

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.](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/)



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>
ISSN: 2567-3513

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

Vorwort zur Reihe

„Akademie im Gespräch“ illustriert eine der Stärken des intellektuellen Lebens der Akademie: den interdisziplinären Austausch. Der interdisziplinäre Blick auf den fachlichen Gegenstand lässt Aspekte an ihm hervortreten, die dem rein disziplinären Zugang verborgen bleiben. In der Akademie wird dieser Austausch durch die gleichzeitige Präsenz aller in ihr vertretenen wissenschaftlichen Disziplinen möglich, nicht im Sinne eines Nebeneinanders, sondern in dem einer durchgängigen Vernetzung. Die Mitglieder der Akademie sehen darin den größten Gewinn ihrer Arbeit und einen Gegenentwurf zur immer ausgeprägteren – und zunehmend kritisierten – Spezialisierung in den Wissenschaften. Dieser Gewinn zeigt sich besonders in den Forschungsprojekten der Akademie und wird durch die berufliche Forschungstätigkeit ihrer Mitglieder in Universitäten, Max-Planck-Instituten und anderen Forschungseinrichtungen in die wissenschaftliche Öffentlichkeit getragen.

Konkret wird die erwähnte Vernetzung in den Leitungsgremien der Langzeitvorhaben und in den Forschungskommissionen der Akademie, am offensichtlichsten aber in ihren Plenarsitzungen, in denen die Mitglieder der beiden Klassen zusammenkommen, der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und der Geistes- und Gesellschaftswissenschaftlichen Klasse. In diesen Sitzungen findet

eine Diskussion über die Grenzen zahlreicher Fächer statt, und die Hefte der Reihe „Akademie im Gespräch“ spiegeln eben dies wider.

Jedes Heft ist einem Themenkomplex von übergeordneter, oft aktueller gesellschaftlicher Bedeutung gewidmet. Den Texten liegen je 15-minütige Vorträge zugrunde, deren Kürze eine gewisse Prägnanz und Pointiertheit erfordert. Auch ist der Zwang zur Allgemeinverständlichkeit gegeben, der sich aus dem sehr interdisziplinären Zuhörerkreis ergibt. Präsentiert werden also nicht hochspezialisierte Fachreferate, sondern Beiträge, die einen breiteren Kreis von Zuhörern und Lesern erreichen sollen. Auch der kostenfreie Zugang zu den Heften im Internet (über <https://rep.adw-goe.de> und <https://www.univerlag.uni-goettingen.de>) soll dies unterstützen.

Prof. Dr. Andreas Gardt
Präsident der Akademie der Wissenschaften
zu Göttingen

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!

Inbesondere 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 Integrations Schritte in einem Sektor Integrations Schritte 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 Integrations Schritten 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 Intergouvernementalismus 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 Sisypus. 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).

Konvergenz und Divergenz im europäischen Integrationsprozess

Renate Ohr

„Konvergenz und Divergenz“ sind Phänomene, die den Prozess der europäischen Integration auf vielfältige Weise prägen. Entwickeln sich die europäischen Länder aufeinander zu oder sogar auseinander? Im Folgenden soll dies primär für ökonomische Größen betrachtet werden. Auch da können sich Konvergenz oder Divergenz, also Annäherung oder abweichende Entwicklungen, auf ganz unterschiedliche Bereiche beziehen (etwa auf Konjunktur, Inflation, Wirtschaftskraft u.a.). Wenn im Folgenden von „(realer) Konvergenz“ gesprochen wird, so ist damit konkret die Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen (in Kaufkraftstandards) gemeint. In Kaufkraftstandards bedeutet dabei, dass berücksichtigt wird, dass der *reale Wert* eines bestimmten Einkommens auch davon abhängt, wie hoch das Preisniveau in dem entsprechenden Land ist. Es geht also um die Frage, ob sich die realen Einkommen in der EU annähern.

Schon im EWG-Vertrag von 1957 stand in der Präambel, dass „der Abstand zwischen einzelnen Gebieten und der Rückstand weniger begünstigter

Gebiete verringert“ werden solle. In der Präambel des EU-Vertrages von 1992 (Maastricht-Vertrag) steht, dass „die Stärkung und die Konvergenz der beteiligten Volkswirtschaften herbeizuführen“ sei, wobei – im gleichen Satz – noch ausgeführt wird, dass (dazu?) eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währung zu errichten sei. Zugleich wird in Art. 2 des EG-Vertrags festgestellt, dass „durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion“ u.a. ... „eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft“ ... und „ein hoher Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ ... gefördert werden sollen.

Reale Konvergenz ist also etwas, was durch die europäische Integration *ex post* angestrebt werden soll – und zwar im Sinne des Aufholens der schwächer entwickelten Volkswirtschaften. Wobei dieses Ziel umso bedeutsamer geworden ist, je heterogener die Gemeinschaft in Hinblick auf die Pro-Kopf-Einkommen durch die Erweiterungen geworden ist.

Aktuell ist die Spannbreite der Pro-Kopf-Einkommen in der EU immer noch so groß, dass – lässt man Luxemburg als absoluten Ausreißer nach oben weg – die danach wirtschaftlich stärksten EU-Länder (Irland, Niederlande, Österreich) ein bis zu zweieinhalb mal so hohes Pro-Kopf-Einkommen haben wie die wirtschaftlich schwächsten EU-Länder (Bulgarien, Rumänien, Kroatien). Aber auch, wenn man die osteuropäischen Beitrittsländer zunächst ausspart und nur die frühere EU-15 (auch wieder ohne Luxemburg) betrachtet, so hat Irland als derzeit stärkstes Land ein Pro-Kopf-Einkommen, das doppelt so hoch ist wie jenes von

Griechenland. Zwar hatte sich die Bandbreite der Pro-Kopf-Einkommen in den achtziger und neunziger Jahren deutlich verringert (damals war Irland auch noch nicht an der Spitze, sondern im unteren Viertel), aber diese Konvergenz wurde im letzten Jahrzehnt mehr als rückgängig gemacht.

Insbesondere hat sich die sogenannte *Nord-Süd-Einkommenslücke* deutlich verstärkt (speziell auch im Euro-Raum). Bei den osteuropäischen Beitrittsländern war der Einkommensrückstand zur übrigen EU vor zehn Jahren dagegen noch deutlich höher, hier ist also – bisher – nachhaltige Konvergenz zu verzeichnen (ob durch die EU-Mitgliedschaft bedingt oder durch den Transformationsprozess an sich, ist allerdings die Frage).

Laut den Verträgen sollen also der Binnenmarkt und die gemeinsame Währung zu dem gewünschten Konvergenzprozess beitragen. Unterstützend soll zudem die Regional- und Strukturpolitik mit ihren verschiedenen Fonds wirken, also Maßnahmen der Einkommensumverteilung. Insgesamt wird somit eine reale Konvergenz *ex post* erwartet und postuliert.

Ex ante – als Beitrittsvoraussetzung – wurde in den ursprünglichen Verträgen keine – weder reale, noch nominale – Konvergenz gefordert. Erst im Vertrag von Maastricht (1992) wurden als Beitrittsvoraussetzung zur *Währungsgemeinschaft* gewisse nominale Konvergenzkriterien (ähnliche Inflationsraten, ähnliche Zinssätze, ähnliche Staatsverschuldung) festgelegt. Und im Zuge der Osterweiterung wurden auf dem EU-Gipfel von Kopenhagen 1993 die sog. Kopenhagener Kriterien beschlossen, die den Beitritt weiterer Länder zur EU seither u.a. davon abhängig machen, dass die Beitrittskandidaten „über stabile demokratische Institutionen ver-

fügen, eine funktionierende Marktwirtschaft besitzen und den Wettbewerbsdruck innerhalb der EU aushalten können“. Dazu wurden auch verschiedene Indikatoren entwickelt, für die jedoch keine klaren Grenzwerte festgelegt wurden, sondern die nur, im Gesamtbild, die Nachhaltigkeit des Transformationsprozesses zur Marktwirtschaft belegen sollten.

Die somit *ex ante* zugelassene reale Heterogenität und damit auch Divergenz der Wirtschaftskraft soll also *ex post* durch *Konvergenzprozesse im Zuge der Integration* abgebaut werden. Dies könnte durch folgende (klassische / neoklassische) Wirkungszusammenhänge begründet werden:

Internationale Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen sind heutzutage zumeist in unterschiedlichen Höhen und Wachstumsraten der (Arbeits-)Produktivität begründet. Diese wiederum sind *ceteris paribus* abhängig von der Kapitalausstattung und der Höhe des technischen Fortschritts, so dass internationale Einkommensdisparitäten letztlich auf Kapitalknappheit und technischen Rückstand der ärmeren Länder zurückzuführen sind. Ökonomische Integration durch grenzüberschreitende Liberalisierung des Handels sowie durch unbehinderte Kapitalmobilität wird das Kapital nun dorthin wandern lassen, wo die höchste Rendite zu erzielen ist. Dies ist dort, wo ein hoher Zusatznutzen (Grenzprodukt) des Kapitals vorliegt, also in den zuvor kapitalarmen, arbeitsreichen (Niedriglohn-)Regionen. Das Kapital wird danach in die schwächeren Regionen gelenkt und kann dort die Arbeitsproduktivität, die Löhne, das Wirtschaftswachstum sowie das Pro-Kopf-Einkommen steigern.

Diese Zusammenhänge könnten noch durch monetäre Integration (z.B. durch eine gemeinsame Währung) unterstützt werden, wenn hierdurch Wechselkursrisiken entfallen und frühere Schwachwährungsländer nun eine stabile Währung erhalten. Auch dies fördert Direktinvestitionen in die schwächeren Länder.

Hinzu kommen in der EU noch Transferzahlungen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik sowie ein gewisser Import politischer Stabilität durch die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft.

Verlässt man allerdings die Welt der Klassik und Neoklassik und wendet sich der *neuen Wachstumstheorie* zu, so lassen sich auch Divergenzprozesse begründen: Massenproduktionsvorteile, Spillover-Effekte, Agglomerationsvorteile und endogener technischer Fortschritt spielen eine wichtige Rolle für die Möglichkeit der fortschrittlicheren Regionen, im Zuge der Handelsintegration ihren Vorsprung auszubauen, indem sie sich auf neue Produkte mit hohem technologischen Input und hoher Wertschöpfung spezialisieren. Durch die daraus resultierende Beschleunigung des technischen Fortschritts in den stärkeren Regionen können Kapital- und Arbeitsproduktivität dort simultan steigen, so dass auch dementsprechend höhere Renditen entstehen und höhere Löhne bezahlt werden können. Dies kann wiederum bewirken, dass Kapital und insbesondere hochqualifizierte Arbeitskräfte aus den schwächeren Volkswirtschaften abgeworben werden (brain drain), wodurch es zu einer verstärkten Divergenz der regionalen Einkommensentwicklungen kommen kann. Ökonomische Integration, die die Kapital- und Arbeitskräftemobilität erhöht, könnte unter diesen Umständen die Einkommensunterschiede auch verstärken.

Und auch eine gemeinsame Währung kann Divergenz auslösen, da anhaltende Wettbewerbschwachen in einzelnen Ländern (aufgrund mangelnder Produktivität und zu hoher Lohnstückkosten) nicht mehr durch eine Abwertung der eigenen Währung ausgeglichen werden können.

Es gibt mittlerweile eine Reihe empirischer Studien zu realer Konvergenz und Divergenz durch den europäischen Integrationsprozess. Diese belegen zum einen eine zunehmende *Nord-Süd-Divergenz*, zum anderen aber sog. „*Club-Konvergenz*“, womit konvergente Entwicklungen *innerhalb* von Ländergruppen (Clubs) bezeichnet werden, wobei die Konvergenzclubs *untereinander* aber unterschiedliche Wachstumspfade aufweisen, also divergente Entwicklungen. Der Euroraum insgesamt ist dabei *kein* solcher Konvergenzclub. Es gibt stattdessen Konvergenzclubs, die sowohl Euroländer als auch Nicht-Euroländer umfassen. Im Euroraum existieren somit verschiedene Clubs, was eine effiziente gemeinsame Geld- und Währungspolitik erschwert und unter Umständen Ursache divergenter Wirtschaftsentwicklungen sein kann.

Ein Integrationsprozess mit resultierenden *divergenten* Wirtschaftsentwicklungen aber wird auf Dauer von den Bevölkerungen nicht mitgetragen. In den schwachen Ländern fühlt man sich ausgebeutet, und die stärkeren Länder werden als Nettozahler der Gemeinschaft zunehmend gefordert. Anhaltende Divergenz untergräbt letztlich die Integrationsbereitschaft und damit den Integrationsprozess. Dies zeigen zum Beispiel auch die Umfragen im Eurobarometer, die schwindendes Vertrauen der EU Bürger in die Vorteile der Europäischen Gemeinschaft signalisieren.

Für das Erreichen der *gewünschten Konvergenz* muss daher klar unterschieden werden, inwieweit ein eventueller Aufholprozess in den schwächeren Volkswirtschaften „sich selbst tragend“, also durch Produktivitätssteigerungen, zustande kommt, oder lediglich durch einen Einkommenstransfer der starken zu den schwachen Ländern – temporär – erreicht wird. Nur im ersten Fall ist die Konvergenz nachhaltig und wird der Integrationsprozess auch langfristig von den Bürgern mitgetragen werden.

Die EU ist heute an einem Wendepunkt angelangt: Nach mehr als 50 Jahren stetiger Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft zeigen sich in den letzten Jahren starke gegenläufige Tendenzen: Die Bereitschaft, nationale Souveränität an die EU abzugeben, beginnt immer mehr zu schwinden, nationale Interessen konkurrieren zunehmend mit Gemeinschaftszielen, der Integrationsraum beginnt zu schrumpfen (Brexit). Damit dieser Wendepunkt nicht zum Scheitelpunkt der europäischen Integration wird, sollten bestimmte vorgenommene Integrationsschritte neu überdacht werden. Es muss überprüft werden, welche Integrationsschritte mit hoher Sicherheit mit realer Konvergenz verbunden sind, zumindest aber keine Divergenz hervorrufen, und welche Integrationsschritte eine signifikante Gefahr von realer Divergenz beinhalten.

Für diese Identifikation ist es notwendig, die Integration selbst zu definieren. In der Regel wird dabei zwischen Marktintegration und institutioneller Integration unterschieden.

Marktintegration bedeutet das Zusammenwachsen der Volkswirtschaften durch Öffnung der nationalen Güter- und Faktormärkte gegenüber den Anbietern und Nachfragern der Partnerstaaten. Im Mittelpunkt stehen der Abbau von grenzüber-

schreitenden Handels- und Mobilitätshemmnissen sowie Liberalisierung und Deregulierung. Es erfolgt hierdurch ein auf freiwilliger Basis „von unten“ entstehender Prozess der Verflechtung und des Zusammenwachsens von Volkswirtschaften. *Der europäische Binnenmarkt* repräsentiert das Höchstmaß an grenzüberschreitender *Marktintegration*.

Institutionelle/politische Integration dagegen bedeutet die Vergemeinschaftung institutioneller Regelungen, Eingriffe und Politiken. Im Mittelpunkt stehen Zentralisierung und gemeinsame Regulierung. Es erfolgt ein politisch „von oben“ vorgegenommenes Verbinden von Wirtschaftsräumen durch ein gemeinsames Eingliedern unter zentrale, supranationale Institutionen. Hierdurch werden allerdings oft Aufgaben auf die zentrale Ebene verlagert, die auf unterer Ebene effizienter gelöst werden könnten, die Regulierungsintensität steigt, die Anpassungsflexibilität auf nationaler Ebene wird geschwächt, und oft steigen die finanziellen Belastungen. Zudem entstehen hohe Entscheidungskosten bei großer Heterogenität in den Zielsetzungen und Präferenzen der Partnerstaaten. *Die europäische Währungsunion* ist das wichtigste Beispiel *institutioneller Integration*.

Will man die Gemeinschaft trotz der Heterogenität der beteiligten Volkswirtschaften als Integrationsraum insgesamt erhalten, so müssen daher künftig flexiblere Integrationsformen gewählt werden. Dies sind Integrationsformen, die es einzelnen Ländern und Ländergruppen ermöglichen, enger zusammenzuarbeiten, auch wenn andere dazu (noch?) nicht bereit sind. Die anderen Mitgliedsländer müssen aber trotzdem die Möglichkeit haben, an wesentlichen Teilen der Gemeinschaftsaktivitäten teilzuhaben. Hierzu wurden schon in den neun-

ziger Jahren verschiedene Optionen diskutiert: z.B. ein „Europa der konzentrischen Kreise“ (Kerneuropa) oder ein „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“. Beim Europa der mehreren Geschwindigkeiten wird als Endzustand ein gemeinsamer, gleicher Stand der Integration angestrebt. Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten sind nur temporär. Beim Europa der konzentrischen Kreise dagegen bildet ein Kerneuropa quasi ein Gravitationszentrum, um das herum sich Länder mit geringerer Integrationsbereitschaft befinden, die auch dauerhaft an der Peripherie bleiben können, wenn sie wollen.

Dazu müssen allerdings generell jene Bereiche identifiziert werden, an denen sich alle beteiligen sollen/müssen, und jene Bereiche, für die eine flexible Teilnahme möglich sein soll:

Während Marktintegration umso mehr Vorteile beinhaltet, *je größer* der Integrationsraum ist (Skaleneffekte), verringert sich mit zunehmender Größe eines Integrationsraums seine politische Stabilität. D.h., eine stabile politisch-institutionelle Integration erfordert *kleinere* Integrationsräume. Es besteht somit ein Trade-off zwischen der optimalen Größe des Integrationsraums und der optimalen Form der Integrationsart.

Daher sollten die vier Grundfreiheiten des *Binnenmarktes* möglichst für alle verbindlich sein, da sie gute Chancen für reale Konvergenz beinhalten. (Wobei für ihr Funktionieren auch gewisse gemeinsame Politiken wie z. B. gemeinsame Wettbewerbsregeln, eine harmonisierte Bankenaufsicht, Regelungen gegen die Ausnutzung unterschiedlicher Sozialleistungen, o.ä. notwendig sind.). Im Bereich der *institutionellen Integration* sollte dagegen mehr Flexibilität und Unterschiedlichkeit möglich sein,

was dann zugleich mit einem (effizienzsteigernden) Wettbewerb der unterschiedlichen Institutionen und institutionellen Regelungen (zum Beispiel in der Sozialpolitik oder der Geldpolitik) verbunden wäre. Indem etwa die Geld- und Währungspolitik in nationaler Hand verbleibt, kann besser auf nationale ökonomische Probleme reagiert werden, was divergente Wirtschaftsentwicklungen abschwächen kann.

Eine flexible Integrationsstrategie würde es den Mitgliedsländern der EU somit ermöglichen, weiterhin die Vorteile eines großen gemeinsamen Binnenmarktes zu nutzen, aber z.B. die Probleme einer gemeinsamen Geld- und Währungspolitik in der sehr heterogenen Eurozone zu vermeiden, indem diese Form institutioneller Integration auf einen kleineren, homogeneren Konvergenzclub reduziert werden könnte. Mehr „Clubs im Club“ wäre daher die Alternative für die derzeitige EU, um zu verhindern, dass die bestehende Heterogenität der Mitgliedsländer letztlich zu zunehmender wirtschaftlicher Divergenz führt und damit den gesamten Integrationsprozess gefährdet.

Im jüngsten Weißbuch der Europäischen Kommission „Zur Zukunft Europas“ wird die Möglichkeit zu flexibleren Formen der Integration mittlerweile auch von (EU-)offizieller Seite angesprochen. Als eine mögliche Zukunftsoption wird eine enger verbundene „Koalition der Willigen“ (ein Kerneuropa?) genannt, um die sich Länder mit geringerer Integrationsbereitschaft scharen könnten.

Forschungsbedarf besteht dabei vor allem bezüglich der Ausgestaltung solcher „Clubs im Club“, und zwar sowohl in Hinblick auf die Frage, welche Bereiche hierfür infrage kommen, als auch im Hin-

blick auf die rechtliche und politische Gestaltung des Zusammenspiels der Clubs im Club mit der EU als Gesamtheit.

Literatur

Alesina, Alberto/Spolaore, Enrico (2003), *The Size of Nations*, Cambridge MA: MIT Press.

Borsi, Mihály T./Metiu, Norbert (2015), The evolution of economic convergence in the European Union, *Empirical Economics*, Vol. 48, S. 657 – 681.

Giannetti, Mariassunta (2002): The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both?, *European Economic Review*, Vol. 46, Issue 3, S. 539 – 567.

König, Jörg/Ohr, Renate (2013): Different Efforts in European Economic Integration: Implications of the EU-Index, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, Issue 6, S. 1074 – 1090.

Monfort, Mercedes/Cuestas, Juan Carlos/Ordóñez, Javier (2013), Real convergence in Europe: A cluster analysis, *Economic Modelling*, Vol. 33, S. 689 – 694.

Ohr, Renate (2017): Europäische Union oder Disunion?, Leitartikel im *Wirtschaftsdienst*, 97. Jg., Heft 2 (Februar), S. 78 – 79.

Ohr, Renate (2007): Clubs im Club – Europas Zukunft, *ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 58, S. 67 – 82.

Integration durch Recht

Frank Schorkopf

I.

Im März 1962 hielt der deutsche Jurist und Politiker Walter Hallstein in der Aula Magna der Universität Padua eine Rede. Die Juristische Fakultät hatte ihm den Ehrendoktor verliehen. Sie würdigte seine Verdienste bei der Aushandlung der Pariser und Römischen Verträge, die er als Kopf der deutschen Delegation begleitet hatte, und bei der Durchsetzung der Verträge als erster Präsident der Europäischen Kommission. Hallstein entwickelte in seiner Dankrede die Idee der Rechtsgemeinschaft.¹

Das Zusammenwirken der europäischen Staaten sollte nicht länger dem Zufall, dem freien Spiel der ungebundenen Kräfte völkerrechtlicher Verständigung anheimgegeben werden. Die Europäischen Gemeinschaften sollten eine »bewusste, rechtlich geordnete Gestaltung unserer europäischen Welt« sein.

¹ Zu dieser Rede und den folgenden Überlegungen zur Rechtsgemeinschaft Frank Schorkopf, *Der Europäische Weg*, 2. Aufl., 2015, S. 124 ff.

Dieser Gedanke der europäischen Rechtsgemeinschaft besteht, bis heute, aus drei Bausteinen: Die Europäische Union ist eine Schöpfung des Rechts. Sie ist durch völkerrechtliche Verträge entstanden, auf die sich die Mitgliedstaaten freiwillig geeinigt haben, und ihre Struktur wird durch Recht bestimmt. Die Europäische Union ist, zweitens, eine Quelle des Rechts. Sie will ihre Ziele im Wesentlichen dadurch erreichen, dass sie Rechtsnormen setzt, die von den Normadressaten befolgt werden. Sie kennen dieses Recht vor allem als Richtlinien und Verordnungen. Die Europäische Union hat drittens den Anspruch, die Idee des Rechts zu verwirklichen. Sie will in den Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander Gewalt und politischen Druck durch die Herrschaft des Rechts ersetzen. Dazu gehören die Gleichheit der Unionsbürger und die Überwindung der Rechtszersplitterung im europäischen Raum. Die Gleichheit vor dem einheitlichen Recht schafft Rechtssicherheit und erfüllt dadurch die vornehmste Aufgabe von Recht: Es soll die Erwartungen von Menschen konsistent verstetigen.

Die Rechtsgemeinschaft ist ein kraftvolles Bild. Es wirkt bis in die Gegenwart und es prägt das Selbstverständnis der Europäischen Union. Die Große Krise, die sich seit dem Jahr 2009 entfaltet, legt jedoch Schwächen der Rechtsgemeinschaft offen und stellt mittlerweile die Europäische Union in Frage. Nicht zuletzt wegen dieser Entwicklung gab es zuletzt auch Kritik an diesem „deutschen Konzept“. Aber bevor wir zur Gegenwart kommen und in die Zukunft schauen, möchte ich vor allem ein Element der Rechtsgemeinschaft näher in den Blick nehmen, so dass der Titel meines Referats –

die „Integration durch Recht“ – deutlichere Konturen erhält.

II.

Die Europäische Union ist eine Quelle des Rechts, weil sie ihre Ziele durch Recht erreichen will. Sie setzt eigenständig – autonom – Recht und verantwortet es gegenüber den Adressaten. Will eine Rechtsgemeinschaft erfolgreich sein, dann muss ihr Recht von den Adressaten befolgt werden. Anders als ein Staat, der sein Recht notfalls auch mit Zwang durchsetzen kann, muss die Europäische Union allein auf das Sollensgebot ihres Rechts, die Überzeugungskraft ihrer Gestaltungsentscheidungen und die Rechtstreue der Bürger und Mitgliedstaaten vertrauen.

Dass diese Konstruktion in der Unionspraxis über Jahrzehnte weit überwiegend funktionierte, belegt die Verwurzelung des Rechtsgedankens in den Mitgliedstaaten und ihren Gesellschaften. Allerdings hat auch die Union Mittel und Wege gefunden, die Rechtsdurchsetzung jenseits des Vertrauens auf die freiwillige Rechtsbefolgung effektiver zu machen.

So hat der Europäische Gerichtshof etwa seit den frühen 1980er-Jahren eine Rechtsprechung entwickelt, nach der Richtlinien, die von Mitgliedstaaten nicht umgesetzt worden sind, zugunsten eines Bürgers unmittelbar angewendet werden können. Dieser Schritt war kühn, weil die Verträge den unmittelbaren Durchgriff auf den Bürger der Handlungsform der Verordnung vorbehalten. Ein anderes Instrument, das ebenfalls der Gerichtshof entwickelte, ist die Haftung der Mitgliedstaaten für die Nichtbefolgung ihrer unionsrechtlichen Pflich-

ten durch alle drei Staatsgewalten. Wird ein solcher Verstoß gegen das Unionsrecht in einem förmlichen Vertragsverletzungsverfahren vom Gerichtshof festgestellt, kann ein Mitgliedstaat sogar zur Zahlung von hohen Zwangsgeldern verurteilt werden. Es bleibt im Ergebnis aber dabei, dass es keinen Gerichtsvollzieher oder Unionskommissar gibt, der Recht mit Zwang durchsetzen kann.

Der Gerichtshof hat diese Rechtsfortbildung mit dem Argument gerechtfertigt, dass das Europarecht effektiv sein will (*effet utile*), weil es eine neue Ordnung des Zusammenlebens in den Mitgliedstaaten, „eine immer engere Union der Völker Europas“ (Art. 1 Abs. 2 EU-Vertrag) ermöglichen und herbeiführen soll. Der Gerichtshof hat diese Auslegungsregel immer wieder – bis in die Gegenwart – verwendet, um dem Europarecht eine maximale Anwendung zu ermöglichen („Motor der Integration“).

Neben den genannten Fällen der Richtlinienanwendung und Staatshaftung ist als weiteres Beispiel der Grundrechtsschutz zu nennen. Der Grundrechtsschutz war zunächst kein Teil der Verträge. Die Regierungen der Mitgliedstaaten hatten die Grundrechte keineswegs vergessen. Sie waren jedoch der Ansicht, dass der Grundrechtsschutz von den nationalen Rechtsordnungen zu leisten sei, dass man mit der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits über entsprechende Rechte in Westeuropa verfügte und dass die funktionale Integration im Rahmen der Gemeinschaften ohnehin zu keinen Maßnahmen führen würde, die unmittelbar in Grundrechte von Bürgern eingriffen. Das hat sich seit Anfang der 1970er-Jahre verändert, als der EuGH begann, in seiner Rechtsprechung europäische Grundrechte anzuerkennen. Das Bundesver-

fassungsgericht hatte zu dieser Rechtsfortbildung, einen anstiftenden Beitrag geleistet, indem es europäische Grundrechte einforderte. Mittlerweile gibt es, seit 2009, die rechtsverbindliche Charta der Grundrechte, ein umfassendes Dokument des europäischen Grundrechtsschutzes, das übrigens auf deutsche Initiative von einem Konvent ausgearbeitet worden war, dem der vormaligen Bundespräsident und Präsident der Bundesverfassungsgerichts Herzog vorstand.²

Schließlich ist der wohl bedeutendste Schritt zu nennen, den wiederum der EuGH Mitte der 1960er-Jahre – in zeitlicher Nähe zu Hallstein Konzeptrede – bereits gegangen ist, die Entscheidungen in den Rechtssachen *Costa/ENEL* und *van Gend & Loos*.³ Es handelt sich um eine Rechtsfortbildung des EuGH, die das Europarecht zu dem höchstrangigen Recht in den Mitgliedstaaten gemacht und damit rechtlichen wie auch der politischen Steuerung durch die Mitgliedstaaten entzogen hat. Man spricht von der „stillen Revolution“ des Europarechts. Die Mitgliedstaaten haben diese Rechtsprechung in den späteren Verträgen akzeptiert.

² Näher zur Entwicklung des europäischen Grundrechtsschutzes Frank Schorkopf, *Staatsrecht der internationalen Beziehungen*, 2017, § 8 Rn. 70 ff.

³ EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 3 – *van Gend & Loos*; EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1141 – *Costa/ENEL*.

III.

Dass das Recht in der europäischen Integration eine bedeutende Rolle hat, für die Legitimation und das praktische Funktionieren des Vorhabens, ist erst sehr spät von der politischen Öffentlichkeit wie auch der Wissenschaft bemerkt worden. Erst seit Anfang der 1980er-Jahre ist das Europarecht zu einem benannten, breiter untersuchten Forschungsgegenstand geworden. Die Entwicklung des Europarechts als einer dogmatischen Disziplin der Rechtswissenschaft setzte hingegen zwei Jahrzehnte früher ein, wesentlich befördert durch finanzielle und ideelle Unterstützung der Europäischen Kommission und – in der Bundesrepublik Deutschland – des Auswärtigen Amtes. Das Fach konnte aber auch erst Anfang der 1990er-Jahre einen Selbststand erreichen. Die Politikwissenschaft begleitete wie von selbst den angewandten politischen Einigungswillen der sechs Gründerstaaten und entwickelte sich zur Leitwissenschaft einer Integrationstheorie. Mitte der 1980er-Jahre brachte ein von der Ford Foundation gefördertes rechtswissenschaftliches Forschungsvorhaben am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz die besondere Funktion des Rechts in der europäischen Integration auf die Formel „Integration durch Recht“ (integration through law – ITL).⁴

Die These der einflussreichen Forschungsrichtung „Integration durch Recht“ lautet: Das Recht sei sowohl Objekt als auch Instrument der europäischen Integration. Es sei Objekt, weil es in der europäischen Integration darum gehe, Normen aus zahlreichen nationalen Rechtsordnungen durch

⁴ Mauro Cappelletti/Monica Seccombe/Joseph Weiler (eds.), *Integration Through Law*, Bd. 1-5, Berlin 1985-88.

eine zentrale Autorität mittels originär europäischen Rechts auf die europäische Ebene zu transformieren. Die Autorität des europäischen Rechts wird nach diesem Konzept durch den Anwendungsvorrang des Gemeinschafts-/Unionsrechts gesichert. Die Vertreter der Forschungsrichtung widmeten sich deshalb mit großem Engagement den beiden zitierten Gerichtsentscheidungen, die zu einer Art zweite, innere Gründung der Europäischen Gemeinschaften erhöht worden sind.

Seitdem wird Recht als ein Instrument gesehen, weil es einer unter vielen sozialen Mechanismen ist, gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Mit anderen Worten, durch die Rechtsbindung werden die Staaten zu spezifischen Regulierungsmaßnahmen verpflichtet, die nicht Politisch auf nationaler Ebene entschieden wurden, sondern der Öffentlichkeit wie auch den nationalen Parlamenten als Rechtsumsetzung präsentiert werden.

Die IITL-These entwickelte sich mit den Jahren weiter und wurde unter dem Stichwort der „Konstitutionalisierung“ gebündelt, d. h. der Hochzoning des völkervertraglich begründeten Europarechts (Schöpfung) zu materiellem Verfassungsrecht, das dem Grundgesetz oder anderen nationalen Verfassungen ebenbürtig ist. Im Ergebnis wird das Europarecht dadurch mit einer Dignität ausgestattet, die es gegen politischen Gestaltungswillen weiter immunisiert. Die EU bewegte sich damit nahe an der Souveränität und der klassischen Rechtfertigung politischer Herrschaft über den Willen der Mitgliedstaaten.

Der schlussendlich im Jahr 2005 gescheiterte Europäische Verfassungsvertrag ist das sicherlich bedeutendste Integrationsereignis, das mit dieser Theorieentwicklung verbunden ist, aber auch einen

Wendepunkt setzte. Denn der Verfassungsvertrag würde in Plebisziten in Frankreich und den Niederlanden gerade wegen dieser konstitutionellen Formensprache, und damit wegen seiner überschießenden Tendenz abgelehnt.

IV.

In der Gegenwart, unter dem Eindruck der Krise, wird das bislang kaum reflektierte Vorverständnis der „Integration durch Recht“ offen in Frage gestellt. Nach den Problemen in der Wirtschafts- und Währungsunion, für die ich exemplarisch die sanktionslosen Defizitverfahren unter dem Stabilitäts- und Wachstumspakt nenne,⁵ ist mittlerweile der zweite tragende Politikbereich, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zusammengebrochen.

Das Europarecht zerfällt aufgrund hoher Belastung, weil es entweder von EU-Organen oder den Mitgliedstaaten nicht angewendet wird oder Tatsachen – die Zahl der Flüchtlinge, die Höhe der Defizite – den ursprünglichen politischen Erwartungshorizont des europäischen Gesetzgebers überformen. Es lassen sich zudem auch im Binnenmarkt Themen benennen (Energie und Verkehr), in denen das geltende Europarecht nicht angewendet worden ist, weil „Brüssel“ die dadurch ausgelösten

⁵ Gegen das 3 %-Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist von den Euro-Staaten seit Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion 1999 bis Ende 2015 in insgesamt 165 Fällen verstoßen worden, davon war der Verstoß in 114 Fällen nicht gerechtfertigt, Berechnungen des Münchner ifo-Institutes v. 23.5.2016 auf Grundlage von Eurostat-Daten, zugänglich unter www.cesifo-group.de - Pressemitteilungen.

Konflikte nicht entstehen lassen wollte. Die Europäische Union hat ein Normativitätsproblem.

Dieses Normativitätsproblem ist der blinde Fleck der Rechtsgemeinschaft. Es hat seine Ursache nicht allein in idealisierten, praxisfernen Rechtsakten. Es zeigt sich nach Jahrzehnten der europäischen Integration, dass die politischen Kulturen und Mentalitäten in den Mitgliedstaaten nicht in dem bislang angenommenen Umfang komplementär sind. Die Trennung von Recht und Politik, d.h. die Formung und Begrenzung politischer Gestaltung durch Recht wird prinzipiell und mit Blick auf den Verlauf der Trennlinie sehr unterschiedlich gedacht – vor kurzem ist das gemeinsame Buch von zwei Ökonomen und einem Wirtschaftshistoriker erschienen, die die auch nach Jahrzehnten der Integration fortbestehenden Unterschiede zwischen Frankreich und Deutschland untersuchen.⁶ Die besondere, historisch begründete Bedeutung des Rechts in Deutschland, als Hegung unberechenbarer Politik und überlegener Macht, wird aus diesen Zusammenhängen deutlich.

Ich möchte noch kurz erwähnen, dass die von mir skizzierte Entwicklung der „Integration durch Recht“ nicht auf die Union beschränkt ist. Der Kern des Ansatzes lässt sich auch im Völkerrecht finden, dort vermittelt über die Menschenrechte. Der Schnittpunkt ist die erwähnte Konstitutionalisierung, also ein staatenexterner Rechtsmaßstab, der normative Vorstellungen vor allem westlicher Gesellschaften transportiert. Die Durchsetzung dieses überstaatlichen Rechts erfolgt über internationale Gerichte und über eine Sequenz nicht-rechtlicher Mechanismen. Der Gedanke der Ver-

⁶ Markus K. Brunnermeier/Harold James/Jean-Pierre Landau, *The Euro and the Battle of Ideas*, 2016.

rechtlichung der Welt ist wirkmächtig, hat aber nicht zuletzt durch die Krise der Union, aber auch durch die globale Verunsicherung, die Erfolge autoritärer Gesellschaftsordnungen in Russland und China sowie die „Revolte gegen den Westen“ erhebliche Dämpfer erhalten. Das Politische lässt sich nicht so einfach „mit Recht“ umfahren. Die Versöhnung von Recht und Politik in einem „humanitären Empire“ ist fern und vielleicht auch kein erstrebenswertes Ziel. Ich muss mich hier auf diese kurzen Andeutungen zur globalen Dimension des Themas beschränken.

So ist denn auch Ernüchterung eingetreten, das Projekt der „Integration durch Recht“ wird gerade historisiert,⁷ ein untrügliches Zeichen, dass die „selbstverständliche Präsenz“ der Thematik schwindet. Wir scheinen in einer neuen Gegenwart anzukommen.

Die Erkenntnis reift, dass die Öffnung des Staates, seine Internationalisierung und die Verkürzung der parlamentarischen Demokratie nicht unkontrolliert weiter gehen dürfen. Der soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmen können nicht allein durch Normativität geschaffen werden; auch lässt sich eine europäische Nation oder – neutraler ausgedrückt – eine politische Gemeinschaft nicht durch Recht verordnen.⁸ Die tonangebenden Eliten beginnen zu erkennen, dass die Erhaltung des territorial und personell begrenzten Gefüges demokratischer Staaten mehr Aufmerksamkeit bedarf, dass

⁷ Armin von Bogdandy, Was ist Europarecht?, Juristenzeitung 72 (2017), S. 589 ff.

⁸ Die Entwicklungsgeschichte und besonders auch die deutschen Erwartungen an politische Einheitsbildung erzählt Luuk van Middelaar, Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, 2016, S. 367 ff.

demokratischen Selbstgestaltungsansprüchen wieder ein höherer Wert eingeräumt werden muss.

Differenz und Einheit, die varieties of Europe sind deshalb ein lohnender Forschungsgegenstand – wie Frau Ohr, Herr Busch gezeigt haben, gerade auch im Zusammenwirken der Fächer und Fakultäten.

Es geht um prinzipielle Fragen, um Universalismus, Partikularität, es geht darum, Fehlentwicklungen zu diagnostizieren, historisch und intellektuell einzuordnen und vielleicht auch im Einzelfall Abhilfe aufzeigen.

Literatur

Daniel Augenstein (ed.), „Integration through law“ revisited. The Making of the European Polity, Ashgate 2012.

Ulrich Haltern, Europarecht. Dogmatik im Kontext, 3. Aufl., Bd. I, Tübingen 2017.

Luuk van Middelaar, Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa, Berlin 2016.

Frank Schorkopf, Der Europäische Weg, 2. Aufl., Tübingen 2015.

Antoine Vauchez, Brokering Europe. Euro-lawyers and the Making of a Transnational Polity, Cambridge 2016.



von links nach rechts: Prof. Dr. Andreas Busch,
Prof. Dr. Frank Schorkopf, Prof. Dr. Renate Ohr

Foto: A. Lochte

Kurzbiographien

ANDREAS BUSCH, geboren 1962. Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und des Öffentlichen Rechts an den Universitäten München und Heidelberg (M.A., Dr. phil.). 1997 J.F.Kennedy Memorial Fellow, Harvard University; 2002 Habilitation (Heidelberg). 2003-2008 Reader in European Politics, University of Oxford. Seit 2008 Professor für Vergleichende Politikwissenschaft und Politische Ökonomie an der Georg-August-Universität Göttingen. Ordentliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen seit 2014.

RENATE OHR, geboren 1953. Studium von Volkswirtschaftslehre und Jura an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Nach Promotion

(Essen) und Habilitation (Bochum) zunächst ein Jahr Professorin für Volkswirtschaftstheorie an der Universität Kiel, von 1988 bis 2000 Inhaberin des Lehrstuhls für Außenwirtschaft an der Universität Stuttgart-Hohenheim, im Jahr 2000 Berufung auf die Professur für Wirtschaftspolitik an der Georg-August-Universität Göttingen. Ordentliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen seit 2012.

FRANK SCHORKOPF, geboren 1970. Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg und der London School of Economics. Promotion Hamburg 1999, nach Aufhalten als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, beim Bundesverfassungsgericht und an der Universität Bonn, Habilitation 2007. Zum Professor für Öffentliches Recht und Europarecht an die Georg-August-Universität berufen 2009. Ordentliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften zu Göttingen seit 2016.

Nach über 50 Jahren einer relativ stetigen Erweiterung und Vertiefung der europäischen Gemeinschaft zeigen sich in den letzten Jahren auch deutlich gegenläufige Tendenzen: Anhaltende Krisen im Euroraum stellen die Integrationstiefe infrage, das britische Votum zum Brexit zeigt, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union nicht unauflösbar miteinander verbunden sind, und insgesamt hat sich das Verhältnis der Bürger zur Institution EU verschlechtert.

In der Akademie Sitzung vom 13. Januar 2017 wurden Überlegungen zu diesen Entwicklungen aus politik-, wirtschafts- und rechtswissenschaftlicher Sicht zur Diskussion gestellt und Ansätze für neue – auch Disziplinen übergreifende – Forschungsfragen vorgestellt. Der umfassende Forschungsgegenstand ist die Frage, in welcher Form eine europäische Einheit trotz bestehender und verbleibender Unterschiedlichkeit der Staaten nachhaltig möglich ist.

Im ersten Beitrag über sozialwissenschaftliche Integrationstheorien (Andreas Busch) geht es darum, inwieweit der (Neo-)Funktionalismus oder der Intergovernmentalismus hilfreiche Theorien sind, um die aktuellen Desintegrations- und Krisentendenzen in der Europäischen Union zu erklären. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht (Renate Ohr) wird untersucht, ob die europäische Integration trotz der ex ante Heterogenität zwischen den beteiligten Volkswirtschaften ex post zu mehr wirtschaftlicher Konvergenz führen kann. Im Beitrag „Integration durch Recht“ (Frank Schorkopf) wird deutlich gemacht, dass soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration nicht allein durch Normen geschaffen werden kann und eine europäische politische Gemeinschaft nicht allein durch Recht verordnet werden kann.

Göttingen
Campus

