

## Integrationstheorie: Aus dem Elend zur Synthese?

Die vom Arbeitskreis Europäische Integration (Prof. Dr. Wolfgang Wessels) in Zusammenarbeit mit der Studiengruppe Europa des Kulturwissenschaftlichen Instituts (Prof. Dr. Wilfried Loth) veranstaltete Tagung verfolgte die Absicht, einerseits einen Überblick über die theoretischen Bemühungen verschiedener wissenschaftlichen Disziplinen zu geben, andererseits wichtige institutionelle, wirtschaftliche und soziale Aspekte vertiefend zu diskutieren. Sie konnte mit diesem Versuch entweder zu einem Teil des Problems werden und das von Wolfgang Merkel diagnostizierte „Elend der Theorie“<sup>1</sup> erneut sinnfällig machen oder zu einem Teil der Lösung, indem sie wechselseitige Anschlüsse zwischen den einzelnen Theorien aufzeigt und Grenzüberschreitungen zwischen den Disziplinen vornimmt. Eine Publikation der Vorträge ist geplant.

*Wilfried Loth* sah den Beitrag der Geschichtswissenschaft darin, die Theorien anhand der auffindbaren Informationen über Entwicklungen und Entscheidungsprozesse zu überprüfen. Es gehöre zu den „heimlichen Vergnügen“ der Historiker, „mächtige Theoriegebäude durch den Nachweis unumstößlicher Fakten zum Einsturz zu bringen“. Historiker seien aber – bewusst oder unbewusst – auch selbst von theoretischen Vorannahmen beeinflusst; hinzu trete auch das produktive Streben nach eigenen, möglichst umfassenden Erklärungen. Die Anfänge der Europa-Historiographie der sechziger Jahre sah er stark geistesgeschichtlich geprägt. Ende der siebziger, Anfang der achtziger Jahre seien die diplomatiegeschichtlich orientierte Integrationsforschung und Ende der achtziger Jahre sozial- und mentalitätsgeschichtliche Betrachtungsweisen hinzu gekommen. Paradigmatisch wäre die Frontstellung von Walter Lipgens geistes- bzw. universalgeschichtlichem Europaverständnis und Alan Milwards provokanter These, die europäische Integration sei das „Werk von Nationalstaaten, ausdrücklich dazu geschaffen, diese zu bewahren und zu stärken“ gewesen. Betrachte man die realen Funktionsdefizite des Nationalstaates, ebneten sich die unüberwindbar scheinenden Gegensätze zwischen der „idealistischen“ und „realistischen“ Sichtweise jedoch ein.

Auszug aus: INTEGRATION 23. Jg., 1/2000

## Stand und Entwicklungsperspektiven theoretischer Konzepte zum europäischen Integrationsprozess

Wissenschaftliche Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, Bonn in Zusammenarbeit mit der Studiengruppe Europa des Kulturwissenschaftlichen Instituts, Essen, mit Unterstützung der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland

Essen, 23.–24. September 1999

### Beiträge der einzelnen Disziplinen

*Moderation:* Prof. Dr. Franz KNIPPING, Universität Gesamthochschule Wuppertal

*Einführung:* Beiträge der Geschichtswissenschaft  
Prof. Dr. Wilfried LOTH, Universität Gesamthochschule Essen

*Einführung:* Beiträge der Wirtschaftswissenschaft  
Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Universität Bochum

*Moderation:* Prof. Dr. Reinhard MEYERS, Universität Münster

*Einführung:* Beiträge der Politikwissenschaft  
Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

*Einführung:* Beiträge der Rechtswissenschaft  
Prof. Dr. Achim VON BOGDANDY, Universität Frankfurt am Main

*Einführung:* Beiträge der Soziologie  
Prof. Dr. Maurizio BACH, Universität Konstanz

*Moderation:* Prof. Dr. Wolfgang WESSELS  
Supranationales Recht und supranationale Verfahren  
Prof. Dr. Manfred ZULEEG, Universität Frankfurt am Main

*Die Logik der Marktintegration*  
Prof. Dr. Klaus BUSCH, Universität Osnabrück

*Europäische Integration als Prozess des Kulturwandels*  
Prof. Dr. Richard MÜNCH, Universität Bamberg

*Podiums- und Schlussdiskussion*  
*Moderation:* Prof. Dr. Wilfried LOTH

*Auftaktstatement:* Dr. Werner REH, Universität Gesamthochschule Essen

Es gäbe einen Konsens über vier „Antriebskräfte“ der europäischen Integration: Friedenssicherung, Lösung der deutschen Frage, Schaffung eines gemeinsamen Marktes, Kompensation der Verluste an nationaler Macht und nationaler Konkurrenzfähigkeit.

Die Logik und die Abfolge der Stufen der europäischen Integration sei seit den fünfziger Jahren intensiv durch die wirtschaftswissenschaftliche Theoriebildung geprägt, so *Wim Kösters* in seinem Vortrag über die ökonomische Integrationslehre. Die faktische Entwicklung der europäischen Integration folge exakt der wirtschaftswissenschaftlichen Theoriediskussion: von der Verwirklichung der Freihandelszone über die Zollunion, den Binnenmarkt bis zur Währungsunion. Referenzmodell sei dabei der Freihandel, der Wohlfahrtsgewinne aus komparativen Kostenvorteilen erwartet. Integrationsumfang und Integrationstiefe würden durch die Entwicklung des ökonomischen „Rückgrats“ entscheidend beeinflusst. Im Gegensatz zur ökonomischen Integration könne es jedoch bei der politischen Integration auch ein „zu viel“ an Integration geben. Die Wohlfahrtsgewinne hingen davon ab, ob beispielsweise die Handelschaffung oder die Handelsumlenkung (Protektionismus) überwiegen, ob asymmetrische Schocks (zum Beispiel in bestimmten Regionen) aufträten. Die an den Vortrag anschließende Diskussion konzentrierte sich auf die beiden Fragen, ob das neoklassische Analyseinstrumentarium gegenüber gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen angemessen sei und ob ein möglichst hoher theoretischer Formalisierungsgrad auch in anderen wissenschaftlichen Disziplinen erstrebenswert sei.

*Wolfgang Wessels* stellte anschließend den Diskussionsverlauf in der Politikwissenschaft auch unter Berücksichtigung der Politikdidaktik dar. Mitte der achtziger Jahre sah er einen wesentlichen Einschnitt in der europapolitischen Debatte (als Folge von Fritz W. Scharpfs Politikverflechtungsthese). Heute dürfe die europäische Integration nicht mehr als Spezialfach, sondern müsse als normales Element und akzeptierte Ergänzung traditioneller Lehrinhalte angeboten werden. Die Zukunftsaufgabe liege in der umfassenden Nutzung des „Methodenkastens der

Sozialwissenschaften“ und darin, Trennlinien bzw. „paradigmatische cleavages“ zwischen Politikberatung und Grundlagentheorie zu überwinden. Es käme darauf an, Theorien mittlerer Reichweite und ein „interdisziplinäres Kerncurriculum“ zu entwickeln. Die unterschiedlichen Herangehensweisen bzw. Analyseansätze (Neofunktionalismus, Föderalismus, Intergouvernementalismus/Neo-Realismus und – neuerdings – Netzwerkanalyse) seien vor allem in ihrer wechselseitigen Ergänzung zu betrachten. Es handele sich um „Theorieverzweigungen“, die nebeneinander bestehen blieben statt sich gegenseitig zu verdrängen.

*Arnim von Bogdandy* gelang es in seinem Vortrag, das disparate Feld theorierelevanter rechtswissenschaftlicher Beiträge zur europäischen Integration nach Personen, Ansätzen und Themen zu ordnen. Er sah den „spezifischen Mehrwert“ der juristischen Diskussion darin, dass dort das „normative Vermächtnis“ der Moderne in der juristischen Debatte kleingearbeitet wird und in dem zwangsläufigen praktischen Bezug der Jurisprudenz. Von Bogdandy verfolgte die rechtswissenschaftliche Diskussion an „vier großen Erzählungen“ zur europäischen Integration: Der

- Erzählung vom europäischen Bundesstaat (zum Beispiel Walter Hallstein),
- Erzählung vom technokratischen Zweckverband (beispielsweise Hans-Peter Ipsen),
- Erzählung vom Staatenverbund, die letztlich in das klassische Staats-Schema hineingepresst worden sei (Paul Kirchhof)
- zukunftsweisenden Erzählung von der Europäischen Gemeinschaft als einer neuen Form politischer Herrschaft mit einer dualen Legitimationsstrategie (beispielsweise Joseph H. Weiler, Marcel Kaufmann<sup>2</sup> oder Ingolf Pernice<sup>3</sup> offener und dynamischer „europäischer Verfassungsverbund“<sup>3</sup>.

Die Meinungen in der Rechtswissenschaft über wesentliche Aspekte der Integration seien gespalten. Die These der einheitlichen und autonomen Rechtsordnung, auch die der Existenz einer europäischen Konstitution setze sich mehr und mehr durch, während die „Kirchhofsche Brücke“ der Geltung europäischen Rechts über dessen deutscher Anwendung praktisch verwaist

geblieben sei. Mit dem Maastricht-Vertrag und mit dem Amsterdamer Vertrag habe die Europäische Union endgültig supranationale Qualität erlangt.

*Mauricio Bach* stellte (makro-)soziologische Arbeiten zur europäischen Integration vor: Zentrales Bezugs- und Vergleichsmodell vieler Arbeiten sei der Nationalstaat. Die europäische Herrschafts- und Institutionenbildung sei am besten mit Hilfe von M. Rainer Lepsius' Ansatz einer allmählichen Verselbständigung der supranationalen Steuerungsinstanz von den Mitgliedstaaten zu erfassen. Dabei ginge es einerseits um eine Anpassung an und eine Reaktion auf Differenzierungsprozesse, andererseits um die Entwicklung von Leitideen bzw. „Rationalitätskriterien“ des institutionellen Handelns. Diese Leitidee sei bei der Europäischen Gemeinschaft die Wohlfahrtssteigerung durch die Vergrößerung des Marktes. Im Anschluss an Max Webers Bürokratieforschung sei insbesondere die Europäische Kommission ins Zentrum der Untersuchungen gerückt worden. Die Kommission verkörpere – ohne eigene Vollzugsbürokratie, mit diffusen materialen Zielbestimmungen und in einem komplexen politisch-administrativen Netzwerk – „einen einzigartigen Typus politisch-expertokratischer Exekutive“. Bach schloss seinen Vortrag mit der Beschreibung der Öffentlichkeits-, Identitäts- und „Solidaritäts“-defizite und der Nennung von Forschungsdesiderata.

*Manfred Zuleeg* wies in seinem Vortrag „Supranationales Recht und supranationale Verfahren“ am zweiten Tag darauf hin, dass die Rechtswissenschaften nicht ohne theoretische Konzepte bei der Beschreibung ihres Gegenstandes auskommen könne. Die Supranationalität sei „die hervorstechende Eigenart der Europäischen Gemeinschaften“. Unter Supranationalität verstand er die Befugnis, die Mitgliedstaaten oder einzelne anzuweisen. Zu deren Durchsetzung habe der Europäische Gerichtshof maßgeblich beigetragen. Die Europäische Union sei ein „Verfassungsverbund im Entstehen“. Die Ansicht, die der Union die Demokratiefähigkeit abspricht, und meint, der Demokratie müsse ein homogenes Volk zugrunde liegen, gehe auf Paul Kirchhof und ursprünglich auf Carl Schmitt zurück.

*Klaus Busch* legte eine neue Version seiner Spilloverthese der Marktintegration vor, die gegenüber der bisher publizierten Fassung mit wesentlich allgemeineren Kategorien bzw. Variablen als in den zuvor publizierten Versionen arbeitete. Neu war zum Beispiel die Einarbeitung sogenannter Leitbildfilter, die auf die Dominanz bestimmter politisch-ökonomischer Sichtweisen abhoben. Kritisch wurde von ihm die Auswirkung neoliberaler Strategien aufgezeigt und bewertet.

*Richard Münch* zeigte, von Emile Durkheims Theorie der Arbeitsteilung ausgehend, dass die Marktintegration und die europäische Integration nicht zu einer europäischen Identität führen werden, sondern zu einer größeren Vielfalt von Lebensstilen und Identitäten – analog zu den erweiterten beruflichen Möglichkeiten oder der größeren Produktpalette des Gütermarktes. Der Kern der europäischen Marktvergesellschaftung liege in der Veränderung der Solidarität. Dem beklagten Zustand der ökonomischen Integration ohne Sozialunion könne nur durch das Nachziehen der anderen Länder auf das hohe eigene Niveau oder durch ein Weggehen vom Kollektivvertrag hin zu Individualverträgen entgegengewirkt werden. Die Marktöffnung bringe eine Differenzierung der Lebensstile mit sich. Eine Lösungsstrategie könne darin liegen, dass prozedurale Gerechtigkeit wichtiger werde als materiale Gerechtigkeit. Zweitens könne die Europäische Union in Richtung auf das US-amerikanische System mit seinen größeren bargaining-Komponenten und Möglichkeiten des fairen Interessenausgleichs weiter entwickelt werden. Drittens sollte Wettbewerbsgleichheit stärker als Voraussetzung für gesellschaftliche Chancen gesehen werden. Aus der nunmehr internationalen gesellschaftlichen Arbeitsteilung entstünden extern und intern differenzierte Netzwerke und damit auch eine „organische Solidarität“ im Sinne Durkheims. Gleichzeitig müssten neue Formen einer „Demokratie ohne demos“ entwickelt werden, die nicht mehr so wie bisher auf dem Repräsentationsprinzip fußen könnten.

Als Auftakt zur Schlussdiskussion versuchte *Werner Reb* in zehn Thesen die Diskussion zusammenzufassen und zugleich „Anschluss- und Syntheseperspektiven“ aufzuzeigen:

1. Einigkeit besteht zwischen allen Disziplinen, dass die Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen (definiert als Leistungs- oder Problemlösungsfähigkeit: Wirksamkeit und Effizienz) auf der einen und die demokratische Legitimation bei der Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben auf der anderen Seite die beiden Hauptthemen der Integrationsforschung sind. Das ist beileibe kein Scheinkonsens, wie die Tatsache zeigt, dass die Untersuchung der Funktionsweise der europäischen Institutionen in vertikaler (Kooperationsnetzwerke über verschiedene Ebenen des multilevel government hinweg) und horizontaler Sicht de facto der Focus der meisten Studien in den verschiedenen Disziplinen ist.

2. Die verschiedenen, in allen Disziplinen wiederzufindenden Erklärungsansätze „Föderalismus“, „Neofunktionalismus“ („Spillovers“ der Marktvergrößerung als Integrationsmotor auch für benachbarte Sektoren) und „Intergouvernementalismus“ (Realismus, Diplomatiegeschichte ...) sind komplementär zu einander und nicht miteinander konkurrierend. Sie haben zu verschiedenen Zeiten verschiedene Gegenstände untersucht und diese auch durchaus ‚richtig‘ erklärt. So zum Beispiel Andrew Moravcsiks „liberal-intergouvernementalistische“ Analyse der Regierungskonferenzen, wo – selbstverständlich – intergouvernemental und unter dem Damoklesschwert des Einstimmigkeitsprinzips verhandelt wird.<sup>4</sup> Im Prozess der europäischen Integration lassen sich all diese Theorieelemente bestätigen und entfalten ihre – bremsenden oder beschleunigenden – Wirkungen. Systematisierende Vermittlungsversuchen im Bereich der „governance-Theorien“ sind gelungen und es sind umfassende Erklärungsrahmen von Integrationsprozessen entstanden. Besonders hilfreich ist dabei die Erkenntnis, dass supranationale und intergouvernementale Mechanismen bzw. Handlungsrationalitäten sowie Effekte der Marktintegration in fast allen Handlungsfeldern in einem spezifischen, einzeln zu ermittelnden Mischungsverhältnis vorliegen.

Aus den genannten Theorieansätzen kann ein systematisch vergleichendes Forschungsprogramm mit guten Ertragsaussichten entwickelt werden. Beispielhaft ist die Differenzierung verschiedener Politik- bzw. Analyseebenen durch die Studie von John Peterson und Elisabeth

Blomberg.<sup>5</sup> Sie zeigen, dass alle Politiken der Europäischen Union durch drei Entscheidungsebenen geprägt werden, die unterschiedliche Verhandlungsmodi und Handlungsrationalitäten implizieren und damit auch die Einbeziehung unterschiedlicher Erklärungsansätze erfordern: Sie unterscheiden die

- „meta-systemische“ Entscheidungsebene („historische“ Entscheidungen unter intergouvernementalem Verhandlungsmodus, mit politischer Handlungsrationalität; „beste“ Theorie: liberaler Intergouvernementalismus,
- „systemische“ Entscheidungsebene (Entscheidungen, die Entscheidungskontexte setzen mit Hilfe interinstitutioneller Verhandlungen, mit politisch-technokratischer Handlungsrationalität; „beste“ Theorie: Neuer Institutionalismus) und die
- „subsystemische“ Entscheidungsebene (policy-prägende Entscheidungen mit politisch-technokratischer Handlungsrationalität; „beste“ Theorie: Politik-Netzwerkanalyse).

3. Auch die an der europäischen Integrationsforschung beteiligten wissenschaftlichen Disziplinen ergänzen sich wechselseitig, indem sie mit ihren speziellen Analysewerkzeugen wichtige Aspekte der europäischen Integration untersuchen. Beispielhaft seien genannt:

- die Untersuchung supranationaler Strukturen mit der Rechtswissenschaft als Leitwissenschaft;
- die Rolle der Spillovers und die „Sprünge“ auf höhere Stufen der Integration in der Wirtschaftswissenschaft als Leitwissenschaft sowie Studien über die optimale Allokation von Aufgaben in Mehrebenensystemen;
- die Rolle intergouvernementaler Verhandlungen in verschiedenen institutionellen Kontexten (neue Institutionenökonomik, „rational choice“-Theorien, klassische und historische Institutionenanalyse, die Rückbindung des Handelns von Funktionseleiten an soziale Milieus, Lobbies oder Einstellungen der Bevölkerung);
- die Rolle und die Verfügbarkeit über Policy-Instrumente: Leitwissenschaft könnte hier die Politikwissenschaft sein (Policy-Sciences, insbesondere die Implementationsforschung).

Die bereits vorliegenden und die von interdisziplinären Untersuchungsstrategien noch zu er-

wartenden Erträge sind beachtlich: Entgegen vielen Befürchtungen gibt es in der Europäischen Gemeinschaft einen Regulierungswettbewerb (Héritier) und nicht einen „Wettbewerb der Systeme“ (Ehlermann), eher einen Regulierungs- als einen Deregulierungswettbewerb. Das ist sogar im Kernbereich des Binnenmarktes nachzuweisen, wo das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen (Cassis de Dijon-Prinzip) nur in einem Sechstel der Fälle angewendet wird und Harmonisierungen weit überwiegen. Das Verhältnis negativer zu positiver Integration könnte neu und präziser bestimmt werden. Insbesondere müsste der Zusammenhang zwischen der Strategie negativer Integration mit Kontexten institutioneller Einstimmigkeitsvorschriften erforscht werden. Die faktische Unabhängigkeit und „hierarchische Steuerungskraft“ europäischer Institutionen wäre zum Beispiel mit Hilfe von Principal-Agent-Theorien vergleichend zu untersuchen. Die Abhängigkeit europäischer Regierungsverhandlungen von der Akzeptanz und Loyalität der nationalen Öffentlichkeiten und Stimmungslagen der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger wäre in ihrer wechselseitigen Beeinflussung ein wichtiges Forschungsfeld. Last not least würden „systemische“, sozialwissenschaftliche Untersuchungen über Rolle des Europäischen Gerichtshofs, der Kommission, des Europäischen Parlaments gebraucht.

4. Vier Bausteine (vgl. die Punkte 4-7) einer interdisziplinären Synthese: *Erster Baustein: „Ökonomische Theorie des Föderalismus“*. Die Ergebnisse der Theorie – und auch der Tagungsvorträge – lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass es vier verschiedene Integrationsgründe gibt:

- außenpolitische Stabilisierungsziele (Friedensschaffung und -stabilisierung im Nachkriegseuropa; Einbindung Deutschlands);
- Nutzung der wohlfahrtsteigernden Größenvorteile des Marktes (statisch: bei steigenden Skalenerträgen; dynamisch: durch Nutzung von Lernprozessen in größeren Einheiten);
- die Beseitigung grenzüberschreitender externer Effekte (beispielsweise die Umweltverschmutzung);
- Zugewinn an politischer Handlungsfähigkeit angesichts der Machtverluste des National-

staats (zum Beispiel in internationalen Organisationen oder zur Beeinflussung der globalen Märkte).

Diese Betrachtungsweise macht auch einen Zugang zu der – in der Tagungsdiskussion ange-mahnten – Erklärung der Dynamik der europäischen Entwicklung möglich: Die „Integrationsgewinne“ durch den größeren Markt machen häufig eine Kompensation der „Integrationsverlierer“ möglich, erleichtern dadurch die politische Einigung ganz wesentlich.

5. *Zweiter Baustein: Supranationalität*. Die rechtswissenschaftliche Debatte ist hier sehr hilfreich. Neben dem Europäischen Gerichtshof, der Kommission und der Mehrheitsentscheidung im Rat ist auch die Rolle des Europäischen Parlamentes (Kooperations- und Kodezisionsverfahren) zu untersuchen, neben formellen werden damit zunehmend auch informelle Mechanismen relevant. Das gilt umso mehr, wenn auch die – die Unabhängigkeit der Akteure untergrabende – Rolle von Lobbies mit einbezogen wird. Die im Laufe des Jahres 1999 einer breiten Öffentlichkeit bekannt gewordenen Skandale verweisen auf ein reiches Forschungsfeld.

6. *Dritter Baustein: Spillovers der Marktintegration*. Hier geht es um die bereits von Ernst B. Haas aufgezeigten drei Dimensionen: Politische Spillovers (in Richtung vertiefte politische Integration), funktionale Spillovers (zum Beispiel von der Währungsunion auf andere Bereiche wie Wirtschaftspolitik) und die Entstehung transnationaler Interessengruppen (advocacy groups). Die rechtswissenschaftliche Diskussion bietet für die Analyse der „funktionalen Spillovers“ vielleicht das präzisere Instrumentarium an als der Neofunktionalismus. Man denke an die „dynamischen Integrationsziele“ der Primärverträge, die Durchsetzung der allgemeinen Vertragsfreiheiten (insbesondere der Dienstleistungsfreiheit), an „Integrationsklauseln“ wie „implied powers“ oder „effet util“ u.a.m. Für die Ausweitung der Integration waren diese Mechanismen im Zusammenspiel mit Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs von entscheidender Bedeutung.

7. *Vierter Baustein: Verfügung über Policyinstrumente*. Dieser Aspekt wird bisher bei der Beur-

teilung der Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen unterbelichtet. Die bekannt gute Bilanz der Europäischen Union in der regulativen Politik dürfte in nicht unerheblichem Maße darauf zurückzuführen sein, dass das Ordnungsrecht („Auflagenpolitik“; technische Lösungen) zur Ausschöpfung der Vorteile des größeren Marktes im Bereich der Produktnormen weitgehend europäisiert ist. Von den weiteren Steuerungsinstrumenten steht der Union dann nur noch die freiwillige Kooperation zur Verfügung, während Verfahrenssteuerung (organisatorische Lösungen), planerische Instrumente (Infrastrukturlösungen), preisliche Instrumente sowie Informations-/ Kommunikationsstrategien fast überhaupt nicht zur Verfügung stehen.

8. *Integrationsfolgen: Blockadefahren* und suboptimale Lösungen. Die breite Reformdiskussion in allen Disziplinen liefert hinreichend Material. Präzise – wenngleich zeitweise pauschalierend oder auch mit widerlegten Prognosen – wurden die Blockadepotentiale in der Diskussion über die „Politikverflechtung“ und vom (aufgeklärten) Intergouvernementalismus beschrieben. Sie führen zu erheblichen Programmierungs- und Implementationsdefiziten. Das Weiterbestehen grenzüberschreitender externer Effekte – zum Beispiel auch infolge ungenügender Vergemeinschaftung oder der Anwendung negativer Integration wo „positive Integration“ notwendig wäre (etwa bei der Quellensteuer) – oder das Fehlen einer koordinierten Gesamtstrategie auf der europäischen Ebene sind klare Indizien dafür.

9. Als *Lösungsstrategien* zur Überwindung von Blockaden stehen vier zur Verfügung:

- Supranationalisierung (etwa durch Einführung von Mehrheitsentscheidungen);
- Wahl autonomieschonender Verfahren (beispielsweise Steuerung durch Richtlinien, die die Entscheidung über die einzusetzenden Mittel

für das Erreichen der Ziele der nationalen oder regionalen Ebene überlassen. Dort bestehen auch höhere Potentiale zur horizontalen Integration und zur Bündelung von Aufgaben (damit auch Effizienzspielräume). Voraussetzungen: Erstens, es liegen die oben genannten Integrationsgründe (These 4) nicht vor, und, zweitens, es gibt ein europäisches Monitoring über die Zielerreichung und Sanktionen;

- Reduzierung der Zahl der notwendigen Beteiligten beispielsweise durch abgestufte Integration oder „Flexibilität“. Problematisch ist dagegen die Entscheidungssegmentierung bzw. die rein sektorale Entscheidung, weil dadurch Koordinationsdefizite entstehen;
- Strategien der optimalen Dezentralisierung mit dem Ziel einer besseren „fiskalischen Äquivalenz“ (Übereinstimmung von Aufgaben und Ausgaben).

10. Es müssen alle vertikalen Ebenen in ihrem Zusammenspiel untersucht werden: Von der supranationalen zur nationalen und zur regionalen, gegebenenfalls bis hin zur kommunalen Ebene. Darin besteht die Crux des Mehrebenensystems. So besteht zum Beispiel die Lösung des Problems limitierter Abgase von Pkw (CO, NOx, HC, Rußpartikel) darin, dass die Europäische Union in Kooperation mit den europäischen Herstellern die – weltweit führende – Euro 4-Norm erlässt (gültig ab 2006), die Bundes- und Landesregierungen diese im Vorgriff über Kfz-Steuernachlässe finanziell fördern (Folge: die neuesten Pkw-Modelle erreichen die „D 4-Norm“), die Regionen und Kommunen die stark emissionsreduzierten Pkw durch Benutzervorteile und Kommunikationsstrategien fördern. Erst aus der Mehrebenenzusammenarbeit resultiert die Problemlösung.

*Werner Reb*

*Anmerkungen*

1. Wolfgang Merkel, Die Europäische Integration und das Elend der Theorie, in: Geschichte und Gesellschaft 25, 1999, S. 302-338.
2. Kaufmann, Europäische Integration und Demokratieprinzip. Die Paradigmen demokratischer Legitimation der Europäischen Union am Maßstab des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, Baden-Baden 1997.
3. „Die europäischen Verträge konstituieren eine von den beteiligten Völkern begründete, originäre, autonome und zur Staatsgewalt der Mitgliedstaaten komplementäre Hoheitsgewalt, die mit deren staatlicher Organisation verschränkt ist, auf sie aufbaut, die staatlichen Organe für sich beansprucht und der Erfüllung derjenigen Aufgaben zu dienen bestimmt ist, die auf staatlicher Ebene nicht zureichend zu bewältigen sind. (...) Diese supranationale Verfassungsordnung findet ihre Legitimationsbasis bei den durch eine gemeinsame Verfassungskultur verbundenen Völkern der Mitgliedstaaten, d.h. letztlich bei den Unionsbürgern iSd. Art. 8 (17 nF) EGV, für die sie unmittelbare Rechte und Pflichten begründet. So wie in Deutschland Bundesrecht und Landesrecht jeweils originäres, aus autonomen Rechtsquellen fließendes Recht darstellen, das seine Legitimation von den Bürgern des Bundes bzw. des jeweiligen Landes bezieht, so ergänzt das System des Gemeinschaftsrechts das System des für jeden Bürger geltenden und durch ihn legitimierten Rechts.“ Ingolf Pernice, Kommentar Art. 23 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, Tübingen 1998, Bd. 2, S. 325 ff. (342 f.).
4. Umfassend – und mit erheblichen theoretischen Abschwächungen bzw. zahlreichen Belegen für das Wirken von ökonomischen Spillovers: Andrew Moravcsik, The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca 1998.
5. John Peterson und Elisabeth Blomberg, Decision-Making in the European Union, Houndmills u.a. 1999, S. 9.