

Akademie im Gespräch

Heft 1

Fokus Europa



Akademie der Wissenschaften zu Göttingen

Akademie der Wissenschaften zu Göttingen (Hg.)

Fokus Europa

Dieses Werk ist lizenziert unter einer
[Creative Commons](#)
[Namensnennung – Keine Bearbeitungen](#)
[4.0 International Lizenz](#).



erschienen als Heft 1 in der Reihe
„Akademie im Gespräch“
im Universitätsverlag Göttingen 2017

Akademie der
Wissenschaften zu
Göttingen (Hg.)

Fokus Europa

Akademie im Gespräch
Heft 1

Universitätsverlag
Göttingen
2017

Bibliographische Information der Deutschen
Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese
Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.dnb.de>> abrufbar.

Herausgeber der Reihe
Der Präsident der
Akademie der Wissenschaften zu Göttingen
Theaterstraße 7
37073 Göttingen
Tel.: +49 (0)551 39-5362
Fax.: +49 (0)551 39-5365
E-Mail: adw@gwdg.de
www.adw-goe.de

Dieses Buch ist auch als freie Onlineversion über die
Homepage des Verlags, über den Dokumentenserver der
Akademie der Wissenschaften zu Göttingen *res doctae*
(<https://rep.adw-goe.de/>) sowie über den Göttinger
Universitätskatalog (GUK) bei der Niedersächsischen
Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen
(<http://www.sub.uni-goettingen.de>) erreichbar.
Es gelten die Lizenzbestimmungen der Onlineversion.

© 2017 Universitätsverlag Göttingen
<http://univerlag.uni-goettingen.de>
ISBN: 978-3-86395-318-8
DOI: <https://doi.org/10.17875/gup2017-1045>
eISSN: 2567-3521

Vorwort zur Reihe <i>Andreas Gardt</i>	3
Sozialwissenschaftliche Theorien zur Europäischen Integration <i>Andreas Busch</i>	5
Konvergenz und Divergenz im Europäischen Integrationsprozess <i>Renate Obr</i>	17
Integration durch Recht <i>Frank Schorkopf</i>	29
Kurzbiographien	41

Sozialwissenschaftliche Theorien zur europäischen Integration

Andreas Busch

Vorbemerkung zum Theoriebegriff

Bevor ich zum Inhaltlichen komme, möchte ich eine kurze einleitende Erläuterung zum Theoriebegriff machen, denn der hier verwendete hebt sich erheblich von dem ab, der in den Naturwissenschaften gängig ist.

Das liegt in der Natur der Sozialwissenschaften, in denen „Entdeckungen“ durch Beobachtung zumeist ebenso wenig möglich sind wie experimentelle Überprüfung. Für Sozialwissenschaftler ist die Überprüfung aufgestellter Hypothesen schwierig, da sie auf Beobachtungen angewiesen sind, deren Randbedingungen sie nicht kontrollieren können. Niemand überlässt ja etwa ein paar Politologen ein politisches System, nur damit sie endlich einmal ihre Theorien testen können!

Insbesondere die Politikwissenschaft verzichtet deshalb auf umfassende, allgemeine Theorien und konzentriert sich auf sogenannte „Theorien mittlerer Reichweite“. Es ist deshalb nicht ungewöhnlich,

dass zur Erklärung politischer Prozesse mehrere solcher Theorien angewandt werden können bzw. müssen, etwa, weil sich bestimmte Dynamiken oder Akteurskonstellationen im Lauf eines längeren Zeitraums verändert haben.

Eine weitere wichtige Vorbemerkung zum Theorieverständnis: Neben empirischen Theorien, die die soziale Wirklichkeit erklären sollen (also das, was ist), stehen normative Theorien, die beschreiben, wie etwas sein soll. Die Begründung von Wertmaßstäben und Werturteilen und die Formulierung von Handlungsanleitungen durch solche normativen Theorien hat in den Geistes- und Sozialwissenschaften eine lange Tradition. Auch das ist etwas, was sie vom naturwissenschaftlichen Theorieverständnis unterscheidet. In den Theorieansätzen, die ich nun vorstellen werde, finden wir sowohl empirische wie normative Theorien.

Theorieansätze

Funktionalismus

Lassen Sie mich mit dem „Funktionalismus“ beginnen, der in die Kategorie der normativen Theorien fällt. Seine erste Formulierung geht auf einen Artikel aus dem Jahr 1943 zurück, mit dem Titel „A Working Peace System“, verfasst von David Mitrany, einem in Großbritannien und den USA wirkenden Akademiker rumänischer Herkunft. Mitrany sah in der Existenz von „voneinander abgegrenzten und miteinander im Wettbewerb liegenden politischen Einheiten“ den letztlichen Auslöser für Krieg und fragte nach einem Weg zur zukünftigen Sicherung des Friedens.

Sein Ausgangspunkt war, das Trennende durch gemeinsames Tun zu überwinden – „coactivity rather than coexistence“, wie er es formulierte. Allerdings müsse man sich von der Fixierung auf die Verbindung zwischen politischer Autorität und Territorium lösen und stattdessen bei spezifischen Aufgaben und Funktionen ansetzen. Solche gemeinsamen Aktivitäten sollten aber nicht auf der politischen Ebene beginnen, sondern auf der niedrigschwelligeren wirtschaftlichen – etwa durch gemeinsame Verwaltung knapper Ressourcen, Bekämpfung von Arbeitslosigkeit oder der Eindämmung von Preisschwankungen bei Rohstoffen.

Solche Kooperation durch Schaffung funktionsorientierter Agenturen, die Aufgaben grenzüberschreitend lösen, so nimmt der Funktionalismus an, werde am besten im Bereich eher technischer Themen gelingen – was wir in der Politikwissenschaft auch als „low politics“-Bereiche bezeichnen. Mitrany nannte als konkretes Beispiel die im Rahmen der US „New Deal“-Politik geschaffene „Tennessee Valley Authority“, der Aufgaben im Bereich der Elektrizitätserzeugung, des Hochwasserschutzes und der Entwicklung der Landwirtschaft aufgegeben wurden, die sie übergreifend in sieben Staaten im Südosten der USA wahrnimmt.

Politische Trennungen durch ein immer dichteres Netz internationaler Aktivitäten und Agenturen zu überlagern, durch die die Interessen und das Leben aller Nationen schrittweise integriert würden – so formulierte Mitrany sein Ziel. Staatliche Tätigkeit sollte depolitisiert werden und auf Funktionen fokussieren – so können wir heute analytisch ergänzen.

Als Kritik ist anzuführen, dass dieser Ansatz normativ-präskriptiv ist und nicht erklärend, weil er

nichts besagt über die Bedingungen, unter denen eine solche Entwicklung möglich ist oder die Mechanismen, über die sie voranschreitet.

Neofunktionalismus

Der Neofunktionalismus, der ab Ende der 1950er Jahre von Politikwissenschaftlern wie dem aus Deutschland emigrierten Amerikaner Ernst Haas entwickelt wurde, war eine Reaktion auf diese Kritikpunkte. Sie konnten zudem auf ein knappes Jahrzehnt Erfahrung mit Umsetzungsversuchen europäischer Integration bauen – auf die Etablierung der Montanunion (EGKS) und die Verträge zu Euratom und EWG, aber auch auf Fehlschläge wie die gescheiterte Europäische Verteidigungsgemeinschaft EVG. Zudem hatte man mehrere Jahre Erfahrung mit der Hohen Behörde der EGKS, einer supranationalen Institution, die ziemlich genau dem Konzept einer funktionalen, sektorspezifischen Agentur von Mitrany entsprach und die für Euratom und die EWG übernommen worden war (1965 wurden die drei zur Kommission der Europäischen Gemeinschaften fusioniert).

Der Neofunktionalismus spezifizierte analytisch die Voraussetzungen für Integration und die Mechanismen, die den Prozess tragen und machte so den Schritt von der normativen zur empirischen Theorie, die ihren Ausgangspunkt im Eigeninteresse der politischen Akteure nahm. Als notwendige Hintergrundbedingungen für einen Integrationsprozess wurden die Existenz einer liberalen Demokratie mit differenzierter Sozialstruktur und pluralistischer Interessengruppenstruktur benannt und die Abwesenheit schwerer sozialer oder ethnischer Konflikte. Die Existenz großer potentieller Gewinne durch regionale Integration (d.h. durch Intensi-

vierung von Handel, Arbeitsmigration etc.) bildet den Anreiz.

Die Existenz einer supranationalen Institution mit Initiativrecht für Regelungen (also wie bei der Europäischen Kommission) führt nach der Theorie zu Änderungen im Kalkül der (bis dato national orientierten) politischen Akteure, die Loyalitäten, Erwartungen und Aktivitäten schrittweise auf ein neues, größeres Zentrum ausrichten.

Zentral ist in dieser Theorie das Konzept des „spillover“ (wörtlich: des Überschwappens oder Überlaufs). Aufgrund der hohen Interdependenz in modernen Industriegesellschaften ziehen Integrationschritte in einem Sektor Integrationschritte in weiteren Sektoren nach sich – sei es, weil sie zum Erfolg im ersten Sektor nötig sind, sei es, weil man erfolgreiche Verhaltens- und Organisationsmuster übernimmt. Die nationalen Regierungen folgen (eher zögerlich) dem Druck in Richtung supranationale Integration.

Kritik kann man an der neofunktionalistischen Theorie vor allem dahingehend äußern, dass sie die Annahme höherer Effizienz des Entscheidens auf supranationaler Ebene als Prämisse setzt, aber nicht begründet. Auch verfügt sie nicht über Ansätze, Variationen bei Scheitern und Erfolg von Integrationschritten plausibel zu erklären.

Intergouvernementalismus

Nationale Regierungen spielen in den bisher erwähnten Theorieansätzen keine Rolle. Das kritisierte der Theorieansatz des *Intergouvernementalismus*, der seit Mitte der 1960er Jahre von Autoren wie Stanley Hoffmann (Harvard University) und seinen Schülern erarbeitet wurde. Den theoretischen Hintergrund bildete die sog. „realistische“ Theorie der

Internationalen Beziehungen mit ihrem Fokus auf den Staat und seine Interessen.

Nach Auffassung dieses Theorieansatzes sind nationale Regierungen im Prozess der Integration nicht nur nicht vernachlässigbar (wie das Funktionalismus und Neofunktionalismus annehmen), sondern sie spielen im Gegenteil eine zentrale Rolle. Sie steuern nämlich Weg und Takt der Integration nach Maßgabe des nationalen Interesses. Wo Interessen zwischen Staaten übereinstimmen, können Regierungen deshalb Integration akzeptieren. Das werden sie aber aus der Perspektive des Inter-gouvernementalismus vor allem in funktional-technischen Bereichen (also „low politics“) tun, nicht jedoch in denen von „high politics“, den Zentralbereichen staatlicher Tätigkeit wie etwa der nationalen Sicherheit.

Während die in hohem Maße technischen, politisch jedenfalls nicht zentralen Themenfelder somit erhebliche Aktivitäten und Einfluss für Interessengruppen sehen, behalten sich Regierungen bei Schlüsselentscheidungen in politisch zentralen Themenfeldern das letzte Wort vor; denn sie verfügen nicht nur über das Souveränitätsrecht, sondern als einzige demokratisch gewählte Akteure auch über politische Legitimität.

Weiterentwicklungen des Ansatzes in den letzten Jahrzehnten (etwa durch Andrew Moravcsik) sehen das nationale Interesse nicht mehr ausschließlich von den Regierungen bestimmt, sondern als Resultante innenpolitischer Prozesse. Die Regierungen transportieren diese endogen bestimmten Präferenzen dann auf die internationale Ebene.

Zudem differenziert der Theorieansatz zwischen großen (als mächtig angesehenen) Staaten und kleineren, weniger mächtigen. Die großen spie-

len die Hauptrolle, eine Einigung findet zumeist auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner ihrer Interessen statt. Die kleineren Staaten werden gegebenenfalls über von den großen geleistete Ausgleichszahlungen „ins Boot geholt“. Aus der Perspektive des Intergouvernementalismus ist die Zahl der Handelnden somit recht begrenzt und Integration eine Serie von Aushandlungskompromissen zwischen den Regierungschefs der größeren Staaten einer Region.

Als Kritik ist anzubringen, dass eine solche Perspektive den kontinuierlichen Prozesscharakter der europäischen Integration negiert. Stattdessen nimmt die Theorie nur eine Serie von Schnappschüssen in den Blick und ignoriert die Zeiten davor ebenso wie die Umsetzung der Beschlüsse. Sie leidet deshalb unter „selection bias“.

Was können die Theorieansätze erklären?

Der Test jeglicher Theorie ist natürlich ihr Erklärungsvermögen. Wie sind die vorgestellten Theorieansätze in dieser Hinsicht zu bewerten?

Die Antwort lautet kurz gefasst: kombiniert man sie, kann man das meiste in der europäischen Integration erklären!

- Der (Neo-)Funktionalismus kann die Dynamik erklären, die nach der Bildung einer supranationalen Behörde mit sektoraler Regelungskompetenz durch das Handeln von Interessengruppen entsteht, die sich an ihrem Eigeninteresse orientieren. Auch die Bildung supranationaler Organisationen von Interessengruppen und Parteien auf

der europäischen Ebene verhält sich wie von der Theorie erwartet, wenn auch diese mit den nationalen Organisationen stabil koexistieren statt diese langsam zu ersetzen.

- Der Intergouvernementalismus kann die wichtige Position nationaler Regierungen erklären, die sich in ihrer Fähigkeit zum Veto (z.B. EVG) oder zur Initiative (z.B. Vollendung des Binnenmarkts) ausdrückt. So wird der anhaltend politische Charakter der Integration betont, der nicht zuletzt aus Legitimationsgründen benötigt wird.

Allerdings können die Theorien einiges im Integrationsprozess auch nicht erklären. Beide können durch ihre Annahmen linearer Entwicklung schlecht veränderte Rahmenbedingungen im internationalen System akkommodieren, die den Integrationsprozess verändert haben – wie etwa die Situation nach 1989, die zur Aufnahme zusätzlicher Mitglieder aus geopolitischen Gründen führte. Und: entgegen den Erwartungen der Theorien ist es mit der Währungsunion doch zu Integration im Bereich zentraler Staatstätigkeit („high politics“) gekommen – wenn diese auch mit dem zuvor erwähnten Punkt zusammenhängt und weiterhin anhaltend umstritten ist.

Was können sie zu den neueren Entwicklungen der EU (Desintegration/Krise) erklärend beitragen?

Spannender in der Gegenwart ist aber die letzte Frage, mit der ich mich beschäftigen will. Können diese Theorien uns etwas sagen über die neueren

Desintegrations- und Krisentendenzen in der Europäischen Union?

An einigen Punkten, so möchte ich argumentieren, ist das in der Tat der Fall: Zum einen im Hinblick auf die Homogenität der Teilnehmer als Erfolgsvoraussetzung für gelingende Integration; zum anderen im Hinblick auf die politische Schwächung der europäischen Institutionen.

Ähnlichkeit der Interessen sowie der Wirtschafts- und Sozialstruktur werden sowohl aus neofunktionalistischer wie aus intergouvernementalistischer Perspektive als wichtig für gelingende Integration gesehen. Beide sind konstitutiv für die gleiche Ausrichtung der Interessen. Im Lauf des letzten guten Jahrzehnts haben zwei Schocks die Homogenität in der EU-Mitgliedschaft reduziert:

- zum einen die Osterweiterung im Jahr 2004 – durch sie wurde das Verhältnis zwischen dem reichsten und dem ärmsten EU-Mitglied (gemessen am BIP pro Kopf) von etwa 1 zu 2,5 auf 1 zu 5 verdoppelt;
- zum anderen die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise, die seit 2008 durch ihre unterschiedliche Schwere in den verschiedenen EU-Ländern die Heterogenität weiter verstärkt hat.

Ungleichheit muss aber nach den betrachteten Theorien den Integrationsprozess belasten, etwa weil Verteilungsfragen gegenüber dem gemeinsamen Nutzen in den Vordergrund treten.

Zudem sind im Lauf der letzten anderthalb Jahrzehnte die supranationalen EU-Institutionen durch verschiedene Prozesse geschwächt worden:

- Schwache, z.T. skandalbelastete Kommissionen (unter Santer, Marin, Prodi und Barroso) haben nur verwaltet, aber keine

inspirierenden Ziele verfolgt, wie dies etwa in der Delors-Kommission in den 1980er und 1990er Jahren der Fall war.

- Mit dem Scheitern des „Verfassungsvertrages“, der der Deklaration von Laeken folgte und die Union beleben sollte, gab es einen weiteren Dämpfer. Die Union erschien (und erscheint seitdem) reformunfähig.
- Und zudem haben die nationalen Regierungen zunehmend gelernt, sich gegen die Kommission zu profilieren und die Verfolgung nationaler Ziele in den Vordergrund zu stellen. Erfolge werden gerne national verbucht, Scheitern und Probleme aber der supranationalen Ebene angelastet.

So komme ich zum Schluss. Theorien über die europäische Integration verweisen uns auf die Voraussetzungen und Wirkmechanismen eines Prozesses, der seit bald sieben Jahrzehnten unseren Kontinent transformiert hat. Wir können diese Theorien aber auch nutzen, um ein besseres Verständnis der Probleme zu bekommen, denen sich die europäische Integration in den letzten Jahren ausgesetzt sieht. Und ein Wissen um die Punkte, an denen Änderungen Not tun, ist zumindest eine notwendige Bedingung dafür, solche ins Werk zu setzen. Eine hinreichende Bedingung stellt dieses Wissen allerdings nicht dar.

Erwähnte und weiterführende Literatur

Haas, Ernst B. (1958): The Uniting of Europe. Political, social, and economic forces 1950–1957. London: Stevens (The Library of World Affairs, 42).

Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. In: *Daedalus* 95, S. 862–915.

Hoffmann, Stanley (1995): The European Sisypheus. Essays on Europe, 1964–1994. Boulder, Colo.: Westview Press.

Jachtenfuchs, Markus (2002): Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges (Weltpolitik im 21. Jahrhundert, 9).

Lepsius, M. Rainer (1999): Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität. In: Reinhold Viehoff und Rien T. Segers (Hg.): Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1330), S. 201–222.

Loth, Wilfried (2014): Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

Mattli, Walter (1999): The logic of regional integration. Europe and beyond. New York: Cambridge University Press.

Mitrany, David (1943): A working peace system. An argument for the functional development of international organization. London: Royal Inst. of Internat. Affairs.

Moravcsik, Andrew (1998): The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht. Ithaca N.Y.: Cornell University Press (Cornell studies in political economy).