

Hans-Jürgen Wagener · Thomas Eger

Europäische Integration

Wirtschaft und Recht,
Geschichte und Politik

3. Auflage



Vahlen

Zum Inhalt:

Dieses erfolgreiche Lehrbuch stellt die Ökonomie in der Europäischen Union im Kontext der rechtlichen, sozialen, politischen und geschichtlichen Zusammenhänge dar. Die Autoren erschließen damit die Komplexität eines historisch einmaligen Projekts – der Europäischen Integration.

Die Neuauflage ist vollständig überarbeitet. Sie geht auf die Krise der Währungsunion ein, die erste ernsthafte Prüfung des europäischen Finanzsystems und damit auch der Euro-Staaten, sowie auf die Bemühungen, die Währungsunion zu reformieren. Sie berücksichtigt außerdem die institutionellen Veränderungen und Neuerungen der letzten Jahre. Der Text ist substantiell gekürzt, um den Strukturen und gestrafften Lehrplänen der Bachelor- und Master-Studiengänge entgegenzukommen.

Inhalt

- Integrationstheorie
- Evolution der Europäischen Union
- Prinzipien der Integration: Wirtschaftsordnung und Entscheidungsstrukturen
- Der Gemeinsame Markt und seine politische und rechtliche Unterstützung
- Die EU als Umverteilungsmechanismus
- Die Währungsunion und ihre Reformen

Zu den Autoren:

Professor em. Dr. Hans-Jürgen Wagener hat Volkswirtschaftslehre an der Rijksuniversiteit Groningen und der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder gelehrt.

Professor Dr. Thomas Eger lehrt Recht und Ökonomie an der Universität Hamburg.

Europäische Integration

Wirtschaft und Recht, Geschichte und Politik

von

Prof. Dr. Hans-Jürgen Wagener

und

Prof. Dr. Thomas Eger

3., vollständig überarbeitete Auflage

Verlag Franz Vahlen München

Vorwort

Europa ist keine *terra incognita*, die auf den Landkarten der Wissenschaft große weiße Flächen aufwies mit dem Zusatz *ubi sunt leones*. Geschichts- und Kulturwissenschaften, Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften – sie alle haben den Kontinent vermessen und in jeweils umfangreichen Literaturen kartographiert. Die „Quantenmechanik“ und „Thermodynamik“ der europäischen Integration harren nicht ihrer Entdeckung. Nicht dass es nichts Neues mehr gäbe unter der Sonne. Die europäische Integration ist ein historischer Prozess: Jede Scheibe des geschichtlichen Kontinuums hat, wenn auch nicht ihre eigenen Gesetze, so doch ihre besonderen Merkmale und eigenen Fragestellungen. Und keine Wissenschaft wäre mit ihrem Gegenstand je fertig. Doch bewegen wir uns auf relativ festem Grund, wenn wir behaupten, es gebe ein fundiertes positives Wissen, das zur Beschreibung Europas und seiner Entwicklung herangezogen werden kann. Fundiertes positives Wissen ist eine der Voraussetzungen für ein Lehrbuch.

Doch die Europäische Union ist ein lebendiges politisches Gebilde. Man kann es nur in seinem momentanen Zustand und in seiner Geschichte erfassen. Vorangetrieben wird es von gegenwärtigen Zwangssituationen und visionären Zukunftsvorstellungen. Das bringt Probleme mit sich, deren Lösungen in den seltensten Fällen „sauber“, d.h. theoretisch konsistent sind. Vielmehr sind sie das Produkt der „inexhaustible creativity of the European compromise factory“ (van Middelaar 2013: 23). Die Verhaltensmuster und Institutionengefüge, die sich dabei herausbilden, sind nur evolutorisch zu erklären, und zwar aus dem Zusammenwirken des konstitutiven Dreiecks aus Bürokratie (Kommission), Mitgliedstaaten (Rat) und Bürgern (Parlament). Die Machtbalance zwischen diesen drei Polen des Systems Europäische Union ist keineswegs fixiert. Das macht seine Entwicklung so spannend.

Die Geschichts- und Kulturwissenschaften, die Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaften haben je eigene Theorien, mit denen sie sich dem Untersuchungsgegenstand europäische Integration nähern. Ein komplexes Phänomen – was wäre komplexer als die europäische Integration! – ist gekennzeichnet durch unterschiedliche Aspekte, die von den einzelnen wissenschaftlichen Disziplinen arbeitsteilig behandelt werden. Es ist nun gleichgültig, ob man von einer Eigengesetzlichkeit der gesellschaftlichen Subsysteme Politik und Recht, Wirtschaft und Kultur ausgeht oder ob man in Spezialisierung und Arbeitsteilung nur ein Gebot der praktischen Vernunft sieht: Die Qualität der Wissensproduktion scheint auf die disziplinäre Beschränkung angewiesen zu sein. Auf der anderen Seite machen die Bedeutung des Ganzen der europäischen Integration als historisch einheitliches Phänomen und die Interdependenz der Teile eine integrierte Herangehensweise sinnvoll und haben in den immer zahlreicher aufgelegten multidisziplinären Studi-

Vorwort

engängen, die unter der Bezeichnung „Europastudien“ angeboten werden, eine entsprechende Nachfrage geschaffen.

Schuster bleib bei deinem Leisten! Auch wir müssen bei unserem Leisten bleiben, der aus ökonomischem Holz geschnitzt ist. Doch wenn man die Ökonomie nicht nur in der „neo-klassischen“ Theorie, sondern in ihren modernen Ausprägungen der Institutionen- und Konstitutionenökonomik sowie der ökonomischen Analyse des Rechts sieht und sich zusätzlich an die Tradition der historischen Schule erinnert mit ihren zahlreichen Verbindungen zur Rechts-, Geschichts- und Kulturwissenschaft, dann sollte das Fundament breit genug sein für eine „Ökonomie im Kontext“. Genau darum geht es. Man wird auch vom wirtschaftswissenschaftlichen Ausgangspunkt nur dann der Komplexität des Gegenstandes europäische Integration gerecht, wenn die Ökonomie in den Kontext der rechtlichen, sozialen, politischen und geschichtlichen Zusammenhänge gestellt wird. Das haben wir in unserem Buch versucht.

Die vorliegende dritte Auflage verdankt sich dem großen Interesse an Europastudien. Sie musste allerdings völlig neu bearbeitet werden. Zum einen ist das der Dynamik der europäischen Integration geschuldet: Seit der letzten Auflage kam beispielsweise die Finanzmarkt- und Schuldenkrise voll zum Ausbruch und hat die Wirtschafts- und Währungsunion vor fast unlösbare Aufgaben gestellt. Zum anderen haben wir den Text substantiell gekürzt, um den Anforderungen kompakter Studienprogramme besser gerecht zu werden.

Dank gebührt all jenen, die zum Entstehen des Textes beigetragen haben, Kollegen, Mitarbeitern und Studenten, die gar nicht alle namentlich benannt werden können. Für besonders geduldige und konstruktive Kritik und Unterstützung sind jedoch zu erwähnen: Frank Bönker, David Börn, Jerg Gutmann, Patrick Leyens, Björn Menke, André Plaster, Agnes Strauß und Michaela Triebel. Als unser Freund und Kollege Herbert Brücker anbot, einige Absätze zur Arbeitskräftemobilität und Migrationsproblematik zu schreiben, haben wir erfreut zugegriffen und seinen Beitrag in unseren Text (konkret in Kapitel 6.2) eingearbeitet. Für diese Mitarbeit gebührt ihm besonderer Dank.

An der Herstellung eines Buches sind zahlreiche Personen beteiligt. Sie wie im Abspann eines Filmes vom Catering bis zum Kopierdienst einzeln aufzuführen, ist bei Büchern nicht üblich. Doch müssen wir Sophia Wagener nennen. Sie hat die Abbildungen graphisch gestaltet. Hermann Schenk und seine Kollegen im Vahlen Verlag begleiten das Projekt seit Jahren vorbildlich und engagiert, so wie Autoren es sich nur wünschen können. Das abschließende Urteil bleibt dem Leser.

Frankfurt a. d. Oder und
Hamburg, im Januar 2014

Hans-Jürgen Wagener
Thomas Eger

Inhaltsübersicht

Kapitel 1	Europa und Integration: Davon handelt das Buch	1
Kapitel 2	Die Evolution der Europäischen Integration	31
Kapitel 3	Prinzipien der Integration: Verfassung und Wirtschaftsordnung	71
Kapitel 4	Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse: die Institutionen der Union	105
Kapitel 5	Der Gemeinsame Markt: Güter und Dienstleistungen	131
Kapitel 6	Der Gemeinsame Markt: Produktionsfaktoren	173
Kapitel 7	Wettbewerbspolitik – der Ordnungshüter	219
Kapitel 8	Welche Politik braucht der Gemeinsame Markt?	259
Kapitel 9	Aspekte der Umverteilung innerhalb der Union	293
Kapitel 10	Von der D-Mark zum Euro: Währungsintegration	355
Kapitel 11	Wirtschaftspolitik für die Währungsunion	387
Kapitel 12	Ausblicke	429

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Kapitel 1 Europa und Integration: Davon handelt das Buch	1
1.1 Europa – ein Kontinent, eine Geschichte, eine Kultur?	1
1.1.1 Europa – ein Mythos: Geschichten von geraubten Frauen	1
<i>Box 1.1: Zuwanderer – von Anfang an</i>	<i>1</i>
1.1.2 Europa – ein Kontinent und ein Geschichtsraum	2
1.1.3 Europa – ein Kulturraum und eine Wertegemeinschaft	5
1.2 Integration – Einheit und Vielfalt	10
1.2.1 Was verstehen wir unter Integration?	10
<i>Box 1.2: Governance – ein Modewort, aber durchaus „kleidsam“</i>	<i>11</i>
1.2.2 Politische Integrationstheorien	12
<i>Box 1.3: Zwei-Ebenen-Spiele</i>	<i>14</i>
1.2.3 Ökonomische Integration	17
<i>Box 1.4: Eine Definition der ökonomischen Integration</i>	<i>17</i>
1.2.4 Freihandel oder Protektion?	19
<i>Box 1.5: Konsumenten- und Produzentenrente</i>	<i>21</i>
1.2.5 Formen der ökonomischen Integration	25
1.2.6 Ordnungspolitische Präferenzen und Integration	27
Kapitel 2 Die Evolution der Europäischen Integration	31
2.1 Modelle und Etappen der Europäischen Integration	31
2.1.1 Multilaterale, globale Kooperation?	31
<i>Box 2.1: Konvertibilität</i>	<i>32</i>
<i>Box 2.2: European Recovery Program (ERP)</i>	<i>34</i>
2.1.2 Erste Schritte zur regionalen europäischen Integration	36
<i>Box 2.3: Jean Monnet oder die europäische Einigung aus dem Geiste der planification?</i>	<i>38</i>
2.1.3 Die Verträge von Rom	40
2.1.4 Das Gegenmodell: EFTA	42
<i>Box 2.4: Der politische Unterschied zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einer Freihandelszone</i>	<i>43</i>
2.1.5 Das Ende der ersten Phase der Integration (1945–1960)	44
<i>Box 2.5: Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur Union</i>	<i>46</i>
2.1.6 Die zweite Phase der Integration (1960–1992/95)	47
<i>Box 2.6: Jacques Delors – ein zweiter Monnet</i>	<i>50</i>
2.1.7 Die dritte Phase der europäischen Integration (1992/95–2009) ..	51
2.2 Erweiterungen: Wer ist drin und wer steht draußen?	54
2.2.1 Wer wird aufgenommen in den Club?	54
2.2.2 Die Kopenhagener Kriterien	56
2.2.3 Vielfalt in der Einheit	58
<i>Box 2.7: Wechselkurse und Kaufkraftparitäten</i>	<i>62</i>
<i>Box 2.8: Catching-up</i>	<i>65</i>
2.2.4 Wer gehört noch nicht dazu?	66

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 3	Prinzipien der Integration: Verfassung und Wirtschaftsordnung	71
3.1	Der politische Charakter der EU	71
	<i>Box 3.1: Begriffe</i>	71
3.2	Primäres Gemeinschaftsrecht: die Verträge	74
3.2.1	Von Rom bis Amsterdam	75
3.2.2	Von Nizza bis Lissabon	81
	<i>Box 3.2: Braucht Europa eine Verfassung?</i>	82
3.3	Sekundäres Gemeinschaftsrecht und die integrationsfördernde Rolle des Europäischen Gerichtshofs	85
3.4	Grundlegende EuGH-Entscheidungen zur Reichweite des Gemeinschaftsrechts	87
	<i>Box 3.3: Stoppt den Europäischen Gerichtshof!</i>	88
3.5	Zuständigkeit der Gemeinschaft – wie der Ökonom sie gern hätte	91
	<i>Box 3.4: Effizienter Föderalismus</i>	93
3.6	Zuständigkeiten der Gemeinschaft – wie sie sich tatsächlich entwickeln	96
	<i>Box 3.5: Subsidiarität, Korporatismus und Demokratie</i>	97
3.7	Wie aktiv ist die EU-Wirtschaftspolitik?	101
Kapitel 4	Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse: die Institutionen der Union	105
4.1	Institutions matter	105
	<i>Box 4.1: Institutionen – Organisationen</i>	105
4.2	Die Organe im einzelnen	107
4.2.1	Der Europäische Rat und der Rat (Ministerrat)	108
	<i>Box 4.2: Vetomacht</i>	114
4.2.2	Ausschüsse und Arbeitsgruppen – die Lastenträger der Entscheidungsfindung	115
4.2.3	Das Parlament – vom Feigenblatt zur Mitentscheidung	117
4.2.4	Die Kommission – die Eurokraten	121
4.2.5	Der Europäische Gerichtshof – Diener zweier Herrn	125
4.2.6	Der Rechnungshof – auch Eurokraten müssen kontrolliert werden	127
4.3	Gute Regierung – schlechte Regierung	129
Kapitel 5	Der Gemeinsame Markt: Güter und Dienstleistungen	131
5.1	Zur Theorie der Zollunion	131
5.1.1	Wohlfahrtseffekte einer Zollunion	131
5.1.2	Empirische Befunde	136
5.2	Der Binnenmarkt in der Praxis: Die vier Grundfreiheiten	138
5.3	Der freie Warenverkehr	140
5.3.1	Das Verbot von Zöllen, Abgaben gleicher Wirkung und diskriminierender Besteuerung	140
5.3.2	Mehrwertsteuern und freizügiger Warenverkehr	142
5.3.3	Verbot mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung	146
	<i>Box 5.1: Intellektuelle Eigentumsrechte und Warenverkehrsfreiheit</i>	147
	<i>Box 5.2: Wechselseitige Anerkennung: Euromarmelade oder Produktvielfalt?</i>	149

Box 5.3: <i>Führt das Ursprungslandprinzip zu einem race to the bottom?</i>	151
5.3.4 Zwischenfazit	153
5.4 Dienstleistungsfreiheit	154
5.4.1 Zum gemeinschaftsrechtlichen Begriff der Dienstleistung	154
5.4.2 Zulässige und unzulässige Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs	158
Box 5.4: <i>Marktunvollkommenheiten im Gesundheitswesen</i>	164
5.4.3 Zur Diskussion um die Dienstleistungsrichtlinie	169
Kapitel 6 Der Gemeinsame Markt: Produktionsfaktoren	173
(unter Mitarbeit von <i>Herbert Brücker</i>)	
6.1 Freier Güterverkehr und freier Verkehr der Produktionsfaktoren	173
6.2 Der freizügige Personenverkehr	174
6.2.1 Umfang und Ursachen der Wanderung in Europa	174
Box 6.1: <i>Wer ist ein Migrant?</i>	175
Box 6.2: <i>Wie hoch ist das Migrationspotential aus der Türkei?</i>	178
6.2.2 Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der Freizügigkeit von Arbeitskräften	179
6.2.3 Mobilität und soziale Sicherung	185
6.2.4 Freizügigkeit der Arbeitnehmer	187
6.2.5 Die Niederlassungsfreiheit natürlicher Personen und von Gesellschaften	190
Box 6.3: <i>Verhältnismäßig: Der Fall „Gebhard“</i>	193
6.3 Kapitalverkehrsfreiheit	197
6.3.1 Wohlfahrts- und Verteilungseffekte der Kapitalverkehrsfreiheit	198
6.3.2 Zulässige und unzulässige Beschränkungen des Kapitalverkehrs	202
Box 6.4: <i>... und läuft, und läuft, und läuft? Kapitalverkehrsfreiheit und VW-Gesetz</i>	206
6.3.3 Sekundärrechtliche Maßnahmen zur Schaffung eines europäischen Finanzraums	206
6.3.4 Besteuerung der Kapitalerträge	210
Box 6.5: <i>Kapitalertragsbesteuerung – Wettbewerb oder Harmonisierung?</i>	214
6.3.5 Finanzmarktregulierung und Finanzmarktintegration	215
Kapitel 7 Wettbewerbspolitik – der Ordnungshüter	219
7.1 Wettbewerbspolitik – braucht man so etwas?	219
7.2 Kartellverbot (Art. 101 AEUV)	222
7.2.1 Inhalt des Kartellverbots	222
Box 7.1: <i>Der Fall „Farbstoffe“</i>	223
7.2.2 Keine Regel ohne Ausnahme: Ausnahmen vom Kartellverbot	223
Box 7.2: <i>Ökonomische Argumente für Ausnahmen vom Kartellverbot</i>	224
7.2.3 Gruppenfreistellungsverordnungen	225
7.3 Missbrauchsaufsicht (Art. 102 AEUV)	230
7.3.1 Beherrschende Stellung	230
Box 7.3: <i>Lerners Maß der Marktmacht</i>	231
Box 7.4: <i>SSNIP oder was wäre wenn?</i>	232
7.3.2 Missbrauch	233
Box 7.5: <i>May the best win: Der Fall Microsoft</i>	235
7.4 Fusionskontrolle	236
7.4.1 Eine schwierige Geburt	236

Inhaltsverzeichnis

7.4.2	Untersagung und Freistellung von Zusammenschlüssen	238
	Box 7.6: <i>Der Herfindahl-Hirschman-Index</i>	240
	Box 7.7: <i>Ein Euro-Champion wird verhindert: Der Fall Aérospatiale/Alenia – de Havilland</i>	240
	Box 7.8: <i>Greift die Kommission in den amerikanischen Markt ein? Der Fall General Electric – Honeywell</i>	242
7.5	Öffentliche Unternehmen und „Daseinsvorsorge“ (Art. 106 AEUV)	243
7.5.1	Geht das Brüssel etwas an?	243
7.5.2	Liberalisierung von Netzindustrien	245
	Box 7.9: <i>Natürliche Monopole, öffentliche Unternehmen und Regulierung</i>	246
7.6	Beihilfenkontrolle (Art. 107–109 AEUV)	251
7.6.1	Berechtigte Interessen oder Verfälschung des Wettbewerbs?	251
	Box 7.10: <i>Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ade! Zur Umgestaltung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in Deutschland</i>	254
7.6.2	Das Verfahren der Beihilfenkontrolle	256
7.6.3	Beihilfenkontrolle in der Finanz- und Verschuldungskrise 2008–2013	257
	Kapitel 8 Welche Politik braucht der Gemeinsame Markt?	259
8.1	Nationale Wirtschaftspolitik – Europäische Wirtschaftspolitik	259
8.2	Handelspolitik: Europa in der Welt	262
8.2.1	Die gemeinsame Handelspolitik	262
	Box 8.1: <i>Preisdiskriminierung und Dumping</i>	265
8.2.2	Geschützte Sektoren, bevorzugte Länder	266
	Box 8.2: <i>Der lange Abschied von der Protektion</i>	267
	Box 8.3: <i>Festung Europa?</i>	269
8.3	Industriepolitik	270
8.3.1	Industriepolitik – ein Sündenfall?	270
	Box 8.4: <i>Ein Dyopol bei extrem hohen Entwicklungskosten</i>	273
	Box 8.5: <i>Picking winners – lohnt sich Doping?</i>	275
8.3.2	Europäische Industriepolitik: Viel Lärm um nichts?	276
	Box 8.6: <i>Prozessplanung – ein neues wirtschaftspolitisches Instrument der Gemeinschaft?</i>	277
8.4	Transportpolitik – wenn es denn unbedingt sein muss	280
	Box 8.7: <i>Kabotage oder die Freiheit der Luft, der Straßen und der Meere</i>	280
8.5	Auch die Umwelt ist ein Gemeinschaftsziel	284
8.5.1	Umweltpolitik zwischen Markt und Regulierung	284
	Box 8.8: <i>Energiesteuern und Wettbewerbsverzerrung</i>	285
8.5.2	Die Umweltpolitik der Gemeinschaft	287
	Kapitel 9 Aspekte der Umverteilung innerhalb der Union	293
9.1	EU-Finanzpolitik	293
9.2	Der Haushalt der Union: Was kostet Brüssel und was bietet es?	295
9.2.1	Der Budgetprozess	295
9.2.2	Die Einnahmenseite des EU-Haushalts	297
	Box 9.1: <i>Was sind Eigenmittel der EU?</i>	298
9.2.3	Die Ausgabenseite des EU-Haushalts	300
9.2.4	Nettozahler und der „Britten-Rabatt“	304
9.3	Agrarpolitik – eine Altlast?	307

9.3.1	Agrarpolitik als Umverteilungspolitik	307
9.3.2	Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik	309
	<i>Box 9.2: Sind landwirtschaftliche Produkte besondere Güter?</i> . .	310
9.3.3	Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik	313
	<i>Box 9.3: Ausgerechnet Bananen!</i>	316
9.3.4	Zur politischen Ökonomie der Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik	318
	<i>Box 9.4: Warum Quoten und keine Senkung der Interventions- preise?</i>	319
9.3.5	Bilanz der gemeinsamen Agrarpolitik	321
9.4	Die soziale Dimension Europas	326
9.4.1	Was verstehen wir unter europäischer Sozialpolitik?	326
	<i>Box 9.5: Hayek und die soziale Dimension Europas</i>	327
9.4.2	Entwicklung der europäischen Sozialpolitik	330
	<i>Box 9.6: Von der Sozialunion zur politischen Union?</i>	331
9.4.3	Was heißt europäische Sozialpolitik nun konkret?	333
	<i>Box 9.7: Ist die EU ein Hort des Neo-Liberalismus?</i>	335
9.4.4	Die offene Methode der Koordinierung	337
9.4.5	Sozialdumping – ein Kapitel für sich	340
	<i>Box 9.8: Entsendegesetz und Entsenderichtlinie zum Zweiten</i> . .	343
9.5	Strukturpolitik	345
9.5.1	Strukturpolitik als Instrument für Konvergenz und Kohäsion . .	345
	<i>Box 9.9: Beta- und Sigma-Konvergenz</i>	347
9.5.2	Strukturpolitik aus der Nähe	350
Kapitel 10 Von der D-Mark zum Euro: Währungsintegration		355
10.1	Elementare Zusammenhänge: Währungssystem, Zahlungsbilanz und ökonomische Aktivität	355
	<i>Box 10.1: Währungsunion – was verstehen wir darunter?</i>	355
	<i>Box 10.2: Nominale und reale Wechselkurse</i>	356
	<i>Box 10.3: Die unheilige Trinität</i>	358
10.2	Alles oder nichts: die Anfänge europäischer Währungsintegration . . .	359
	<i>Box 10.4: Kernpunkte des Werner-Plans</i>	359
10.3	Das Europäische Währungssystem (EWS) und seine Entwicklung	361
	<i>Box 10.5: Die Elemente des EWS</i>	361
10.4	Die Theorie des optimalen Währungsraums	368
10.5	Die Währungsunion à la Maastricht	372
	<i>Box 10.6: Die Maastrichter Konvergenzkriterien</i>	373
10.6	Das Europäische System der Zentralbanken (ESZB)	378
	<i>Box 10.7: Geldwertstabilität und Unabhängigkeit der Zentralbank</i>	380
10.7	Der Euro und die Welt	382
Kapitel 11 Wirtschaftspolitik für die Währungsunion		387
11.1	Wirtschaftsunion: Gipfel der ökonomischen Integration oder Begleiter- scheinung der Währungsunion?	387
	<i>Box 11.1: Ein Plädoyer für die politische Union</i>	389
11.2	Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion	391
	<i>Box 11.2: Die Interdependenz von Finanzmarkt- und Staatsschulden- krise</i>	398
11.3	Die Politik der Europäischen Zentralbank	400
	11.3.1 Aufgabenfelder einer Zentralbank	400

Inhaltsverzeichnis

11.3.2 Die Geldpolitik der EZB	403
<i>Box 11.3: Der Harmonisierte Verbraucherpreisindex</i>	404
<i>Box 11.4: Der Balassa-Samuelson-Effekt</i>	405
<i>Box 11.5: Die monetären Aggregate der Geldmengenanalyse</i> ...	407
11.4 Fiskalpolitik in der Währungsunion	408
<i>Box 11.6: Haushaltsdefizite – warum oder warum lieber doch nicht?</i> ...	411
<i>Box 11.7: Was sind automatische Stabilisatoren?</i>	413
11.5 Angebotspolitik in der EWWU	415
11.6 Reformen der Währungsunion	418
<i>Box 11.8: Ja, dürfen die denn das?</i>	419
<i>Box 11.9: Strukturelles Haushaltsdefizit</i>	421
<i>Box 11.10: Bankenunion</i>	423
11.7 Die Wirtschafts- und Währungsunion – eine Erfolgsstory?	425
Kapitel 12 Ausblicke	429
12.1 Denkpause oder Ende der Vorstellung?	429
12.2 Integration – wie weit?	431
12.3 Anspruch und Wirklichkeit	434
Literaturverzeichnis	439
Sachverzeichnis	455

Kapitel 1

Europa und Integration: Davon handelt das Buch

1.1 Europa – ein Kontinent, eine Geschichte, eine Kultur?

1.1.1 Europa – ein Mythos: Geschichten von geraubten Frauen

Sie stammte aus Asien, das Mädchen Europa. Zeus, der Göttervater, fand großen Gefallen an der phönizischen Königstochter. Eines Tages verwandelte er sich in einen Stier, keinen gewöhnlichen Stier, sondern einen bunten, strahlenden, der aus dem Maul nach Krokus duftete, und entführte Europa von der phönizischen (der heutigen libanesischen) Küste nach Kreta. Dort hatten sie drei Söhne miteinander, von denen Minos und Rhadamanthys ebenfalls mythische Bedeutung erhielten. Sie waren die gerechtesten Menschen, führten in Kreta, der ältesten Hochkultur auf europäischem Boden, Recht und Gesetz ein und wurden deshalb zu Richtern im Totenreich erhoben. Die Herrschaft des Rechts, das sei schon hier angemerkt, kann als der Kern des „Modells Europa“ (Pernice 2005: 768) gesehen werden, eine Entwicklung, die aus der mythischen Vorzeit bis hin zur Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union geführt hat. Phönizischen Ursprungs ist übrigens auch der Name Europa, er bedeute Sonnenuntergang, heißt es: Europa ist das Abendland.

Eine andere Sage ist jene vom trojanischen Krieg, den wiederum ein Frauenraub ausgelöst hatte. Um den Raub der Helena durch den trojanischen Prinzen Paris zu rächen, schlossen sich die griechischen Fürsten zusammen, die sonst im Streit miteinander lagen, und zerstören das auf asiatischem Boden gelegene Troja. Diese Geschichte fand ihre Fortsetzung in der römischen Gründungslegende, der *Aeneis* von Vergil (70–19 v.Chr.): Nach der Zerstörung Trojas wandert Äneas mit seinem Vater und seinem Sohn und mit seinen alten Götterbildern nach Italien aus, wo die Einwanderer sich mit den Italern vermischen und Rom und die römische Kultur begründen. Die Wahrung der italischen (europäischen) Identität ist dem Dichter, bzw. der römischen Schutzgöttin Juno, dabei ein wichtiges Anliegen.

Box 1.1: Zuwanderer – von Anfang an

Juno, Schwester und Frau des Göttervaters Jupiter, verlangt von ihrem Bruder wütend, dass die Einwanderer aus dem fernen Troja, von denen sie wenig hält, sich in der neuen Heimat Italien anpassen müssen, was dieser ihr um des häuslichen Friedens willen zugesteht (Vergil: *Aeneis* XII, 834–7):

„Muttersprache und Sitten behalten die Italier, auch ihr Name bleibt, wie er ist. Die Trojaner vermischen sich leiblich, Ansonsten passen sie sich an. Den Ritus des Kults stifte ich Neu und mache aus allen durch eine Sprache Latiner.“

Ein dritter Frauenraub sei noch erwähnt. Wilhelm Graf von Orange, ein Ritter Karls des Großen, raubt Arabelle, eine arabische Königin, die sich taufen lässt und den fränkischen Namen Gyburg annimmt. Ihr Mann und ihr Vater wollen die Familienschande rächen und fallen in Südfrankreich ein. Wilhelm verliert die erste Schlacht und erst das nur mühsam zusammengetrommelte Aufgebot aller fränkischen und burgundischen Ritter führt zum Sieg über die Araber. Das ist in zahlreichen altfranzösischen *chansons de geste* und in Wolfram von Eschenbachs (um 1170–1220) nacherzähltem Versepos *Willehalm* ausführlich beschrieben worden. Ritterepen wie das *Wilhelmslied* und das *Rolandslied* feierten die Abwehr des Fremden, d.h. der Sarazenen, zu einer Zeit, da die europäischen Ritter, französische, deutsche, englische, sich mit den Kreuzzügen zur Rückeroberung des verlorenen römisch-christlichen Raums in Vorderasien und Nordafrika aufmachten. Dem Bemühen war bekanntlich kein bleibender Erfolg beschieden. Spätestens da war deutlich, dass „Europa“, das christliche Abendland, auf den europäischen Kontinent beschränkt bleiben wird.

Mythen haben häufig einen wahren Kern. So auch die kretischen, griechisch-römischen und mittelalterlichen Geschichten von Frauenraub und seinen Folgen. Die vorderasiatischen und ägyptischen Kulturen sind sehr viel älter als die europäische. Deshalb hat vieles, was Europa heute ausmacht, seine Wurzeln in diesem Raum. Denken wir nur an die Schrift. Das heutige Europa kennt drei Schriften: die griechische und daraus abgeleitet die lateinische und die kyrillische Schrift. Die griechische Schrift stammt aber wiederum von phönizischen Vorbildern ab. Denken wir auch an die Religion. Nicht nur die römische Religion kam aus Griechenland und dorthin aus Asien. Konstitutiv für die europäische Kultur ist das Christentum, das aus dem Judentum entstanden ist und seine Wiege in Palästina hat. Es stimmt schon: Europa stammt aus Asien.

1.1.2 Europa – ein Kontinent und ein Geschichtsraum

Auf die Frage, was Europa sei, wird man spontan als erstes die Antwort „ein Kontinent“ hören. Schauen wir uns den Atlas an, dann ist diese Antwort keineswegs selbstverständlich. Amerika, Afrika, Australien – ja, das sind deutlich Kontinente, von Meeren umschlossen. Europa dagegen ist Teil des riesigen eurasischen Kontinents. Und wie man vom indischen Subkontinent spricht, könnte man auch vom europäischen Subkontinent sprechen, obwohl der weniger klar abgegrenzt ist. Es waren die Europäer, die sich einen eigenen Kontinent zugemessen haben. Darunter tun wir es nicht.

Im Süden, Westen und Norden sind die Grenzen Europas eindeutig definiert: Mittelmeer, Atlantik und Nordmeer, wobei die Zugehörigkeit Grönlands (auf unserer Karte gar nicht mehr zu sehen), aber auch Zyperns zu Europa nicht unmittelbar einleuchten will. Als Teil Dänemarks gehörte Grönland jedoch der EU an und ist 1985 ausgetreten. Zypern (vorläufig nur der griechische Teil) ist seit 2004 EU-Mitglied. Eher problematisch sind die Grenzen im Osten. Üblicherweise werden hier der Ural (Gebirge und Fluss), das Kaspische Meer, der Kaukasus (bzw. die ihm vorgelagerte Manjtsch-Senke, so dass



Abbildung 1.1: Der europäische Kontinent

der Kaukasus insgesamt schon Asien zugerechnet wird), und das Schwarze Meer mit Dardanellen und Bosphorus als Grenze angesehen. Die Abgrenzung Europas ist relevant. Denn die Europäische Union ist eine „Union der Völker Europas“ (Art. 1 EUV). Art. 49 EUV bestimmt, dass jeder europäische Staat, der die weiteren Voraussetzungen erfüllt, die Mitgliedschaft beantragen kann. Was ein europäischer Staat sei, sagt der Vertrag nicht: Es versteht sich praktisch von selbst, dass Mitgliedschaft Teilhabe am europäischen Kontinent voraussetzt.

Montesquieu (1689–1755) war einer der ersten, die in der geographischen Struktur und im Klima Europas wesentliche Ursachen für seine freiheitliche, auf das Recht gegründete und wirtschaftlich fortschrittliche Entwicklung sahen und damit den Grundgedanken der europäischen Integration formulierten (Montesquieu 1748/1961: 292):

In Europa bildet die natürliche Teilung Staaten mittleren Ausmaßes, in denen die Herrschaft der Gesetze nicht mit der Wahrung des Staates in Konflikt steht: Im

Gegenteil, sie ist so vorteilhaft, dass ohne sie dieser Staat in Verfall geriete und allen anderen unterlegen wäre. Das hat einen Geist der Freiheit geschaffen, der es für jeden schwer macht, sich von einer fremden Macht unterwerfen zu lassen, es sei denn durch Gesetz und den Nutzen seines Handels.

Die Geschichte Europas trägt ähnliche Züge wie die seiner Wiege, Griechenlands: Viele Völker und Staaten bilden sich heraus, machen sich gegenseitig den Raum streitig und führen miteinander Krieg, der im 20. Jahrhundert in der absoluten Katastrophe der zwei Weltkriege mündet. Kann man da von einer europäischen geschichtlichen Einheit sprechen?

Wann lassen wir die europäische Geschichte beginnen? Mit dem Raub der Europa in mythischer Zeit? Das tut die Geschichtsschreibung nicht. Sie sieht in der Antike eine eigene Welt, auch wenn es sich um die europäische Antike, die griechisch-römische Welt handelt. Doch das römische Reich erstreckte sich zwar über weite Teile des europäischen Kontinents, war aber ein mediterranes Reich, das im Kern Vorderasien, Nordafrika und Südeuropa umfasste.

Erst der Zusammenbruch des römischen Reiches und die Verlagerung des historischen Raumes nach Nordwesten kennzeichnet den Beginn der Geschichte Europas. Viele Faktoren spielten da zusammen:

- Die Christianisierung. Im 4. Jahrhundert haben die Kirchenväter die christliche Religion gefestigt. Der Bischof von Mailand Ambrosius (340–397) definierte das Verhältnis von Kirche und Staat. Der Mönch in Bethlehem Hieronymus (um 347–419/20) übersetzte die Heilige Schrift in eine westliche Sprache (Latein). Und der Bischof von Hippo in Nordafrika Augustinus (354–430) schaffte Klarheit über die Glaubensinhalte. Die drei repräsentieren noch ganz die geographische Ausdehnung des römischen Reiches über Europa, Vorderasien und Nordafrika.
- Die Trennung des römischen Reiches in eine östliche und westliche Hälfte. Kaiser Theodosius teilte das Reich bei seinem Tod (395) in zwei Hälften: Ostrom (Konstantinopel, Byzanz, heute Istanbul) und Westrom (zur damaligen Zeit mit Mailand als Hauptstadt). Die Trennung wurde bestimmend für die weitere europäische Geschichte. Denn während das weströmische Reich bald unterging, blieb das oströmische, byzantinische Reich bis 1453 bestehen, als die Türken Konstantinopel eroberten. Auch in der christlichen Religion lebte man sich auseinander. Es entwickelte sich eine lateinische und eine orthodoxe Kirche, die sich 1054 im großen Schisma definitiv trennten. Lange Zeit verstand sich Europa als das lateinische Europa. Und erst die europäische Integration im 20. Jahrhundert bemüht sich bewusst um das ganze Europa.
- Der Einfall der Barbaren. Das weströmische Reich löste sich auf durch den Einfall oder die Einwanderungen der so genannten Barbaren: Kelten, Vandalen, Germanen (3.–6. Jahrhundert). Auch wenn vieles von der antiken mediterranen Kultur dabei zugrunde ging, haben die neuen Herrschaftsvölker Europas andererseits vieles übernommen und adaptiert: die Sprache

(romanische Sprachen), die Schriftlichkeit (lateinische Schrift), die Architektur (romanische Baukunst) und vor allem die christliche Staatsreligion. Die Taufe des Frankenkönigs Chlodwig im Jahre 498 wird häufig als der Beginn der eigentlichen europäischen Geschichte angesehen.

- Die Beschränkung des christlichen Abendlands auf den europäischen Kontinent. Dies ist im wesentlichen das Ergebnis der Ausbreitung des Islam im 7. Jahrhundert. Vorderasien und Nordafrika wurden von den Arabern überrannt. Sie machten am Meer nicht Halt – Spanien, Sizilien und zeitweise auch Südfrankreich wurden erobert. Doch es gelang, sie vom europäischen Kontinent wieder zu vertreiben. In Südosteuropa, das lange Zeit dem Osmanischen Reich einverleibt war, kam es zu einer Art Symbiose von Christentum und Islam. Sie war allerdings nicht immer konfliktfrei, wie wir aus den Türkenkriegen und aus der jüngsten Geschichte wissen.

Seit dem 6. Jahrhundert entwickelt sich Europa als eigener Geschichtsraum. Allerdings wurde das griechische Modell des konkurrierenden Partikularismus auf höherer Stufenleiter nachgelebt und führte ständig zu blutigen Auseinandersetzungen. Nur der Einfall des „Fremden“ konnte manchmal zu einer gemeinsamen Abwehr motivieren: gegen die Araber (732–Karl Martell), gegen die Ungarn (955–Otto I), gegen die Türken (1683–Johann III Sobieski).

Aus der feudalistischen Ordnung des Mittelalters, die kaum nationale Züge trug, konsolidierten sich Herrschaftsbereiche, die dann in Nationalstaaten übergingen. Sie lagen ständig im Konflikt miteinander. Und trotzdem bildete sich eine europäische Staatenordnung heraus, nach dem Frieden von Münster und Osnabrück (1648) die westfälische Ordnung genannt, die, wenn auch nicht dauerhaften Frieden, so doch zumindest eine gewisse europäische Stabilität garantierte. Sie wurde auf dem Wiener Kongress 1815 noch einmal bestätigt und brach erst mit dem ersten Weltkrieg zusammen.

1.1.3 Europa – ein Kulturraum und eine Wertegemeinschaft

Die Bedeutung des Christentums für die Herausbildung einer gesamteuropäischen Kultur kann man gar nicht überschätzen. Glaubensinhalte, Werthaltungen, Symbole, die Geschichten der biblischen Gestalten und der Heiligen, sie wurden überall verstanden. Daran änderten die Spaltungen der Kirche in orthodoxe und lateinische, in katholische und evangelische Kirchen grundsätzlich wenig. Erst der kommunistische Atheismus hat es geschafft, dass viele Leute bei der Abbildung einer Taube eher an Picasso als an den Heiligen Geist denken. Aber auch Picasso repräsentiert europäische Kultur.

Der universalistische Charakter des Christentums brachte es mit sich, dass die damit verbundene Kultur, Kunst, Wissenschaft, aber auch Technologie sich über den gesamten europäischen Raum ausbreiteten. Der Mönchsorden der Zisterzienser gilt hier als herausragendes Beispiel. Nach seiner Gründung im Jahr 1098 erstreckte er sich mit einem Netz von bis zu 742 Abteien (Zisterzen) über ganz Europa, von Portugal bis ins Baltikum und von Irland bis Griechenland. Mit ihm breiteten sich eine spezielle Baukunst, die Gotik,

eine fortschrittliche Landwirtschaftstechnik, ein reformierter christlicher Glaube und der Kreuzzugsgedanke aus, was zur europäischen Integration nicht nur der ritterlich-höfischen Sphäre, sondern eben auch der ländlichen Welt führte. Ein weiteres wichtiges Element waren die ersten Universitäten (in Bologna, Padua, Paris, Oxford): Die Intellektuellen des Mittelalters bildeten eine europäische Elite. Erasmus von Rotterdam (1469–1536) ist sozusagen der Prototyp des europäischen Gelehrten: Er lebte in Rotterdam, Deventer, Cambrai, Oxford, Leuven, Turin, Florenz, Venedig, Padua, Siena, Rom, Cambridge, Gent und Basel. Er sprach sieben Sprachen, schrieb aber nur in einer, in der *lingua franca* Latein.

Die Vielfalt der Sprachen und damit der nationalen Kulturen mag auf den ersten Blick verwirrend erscheinen (Fidrmuc 2012). Und sie ist kostspielig: Mehr als 10 % der Beamten und Angestellten der EU sind Dolmetscher und Übersetzer. 24 Sprachen sind innerhalb der Europäischen Union offiziell gleichberechtigt und werden als Amtssprachen angewendet (Art. 55 EUV). Jede Erweiterung lässt neue Sprachen hinzukommen. Der riesige amerikanische Kontinent kennt – von den Indianersprachen und einigen französischen Enklaven abgesehen – nur drei Sprachen: Englisch, Spanisch und Portugiesisch. Diese kulturelle Prägung – das wird noch zu zeigen sein – bestimmt auch den gemeinsamen Markt der EU: Ein friedliches und produktives Zusammenleben der unterschiedlichen Kulturen ist nur durch wechselseitige Anerkennung möglich.

Schließlich ist die europäische Republik des Geldes zu nennen. Die Kaufleute aus den sich neu entwickelnden Städten (Venedig, Genua, Florenz, Sevilla, Lissabon, Brügge, Antwerpen, London, Hamburg, Lübeck, Riga) überzogen den Kontinent mit einem Netz von Handelsbeziehungen und Handelswegen. An den großen Messeplätzen (in der Champagne, Mailand, Verona, Medina del Campo, Frankfurt, Leipzig, Winchester, Novgorod) wurde der Handel vermittelt. Das neu entwickelte Finanzinstrument des Wechsels ließ besondere Bankplätze entstehen (Siena, Florenz, Cahors, Augsburg). Man könnte fast von einem gemeinsamen Markt sprechen. Den darf man sich allerdings nicht allzu frei vorstellen: An jedem Stadttor, an jeder Brücke war Zoll zu entrichten. Doch die Attraktivität der großen Messeplätze bestand gerade darin, geringe Zölle und Marktgebühren zu erheben.

Das Bild des europäischen Kulturraums wäre aber unvollständig, würde man nicht auch die partikularistische Gegenbewegung sehen – die Herausbildung des Nationalstaates und, schlimmer, des Nationalismus. Der Beginn dieser Bewegung manifestiert sich wiederum im religiösen Bereich. John Wycliffe (um 1320–1384), Jan Hus (um 1370–1415), Martin Luther (1483–1546), Ulrich Zwingli (1484–1531), Jean Calvin (1509–1564) sind Beispiele für die Loslösung vom universalistischen Rom und die Schaffung nationaler religiöser Bewegungen. Gleichzeitig entsteht der moderne Staat. Seine nationale Wirtschaftspolitik, der so genannte Merkantilismus, war entgegen seiner Bezeichnung keineswegs eine Fortführung der mittelalterlichen europäischen Republik des Geldes, sondern ein System des handelshemmenden Protekti-

onismus. In Reaktion darauf betonte die politisch-ökonomische Theorie der Aufklärung die wohlfahrtsfördernde und friedentiftende Rolle des freien Handels (*le doux commerce*) und der Aufhebung der Grenzen (*laissez faire laissez passer*). Sie bildet damit den ideologischen Grundstock der europäischen Integration.

Die Europäische Union hat als Wirtschaftsgemeinschaft begonnen. Inzwischen ist sie eine Rechtsgemeinschaft, eine Sozialgemeinschaft und ihrer Intention nach eine politische Gemeinschaft. Und die Europäische Union versteht sich als Wertegemeinschaft. Das hat sie in ihren Verträgen klar zum Ausdruck gebracht. Um die Implikationen des Begriffs Wertegemeinschaft zu verstehen, beginnen wir am besten mit einem kurzen Blick auf diese Verträge und das, was darin zu den gemeinsamen Werten gesagt wird.

Der Vertrag über die Europäische Union betont die Wertegemeinschaft sowohl in seiner Präambel als auch in seinen Artikeln. Schon die Präambel enthält den höchst bezeichnenden Satz:

Schöpfend aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas, aus dem sich die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als universelle Werte entwickelt haben, ...

Schauen wir genau hin. Hier zeigt sich das Selbstbewusstsein Europas: Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte sind universelle Werte, doch sind sie das Produkt der kulturellen, religiösen und humanistischen Entwicklung Europas.

Art. 2 EUV lautet:

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Diese Werte sind normativ gemeint. Denn in Art. 7 EUV werden Sanktionen eingeführt, die bei einer schwerwiegenden Verletzung eines der Grundsätze greifen.

Werte als überpositive Rechtsgrundsätze repräsentieren „das Rechte“, das den reinen Rechtspositivismus einschränkt und die Regulierung des Zusammenlebens bestimmten Grundsätzen unterwirft. Vor allem in dieser Form sind Werte für eine Gemeinschaft wie die Europäische Union relevant. Hierbei handelt es sich um „ethisch-sittliche Überzeugungen ...“, die über gemeinschaftliche Zielsetzungen und die normative Struktur politischer und gesellschaftlicher Institutionen orientieren“ (Joas/Mandry 2005:

549). Charakteristisch für kollektive Werthaltungen sind ihre gewachsene Struktur und ihre historische Tiefe. Sie sind fundiert in gemeinsamen individuellen und kollektiven Erfahrungen und deren Deutungen und bilden somit die Identität der Gemeinschaft. Daraus folgt logischerweise, dass eine europäische Kultur eine europäische Entstehungsgeschichte hat. Die Menschenrechte, die Grundrechte wie Freiheit, Gleichheit, Solidarität und die Grundsätze wie Pluralismus, Toleranz, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie sind im europäischen Kulturkreis entstanden, der – zumindest für das hier entscheidende 18. Jahrhundert – seine nordamerikanischen Ableger einschließt. Man spricht deshalb auch von der westlichen Kultur. Sie sind also Produkte der europäischen Zivilisation, da hat die zitierte Präambel des Lissabon-Vertrages schon recht.

Wenn wir mit Max Weber Bedeutung und Gültigkeit von Werten unterscheiden, dann lässt sich eine universelle Bedeutung der europäischen Werte kaum bestreiten, sehr wohl aber ihre universelle Gültigkeit. Wir brauchen nur an die Ächtung der Todesstrafe und anderer Körperstrafen, an das Abtreibungsverbot oder an die Gleichheit von Mann und Frau zu denken, um zu sehen, dass die dahinter stehenden Menschenrechte zwar universalisierbar, aber keineswegs universell gültig sind. Auch der Islam zum Beispiel kennt Menschenrechtskataloge (Europäischer Islamrat 1981, Die Kairoer Erklärung 1990, Rapport 2004). Doch da sie alle auf der Scharia, dem im Koran offenbarten göttlichen Recht, bzw. einer arabischen Tradition des 7. Jahrhunderts, basieren, sind sie keineswegs deckungsgleich mit dem europäischen Menschenrechtskatalog, der vor allem der Aufklärung, einer europäischen Tradition des 18. Jahrhunderts verpflichtet ist. Die islamischen Menschenrechte sind nach muslimischem Verständnis transzendenten Ursprungs und stellen moralische Rechte, d.h. vor allem Pflichten, dar. Die westlichen Menschenrechte sind Produkte der aufgeklärten Vernunft und sie sind juridischer Natur, d.h. individuell einklagbar.

Was läge näher, als die Entwicklung von der Transzendenz zur Vernunft und von der exklusiven Religion zum inklusiven Recht als einen universellen Prozess der Modernisierung zu interpretieren, den früher oder später alle Gesellschaften durchlaufen? Dem entspricht eine vertraute Denkgewohnheit, die wir kulturellen Monismus oder die Kantsche Hypothese nennen können. Denn sie geht auf die Aufklärungsphilosophie, unter anderem auf Kant (1795/1968) und seine Schrift „Zum ewigen Frieden“ zurück. Doch auch Marx dachte mit seinem historischen Materialismus in den gleichen Bahnen. Max Weber (1920: 1) hat diese Auffassung zu Beginn seiner Aufsätze zur Religionssoziologie mit der erforderlichen Einschränkung zum Ausdruck gebracht, wenn er vom Auftreten von Kulturerscheinungen schreibt, „welche doch – wie wenigstens wir uns gerne vorstellen – in einer Entwicklungsrichtung von *universeller* Bedeutung und Gültigkeit lagen“. Noch klarer hat diese Auffassung Karl Jaspers (1963: 17) ausgesprochen, dass nämlich „die Menschheit einen einzigen Ursprung und ein Ziel habe“ (vgl. auch Borgolte 2005: 120).

Von dieser Vorstellung wird man sich wohl verabschieden müssen, wie Anthropologen es schon lange angemahnt haben. Kultureller Relativismus oder

Pluralismus, die Herdersche Hypothese, ist die Alternative. Es war Herder (1784-91/1974), der in seinen „Ideen zur Philosophie der Geschichte der Menschheit“ die unilineare Entwicklungshypothese kritisiert hatte. Kant (1784-5/1968: 804-5) hat Herders Schrift eine ausführliche Rezension gewidmet, die auch kritisch auf diesen Punkt eingeht, nämlich auf die kulturelle Evolution der Menschheit. Claude Lévi-Strauss (1981: 218) spricht in dem Zusammenhang von falschem Evolutionismus: „... wenn man die unterschiedliche Beschaffenheit sowohl der alten als auch der entfernten Gesellschaften als *Stadien* oder *Etappen* einer einzigen Entwicklung behandelt, die, vom gleichen Ausgangspunkt herkommend, auch zum gleichen Ziel führen muß, so wird ihre Verschiedenheit zu einem bloßen Schein.“ Kultureller Relativismus ist die logische Konsequenz.

Doch ganz so einfach ist es mit dem Pluralismus nicht. Die Losung der Europäischen Gemeinschaft lautet „Einheit in der Vielfalt“. Die erforderliche Einheit, die eine Gemeinschaft konstituiert, beruht gerade im Wertkonsens, der einheitlichen Wertebasis. Ein von einer solchen Basis nicht eingeschränkter Rechtspluralismus wäre nicht in der Lage, Freiheit und Gleichheit zu garantieren. Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft. Das heißt nicht, dass überall die gleichen Gesetze gültig wären. Das heißt aber sehr wohl, dass überall die gleichen Grundrechte und Rechtsprinzipien gelten. Genau das verlangt der Gleichheitsgrundsatz – und, nebenbei bemerkt, der unverfälschte Wettbewerb.

Hier taucht nun ein fundamentales Dilemma auf. Wenn man von kulturellem Pluralismus ausgeht, fordert dann nicht der Gleichheitsgrundsatz, interpretiert als Nicht-Diskriminierung, dass Verschiedenes auch verschieden behandelt wird? Muss man nicht den Wertdifferenzen, der jeweils eigenen Identität von Individuen und Gruppen Rechnung tragen? Damit würde man allerdings automatisch in Konflikt mit dem verfassungsmäßigen Gleichheitsgrundsatz geraten, interpretiert als formale, unterschiedslose Gleichbehandlung aller Bürger. Auch das wird Nicht-Diskriminierung genannt, wogegen kulturalistische Relativisten einwenden, dass die normative Basis, die der unterschiedslosen Gleichbehandlung zugrunde liegt, in der Regel die Wertebasis der Mehrheit sein wird, die dann eben die Werte von Minderheiten diskriminiert (vgl. Asad 2002, Tully 2002).

Angesichts kultureller Vielfalt und Diversifizierung ist das Dilemma grundsätzlich unauflösbar. Denn eine funktionsfähige politische Gemeinschaft verlangt rechtliche Einheit. Habermas (1999c: 262) hat einen praktikablen Weg gewiesen, dem Dilemma zu entrinnen: „Die *ethische Integration* von Gruppen und Subkulturen mit je eigener kollektiver Identität muß also von der Ebene der abstrakten, alle Staatsbürger gleichmäßig erfassenden *politischen Integration* entkoppelt werden.“ Das heißt, von den Minderheiten wird Loyalität gegenüber der herrschenden politischen Kultur erwartet. „Gleichzeitig darf der ethische Gehalt des Verfassungspatriotismus die Neutralität der Rechtsordnung gegenüber den auf subpolitischer Ebene ethisch integrierten Gemeinschaften nicht beeinträchtigen“ (ibid.: 263). Das kann

eine heikle Gratwanderung sein angesichts des Totalitätsanspruchs des traditionellen Islam.

1.2 Integration – Einheit und Vielfalt

1.2.1 Was verstehen wir unter Integration?

Integration ist einer von jenen Begriffen, von denen jeder meint, er wisse, was er bedeute, und keiner eine exakte Definition geben kann. Das lateinische Wörterbuch hilft uns da nur wenig weiter: *integrare* bedeutet wiederherstellen, wieder einrenken. Im nächsten Kapitel werden wir sehen, dass die europäische Integration ursprünglich genau dies zum vornehmsten Ziel hatte, nämlich den verfeindeten, zerstrittenen Kontinent wieder einzurenken. Daran denkt man kaum, wenn man den Begriff Integration benutzt. In den europäischen Verträgen kommt er nur in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EU) vor. Präambel und Art. 1 EUV sprechen dann von der „immer engeren Union der Völker Europas“. Damit wird das angestrebte, aber bewusst offen gehaltene Resultat des Integrationsprozesses genannt.

Integration bedeutet „the creation and maintenance of intense and diversified patterns of interaction among previously autonomous units“ (Wallace 1990: 9). Hier geht es um ein Aneinanderschließen von Räumen, innerhalb derer die jeweilige Einheit (z.B. Familie, Betrieb, aber auch Staat) tun und lassen konnte, was sie wollte, mit der Folge, dass sie nicht mehr ganz so frei ist, zu tun und zu lassen, was sie will. Dem stehen Integrationsvorteile gegenüber, vor allem niedrigere Transaktionskosten und niedrigere Risiken. Offensichtlich sind Autonomie oder Souveränität entscheidende Variablen. Absolute Autonomie, Hobbes' Naturzustand, impliziert absolute Unsicherheit bei der Begegnung mit anderen autonomen Einheiten. Daraus resultiert das Bedürfnis nach gesellschaftlicher Organisation, Integration.

Die Polis ist der Verband, innerhalb dessen Interessen – Individualinteressen und Gruppeninteressen – auf den verschiedensten Wegen zum Ausgleich gebracht werden, und der mit Nachbarverbänden nicht in institutionalisierten, sondern nur in akzidentiellen Beziehungen steht. Außerhalb oder über der Polis gibt es keine Autorität mehr, der man sich unterordnen müsste, es seien denn die Gebote Gottes oder das Naturrecht. Allerdings gibt es unterhalb des nach außen souveränen politischen Verbandes, den wir heute Staat und nicht Stadt (griechisch: *polis*) nennen, weitere Formen der Kommunikation und Assoziation mit integrativem Effekt, die zweierlei deutlich machen:

- Zum einen wäre es falsch, nur eine einfache Dichotomie Individuum – Staat zu sehen und damit den Staat als einzige und höchste Form der Integration. Integration ist ein Prozess der Vergesellschaftung und der tritt in sehr unterschiedlichen Formen auf.
- Und zum anderen hat sich das Integrationsniveau im Laufe der Geschichte territorial immer weiter ausgedehnt: von der Stadt oder noch früheren und bescheideneren Verbänden über den Staat, vor allem den Nationalstaat,

zu Formen globaler Vergesellschaftung. Integration ist ein Prozess, der je nach Problemlage immer umfassender werden kann.

Diese verbandstheoretische Auffassung des Politischen ist vor allem von Johannes Althaus (1557–1638) vertreten worden, einem der Begründer der Föderalismustheorie. Er unterschied in aufsteigender Linie private und öffentliche Verbände, innerhalb derer sich die Individuen assoziieren (Althusius 1603/1995):

- die Familie
- die Berufsorganisation
- die Stadt
- die Provinz
- die Republik.

Althaus hebt drei Aspekte des Politischen hervor:

- die rechtliche Basis der Zusammenarbeit, welche die Kompetenzverteilung und Verteilung der Ergebnisse regelt (Verfassungslehre),
- die Institutionen, die daraus entstehen (Institutionenlehre),
- die Verwaltung des Gemeinwesens und Maßnahmen, die zur Wohlfahrtsmaximierung ergriffen werden (Regierungslehre).

Alle drei Aspekte sind Gegenstand der politischen Integration und ihrer theoretischen Analyse.

Wir haben es in der Sprache der Systemtheorie mit Mehrebenensystemen zu tun, wobei die Zahl der Ebenen vom jeweiligen Problem und seiner Komplexität abhängt. Ein Grundprinzip der Kompetenzverteilung in einem solchen Mehrebenensystem geht auf Althaus zurück, das Subsidiaritätsprinzip: Jede Ebene sollte ihre Möglichkeiten maximal ausschöpfen und die nächst höhere Ebene nur dann in Aktion treten lassen, wenn ein Problem auf der unteren Ebene nicht gelöst werden kann. Die Regelung der gemeinschaftlichen Probleme findet also auf mehreren Ebenen statt: *multilevel governance*. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die Republik, der Nationalstaat, die höchste und letzte Integrationsstufe ist. Staaten können gemäß der oben angeführten Definition in intensive und vielgestaltige Formen der Zusammenarbeit treten, die einen regelmäßigen Charakter haben: supranationale Integration.

Box 1.2: Governance – ein Modewort, aber durchaus „kleidsam“

Wie wird ein Land – oder allgemein ein System – regiert? Unter Regierung verstehen wir normalerweise die Aktivität der zu diesem Zweck berufenen Personen, der Regierung (die deutsche Sprache macht es uns insofern schwer, als sie unter Regierung eben beides versteht, die Tätigkeit des Regierens und das Staatsorgan, das diese Tätigkeit ausübt). Die Antwort auf die Frage wird auf die drei schon genannten Aspekte Verfassung, Institutionen und Politik eingehen. Das ist Regierung im rechtlichen Sinn. Man kann Regierung aber auch allgemeiner fassen im Sinn

von Kontrolle und Steuerung des Systems, eben Regieren. Dabei werden mehr Akteure als die Regierung tätig und auch mehr Aktivitäten entfaltet. In diesem allgemeineren Sinn spricht man neuerdings von Governance.

Folgende Definition von *government* im Sinn von *governance*, und nicht im rechtlichen Sinn, scheint uns brauchbar (Kaufmann/Kraay/Zoido-Lobatón, 1999: 1):

... the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.

Der Begriff gute Regierung, oder gute Policy, wie ihn vor allem die Kameralisten im 17. und 18. Jahrhundert propagiert hatten, entspricht dem heute oft verwendeten englischen *good governance*. Damit wird nicht allein die Qualität der Tätigkeit des Staatsorgans Regierung erfasst, sondern insgesamt das politische System, das Rechtssystem und die Einstellung der Bürger zu ihrem Gesellschaftssystem. Gute Regierung als Resultat erfolgreicher Integration äußert sich in Partizipation, Vertrauen und Vorhersehbarkeit, schlechte Regierung in Korruption, Inkompetenz, Instabilität und Unsicherheit. Jedes politische System, so auch die Europäische Union, hat unabhängig von seiner staatsrechtlichen Form ein Governance-Problem.

Mit diesen Formen der Zusammenarbeit beschäftigt sich in der Politikwissenschaft die Disziplin der internationalen Beziehungen. Hier sind unterschiedliche Theorien zur europäischen Integration entwickelt worden. Je nachdem ob Machterhalt und -gewinn oder Wohlfahrtsmaximierung Hauptmotiv der Zusammenarbeit ist, spielt Wirtschaft dabei eine mehr oder minder zentrale Rolle. Die älteren Formen der internationalen Zusammenarbeit fixierten sich vor allem auf Macht und Gleichgewicht, das Feld der Diplomatie und ihrer Fortsetzung mit anderen Mitteln, des Krieges. Die europäische Integration nach dem zweiten Weltkrieg lief vor allem über die ökonomische Schiene. Sie ist folglich ein Musterbeispiel für wohlfahrtspolitisch ausgerichtete internationale Beziehungen, allerdings mit der Zielsetzung, kriegerische Auseinandersetzungen in Europa zu vermeiden (siehe Kap. 2).

1.2.2 Politische Integrationstheorien

Hier ist nicht der Ort, die politischen Integrationstheorien ausführlich darzustellen (Rosamond 2000, Wiener/Diez 2009). Wichtig sind für uns einige Grundbegriffe und -auffassungen, die die Diskussion bestimmen. Die politische Theorie untersucht nicht nur unterschiedliche Formen der Integration, sondern fragt auch nach mehr oder weniger wünschenswerten Formen. Darüber können die Meinungen auseinandergehen. Und so sind wir mit verschiedenen Ansätzen oder Schulen konfrontiert.

Realismus: Auf der internationalen Ebene ist Macht das einzige Kommunikationsmittel. Das ist die Grundannahme älterer Ansätze in der Theorie

internationaler Beziehungen, die praktisch keine supranationale Integration kennt. Staaten sind autonome Akteure, die in einer anarchischen Umgebung im Eigeninteresse handeln. Das Eigeninteresse ist primär der Selbsterhalt. Oberhalb der staatlichen Ebene herrscht der Naturzustand von Hobbes, was Gleichgewichtszustände – Frieden oder die berühmte *balance of powers* – nicht ausschließt. Internationale Beziehungen sind Freund-Feind Beziehungen orientiert an Fragen der Macht und der Sicherheit. Die Freunde von heute können aber die Feinde von morgen sein. Und das impliziert, dass man sich von ihnen tunlichst nicht abhängig macht. Ökonomische Integration ist ein zweischneidiges Schwert und Autarkie eine Maßnahme politischer Vorsicht. Hier liegt nun genau das Neue der europäischen Integration nach dem zweiten Weltkrieg: Die Freunde von heute sind mit Sicherheit auch die Freunde von morgen. Die Umgebung, in der eigeninteressierte Staaten operieren, ist nicht mehr anarchisch, sondern positiv geordnet. Und damit lassen sich die Früchte von Integration ernten. Ein verstockter Realist (z.B. Mearsheimer 1990, s. Rosamond 2000: 133) wird einwenden, das gehe solange gut, wie es gut geht, in einer Krisensituation bleibe jedoch jeder auf sich gestellt, und Konflikt sei das wahrscheinlichste Resultat.

Diesem machtorientierten älteren Realismus sind jüngere Ansätze diametral entgegengesetzt wie der normative Realismus von Jürgen Neyer (2012). Das realistische Element beruht hier in der positiven Analyse empirischer Gegebenheiten, die aber eben anders als bei den machtfixierten Realpolitikern gesehen werden, während das normative Element nach der Legitimität des supranationalen politischen Systems Europäische Union fragt. Dieses System hat einen doppelten Charakter und kombiniert den horizontalen Pluralismus selbständiger politischer Systeme mit der hierarchischen Struktur einer einheitlichen Rechtsordnung. Innerhalb der EU bleiben die Nationalstaaten mit ihrem Monopol der legitimen Gewaltanwendung und der Besteuerung weiter bestehen. Sie verordnen sich aber, zumindest in bestimmten Politikfeldern, ein einheitliches supranationales Recht. Der Ansatz schafft Raum für die Governance technokratischer Eliten. Gleichzeitig erfordert das gemeinsame Recht die Rechtfertigung partikularer Interessen gegenüber den Partnern im Gegensatz zu ihrer rein machtvormittelten Durchsetzung in internationalen Verhandlungen. Deshalb nennt Neyer den Ansatz auch deliberative Integrationstheorie: „Mehr Integration verlangt immer auch ein Mehr an Rechtfertigung“ (Neyer 2013: 146).

Institutionalismus: Der klassische Realpolitiker misstraut längerfristig angelegter Integration und kann damit das komplexe Institutionengefüge der EU nicht schätzen und nicht erklären. Deshalb sind fast alle Integrationstheorien Spielarten des Institutionalismus. In ihrer Grundform sind Rational Choice, Institutionalismus und historischer Institutionalismus zu unterscheiden (Pollock 2009). Ersterer erklärt Bildung und Reform von Institutionen, das sind strukturierte Gleichgewichte, aus den Präferenzen und Verhandlungen der jeweils beteiligten Akteure. Letzterer betont, dass die erzielten Gleichgewichte nicht optimal zu sein brauchen, da sie von Rückkoppelungseffekten, Blockaden (*lock-in*) und Pfadabhängigkeiten daran gehindert werden können.

Fritz Scharpf (1988) hat beispielsweise eine Gemeinschaftsentscheidungsfalle (*joint decision trap*) konstatiert und mit der gemeinsamen Agrarpolitik illustriert: Legen die bestehenden Institutionen als Regel Intergouvernementalismus, Einstimmigkeit und ihren Fortbestand bei Nicht-Einigung fest, dann bleibt eine Institution oder Politik möglicherweise auch unter geänderten Umständen gültig. Supranationale Entscheidungen, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und eine zeitliche Begrenzung einer Politik wären vielleicht effizienter. Institutionalistische Ansätze werden in zwei Varianten vertreten, die sich dahin gehend unterscheiden, ob die vereinbarten Institutionen rein auf der zwischenstaatlichen Ebene angesiedelt sind oder überstaatliche Organe und damit eine Art föderaler Struktur kennen.

Intergouvernementalismus (Zwischenstaatlichkeit): Die intergouvernementale Vision als Variante des Institutionalismus (exemplarisch Moravcsik 1993) geht nicht wie die Realpolitiker unmittelbar von eigeninteressierten Staaten aus, sondern vom methodologischen Individualismus. Die Interessen eines Staates sind über den nationalen politischen Prozess aggregierte Individualinteressen. Staaten operieren zwar in einer anarchischen Umgebung, diese lässt sich aber durch zwischenstaatliche Verhandlungen stabil gestalten. Der Integrationsprozess wird also aus dem Zusammenspiel von zwei Ebenen erklärt, der nationalen politischen Ebene, auf der Regierungen eine Politik anbieten, die ihre Wiederwahl sicherstellen soll, und der internationalen Ebene, auf der sie in Verhandlungen mit anderen Regierungen versuchen, die national bestimmten Präferenzen so weit wie möglich durchzusetzen. Die Einstimmigkeitsregel sorgt dafür, dass nur Pareto-superiore Lösungen akzeptiert werden. Das schließt nicht aus, dass einzelne Lösungen im Lauf der Zeit für bestimmte Mitgliedsländer inferior werden – ein schwerwiegendes Problem.

Box 1.3: Zwei-Ebenen-Spiele

Internationale Verhandlungen, wie sie im europäischen Integrationsprozess ständig stattfinden, können als Zwei-Ebenen-Spiele modelliert werden (Putnam 1988, Milner 1997). Dabei werden die Nationalstaaten nicht als einheitliche Akteure aufgefasst, sondern die nationalen Regierungen müssen sich auf der unteren, nationalen Spielebene mit den internen Interessengruppen, politischen Parteien und Verwaltungen oder allgemein dem Elektorat auseinandersetzen. Auf der oberen, internationalen Spielebene findet dann der Verhandlungsprozess statt, dessen Ergebnis wiederum auf der unteren Ebene ratifiziert werden muss.

Der Verhandlungsspielraum der nationalen Regierungen wird somit einerseits von den Präferenzen und Koalitionen und den Institutionen auf der unteren Ebene determiniert und andererseits von den Strategien der nationalen Regierungen und den Institutionen (wenn es diese gibt, was bei der EU aber der Fall ist) auf der oberen Ebene. Es ist nun keineswegs so, dass Regierungen mit einem großen Verhandlungsspielraum oder auch Macht sich auf der internationalen Ebene leichter tun als solche, denen die nationale Politik enge Grenzen für akzeptable Lösungen setzt. In einer Situation, in der es ein allgemeines Interesse an einer

kooperativen Lösung gibt, hat eine schwache nationale Regierung, der durch die nationale Opposition die Hände weitgehend gebunden sind, auf der oberen Ebene eher eine starke Position: Sie kann keine Konzessionen machen, um den Ratifizierungsprozess nicht zu gefährden. Eine Regierung, die auf beiden Ebenen aktiv agiert, kann mit dieser Situation strategisch umgehen: Sie setzt die nationale Politik ein, um die internationalen Verhandlungen zu beeinflussen und sie setzt die internationalen Verhandlungen ein, um ihre nationalen politischen Ziele durchzusetzen.

Ein Beispiel für die Relevanz von Zwei-Ebenen-Spielen sind die guten Ergebnisse, die Polen, ein Land mit einer eher schwachen Regierung, in den Beitrittsverhandlungen und in den Verhandlungen zum Lissabon-Vertrag erzielen konnte. Das Theorem der Zwei-Ebenen-Spiele führt auch zu der Vermutung, dass EU-Mitgliedstaaten, in denen die Fraktion der Anti-Europäer stark ist, ihre Interessen in den Verhandlungen leichter durchzusetzen verstehen als Länder, in denen es einen breiten pro-europäischen Konsens gibt. Die britische Regierung Cameron versuchte mit der Ankündigung eines Referendums zum Verbleib Großbritanniens in der EU ihren Forderungen zur Vertragsrevision Nachdruck zu verleihen. Das Resultat steht noch aus.

Das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und supranationalen Organisationen lässt sich mit dem Prinzipal-Agent Modell beschreiben. Die Mitgliedstaaten als Prinzipal, als Herren der Verträge, wie es im EU Jargon heißt, delegieren Entscheidungsmacht an die Organisation als ihren Agenten vor allem, um Transaktionskosten der Politik zu senken, um Unsicherheit über das künftige Verhalten der Partner zu reduzieren, um die unvollständigen Rahmenverträge zu konkretisieren, um rasch zu effizienten Ausführungsbestimmungen zu gelangen, um die Einhaltung der Verträge zu kontrollieren und um sich selbst glaubhaft an diese zu binden (Pollack 2009; Moravcsik/Schimmelfennig 2009). Die wenig realistische Annahme, dass alle Spiele zwischen souveränen Staaten Nullsummenspiele seien, wird fallen gelassen.

Der Erklärungswert dieser Theorie, vor allem des Modells der Zwei-Ebenen-Spiele, für die diskreten Integrationsentscheidungen wie Vertragsänderungen (Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lissabon), Verfassungsvertrag oder Erweiterungsverhandlungen ist groß. Sie stößt an Grenzen, wenn sie das gesamte Gebäude der Europäischen Union und seine Evolution als intergouvernementale Veranstaltung interpretieren möchte. Die europäischen Institutionen, die auf dem Weg über zwischenstaatliche Verhandlungen entstanden sind, haben inzwischen in mancher Hinsicht überstaatlichen Charakter und sie haben ihren eigenen Einfluss auf die Integration, durch den sie in die nationale Politik der Mitgliedstaaten zurückwirken. Das europäische Niveau übt selbständig Governance aus. Dem trägt die nächste Variante des Institutionalismus Rechnung.

Funktionalismus: Auch hier handeln die Akteure rational und im Eigeninteresse. Doch haben wir es mit einer Pluralität von Akteuren zu tun, deren Interessen nicht notwendigerweise auf der nationalen Ebene aggregiert

werden. Eine Grundthese des Funktionalismus (Haas 1958/1968; Schmitter 1971; Niemann/Schmitter 2009) lautet: Die Form folgt der Funktion. Die Entwicklung der Institutionen unterliegt dabei Lernprozessen und verläuft kontinuierlich, keineswegs nur in den diskreten Schritten der Regierungsverhandlungen wie bei den Intergouvernementalisten. Einmal eingerichtet entwickeln die Institutionen ein Eigenleben. Vor allem kommt vom einen das andere: Aus einer Entscheidung ergibt sich – häufig unvorhergesehen – die Notwendigkeit einer weiteren (*spill-over* oder Anschlusseffekte), so dass die Akteure weniger eine langfristige Vision verfolgen, sondern „they ‘stumble’ from one decision into the next“ (Niemann/Schmitter 2009: 48). Eine Zollunion bedingt einen gemeinsamen Markt, der im Rahmen einer Währungsintegration besser funktioniert, die wiederum eine engere wirtschaftspolitische Koordination voraussetzt. Dieser Spill-over-Prozess ist so komplex, dass er von einer gemeinsamen Autorität vorbereitet und koordiniert werden muss. Der funktionale Integrationsdruck wird damit von einer institutionalisierten Integrationspolitik unterstützt. Deshalb haben die supranationalen, die Brüsseler Eliten eigene Spielräume. Diese Eliten, nicht nur die EU Beamten, sondern auch die Repräsentanten der Mitgliedstaaten, lösen sich häufig von den direkten nationalen Präferenzen, schreiben der Integration einen eigenen Wert zu und suchen den Konsens. Das wird *engrenage* (Verzahnung) genannt.

Der europäische Integrationsprozess, den wir im nächsten Kapitel etwas näher verfolgen, weist wesentliche Züge funktionalistischer Zusammenarbeit mit Anschlusseffekten auf. Die Institutionen der Union, vor allem die Kommission in Brüssel, sind mit pragmatischen Problemlösungen beschäftigt – häufig wird das abschätzig als Brüsseler Technokratie bezeichnet. Nun gibt es keine Technokratie, keine Verwaltung von Sachen, ohne Politik: Präferenzen sind zu bestimmen, Verteilungen sind festzulegen, gegensätzliche Interessen sind auszugleichen. Problem einer stark funktionalistisch orientierten Integration ist das „Politische“, das außerhalb der Brüsseler Zirkel Konsens schaffen muss und Identität schaffen könnte. Es spielt eine untergeordnete Rolle. Daraus erklärt sich vielleicht auch die geringe Partizipation der Bürger Europas an der europäischen Politik. Bei Europawahlen ist die Wahlbeteiligung notorisch niedrig, und die Bürger nehmen zuweilen diese Gelegenheit wahr, um ihren nationalen Regierungen einen Denkkzettel zu geben in Ermangelung von Europa-relevanten politischen Inhalten, denen man einzelne Parteien zuordnen könnte mit Ausnahme der Europa-kritischen Parteien.

Solange es um den Prozess und die Formen der Integration geht, schließen sich die institutionalistischen Theorien nicht gegenseitig aus. Intergouvernementale Verhandlungen, die durch den Verhandlungsspielraum der nationalen Regierungen begrenzt werden, sind die wichtigste Quelle neuer Integrationsformen. Sie werden allerdings nicht ausschließlich von den nationalen Regierungen vorbereitet, sondern von zahlreichen weiteren Akteuren. Einmal ins Leben gerufen treiben Anschlusseffekte ihre Entwicklung voran, wobei der weitere Pfad von historisch getroffenen Entscheidungen mitbestimmt wird.

1.2.3 Ökonomische Integration

In der Ökonomie taucht der Begriff Integration in der Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen auf. Aber auch da ist er relativ jung und erst nach dem zweiten Weltkrieg allgemein in Umlauf gekommen (Machlup 1977). Die neo-klassische Wirtschaftstheorie in ihrer einfachsten und abstraktesten Form betrachtet Produzenten und Konsumenten als Wirtschaftssubjekte, die auf Märkten über Preise miteinander kommunizieren und ihre Güter und Dienste austauschen. Der ideale Markt ist voll integriert, d.h. nur die direkten Produktionskosten und Präferenzen spielen eine Rolle – ein Punktmarkt, auf dem naturgemäß vollständige Information herrscht. Das gibt es in der realen Welt nicht. Die Wirtschaftssubjekte sind im Raum verteilt und sie sind in politisch-sozialen Verbänden organisiert. Aus der ersten Tatsache resultieren natürliche Handelsbeschränkungen, ganz allgemein Entfernung bzw. Transportkosten. Aus der zweiten Tatsache resultieren politisch-soziale Handelsbeschränkungen tarifärer und nicht-tarifärer Art. Nicht alle davon sind politisch gesetzt – man denke nur an kulturelle und sprachliche Unterschiede. Integration bedeutet nun eine Bewegung auf den hypothetischen Punktmarkt zu, d.h. die Reduktion der Handelsbeschränkungen.

Box 1.4: Eine Definition der ökonomischen Integration

Das klassische Werk zur Theorie der ökonomischen Integration wurde von Bela Balassa (1961) verfasst. Seine Definition lautet (Balassa, 1961: 1):

We propose to define economic integration as a process and as a state of affairs. Regarded as a process, it encompasses measures designed to abolish discrimination between economic units belonging to different national states; viewed as a state of affairs, it can be represented by the absence of various forms of discrimination between national economies.

Diese Definition ist uns etwas zu eng, da sie rein legalistisch nur wirtschaftspolitische Diskriminierung berücksichtigt, während schon Augustin Cournot (1801 – 1877) die Äquivalenz von Zöllen und Transportkosten konstatiert hat (Cournot 1838/1980: 94). Integration ist ein Prozess, der die Kommunikation der Märkte fördert. Den Zustand, den dieser Prozess hervorbringt, nennen wir Union.

Im Falle der natürlichen Handelsbeschränkungen findet Integration vor allem durch technischen Fortschritt im Transport- und Kommunikationssektor statt. Im Falle der politisch-sozialen Handelsbeschränkungen findet Integration zum einen durch den Abbau der politisch gesetzten Hemmnisse statt – negative Integration. Zum anderen schaffen gemeinsame Institutionen einen einheitlichen Rahmen – positive Integration (Tinbergen 1954). Darüber hinaus spielen Lernprozesse und interkulturelle Kommunikation eine wichtige Rolle.

Schon an dieser Stelle drängt sich die Frage auf, warum Integration denn erstrebenswert sei. Die intuitive Antwort darauf ist ein Theorem des neo-klassischen Modells, das auf die klassischen Ökonomen Adam Smith (1723 – 1790)

und David Ricardo (1772–1823) zurückgeht: Arbeitsteilung und Spezialisierung führen im Zusammenhang mit einer maximalen Ausnutzung komparativer Kostenvorteile im Handel zu höchstmöglicher Wohlfahrt. Alles was den Handel behindert, reduziert die Wohlfahrt. Neo-klassisch orientierte, liberale Ökonomen neigen deshalb zu negativer Integration. Nun ist das neo-klassische Modell allerdings weiterentwickelt worden. Vor allem die Theorie des Marktversagens und die Institutionentheorie weisen dem Staat eine ökonomische Aufgabe zu. Der Staat hat subsidiär den Markt zu unterstützen, und das legitimiert positive Integration. Aus der potentiellen Inkongruenz der ökonomischen und politischen Räume ergibt sich die Notwendigkeit, dass bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen, wenn sie ein optimales Marktresultat sicherstellen sollen, nicht an den Landesgrenzen haltmachen. Zwischenstaatliche Kooperation und Koordination wird erforderlich.

Es hat nun den Anschein, als ob aus der negativen Integration auf quasi naturgesetzliche Weise die positive Integration folge. Diese Auffassung wird im Theorem der Anchlusseffekte (Spillover-Theorem) der funktionalistischen Integrationstheorie explizit ausgesprochen. Und der europäische Einigungsprozess scheint diese Auffassung zu stützen. Es ist aber nicht zu übersehen, dass die europäische Integration international ein eher singuläres Ereignis ist. Die Gegenposition ist ebenso vertreten worden: Negative Integration führt zu positiver Desintegration oder ökonomische Integration führt zu politischer Desintegration (Alesina, Spolaore, Wacziarg 2000). Seit dem Zweiten Weltkrieg sind vor allem die tarifären Handelshemmnisse dank der verschiedenen GATT-Runden und vielleicht auch dank ökonomischer Einsicht in die wohlfahrtfördernde Wirkung freien Handels in erheblichem Maße abgebaut worden. Die Staaten der Welt wurden offener. Gleichzeitig hat die Zahl der Mitgliedländer der Vereinten Nationen von 74 im Jahre 1946 auf 193 im Jahre 2013 zugenommen.

Die theoretische Intuition ist relativ einfach. Auf Grund von Skaleneffekten wird die Produktivität einer Wirtschaft von der Größe ihres Marktes bestimmt. In einer Welt mit Handelsbeschränkungen hängt die Größe des Marktes von der Größe des Landes ab. Fallen die ökonomischen Grenzen, die Handelsbeschränkungen, dann sind die politischen Grenzen für Marktgröße und Produktivität irrelevant. Im Bereich der Politik hat Größe des Landes jedoch einen negativen Effekt: Je größer das Land desto heterogener ist in der Tendenz seine Bevölkerung. Unterschiedliche Präferenzen erschweren die politische Willensbildung und verteuern den Entscheidungsprozess. Offene Wirtschaften können sich kleine, effiziente politische Verbände leisten, oder umgekehrt: Kleine politische Verbände müssen den freien Handel propagieren. Wir haben es allerdings mit *trade-offs* zu tun (Alesina/Spolaore/Wacziarg 2000: 1285):

- In fact, being part of a political unit may facilitate trade, even in a world without tariffs.
- ... a reduction in the costs of heterogeneity would bring about, simultaneously, larger countries and easier trade. Thus, a direct effect of increased

‘tolerance’ would run against, and partly counterbalance, the relationship between country size and trade.

Toleranz gehört, wie wir sahen, zu den zentralen Werten der EU.

1.2.4 Freihandel oder Protektion?

Für den Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital werden Grenzen häufig zu unüberwindlichen Hindernissen auf Grund staatlicher Regelungen. Den Regierungen stehen hierfür so zahlreiche Möglichkeiten zur Verfügung, dass eine erschöpfende Aufzählung sich verbietet. Beschränken wir uns auf die wesentlichen, und das sind erst einmal die Handelshemmnisse, die sich vor allem auf den Güterverkehr erstrecken. Wir unterscheiden: *Tarifäre Handelshemmnisse*, das sind Zölle.

- **Schutzzölle und Finanzzölle:** Zölle können unterschiedlichen Funktionen dienen. Sie haben für den Staat die angenehme Eigenschaft, Einnahmen zu generieren. Da Zölle relativ einfach zu erheben sind (Straßen-, Brücken-, Tor- und Flusszölle), waren sie lange Zeit die wichtigste Staatseinnahme. In moderner Zeit haben Steuern die fiskalische Rolle der Zölle übernommen, die jetzt vor allem der Protektion bestimmter Wirtschaftssektoren dienen.
- **Import- und Exportzölle:** Die Verschiebung der Funktion von fiskalischen auf protektionistische Ziele führt dazu, dass es heute fast nur noch Importzölle gibt. Das heißt aber nicht, dass der staatlichen Wirtschaftspolitik der Export egal wäre. Ganz im Gegenteil. Die entsprechenden Maßnahmen, Exportsubventionen nämlich, kann man durchaus als negative Exportzölle betrachten. Sie fallen ebenfalls unter die GATT Bestimmungen und sind generell unzulässig. Auf die Details der Erhebung (Mengen- oder Wertzölle z.B.) wollen wir hier nicht eingehen.

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Darunter fallen alle anderen Maßnahmen, die den freien Verkehr steuern sollen. Der wirtschaftspolitischen Phantasie sind dabei kaum Grenzen gesetzt.

- **Importquoten:** Mengenmäßige Importbeschränkungen, die im Prinzip den gleichen Effekt haben wie Zölle. Allerdings ist die Schutzwirkung unmittelbarer, wodurch Umgehungen, z.B. durch Dumping, unmöglich werden. Und dann haben Quoten in erster Instanz keine fiskalische Wirkung. Wie bei jeder mengenmäßigen Beschränkung von Angebot und Nachfrage müssen die verfügbaren Mengen rationiert werden, was in diesem Fall über Importlizenzen geschieht. Indem der Staat die Lizenzen versteigert, kann er sich die Quotenrenten, d.h. die Entsprechung der Zolleinnahmen, aneignen. Anderenfalls fallen sie den Lizenzgebern zu, die im Inland oder im Ausland ansässig sein können.
- **Freiwillige Exportbeschränkungen (*voluntary export restraints* VERs):** Hier haben wir es mit einer mengenmäßigen Handelsbeschränkung von seiten des Exportlandes zu tun. Im Effekt sind freiwillige Exportbeschränkungen einer Importquote äquivalent. Schon der Name wirft die Frage auf: warum? Die Initiative geht natürlich vom Importland aus, das einen Industriezweig schützen will. Das Exportland ist bereit, einen entsprechenden Vertrag zu

schließen, um andere Maßnahmen von seiten des Importlandes zu vermeiden. Der Vorteil für das Exportland liegt in der Quotenrente, die ihm zufällt, d.h. es wird über den erhöhten Preis Einkommen von den Konsumenten des Importlandes in das Exportland transferiert.

- **Anti-Dumping Maßnahmen:** Auf liberalisierten Märkten spielt die Frage des fairen Wettbewerbs eine große Rolle. Unternehmen, die zu Hause eine Monopolposition einnehmen, haben einen Anreiz, ihre Preise zu differenzieren und auf dem Heimatmarkt höhere Preise zu verlangen als auf dem internationalen Markt. Konkurrenten auf dem internationalen Markt sehen darin unfairen Wettbewerb oder Dumping und veranlassen ihre Regierungen, Anti-Dumping Maßnahmen zu ergreifen. Wir haben es hier also mit einer bedingten Protektion zu tun. Da der Nachweis des Sachverhalts im Einzelfall häufig schwer fällt, besteht immer wieder ein Anreiz, dieses wettbewerbspolitische Instrument für allgemeine Protektionszwecke zu missbrauchen.
- **Nationale Produktmarktregelungen:** Jedes Land kennt eine Fülle von Bestimmungen, denen Produkte genügen müssen, um auf dem Markt zugelassen zu werden – Sicherheitsvorschriften, Gesundheitsvorschriften, Umweltvorschriften usw. Hier ist die manifeste Funktion nicht der Schutz inländischer Produzenten, sondern der Schutz der Konsumenten oder Umwelt. Trotzdem haben Produktmarktregulierungen latent eine protektionistische Wirkung. Eine der wichtigsten Aufgaben der Zollbehörden an der Grenze ist die Überprüfung der Waren auf ihre Konformität. Sie bleibt bestehen, auch wenn die Zölle gefallen sind.
- **Staatliche Beschaffungspolitik:** Auf diesem Gebiet wurde die diskriminierende Wirkung lange Zeit für völlig legitim gehalten. Ist es nicht selbstverständlich, dass der Staat seine Straßen und Universitäten von inländischen Baufirmen bauen lässt, seine Lokomotiven und Panzer bei inländischen Unternehmen bestellt? Der Umfang des staatlichen Konsums und der staatlichen Investitionen nimmt aber einen erheblichen Anteil des Sozialprodukts in Anspruch, der auf diese Weise inländischen Anbietern vorbehalten bleibt – ausländische Anbieter werden diskriminiert.

Die genannten Beispiele betreffen fast alle den Güterverkehr. Doch auch Dienstleistungen werden grenzüberschreitend angeboten. Im Transportsektor kennen wir seit der englischen Navigationsakte (1651) nationale Schutzmaßnahmen für die heimischen Spediteure. Andere Dienstleistungen werden direkt von staatlichen Monopolen angeboten: Eisenbahntransport, Post, Telekommunikation, ähnliches gilt für die sogenannten öffentlichen Versorgungsbetriebe für Strom, Gas, Wasser. Schließlich sind noch Verkehrsbeschränkungen für die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zu nennen. Bei der Arbeit spielen neben den rechtlichen Behinderungen die sozialen und kulturellen Grenzen eine wichtige Rolle. Der freie Kapitalverkehr wird wirkungsvoll durch die Inkonvertibilität der Währungen behindert. Kurzum, Integration als Abschaffung diskriminierender Beschränkungen des freien Verkehrs von Gütern, Diensten, Kapital und Arbeit hat ein weites Betätigungsfeld.

Wenn wir seit über 200 Jahren, d.h. spätestens seit Adam Smith und David Ricardo, wissen, dass freier Handel wohlfahrtsteigernd wirkt, dann stellt sich natürlich die Frage, warum die Politik überhaupt Handelsbeschränkungen einführt und warum es so große Anstrengungen bedarf, sie wieder abzuschaffen. Um das zu verstehen, müssen wir uns vergegenwärtigen, dass ein Zoll, das klassische Beispiel einer Handelsbeschränkung, aber ebenso mengenmäßige Beschränkungen und sogenannte Maßnahmen gleicher Wirkung nicht nur einen Allokationseffekt, d.h. Wohlfahrtsverluste, mit sich bringen, sondern auch eine Umverteilung der Wohlfahrt.

Box 1.5: Konsumenten- und Produzentenrente

Die Konsumentenrente ist der Wohlfahrtsgewinn, den die Konsumenten insgesamt aus dem Konsum des jeweiligen Gutes ziehen. Man stellt fest, was ein Käufer für eine Einheit maximal zu zahlen bereit gewesen wäre und was er tatsächlich zahlen musste. Die Differenz wird über alle gekauften Einheiten addiert. Die Konsumentenrente ist also das Resultat aus der unterschiedlichen Zahlungsbereitschaft individueller Konsumenten und dem Gesetz vom einheitlichen Preis. Da sich jeder Punkt auf der Marktnachfragekurve als der Preis interpretieren lässt, den ein Konsument maximal zu zahlen bereit wäre, um die entsprechende Einheit zu konsumieren, entspricht die Konsumentenrente der Fläche zwischen der Nachfragekurve und der Preisgeraden.

In Analogie zur Konsumentenrente lässt sich die Produzentenrente berechnen. Sie ist der Wohlfahrtsgewinn, den die Produzenten insgesamt aus Produktion und Absatz des jeweiligen Gutes ziehen. Dabei wird für jede verkaufte Einheit des Gutes die Differenz gebildet zwischen dem Angebotspreis, den ein Verkäufer mindestens für die verkaufte Einheit fordert, und dem tatsächlich erzielten Marktpreis. Der Angebotspreis entspricht den Grenzkosten des einzelnen Produzenten, d.h. den Produktionskosten einer zusätzlichen Einheit des Gutes. Jeder Punkt auf der Marktangebotskurve lässt sich als der Preis interpretieren, den ein Verkäufer mindestens fordert, und so entspricht die Produzentenrente der Fläche zwischen der Preisgeraden und der Angebotskurve.

Die Gesamtrente, die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente, gilt als grobes ökonomisches Maß für die gesellschaftliche Wohlfahrt auf dem entsprechenden Markt.

Schauen wir, wie sich die Erhebung des Zolls auf das heimatliche Land H und auf den Rest der Welt (Land W) auswirkt.

Abb. 1.2 zeigt in seiner linken Hälfte das Exportangebot (A_X) des Landes W und in seiner rechten Hälfte die Importnachfrage (N_M) des Landes H und das mit A_X identische Importangebot A_M frei Grenze. Dabei ist Land H nicht klein, beispielsweise die Europäische Union, und seine Nachfrage hat Einfluss auf den Preis auf dem Weltmarkt. Im Ausgangszustand herrscht Freihandel und damit der Weltmarktpreis p^* . Die Menge Oq^* wird exportiert, bzw. importiert. Jetzt erhebt Land H, die EU also, einen Zollsatz von t . Eines ist sicher: Die Importnachfrage wird zurückgehen. Damit sinkt aber auch der

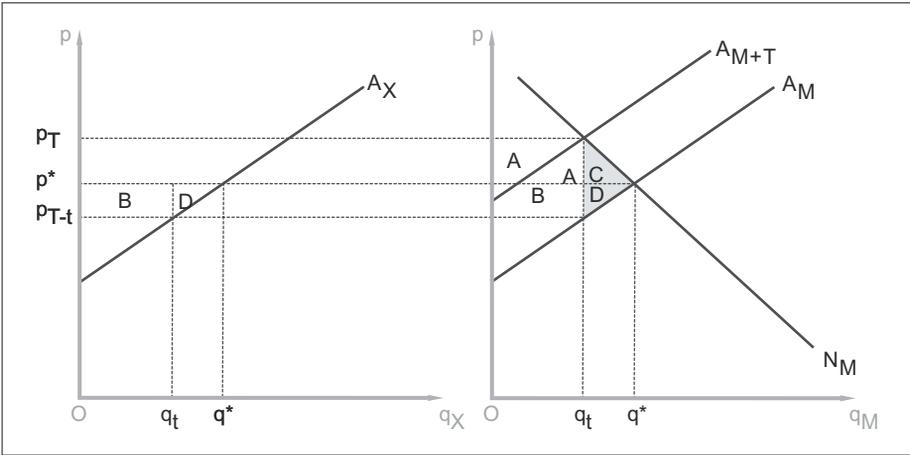


Abbildung 1.2: Auswirkungen eines Zolls auf die Gewinne aus dem Außenhandel

Exportangebotspreis auf p_{T-t} , so dass der neue Marktpreis im Land H (p_T) nicht um den vollen Zollsatz t erhöht wird. Der neue Weltmarktpreis p_{T-t} ist auch der Marktpreis im Land W. Die Konsumentenrente aus dem Außenhandel sinkt in H um $(A + C)$, die Staatseinnahmen nehmen um $(A + B)$ zu. In Land W sinkt die Produzentenrente um $(B + D)$, wobei B einen Rententransfer von W nach H darstellt. Der Nettoeffekt für die Welt insgesamt beträgt $(-C - D)$.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten eines Importzolls im Vergleich zum Freihandel werden aus Abb. 1.3 deutlich. Die Wohlfahrtsveränderungen in Land W (linke Hälfte der Abbildung) und in Land H (rechte Hälfte der Abbildung) sind in Tab. 1.1 zusammengestellt.

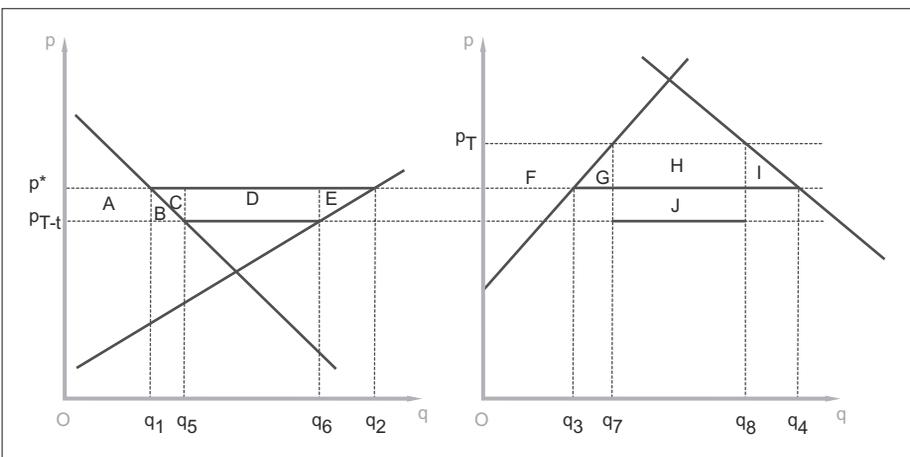


Abbildung 1.3: Wohlfahrtseffekte eines Zolls

Tabelle 1.1: Wohlfahrtsveränderungen

	H	W	$H + W$
Konsumentenrente	$-F - G - H - I$	$A + B$	$A + B - F - G - H - I$
Produzentenrente	F	$-A - B - C - D - E$	$F - A - B - C - D - E$
Staatseinnahmen	$H + J$		$H + J$
Gesamtrente	$J - G - I$	$-C - D - E$	$-C - E - G - I$

Beginnen wir mit dem Ausland. Dort sinkt der Marktpreis, was den Konsumenten nützt und den Produzenten schadet, allerdings ist der Gewinn für die Konsumenten geringer als der Verlust für die Produzenten. Die Einführung eines Importzolls durch das Inland wirkt sich immer negativ auf die Wohlfahrt des Auslands aus. (Deshalb heißt eine solche Politik auf Englisch auch *beggar-thy-neighbour* Politik.)

Nicht ganz so eindeutig stellt sich die Situation im Inland dar. Hier verlieren die Konsumenten und gewinnen die Produzenten durch die gestiegenen Preise, gleichzeitig gewinnt die Öffentlichkeit durch Zolleinnahmen. Wir sehen somit: Der Einfluss eines Importzolls auf die Wohlfahrt des Inlandes kann sowohl positiv als auch negativ sein. Positiv wirkt sich die Tatsache aus, dass ein Importzoll zu einer Senkung des Preises des Importgutes frei Grenze führt. Ein Teil der Zolleinnahmen entspricht somit Verlusten der ausländischen Hersteller ($J = D$ in Abb. 1.2 bzw. B in Abb. 1.1). Negativ wirkt sich die Tatsache aus, dass das Handelsvolumen zurückgeht und somit nicht alle Vorteile des Handels genutzt werden ($-G - I$ in Abb. 1.3 bzw. $-C$ in Abb. 1.2). Es hängt letztlich von der Höhe der Zölle und der Steigung der jeweiligen Angebots- und Nachfragekurven ab, ob sich ein Importzoll positiv – dann spricht man von einem Optimalzoll – oder negativ auf die inländische Wohlfahrt auswirkt. Die globale Auswirkung auf Inland und Ausland zusammen ist allerdings immer negativ, wie sich leicht aus einer Addition der beiden Teilergebnisse ableiten lässt.

Mengenmäßige Importbeschränkungen haben letztlich dieselben Preis- und Mengeneffekte wie ein äquivalenter Zoll. Die Verteilung ist aber eine andere. Der Staat erhält keine Zolleinnahmen mehr. Etwas anders liegt der Fall bei den „Maßnahmen gleicher Wirkung“, wie etwa unterschiedlichen Sicherheits- und Qualitätsstandards. Hierdurch werden reale Ressourcenkosten verursacht, nämlich die zusätzlichen Kosten, die dadurch entstehen, dass ein Hersteller seine für den Export bestimmten Waren an die nationalen Vorschriften des Importlandes anpassen muss (Hansen/Nielsen 1997: 28 ff.; Baldwin/Wyplosz 2012: 133 ff.). Somit müsste der Abbau derartiger „unsichtbarer“ Handelshemmnisse zu einer höheren Wohlfahrtssteigerung führen als eine äquivalente Zollsenkung. Dieses Argument ist allerdings nur gültig, solange die „Maßnahme gleicher Wirkung“ ausschließlich eine protektionistische Funktion erfüllt. Dienen nationale Produktstandards dazu, Marktversagen unter jeweils spezifischen nationalen Bedingungen zu bekämpfen, so sind die berechneten Wohlfahrtsverluste der „Preis“ für die Behebung

des Marktversagens – und es ist zu prüfen, ob sich dieser Preis ökonomisch rechtfertigen lässt.

Schauen wir noch einmal auf die Grafiken, dann nehmen wir neben dem Wohlfahrtsverlust zwei weitere Effekte des Zolls wahr:

- *Schutzeffekt*: Die inländische Produktion steigt von q_3 auf q_7 . Unter den gemachten Annahmen ist eigentlich niemand daran wirklich interessiert. Aber sobald wir die Annahme des vollständigen Wettbewerbs fallen lassen, werden sowohl die Unternehmer wie die Arbeiter des betroffenen Sektors den Zoll begrüßen. Ob er ihnen langfristig hilft, bleibe dahingestellt.
- *Umverteilungseffekt*: Die inländische Konsumentenrente geht zurück, die inländische Produzentenrente steigt, und der fiskalische Umverteilungseffekt erbringt dem Staat Zolleinnahmen auf Kosten der Konsumenten und des Auslands. Ganz offensichtlich profitieren durch die Protektion Unternehmen und Staat, während die Konsumenten – und das Ausland – die Zeche bezahlen.

Soweit eine stark vereinfachte Darstellung des Freihandelstheorems. Stark vereinfacht heißt auch, die Annahmen sind sehr restriktiv. Es handelt sich um ein statisches Argument: Die Faktorausstattung ist gegeben, die Technik ist gegeben, es gibt keine neuen Produkte. Und es wird vollständiger Wettbewerb angenommen: homogene und substituierbare Produktionsfaktoren, atomistische Konkurrenz, keine Skalenerträge, vollständige Information. Das hat zur Folge, dass die durch den Import im betrachteten Produktionssektor freigesetzten Produktionsfaktoren in anderen Sektoren Einsatz finden, möglicherweise in Exportsektoren, und so die Wohlfahrt noch weiter steigern. Vollbeschäftigung ist offensichtlich kein Problem. Genau bei diesen Annahmen setzte schon früh die Kritik von Cournot (1838/1980: 119–25) an. Ähnlich, wenn auch weniger formal, verläuft das bekannte *infant industry* Argument, das wir zum ersten Mal bei Friedrich List (1789–1846) antreffen. Es ist sinnvoll, Industrien zu schützen, die möglicherweise eine strahlende Zukunft vor sich haben (sogenannte *sunrise industries*), die aber zur Zeit auf Grund von Marktunvollkommenheiten, z.B. erheblichen Kostendegressionen, nicht konkurrenzfähig sind. In einer Welt, in der nicht alle Länder den gleichen technischen und kognitiven Entwicklungsstand aufweisen, ist Freihandel die beste Protektion der führenden Nationen. Denn sie produzieren mit den niedrigsten Kosten und beherrschen bei ungehindertem Zutritt die Weltmärkte. So nimmt es kaum Wunder, dass im 19. Jahrhundert England und im 20. Jahrhundert die USA die stärksten Verfechter der Freihandelspolitik waren.

Die Schlussfolgerung ist nun ziemlich einfach: „trade is not free because politically-influential groups can be made better off by policy interventions in trade“ (Rodrik 1995: 1470). Denn die Konsumenten sind nun einmal die politisch am schwächsten organisierte Gruppe, während Arbeiter und Unternehmer einzelner Sektoren ihre Stimme – sicher mit unterschiedlicher Intensität – durchaus geltend machen können, und der Staat seine fiskalischen Interessen ebenfalls durchzusetzen weiß. Nun sind Handelsbeschränkungen nicht das einzige Instrument, mit dem man Umverteilung betreiben kann.

Warum sehr häufig gerade das theoretisch ineffizienteste Instrument, eben Handelsbeschränkungen, gewählt wird, ist eine schwierige Frage.

1.2.5 Formen der ökonomischen Integration

Die einfachste Form der ökonomischen Integration ist eine Abnahme der Transport- und Kommunikationskosten. Die Fortschritte, die in den letzten 150 Jahren in dieser Hinsicht gemacht wurden, sind für die Entwicklung der Wohlfahrt kaum überzubewerten. Die Beseitigung von künstlichen Handelsbeschränkungen verlangt einen gewissen Grad von Gegenseitigkeit. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) und die Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation*, WTO, s. Kap. 2) sind Foren, in denen entsprechende Vereinbarungen auf globaler Ebene getroffen werden. Verhandlungen, an denen die meisten Handelsnationen der Welt beteiligt sind, weisen enorme Schwierigkeiten auf. Zu unterschiedlich sind Entwicklungsstand, Handelsstruktur und Interessen der einzelnen Länder. Schrittweise negative Integration ist das höchste, was auf diesem Weg zu erreichen ist, und tatsächlich ist auf diesem Wege der Welthandel seit 1948 erheblich liberalisiert worden. Formen der positiven Integration darf man allerdings auf der Ebene nicht erwarten.

Die Konsequenz aus den langsamen Fortschritten der globalen Liberalisierung sind präferentielle Handelsabkommen oder regionale Integrationsabkommen (*regional integration agreements*, RIAs). Grundsätzlich sind solche Abkommen mit dem Meistbegünstigungsprinzip des GATT nicht in Einklang zu bringen: Was man seinem Nachbarn als Vergünstigung einräumt, muss man allen Mitgliedern des GATT bzw. der WTO einräumen. Davon macht der GATT Artikel 24 jedoch explizit eine Ausnahme: Präferentielle, regionale Integrationsabkommen sind unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt. Und so treffen wir zahlreiche solcher Abkommen an. Die bekanntesten sind die Europäische Union und die Nordamerikanische Freihandelsassoziation (NAFTA).

Seit Balassa (1961) werden als Formen der regionalen Integration unterschiedliche Stufen wirtschaftspolitischer Maßnahmen verstanden, die eine Reduzierung der künstlichen Handelshemmnisse bewirken und die unterschiedliche Grade negativer und positiver Integration beinhalten. Grundtypen sind:

- Freihandelszone
- Zollunion
- Gemeinsamer Markt
- Währungsunion
- Fiskalunion
- Wirtschaftsunion
- Sozialunion.

Die Freihandelszone ist der am häufigsten auftretende Typ. Er ist durch rein negative Integration gekennzeichnet. Wie der Name andeutet, herrscht unter ihren Mitgliedern freier Handel, d.h. alle tarifären Handelshemmnisse

werden abgeschafft. Bei den nicht-tarifären Verkehrsbeschränkungen ist das nicht ganz unproblematisch. Mengenmäßige Beschränkungen sind bereits durch das GATT Abkommen verboten. Aber um Produktmarktregelungen, staatliche Beschaffungspolitik und Wettbewerbsverhalten in den Griff zu bekommen, sind häufig sehr umfangreiche Verträge notwendig und administrative Organe, die ihre Einhaltung überwachen, bzw. Streitigkeiten schlichten. Die naive Idee, wir schaffen einfach die Zölle ab und haben dann Freihandel, entspricht nicht mehr der komplexen Realität.

Die Mitglieder einer Freihandelszone behalten sich die handelspolitische Souveränität Drittländern gegenüber vor. Das führt zu unterschiedlichen Außenzöllen. Ohne weitergehende Regelungen würde der gesamte Import aus Drittländern über das Land mit dem jeweils niedrigsten Außenzoll getätigt. Das Land mit dem niedrigsten Zoll hätte die höchsten Zolleinnahmen und die anderen Mitgliedsländer gar keine. Um diesem Problem beizukommen, führt eine Freihandelszone Ursprungszertifikate ein: Nur was in einem Mitgliedstaat hergestellt wurde, geht zollfrei über die Grenze. So weit, so gut. Was aber wurde in einem Mitgliedstaat hergestellt? Abkommen über Freihandelszonen legen in der Regel fest, wie viel Prozent der Wertschöpfung eines Gutes in einem Mitgliedstaat erbracht werden müssen, um als Produkt des Mitgliedstaates zu gelten. Ursprungszertifikate und ihre Kontrolle machen einen erheblichen Kostenfaktor einer Freihandelszone aus. Das Freihandelsabkommen zwischen Polen und der EG von Anfang der 1990er Jahre bestand aus 13 Seiten allgemeine Bestimmungen und 60 Seiten, die die Ursprungsregelungen festlegten (Baldwin, Venables 1995: 1635).

Diese Kosten lassen sich im Rahmen einer Zollunion vermeiden. Denn eine Zollunion ist eine Freihandelszone mit gemeinsamen Außentarifen. Damit ist der erste Schritt einer positiven Integration genommen: Der einheitliche Außenzoll wird durch eine gemeinsame Handelspolitik festgelegt. Die Zolleinnahmen aus dem gemeinsamen Außentarif können grundsätzlich bei den importierenden Ländern belassen werden. Sobald die Zollunion in die nächste Stufe, den gemeinsamen Markt, übergeht, in dem es keine internen Grenzen mehr gibt, würde die Verteilung der Zolleinnahmen zu einem Problem. Dann ist die in der Europäischen Gemeinschaft gewählte Lösung die einfachste: Die EU als supranationale Institution erhält die Zolleinnahmen.

Wirklich freier Handel wurde in der EU erst mit der Schaffung des Gemeinsamen Marktes, Europa 1992, ermöglicht. Das setzte um einiges weitergehende positive Integrationsschritte voraus. Der gemeinsame Markt beschränkt sich nicht auf die Liberalisierung des Güterverkehrs, sondern schließt auch die Dienstleistungen und die Faktorbewegungen ein – freier Kapitalverkehr und freie Mobilität von Arbeitskräften. Um das zu ermöglichen, sind erhebliche Koordinationsanstrengungen in der Wirtschaftspolitik erforderlich. Es ist deshalb fraglich, ob man den gemeinsamen Markt scharf von der Wirtschaftsunion trennen kann, in der die Wirtschaftspolitik koordiniert wird. Für die marktbezogene Wirtschaftspolitik ist das bereits im gemeinsamen Markt unerlässlich. Wie Währungs-, Fiskal- und Sozialunion andeuten, können diese Politikfelder als gesonderte Integrationsschritte betrachtet werden.

Inwieweit sie sich untereinander bedingen und in welcher Reihenfolge sie implementiert werden sollten, ist eine theoretische und auch praktische Frage. Was bringt die regionale ökonomische Integration? Die Antwort auf diese Frage ist nicht notwendigerweise identisch mit der Antwort auf die Frage, was bringt die ökonomische Integration allgemein. Denn während eine generelle Liberalisierung als erstbeste Politikwahl für die Maximierung der Wohlfahrt angesehen werden kann – unter Einschränkungen, wie wir bereits sahen –, ist eine regional beschränkte Liberalisierung nur ein *second best*. Das bedeutet, dass ein Überwiegen der positiven Effekte nicht *ex ante* vorausgesetzt werden kann. Sie ist im Einzelfall nachzuweisen. Die Wirtschaftstheorie hat sich mit den Effekten der präferentiellen ökonomischen Integration vor allem in zwei Diskursen beschäftigt. Der mikro-ökonomische Diskurs behandelt die Theorie der Zollunion und nahm seinen Ausgang mit dem klassischen Beitrag von Jacob Viner (1950). Der makro-ökonomische Diskurs behandelt die Theorie der Währungsunion und greift dabei regelmäßig auf Robert A. Mundells (1961) Theorie des optimalen Währungsraums zurück. Die Theorie der Zollunion (s. Kap. 5) und die Theorie der Währungsunion (s. Kap. 10) sind Ausgangspunkte für ein Verständnis der regionalen Integration.

1.2.6 Ordnungspolitische Präferenzen und Integration

Es ist nun unmittelbar einzusehen, dass es ordnungspolitische Präferenzen bezüglich negativer und positiver Integration gibt. Liberale Ökonomen, die sich auf die Fahnen schreiben „so wenig Staat wie möglich“, werden negative Integration vorziehen. Etwas weniger orthodoxe liberale oder gar sozialdemokratische Ökonomen vertreten die Position, dass eine gut funktionierende Marktwirtschaft sich nicht spontan entwickelt, sondern ordnender Eingriffe bedarf auf nationalem wie auf supranationalem Niveau. Nationale und supranationale Ordnungspolitik sind ebenso wie negative und positive Integration keine unvereinbaren Alternativen, sondern sie sind auf wohlfahrtsmaximierende Weise miteinander zu kombinieren.

Ordnungspolitische Präferenzen bestimmen die institutionelle Struktur eines Wirtschaftssystems. Einmal installiert sind die Institutionen nur mit hohen Kosten zu ändern. Sie determinieren Verhalten, Struktur und Strategie der Unternehmen und legen so die komparativen Vorteile fest. Peter Hall und David Soskice (2001) unterscheiden zwei Grundtypen: liberale Marktwirtschaften und koordinierte Marktwirtschaften, wobei die anglo-amerikanischen Wirtschaftssysteme für erstere typisch sind und die kontinental-europäischen Systeme für letztere. Die Wirtschaft eines Mitgliedstaates und damit auch seine Regierung müssen ein vitales Interesse daran haben, dass die Ordnungspolitik der Gemeinschaft die komparativen Vorteile des jeweiligen Mitgliedstaates nicht in Gefahr bringt.

Ein kurzer Vergleich der Positionen von England und Deutschland in den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht macht das deutlich (Fioretos 2001; s. auch Bönker 2013). England hat eine liberale Marktwirtschaft: Einfluss und Interventionspotential des Staates sind gering, der Koordinierungsmechanismus vertraut auf deregulierte Märkte und nur wenig auf

direkte Unternehmenszusammenarbeit, die Unternehmen können deshalb Probleme kollektiven Handelns nur unzureichend auffangen, was sich in der Berufsausbildung, bei der langfristigen Finanzierung und im Bereich von Forschung und Entwicklung niederschlägt. Diese institutionelle Struktur geht einher mit einer Niedrig-Kosten- und Niedrig-Qualifikationsstrategie (was High-Tech Produkte nicht grundsätzlich ausschließt). Das Verhalten der Unternehmer ist vornehmlich auf kurzfristige Gewinnmaximierung gerichtet. Deutschland hat eine koordinierte Marktwirtschaft: Neben dem Markt spielt die direkte Koordination der Unternehmen eine wichtige Rolle, die über extensive Eigentumsverflechtungen und eine tiefe Verbandsstruktur vermittelt wird. Das erlaubt eher die Bewältigung von kollektiven Handlungsproblemen: Investitionen in Berufsausbildung, langfristige Finanzierung, Technologieentwicklung. Die industriellen Beziehungen sind durch umfangreiche gesetzliche Regelungen (soziale Sicherung, Mitbestimmung) charakterisiert. Diese Institutionenstruktur bringt ein Hoch-Lohn- und Hoch-Qualifikations-Gleichgewicht mit sich. Das Verhalten der Unternehmer ist langfristig orientiert.

Drei zentrale Politikfelder der Maastricht-Verhandlungen waren die Währungsunion, die Sozialpolitik und die Industriepolitik.

- *Währungsunion*: Ein Land wie England, dessen Institutionenstruktur vor allem die Kosten zur strategischen Wettbewerbsvariable macht, aber kaum über Möglichkeiten für eine koordinierte Kostenkontrolle (wie z.B. die tripartiten Tarifabsprachen, das so genannte Polder-Modell in den Niederlanden) verfügt, wird den Wechselkurs als wirtschaftspolitisches Instrument ungern aufgeben. Deutschland dagegen, das mit relativ hohen Kosten produziert, wird stabile Wechselkurse oder eben eine einheitliche Währung vorziehen, da damit die Gefahr eines Wettbewerbs über Abwertungsschlachten ausgeschlossen ist.
- *Sozialpolitik*: Spätestens seit den Reformen von Margaret Thatcher (1925–2013) betrachten britische Unternehmer eine kostenintensive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik als unverträglich mit den institutionellen Vorteilen ihrer liberalen Marktwirtschaft. England hat deshalb das Sozialprotokoll von Maastricht nicht unterzeichnet (später allerdings den Vertrag von Amsterdam, der seine Bestimmungen in den EG-Vertrag integriert) und besteht nach wie vor auf dem Einstimmigkeitsprinzip in sozialpolitischen Fragen. Deutschland hingegen unterstützt sozialpolitische Mindestvorschriften, um auf diese Weise „Sozialdumping“ durch Wettbewerber zu verhindern und die eigenen sozialpolitischen Standards zu verteidigen, die einen Teil der institutionellen Vorzüge seiner koordinierten Marktwirtschaft ausmachen.
- *Industriepolitik*: In der Industriepolitik nahmen vor allem England und Frankreich kontroverse Positionen ein. In einer liberalen Marktwirtschaft ist Industriepolitik grundsätzlich Anathema, während Frankreich eine lange Tradition dirigistischer Eingriffe kennt, um die Wettbewerbsposition der nationalen Unternehmen zu stärken. Dieses Ziel sollte auf europäischem Niveau verfolgt werden, vor allem im Bereich von Forschung und

Entwicklung. Art. 173 AEUV wurde ein Kompromiss. Aber entscheidend für England war die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel für wichtige Maßnahmen in dem Bereich.

Es wird deutlich, dass England, nachdem es den gemeinsamen Markt mit der Einheitlichen Europäischen Akte tatkräftig vorangetrieben hatte, sich aus weitergehenden Integrationsschritten möglichst herauszuhalten versucht (*opting-out*), weil sie in der Tendenz seine liberale Marktwirtschaft unterhöhlen. Deutschland dagegen versucht, sein Modell der koordinierten Marktwirtschaft nach außen abzusichern, indem es europaweite Regelungen unterstützt, die ein Verwässern seiner Institutionen durch dumping-artigen Wettbewerb verhindern.

Kapitel 2

Die Evolution der Europäischen Integration

2.1 Modelle und Etappen der Europäischen Integration

2.1.1 Multilaterale, globale Kooperation?

„Until 1945 at least, Europeans may have been one of the most consistently belligerent groups of peoples anywhere in the world.“ (Pagden 2002: 14). Viele Faktoren gaben 1945 dazu Anlass, die Nachkriegsordnung auf eine völlig neue Basis zu stellen:

- Die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs, die das Fehlschlagen der antagonistischen Friedensordnung von 1919 verdeutlichte.
- Das Erschrecken über die Exzesse des Nationalismus, die vor allem Deutschland an den Tag gelegt hatte.
- Die Einsicht, dass ein dauerhafter europäischer Friede eine Aussöhnung und dann die Kooperation zwischen Frankreich und Deutschland voraussetze.
- Die gleichzeitige Einsicht, dass wirtschaftliche Prosperität in Europa ein wirtschaftlich gesundes Deutschland bedingt.
- Die Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre, die praktisch erst durch Ausrüstung und Krieg zu Ende gebracht wurde. Sie war durch eine protektionistische *beggar-thy-neighbour* Politik verschärft worden.
- Die Spaltung der Welt in zwei Hälften, die sich ideologisch unversöhnlich gegenüberstanden und jeweils zum Ziel setzten, die andere Hälfte zu überflügeln, wenn nicht auszulöschen.
- Die Errichtung der Grenze zwischen diesen beiden Weltmächten mitten in Europa, die im Eisernen Vorhang und später (1961) in der Berliner Mauer ihre konkrete Gestalt fand.
- Die zwei aus dem „kalten Krieg“ folgenden politischen Strategien: Eindämmung (*containment*: George Kennan (1904–2005)) und Wettbewerb der Systeme (Nikita Chruschtschow (1894–1971)). Sie machten militärische Stärke und gleichzeitig Wohlfahrtssteigerung erforderlich und stellten damit höchste Anforderungen an das Wirtschaftssystem.

Der zweite Weltkrieg hinterließ ein ökonomisch ruiniertes Europa – im Westen wie im Osten. Aus der Entfernung von fast 70 Jahren gesehen erscheint Integration – und zwar auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs – geradezu als zwingende Lösung der aufgeworfenen Probleme. Es gab im Westen verschiedene Ansätze, bevor die Konstruktion der Europäischen Gemeinschaft gefunden wurde. Im Osten herrschten Stalin und das Sowjetimperium.

Nach Ende des Krieges lagen die Länder Europas, die besiegten und die siegreichen, in Trümmern. Güterknappheit und Devisenknappheit bei in-

konvertiblen nationalen Währungen verhinderten ein Wiederaufleben des internationalen Handels und führten zu einem rigide kontrollierten Außenwirtschaftsregime mit Zöllen und Quoten. Dabei hatte man sich schon 1944 in Bretton Woods darauf verständigt, die Lehren aus der verfehlten Politik während der Weltwirtschaftskrise zu ziehen. Bretton Woods legte die Währungsordnung für die Nachkriegsperiode fest: ein System fester Wechselkurse mit der Verpflichtung der nationalen Zentralbanken, diese, wenn nötig, durch Interventionen zu stabilisieren. Und es schuf ein System internationaler Finanzinstitutionen, nämlich die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds. Die Weltbank, gestartet unter dem Namen *International Bank for Reconstruction and Development*, hatte als ersten Auftrag, den Wiederaufbau in Europa zu unterstützen. Erst im Laufe der Zeit rückte ihr zweiter Auftrag in den Vordergrund, der sich auf die wachsende Zahl der Entwicklungsländer in der dritten Welt richtet. Der Währungsfonds hatte zur Aufgabe, das vereinbarte internationale Währungssystem zu unterstützen, d.h. die Konvertierbarkeit der nationalen Währungen zu steigern und bei Zahlungsbilanzproblemen kurzfristige Kredite zu gewähren.

Box 2.1: Konvertibilität

Der Begriff Konvertibilität beschreibt die Umtauschmöglichkeit von Zahlungsinstrumenten in andere Zahlungsinstrumente und letztlich in Waren. Je konvertibler ein Zahlungsinstrument ist, desto eher sprechen wir von Geld. In einem freien Markt weisen die legalen Zahlungsmittel die höchste Konvertibilität auf, und umgekehrt setzt ein freier Markt vollständige Konvertibilität der legalen Zahlungsmittel voraus. In einer Planwirtschaft ist das nicht gegeben, da Zahlungsbereitschaft allein nicht über die Verfügbarkeit von Gütern entscheidet.

Im internationalen Zahlungsverkehr bezeichnet Konvertibilität die Umtauschmöglichkeit von nationalen Währungen. Wiederum weist ein freier Devisenmarkt die höchste Konvertibilität auf bzw. setzt ein freier Devisenmarkt vollständige Konvertibilität voraus. Sie kann durch Devisen- und Kapitalverkehrskontrollen eingeschränkt sein, um offene Ungleichgewichte in der Zahlungsbilanz zu vermeiden. Hier unterscheidet man Konvertibilität der laufenden Posten, worunter Zahlungen im Zusammenhang mit dem Handels- und Dienstleistungsverkehr, den Arbeits- und Vermögenseinkünften aus dem Ausland und den unentgeltlichen Übertragungen verstanden werden, und Kapitalkonvertibilität, die den freien Kapitalverkehr und damit auch eine ungehinderte Spekulation ermöglicht. Deshalb ist volle Kapitalkonvertibilität eher umstritten im Gegensatz zur vollen Konvertibilität der laufenden Posten.

Neben der Weltwährungsordnung hatte man unmittelbar nach dem Krieg auch versucht, den Güterverkehr zu liberalisieren. Zu diesem Zweck wurde 1947 in Genf das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) geschlossen, das eine vorläufige Regelung zur Senkung der Zölle zum Inhalt hatte. Wesentliche Elemente sind:

- Meistbegünstigung, d.h. jedem GATT Mitglied ist der Zoll zu gewähren, der gegenüber dem am günstigsten gestellten Land erhoben wird. Davon ausgenommen sind Freihandelszonen und Zollunionen, wie z.B. die EU, – natürlich, denn sie haben intern definitionsgemäß einen Zollsatz von Null, den sie nicht auf den Rest der Welt ausdehnen wollen.
- Ein Verbot, bestehende Handelsbeschränkungen zu verschärfen oder neue einzuführen.
- Ein grundsätzliches Verbot mengenmäßiger Beschränkungen, von Einfuhrquoten also.

Diese Regelung war „vorläufig“, weil gleichzeitig eine Welthandels-Charta ausgehandelt wurde, die zur Internationalen Handelsorganisation (*International Trade Organisation* – ITO) führen sollte. Nach dem Ort der Unterzeichnung heißt die Charta auch Havanna-Charta. Sie erlitt jedoch das Schicksal so mancher internationalen Vereinbarung – sie wurde (in diesem Fall von den USA) nicht ratifiziert und konnte damit nicht in Kraft treten. So blieb die „vorläufige“ Vereinbarung des GATT, die nur ein Verhandlungsforum ohne Rechtspersönlichkeit darstellte, bis zum Jahr 1994 die Grundlage der Welthandelsordnung. 1994, mit dem Abschluss der sogenannten Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen, wurde die Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation* – WTO) gegründet. Sie führt die Aufgaben des GATT fort. Als weltumspannende Handelsordnung haben GATT und WTO nur ein Ziel: Liberalisierung des internationalen Handels. Dies wird Schritt für Schritt in Verhandlungsrunden (Dillon-Runde, Kennedy-Runde, Tokio-Runde, Uruguay-Runde, Doha-Runde) konkretisiert, die sich häufig über viele Jahre hinweg ziehen.

Während die Bretton Woods und GATT-WTO Vereinbarungen sich auf Marktwirtschaften beschränkten (China wurde 2001, Russland erst 2012 Mitglied der WTO), schufen die Vereinten Nationen (VN) eine Reihe von rechtlich selbständigen Organisationen und Gremien, die grundsätzlich globaler Natur waren und insbesondere auch die planwirtschaftlich organisierten Länder der zweiten, der kommunistischen Welt umfassten. Sie brauchen hier nicht im einzelnen vorgestellt zu werden. Wichtige Beispiele sind:

- Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (*Food and Agriculture Organization* – FAO; 1945)
- Organisation der VN für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (*UN Education, Science and Cultural Organization* – UNESCO; 1945)
- Welthandelskonferenz (*UN Conference on Trade and Development* – UNCTAD; 1964)
- Organisation der VN für industrielle Entwicklung (*UN Industrial Development Organization* – UNIDO; 1966).

In unserem Zusammenhang ist vor allem die Wirtschaftskommission für Europa (*Economic Commission for Europe* – ECE) zu erwähnen, eine der fünf Regionalkommissionen der Vereinten Nationen, die 1947 ins Leben gerufen wurde. Ihre ursprüngliche Aufgabe war es ebenfalls, den Wiederaufbau des kriegszerstörten Europa zu fördern, und darüber hinaus, zur Lösung von grenzüberschreitenden Problemen beizutragen, z.B. im Umwelt-, Ener-

gie- und Transportbereich. Die Tatsache, dass hier grundsätzlich Ost- und Westeuropäer zusammenarbeiteten, hatte in der Zeit des kalten Krieges zweierlei zur Folge: Die ECE war handlungsunfähig, sie war aber auch eines der wenigen Gremien, wo Ost und West über die gesamte Periode hinweg (nicht immer unverfälschte) Informationen austauschten. Wenn es eines Beweises dafür bedurft hätte, dass europäische Integration in der Zeit des kalten Krieges nur im regionalen Kontext von Ost und West möglich war, so lieferte die ECE ihn.

Auch wenn die Hilfe des Marshall-Plans ursprünglich den Ländern Ostmitteleuropas ebenso angeboten wurde wie Westeuropa, beginnt mit diesem Programm praktisch die regionale Integration Westeuropas. Das war durchaus das Ziel der amerikanischen Politik. Denn 1947 hielt nicht nur der US-Außenminister George Marshall (1880–1959) seine berühmte Rede vor der Harvard Universität, sondern es wurde auch die bereits erwähnte Politik der Eindämmung (*containment*) mit der Truman-Doktrin formuliert. Unmittelbarer Anlass war eine Hilfe für Griechenland und die Türkei, um die dort drohende Ausbreitung des Kommunismus zu verhindern.

Der Marshall-Plan, bzw. das Auslandshilfegesetz (*Foreign Assistance Act*, 1948) stellte in der Zeit von 1948–1952 im Rahmen des Europäischen Wiederaufbauprogramms (*European Recovery Program* – ERP) den Ländern Westeuropas insgesamt rund 13 Mrd. US \$ zur Verfügung. Die Mittel hatten einen doppelten Zweck: Sie sollten intern ein Kreditvolumen für den Wiederaufbau schaffen und sie sollten extern internationale Liquidität bereitstellen, d.h. konvertible Dollar, um generell den internationalen Handel wieder zu beleben und speziell die für den Wiederaufbau benötigten Importe zu ermöglichen. An diese Hilfe knüpften die USA Bedingungen: Der Protektionismus der 1930er Jahre war abzubauen, der Handel zu liberalisieren, und die europäischen Länder verpflichteten sich zur Zusammenarbeit. „To guide Europe on the road to recovery“ wurde 1948 eine internationale Organisation gegründet, die *Organization for European Economic Cooperation* (OEEC), die für die Verteilung der Mittel und die Einhaltung der Bedingungen verantwortlich war. Wie schon der Name sagt, war das Ziel der OEEC Kooperation, nicht Integration.

Box 2.2: European Recovery Program (ERP)

Der doppelte Zweck des ERP wurde dadurch erfüllt, dass europäische Importeure von amerikanischen Waren diese in nationaler Währung bezahlten, und zwar an einen nationalen Fonds, während die amerikanischen Exporteure Dollar aus dem ERP-Fonds erhielten. Zwischen den beiden Fonds fand kein Ausgleich statt, so dass der nationale Fonds Kapital akkumulierte, das revolvierend und über die Zinszahlungen wachsend in der Form von Aufbaukrediten ausgeliehen werden konnte. Die Dollarkredite des ERP zahlte die Bundesrepublik aus dem Bundeshaushalt zurück. In Deutschland entstand dadurch das so genannte ERP-Sondervermögen des Bundes, das über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) für Aufbaukredite, nach der Wiedervereinigung vor allem auch in Ostdeutschland, eingesetzt wurde und wird.

Der internationale Wirtschaftsverkehr in Europa war wegen der Inkonvertibilität der Währungen erheblich behindert. Unter solchen Bedingungen können Länder eigentlich nur bilateralen Handel treiben, der auch bilateral auszugleichen ist. Denn ein Bilanzüberschuss mit einem Partnerland (also ein Guthaben in der Währung dieses Partnerlandes) lässt sich auf Grund der Inkonvertibilität nicht ohne weiteres auf ein anderes Land übertragen, dem gegenüber man ein Handelsdefizit aufweist. Genau dieses Problems nimmt sich eine Zahlungsunion an, die für den Kreis ihrer Mitgliedstaaten den Transfer von Bilanzsalden (*clearing*) organisiert. Zusätzlich kann eine Zahlungsunion auch gewisse Kreditfazilitäten zum kurzfristigen Ausgleich eines kumulativen Defizits zur Verfügung stellen. Zu diesem Zweck wurde in Westeuropa 1950 die Europäische Zahlungsunion (EZU) ins Leben gerufen. Die Basis hierfür schuf eine Grundausrüstung der EZU mit Dollar aus dem ERP. Organisatorisch wurde das Clearing innerhalb der EZU über die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) in Basel abgewickelt.

Die EZU war erfolgreich: In der zweiten Hälfte der 1950er Jahre wurden die europäischen Währungen mehr und mehr konvertibel, so dass die EZU 1958 ihre Tätigkeit einstellen konnte. Auch die OEEC wandelte sich mit der Lösung ihrer ursprünglichen Aufgabe. 1961 ging sie in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD) auf. Durch Zutritt der USA und Kanadas wurde aus dem europäischen Klub ein atlantischer Klub. Später kamen mit Japan, Australien, Neuseeland Länder aus anderen Erdteilen hinzu, und es wurde ein Klub der Industrieländer.

Der Osten Europas war von dieser Entwicklung abgekoppelt. Natürlich hätten Polen oder die Tschechoslowakei gerne die angebotene Marshall-Plan Hilfe angenommen. Aber dem setzte Stalin ein eindeutiges *njet* entgegen: Die mit dem ERP verbundenen Bedingungen implizierten eine Integration in den westlichen Wirtschaftsraum und würden die sowjetischen Hegemonialansprüche unterminieren. Wenn Amerika seinen Verbündeten Wirtschaftshilfe leistete, dann konnte die zweite Weltmacht das auch. 1949 rief sie deshalb den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RgW) ins Leben als Gegenveranstaltung zur OEEC. (Ähnlich wie die Bundesrepublik in der OEEC war auch die DDR nicht von Anfang an Mitglied des RgW.) Nur fehlten der Sowjetunion die Mittel, ein dem ERP vergleichbares Programm aufzulegen. Ganz im Gegenteil fand anfänglich ein Transfer von Ressourcen aus den Satellitenstaaten in die UdSSR statt. Und so blieb diese Veranstaltung erst einmal auf dem Papier. In späteren Jahren versuchte der RgW nach dem Vorbild der EZU die Multilateralisierung des Handels der sozialistischen Planwirtschaften untereinander zu fördern. Doch auch diesem Bemühen blieb wegen der Systemeigenschaften der Wirtschaften der Erfolg versagt. Die Integration von Zentralplanwirtschaften setzt einen übernationalen Zentralplaner voraus. Genau diese Rolle hatte Chruščëv Anfang der 1960er Jahre dem RgW zugedacht. Doch so etwas war selbst im Sowjetimperium nicht durchsetzbar.

Politische Integration enthält in der Regel sicherheitspolitische Aspekte. In einer Welt, die in zwei Blöcke geteilt ist, welche auch noch in einem kalten

Krieg miteinander liegen, häufig am Rande eines heißen Atomkrieges, ist Sicherheit ein Hauptmotiv für den Zusammenschluss. Die Länder z.B., die nach 1990 in die EU strebten (Osterweiterung), strebten mit mindestens ebenso großem Nachdruck unter den Schutzschild der NATO, wo sie auch sehr rasch Aufnahme fanden. Die Interdependenz von militärischer und wirtschaftlicher Stärke ist bereits angesprochen worden. Dieser Integrationsaspekt soll in unserem Buch nicht näher behandelt werden. In der Gründungsphase der Europäischen Union spielte die sicherheitspolitische Integration eine wichtige Rolle. Und es gab wiederholte Versuche, hierfür eine europäische Lösung zu finden, Versuche, die vor allem auch von den USA unterstützt wurden. Sie schlugen aber alle fehl. So kam die atlantische Lösung der NATO zustande. Das bedeutet, Europa, das sich in den 70 Nachkriegsjahren zu einer ökonomischen Weltmacht zusammenschloss, überließ die Führungsrolle in der Sicherheitspolitik den USA und macht auch heute noch wenig Anstalten, auf diesem Gebiet selbständig zu werden. Anzumerken ist, dass die NATO nicht das sicherheitspolitische Instrument der Europäischen Union ist. Denn noch immer gehören ihr die EU Mitgliedsländer Schweden, Finnland, Irland, Österreich, Zypern und Malta nicht an. Auf der östlichen Seite des Eisernen Vorhangs entstand mit dem Warschauer Pakt ein Gegenstück zur NATO.

2.1.2 Erste Schritte zur regionalen europäischen Integration

Winston Churchill (1874–1965), der große alte Mann der englischen Politik, hat das Ziel in einer berühmten Rede in Zürich am 19. September 1946 vorgegeben: „We must set up a sort of United States of Europe ... There can be no revival of Europe without a spiritually great France and a spiritually great Germany ... In this undertaking which is so urgently necessary, France and Germany together must take the lead“ (Vanthoor 2002: 2). Was Keynes (1919/1971) nach dem Ende des ersten Weltkriegs bereits forderte, aber zu jener Zeit noch völlig utopisch war, die deutsch-französische Verständigung und Führungsrolle bei einer europäischen Integration, das stand jetzt auf der Tagesordnung. Genauso wie für Keynes war es auch für Churchill selbstverständlich, dass Großbritannien einen solchen Prozess fördere, aber nicht Mitglied der Vereinigten Staaten von Europa werden könne. Diese ausgesprochen konservative Grundüberlegung stand am Beginn eines Prozesses, der die westfälische Ordnung der *balance of power* in Europa ablösen und mit der Europäischen Union etwas völlig Neues schaffen sollte, und dem am Ende auch Großbritannien nicht fernbleiben konnte.

Übersehen wir da nicht die Gründung des Europarats im Jahre 1949? Nein: Ähnlich wie die OEEC auf wirtschaftlichem Terrain ist der Europarat auf politischem Gebiet ein reines Diskussionsforum. Der Europarat hat drei europäische Werte definiert: Gemeinschaft (*union dans la diversité*), Achtung der Person, Freiheit. Die ursprünglichen Ziele gingen weiter: Von einem gemeinsamen Markt war die Rede, auch eine Militäralliance wurde z.B. von Churchill angesprochen. Aber das ließ sich nicht in die Tat umsetzen, weil man sich nicht auf eine dafür notwendige institutionelle Organisation einigen konnte. Der Konflikt zwischen Föderalisten (Belgien und Frankreich), die als