

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)

Die Politische Ökonomie der europäischen Integration



Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Inhalt

Vorwort	9
Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration <i>Martin Höpner und Armin Schäfer</i>	11
 Teil I Dynamiken der europäischen Marktintegration	
Negative und positive Integration <i>Fritz W. Scharpf</i>	49
Individualrechte gegen nationale Solidarität <i>Eine Nachbetrachtung von Fritz W. Scharpf</i>	89
Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik <i>Susanne K. Schmidt</i>	101
Eine neue Phase der europäischen Integration: Legitimitätsdefizite europäischer Liberalisierungspolitik <i>Martin Höpner und Armin Schäfer</i>	129

Teil II Politische Koalitionen, Verbände und das Europa der Bürger

Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens: Der Kampf um die europäische Integration <i>Liesbet Hoogbe und Gary Marks</i>	159
Politisierung und nationale Identitäten <i>Eine Nachbetrachtung von Liesbet Hoogbe und Gary Marks</i>	197
 Korporatismus in der Europäischen Union <i>Armin Schäfer und Wolfgang Streeck</i>	 203
 Sozioökonomische Determinanten von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung <i>Guido Tiemann</i>	 241

Teil III Vom Standortwettbewerb zu den Potenzialen positiver Integration

Die Grenzen der europäischen Arbeitsmarktintegration: Koalitionen, Interessenvielfalt und institutionelle Hindernisse <i>Maarten Keune</i>	279
 Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftsteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa <i>Steffen Ganghof und Philipp Genschel</i>	 311
 Nationale Sozialstaaten in der Europäischen Union: Zukünfte eines »sozialen Europas« <i>Stephan Leibfried und Herbert Obinger</i>	 335

Teil IV Makroökonomische Politik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Uneinheitliche Signale: Zentralbankunabhängigkeit und koordinierte Lohnaushandlung in der Europäischen Währungsunion <i>Peter A. Hall und Robert J. Franzese, Jr.</i>	369
Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion als <i>work in progress</i> <i>Eine Nachbetrachtung von Peter A. Hall und Robert J. Franzese, Jr.</i>	407
Wandel durch den Euro: Wie die Währungsunion die nationale Fiskal- und Lohnpolitik verändert <i>Henrik Enderlein</i>	415
Autorinnen und Autoren	449

Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens: Der Kampf um die europäische Integration

Liesbet Hooghe und Gary Marks

1 Einleitung

Seit Mitte der Achtzigerjahre ist in Europa neben dem einheitlichen Markt auch ein politisches Gemeinwesen entstanden. Zum einen waren die Einheitliche Europäische Akte (EEA, 1986) und der Vertrag von Maastricht (1993) Teil der Marktintegration, mit der eine Vielzahl nicht tarifärer Handelshemmnisse abgeschafft oder zumindest verringert wurden. Zum anderen – und das ist weniger offensichtlich – haben die in den Verträgen festgelegten institutionellen Reformen ein einheitliches, wenn auch facettenreiches politisches Gemeinwesen entstehen lassen – ein politisches Mehrebenensystem, das vielfältige Entscheidungszentren auf supranationaler, nationaler und subnationaler Ebene umfasst. Unser Ausgangspunkt in diesem Kapitel ist, dass die wirtschaftlichen Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte – die Internationalisierung der Güter- und vor allem der Kapitalmärkte, das Schrumpfen des industriellen Sektors und der Beschäftigtenzahlen in der Industrie, der Flexibilisierungs- und Spezialisierungsdruck der Produktion, die Dezentralisierung der industriellen Beziehungen, der Rückgang internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit – zu einer grundlegenden Reorganisation politischer Herrschaft in Westeuropa geführt haben.

Mit dem Keynesianismus scheiterte nicht nur ein spezifisches Instrumentarium makroökonomischer Wirtschaftssteuerung, sondern eine Form der Politik, die aufs engste mit dem Nationalstaat verbunden war. In den Nachkriegsjahrzehnten beruhte die keynesianische Wirtschaftspolitik vieler fortgeschrittener kapitalistischer Gesellschaften auf dem neokorporatistischen Klassenkompromiss und einer konsensualen Einkommenspolitik. Beide hingen ihrerseits davon ab, dass es auf nationaler Ebene umfassende Interessengruppen gab, die tragfähige Kompromisse vereinbaren konnten. Als diese Politik als gescheitert

Übersetzung des Aufsatzes »The Making of a Polity: The Struggle over European Integration« aus: Herbert Kitschelt/Peter Lange/Gary Marks/John D. Stephens (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge University Press, 1999.

wahrgenommen wurde, begann eine Debatte über die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates. Die Suche nach einer anderen Wirtschaftspolitik verlief in dieser Situation in verschiedene Richtungen, doch setzte sich die Auffassung durch, dass der Nationalstaat nicht länger Hauptarchitekt des wirtschaftlichen Wohlstands sein konnte. Folglich entriß die EEA dem Nationalstaat gleich zweifach Entscheidungskompetenzen – indem sie einerseits den Markt stärkte und andererseits Kompetenzen auf die europäische Ebene verlagerte. Dies bildete den Ausgangspunkt der europäischen Integration in den Achtziger- und Neunzigerjahren.

Doch auch wenn dies den Ausgangspunkt beschreibt, lässt sich daraus weder die weitere Entwicklung noch das Ziel ableiten. Die Vertiefung der Marktintegration präjudiziert nicht, ob und wie dieser Markt reguliert wird. Diese Frage bildet den Kern einer heftigen, stark politisierten Kontroverse zwischen nationalen Regierungen, Mitarbeitern der Europäischen Kommission, den Richtern am Europäischen Gerichtshof, Parteipolitikern in nationalen Parlamenten und im Europaparlament sowie einer Vielzahl politischer Bewegungen und Interessengruppen. Die Neugestaltung politischer Entscheidungsstrukturen in der Europäischen Union ist mit einer Ausweitung politischer Partizipation einhergegangen. Die Entscheidungen der EU sind Gegenstand einer Auseinandersetzung zwischen zwei Koalitionen geworden, die unterschiedliche Konzeptionen verfolgen, wie Europa politisch konfiguriert sein sollte. Auf dem Spiel stehen nicht bloß einzelne Politiken oder Institutionen, sondern grundlegende Fragen der politischen Architektur der EU. Was sind die verfassungsrechtlichen Prinzipien, die der Kompetenzaufteilung im politischen System der EU zugrunde liegen? Wie sollen bindende Entscheidungen getroffen werden? Wie wird das Verhältnis von Markt und Staat definiert?

Wir argumentieren, dass diese wichtigen Fragen die politische Auseinandersetzung in einer Weise strukturieren, die sich nicht auf den Streit über die angemessene Verteilung von Pareto-Gewinnen zwischen den Mitgliedstaaten, die Absenkung von Transaktionskosten oder die Durchsetzung zwischenstaatlicher Abkommen reduzieren lässt. Die europäische Integration ist aus unserer Sicht nicht nur ein ökonomischer, sondern auch ein eminent politischer Prozess. Ziel dieses Kapitels ist es, die Interessen und Ideen derjenigen zu beleuchten, die am politischen Entscheidungsprozess der EU beteiligt sind. Im nächsten Abschnitt stellen wir unser Analyseschema vor. Danach untersuchen wir, wie es zu einer Vertiefung der politischen Integration infolge des Binnenmarktprojekts kam. Im letzten Abschnitt beschreiben wir die Integrationsprojekte, um die sich gegenwärtig die politische Auseinandersetzung in der Europäischen Union dreht.

2 Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens

Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens in der EU ging mit dem grundlegenden Wandel der Entscheidungsverfahren einher. Erstens sind diese Verfahren politisiert worden. Die Anfänge dieser Entwicklung reichen bis in die Mitte der Sechzigerjahre zurück, als die von Jean Monnet geprägte Ära technokratischer Integration zu Ende ging. Die »Methode Monnet« wechselseitiger Zugeständnisse und inkrementellen Problemlösens – die die Vorlage für die neofunktionalistische Integrationstheorie bildete (Haas 1958; Schmitter 1969) – endete, als Streit über die angemessenen Entscheidungsverfahren der Gemeinschaft aufflammte. Wie schon in der von Charles de Gaulle dominierten Periode sind auch heute die Grundlagen der europäischen Integration umstritten. Da seither die Kompetenzen der Union jedoch deutlich gewachsen sind, berührt die Auseinandersetzung die meisten wirtschaftspolitischen Entscheidungen, wie etwa die Gestaltung der Geld- und Haushaltspolitik oder die Rolle des Staates gegenüber der Wirtschaft. Zweitens hat sich seit einiger Zeit die Bandbreite politischer Partizipation in der EU erweitert. Obwohl bereits in den Sechzigerjahren die Gestaltung der Entscheidungsverfahren umstritten war, blieb die Auseinandersetzung darüber doch eine zwischen Eliten. Eine Handvoll nationaler und supranationaler Akteure dominierte das Geschehen (Wallace 1983, 1996). Seit Mitte der Achtzigerjahre hat sich dies entscheidend geändert. Zum einen fand eine Mobilisierung von Interessengruppen auf europäischer Ebene statt, und zum anderen haben sich nationale Entscheidungsträger bemüht, den Integrationsprozess durch parlamentarische Debatten und Referenden zu legitimieren.

Tabelle 1 und 2 sowie Abbildung 1 fassen die Unterschiede in dichotomen Idealtypen zusammen. Die formalisierte Darstellung unterschiedlicher Typen – elitär-technokratisch, elitär-politisiert und partizipativ-politisiert – ist hilfreich, solange man im Auge behält, dass damit jeweils Extrempunkte auf einem Kontinuum beschrieben werden und dass die daraus abgeleiteten Integrationsphasen den Idealtypen nur unvollständig entsprechen.

In der Post-Maastricht-Phase sind die Entscheidungsverfahren sowohl politisiert als auch partizipativ. Drei Entwicklungen haben zu dieser Entwicklung geführt:

Streitfall Souveränität

Mit der Zunahme von Entscheidungsbefugnissen der europäischen Ebene tritt die Frage nach der nationalen Souveränität immer deutlicher hervor. Obwohl einige Autoren argumentieren, dass der europäische Integrationsprozess die nationale Souveränität unberührt lässt oder sogar stärkt (Hoffmann 1982; Milward

Tabelle 1 Stil der Entscheidungsfindung

	Technokratische Entscheidungen	Politisierte Entscheidungen
Ziele	grundlegende Ziele werden von den zentralen Akteuren geteilt	grundlegende Ziele sind zwischen den zentralen Akteuren umstritten
Instrumente	wissenschaftlich-rationale Mittel werden angewandt, um die Ziele zu verwirklichen	die Mittel zur Zielerreichung beinhalten (kontroverse) politische Entscheidungen
Bearbeitungsmodus (<i>issue linkage</i>)	Themen werden aufgeteilt und nach Politikfeldern getrennt behandelt	Themen werden politikfeldübergreifend behandelt

Tabelle 2 Einbindung der Akteure

	Elitär	Partizipativ
Anzahl	geringe Anzahl sozialer Gruppen werden politisch mobilisiert	große Anzahl sozialer Gruppen werden politisch mobilisiert
Grenzen	Umfang der Partizipationsrechte wird durch die Eliten festgelegt	Umfang der Partizipationsrechte ist umstritten
öffentlicher Druck	Entscheidungsträger können sich gegenüber Interessengruppen abschotten	Entscheidungsträger können sich dem öffentlichen Druck durch Interessengruppen nicht entziehen

1992; Moravcsik 1993, 1994), begreifen viele Europäer die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen als Gefahr für die Souveränität der Mitgliedstaaten. Der einfachste Weg, diese Quelle der Politisierung zu erfassen, liegt im Hinweis, dass selbst inkrementelle Kompetenztransfers irgendwann die nationale Souveränität einschränken. Spätestens dann kann die Integration nicht länger heimlich vorangetrieben werden (indem die Kommission Vorschläge unterbreitet, ohne mögliche Folgen für die Souveränität der Mitgliedstaaten zu benennen). Die neofunktionalistische Integrationsstrategie »hat sich zu Tode gesiegt«. Inzwischen werden bei allen Integrationsinitiativen nicht nur der eigentliche Inhalt, sondern auch potenzielle Folgewirkungen geprüft. Logische Konsequenz dieser Veränderung ist, dass EU-Entscheidungen heute weniger technokratisch gefällt werden und stattdessen Gegenstand politischer Kontroversen sind. Immer weniger Entscheidungen werden durch rational-wissenschaftliche Methoden getroffen – also durch die Suche nach dem effizientesten Weg, ein gegebenes Ziel zu verwirklichen. Stattdessen führen immer mehr Fragen der europäischen Integration zu politischen Auseinandersetzungen über die Ziele selbst. Nach unserer Auffassung ist diese Art der Politisierung durch das Binnenmarktprogramm und die damit einhergehenden institutionellen Reformen ausgelöst worden.

Abbildung 1 Vier Entscheidungstypen

		<i>Entscheidungsstil</i>	
		technokratisch	politisiert
<i>Einbindung der Akteure</i>	partizipativ	[Mitrans Ideal]	Post-Maastricht-Phase
	elitär	Monnet-Ära	Post-de-Gaulle-Ära

Interessengruppenmobilisierung

Mit der Ausweitung und Vertiefung der Integration ist die Bedeutung europäischer Politik gestiegen, und in der EU hat die Zahl der Interessengruppen beständig zugenommen (Fligstein/McNichol 1998; MacLaughlin/Greenwood 1995; Mazey/Richardson 1993a, 1993b). Unter ihnen sind private Unternehmen, sektorale, nationale und transnationale Verbände, zivilgesellschaftliche Gruppen sowie regionale und kommunale Regierungen – kurz, eine größere Vielfalt von Interessengruppen, als sie in der Hauptstadt irgendeines Mitgliedstaates zu finden ist. Die Mobilisierung nicht staatlicher Akteure hat einen direkten Kontakt zwischen EU-Akteuren und nationalen oder transnationalen Gruppen ermöglicht. Sie setzt politische Eliten unter Druck, wirtschaftliches Handeln zu regulieren und auf strategisch wichtige Interessen Rücksicht zu nehmen.

Empfänglichkeit der Eliten für politischen Druck

Politische Eliten können sich öffentlichem Druck heute weniger als früher entziehen (Niedermayer/Sinnott 1995; Van der Eijk/Franklin 1995). Vor allem die Aktivierung breiter Wählerschichten in den Referenden zum Vertrag von Maastricht hat (neben den eben genannten Faktoren) den Druck auf die Entscheidungsträger erhöht (Franklin/Marsh/MacLaren 1994). Die Vorstellung, dass über die institutionellen Spielregeln der EU hinter dem Rücken der Öffentlichkeit entschieden wird, trifft nicht länger zu. Selbst wenn Referenden keinen bindenden Charakter haben, zwingt der prüfende Blick der Öffentlichkeit Politiker, so zu handeln, als ob sie diesen hätten. Entscheidungen auf europäischer Ebene sind nicht länger von der Innenpolitik zu entkoppeln.