

in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*,
Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995 (= KZfSS Sonderheft 25)

POLITIK SUPRANATIONALER INTEGRATION*

Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive

Elmar Rieger

Zusammenfassung: Gleichzeitig mit der inzwischen sehr weitreichenden supranationalen Integration der westeuropäischen Gesellschaften ist eine ungebrochene Kontinuität und Stabilität nationalstaatlicher Ordnungen und nationalstaatlicher Politik zu beobachten. Eine derartige Konstellation war bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften nicht abzusehen. Sie stellt auch die sozialwissenschaftliche Analyse des westeuropäischen Integrationsprozesses vor große Herausforderungen. Der hier vorgestellte Versuch einer institutionellen Analyse der Europäischen Union geht von der Hypothese aus, daß die Formen und Funktionen der Politik supranationaler Integration sehr viel stärker auf die Bewahrung nationaler Strukturen und die Erweiterung staatlicher Handlungsmöglichkeiten im jeweiligen binnengesellschaftlichen Raum und sehr viel weniger auf die Schaffung supranationaler Strukturen bezogen sind. Diese These hat vielfältige Implikationen für die Analyse und Erklärung des sozialen und politischen Wandels der westeuropäischen Gesellschaften in der Nachkriegszeit, wie auch für die Interpretation der Ausgangs- und Bezugspunkte der Politik supranationaler Integration.

I. Einleitung

Nach einer langen Phase institutioneller Kontinuität und politischer Stabilität sind die westeuropäischen Gesellschaften vor neue Herausforderungen gestellt, die die Grundlagen ihrer sozialen und politischen Ordnung betreffen. Einen besonderen Stellenwert hat dabei die Internationalisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die sich in den beiden letzten Jahrzehnten durch eine enorm gesteigerte Dynamik bemerkbar macht. Sie führt zu sehr widersprüchlichen Ergebnissen, die in ihrer Summe allerdings die institutionelle Ordnung der westeuropäischen Nachkriegsgesellschaften nachhaltig zu erschüttern droht. Alternative Ordnungsmodelle scheinen sich jedoch nicht abzuzeichnen.

Die Intensivierung der weltwirtschaftlichen Interdependenz und die Globalisierung der Industrie und der Finanzmärkte sowie die Vervielfältigung und Vertiefung internationaler Regime als Versuche einer Steuerung der neuen Verflechtungszusammenhänge werden inzwischen als Entwicklungen gesehen, die binnengesellschaftliche Strukturen und Machtverhältnisse, aber auch die Lebenslage großer Gruppen der Bevölkerung unmittelbar betreffen. Dieser allgemeine Wandel hat aber bereits eine längere Geschichte. Seit den sechziger Jahren gibt es verschiedene Versuche, diese Entwicklung als Entstehung und Ausdehnung einer transnationalen oder globalen Gesellschaft zu beschreiben und zu analy-

* Für hilfreiche Hinweise zu einer früheren Fassung danke ich Bernhard Ebbinghaus, Patrick Kenis, Peter Kraus, Stephan Leibfried und Birgitta Nedelmann.

sieren, die im Widerspruch zur nationalstaatlichen Segmentierung der internationalen Politik steht (Mendershausen 1969; Sklair 1992). Als entscheidendes Merkmal dieser Entwicklung wird hervorgehoben, gerade die fortgeschrittenen Industriegesellschaften Westeuropas und Nordamerikas seien hochgradig offene bzw. durchlässige Systeme; mit der Zunahme der Größe und des Aktionsradius multinationaler Unternehmungen und dem Rückgang der Kosten grenzüberschreitender Kommunikation und Transportmöglichkeiten würde der Grad ihrer Durchdringbarkeit zunehmen.

Nationale Grenzen sind infolge dieser Entwicklung für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Austauschprozesse durchlässiger geworden. Ereignisse, die in geographisch weit entfernten Orten ihren Ursprung haben, haben nunmehr Konsequenzen, die in verschiedenen Gesellschaften gleichzeitig und unmittelbar wirksam werden. Außerdem folgen diese Austauschprozesse einer Logik, die jenseits nationalstaatlicher Ordnungsrahmen angesiedelt ist. Deshalb wird vor allem, bezogen auf das Außenverhältnis der am meisten fortgeschrittenen Gesellschaften, behauptet, staatliche Instanzen seien zunehmend unfähig, die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Internationalisierung von Güter- und Kapitalmärkten zu bewältigen (Hanrieder 1978; Kohler-Koch 1991). Diese Unfähigkeit sei Ergebnis eines strukturellen Mißverhältnisses zwischen den gegenwärtigen Problemlagen und dem unverändert nationalstaatlichen Zuschnitt der Politik. In dieser Sicht wird die gegenwärtige Situation als eine tiefgreifende Gefährdung der sozialen Lage breiter Schichten der Bevölkerung verstanden.

Neue Muster und Formen transnationaler Vergesellschaftungen, die von Mafia und Drogenkartellen über Wissenschaftlernetzwerke bis zu multinationalen Unternehmen reichen, werden für die herkömmliche, territorialstaatlich organisierte politische, administrative und juristische Steuerung undurchdringbar und entziehen sich gezielter Beeinflussung. Gleichzeitig wirken sich durch transnationale Vernetzung und gesteigerte wirtschaftliche Interdependenzen die Konsequenzen binnengesellschaftlicher Politik auch außerhalb der eigenen Gesellschaft aus. Dies kann Reaktionen anderer Regierungen auslösen oder unvorhergesehene Wirkungen haben, die auf das nationale politische Ausgangshandeln zurückwirken und u. U. auch konterkarieren können. In derartigen Rahmenbedingungen greifen Innen- und Außenpolitik zwangsläufig ineinander über, vergrößern die Komplexität, aber nicht die Handlungsfähigkeit von Politik.

Aber auch im Binnenverhältnis der fortgeschrittenen Industriegesellschaften glaubt ein Großteil der Sozialwissenschaftler, eine Erosion von Staatlichkeit beobachten zu können. Hier geht es im wesentlichen um die Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Staates durch die gesteigerte Macht von Interessengruppen, ferner durch Verrechtlichung und Autonomisierung weiter Bereiche der Staatstätigkeit und durch ein neues Selbstbewußtsein der Regionen als eigenständige Handlungseinheiten und Handlungsräume. Vor dem Hintergrund der Allgegenwart nationalstaatlicher Ordnungsrahmen und ihrer typischen Politikverläufe verwundert es deshalb nicht, wenn gegenwärtig die Ausdehnung und Institutionalisierung verschiedener Formen transnationaler Vergesellschaftung als zutiefst widersprüchlicher und problematischer Prozeß wahrgenommen wird. Die Vorstellung einer grundlegenden Asymmetrie prägt deshalb einen großen Teil der gegenwärtigen Diskussion in den Sozialwissenschaften: die Asymmetrie zwischen den neuen wirtschaftlichen und sozialen Problemlagen – von der Massenarbeitslosigkeit über transnationale Migrationsbewegungen bis zu massiven ökologischen Gefährdungen der natürlichen Lebensgrund-

lagen – und den institutionellen Grundlagen herkömmlicher, nationalstaatlicher Politik und ihrer Instrumente und Handlungsmöglichkeiten. In Analogie zu diesem Mißverhältnis zwischen hergebrachten staatlichen Ordnungskonfigurationen und Steuerungsmechanismen und neuen Mustern und Formen transnationaler Vergesellschaftung sehen sich Sozialwissenschaftler mit einem rapide sinkenden Grenznutzen ihrer gebräuchlichen Konzepte konfrontiert.

Aus diesen Beobachtungen und theoretischen Versuchen wird der weitreichende Schluß gezogen, die Handlungsfähigkeit des Staates nach innen wie auch die Möglichkeiten einer wirksamen Beeinflussung seiner äußeren Umwelt seien empfindlich eingeschränkt. Territoriale Integrität und ein Staatsbürgerstatus, der darauf aufbaut, sind in dieser Perspektive keine brauchbaren Bezugspunkte politischer Mobilisierung mehr (Guéhenno 1994; Yeatman 1991). Es bestehen deshalb weitreichende Zweifel an der Tauglichkeit des Nationalstaates als Ausgangs- und Bezugspunkt sozialer und gesellschaftlicher Ordnung in der Gegenwart und vor allem in der Zukunft (Ohmae 1993; Rosenau 1990; Scharpf 1991; Zürn 1992). Klassische Attribute des Nationalstaates – Souveränität nach außen und eine hierarchisch organisierte Binnenstruktur mit dem „Monopol physischer Gewaltsamkeit“ – gelten als Leerformeln, als wenig brauchbar, die neue Realität fortgeschrittener Industriegesellschaften adäquat zu beschreiben.

Die Diagnose einer wachsenden Dysfunktionalität herkömmlicher Formen und Funktionen von Staatlichkeit läßt allerdings außer acht, wie und mit welchen Mitteln die fortgeschrittenen Industriegesellschaften Westeuropas auf die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und die Internationalisierung von Politik reagieren. Es spricht einiges gegen die Annahme, die gegenwärtigen wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozesse liefen an staatlichen Akteuren und Institutionen vorbei. Zum einen entfalten sich auch die Prozesse transnationaler Vergesellschaftung nicht in irgendwelchen „souveränitätsfreien“ Räumen, wie manche Autoren zu glauben scheinen (Rosenau 1990; Vernon 1971). Transnationale Integrationsprozesse, etwa die Globalisierung von Güter- und Finanzmärkten, sind an voraussetzungsreiche, institutionelle Grundlagen gebunden. Diese Grundlagen können aber nicht von den wichtigsten Trägern dieser Prozesse, den multinationalen Unternehmungen und den Banken, garantiert werden. Sie werden vielmehr von staatlichen Akteuren nicht nur gelegt, sondern auch weitgehend und nachdrücklich überwacht. Dies soll hier nicht weiter verfolgt werden.

Entscheidender ist eine andere Dimension der gegenwärtigen Transformationsprozesse: Die Supranationalisierung von Politik, die sich in den letzten drei Jahrzehnten enorm ausgedehnt und deren Bedeutung massiv zugenommen hat. Supranationale Politik und die verschiedenen Formen supranationaler Integration lassen sich allerdings nicht als „Niedergang“ des Nationalstaates verbuchen. Im Gegenteil, supranationale Politik und Institutionen supranationaler Integration sind in mehrfacher Hinsicht auf binnengesellschaftliche Strukturen und Machtverhältnisse bezogen, gehen aus ihnen hervor und wirken auf sie zurück. Supranationale Politik wie supranationale Integration können, was die treibenden Motive und Antriebskräfte, die in ihnen zum Tragen kommenden Wertorientierungen, ihre formalen Strukturen und die besondere Art und Weise ihrer Institutionalisierung betrifft, nur mittels einer systematischen Einbeziehung nationalstaatlicher Politik und nationalstaatlicher Ordnungen und Sozialstrukturen beschrieben und interpretiert werden. Zudem läßt sich aus dieser Perspektive heraus vermuten, daß bestimmte Verän-

derungen der *binnengesellschaftlichen* Machtbalance und institutionellen Struktur erst über *supranationale* Politik ermöglicht werden und die damit verbundene Neuverteilung von Lebens- und Machtchancen politisch abgeschirmt und legitimiert wird.

Im folgenden sollen sozialwissenschaftliche Kategorien für die Beschreibung, Erklärung und Interpretation von langfristigen Politikverläufen in Westeuropa entwickelt und auf deren innen- und außenpolitische Verschränkung angewendet werden. Am Beispiel der supranationalen Politik der europäischen Integration sind Regelmäßigkeiten auszumachen, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Innen- und Gesellschaftspolitik bestimmen. Zentrale binnengesellschaftliche Veränderungen in der institutionellen Ordnung wie in den Machtverhältnissen lassen sich nur erklären, wenn übergeordnete bzw. vorgelagerte Ebenen internationaler Konstellationen und supranationaler Politik in die Betrachtung einbezogen werden. Das gilt besonders für die gegenwärtig zu beobachtenden Versuche, die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten neu zu strukturieren.

II. Probleme einer Theorie der europäischen Integration: jenseits oder diesseits des Nationalstaates?

Vor allem zwei Probleme fordern eine theoretisch orientierte Auseinandersetzung mit der europäischen Integration heraus. Zunächst die erstaunliche Dauerhaftigkeit und Stabilität der Parallelität von Institutionen und Organen supranationaler Integration und nationalstaatlicher Ordnungskonfigurationen in der Europäischen Integration. Eine solche Entwicklung hatten die Theorien trans- und supranationaler Integration der fünfziger und sechziger Jahre nicht vorausgesehen.¹ Ferner geht es um die überraschenden Entwicklungssprünge im Prozeß der supranationalen Integration in Westeuropa. Durch die Entwicklungen der späten sechziger Jahre und die Stagnation der siebziger Jahre sahen sich die Vertreter der Integrationstheorie nicht nur in ihren Erwartungen enttäuscht, sondern auch in ihren grundlegenden Annahmen widerlegt.² Meistens versuchte man diese Enttäuschung und die Blockierung einer weitergehenden Integration mit der überraschenden Stärke des Nationalstaates zu erklären, der es verstand, auch im Rahmen der europäischen Integration seine Souveränität und Autonomie zu behaupten (Hoffmann 1966, 1982; Lindberg/Scheingold 1970).

Im Jahr 1986 kam es aber in Form der „Einheitlichen Europäischen Akte“ und im Jahr 1992 mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ zu einem unerwarteten Entwicklungssprung. Dieser große Sprung veränderte sowohl die institutionellen Grundlagen wie die zukünftigen Funktionsbedingungen supranationaler Integration.³ Infolge dieser Entwicklungen erwachte das Interesse, diese Vorgänge theoretisch zu erklären. Allerdings

blieben die neuen theoretischen Entwürfe – die Erfahrungen der sechziger und siebziger Jahre waren Warnung genug – in ihren Ansprüchen vergleichsweise zurückhaltend. Nun galt es, nicht nur das neue supranationale Engagement der westeuropäischen Staaten, sondern auch den wellenartigen Charakter der institutionellen Weiterentwicklung supranationaler Integration zu erklären.

Das Hauptproblem der verschiedenen sozialwissenschaftlichen Integrationstheorien, wie sie hauptsächlich von Ernst Haas (1968a), Karl W. Deutsch (1957, 1966) und Amitai Etzioni (1965) formuliert wurden, lag darin, daß unter „Integration“ im wesentlichen die Institutionalisierung eines neuen politischen Zentrums verstanden wurde, begleitet von einem entsprechenden Funktions- und Gestaltwandel der bisher autonomen, nationalen politischen Einheiten. Die theoretischen Ansätze unterschieden sich zwar darin, wer als Initiator und Träger und welche sozialen und wirtschaftlichen Grundlagen dieser Entwicklungen ausgemacht wurden, und nicht zuletzt auch darin, was die wahrscheinlichen Ergebnisse und Endpunkte der Integrationsprozesse betraf (Behrens 1981; Herbst 1986). Für diese Ansätze blieben aber *raison d'être* wie auch Maß des Fortschritts der Integration die Ausweitung der Kompetenz und die Erhöhung der institutionellen Schwerkraft des neuen Zentrums auf Kosten der Peripherie. Zum Beispiel nahm Ernst Haas eine mehr oder weniger automatische („spill over“) Ausdehnung der sachlichen Zuständigkeiten durch die zunehmende Verflechtung von Problemzusammenhängen an, und ferner, daß damit eine zunehmende Durchsetzungsfähigkeit des Zentrums einherginge. Schließlich nahm er an, die Loyalitäten würden sich zuerst bei den Eliten verlagern, was zu einer Verschiebung der Werthaltungen führen müsse; in der Folge würden diese auch breite Gruppen der Bevölkerung erfassen, so daß zuguterletzt die Loyalitäten von den bisher selbständigen politischen Einheiten auf die neue, supranationale Einheit übergegangen sein würden (Haas 1968b: 522f.; Schmitter 1970).

Gemeinsam war den verschiedenen Integrationstheorien die Verknüpfung sozialer Prozesse – sei es die Vertiefung wirtschaftlicher Verflechtung, die Ausdehnung und Verdichtung transnationaler Kommunikationsräume und -netze, oder eine grundlegende Umorientierung politischer Werthaltungen und Verhaltensmuster – mit neuen Formen einer internationalen politischen Koordination und Kooperation. Die Verknüpfung von „behavioristischen“ Elementen der jeweiligen Theorie mit der Institutionalisierung supranationaler Politik erfolgte zwar jeweils unterschiedlich, hatte aber als allgemein geteilte Annahme, daß mehr oder weniger automatische Mechanismen der Rückkoppelung und Selbstverstärkung zwischen „sozialer“ und „politischer“ Integration bestünden. Doch genau diese Eigendynamik blieb bei der Europäischen Integration aus. Einen unmittelbaren und zwingenden Zusammenhang zwischen der Entwicklung sozial und kulturell homogener Räume einerseits und der Integration von politischen Verbänden andererseits anzunehmen, erwies sich als falsch. Das schließt allerdings nicht aus, daß umgekehrt soziale und kulturelle Homogenität und der Grad der wirtschaftlichen Verflechtung eine wichtige Grundlage für den Erfolg und die Dauerhaftigkeit einer Verbandsbildung sein können. Trotzdem ist davon auszugehen, daß diese Perspektive einer Verknüpfung von sozialer und politischer Integration keinen besonders ertragreichen Zugang zur Problematik supranationaler Integration entwickelter Nationalstaaten eröffnet hat. Die Wirklichkeit europäischer Integration sah anders aus.

Nach dem sogenannten „Luxemburger Kompromiß“ aus dem Jahr 1966, der den

1 Als Beispiel ein Zitat von Leon Lindberg: „The Europe that gave birth to the idea of the nation-state appears to be well on the way to reject it in practice“ (1963: 1).

2 Wichtigstes Stichwort ist hier der „Luxemburger Kompromiß“, der eine institutionelle Weiterentwicklung der supranationalen Integration verhinderte. Er steht für den Versuch, den Status quo im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Europäischen Gemeinschaften festzuschreiben (Ipsen 1972: 156–159).

3 Vgl. dazu Sandholtz und Zysman: „This initiative (das Binnenmarkt-Projekt, E.R.) is a disjunction, a dramatic new start, rather than the fulfillment of the original effort to construct Europe“ (1989/90: 95).

Status quo der politischen Integration festschrieb, kam es für fast zwei Jahrzehnte weder zu weitergehenden Entwicklungen in der politischen Integration noch zu nennenswerten Fortschritten in der transnationalen oder sozialen Integration. Die theoretische Beschäftigung mit der europäischen Integration insgesamt kam zu einem Stillstand (Hoffmann 1982). Die lange Zeit dominierende, theoretisch sehr anspruchsvolle Spielart der neofunktionalistischen Integrationstheorie wurde angesichts der neuen Wirklichkeit von Haas selbst für „obsolet“ erklärt (Haas 1975).

Erst mit den überraschenden Neuansätzen supranationaler Politik seit Mitte der achtziger Jahre belebte sich die theoretische Diskussion. Sie orientierte sich allerdings meistens an Theorietraditionen, die in den fünfziger und sechziger Jahren entwickelt worden waren (Moravcsik 1993b). Trotz dieser Neubelebung herrscht allgemein der Eindruck vor, eine fruchtbare theoretische Beschäftigung mit den besonderen Eigenschaften des supranationalen Systems der Europäischen Gemeinschaft, ihrem Verhältnis zu den Mitgliedstaaten wie zum internationalen System und mit den Ursachen und prägenden Kräften der überraschenden Entwicklungssprünge, bleibe weit hinter der Komplexität und Dynamik der tatsächlichen Gegebenheiten und Entwicklungen zurück (Keohane/Hoffmann 1990: 276). Deshalb überwiegen in der Literatur nicht zufällig jene Arbeiten über die europäische Integration, die ihren Schwerpunkt in der Beschreibung supranationaler Institutionen haben und die ihre theoretischen Annahmen und Implikationen nicht zum Gegenstand der Diskussion machen.

Die besondere Form, in der supranationale Institutionen in Westeuropa gebildet wurden, ist sehr viel stärker auf die beteiligten Staaten bezogen, als es eine Gegenüberstellung von Europäischer Gemeinschaft und europäischem Nationalstaat glauben machen will. Die vielfältige und komplexe Verschränkung nationalstaatlicher Politik mit Gemeinschaftspolitik ist inzwischen ein traditionsreiches Thema (Wessels 1992). Aber allzuoft beschränkt sich die Diskussion darauf, „intergouvernementale“ und „supranationale“ Politik einander gegenüber zu stellen. In der einen Perspektive wird europäische Integration als Prozeß gesehen, der von den beteiligten Staaten gesteuert und kontrolliert wird, und der sich wesentlich darauf beschränkt, die zwischenstaatlichen Beziehungen zu regulieren. Von der Existenz eines starken politischen Zentrums ausgehend, behaupten Vertreter der anderen Perspektive, die politische und institutionelle Entwicklung der Mitgliedstaaten sei bereits sehr weitgehend durch dieses Zentrum bestimmt. Für beide Einflußstrukturen gibt es genügend begründete Hinweise. Aufschlußreicher ist aber die Frage, wie die *Verschränkung* der politischen Ebenen organisiert ist und worin sich die Verflechtung bemerkbar macht.

Für eine Erklärung der Gründung und Institutionalisierung der Europäischen Gemeinschaften, der schrittweisen Erweiterung des Kreises der Mitgliedstaaten und schließlich des Entwicklungssprungs zur „Europäischen Union“ scheint mir eine andere Logik der Institutionenbildung und -fortbildung aussagekräftiger zu sein. Um diese Logik zu erläutern, möchte ich mich hier ausdrücklich auf die Institutionenanalyse im Sinne einer bestimmten soziologischen Orientierung beziehen. Zwei Punkte, die allerdings untereinander zusammenhängen, sollen im Vordergrund stehen. Erstens die *zeitliche oder historische Dimension der Institutionenbildung und Institutionenfortbildung*, und zweitens die *Beziehungen zwischen Institutionen*. Diese beiden Aspekte der Institutionenanalyse halte ich für zentral.

Der erste Punkt ist deshalb wichtig, weil Institutionen, sind sie erst einmal gegründet, sich nicht einfach entwickeln oder entfalten, ähnlich dem Wachstum eines Organismus,

sondern daß mit der Bildung von Institutionen Kontinuitäten und Diskontinuitäten der gesellschaftlichen Entwicklung verbunden sind. Institutionen sind per definitionem Erscheinungen der Zeit. In ihnen verdichten sich drei Dimensionen, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In modernen, dynamischen Gesellschaften mit einer pluralistischen Werteordnung geschieht das aber nicht auf eine strikt lineare Art und Weise. Brüche und Diskontinuitäten, überraschende Rekombinationen heterogener Elemente, werden hier form- und strukturbestimmend.

Der zweite Punkt ist eng damit verbunden. Institutionen liegen nicht nebeneinander wie Billardkugeln, sondern sind in gegenseitige Abhängigkeitsbeziehungen eingebunden. Institutionen sind auf konstitutive Probleme von Gesellschaften bezogen. Ihre Entstehung wird aber sehr stark durch die bestehende institutionelle Ordnung bestimmt. Durch die Bildung von Institutionen wird das institutionelle Gefüge von Gesellschaften bzw. von politischen oder sozialen Systemen verändert. Eine Institutionenbildung wird also immer Gegenkräfte mobilisieren, Anstrengungen auslösen, um die neue Institution zu kontrollieren. Aus den sich bei diesen Strategien und Gegenstrategien ergebenden Abhängigkeiten resultieren in der Regel eigendynamische Formen, die einer bestimmten Logik folgen.

Was damit im einzelnen gemeint ist, soll im folgenden deutlich werden. Ich werde damit beginnen, daß ich eine bestimmte Idee dessen, worum es sich bei der Institutionenbildung der Europäischen Gemeinschaft handelt, vor dem Hintergrund anderer Vorstellungen über die Grundlagen und Grenzen der Gemeinschaftsbildung zu entwickeln versuche.

III. Die politischen und institutionellen Grundlagen der supranationalen Integration Westeuropas

Ein erster Schlüssel, die konstitutiven Widersprüche im Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft, die überraschenden Entwicklungssprünge und die langen Phasen politisch-institutioneller Stagnation der europäischen Integration zu verstehen, ist der Begriff „supranationale Politik“. Er wurde von Ernst Haas im Zusammenhang seiner Beschäftigung mit der Institutionalisierung der Europäischen Gemeinschaften eingeführt und verwendet, kann aber auch außerhalb dieses theoretischen Rahmens sinnvoll gebraucht werden (Keohane/Hoffmann 1990; Weiler 1981).⁴ Ein zweiter Schlüssel ist der Begriff der Kollektivorganisation, den der Völkerrechtler Max Huber in seiner „Soziologie“ der internationalen Beziehungen bereits im Jahr 1910 eingeführt hat (Huber 1910). Seine Einsichten in die Besonderheit der Konstruktion supranationaler Institutionen können helfen zu verstehen, welche manifesten und latenten Funktionen supranationale Politik und supranationale Integration erfüllen.

Für Haas heißt Supranationalität als politischer Prozeß ausdrücklich nicht, daß sich die beteiligten politischen Einheiten einer gemeinsamen politischen Gewalt unterordnen (Haas 1964: 111). Supranationale Integration ist deshalb auch im westeuropäischen Kontext nicht der idealtypische Gegenpol zur institutionellen Ordnung des Nationalstaates, sondern verharrt in einem eigenartigen, noch näher zu bestimmenden Verhältnis zu na-

⁴ Haas unterscheidet zwischen Supranationalität als *Struktur* und als *Prozeß* (Haas 1958: 59).

tionaler Politik. Supranationale Politik ist für Haas ein Prozeß bzw. ein Stil der Entscheidungsfindung, in dem die Teilnehmer eine für alle verbindliche Vereinbarung dadurch erreichen, daß sie gemeinsamen Interessen über komplexe Kompromisse eine besondere Bedeutung einräumen. Diese Begriffsbestimmung hat weitreichende Folgen für die Analyse und Interpretation der Integrationsversuche in Westeuropa nach dem Zweiten Weltkrieg.

Der entscheidende Punkt – und Grundlage des Erfolgs der Gründung der Europäischen Gemeinschaften – war für Haas die Existenz bzw. die Formung, Identifizierung und bewußte Aufwertung der gemeinsamen Interessen politischer Einheiten, die sich trotz vertraglicher Bindungen als im wesentlichen autonome und souveräne Einheiten verstehen. Vor dem Hintergrund der langen Tradition nationalstaatlicher Politik in Europa, der erfolgreichen Neugründung demokratischer Ordnungen und dem wohlfahrtsstaatlichen Strukturwandel der westeuropäischen Gesellschaften war die Bandbreite gemeinsamer Interessen sehr schmal, und die Chancen eines dauerhaften Interessenausgleichs zwischen im Grunde sehr unterschiedlichen Einheiten auch nach dem Zweiten Weltkrieg recht gering (Hoffmann 1982; Milward 1992). Hebt man die Notwendigkeit gemeinsamer Interessen hervor, wenn es zur Institutionalisierung supranationaler Politik kommen soll, so läßt sich besser verstehen, warum Fortschritte in der supranationalen Integration in Westeuropa in kaum vorhersehbaren Entwicklungssprüngen erfolgten, und nicht etwa als kontinuierliche Ausdehnung bundesstaatlicher Kompetenzen und einer Zentralisierung entsprechender politischer, rechtlicher und finanztechnischer Ressourcen.

Um gemeinsame Interessen als Grundlage supranationaler Politik identifizieren und aufwerten zu können, müssen bestimmte politische Konstellationen gegeben sein: Eine Verschränkung binnengesellschaftlicher, trans- und internationaler Problemlagen. Solche Konstellationen können nicht durch politische Willensakte erzeugt und gestaltet werden. Sie lösen auch nicht automatisch Entwicklungen supranationaler Politik aus, sondern erfordern, daß Formen für *zusätzlich* komplexe Prozesse gefunden werden, mit denen gemeinsame Interessen identifiziert und aufgewertet werden. In dieser Perspektive läßt sich die Entstehungssituation der Europäischen Gemeinschaften, aber auch der zweite grundlegende Schub in der Entwicklung der supranationalen Integration in Westeuropa, der mit der Einheitlichen Europäischen Akte einsetzte und mit dem Vertrag von Maastricht seinen vorläufigen Abschluß fand, fruchtbar analysieren.

Die Gründung der verschiedenen Europäischen Gemeinschaften – zuerst der Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahr 1951 und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957 – aber auch die erfolgreiche Umsetzung und Institutionalisierung der sie verfassenden Verträge kann im wesentlichen auf eine besondere Konstellation von Kräften und Problemen zurückgeführt werden, die über die beteiligten Staaten hinausweist. Zu den tragenden Bestandteilen dieser Konstellation zählen das Bedürfnis, das Machtpotential des deutschen Nationalstaates weitgehend und längerfristig einzubinden, die besondere Dynamik einer bipolaren Blockbildung mit einer allgegenwärtigen militärischen Bedrohung, die Absicherung einer Neubegründung demokratisch-parlamentarischer Regimes in verschiedenen westeuropäischen Ländern und die Stabilisierung einer liberalen Wirtschaftsordnung (Maier 1986; Milward 1986).

Besonders wichtig für eine Erklärung dieser Entwicklung ist der Umstand, daß die ursprünglichen Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften eine Zollunion mit einem Binnenmarkt zum Ausgangs- und Bezugspunkt ihrer supranationalen Politik machten.

Ein derartiger Anfang ist zumindest aus der damaligen Situation der internationalen Politik nicht ohne weiteres abzuleiten. Es war aber die Idee einer Wirtschaftsgemeinschaft, und nicht das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft oder der Plan für eine umfassendere politische Union, die sich als machbarer gemeinsamer Nenner supranationaler Politik erwies (Loth 1990: 91–112). Ein wichtiger und wohl entscheidender Grund dafür waren die binnengesellschaftlichen Verhältnisse der späteren Mitgliedsländer der Gemeinschaft. Das Projekt einer wirtschaftlichen Integration zeichnete sich durch eine größere politische Neutralität als andere Ausgangs- und Bezugspunkte supranationaler Integration aus. Ferner versprach die Bildung eines umfassenderen Wirtschaftsraums größere Chancen, sich längerfristig von den USA zu emanzipieren. Schließlich schuf man mit der Institutionalisierung eines Binnenmarktes zusammen mit der Organisierung supranationaler Instanzen zur Überwachung seiner Funktionsbedingungen auch ein wichtiges Instrument, um eine freie Marktwirtschaft auf der nationalen Ebene der beteiligten Staaten zu sichern. Dieser Punkt verdient etwas mehr Aufmerksamkeit, weil hier das Verflechtungsmuster von supranationaler mit nationaler Politik sichtbar wird, das die weitere Entwicklung supranationaler Politik und supranationaler Integration in Westeuropa kennzeichnet.

So unterschiedliche Sozialwissenschaftler wie Wilhelm Röpke (1954), Karl W. Deutsch (1962), Gunnar Myrdal (1957) und T. H. Marshall (1992) sahen noch Ende der fünfziger Jahre keine Möglichkeiten für die westeuropäischen Länder, zu jener Form grenzüberschreitender Wirtschaft zu gelangen, die das 19. Jahrhundert gekennzeichnet hatte (Deutsch/Eckstein 1961). Die Depression der dreißiger Jahre war noch nicht vergessen. Die Weltwirtschaftskrise hatte eindrücklich gezeigt, welche Konsequenzen weltwirtschaftliche Verflechtung für die nationale Politik und für die Lebensverhältnisse großer Teile der Bevölkerung und nicht zuletzt für die Überlebensfähigkeit demokratisch-parlamentarischer Ordnungen hat. Auch aus diesem Grund war gerade das erste Nachkriegsjahrzehnt durch eine starke politische Kontrolle der Wirtschaft gekennzeichnet. Nationalisierung von Schlüsselindustrien und zentralen Versorgungsbetrieben, groß angelegte Planungsprogramme und „Ordnungspolitik“ waren die neuen Zeichen dieser Zeit, aber nicht Selbstentfaltung und Selbststeuerung von Märkten ohne Beschränkung durch nationale Grenzen (Hayward/Watson 1975). Dazu kommt noch als dritter Faktor eine im eigentlichen Sinn des Wortes revolutionäre Veränderung der wirtschaftspolitischen Vorstellungswelt. Die große Bedeutung und allgemeine Durchsetzung von keynesianischer Wirtschaftspolitik war in der Nachkriegszeit hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß sich Politik nunmehr ausdrücklich am Primat nationaler Wirtschaftsräume orientierte. Alle vier oben genannten Sozialwissenschaftler sahen als wichtigste Ursache für eine auch zukünftig sehr eingeschränkte Stellung einer selbstregulierten und transnationalen Marktwirtschaft den Aufstieg und Durchbruch des Wohlfahrtsstaates und den damit verbundenen Wandel der Grundlagen und Funktionsbedingungen demokratischer und parlamentarischer Politik. Durch den Wohlfahrtsstaat und über seine Wahlverwandtschaft mit keynesianischer Wirtschaftspolitik wurden nationale Grenzen in vorher unbekanntem Maße zu sozialen und wirtschaftlichen Grenzen.⁵ Deshalb fesselte die Kombination von Wohlfahrtsstaat und parlamentarischer Demokratie die Politik und ordnete die Wirtschaft der Politik unter (Marshall

⁵ Das zeigt sich besonders deutlich in der Geschichte der politischen Steuerung der Aus- und Einwanderung (Dowry 1987).

1992). Marktwirtschaftliche Rationalitätskriterien waren gesellschafts- und sozialpolitischen Rationalitätskriterien unterworfen. So ergab sich, in den Worten Gunnar Myrdals, der Primat eines „wirtschaftlichen Nationalismus“ ohne Rücksicht auf seine internationalen Konsequenzen (Myrdal 1957: 15).

Wenn wir von der Annahme ausgehen, daß es der Politik auch immer um die Erhaltung von Handlungsspielräumen und Handlungsmöglichkeiten geht, dann waren die Vereinbarungen über die Gründung einer Zollunion und das Schaffen eines Binnenmarktes im wesentlichen Instrumente der Mitgliedsländer, das Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Sozialpolitik auf eine ganz bestimmte Art und Weise *in ihrem jeweiligen Binnenverhältnis* festzulegen. Dazu boten die Europäischen Gemeinschaften als Instrumente und Foren supranationaler Politik einzigartige Möglichkeiten. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gab den beteiligten Staaten die Chance, ihre Marktwirtschaften politisch kontrolliert auszuweiten. Im Rahmen der EWG konnten sie jene Art von Marktliberalismus verwirklichen und als Ordnungsrahmen institutionalisieren, der in nationalen Kontexten starken Beschränkungen ausgesetzt war. Deshalb wurde die funktionale Differenzierung der drei Kernelemente der institutionellen Ordnung der westeuropäischen Nachkriegsgesellschaften in einer vertikalen Dimension – Marktwirtschaft auf der supranationalen Ebene, Parlamentarismus und Wohlfahrtsstaat auf der nationalen Ebene – zum entscheidenden Element der supranationalen Integration der EWG.

Hier soll aber keine „Super-Rationalität“ der europäischen Integration behauptet werden. Diese an sich eher unwahrscheinliche Entwicklung ist Ergebnis einer bestimmten historischen Konstellation. Außerdem haben die westeuropäischen Regierungen nur langsam und mit unterschiedlichem Erfolg gelernt, die Europäischen Gemeinschaften als supranationale Kollektivorganisation für ihre eigenen Zwecke einzusetzen. Gerade als Sozialwissenschaftler sollte man anerkennen, daß sich Neuformierungen institutioneller Konfigurationen mit ihren spezifischen Handlungsmöglichkeiten und Entwicklungspfaden hinter dem Rücken der beteiligten Akteure entfalten können. Letztlich entscheidet deshalb allein die Plausibilität der hier behaupteten Wahlverwandtschaften, Entsprechungsverhältnisse und Komplementaritäten über die Überzeugungsfähigkeit der hier vertretenen Thesen.

Auch bei dem zweiten großen Schub supranationaler Integration in Westeuropa war die Eröffnung neuer Handlungschancen für die nationalen Regierungen, bezogen auf ihre jeweiligen Gesellschaften, entscheidender Ausgangs- und Bezugspunkt supranationaler Politikbildung. Das Binnenmarktprogramm der Einheitlichen Europäischen Akte und seine weitreichenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Prinzipien sind auf dem Hintergrund eines gemeinsamen Interesses der Regierungen der Mitgliedsländer der Gemeinschaft zu sehen, das Verhältnis zwischen Politik, Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat neu zu bestimmen.

Die westeuropäischen Gesellschaften sahen sich seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre und zu Anfang der achtziger Jahre vor die gleichen Probleme gestellt: Eine stagnierende Wirtschaft, hohe Inflationsraten, Massenarbeitslosigkeit und steigende Ausgaben für wohlfahrtsstaatliche Leistungsprogramme, die nur über eine massive Verschuldung der öffentlichen Haushalte finanziert werden konnten. Hintergrund dieser Entwicklung war für die meisten sozialwissenschaftlichen und politischen Beobachter die Existenz binnenpolitisch zementierter Verteilungskonstellationen, die der Politik keinen eigenen gesellschafts- oder auch nur finanzpolitischen Handlungsspielraum mehr ließen. Die Ausdehnung und

Verrechtlichung wohlfahrtsstaatlicher Leistungsprogramme und der damit verbundene quasi-öffentliche Status von Gewerkschaften und Verbänden war die herausragende, Sozialstrukturen wie Wertorientierungen der westeuropäischen Gesellschaften prägende Entwicklung (Streeck/Schmitter 1985). An die Stelle zunehmend diffuser werdender Klassen und Schichten traten „Versorgungsklassen“ auf der Grundlage der Differenzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungsansprüche, begleitet von der Ausbildung entsprechender, auf den Staat bezogener Konfliktstrukturen (Janowitz 1976; Lepsius 1990). Allenthalben wurde beklagt, daß marktgesteuerter Wettbewerb durch den politischen Wettbewerb der Interessengruppen ersetzt, die Gesellschaft durch Bürokratien und Verbände überlagert und verkrustet werde, ein enges Besitzstanddenken und „die Verweisung des Staates in eine Rolle des Stabilitätsbewahrs und Sozialhüters“ vorherrschende (Psen 1984a: 12). „Stagflation“, „government overload“ und „Unregierbarkeit“ waren die dominierenden Schlagworte dieser Jahre (Olson 1982; Rose 1975, 1979).

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre veränderte sich allerdings die moralische Ökonomie der westeuropäischen Gesellschaften und die Rahmenbedingungen ihrer Sozial- und Wirtschaftspolitik wandelten sich. Die liberale Wirtschaftspolitik einschließlich ihrer gesellschaftspolitischen Implikationen erlebte eine überraschende Renaissance. Vor dem Hintergrund der sozialwissenschaftlichen Diagnose der wirtschaftlichen und politischen Stagnation der siebziger und frühen achtziger Jahre war eine derartige Entwicklung nicht zu erwarten.

Es spricht deshalb einiges dafür, daß internationale Wettbewerbsfähigkeit und arbeitsmarktpolitische Flexibilität als dominierende politische Ziele – vor allem die damit verbundene Unterordnung sozialpolitischer Sicherheitsbedürfnisse unter Kriterien marktwirtschaftlicher Rationalität – ohne das Binnenmarktprogramm und die eigentümliche Konstruktion der Europäischen Gemeinschaft kaum erfolgreich hätten durchgesetzt werden können.⁶ Zwar waren in Großbritannien, nach dem Wahlsieg Margaret Thatchers, sehr weitgehende Versuche unternommen worden, die Grenzen zwischen Politik, Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat neu zu bestimmen; dort wurde die Privatisierung der nationalen Industrien und Versorgungsbetriebe sehr früh zu einem beherrschenden politischen Thema. Aber selbst hier machte sich der Einfluß der EG bemerkbar, und zwar als Stärkung der Regierung und der neuen Aufsichtsbehörden über die privatisierten Industrien (Majone 1994a: 80).

Mit der Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte ergeben sich für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft neue Möglichkeiten, die Grenzen zwischen „privat“ und „öffentlich“ neu zu ziehen und die Kriterien legitimer staatlicher Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft neu zu bestimmen (Majone 1994b). Das ist mit einschneidenden Eingriffen in bestehende Machtstrukturen und eine Neuverteilung von Lebenschancen verbunden. Die mehr oder weniger gleichzeitige Umstrukturierung ganzer Industriezweige und die strategische Veränderung der Institutionen des Wohlfahrtsstaates bringt großen Gruppen der Bevölkerung zumindest neue Unsicherheiten, oft aber auch Einschnitte in

⁶ Im Winter 1984–85 besuchte Jacques Delors, designierter Präsident der Europäischen Kommission, zur Erkundung der Chancen neuer Anläufe der Europapolitik die Regierungen der Mitgliedstaaten. Er mußte zur Kenntnis nehmen, daß von seinen Vorschlägen – u.a. Verteidigungsgemeinschaft, Währungsunion und Binnenmarkt – nur der letztere von allen Regierungen akzeptiert wurde (Vaubel 1994: 175, mit weiteren Literaturnachweisen).

ihre gewohnten Lebensverhältnisse. In dieser Situation kann sich ein Stör- und Konfliktpotential aufbauen, das den Erfolg binnengesellschaftlicher Umstrukturierung über interessenpolitische oder parlamentarisch-demokratische Interventionen verzögert oder gefährdet. Demgegenüber ist eine Verlagerung der gesellschaftspolitischen Initiative auf eine supranationale, von parlamentarischen und interessenpolitischen Einflüssen weitgehend abgeschirmte Politik durchaus als probates Mittel anzusehen.⁷

Ausgangspunkt war bisher die grundlegende These über die Bedeutung binnengesellschaftlicher Strukturen und Machtverhältnisse für die Beschreibung und Erklärung der besonderen Funktionen wie auch der spezifischen Formen der supranationalen Integration in Westeuropa. Behauptet wurde vor allem, die nationalen Regierungen der westeuropäischen Gesellschaften hätten im wesentlichen damit auf die neuen Herausforderungen der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Interdependenzen geantwortet, daß sie versuchten, die Flexibilität und das Reaktionsvermögen binnengesellschaftlicher Strukturen und Institutionen zu erhöhen. Dies ist aufgrund der gesteigerten Macht der Verbände und der Verrechtlichung von Bereichen, die für die Lebensverhältnisse großer Gruppen der Bevölkerung zentral sind, allerdings mit großen Schwierigkeiten behaftet. In dieser Situation, vor die sich im Grunde alle Mitgliedsländer der Gemeinschaft gestellt sahen, eröffnete die Politik supranationaler Integration neue Handlungs- und Begründungschancen gegenüber nationalen Interessengruppen und Verteilungskoalitionen. Die Wirksamkeit derartiger Strategien läßt sich aber nur über die besondere Konstruktion der Europäischen Gemeinschaft erklären. Hierzu stammen entscheidende Einsichten von dem Schweizer Völkerrechtler Max Huber, der den Begriff „Kollektivorganisation“ geprägt hat (Huber 1910: 72ff.). Dieser Begriff macht den systematischen Bezug der Analyse und Interpretation supranationaler Integration auf binnengesellschaftliche Faktoren deutlich.

IV. Die Europäische Gemeinschaft als Kollektivorganisation

In der Sicht Max Hubers war das grundlegende Prinzip der Bildung der Europäischen Gemeinschaften die Errichtung einer besonderen, supranationalen Organisation, um das Institutionengefüge, die institutionelle und politische Ordnung der beteiligten Staaten, ihr kulturelles Selbstverständnis, ihre gesellschaftliche Identität, möglichst unberührt und selbständig zu lassen (Huber 1910: 73). Diese frühe Einsicht in die Natur supranationaler Politik ist von entscheidender Bedeutung, denn die Gemeinschaftsbildung als Institutionalisierung einer Kollektivorganisation hat die Handlungsfähigkeit der beteiligten Staaten in ganz erheblichem Maße erhöht (Huber 1910: 73).

Im Rahmen der westeuropäischen Staatengesellschaft wird die Ausbildung der Europäischen Gemeinschaft als Kollektivorganisation zur Grundlage, zur *Bedingung* von Souveränität. Nur so ließ sich ein hoher Grad an Handlungsfähigkeit der beteiligten Staaten

bewahren. Es sind letztendlich allein die Versuche, die eigene politische Existenz zu erhalten und zu sichern und die Handlungsfähigkeit gegenüber binnengesellschaftlichen Strukturen und Kräften zu bewahren, die zur Selbstbindung an die Kollektivorganisation Europäische Gemeinschaft drängten. Formal und grundsätzlich gesehen kann es zwar richtig sein, eine Vergemeinschaftung von Politikfeldern als Preisgabe von Souveränität zu sehen. Dabei wird übersehen, daß die beteiligten Staaten sowohl im Außen- wie im Innenverhältnis Wirkungs- und Mitwirkungschancen, also *zusätzliche* Machtchancen gewinnen, die ihnen ansonsten *nicht* zur Verfügung stünden. Ein großer Teil dessen, was man als Gemeinschaftspolitik bezeichnet, zielt auf die Veränderung binnengesellschaftlicher Strukturen und Machtverhältnisse. Diese zusätzlichen Macht-, Wirkungs- und Begründungschancen sind es, die das Interesse der tatsächlichen und der potentiellen Mitgliedstaaten an der Gemeinschaft erklären.

Trifft dies zu, dann geht es beim Ausbau der Kollektivorganisation auch weniger darum, eine bundesstaatliche oder föderale Verfassung zu schaffen, sondern darum, politische Verfahren, multilaterale Koordinationsinstrumente, neue Foren, Methoden und Mechanismen der Koordination von Interessen und Handlungen aufzubauen und zu institutionalisieren. Die Gemeinschaft ist deshalb im Kern eine Struktur der Koordination, und nicht eine Struktur der Subordination; die tragenden, institutionellen Elemente der Ordnung der Gemeinschaft sind auf ihre Mitgliedstaaten bezogen und deshalb wesentlich horizontal, nicht vertikal organisiert. Institutionelles Zentrum der Gemeinschaft sind nicht die Unterordnungs-, sondern die Kooperationspflichten. Deshalb vollzieht sich die Weiterbildung des Gemeinschaftsrechts im wesentlichen durch parallele Willensakte der beteiligten Staaten, also durch neue Vereinbarungen, „zu deren Zustandekommen Einstimmigkeit der gleichberechtigten Glieder erforderlich ist“ (Huber 1910: 73), und nicht durch autonome Normsetzung eines souveränen politischen Zentrums. Die Verträge von Paris und Rom, die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag von Maastricht sind das Ergebnis von Verhandlungsprozessen gleichberechtigter Staaten. Aus diesem Grundprinzip leitet sich die zentrale Bedeutung der Vetopositionen der beteiligten Staaten, die Garantie des Grundsatzes der Gleichheit der einzelnen Staaten und schließlich die institutionelle Unterordnung der Kommission unter den Ministerrat als Grundlage der Gemeinschaft ab. Entscheidender Punkt der Einigung von Nationalstaaten auf die Schaffung einer Kollektivorganisation ist deshalb deren grundsätzlich janusköpfiger Charakter, deren institutionelle Ambivalenz.

Um die ihr zugedachte Funktion als Kollektivorganisation erfüllen zu können, braucht die Gemeinschaft mehr als schlichte Verfahren der Koordination. Sie braucht Handlungsfähigkeit und eigene Machtmittel in Form von gemeinschaftsweit geltenden Normen und Regeln, die auf eine eigenständige Sanktionsmacht verweisen (Huber 1910: 94). Diese Sanktionsmacht ist allerdings im Rahmen der Gemeinschaft nicht ein irgendwie geartetes Gewaltmonopol, sondern letztlich das gemeinsame Interesse der Mitgliedstaaten daran, daß supranationales Recht in durchaus verschiedenartigen binnengesellschaftlichen Kontexten ein- und durchgesetzt werden kann.

Der Kernpunkt einer solchen Institutionenbildung besteht deshalb darin, daß diese Kollektivorganisation – wenn sie tatsächlich ein zusätzliches und effizientes, ein exklusives Machtmittel der beteiligten Staaten sein soll – auch als eigenständiger Machtfaktor institutionalisiert und mit eigenen Ressourcen und eigener Identität ausgestattet und neue

⁷ Majone betont zwar, daß die Schwierigkeiten der politischen Steuerung „internationaler Externalitäten“ nationaler Wirtschafts- und Sozialpolitik eine entscheidende Antriebskraft supranationaler Politik seien. Er weist aber auch auf die offensichtlichen Vorteile einer supranational organisierten De- und Reregulierung nationaler Institutionen und Politikfelder hin: „... European authorities are less vulnerable to lobbying by firms and trade unions“ (Majone 1994b: 10).

Quellen des Anspruchs auf Geltung als legitime politische Ordnung haben muß. Das heißt, die Kollektivorganisation ist mit autonomer Handlungsfähigkeit auszustatten.

Gleichzeitig sind dieser Handlungsfähigkeit, zumindest ihrem Entwicklungspotential, Grenzen zu setzen. Die beteiligten Staaten müssen jeder weitergehenden Einbindung in die Kollektivorganisation größten Widerstand entgegenzusetzen, weil diese, in letzter Konsequenz, ihren Anspruch auf exklusive Gebietshoheit, auf ihre autonome Handlungsfähigkeit, aufhebt (Huber 1910: 73f.). Das besondere Funktionsgefüge aus Kollektivorganisation und Mitgliedstaaten zeichnet deshalb eine institutionalisierte Janusköpfigkeit aus, die spezifische Formen von Eigendynamik freisetzen kann. Die Janusköpfigkeit besteht darin, daß Mitgliedstaaten und Kollektivorganisation systematisch aufeinander bezogen sind – jedoch nicht so, daß der Ausbau der Autonomie der Kollektivorganisation einem Verlust an Autonomie der beteiligten Staaten gleichkommt. Janusköpfigkeit bedeutet, sich wechselseitig Kontrollrechte einzuräumen. Diese Wechselseitigkeit ist allerdings bei der Europäischen Gemeinschaft durch eine starke Asymmetrie zugunsten der Mitgliedstaaten geprägt.

Durch die Institutionalisierung supranationaler Politik werden einzelne Bereiche nationaler Politik in ein vertikales Mehrebenensystem integriert. Derartige Anordnungen zeichnen sich durch eine Dynamik eigener Art aus (Moravcsik 1993a; Scharpf 1985). Das Spannungsverhältnis zwischen „nationaler“ und „supranationaler“ Politik mündet deshalb mit einiger Wahrscheinlichkeit in verschiedene Formen einer vertikalen Verschränkung politischer Ebenen. Auf diese Weise können sich die Mitgliedstaaten gegen überraschende Entwicklungen absichern.

Ein genauerer Blick auf die institutionelle und organisatorische Verschränkung supranationaler und mitgliedstaatlicher Politik zeigt, daß die Mitgliedstaaten in allen Phasen supranationaler Politik die entscheidende Kontrolle ausüben. Zum Teil wird versucht, dies bereits in den vertraglichen Grundlagen von Gemeinschaft und Union zu regeln, zum Teil wurden institutionelle Regeln und organisatorische Formen entwickelt, um dieser Kontrolle eine stärkere Wirksamkeit zu verschaffen. Durch die Einführung einer neuen Instanz im Jahr 1974, dem Europäischen Rat, ging die Initiative für neue Entwicklungen auf eine Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten über (Ipsen 1984b). Die inhaltliche und formale Vorbereitung von Entscheidungen des Ministerrats durch die Kommission, die das formale und ausschließliche Vorschlagsrecht hat, werden durch den „Ausschuß der ständigen Vertreter“ (COREPER – Comité des représentants permanents) bis ins kleinste Detail auf mögliche Widersprüche mit nationalen Interessen und dem Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft bzw. der Union kontrolliert. Bei der Willensbildung des Ministerrats wird die Gleichzeitigkeit dieser Instanz als Entscheidungsorgan der Gemeinschaft und als Forum nationaler Positionen und Interessen wirksam. Außerdem hat in diesem Gremium die Einstimmigkeit der Mitgliedsländer eine große Bedeutung. Das gilt auch nach den Veränderungen der Regeln der Beschlussfassung durch die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag über die Europäische Union. Schließlich gibt es bei der Umsetzung von Beschlüssen der Gemeinschaft eine ganze Reihe von Möglichkeiten, diese Beschlüsse im Sinne nationaler Positionen und Interessen zu verstehen, sie durch administrative Abstimmungsverfahren den nationalen Gegebenheiten anzupassen, oder sie durch simple Obstruktion leerlaufen zu lassen. Die asymmetrische Verschränkung vertikal organisierter politischer Ebenen kommt des weiteren dadurch zum Ausdruck, daß

der Gemeinschaft eine demokratisch legitimierte Kontrolle der Gemeinschaftsgesetzgebung fehlt, oder daß, anders gesagt, dem Europäischen Parlament nur eine eingeschränkte Bedeutung zukommt. Der wichtigste institutionelle Gegenpol zur Gemeinschaft ist statt dessen der Ministerrat in seiner Eigenschaft als Vertretung der Mitgliedstaaten. Die einzelnen Mitglieder des Ministerrats sind, zumindest in der Theorie, den nationalen Parlamenten Rechenschaft schuldig (Weiler 1981: 284). Außer in Dänemark und Großbritannien findet allerdings eine Kontrolle der nationalen Vertretung im Ministerrat kaum statt. Die komplexe Maschinerie der Vorbereitung von Ministerratsbeschlüssen und der Ministerrat als zentrales Entscheidungsgremium – verbunden mit dem Prinzip der Nichtöffentlichkeit der Verhandlungen und Beschlussfassung des Ministerrats – ist zu einem *arcum imperii* in idealtypischer Vollendung geworden.

Diese besondere Form der Verschränkung politischer Entscheidungsebenen gibt damit den einzelnen Regierungen einzigartige Möglichkeiten an die Hand, nationale Politik zu gestalten (Weiler 1981: 284). Diese Möglichkeiten sind jedoch nicht allgemeiner Art, sondern immer schon inhaltlich ausgerichtet. Zum einen müssen sich die Entscheidungen des Ministerrats im allgemeinen Rahmen der Funktions- und Zielbestimmungen der Gemeinschaft bewegen. Zum anderen werden mit den Funktionsbestimmungen der Gemeinschaft auch die Zugangschancen für die verschiedenen Interessenorganisationen festgelegt. Das ist gerade deshalb wichtig, weil die Institutionalisierung der Kollektivorganisation einen neuen Handlungsraum schafft, der mit eigenen Ressourcen ausgestattet ist, die als Machtmittel erobert und eingesetzt werden können (Kohler-Koch 1992). Durch den Aufbau einer Kollektivorganisation und die Vergemeinschaftung zentraler Politikbereiche werden für kollektive Akteure neue Interessenlagen geschaffen, die von Auseinandersetzungen darüber geprägt werden, wer Zugang zu den Ressourcen und Machtmitteln bekommt und wer diese Zugänge kontrolliert.

Die Europäische Gemeinschaft als öffentliche Gewalt, als politisches Entscheidungszentrum mit eigenen Machtmitteln – hauptsächlich in Form von Rechtsetzungsbefugnissen, die, allerdings in strikt eingegrenzten sachlichen und formalen Zusammenhängen, mitgliedstaatlichen Gremien übergeordnet sind – ist deshalb ein besonders anziehendes Objekt der Interessenpolitik. Die Gemeinschaft als öffentliche Gewalt bietet besondere Macht- und Handlungschancen, die Binnenordnung der Mitgliedstaaten strategisch zu verändern. Dies gilt paradoxerweise um so mehr, je stärker die Gemeinschaft als eigenständige öffentliche Gewalt nach außen erscheinen und auftreten, je stärker sie sich auf autonome Kriterien legitimer Geltung und rationaler Politik berufen kann. Ihre Emanzipation als öffentliche Gewalt sagt aber noch nichts darüber aus, *welche Interessen welchen* Zugang zu dieser Wirkmacht haben. Die Rechtsförmigkeit des Handelns der Gemeinschaft, die Bürokratisierung ihrer Verfahren, das Mitentscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments, die Autonomie ihres Gerichtshofes bewirken ja nicht im Selbstlauf, daß die Gemeinschaft, ihre konkreten Organe, tatsächlich in der Lage sind, eigenständig und nach autonomen Kriterien zu handeln. Was formal als Entscheidung der Gemeinschaft erscheint, kann sich allein der Durchsetzungsfähigkeit einer nationalen Regierung verdanken, die ausschließlich ihre nationale Situation beeinflussen will.

Diese strukturell angelegte Möglichkeit ergibt sich aus der besonderen Art und Weise, mitgliedstaatliche und supranationale Politik zu verschränken. Entscheidend ist nun, daß supranationale Politik gegenüber öffentlicher und interessenpolitischer Einflußnahme sy-

stematisch abzuschirmen ist. Es ist nicht zu erwarten, daß supranationale Politik sich öffnen wird, sei es, indem Funktionen der Gemeinschaft auf Sozialpolitik und ähnliche zentrale Felder der institutionellen Ordnung der Mitgliedstaaten ausgedehnt werden, oder indem supranationale Politik weitergehend parlamentarisiert und demokratisiert wird (Moravcsik 1994). Dagegen spricht das besondere Interesse der Mitgliedstaaten daran, ihre wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen und die daran orientierten Interessengruppen stärker politisch zu kontrollieren.

Allerdings sind mit der Erweiterung und Vertiefung supranationaler Integration besondere soziale Rückkoppelungseffekte zu erwarten; diese verändern nationale bzw. binnengesellschaftliche Strukturen und Ordnungskonfigurationen dauerhaft, weil sich die verschiedenen Formen transnationaler wirtschaftlicher und sozialer Vergesellschaftung in einer neuen Rahmenordnung entfalten können. So ergeben sich Problemlagen, die weitergehende politische Integration anstoßen können: Von der Zunahme regionaler Disparitäten in den Lebensverhältnissen über die Umstrukturierung von Industrien mit der massiven „Freisetzung“ von Arbeitskräften bis hin zu neuen Formen von Kriminalität. Die Rückkoppelungseffekte, seien sie politisch-institutioneller, sozialer oder wirtschaftlicher Natur, können sowohl beabsichtigter wie auch unbeabsichtigter Art sein.

V. Ausblick und Schluß

Die Europäische Gemeinschaft hat, was ihren Status als Kollektivorganisation betrifft, im Laufe ihrer Entwicklung ohne Zweifel an Substanz gewonnen. In vielfältigen Anpassungsprozessen, bei der Bewältigung zentraler, strukturprägender und strukturbildender Probleme wurde überall dort, wo sie formale Zuständigkeiten besitzt – zum Teil aber auch darüber hinaus –, das Gemeinschaftsrecht fortgebildet. Ein wesentlicher Faktor für die Fortbildung des Gemeinschaftsrechts ist der Europäische Gerichtshof. Er ermöglicht so etwas wie institutionalisierte Innovationsfähigkeit, da er, in Grenzen, die Gemeinschaft unabhängig vom Willen der Mitgliedstaaten weiterentwickeln kann (Weiler 1994).⁸

Die Weiterentwicklung der Gemeinschaft hat deshalb auch ohne Zweifel ihren Anspruch erhöht, eine allgemein gültige und allgemein zuständige, nicht nur selektiv verantwortliche und funktional eingegrenzte öffentliche Gewalt zu sein. Das ist an den vielfältigen Differenzierungsprozessen rechtlicher und organisatorischer Natur ablesbar. Diese Differenzierung verlief aber keineswegs einheitlich, sondern hatte eindeutige Brennpunkte. Das allgemeine Prinzip institutioneller Differenzierung, wonach der Druck zur Differenzierung zunimmt, je allgemeiner der Geltungsanspruch einer politischen Ordnung ist, gilt für die europäische Integration nur eingeschränkt.

Die Fortbildung der Gemeinschaft hat keine weitergehende Ent-Nationalisierung öffentlicher Aufgaben bewirkt. Die innere Einheit der Europäischen Gemeinschaft hat nicht zugenommen und ihre Ausprägung als eigenständige öffentliche Gewalt wurde stark eingeschränkt. Die vielfältigen Differenzierungsprozesse haben eher zur Fragmentierung oder

⁸ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Europäischen Union und Grundgesetz vom 12.10.1993 zieht der potentiellen Autonomie des Europäischen Gerichtshofes allerdings sehr enge Grenzen. Zur Bedeutung des Urteils in einer längerfristigen Perspektive vgl. Ipsen (1994).

gar „Balkanisierung“ von Gemeinschaftsstrukturen geführt, denn die interne Differenzierung der Gemeinschaft wurde nicht von einem entsprechenden Ausbau der Gemeinschaft als Institution begleitet, von einer Stärkung ihrer Kompetenz, ihrer Handlungsfähigkeit und ihrer eigenständigen Legitimierung. Statt dessen wurde die Gemeinschaft verstärkt durch die Mitgliedstaaten kontrolliert. Diese Entwicklung wurde vom gemeinsamen Interesse der Regierungen der Mitgliedstaaten getragen und vorangetrieben, über eine Politik supranationaler Integration binnengesellschaftliche Strukturen und institutionelle Ordnungen strategisch zu verändern. Die kritische Rolle der „Standortdebatte“ für die Umstrukturierung des deutschen Wohlfahrtsstaates ist ein eklatantes Beispiel. Der Vorherrschaft marktwirtschaftlicher Rationalitätskriterien kommt deshalb konstitutive Bedeutung für die Politik supranationaler Integration in Westeuropa zu. Der ungleiche Grad vertikaler Vernetzung nationaler und supranationaler Politikfelder folgt deshalb weder aus einer ungleichzeitigen Internationalisierung von Politik, noch drückt sich damit ein substantieller Autonomie- und Souveränitätsverlust der westeuropäischen Staaten aus. Diese Asymmetrie ist eher eine entscheidende Voraussetzung dafür, nationale Sozialpolitik zu restrukturieren und dafür Legitimität zu beschaffen. Deshalb liegt auch der Schluß nahe, internationale und supranationale Politik sei sehr viel stärker auf nationale und binnengesellschaftliche Verhältnisse bezogen, als es die traditionelle Arbeitsteilung zwischen sozialwissenschaftlichen Disziplinen bislang glauben machen ließ.

Literatur

- Behrens, Peter, 1981: Integrationstheorie. Internationale wirtschaftliche Integration als Gegenstand politologischer, ökonomischer und juristischer Forschung. *Rebels Zeitschrift für Ausländisches und Internationales Privatrecht* 45: 8–50.
- Deutsch, Karl W. et al., 1957: *Political Community and the North Atlantic Community*. Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, Karl W., 1962: Towards Western European Integration: An Interim Assessment, *Journal of International Affairs* 16: 89–101.
- Deutsch, Karl W., 1966: *Nationalism and Social Communication*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Deutsch, Karl W., und Alexander Eckstein, 1961: National Industrialization and the Declining Share of the International Economic Sector, 1890–1959, *World Politics* 14: 267–299.
- Dowty, Alan, 1987: *Closed Borders. The Contemporary Assault on Freedom of Movement*. New Haven: Yale University Press.
- Ezra, Amitai, 1965: *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Güthenno, Jean-Marie, 1994: *Das Ende der Demokratie*. München und Zürich: Artemis und Winkler.
- Haas, Ernst B., 1964: *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B., 1968a (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B., 1968b: Regional Integration. S. 522–528 in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 7. New York: Free Press.
- Haas, Ernst B., 1975: *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley: University of California, Institute of International Studies (Research Series, No. 25).
- Hanrieder, Wolfgang F., 1978: Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State, *American Political Science Review* 72: 1276–1287.

- Hayward, Jack, und Michael Watson (Hg.), 1975: Planning, Politics and Public Policy. The British, French and Italian Experience. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herbst, Ludolf, 1986: Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der Europäischen Einigung 1947–1950, Vierteljahresschrift für Zeitgeschichte 34: 161–205.
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, Daedalus 95: 862–915.
- Hoffmann, Stanley, 1982: Reflections on the Nation-State in Western Europe Today, Journal of Common Market Studies 21: 21–37.
- Huber, Max, 1910: Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft, Jahrbuch des öffentlichen Rechts 4: 56–134.
- Ipsen, Hans Peter, 1972: Europäisches Gemeinschaftsrecht. Tübingen: Mohr.
- Ipsen, Hans Peter, 1984a (1972): Verfassungsperspektiven der Europäischen Integration. S. 11–30 in: Ders.: Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien. Baden-Baden: Nomos.
- Ipsen, Hans Peter, 1984b (1981): Marginalien zum Europäischen Rat. S. 113–140 in: Ders.: Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien. Baden-Baden: Nomos.
- Ipsen, Hans Peter, 1994: Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil, Europarecht 29: 1–21.
- Janowitz, Morris, 1976: Social Control of the Welfare State. Chicago: University of Chicago Press.
- Keohane, Robert O., und Stanley Hoffmann, 1990: Conclusion: Community Politics and Institutional Change. S. 276–300 in: William Wallace (Hg.): The Dynamics of European Integration. London and New York: Pinter Publishers.
- Kohler-Koch, Beate, 1991: Inselillusion und Interdependenz: Nationales Regieren unter den Bedingungen von „international governance“. S. 45–67 in: Bernhard Blanke und Hellmut Wollmann (Hg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Opladen: Westdeutscher Verlag (Leviathan, Sonderheft 12).
- Kohler-Koch, Beate, 1992: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozess. S. 81–119 in: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas. Opladen: Westdeutscher Verlag (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23).
- Lepsius, M. Rainer, 1990 (1979): Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland. S. 117–152 in: Ders.: Interessen, Ideen und Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lindberg, Leon N., 1963: The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford: Stanford University Press, und London: Oxford University Press.
- Lindberg, Leon N., und Stuart A. Scheingold, 1970: Europe's Would-Be Polity. New Jersey: Prentice-Hall.
- Loth, Wilfried, 1990: Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Maier, Charles, 1986: Die drei Dimensionen der Westintegration. S. 247–252 in: Ludolf Herbst (Hg.): Westdeutschland 1945–1955: Unterwerfung, Kontrolle, Integration. München: Oldenbourg.
- Majone, Giandomenico, 1994a: The Rise of the Regulatory State in Europe, West European Politics 17: 77–101.
- Majone, Giandomenico, 1994b: Independence vs. Accountability? Non-Majoritarian Institutions and Democratic Government in Europe. Florence: European University Institute (EUI Working Papers in Political and Social Sciences 94/3).
- Marshall, Thomas H., 1992 (1949): Staatsbürgerrechte und soziale Klassen. S. 33–94 in: Ders.: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Mendershausen, Horst, 1969: Transnational Society vs. State Sovereignty, Kyklos 22: 251–275.
- Mikward, Alan S., 1986: Entscheidungsphasen der Westintegration. S. 231–246 in: Ludolf Herbst (Hg.): Westdeutschland 1945–1955: Unterwerfung, Kontrolle, Integration. München: Oldenbourg.
- Mikward, Alan S., 1992: The European Rescue of the Nation State. Berkeley: University of California Press.

- Moravcsik, Andrew, 1993a: Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. S. 3–42 in: Peter B. Evans, Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam (Hg.): Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics. Berkeley: University of California Press.
- Moravcsik, Andrew, 1993b: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach, Journal of Common Market Studies 31: 473–524.
- Moravcsik, Andrew, 1994: Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Cambridge, MA: Harvard University, Center for European Studies.
- Myrdal, Gunnar, 1957: Economic Nationalism and Internationalism, Australian Outlook 9: 3–50.
- Ohmae, Kenichi, 1993: The Rise of the Region State, Foreign Affairs 72: 78–87.
- Olsen, Mancur, 1982: The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven und London: Yale University Press.
- Röpke, Wilhelm, 1954: Internationale Ordnung – heute. Erlenbach-Zürich und Stuttgart: Eugen Rentsch Verlag.
- Rose, Richard, 1975: Overloaded Government: The Problem Outlined, European Studies Newsletter 5: 13–18.
- Rose, Richard, 1979: „Ungovernability“: Is There Fire Behind the Smoke? Political Studies 27: 351–370.
- Rosenau, James N., 1990: Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press.
- Sandholz, Wayne, und John Zysman, 1989/90: 1992: Recasting the European Bargain, World Politics 42: 95–128.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politik-Verflechtungsfall: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 26: 323–356.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, Politische Vierteljahresschrift 32: 621–634.
- Schmitter, Philippe C., 1970: A Revised Theory of Regional Integration, International Organization 24: 836–868.
- Sklair, Leslie, 1992: Sociology of the Global System. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Streeck, Wolfgang, und Philippe C. Schmitter, 1985: Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, European Sociological Review 1: 119–138.
- Vaubel, Roland, 1994: The Political Economy of Centralization and the European Community, Public Choice 59: 151–185.
- Vernon, Raymond, 1971: Sovereignty at Bay. New York: Basic Books.
- Weiler, Joseph, 1981: The Community System: The Dual Character of Supranationalism, Yearbook of European Law 1: 267–306.
- Weiler, Joseph, 1994: A Quiet Revolution. The European Court of Justice and Its Interlocutors, Comparative Political Studies 26: 510–534.
- Yeatman, Anna, 1991: Women's Citizenship Claims, Labour Market Policy and Globalization, Australian Journal of Political Science 27: 449–461.
- Zürn, Michael, 1992: Jenseits der Staatlichkeit. Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, Leviathan 20: 490–513.