Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums der dortigen Grundsatzabteilung hätte unterstellen können. Aus dem federführenden Ministerium kamen so keine nennenswerten Reforminitiativen. Außerdem muss auf die Parallelität der Interessen des Gewerbes mit denen der Politik verwiesen werden. Als sehr finanzstarke Branche fiel es der Versicherungswirtschaft anscheinend leicht, politisch Gehör zu finden.

⁵ Siehe SZ 28.1.1985, *Handelsblatt* 7.3.1986, SZ 15.5.1986.

Mitte der Achtzigerjahre wurde ein Spendenskandal aufgedeckt, bei dem mehr als 100 Politiker großzügig gefördert worden waren.⁶

Würden Sie für die Fraktion der CDU/CSU erklären wollen, dass Sie, wenn Sie schon einen Untersuchungsausschuss ablehnen, endlich wenigstens bereit sind, die Anonymität bestimmter Spendenzahlungen an die CDU und die CSU zu lüften und uns insbesondere mitzuteilen, in welcher Millionenhöhe Sie Spenden aus Kreisen der deutschen Banken und der deutschen Versicherungswirtschaft erhalten haben? Meinen Sie nicht, zu einer Korrektur Ihrer Äußerungen Anlass zu haben, wenn Sie auch an die „Spiegel“-Veröffentlichungen über die Zuwendungen aus Kreisen der deutschen Versicherungswirtschaft an Parlamentarier mit offensichtlich deutlichen Aufträgen denken?⁷

Auch die SPD lehnte die Einrichtung eines Untersuchungsausschusses ab, wie die Grünen vermuteten, um von der Rolle ihres ehemaligen Bundesfinanzministers Alex Möller, der zuvor Vorstandsvorsitzender der Karlsruher Lebensversicherung war, abzulenken.⁸ Der langjährige Bundeswirtschaftsminister Lambsdorff saß eine zeitlang im Vorstand der Victoria RückversicherungsAG und wurde in der Presse als Cheflobbyist titulierte.⁹ Auch haben die Unternehmen die mit der Aufsicht verbundenen Restriktionen nie bekämpft. „Im Widerstreit zwischen Aufsicht und Wettbewerb haben sie sich im Zweifel auf die Seite der staatlichen Reglementierung gestellt“ (Lambsdorff 1991: 267). Die Verbände hatten eine starke Stellung, da das BAV vielfältig auf ihr Wissen zurückgriff und Neuerungen gemeinsam mit ihnen erarbeitete. Aufgrund ihrer hervorgehobenen Rolle war der Organisationsgrad hoch: „Kaum ein Bedingungswerk und kaum ein Tarifbuch kommt ohne Verbandshilfe zustande. Es kann daher nicht verwundern, dass selbst kleinste ausländische Niederlassungen sich umgehend den entsprechenden Verbänden anschließen“ (Eggerstedt 1986: 20).

Schließlich sind die Bundesländer zu nennen, die aufgrund der Zustimmungspflichtigkeit des VAG einbezogen waren. Hier lässt sich naturgemäß nicht dieselbe einheitliche Linie wie bei den Verbänden ausmachen. Generell vertreten Bundesländer, in denen wichtige Versicherungsstandorte liegen, die entsprechenden Interessen (int 5).¹⁰ Darüber hinaus gab es immer wieder Initiativen aus den Bundesländern, die zeigen, dass die Länder im Hinblick auf eine Reform der Versicherungsaufsicht durchaus eigene Ziele verfolgten. So startete die niedersächsi-

6 *Der Spiegel* 26.8.1985, S. 19–27.

7 Abgeordneter Schily, GRÜNE. Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 158. Sitzung, Donnerstag, 12.9.1985, S. 11729D (gewandt zu Bohl).

8 Abgeordneter Dr. Müller, Bremen, GRÜNE. Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, 152. Sitzung, Mittwoch, 4.9.1985, S. 11390 C.

9 *Der Spiegel* 19.8.1985, S. 24, *Wirtschaftswoche* 20.7.1995.

10 Im Rahmen des Projekts wurden 22 Interviews mit an den Politikprozessen beteiligten Akteuren durchgeführt. Sie werden hier anonymisiert wiedergegeben.

sche Landesregierung 1986 eine Initiative zur Reform der Anlagevorschriften; und die Einigung auf die Umsetzung der dritten Richtlinien erfolgte 1994 erst im Vermittlungsausschuss.¹¹ 1996 unternahm Niedersachsen eine Bundesratsinitiative, um die Versicherungsvermittlung zu regulieren.¹²

Auch in der Wissenschaft gab es kaum Kritik an der Versicherungsregulierung.¹³

Es gibt keinen bekannten Autor, der nicht zugleich Mitglied der Aufsichtsbehörde oder Funktionsträger in einem Versicherungsunternehmen gewesen wäre oder der Branche in irgendeiner Weise verbunden ist. Auch die meisten wissenschaftlichen Einrichtungen werden von der Branche getragen ... So ist es nicht verwunderlich, dass im Schrifttum eine konservativ-zustimmende Richtung vorherrscht. (Gärtner 1984: 524)

Insgesamt war die Versicherungsregulierung in Deutschland so von großer Kontinuität und Stabilität gekennzeichnet. Akteure, die die Ausrichtung kritisierten, wie die Verbraucherschutzverbände und das Bundeskartellamt, konnten sich mit Änderungsvorschlägen kaum gegen das Bundesaufsichtsamt und die Versicherer durchsetzen.

2.2 Die Regulierung des Straßengüterverkehrs

Die Regulierung des Straßengüterverkehrs weist eine ähnliche Kontinuität wie die des Versicherungswesens auf. Das zustimmungspflichtige „Güterkraftverkehrsgesetz“ (GüKG) von 1952 schloss bestehende Regelungslücken der Nachkriegsregulierung und gründete die „Bundesanstalt für den Güterfernverkehr“ (BAG) (Feick et al. 1982: 190f., 200). Die BAG verdankte sich der Initiative des Gewerbes, das nach den Schwierigkeiten einer vorherigen freiwilligen Kontrolle an den Gesetzgeber herangetreten war (Laaser 1991: 164).¹⁴

Mit wenigen Änderungen blieb die durch das GüKG geschaffene beziehungsweise fortgeschriebene Marktregulierung bis in die Neunzigerjahre intakt. Für diese Kontinuität war vor allem die fest gefügte Akteurskonstellation verantwortlich, die diese Marktordnung unterstützte (Hamm 1992: 226). Dazu gehörte zunächst das Bundesverkehrsministerium als einflussreichster Entscheidungsträger, das sehr enge Klientelbeziehungen unterhielt (Garlichs/Müller 1977: 344f.). Als bun-

11 *Handelsblatt* 6.11.1986; *Frankfurter Rundschau* 8.6.1994; *NZZ* 29.6.1994.

12 *Handelsblatt* 14.2.1996, *FAZ* 22.6.1996.

13 Dies änderte sich etwas ab 1983, nachdem eine Arbeit Finsingers starke Kritik an der Versicherungsregulierung übte (Bujard 1991: 192).

14 Zuvor konnten sich Mitglieder sehr einfach durch Austritt aus den Genossenschaften der Kontrolle entziehen (Müller/Vogelsang 1979: 235).

desunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts war die Bundesanstalt für Güterfernverkehr (BAG) für die Einhaltung der Güterverkehrsregulierung zuständig. Neben der Überwachungsfunktion nahm sie Ordnungsaufgaben wahr und übte beratende und statistische Tätigkeiten aus (Müller/Vogelsang 1979: 235).¹⁵ Die BAG war explizit als „Organisation der Selbstverwaltung des Gewerbes“ geplant worden.¹⁶ Entsprechend arbeitete sie eng mit den verschiedenen Verbänden des Transportgewerbes zusammen.

Die Regulierung bezog sich zum einen auf den Marktzugang und zum anderen auf den Preis. Als Begründung diente die Lehre von den „Besonderheiten des Verkehrs“¹⁷ und der Schutz der Bahn. Die Regulierung unterteilte den Markt in den Fernverkehr (über 50-km-Radius um den LKW-Standort), den Nahverkehr (innerhalb dieses Radius), Umzugsverkehr und Werkverkehr. Der Fernverkehr war am stärksten reguliert. Die Konzessionen waren kontingentiert und zudem wurden Margentarife und Vertragskonditionen vorgeschrieben. Für den Nah- und Umzugsverkehr gab es dagegen nur Margentarife und subjektive Marktzugangsbeschränkungen, aber keine kontingentierten Konzessionen. Der Werkverkehr war kaum reguliert; für die Zulassung gab es nur eine Erlaubnispflicht (Monopolkommission 1990: 693).

Die Tarife blieben zunächst fest an den Deutschen Eisenbahn-Güterkrafttarif gekoppelt. Mit der „Kleinen Verkehrsreform“ von 1961 ging die Festsetzung der Tarife auf Tarifkommissionen über (Wacker-Theodorakopoulos 1988: 300f.). Ab 1963 wurden schrittweise Margentarife eingeführt, die etwas mehr Spielraum erlaubten.

Die Tarifkommissionen, die die bis zu ihrer Aufhebung so genannten Reichskraftwagentarife festsetzten, wurden vom Bundesverkehrsminister mit Vertretern des Gewerbes besetzt, indem faktisch die Vorschläge der entsendenden Verbände einfach bestätigt wurden. In den Tarifkommissionen für den Nah- und den Umzugsverkehr waren häufig auch die Verlader beteiligt. In der Kommission für den Fernverkehr saßen nur Vertreter des Transportgewerbes; ein gesonderter

15 Ansonsten oblag der Vollzug des Güterkraftverkehrsgesetzes den Landesbehörden.

16 Deutscher Bundestag 1949, Begründung zum Entwurf des GüKG (zitiert aus Laaser 1991: 154).

17 Dazu gehört, dass Verkehrsleistungen nicht stapelbar sind und saisonalen Schwankungen unterliegen, verschiedene Verkehrsmittel konkurrieren, die Kapazitäten sich an der Nachfragespitze orientieren müssen, eine geringe Angebots- und Nachfrageelastizität besteht, die Fixkosten hoch sind, unpaarige Verkehrsströme zu einem Rückfrachtproblem führen, private Unternehmen mit öffentlichen konkurrieren und letztere gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unterliegen, Unternehmer zur Selbstausbeutung neigen sowie Werkverkehr und gewerblicher Verkehr unter ungleichen Bedingungen konkurrieren (Deregulierungskommission 1991: 39).

Verladerausschuss hatte eine rein beratende Rolle. Weil die Tarife neben dem Bundesverkehrs- auch vom Bundeswirtschaftsminister genehmigt werden mussten, wurden die Verladerinteressen aber etwas stärker berücksichtigt als es ihrer direkten Beteiligung entsprach (Feick et al. 1982: 232f.; Lehmkuhl 1998: 152; Hamm 1984: 473).

Die Aufsicht über die korrekte Anwendung der Tarife war vom BAG an die Straßenverkehrsgenossenschaften delegiert worden, die den wirtschaftlichen Arm der Transportverbände bildeten. Die daraus anfallenden Einnahmen waren eine wichtige Finanzquelle für die Genossenschaften (Lehmkuhl 1998: 150f.). Mit dieser Betrauung des Gewerbes versuchte man, sich dessen Eigeninteresse an einer möglichst korrekten Implementation zunutze zu machen. Zum einen waren die Transportunternehmen daran interessiert, durch eine genaue Umsetzung die Notwendigkeit weiterer Regulierung auszuräumen (Feick et al. 1982: 236). Zum anderen bestand auch kein Interesse an Tarifunterschreitungen, da das gesamte Gewerbe von möglichst hohen regulierten Tarifen profitierte (Wacker-Theodorakopoulos 1988: 315).

Benachteiligt wurden von diesem Regulierungssystem vor allem die Verlader. Angesichts der fest gefügten „Proregulierungsfraktion“ von Transportgewerbe, BAG und Bundesverkehrsministerium mussten sie sich weitgehend damit bescheiden, Angriffe auf den Werkverkehr abzuwehren und etwas mäßigen Einfluss auf die Tarife auszuüben (Willeke 1997: 55). Einen Fürsprecher fanden die Verlader im Bundeswirtschaftsministerium. Weiterhin müssen zur Liberalisierungsfraktion auch viele Vertreter der Verkehrswissenschaft gezählt werden (Teutsch 2001: 138). Die Besonderheitenlehre des Verkehrs wurde von einem Teil bereits in den Fünfzigerjahren in Frage gestellt; in den Siebziger- und Achtzigerjahren setzte sich eine Mehrheit der Disziplin für eine Deregulierung ein (Willeke 1997: 56, 63). Und wie wir sehen werden, hatten akademische Vertreter, insbesondere Europarechtler, mit ihrer Argumentation Einfluss auf die vorzeitige Lockerung des deutschen Regulierungsmodells.

Während die Bahn trotz der Regulierung zunehmend defizitär wurde, entstanden eine Reihe von *Fehlentwicklungen* durch die Regulierung (Aberle 1987: 164). So lagen die Preise etwa 20 Prozent über den vermuteten Marktpreisen. Der Werkverkehr stieg überproportional an und führte zu häufigen Leerfahrten. Auch der graue Konzessionshandel zeigte, dass die künstliche Angebotsverknappung erhebliche Gewinnmargen erlaubte (für eine Konzession wurden bis zu 300.000 DM gezahlt [Monopolkommission 1990]). Selbst ausländische Seehäfen profitierten zu Lasten deutscher Häfen, da sich ein Auslandstransport tariflich oft lohnte (Wacker-Theodorakopoulos 1988: 335).

Angesichts dieser Fehlentwicklungen wurde die Güterkraftverkehrsregulierung zunehmend kritisiert. Nach der frühen Kritik von Verkehrswissenschaftlern folgte in den Achtzigerjahren eine Reihe von Studien, die eine Deregulierung des Verkehrswesens unter Effizienzerwägungen forderten (Teutsch 2001: 138). Auch die Monopolkommission machte in ihrem Hauptgutachten 1988/89 Vorschläge zur Deregulierung und hob die eingetretenen Fehlentwicklungen hervor (Monopolkommission 1990). Im Bericht der Deregulierungskommission folgte eine weitere Analyse des Sektors mit der Forderung, die bestehenden Marktzugangsbeschränkungen und Tarifregulierungen aufzuheben (Deregulierungskommission 1991). So wurde die bisherige Begründung der weit gehenden Regulierung mehr und mehr kritisiert.

Dennoch folgten keine politischen Reforminitiativen. Das Bundeswirtschaftsministerium, die Verlagerer und die Wirtschaft insgesamt, die für eine Reform eintraten und die Kosten der Fehlentwicklungen zu tragen hatten, konnten sich gegen die fest gefügte Koalition der am Status quo interessierten Akteure alleine nicht durchsetzen. Zur Erklärung muss man hier zunächst auf die Ressortautonomie und die Struktur der Bundesministerien verweisen (vgl. Mayntz/Scharpf 1975: 42, 69, 74). Das federführende Bundesverkehrsministerium hielt aufgrund der engen Beziehungen zum Transportgewerbe und der BAG an der Regulierung fest, so dass aus seiner Mitte keine grundlegenden Reformen initiiert wurden. Dagegen konnte das reforminteressierte BMWi nur im Rahmen allgemeiner Initiativen, wie der Arbeit der Deregulierungskommission, eingreifen. Darüber hinaus war auch der zuständige Bundestagsausschuß von den Gewerbeinteressen dominiert (Müller-Rommel 1988: 309).¹⁸

Die Position der Länder lässt sich nicht eindeutig der Pro- oder der Kontraliberalisierungsfraktion zuordnen. Zum einen gab es bereits 1982 einen Vorstoß aus Niedersachsen gegen die Tarifbindung, auch forderten die nördlichen Bundesländer Ausnahmen hiervon, um ihre Häfen zu fördern.¹⁹ Zum anderen gab es in den Ländern wiederholt Widerstand gegen eine Lockerung der Marktordnung, und der Bundesrat setzte sich 1997 zusammen mit dem Gewerbe für eine niedrigere Grenze (ab 3,5t statt ab 6t) der Geltung des GüKG ein.²⁰ Dahinter standen sowohl Interessen an der Mittelstandsförderung als auch Befürchtungen, dass eine Aufhebung der Marktordnung zu einer Benachteiligung der Fläche führen würde. Insgesamt ergab sich so die Situation, dass eine Regulierung beibehalten wurde, die nur etwa 5 Prozent des Lastwagenbestands erfasste (Deregulierungskommission 1991: 46) und dabei erhebliche Folgekosten hatte.

18 *Die Welt* 25.3.1985.

19 *Handelsblatt* 29.7.1982, *Der Spiegel* 24.6.1985.

20 *Bayern-Kurier* 27.4.1985, *Handelsblatt* 29.9.1997.

3 Die europäische Politik

Bis zur Binnenmarktinitiative und dem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat machte die gemeinsame Politik in beiden Bereichen nur wenig Fortschritte. Aufgrund der unterschiedlichen nationalen Regulierung in den Mitgliedstaaten gelang die Harmonisierung kaum. Diese wurde vor allem im Verkehrsbereich durch ein Junktim vom Ministerrat explizit zur Voraussetzung für eine Liberalisierung gemacht (Schmitt 1993: 305f.).

Im *Versicherungswesen* einigte man sich auf eine erste Richtlinie 1964, die die national kaum regulierte Rückversicherung betraf. In den Siebzigerjahren verwirklichte man durch zwei Richtlinien die Niederlassungsfreiheit für die Schadens- und die Lebensversicherung. Die Niederlassungsfreiheit ließ sich noch relativ einfach realisieren, war es doch hierfür nur notwendig, sich über die Mindestkapitalausstattung und ein einheitliches Zulassungsverfahren abzustimmen (Badenhoop 1988: 103). Damit konnten in anderen Mitgliedstaaten Agenturen oder Zweigniederlassungen unter denselben Zulassungs- und Tätigkeitsbedingungen errichtet werden, die für Inländer vorgeschrieben waren. Ein Vorschlag der Kommission von 1975, auch die Dienstleistungsfreiheit zumindest für Teile des Versicherungswesens durchzusetzen, wurde jedoch nicht akzeptiert (Biagosch 1987).

Für den *Straßengüterverkehr* einigte man sich in verschiedenen Verordnungen in den Sechziger- und Siebzigerjahren auf ein gemeinsames Tarifsysteem und ein Gemeinschaftskontingent von Genehmigungen, die zu Transporten zwischen beliebigen Orten in der Gemeinschaft berechtigten (Button 1984: 42f., 77–79). Daneben existierten bilaterale Kontingente zwischen den Mitgliedstaaten. Die Fiskalharmonisierung und die soziale²¹ und technische²² Harmonisierung standen außerdem auf der Tagesordnung, es wurden aber keine großen Fortschritte erzielt.

Erst ab Mitte der Achtzigerjahre gelang es, die Dienstleistungsfreiheit im Straßengüterverkehr und im Versicherungswesen schrittweise durchzusetzen.

3.1 Der Binnenmarkt für Versicherungen

Neben dem Binnenmarktprogramm und dem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat war ein Urteil des EuGH für den Fortschritt des Versicherungsbinnenmarkts wichtig, das Ende 1986 erging. Auf das Urteil

21 Diese umfasst Lenk- und Ruhezeiten sowie, für die Kontrolle, Fahrtenschreiber.

22 Maße und Gewichte schwerer Kraftfahrzeuge.

muss hier nur insofern eingegangen werden, als der EuGH zwar den Mitgliedstaaten für den Massenversicherungsmarkt ein besonderes Schutz- und Harmonisierungsinteresse zubilligte, jedoch für den Bereich der Industrieversicherungen die Realisierung der Dienstleistungsfreiheit forderte (Geiger 1992: 240–282). Dieses Urteil erleichterte im Ministerrat die Annahme der lange blockierten Großschadenrichtlinie, die die Dienstleistungsfreiheit für Industrieversicherungen verwirklichte. Eine vergleichbare Richtlinie für die Lebensversicherung (vor allem für Gruppenversicherungen) folgte.

Darüber hinaus plante die Kommission mit zwei weiteren Richtlinien auch die Dienstleistungsfreiheit für den Massenversicherungsmarkt. Auf der Grundlage von harmonisierten Vorschriften für die Höhe des Eigenkapitals, der Vermögensanlage und der technischen Rückstellungen sollte für Versicherungen die Heimatlandaufsicht zuständig sein. Auf die Banken und andere Finanzdienstleistungen traf dieses Prinzip schon zu; mit der Ausweitung auf Versicherungen sollte ein möglichst einheitliches Regulierungsmodell gelten, weil die Grenzen zwischen verschiedenen Finanzdienstleistungen sich zunehmend verwischten (Brittan 1990: 755).

Auch auf diese so genannten dritten Richtlinien einigte sich der Ministerrat, so dass seit Mitte 1994 die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auf Versicherungsmärkten verwirklicht ist. Das Bundesfinanzministerium wandte sich nicht hiergegen, was sicherlich mit ausschlaggebend war für die sehr schnelle Verabschiedung. Anders als bei der Großschadenrichtlinie hatte das EuGH-Urteil diese Liberalisierung nicht gefordert. Erklären muss man den Positionswechsel zunächst mit der dominanten neoliberalen Ideologie der Zeit (Knudsen 2001: 182) und dann mit der wachsenden Internationalisierung, die den „Finanzplatz Deutschland“ zu einem wichtigen Thema werden ließ. Obwohl sich diese Diskussion vor allem auf die Banken und Börsen bezog, wurde die Versicherungsregulierung in diesem Kontext auch angesprochen. Zudem bedeutet die von kleinen und mittleren Unternehmen geprägte Unternehmensstruktur in Deutschland, dass verhältnismäßig viele Unternehmen nicht von der Liberalisierung der Großschadenrichtlinie profitieren konnten, so dass von Seiten der Wirtschaft Interesse an einer weiter gehenden Liberalisierung bestand. Schließlich war die deutsche Einigung soeben erfolgt, was zum Druck anderer Mitgliedstaaten (vor allem Großbritanniens) führte, diesen neuen Markt nicht abzuschotten (int 4, int 5).²³

Allerdings sind durch die dritten Richtlinien nur die Aufsicht und die Rechnungslegungspraktiken harmonisiert. Eine Harmonisierung des Versicherungsvertrags-

23 Siehe die *FT* vom 31.3.1990 zum Besuch von Ridley bei Waigel, bei dem man sich auf den Versicherungsbinnenmarkt und die Grundsätze von gegenseitiger Anerkennung und Minimalharmonisierung verständigte.

rechts wurde lange vergeblich versucht (Fetzer 1992: 219; Cousy 1994: 303). Außer bei Großkunden, die freie Rechtswahl haben, gilt nun das Versicherungsvertragsrecht im Land des Versicherungsnehmers. Da im Versicherungsvertragsrecht zentrale Aspekte von Versicherungsverträgen geregelt sind, ist die mangelnde Harmonisierung ein wichtiger Hinderungsgrund für die Nutzung der Dienstleistungsfreiheit. Ein weiteres Hindernis sind die nicht-harmonisierten Versicherungssteuern und die Tatsache, dass Mitgliedstaaten die steuerliche Abzugsfähigkeit von Lebensversicherungsprämien nicht für Verträge mit ausländischen Versicherern gewähren müssen (Doetsch 1995).

Tatsächlich existiert der Binnenmarkt für Versicherungen außerhalb der Industrieversicherungen kaum. Versicherer bedienen sich eigener Niederlassungen, wenn sie in anderen Mitgliedstaaten tätig werden wollen beziehungsweise kaufen Versicherer aus anderen Mitgliedstaaten. So kam es zu einer Reihe von spektakulären Übernahmen in den Neunzigerjahren (SwissRe 2000). Die Dienstleistungsfreiheit dagegen wird selten genutzt.

3.2 Der Binnenmarkt für Straßengüterverkehr

Noch stärker als beim Versicherungswesen war beim Straßengüterverkehr ein Urteil des EuGH dafür ausschlaggebend, dass die Richtlinien zur Realisierung des Binnenmarkts verabschiedet werden konnten. Da es im EG-Vertrag ein gesondertes Kapitel zum Verkehr gibt, der Ministerrat aufgrund des Junktims zwischen Harmonisierung und Liberalisierung und der unterschiedlichen Interessenlage jedoch den gemeinsamen Markt für Verkehr nicht verwirklichte, trat das Europäische Parlament mit einer Untätigkeitsklage vor den EuGH. In seinem *Untätigkeitsurteil* betonte der EuGH²⁴ die Verpflichtung des Ministerrats, die Dienstleistungsfreiheit für Verkehr innerhalb eines „angemessenen Zeitraums“ zu realisieren (Erdmenger 1985: 378). Dabei wurde auch das Junktim mit der Harmonisierung durchbrochen, da der EuGH deutlich machte, „dass der Rat zur „Liberalisierung“ im Umfang der Einführung der Dienstleistungsfreiheit in jedem Fall verpflichtet ist, so dass (...) Vorbedingungen daran nicht mehr geknüpft werden dürfen“ (Erdmenger 1985: 386f.).

Der Ministerrat einigte sich daraufhin, den grenzüberschreitenden Verkehr ab 1.1.1993 vollständig zu liberalisieren, indem die Gemeinschaftskontingente, bilateralen Kontingente sowie die Kontingente für den Transitverkehr mit Drittstaaten aufgehoben wurden.²⁵ Gleichzeitig sollte eine Marktzugangsregelung einge-

24 EuGH 22.5.1985 – RS 13 / 83 (Parlament ./. Rat), Slg. 1985, 1513.

25 Verordnung 1841 / 88.

führt werden, die ausschließlich an subjektiven Kriterien ansetzte (Basedow/Dolfen 1998: Nr. 169). Neben der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Verkehrs musste aber auch die Dienstleistungsfreiheit innerhalb der Mitgliedstaaten realisiert werden, was sich schwieriger gestaltete. Die Einigung auf die so genannte Kabotage war problematisch, weil sich hiermit Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur im grenzüberschreitenden sondern auch im Inlandsverkehr auswirken würden (Wissenschaftlicher Beirat 1990: 6). Vor allem die Bundesregierung versuchte, sich dem zu widersetzen und durch gleichzeitige Harmonisierung die Bedingungen in den Mitgliedstaaten anzugleichen. Angesichts des andauernden Konflikts um die Einführung der Kabotage drohten sowohl die Europäische Kommission als auch die Niederlande damit, den Ministerrat erneut vor dem EuGH zu verklagen (Wissenschaftlicher Beirat 1990: 8). Vor diesem Hintergrund gelang Ende 1989 die Einigung auf eine vorläufige Kabotageregelung (gültig bis Ende 1992), die dann durch eine endgültige Regelung ersetzt werden sollte. Ab 1.7.1990 wurden 15.000 Kabotagegenehmigungen in Kontingenten auf die Mitgliedstaaten verteilt, die zwei Monate Gültigkeit besaßen (Basedow/Held 1990: 306).

Nach erneuten Drohungen der Kommission, den EuGH anzurufen, einigte sich der Rat Mitte 1993 auf ein Kompromisspaket, das neben der endgültigen Kabotageregelung²⁶ die gleichzeitige Verabschiedung einer Richtlinie über die einheitliche Besteuerung und die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren beinhaltete. Das Kabotagekontingent war schrittweise zu erhöhen und im Juli 1998 völlig freizugeben (Gronemeyer 1994: 271).

4 Die Reaktion in Deutschland

Mit den Richtlinien für den Binnenmarkt für das Versicherungswesen und den Straßengüterverkehr wurde die bisherige Regulierung in der Bundesrepublik radikal in Frage gestellt. Wie wir gesehen haben, gab es zuvor zwar an beiden Regulierungssystemen Kritik von der Nachfrageseite (den Versicherungskunden beziehungsweise den Verladern), dem Bundeswirtschaftsministerium, dem Bundeskartellamt, der Monopolkommission und der Deregulierungskommission, jedoch konnte diese Kritik angesichts der Interessenkongruenz zwischen der Regulierungsbehörde und den Regulierten kaum Reformen bewirken. Solange das federführende Ressort an der Regulierung festhielt, blieben Reforminitiativen aus. Neben diesem ersten Vetopunkt, der beim Straßengüterverkehr die ganz Zeit

26 VO 3118/93.

intakt blieb, musste auch ein schließlich reformwilliges Ministerium wie das Bundesfinanzministerium mit weiteren Vetopunkten rechnen. Da die Versicherungswirtschaft die Liberalisierung bekämpfte, musste mit der Mobilisierung zum Beispiel der Länder im Bundesrat gerechnet werden. Im Kontext der europäischen Politik änderte sich die Situation. Hier bot sich für die Liberalisierungsbefürworter die Gelegenheit, ihre Interessen voranzutreiben. Sei es für das Ministerium, dass über die Zustimmung in Brüssel nationale Implementationszwänge herbeigeführt wurden; oder dass Akteure das europäische Recht nutzten, um einen bestimmten Veränderungsdruck auf nationaler Ebene zu konstruieren; oder aber, dass der nun mögliche Wettbewerb mit anders regulierten Unternehmen anderer Mitgliedstaaten als Argument für eine Regulierungsänderung diente.

Im Versicherungswesen vollzog das Bundesfinanzministerium bereits bei der Umsetzung der Großschadenrichtlinie einen radikalen Schwenk. Die Richtlinie hatte die Liberalisierung in zwei Stufen vorgesehen; in der Bundesrepublik nutzte man aber nicht diese Chance eines graduellen Übergangs, sondern liberalisierte den Markt gegen den Widerstand der Versicherungswirtschaft in einem Schritt (Finanzausschuss 1990: 26). Prinzipiell hatte die Versicherungswirtschaft die notwendige Liberalisierung des Industrieversicherungsmarkts im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarkts eingesehen. Für den Massenmarkt hielt man aber ebenso wie das BAV an den hergebrachten Regulierungsprinzipien fest. Wie wir gesehen haben verfolgte die Bundesregierung aber auch hier in Brüssel eine andere Politik und wehrte sich nicht mehr gegen eine Liberalisierung der Privatversicherungen, obwohl man, wie die Versicherungswirtschaft hervorhob, mit der bisherigen Linie einer Verteidigung der materiellen Staatsaufsicht in Europa auf zunehmende Unterstützung getroffen war.²⁷

Mit den dritten Richtlinien kamen große Veränderungen auf das deutsche Versicherungswesen zu, da sich das deutsche Modell der Versicherungsregulierung hiermit nicht vereinbaren ließ. Mit der Durchsetzung der Dienstleistungsfreiheit verboten die dritten Richtlinien die Vorab-Kontrolle von Versicherungsbedingungen und Tarifen, die bis dahin die deutsche Versicherungsregulierung ausmachten. Die Aufsicht bezog sich jetzt schwerpunktmäßig auf die Solvabilität der Unternehmen; eine Bedingungskontrolle sollte nur noch bei begründetem Verdacht in Einzelfällen ex post erfolgen. Durch die Abkehr der Aufsicht von bisherigen Regulierungsprinzipien änderte sich auch die Rolle der Verbände. Ihr Einfluss ging stark zurück, und in der Folge lösten sich die Fachverbände – mit Ausnahme des Verbands der privaten Krankenversicherer – auf und gliederten sich in den GDV ein.²⁸

²⁷ *Wirtschaftswoche* 21.4.1989, *FAZ* 27.4.1989.

²⁸ *FAZ* 5.12.1990; *FAZ* 17.4.1991; *FAZ* 6.11.1992; *FAZ* 22.6.1996. Da die private Krankenversicherung noch relativ stark reguliert wird, findet man hier eine Ausnahme.

Eine weitere wichtige Veränderung betraf die Monopolversicherer in manchen Bundesländern. Die Monopolanstalten für die Gebäude- und Feuerversicherung, auf die etwa die Hälfte des Prämienvolumens entfiel, mussten nach den dritten Richtlinien aufgelöst werden. Die Bundesländer erwogen anfänglich eine Klage vor dem EuGH (Hailbronner 1991) und fügten sich dann jedoch der notwendigen Reform.²⁹ Das Beispiel zeigt deutlich, wie durch die europäische Politik das Veto der Bundesländer im Bundesrat umgangen werden kann.

Im Straßengüterverkehr gab es eine Reihe von Anpassungen Anfang der Neunzigerjahre, die schrittweise das deutsche Güterfernverkehrssystem auf den nach dem EuGH-Urteil unabwendbaren Binnenmarkt vorbereiteten.³⁰ Die Richtlinien selbst verlangten diese Anpassungen nicht. Sowohl die bis Ende 1992 gültige, vorläufige Kabotageregelung als auch die endgültige Regelung schrieben das Tätigkeitslandprinzip fest, wonach die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaates gelten (Basedow/Held 1990: 307; Gronemeyer 1994: 271).³¹ Allerdings höhle die Einführung der Kabotage die nationale Kontingentregel ebenso aus wie die Trennung zwischen gewerblichem Güternah- und Güterfernverkehr. Eine Beibehaltung der Regelungen hätte deutsche Unternehmer unvertretbar benachteiligt, da sie aufgrund der ausgeschöpften Kontingente vom Markt ausgeschlossen worden wären, währenddessen ausländische Unternehmen tätig werden konnten (Verkehr 1990: 6; Basedow 1993: 174). So wurden Fahrzeuge bis 3,5t Nutzlast (bisher 0,75t) von der Genehmigungspflicht befreit. Gleichzeitig wurden die Konzessionen für den Güterfernverkehr erheblich ausgeweitet. Von 1986 bis 1993 gab es in den alten Bundesländern einen Zuwachs von 46 Prozent in den erteilten Konzessionen (Aberle 1996: 112).

Eine Koalitionsvereinbarung zu Beginn der Legislaturperiode 1990 sah vor, darüber hinaus die Kontingente und Tarife aufzuheben, um das Gewerbe besser an die EG anzupassen. Dagegen sprach sich der Bundesverband Deutscher Güterfernverkehr (BDF) trotz Kabotage für die Beibehaltung beider Regulierungsprinzipien aus (Zobel 1991: 192f.). Auch der zuständige Bundestagsausschuss wandte sich gegen die Aufhebung der Kontingente, so dass dieser Plan aufgegeben wurde.³² Hinsichtlich des Tarifsystems lag der Fall anders. Es wurde vom Bundestag zum 1.1.1994 unter dem Eindruck aufgehoben, dass der EuGH in einem Vorlageverfahren des Landgerichts Koblenz die deutschen Tarifkommissionen unter dem europäischen Wettbewerbsrecht für unzulässig erklären würde (Teutsch 2001: 143f.; Héritier 1997: 548).

29 *Handelsblatt* 7.5.1993.

30 Dazu kamen die Folgen der deutschen Einigung, die auch zu einer Ausweitung von Lizenzen führte (Kerwer/Teutsch 1999: 9).

31 Die europäische Güterverkehrsregulierung war so sehr viel autonomieschonender als die Versicherungsregulierung, die das deutsche Aufsichtssystem verbot (Schmidt 2002).

32 *Rheinischer Merkur* 4.12.1992.

Bei diesem Fall (Rs. 185/91) ging es darum, dass die Reiff GmbH einen Transport zu einem Preis durchführen ließ, der die vorgegebenen Tarife unterschritt. Gleichzeitig verweigerte die Reiff GmbH der BAG die in diesem Fall vorgeschriebene Ausgleichszahlung. Daraufhin ging der Fall vor das Landgericht Koblenz. Hier bemühte sich also ein Verlader, das starre Tarifgefüge aufzubrechen. Dabei wurde das Unternehmen vom Bundesverband Werkverkehr und Verlader (BWV) unterstützt (Teutsch 2001: 143). Da es auch um die Frage ging, ob die deutschen Tarife nach europäischem Recht überhaupt zulässig seien, wurde der Fall dem EuGH vorgelegt. Die Vermutung, dass ein Konflikt zwischen den in Gewerbehand liegenden deutschen Tarifkommissionen und dem Kartellverbot des europäischen Wettbewerbsrechts bestehe, wurde in der Literatur vielfältig geäußert. Ausgehend von einer Arbeit von Basedow wurde diese Interpretation von der Deregulierungs- und der Monopolkommission ebenso aufgegriffen wie vom Landgericht Koblenz (Basedow 1993: 166; Monopolkommission 1990: 307). Basedow hatte argumentiert, dass die Tarifkommissionen als private Vereinigungen anzusehen seien und unter das europäische Kartellverbot fielen.

Die rechtliche Unsicherheit wurde von den Liberalisierungsbefürwortern, wie der FDP, geschickt genutzt, um eine vorzeitige Änderung des Gesetzes im Bundestag zu erzielen.

Dieser Verflechtung der internationalen Märkte müssen wir durch die Aufhebung der Tarife im Güterverkehr auf nationaler Ebene Rechnung tragen, bevor der EuGH dies qua Urteil macht.³³

Außer mit der vermeintlichen rechtlichen Notwendigkeit wurde mit dem erwarteten ökonomischen Druck argumentiert. Die Unternehmen müssten auf den kommenden Wettbewerb frühzeitig vorbereitet werden. Unter diesem Eindruck gelang die Einigung im Bundestag. Die Vertragspartner konnten die Tarife nun frei vereinbaren. Der EuGH seinerseits befand schließlich das deutsche Tarifsysteem als rechtmäßig. Und unter der Kabotage hätte man prinzipiell das regulierte Tarifsysteem auch ausländischen Unternehmen vorschreiben können. Zwar hätte man die Tarifeinhaltung bei ausländischen Unternehmen schlecht kontrollieren können, so dass es zu einer Inländerdiskriminierung gekommen wäre (Teutsch 2001: 142). Allerdings wird die Kabotage tatsächlich sehr wenig benutzt, so dass auch der ökonomische Veränderungsdruck übertrieben wahrgenommen wurde. So machte die Kabotage in der Bundesrepublik weniger als 1 Prozent des kommerziellen Transports aus.³⁴

33 Abgeordneter Horst Friedrich, FDP, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, 149. Sitzung, Donnerstag, 25.3.1993, S. 12812A.

34 Bundesamt für Güterverkehr: Marktbeobachtung Güterverkehr. Sonderbericht: Die Auswirkungen der weiteren Liberalisierung des europäischen Verkehrsmarktes im Jahr 1998 auf die Unternehmen des gewerblichen Güterkraftverkehrs. August 1999, S. 3f.

5 Die Folgen der Integration: Systematische Unterschiede zwischen Polity und Policies

Welche Folgen hat die europäische Integration für die Mitgliedstaaten? In diesem Artikel geht es mir darum zu zeigen, wie die Verflechtung mit der EU die institutionellen Handlungsoptionen nationaler Akteure verändert. In beiden untersuchten Sektoren war die nationale Regulierung über Jahrzehnte hyperstabil. Damit sind sie beispielhaft für die Reformschwierigkeiten im bundesdeutschen politischen System.

Bei den hier untersuchten Fällen ist zunächst der Mesokorporatismus zu nennen, über den politikfeldspezifisch staatliche Steuerung und Selbstorganisation ineinander greifen. Zwar erlaubt die korporatistische Einbindung von Verbänden im Idealfall, Steuerungsziele relativ detailgetreu umzusetzen, jedoch müssen hierfür die Verbändeinteressen auch entsprechend einbezogen werden (Streeck 1987; Scharpf 1988: 76). Sowohl die Versicherungs- als auch die Transportwirtschaft waren aber mit ihren Verbänden gegen eine Reform. Des Weiteren wichtig ist das Ressortprinzip, das Veränderungen schwierig macht, die ihren Ursprung nicht im zuständigen Referat haben. Im Bundesverkehrsministerium fehlte der Wille zu einer weit reichenden Reform; im Bundesfinanzministerium wurde diese erst relativ spät angedacht. Dagegen konnte sich der nur mitbefasste Bundeswirtschaftsminister mit seinen Reformvorstellungen aufgrund der Ressortzuständigkeit nicht durchsetzen. Trotz wachsender Kritik von der Nachfrageseite war in den hier untersuchten Politikfeldern eine Reform deshalb äußerst schwierig. In beiden Bereichen gab es eine gefestigte Vetokoalition der an der bestehenden Regulierung Interessierten, bestehend aus dem zuständigen Fachministerium, der Aufsichtsbehörde, den in die Regulierung eingebundenen Verbänden und der durch sie vertretenen Unternehmen. Beim Straßengüterverkehr zählte hierzu auch noch der zuständige Bundestagsausschuss. Zu dem Problem dieser fest gefügten Vetokoalitionen kam die Zustimmungspflichtigkeit der Gesetze mit der Gefahr, dass sich einige Bundesländer zu Fürsprechern der Reformgegner machen könnten.

Ab Ende der Achtzigerjahre setzte sich das Bundesfinanzministerium dann für eine Reform der Versicherungsregulierung ein, und mit der Koalitionsvereinbarung von 1991 wurde der Wille der Regierung deutlich, auch die Güterverkehrsregulierung zu reformieren. Durch die Mitgliedschaft in der EU, so mein Argument, wurde die Durchsetzung dieser Reformen wesentlich erleichtert. Während der nationale institutionelle Kontext die Akteure der etablierten Veto-Koalition begünstigte, wurden im europäischen Mehrebenensystem die Liberalisierungsbefürworter gestärkt. Das Bundesfinanzministerium konnte durch die Unterstützung der dritten Richtlinien auf europäischer Ebene nationale Vetospieler umge-

hen. Bei der Güterverkehrsliberalisierung wurde die Unsicherheit über das ausstehende Urteil und die ökonomischen Folgen der Kabotage genutzt. Auffällig ist, dass es bei beiden Fällen zu einer Überschreitung der Brüsseler Vorgaben kam. Hieran wird deutlich, dass sich die Politikprozesse durch ein wechselseitiges Verhältnis zwischen europäischer und nationaler Ebene erklären und nicht durch eine einseitige Anpassung aufgrund eines bestehenden „mismatch“. Nun ist der empirische Nachweis schwer zu führen, dass diese Reformen ohne die Mitgliedschaft in der EU so nicht durchsetzbar gewesen wären. National waren die Liberalisierungsgegner durch das Ressortprinzip, den Mesokorporatismus und die Zustimmungspflichtigkeit begünstigt. Weit reichende nationale Änderungen waren deshalb unwahrscheinlich, denn hier hätten entsprechende Zugeständnisse gemacht werden müssen. Während die Versicherungsliberalisierung kaum untersucht ist, kommen Kerwer und Teutsch im Straßengüterverkehr zu dem Fazit:

In the case of Germany, European transport liberalization was in fact vital for overcoming the stability of sectoral corporatism and for the switch to a liberal transport policy approach to be achieved. (Kerwer/Teutsch 2001: 131)

Wie es der EU-Kontext erlaubt, die Veto-Koalition zu durchbrechen, lässt sich besonders gut anhand der Güterverkehrsliberalisierung belegen. Aufgrund des äußeren Drucks verlor das federführende Verkehrsministerium sein Monopol über Reforminitiativen. Stattdessen gab es eine Koalitionsvereinbarung. Wahrscheinlich ist, dass die Frage zudem im Kabinett verhandelt wurde. Für beide Foren gilt, dass durch den Übergang der Agendagestaltung der Bundesverkehrsminister sein Vetorecht verlor und sich die Liberalisierungsbefürworter gleichberechtigt einbringen konnten. Im Hinblick auf die Aufhebung der Kontingente scheiterte die Koalitionsvereinbarung im Verkehrsausschuss des Bundestages. Hier konnte sich die alte Vetokoalition also durchsetzen. Anders verlief der Fall mit der Tarifaufhebung, die unter dem vermeintlichen Druck des EuGH gelang. Die Pro-Liberalisierungsfraktion nutzte das ausstehende Verfahren, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern. Das Verfahren vor dem EuGH veränderte hier die Rückfallposition (vgl. Ostrom 1986: 12f.) in den Verhandlungen. Der Status quo der Marktregulierung konnte als nicht mehr stabil dargestellt werden, und eine Reform gelang, die EU-rechtlich, wie sich später herausstellte, gar nicht notwendig gewesen wäre. Mit der Umgehung verschiedener Vetopunkte wurde erst das Gewicht der Liberalisierungsbefürworter deutlich.

Wie stellt sich nun der Fall bei der Versicherungsregulierung dar? Hier kündigte das Fachministerium, unterstützt von der Bundesregierung, die bisherige Koalition auf und setzte sich für die Liberalisierung auch auf europäischer Ebene ein. Dadurch wurden auf europäischer Ebene Vorgaben möglich, für die national der Konsens fehlte. Die Abschaffung der Versicherungsmonopole der Länder ist hierfür ein besonders deutliches Beispiel. Im Bundesrat wäre diesbezüglich die Zu-

stimmung verweigert worden. Dasselbe lässt sich aber auch für die sehr weit gehende Liberalisierung des Aufsichtsrechts vermuten, gegen die sich die Versicherungswirtschaft gemeinsam mit dem Bundesaufsichtsamt vehement zur Wehr setzte. Gleichzeitig ging man bei der Implementation bei der zweiten Schadensrichtlinie³⁵ über die Vorgaben der Richtlinie hinaus. Anders als beim Straßengüterverkehr, wo die Unsicherheit über das ausstehende EuGH-Urteil geschickt ausgenutzt wurde, waren in diesem Fall die europarechtlichen Vorgaben aber unzweifelhaft.

Wieso konnte sich in diesem Fall die Pro-Liberalisierungsfraktion durchsetzen? Zum einen ist dieser Fall anders als die Güterverkehrsliberalisierung gelagert, weil sich bereits das zuständige Fachministerium für die Liberalisierung einsetzte. Zum anderen spielt hier sicherlich die Tatsache eine Rolle, dass es sich bei der Versicherungswirtschaft um einen wiederholt kritisierten wettbewerbsrechtlichen Ausnahmereich handelte. Nachdem die Begründung für diese Ausnahme ins Wanken geraten war, trat die dominante ordnungspolitische Orientierung an ihren Platz. Entsprechend wurde die Verhandlungsposition der Liberalisierungsbefürworter gestärkt.

Welche Verallgemeinerungsmöglichkeiten gibt es über diese zwei Fälle hinaus? Die Verflechtung mit der EU kann von nationalen Akteuren in all den Fällen zur Stärkung ihrer Verhandlungsposition benutzt werden, wo durch europäische Vorschriften das nationale Kräftegleichgewicht verschoben wird. Das kann zunächst einmal in den verschiedensten Bereichen der Fall sein und so war auch die Versicherung ein Beispiel dafür, wie das federführende Ministerium, gestützt von der Bundesregierung, in Brüssel Änderungen unterstützte, die national höchst wahrscheinlich blockiert worden wären. Darüber hinaus können nationale Akteure in den Fällen das politische System benutzen, wo es relativ eindeutig bestimmte Rechte und Pflichten formuliert. Dies ist vor allem im Bereich der so genannten „negativen Integration“ der Fall, da die Pflicht der Mitgliedstaaten zur Herstellung der vier Freiheiten (von Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital) und zur Durchsetzung der Wettbewerbsordnung in den Verträgen niedergelegt ist (Scharpf 1999: 52–69)³⁶. Hier kann europäisches Richterrecht greifen, das nationalen Akteuren die Möglichkeit bietet, gegen unliebsame nationale Regulie-

35 Bei den dritten Richtlinien ist das Bild etwas weniger eindeutig. Einerseits wurden manche Mindeststandards überschritten, andererseits unterblieb aber die Regulierung der Versicherungsvermittlung, die als ein notwendiges Komplement zur Aufgabe der Bedingungsgenehmigung angesehen werden kann.

36 Dagegen argumentieren Knill und Lehmbruch (1999), dass in Fällen negativer Integration weitaus weniger Anpassungsdruck als bei positiver Integration besteht. Ich bezweifle das und glaube, dass diese Einschätzung vor allem der Fallauswahl geschuldet ist. Der Straßengüterverkehr ist aufgrund von Entscheidungen des EuGH und des Ministerrats ein Beispiel für sehr autonomieschonende Integration.

rungen gerichtlich vorzugehen. Ein prominentes Beispiel ist hierfür das Zufallbringen der Gewährträgerhaftung der öffentlichen Banken durch die privaten Banken in Deutschland, indem sich letztere bei der Europäischen Kommission über die daraus folgenden Wettbewerbsnachteile beschwerten. In den hier behandelten beiden Fällen folgte die gerichtliche Auseinandersetzung um das deutsche Güterverkehrstarifsystem beim Landgericht Koblenz diesem Muster.³⁷

Aufgrund der einseitigen Ausrichtung des Europäischen Vertragswerks kann dieses eher dazu genutzt werden, nationale Regulierungen zu Fall zu bringen als zusätzliche Regulierungen einzufordern.³⁸ Insofern wird nur die Durchsetzung von bestimmten Akteursinteressen gefördert. Auch in anderen als den hier behandelten Politikfeldern konnten so bestehende Reformblockaden überwunden werden. Besonders deutlich lässt sich dies in der Telekommunikationspolitik beobachten, in der Deutschland zunächst wegen der Vetoposition des Bundesrates Mühe hatte, das Monopol aufzugeben (Schmidt 1991). Im Verlauf der weiteren Reform nutzten Teile des zuständigen Postministeriums beispielsweise die Verbindungen zur Kommission, um die Liberalisierung des Sprachtelefondienstes voranzutreiben. Auf die deutsche Bitte hin erfolgte ein Brief aus Brüssel, der mit seiner Interpretation der Rechtslage die Einigung auf eine liberalere Regelung national erleichterte (Schmidt 1998: 151f.). Auch hier wird deutlich, wie nationale Akteure die Einbindung ins europäische Mehrebenensystem nutzen können, um ihre Handlungsoptionen gegenüber nationalen Vetospielern zu erweitern.

Mittlerweile profiliert sich Deutschland als liberalstes Telekommunikationsregime in Europa. Die Elektrizitäts- und Bahnliberalisierung sind weitere Beispiele dafür, dass in der Bundesrepublik im Zuge des durch die EU notwendigen Wandels sehr weit gehende Änderungen durchgesetzt werden (Eberlein/Grande 2000: 46f.).³⁹ Da es unwahrscheinlich ist, dass gerade im Moment der europäischen Reform die relevanten nationalen Akteure eine weit gehende Liberalisierung präferieren, ist zu vermuten, dass auch diese Fälle dem hier herausgearbeiteten Muster folgen. Durch die vielfältigen institutionellen Vetopunkte sind einmal vereinbarte Sektorregulierungen äußerst stabil, selbst wenn sie nicht mehr dem Gleichgewicht der relevanten Akteursinteressen entsprechen. Die Verflechtung mit der

37 Nationale Akteure können sich entweder direkt bei der Kommission über Verletzungen des europäischen Wettbewerbsrechts beschwerten oder sie klagen vor deutschen Gerichten, die im Zweifelsfall die Frage dem EuGH vorlegen (Schmidt 1998: 72).

38 Eine Ausnahme ist hier der Art. 141 (ex 119) des Vertrags, der vielfältig zur Verbesserung der Situation von Frauen genutzt wurde (Tesoka 1999).

39 Da die Elektrizitätsnetze in Deutschland über Sektorvereinbarungen geöffnet werden, ist teils umstritten, wie liberal das System tatsächlich ist. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten hat die deutsche Reform selbst privaten Haushalten von Anfang an den Produzentenwechsel erlaubt, womit es sich ohne Zweifel um einen radikalen Schnitt handelt.

EU erlaubt es den national unterlegenen Akteuren dann besonders, Liberalisierungsinteressen zu verfolgen. Insofern auf diese Weise die institutionalisierten und faktischen Vetopunkte umgangen werden können (regulierte Unternehmen und ihre Verbände, Bundesaufsichtsamt sowie evtl. das Fachministerium und die Bundesländer), ist es wahrscheinlich, dass es zu einer sehr weit gehenden Änderung kommt. Dies zeigt, wie wenig der Status quo noch die Interessen relevanter Akteure reflektierte. Nachdem sie ihre Vetomöglichkeiten verloren hatten, konnten die Liberalisierungsgegner nur noch wenig auf das Ergebnis Einfluss nehmen. Mit der Subsumtion bisher besonders regulierter Wirtschaftsbereiche unter die europäischen Marktfreiheiten und das Wettbewerbsrecht, verlieren auch die Besonderheitenargumente ihre Kraft, die bisher eine Ausnahme von der dominanten nationalen Ordnungspolitik rechtfertigten.

Die sehr weit gehende nationale Reaktion zeigt, dass es sich hier nicht nur um die Umsetzung europäischer Vorgaben handelte. Insofern greift auch eine Konzeptualisierung, die auf die Passgenauigkeit abstellt, zu kurz. Die Auswirkungen der europäischen Integration bestimmen sich zum einen aus dem wechselseitigen Verhältnis nationaler und europäischer Akteure und zum anderen aus dem nationalen Institutionengefüge. Ergibt sich hieraus eine Tendenz, wie in Deutschland, zum Reformstau, sind die mit Europa verknüpften Veränderungen entsprechend weitreichend.

Wie ich gezeigt habe, sind es vor allem bestimmte Bereiche, in denen dieser Mechanismus greifen kann. Hierfür aber gilt, dass die vermehrten Handlungsoptionen innerhalb des europäischen Mehrebenensystems genutzt werden können, um nationale Reformblockaden aufzubrechen. Es kommt zu Wandel durch Verflechtung. Für die Analyse der Folgen der Integration zeigt dieser Mechanismus anschaulich, dass sich diese nicht nur aus der Frage von „match“ und „mismatch“ bestimmen, sondern auch aus dem strategischen Handeln nationaler Akteure. Wie sich die europäische Integration auf die Mitgliedstaaten auswirkt, ergibt sich nur zum Teil aus der notwendigen Anpassung an europäische Vorgaben. Darüber hinaus bietet das europäische Mehrebenensystem nationalen Akteuren eine veränderte Opportunitätsstruktur, um ihre Interessen durchzusetzen. Insofern sind die Folgen der Integration in nicht geringem Maße auch national bestimmt.

Literatur

- Aberle, Gerd, 1987: Sektorale Deregulierung – Die EG-Integration erzwingt veränderte ordnungspolitische Strukturen auf den Straßengüterverkehrsmärkten. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 32, 157–174.
- , 1996: *Transportwirtschaft: Einzelwirtschaftliche und gesamtwirtschaftliche Grundlagen*. München: Oldenbourg.
- Badenhoop, Jörn H.-E., 1988: Binnenmarkt der Versicherungen. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Binnenmarkt '92: Perspektiven aus deutscher Sicht*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 103–106.
- Basedow, Jürgen, 1993: EG-Recht und Verkehrspolitische Handlungsspielräume der Mitgliedsstaaten nach 1992. *Das deutsche Transportrecht an der Schwelle zum Europäischen Binnenmarkt: Symposium der Deutschen Gesellschaft für Transportrecht Wiesbaden 1991*. Neuwied: Luchterhand, 155–179.
- Basedow, Jürgen/Michael Dolfen, 1998: Verkehrs- und Transportrecht. In: Manfred A. Dausen (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*. München: Beck, 1–148.
- Basedow, Jürgen/Ansgar Held, 1990: Die EG-Kabotageverordnung. Ein Schritt zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Straßengüterverkehr. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 5, 305–308.
- Biagosch, Axel, 1987: Überlegungen zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit seitens anderer EG-Mitgliedsstaaten. In: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 76, 245–264.
- Börzel, Tanja A./Thomas Risse, 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. In: *European Integration Online Papers (EIoP)*4, 1–19.
- Brittan, Leon, 1990: Der europäische Binnenmarkt der Versicherungen: Was noch zu tun bleibt. In: *Versicherungswirtschaft* 45, 754–761.
- Bujard, Helmut, 1991: Zu den Konsequenzen des Paradigmawechsels der Versicherungspolitik. In: *Zeitschrift für das Versicherungswesen* 41, 191–194.
- Button, K. J., 1984: *Road Haulage Licensing and EC Transport Policy*. Hamshire: Gower.
- Cousy, Herman A., 1994: Le marché intérieur de l'assurance en Europe. Aspects structurels et juridiques. In: *Revue de droit des affaires internationales* 10, 297–319.
- Czada, Roland, 2000: *Dimensionen der Verhandlungsdemokratie*. Polis Bd. 46. Hagen: Institut für Politikwissenschaft der Fernuniversität Hagen.
- Deregulierungskommission, 1991: *Marktöffnung und Wettbewerb*. Stuttgart: Poeschel.
- Dimitrova, Antoaneta/Bernard Steunenberg, 2000: The Search for Convergence of National Policies in the European Union: An Impossible Quest? In: *European Union Politics* 1(2), 201–226.
- Doetsch, Peter A., 1995: Steuerliche Aspekte der Lebensversicherung im europäischen Binnenmarkt. In: *Versicherungswirtschaft* 50, 810–813.
- Dreher, Meinrad, 1996: Die Quersubventionierung bei Versicherungsunternehmen nach europäischem und deutschem Versicherungsrecht. In: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 85, 499–520.
- Eberlein, Burkard/Edgar Grande, 2000: Regulation and Infrastructure Management: German Regulatory Regimes and the EU Framework. In: *German Policy Studies/Politikfeldanalyse* 1, 39–66.

- Eggerstedt, Harald, 1986: *Deregulierung der Versicherungswirtschaft. Ein grundlegender Reformansatz*. Aufsätze zur Wirtschaftspolitik Nr. 15. Mainz: Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz.
- Erdmenger, Jürgen, 1985: Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht. Das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22.5.1985 und seine Folgen. In: *Europarecht* 20, 375–392.
- Everson, Michelle, 1996: The German Federal Supervisory Authority for Insurance. In: Giandomenico Majone (Hrsg.), *Regulating Europe*. London: Routledge, 202–228.
- Feick, Jürgen et al., 1982: *Regulative Politik und politisch-administrative Kultur. Ein Vergleich von fünf Ländern und vier Interventionsprogrammen*. Köln: Institut für angewandte Sozialforschung.
- Fetzer, Martin-Ulrich, 1992: *Ordnungspolitische Probleme einer Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsverkehrs. Das Beispiel der Banken und Versicherungen in der EG*. München: VVF.
- Finanzausschuss, 1990: Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung versicherungsrechtlicher Richtlinien des Rates der Europäischen Gemeinschaften (zweites Durchführungsgesetz/EWG zum VAG). In: *Protokoll der öffentlichen Sitzung des Finanzausschusses*.
- Garlichs, Dietrich/Edda Müller, 1977: Eine neue Organisation für das Bundesverkehrsministerium. In: *Die Verwaltung* 3, 343–362.
- Gärtner, Rudolf, 1984: Versicherungen. In: Peter Oberender (Hrsg.), *Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft*. München: Vahlen, 491–535.
- Geiger, Hermann, 1992: *Der Schutz der Versicherten im Europäischen Binnenmarkt*. Konstanz: Hartung-Gorre.
- Gronemeyer, Nils, 1994: Die Entwicklung des EU-Kabotage-Rechts bis zur neuen Kabotage-Verordnung (EWG) Nr. 3118/93. In: *Transportrecht* 17, 267–271.
- Hailbronner, Kay, 1991: *Rechtsstellung und Tätigkeitsbereich der öffentlich-rechtlichen Pflicht- und Monopolversicherungsanstalten in der Europäischen Gemeinschaft. Unter besonderer Berücksichtigung der Dienstleistungsfreiheit im Versicherungswesen*. Baden-Baden: Nomos.
- Hamm, Walter, 1984: Transportwesen. In: Peter Oberender (Hrsg.), *Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft*. München: Vahlen, 455–489.
- , 1992: Durchbruch in der Verkehrs deregulierung. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 37, 225–243.
- Héritier, Adrienne, 1997: Market-making Policy in Europe: Its Impact on Member State Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy. In: *Journal of European Public Policy* 4, 539–555.
- Hinich, Melvin J./Michael C. Munger, 1997: *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollenders, Christoph, 1985: *Die Bereichsausnahme für Versicherungen nach § 102 GWB*. Baden-Baden: Nomos.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kerwer, Dieter/Michael Teutsch, 1999: *Coping with Integration. The Europeanisation of Road Haulage Policy in France, Germany, and Italy*. Manuskript. Bonn: Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter.

- , 2001: Elusive Europeanization: Liberalizing Road Haulage in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 8(1), 124–143.
- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl, 1999: How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration Online Papers (EIoP)* 3, 1–19.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow, 1998: Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy. In: *Journal of European Public Policy* 5, 595–614.
- Knudsen, Jette Steen, 2001: *Breaking with Tradition: Liberalization of Services Trade in the European Union*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Krakowski, Michael, 1988: Regulierung der Versicherungsmärkte. In: Michael Krakowski (Hrsg.), *Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ausnahmehereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. Hamburg: Verlag Weltarchiv, 423–497.
- Laaser, Claus-Friedrich, 1991: *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Tübingen: Mohr.
- Lambsdorff, Otto Graf, 1991: Wettbewerb in der Versicherungswirtschaft – Fluch oder Segen? In: Franz Wilhelm Hopp/Georg Mehl (Hrsg.), *Versicherungen in Europa heute und morgen. Geburtstags-Schrift für Georg Büchner 1991*. Karlsruhe: VVW, 265–270.
- Lehmkuhl, Dirk, 1998: *The Importance of Small Differences. The Impact of European Integration on the Associations in the German and Dutch Road Haulage Industries*. Florenz: European University Institute.
- Luthardt, Wolfgang, 1999: Abschied vom deutschen Konsensmodell? Zur Reform des Föderalismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 49, 12–23.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Moe, Terry M./Michael Caldwell, 1994: The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 171–195.
- Monopolkommission, 1988: *Die Wettbewerbsordnung erweitern. Hauptgutachten 1986/87*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1990: *Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen. Hauptgutachten 1988/89*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Jürgen/Ingo Vogelsang, 1979: *Staatliche Regulierung. Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmehereichen in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller-Rommel, Ferdinand, 1988: Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag. In: Uwe Thaysen et al. (Hrsg.), *US-Kongress und Deutscher Bundestag*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 300–323.
- Ostrom, Elinor, 1986: An Agenda for the Study of Institutions. In: *Public Choice* 48, 3–35.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und Deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- , 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit: International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag, 61–87.

- , 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“. In: Bundesrat (Hrsg.), *Vierzig Jahre Bundesrat (Tagungsband)*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 121–166.
- , 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmidt, Susanne K, 1991: Taking the long Road to Liberalization. Telecommunications Reform in the Federal Republic of Germany. In: *Telecommunications Policy* 15, 209–222.
- , 1998: *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. In: *European Union Politics* 1(1), 37–61.
- , 2002: The Impact of Mutual Recognition Inbuilt Limits and Domestic Responses to the Single Market. In: *Journal of European Public Policy*, Special Issue on Regulations and the State: Processes and Impacts, Herbst 2002, im Erscheinen.
- Schmidt, Vivien A., 1997: European Integration and Institutional Change: The Transformation of National Patterns of Policy-Making. In: Gerhard Göhler (Hrsg.), *Institutionenwandel*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 143–180.
- , 1999: *The EU and Its Member-States: Institutional Contrasts and Their Consequences*. MPIfG Working Paper 99 / 7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmitt, Veit, 1993: Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in der EG-Binnenverkehrspolitik. Eine Bilanz der technischen, sozialen und steuerlichen Rechtsetzung. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8, 305–311.
- Starke, O.-Ernst, 1988: Umfassende Deregulierung in Versicherungswirtschaft und Versicherungsaufsicht gefordert. In: *Versicherungswirtschaft* 43, 1226–1239.
- Streck, Wolfgang, 1987: Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 471–495.
- SwissRe, 2000: Europa im Fokus: Struktureller Wandel in der Nichteinlebensversicherung. In: *sigma* 3, 1–42.
- Tesoka, Sabrina, 1999: *Judicial Politics in the European Union: Its Impact on National Opportunity Structures for Gender Equality*. MPIfG Discussion Paper 99 / 2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Teutsch, Michael, 2001: Regulatory Reforms in the German Transport Sector: How to Overcome Multiple Veto Points. In: Adrienne Héritier et al. (Hrsg.), *Differential Europe*. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, 133–172.
- Wissenschaftlicher Beirat, 1990: Kabotage im Straßengüterverkehr. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister für Verkehr – Gruppe Verkehrswirtschaft – November 1989. In: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 61, 3–14.
- Wacker-Theodorakopulos, 1988: Regulierung des Verkehrssektors. In: Michael Krakowski (Hrsg.), *Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ausnahmehereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. Hamburg: Verlag Weltarchiv, 287–345.
- Willeke, Rainer, 1997: Verkehrswissenschaft als Begleiter der Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik. In: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 68, 52–72.
- Zobel, Adolf, 1991: Droht im Güterkraftverkehr ein Ordnungsdualismus? In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVG) (Hrsg.), *Internationaler Verkehr. Europa am Ende des Jahrtausends*. Bergisch-Gladbach: DVG, 178–191.