EU-Integration: eine Einführung aus neoliberaler Perspektive

Rezension von: Hans-Jürgen Wagener, Thomas Eger, Heiko Fritz, Europäische Integration. Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik, Verlag Vahlen, München 2006, XIX + 641 Seiten, € 50.

In Abgrenzung zu den zahlreichen, zumeist englischsprachigen Europa-Lehrbüchern haben die Autoren ein interdisziplinäres Einführungsbuch vorgelegt, das den europäischen Integrationsprozess aus ökonomischer, rechtlicher und politischer Sicht beleuchtet, und die wichtigsten historischen Bezüge hergestellt.

Das ambitionierte Unterfangen ist umso gerechtfertigter, als sich der fortschreitende europäische Integrationsprozess trotz der zentrifugalen Kräfte und der beitrittsbedingten Heterogenitäten zu einem eigenständigen Wirtschafts- und Gesellschaftsraum hinbewegt, der von einer Disziplin nicht mehr zutreffend charakterisiert werden kann. Ob daraus auf absehbare Zeit ein eigenes Wissensgebiet „Europawissenschaft“ entstehen wird, muss man ähnlich skeptisch beurteilen wie die Autoren (S. VI), sodass sich zur gesamtheitlichen Durchdringung des Integrationsprozesses der Rückgriff auf die moderne Institutionenökonomik und die ökonomische Analyse des Rechts anbietet.

Indem die Autoren auf diesem Wege eine Reihe von tragfähigen Verbindungen zwischen Ökonomie, Recht und Politik herstellen, wird aber auch deutlich, dass die Disziplinen nicht gleichberechtigt nebeneinanderstehen, sondern – in Widerspiegelung der Realität des Integrationsprozesses – die Ökonomie den eindeutigen Vorrang hat. Das Buch geht zwar weit über den Horizont der einschlägigen ökonomischen Lehrbücher hinaus, ist aber doch auf den sogenannten „Primat der Ökonomie“ ausgerichtet, sodass sowohl vom analytischen Ansatz als auch von den Integrationsmaßnahmen her gesehen dem Recht und der Politik wenig Eigenständigkeiten zugeschrieben werden.

Die anvisierte „Ökonomie im Kontext“ (S. VII) eröffnet folglich nur begrenzte Zugänge zum Verständnis von gesellschaftspolitischen Problemen wie Arbeitslosigkeit und Umweltbelastung und zielt entsprechend der neoklassisch fundierten Institutionenökonomie in erster Linie auf die optimale Allokation ökonomischer Ressourcen. Daher spielen makroökonomische Wachstums-, Verteilungs- und Beschäftigungsprobleme, das Verhältnis zwischen Markt und Staat und die damit verbundenen Fragen einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft in Europa kaum eine Rolle.

Da die Autoren dezidiert ein Lehrbuch vorlegen wollen, können derartige Themen natürlich nicht ausführlich untergebracht werden. Aber der Ansatz der Institutionenökonomie ist in einem dynamischen Verständnis durchaus geeignet, mikro- und makroökonomische Aspekte im Hinblick auf Entwicklungsprobleme zu verbinden. Die Autoren benützen dagegen vorwiegend die statischen Elemente der Marktanalyse, was sie zumindest in die Nähe des Neoliberalismus bringt. Gleichzeitig wird der theoretische Ansatz mit Engagement vorgetragen und – wie z. B. die vom sokratischen Dialog inspirierten Einführungen in jedes Kapitel zeigen – eine meinungsbildende Absicht verfolgt. Gemeinsam mit der Fülle der sorgfältig aufbereiteten Mate-

rialien erinnert das Buch an die Anliegen der Historischen Schule, wobei der damalige reformerische Impetus aber weitgehend ausgeklammert bleibt.

Das Buch gliedert sich in sechzehn Kapitel, die zu sechs Teilen zusammengefasst der Reihe nach den Gegenstand Europa (I), die Evolution der EU (II), die Wirtschaftsordnung und Institutionen (III), den Gemeinsamen Markt (IV), die Umverteilungsfunktion der EU (V) und die Währungs- und Wirtschaftspolitik (VI) behandeln.

Kapitel 1 gibt einen geistesgeschichtlichen und wirtschaftshistorischen Überblick, der zur Frage nach einer europäischen Identität hinführt, die in den einzelnen Mitgliedsländern sehr unterschiedlich vorhanden ist. Kapitel 2 definiert den Integrationsbegriff und die Integrationsvorteile zunächst ökonomisch, widmet sich dann jedoch vorwiegend den politischen Integrationsmechanismen, wobei der Intergouvernementalismus als realistischer Lösungsansatz für eine europäische Marktwirtschaft herausgearbeitet wird.

Kapitel 3 gibt einen kompakten Überblick über die Integrationsbestrebungen nach dem Zweiten Weltkrieg, einschließlich der sicherheitspolitischen Bemühungen und des Gegenmodells EFTA, sowie die verschiedenen Integrationsphasen bis hin zur Europäischen Union. Kapitel 4 thematisiert die Frage, wer nach dem gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) in die Union aufgenommen werden kann. Anhand einer Reihe von empirischen Untersuchungen werden die Unterschiede zum Beitrittszeitpunkt und das relativ rasche Aufholen von Neumitgliedern belegt sowie das schwierige Thema Türkei ausgewogen behandelt.

Im Kapitel 5 wird die Wirtschaftsordnung eines geeinten Europa entlang des EWG-Vertrages, der Einheitlichen Europäischen Akte, der Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und des Verfassungsentwurfes diskutiert, wobei das sekundäre Gemeinschaftsrecht (Verordnungen usw.) und dessen Auswirkungen auf den Integrationsverlauf sowie das ökonomische Föderalismuskonzept einen breiten Raum einnehmen. Problematisch ist hier, dass die EU-Wirtschaftsordnung weitgehend ohne Bezug auf die nationalen Volkswirtschaften diskutiert wird, daher das Zusammenspiel von Ökonomie und Recht fast ausschließlich auf die Förderung von europaweiten Marktprozessen hinausläuft und die Rolle der öffentlichen Hände nicht transparent wird. Trotz des hohen Interventionsgrades auf europäischer Ebene mit Hilfe von Regeln (*rules*) und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes tendiert die Argumentation zu einem unbedingten Vorrang der Märkte, nicht zuletzt, weil die Währungsunion nicht in die Charakterisierung der Wirtschaftsordnung einbezogen wird. Kapitel 6 referiert die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Europäischen Institutionen (Rat, Kommission, Parlament usw.).

Die Autoren bezeichnen zu Recht den Gemeinsamen Markt, die Wettbewerbspolitik und die ergänzenden Politiken als Kern der Integration. Kapitel 7 untersucht, ausgehend von der Theorie der Zollunion, der unvollständigen Konkurrenz, Skaleneffekten usw., den Gemeinsamen Markt für Güter und Dienstleistungen. Die knappen theoretischen Einführungen und vor allem die Fallstudien entsprechend der EuGH-Urteile sowie die ausführliche Darstellung zur Dienstleistungsfreiheit geben gute Einblicke in die Abläufe des Gemeinsamen Marktes.

Ähnliches gilt auch für Kapitel 8, in

dem die theoretischen Wohlfahrtseffekte des freien Personenverkehrs und die zunehmend von Migrationseffekten beeinflussten regionalen Arbeitslosigkeiten behandelt werden. Da von der Kapitalverkehrsfreiheit grundsätzlich eine Effizienzsteigerung des Ressourceneinsatzes erwartet wird, schenken die Autoren den Unterschieden in den nationalen Besteuerungen der Kapitalerträge, die zur suboptimalen Versorgung mit Infrastrukturen führen können, wenig Aufmerksamkeit.

Das ausführliche Kapitel 9 zur Wettbewerbspolitik enthält Fallbeispiele zu Kartellverboten bzw. Gruppenfreistellungen, Missbrauchsaufsicht, Fusionskontrollen, öffentlichen Unternehmen und Beihilfenkontrolle. In Kapitel 10 wird an den Beispielen Handels-, Industrie- und Umweltpolitik exemplarisch auf die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene eingegangen, die im Spannungsfeld zu den entsprechenden nationalen Politiken stehen und daher auf EU-Ebene zurückhaltend ausgestaltet werden.

Angesichts der Heterogenität des europäischen Wirtschaftsraumes, die durch die marktliche Integration nicht behoben werden kann, muss die Union eine Umverteilungsfunktion übernehmen. In Kapitel 11 werden die Herkunft und Verwendung des recht begrenzten EU-Budgets untersucht. Im etwas zu umfänglich geratenen Kapitel 12 wird die Agrarpolitik zwar als eine Altlast verstanden, aber letztlich doch legitimiert, weil die Landwirtschaft von sich aus im Binnenmarkt nicht überleben könnte. Das Kapitel 13 zur Sozialpolitik ist stark deskriptiv, marktoptimistisch und nahezu rein ökonomisch ausgerichtet, was angesichts der sozialen Probleme in Europa unverständlich ist.

Insgesamt sind die Ausführungen zum Aufkommen und die Verwendung der EU-Budgets vorwiegend Zustandsbeschreibungen ohne Perspektivvarianten für die Zukunft (z.B. EU-Steuer). Die Behandlung der Währungsunion und der Wirtschaftspolitik erfolgt erst unter dem Motto „Integration für Fortgeschrittene“ und wirkt im Sinne einer Dichotomie von Güter- und Geldsphäre etwas abgehoben. In Kapitel 14 werden die Entwicklungsetappen zur Währungsunion, die Maastrichter Konvergenzkriterien und das Europäische System der Zentralbanken dargestellt. Kapitel 15 widmet sich dem Zusammenspiel von Währungsunion und Wirtschaftspolitik, insbesondere der Fiskalpolitik, Zinskonvergenz, den Budgetdefiziten und der EU-Angebotspolitik.

Im abschließenden Kapitel 16 werden eine Reihe von allgemeinen Integrationsfragen und aktuell diskutierte Ansätze zur Weiterentwicklung der Europäischen Union, u. a. der Verfassung und Lissabon-Strategie, aufgegriffen, wobei die Autoren glauben, dass die Europäische Union in absehbarer Zeit auf globaler Ebene keine herausragende Rolle einnehmen sollte.

Im Ganzen gesehen liegt mit dem Buch eine neuartige Analyse des europäischen Einigungsprozesses vor, deren Fluchtpunkt die Stärkung der Marktprozesse ist und das trotz aller Differenzierungen einen neoliberalen Grundtenor hat. Als Lehrbuch führt es theoretisch und empirisch in die wichtigsten Themen ein, deren gegenseitige Abhängigkeiten jedoch zuweilen ausgeklammert werden. Dies gilt beispielsweise für das Verhältnis von Binnenmarkt und Währungsunion, eine (eventuelle) Hierarchie zwischen Finanz-, Güter- und Arbeitsmärkten und die Einflüsse der Globalisierung. Einen entsprechenden Akzent haben auch die umfangreichen Literaturbelege, un-

ter denen sich wenige makroökonomische Studien finden. Diese werden im Text markttheoretisch ausgelegt.

Die Stärke des Buches liegt in der klaren mikrotheoretischen Fundierung des Zusammenspiels von Ökonomie, Recht und Politik und des erstmals in einen gegenseitigen Zusammenhang gebrachten empirischen Materials, was das Lehrbuch in die Nähe eines Kompendiums zur europäischen Integration rückt. Die vielfältigen, oft ins Detail gehenden Informationen und deren vorwiegend gleichgewichtstheoretische Interpretationen verleiten jedoch nicht nur Studierende, sondern auch Fortgeschrittene zu einer letztlich doch harmonischen Sichtweise der bisherigen und künftigen Integrationsschritte. Angesichts der vorhandenen sozialen und ökologischen Probleme wirft das Buch trotz des besonders verdienstvollen interdisziplinären Ansatzes einen doch recht speziellen Blick auf den europäischen Integrationsprozess.

Erich Hödl