



Integrationstheorie: Internationale wirtschaftliche Integration als Gegenstand politologischer, ökonomischer und juristischer Forschung

Author(s): Peter Behrens

Source: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*, 1981, 45. Jahrg., H. 1/2, Rechtseinheit für Europa: Festgabe für Konrad Zweigert zum 70. Geburtstag (1981), pp. 8-50

Published by: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/27876514>

REFERENCES

Linked references are available on JSTOR for this article:

https://www.jstor.org/stable/27876514?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents

You may need to log in to JSTOR to access the linked references.

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and International Private Law*

Integrationstheorie

Internationale wirtschaftliche Integration als Gegenstand
politologischer, ökonomischer und juristischer Forschung

Von PETER BEHRENS, Hamburg

1. *Einführung* – II. *Politologische Integrationstheorie* – 1. Marxistische Integrationstheorie – 2. Nicht-marxistische Integrationstheorie – 3. Würdigung – III. *Ökonomische Integrationstheorie* – 1. Ausgangspunkt – 2. Integrationstypologie – 3. Integrationsmessung – IV. *Juristische Integrationstheorie* – 1. Aufgabenstellung – 2. Systematik – 3. Würdigung – V. *Schlußbemerkung* – *Summary*

I. Einführung

Der Beginn wissenschaftlicher Beschäftigung mit dem Gegenstand der internationalen wirtschaftlichen Integration fällt bezeichnenderweise historisch mit der Auflösung des merkantilistischen Wirtschaftssystems zusammen¹. Es scheinen gerade die wissenschaftlichen Erkenntnisse jener Zeit gewesen zu sein, die diesem System im ausgehenden 18. Jahrhundert zum Zusammenbruch verholfen haben. Die entscheidende Rolle spielte dabei der Wohlstandsbegriff, an dem sich die gesamte Wirtschaftspolitik orientierte und dem damals auch *Adam Smith* sein ökonomisches Hauptwerk widmete².

Für die Merkantilisten bestand Wohlstand im Besitz von Geld, Gold und Silber. »Alle europäischen Völker haben sich bemüht, diesen Grundgedanken folgend, Mittel und Wege zu finden, um Gold und Silber in ihren Ländern anzusammeln, wenn auch ohne sonderlichen Erfolg.«³ Handelsbeziehungen mit

¹ Vgl. zur Geschichte wirtschaftswissenschaftlicher Integrationstheorie die außerordentlich materialreiche Studie von *Machlup*, *A History of Thought on Economic Integration* (1977).

² *Adam Smith*, *Der Wohlstand der Nationen – Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen* (aus dem Englischen übertragen von *H. C. Recktenwald*, revidierte Fassung 1978).

³ *Adam Smith* (vorige Note) 349.

anderen Staaten hielt man daher nur insoweit für sinnvoll, als sie dazu beitrugen, die inländische Menge an Geld und Edelmetallen zu vermehren. Dieses Wohlstandsideal verband sich zudem mit der absolutistischen Vorstellung, Subjekt des nationalen Wohlstandes sei der staatliche Souverän. Außenwirtschaftsbeziehungen wurden also als Angelegenheiten des Staates begriffen. »Wenn es nämlich dem Einzelnen freistünde, zu entscheiden, wo und mit welchen Waren er Handel treiben will, könnte er aus Gewinnstreben entweder den Feind mit Mitteln versorgen, die es ihm ermöglichen, den Staat zu verletzen, oder aber er könnte dem Staat selbst unmittelbar zum Schaden gereichen, indem er Waren einführt, die zwar den Begierden seiner Mitbürger willkommen sind, ihnen aber doch schaden und nicht zum Wohl gereichen. Und deshalb steht es dem Staat (d. h. dem Souverän) frei, zu entscheiden, mit welchen Gütern gehandelt werden soll und wie die Handelsnetze gespannt sein sollen.«⁴

So erscheint das merkantilistische System internationaler Wirtschaftsbeziehungen als der anarchische Kampf rivalisierender Souveräne um den jeweils größten Staatsschatz, als ein Zusammenhang also, der das Gegenteil dessen bedeutet, was heute mit Integration bezeichnet wird.

Diesem traditionellen Gedankengebäude setzte *Adam Smith* einen Begriff von Wohlstand entgegen, der sich am Wohlergehen der Bevölkerung orientiert und dieses nicht am Staatsschatz, sondern an der für die Bürger verfügbaren Gütermenge mißt. Seine eigentliche Sprengkraft erhielt dieser Wohlstandsbegriff jedoch erst durch das Prinzip, auf das *Adam Smith* Entstehung und Wachstum der verfügbaren Gütermenge zurückführte, nämlich das Prinzip der Arbeitsteilung. Dieses Prinzip verlangt, daß jeder nur das produziert, was er mit den vergleichsweise geringsten Kosten produzieren kann (Prinzip des komparativen Kostenvorteils), und daß er seinen Bedarf an anderen Gütern im Wege des Tausches deckt. Nicht das statische Prinzip des Hortens von Geld und Gold, sondern das dynamische Prinzip des Tausches ist danach die Grundlage des Wohlstands der Völker. Arbeitsteilung aber kennt als Prinzip keine nationalstaatlichen Grenzen. Im Gegenteil: Die zentrale Erkenntnis von *Adam Smith*, daß jegliche Begrenzung des Marktes nur die Entfaltung der Tauschmöglichkeiten und damit die Entfaltung des Prinzips der Arbeitsteilung beschränkt⁵, zwingt zu dem Schluß, daß nur weltweite Arbeitsteilung den Wohlstand aller Völker optimal gewährleisten kann, denn das Prinzip des komparativen Kostenvorteils hat universelle Geltung. Nimmt man dies zusammen mit der von *Adam Smith* konsequent betriebenen Entthronung des Souveräns als derjenigen Instanz, die angeblich am besten weiß, was dem Volke frommt – verbindet man also das Prinzip der Arbeitsteilung mit seinem individualistischen Ansatz, wonach die Individuen allein legitimiert sind, den Tauschprozeß zu vollziehen –, dann ergibt sich daraus von selbst ein Weltwirtschaftssystem, in dem nicht Staaten um den

⁴ *Thomas Hobbes*, *Leviathan* (in der Übersetzung von *Dorothee Tidow*, 1965) 194 f.

⁵ *Adam Smith* (oben N. 2) 19.

Besitz von Gold rivalisieren, sondern Individuen zum Nutzen aller ihre Produkte austauschen. *Adam Smith* formuliert also das erste theoretische Modell für eine internationale wirtschaftliche Integration mit der Absicht und der Folge, das merkantilistische System internationaler wirtschaftlicher Desintegration abzulösen.

Das 19. Jahrhundert hat dann in der Tat ein weltweites Integrationssystem hervorgebracht, welches sehr weitgehend diesen Modellvorstellungen entsprach. Der Weltmarkt wies nahezu denselben aktuellen und potentiellen Verflechtungsgrad auf wie ein nationaler Markt. Die ungehinderte Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren gewährleistete die weitestgehende Durchsetzung des »ökonomischen Gesetzes«, d. h. den Einsatz der Ressourcen an ihrem jeweils produktivsten Ort. Der Zusammenbruch dieses Systems internationaler Arbeitsteilung bereitete sich allerdings schon gegen Ende des Jahrhunderts durch zunehmenden Protektionismus vor, wurde durch den ersten Weltkrieg dann praktisch unaufhaltsam und in der Weltwirtschaftskrise endgültig besiegelt. Erst jetzt begann man, die Bedingungen der Möglichkeit eines Systems internationaler Wirtschaftsintegration des näheren wissenschaftlich zu untersuchen⁶. Dabei trat mit aller Deutlichkeit hervor, daß die wirtschaftliche Integration des 19. Jahrhunderts abhängig war von bestimmten rechtlichen und quasi-rechtlichen Institutionen: Vom Goldstandard, der praktisch eine weltweite Zahlungsunion begründete, vom Meistbegünstigungsprinzip, welches den Multilateralismus der Wirtschaftsbeziehungen und die Gleichbehandlung zwischen den Nationen gewährleistete, sowie von der allgemeinen Grundüberzeugung, daß Freihandel kein »Nullsummenspiel« ist, bei dem immer nur einer auf Kosten eines anderen gewinnt, sondern ein Spiel, bei dem alle gewinnen würden. Das integrationstheoretisch entscheidende Charakteristikum dieser Institutionen besteht darin, daß sich die Nationalstaaten ausdrücklich oder stillschweigend einem Kodex von Verhaltensregeln unterwarfen, den man mit *Röpke*⁷ als einen »*ordre public international*« bezeichnen kann. Die Regeln dieses Kodex zeichneten sich durch Formalismus, Abstraktheit und Rigidität aus. Seine Funktionsweise trug weitgehend Züge eines Automatismus. Die Unterwerfung der Nationalstaaten unter diesen Kodex implizierte daher einen unausgesprochenen Politikverzicht. Dieser faktisch geltende Regelmechanismus machte die internationale Wirtschaftsintegration möglich ohne politische Integration, ohne Weltstaat. Formelhaft verkürzt läßt sich sagen: das 19. Jahrhundert verwirklichte Integration durch Recht, nicht durch Politik.

Der Zusammenbruch dieses Integrationssystems hat deutlich werden lassen, von welchen zugrundeliegenden Faktoren seine Funktionsfähigkeit abhängig war. Zunächst einmal ist ja bemerkenswert, daß die Errichtung des liberalen

⁶ Siehe vor allem die umfassende Analyse von *Röpke*, *International Economic Disintegration* (1942).

⁷ *Röpke* (vorige Note) 73.

Weltwirtschaftssystems historisch zusammenfällt mit einem skrupellosen Imperialismus. Ob dieser historischen Parallelität ein prinzipieller Zusammenhang zugrunde liegt, ist bekanntlich bis heute umstritten⁸. Solange der Bedeutung, die man dieser Parallelität zumißt, ein strategischer Stellenwert bis in aktuelle politische Auseinandersetzungen hinein zukommt, ist mit einer wissenschaftlichen Klärung kaum zu rechnen. So viel wird man aber wohl sagen können: Ein liberales System wirtschaftlicher Integration setzt eine einigermaßen gleichmäßige Verteilung des »Reichtums der Nationen« voraus, also einigermaßen gleich starke Teilnehmer. Diese Voraussetzung war im vorigen Jahrhundert deshalb gegeben, weil die armen Nationen der heutigen »Dritten Welt« mit militärischer Macht in Abhängigkeit von den reichen Nationen gehalten und somit daran gehindert wurden, als autonome Partner am System der internationalen Wirtschaftsintegration teilzunehmen. Die Homogenität der Integrationspartner wurde so zwangsweise gesichert. In diesem Sinne hat der Imperialismus seine historische Bedeutung für die internationale Arbeitsteilung, was aber natürlich keineswegs einen prinzipiellen Zusammenhang impliziert.

Von grundsätzlicher integrationstheoretischer Bedeutung ist ein anderer Zusammenhang, den der Zusammenbruch des liberalen Weltwirtschaftssystems hat deutlich werden lassen: der Zusammenhang zwischen Integration und binnenwirtschaftlicher Stabilität. »Häufig wird . . . vergessen, daß jene Kombination von Goldwährungsautomatismus und relativem Freihandel nur möglich war, weil sich die Bevölkerungswanderungen des 19. Jahrhunderts in weltwirtschaftlich vorteilhafter Richtung (in die dünn besiedelten, unterentwickelten, aber besonders entwicklungsfähigen Gebiete) vollzogen und sich die Konjunkturschwankungen in Grenzen hielten, die von der Bevölkerung gerade noch akzeptiert wurden.«⁹ Damit ist auf den zentralen Gesichtspunkt verwiesen, den schon *Röpke* in seiner Analyse für den Desintegrationsprozeß verantwortlich gemacht hat: das Entstehen einer binnenwirtschaftlich orientierten Stabilitätspolitik¹⁰.

Die zunehmenden Konjunkturschwankungen und Beschäftigungsprobleme, die in der großen Depression von 1929 ihren Höhepunkt fanden, ließen es praktisch jeder Regierung unverzichtbar erscheinen, mit wirtschaftspolitischen Instrumenten steuernd in den Wirtschaftsprozess einzugreifen, und zwar mit dem vorrangigen Ziel, zunächst einmal im Inland für Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität zu sorgen. Die Folge dieser wirtschaftspolitischen Neuorientierung war, daß die Nationalstaaten nicht mehr bereit waren, den Autonomieverzicht zu leisten, der mit einer strikten Bindung an den Regelmechanismus des liberalen Weltwirtschaftssystems verbunden war. An seine Stelle trat

⁸ Siehe etwa einerseits *Röpke*, *Internationale Ordnung* (1945) 77 ff., sowie andererseits *O'Connor*, *Die Bedeutung des ökonomischen Imperialismus*, in: *Imperialismus und strukturelle Gewalt*, hrsg. von *Senhaas* (1972) 123.

⁹ *Hans Möller*, *Internationale Wirtschaftsorganisationen* (1961) 21.

¹⁰ *Röpke* (oben N. 6) 201 f.

das Prinzip der Abschirmung gegen außenwirtschaftliche Einflüsse. Internationale Arbeitsteilung wurde abgelöst durch autarkistische Vorstellungen. Ein Vergleich mit dem Merkantilismus drängt sich auf, wäre aber oberflächlich. Zwar sind Merkantilismus und »Neo-Merkantilismus« durch denselben nationalistischen Protektionismus gekennzeichnet. Aber mit dem letzteren ist nun keineswegs eine Rückkehr zum merkantilistischen Wohlstandskriterium verbunden. Immerhin hat der »Neo-Merkantilismus« den Wohlstandsbegriff des liberalen Weltwirtschaftssystems auch nicht ganz unberührt gelassen: Er mißt den Wohlstand einer Nation weniger an seinen Konsumchancen als an seinen Beschäftigungsmöglichkeiten und denkt in den Kategorien nationaler ökonomischer Sicherheit im Sinne des Zugangs zu lebenswichtigen Ressourcen. Die desintegrierende Wirkung dieses Wohlstandsbegriffs beruhte aber nicht auf seinem Inhalt, sondern auf der verbreiteten Vorstellung, eine nach dem Prinzip des Freihandels organisierte internationale Arbeitsteilung sei dem binnenwirtschaftlichen Ziel der Vollbeschäftigung sowie dem außenwirtschaftlichen Ziel der Ressourcensicherung abträglich.

Die Sackgasse, in die der »Neo-Merkantilismus« führte, und die weltweiten Wohlfahrtseinbußen, die er zur Folge hatte, wurden selbst durch die Verzerrungen des zweiten Weltkrieges hindurch unübersehbar. Alle Integrationsversuche, die seither unternommen worden sind, und insbesondere auch die Entstehung der EWG sind nur als Reaktion auf die Desintegrationsphase des »Neo-Merkantilismus« zu verstehen. Der Ausweg aus dieser Sackgasse konnte von vornherein nicht in einer Rückkehr zum status quo ante 1914 bestehen. Die Lehren aus der Geschichte verlangten einen Neuanatz, der jedenfalls zwei Erkenntnissen Rechnung trug: der ungleichen Verteilung des Reichtums dieser Welt und der nationalstaatlichen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik. Die Integrationsbewegung der letzten drei Jahrzehnte ist demgemäß durch zwei wesentliche Züge gekennzeichnet: durch ihren Regionalismus und durch ihre Politikorientierung.

Im *Regionalismus* drückt sich die Schwierigkeit aus, unter den heutigen Gegebenheiten zu einer Re-Integration in weltweitem Maßstab zu gelangen. Die Bemühungen (1944 in Bretton Woods und 1948 in Havanna), eine neue universelle Währungs- und Handelsordnung zu schaffen, wurden durch den Zerfall in einen westlichen und einen östlichen Wirtschaftsblock vereitelt. Diese beiden Blöcke sind seither je für sich und auf je spezifische Weise bemüht, die internationale Arbeitsteilung neu zu organisieren. Schon in diesem Sachverhalt kommt ein wesentlicher Zug moderner Wirtschaftsintegration zum Ausdruck: Die Art und Weise, in der sich ein Staat an internationaler Arbeitsteilung beteiligt, ist unmittelbar abhängig von der inneren Ordnung seiner Wirtschaft, insbesondere von der internen Zentralisierung oder Dezentralisierung ökonomischer Entscheidungen. Außenwirtschaft ist die Fortsetzung der Binnenwirtschaft nicht mit anderen, sondern mit denselben Mitteln. Hieraus ergeben sich Inkompatibilitäten. Es liegt daher in der Natur der Sache, daß in Ost und West

getrennte Integrationsprozesse in Gang gebracht wurden. Dabei bietet allerdings »der Westen« insofern kein einheitliches Bild, als sich hier Integrationskreise sehr unterschiedlicher Integrationsintensität herausgebildet haben. Vom GATT und dem IMF-Abkommen als dem weitesten Integrationsrahmen bis zu regionalen Zusammenschlüssen – insbesondere der EWG – sind hier sehr unterschiedliche Integrationsstufen feststellbar. Dieser Sachverhalt deutet erneut auf einen sehr wesentlichen Gesichtspunkt hin, der schon weiter oben angeklungen ist: Integration setzt ein Mindestmaß an Homogenität der Teilnehmer voraus, vor allem hinsichtlich des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes. Der Integrationserfolg ist mit anderen Worten abhängig vom Zuschnitt des Integrationsraumes.

In der *Politikorientierung* moderner Integrationsprozesse kommt der Umstand zum Ausdruck, daß heute überall der Staat die politische Verantwortung für Vollbeschäftigung, für Wachstum und für den konjunkturell stabilen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung übernommen hat. Die Herausbildung dieser staatlichen Kompetenz zur Steuerung des Wirtschaftsprozesses ist irreversibel. Für die internationale wirtschaftliche Integration ist dieser Befund von zentraler Bedeutung: Sie kann sich nicht mehr auf die traditionelle Form der Institutionalisierung von Regelmechanismen beschränken, die den Wirtschaftssubjekten autonome Handlungsspielräume eröffnen; sie muß vielmehr zugleich das Problem der Abstimmung nationaler Wirtschaftspolitiken lösen, welche die Rahmenbedingungen für das Verhalten der Wirtschaftssubjekte festlegen. Die Lösung dieses Problems ist in der Praxis bisher nirgends befriedigend gelungen. Genau an dieser Stelle geraten Integrationsprozesse überall ins Stocken. Es lassen sich zwar grundsätzlich zwei Lösungswege erkennen: die Bindung der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken an verbindliche Regeln oder die Vergemeinschaftung dieser Politiken durch Übertragung entsprechender Kompetenzen auf übernationale Institutionen. Beiden Lösungswegen ist aber das Dilemma immanent, daß sie einen entsprechenden wirtschaftspolitischen Autonomieverlust der Nationalstaaten implizieren. Die Überzeugung aber, daß ein solcher Autonomieverlust durch Integrationsgewinne kompensiert würde, ist offenbar wenig verbreitet.

Diese Charakterisierung moderner Integrationsprozesse erklärt zum einen, daß der Schwerpunkt der Integrationstheorie auf der Untersuchung regionaler Zusammenschlüsse liegt. Sie macht zum anderen deutlich, daß Integrationsprozesse nicht nur eine ökonomische Dimension haben, sondern auch eine politische und eine rechtliche, und daß diese drei Dimensionen untrennbar miteinander verwoben sind. Auch die wissenschaftliche Behandlung des Integrationsproblems muß daher gewissermaßen dreidimensional ansetzen und versuchen, die verschiedenen Gesichtspunkte miteinander in Beziehung zu setzen. »Die exakte Bestimmung der Integrationsmodi kann nur aus einer gesamtwissenschaftlichen Fragestellung hervorgehen, die der jeweiligen Integration als einer

Ganzheit gerecht wird.«¹¹ Der Zweck der folgenden Ausführungen ist es, sowohl einen Überblick über die integrationstheoretischen Bemühungen in der Politologie und der Ökonomie zu geben, als auch unter Berücksichtigung dieser Ansätze die Strukturierung einer juristischen Integrationstheorie zu versuchen.

II. Politologische Integrationstheorie

Politologische Integrationstheorie hat vor allem eine empirisch-analytische Zielsetzung. Der Politikwissenschaft geht es darum, den Verlauf von Integrationsprozessen angemessen zu beschreiben und zu erklären, die Triebkräfte und die Erfolgsbedingungen der Integration zu analysieren und den Grad von Integration operational zu bestimmen sowie ihre Wirkungen zu messen¹². Die Art und Weise, wie diese Zielsetzungen verfolgt werden, ist allerdings abhängig von dem jeweiligen methodischen Ansatz. Insoweit sind marxistische und nicht-marxistische Theorien zu unterscheiden.

1. Marxistische Integrationstheorie

Die allgemeine methodische Eigenart marxistischer Theorie besteht darin, daß sie die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen als Entfaltung einer historischen Gesetzmäßigkeit begreift, daß sie die Bestimmungsgründe dieser Entwicklung in den Formen und Bedingungen der Produktion sieht, die ihrerseits einer immanenten Entwicklungslogik unterliegen, und daß sie diese Entwicklung formal als Abfolge dialektischer Widersprüche beschreibt. Diese Kategorien prägen auch die marxistische Integrationstheorie. Der substantielle Gehalt dieser Theorie tritt daher erst dann hervor, wenn man ihre Aussagen von diesen formalen Kategorien befreit.

In der Sache trifft die marxistische Integrationstheorie zunächst einmal zwei wenig überraschende allgemeine Feststellungen: *Erstens* zwingt der gegenwärtige wirtschaftliche Entwicklungsstand viele Länder zu internationaler Integration¹³. Für diese Aussage werden etwa neuere sowjetische Arbeiten bemüht, in denen man »davon ausgeht«, daß ». . . die Integration keine zeitweilige und zufällige Erscheinung [ist], sondern ein zutiefst gesetzmäßiger Prozeß, eine langfristige Tendenz, die sowohl für den Kapitalismus als auch für den Sozialis-

¹¹ Kaiser, Modi der Integration – Ökonomische Elemente und juristische Relevanz, in: Festschrift Hallstein (1966) 266, 271.

¹² Ein wichtiges Forum der politologischen Diskussion über Integration ist die Zeitschrift »International Organization«, herausgegeben von der World Peace Foundation.

¹³ Maximowa, Kapitalistische Integration (1975) 21: »Die weltweite Entwicklung der Produktivkräfte hat eine solche Etappe erreicht, in der die Integration für viele Länder objektiv notwendig wird.«

mus charakteristisch ist«¹⁴. *Zweitens* seien Außenwirtschaft und Binnenwirtschaft derart aufeinander bezogen, daß die Erscheinungsformen der internationalen Integration von der Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung in den beteiligten Ländern unmittelbar abhängig sind¹⁵. Demgemäß ist die Internationalisierung der Wirtschaft »zwar sowohl den sozialistischen wie den kapitalistischen Produktionsverhältnissen immanent, sie hat aber direkt entgegengesetzte soziale, politische und ökonomische Folgen, die entweder in der Natur des Sozialismus oder des Kapitalismus wurzeln«¹⁶. Auf dem Hintergrund dieser allgemeinen Aussagen befaßt sich die marxistische Integrationstheorie sodann in ganz unterschiedlicher Weise mit der »kapitalistischen Integration« einerseits und der »sozialistischen Integration« andererseits.

Im Hinblick auf die »*kapitalistische Integration*« versteht sich die marxistische Integrationstheorie vor allem als Kritik. Zu diesem Zweck nimmt sie die allgemeinen Instrumente der Kapitalismuskritik in sich auf, insbesondere die Theorie vom staatsmonopolistischen Kapitalismus. Demgemäß betrachtet sie als Subjekt der »kapitalistischen Integration« zum einen die »Monopole«, zum anderen die Staaten als deren Agenten¹⁷. Die Staaten nehmen aber gegenüber den »Monopolen« eine ambivalente Position ein: Einerseits erfüllen sie im Hinblick auf die Integration eine Stimulierungsfunktion, die sich in der Förderung der Internationalisierung von Produktion und Kapital durch Abbau der Schranken manifestiert, welche dieser Internationalisierung entgegenstehen. Andererseits entfalten die Staaten zugleich eine desintegrierende Wirkung, soweit sie ihre »staatsmonopolistischen« Regulierungssysteme auf nationalstaatlicher Ebene beibehalten und sogar ausbauen¹⁸.

Entkleidet man diese Gedankenführung des Vokabulars der Theorie vom staatsmonopolistischen Kapitalismus, so ergibt sich folgende – wiederum wenig überraschende – Aussage: Der Prozeß der Integration westlicher Industriestaaten ist durch das Problem der Öffnung von Märkten einerseits und der Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitik andererseits gekennzeichnet. Mit der Identifizierung dieses Spannungsverhältnisses bezeichnet also auch die marxistische Integrationstheorie den neuralgischen Punkt aller bisherigen westlichen Integra-

¹⁴ *Deppe*, Zur ökonomischen und politischen Struktur des Integrationsprozesses, in: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, hrsg. von *Deppe* (1975) 175, 238.

¹⁵ *Maximowa* (oben N. 13) 22: »Die allgemeinen objektiven Voraussetzungen der Integration dürfen keineswegs unterschätzt werden, andererseits darf man auch nicht bei ihrer Betrachtung stehen bleiben. Es müssen auch die Kräfte berücksichtigt werden, deren Wirken von der Zugehörigkeit der Länder zu einem bestimmten sozialökonomischen System bestimmt wird.« Vgl. auch *Deppe* (vorige Note) 239: »Die verschiedenen ›Erscheinungsformen der Integration‹ resultieren aus dem ›Wechselverhältnis von Produktivkräften und Produktionsverhältnissen unter den historisch-konkreten Bedingungen der Nachkriegszeit.«

¹⁶ *Autorenkollektiv* (unter Leitung von *W. Seiffert*), Das System rechtlicher Regelung der sozialistischen ökonomischen Integration – Grundriß (1976) 4.

¹⁷ *Maximowa* (oben N. 13) 23 f.

¹⁸ *Maximowa* (oben N. 13) 59 ff.

tionsvorhaben. Zu einer näheren Analyse und Erklärung dieses Spannungsverhältnisses kann sie aber schon deshalb kaum vordringen, weil eine Theorie, die den Staat als Agenten der Unternehmen («Monopole») betrachtet, dazu besonders ungeeignet ist, solange nicht plausibel gemacht werden kann, wie sich ein Agent auch gegen die Interessen soll durchsetzen können, für die er angeblich agiert. So ist es denn kaum verwunderlich, daß die marxistische Beschreibung der »kapitalistischen Integration« in Allgemeinheiten steckenbleibt und sich weitgehend darin erschöpft, unstreitige Aussagen in das ihr eigene Vokabular zu übersetzen. Sobald es konkret wird, leidet schon der deskriptive Gehalt dieser Theorie unter der Bemühung nachzuweisen, daß letztlich alles mit allem zusammenhängt¹⁹.

Im Hinblick auf die »sozialistische Integration«, wie sie im Rahmen des RGW stattfindet, trifft die marxistische Integrationstheorie ebenfalls eine Reihe von Aussagen, in denen sich Bewertung und empirischer Befund nicht immer auf Anhieb voneinander trennen lassen und aus denen deutlich wird, daß sie sich insoweit als Apologie versteht. Versucht man, eine kategoriale Parallele zu den Aussagen über die »kapitalistische Integration« herzustellen, so ergibt sich folgendes Bild²⁰: Subjekte der Integration sind primär die kommunistischen Parteien. Sie betreiben die Integration als einen planmäßigen Prozeß. Dabei bedienen sie sich der Staaten als Hauptinstrument. Die staatlichen Wirtschaftspläne bedürfen zum Zwecke der Integration der internationalen Koordinierung, ohne allerdings die einzelstaatliche Souveränität zu berühren. Supranationale Organe und Institutionen sind nicht erforderlich, weil nach marxistischer Auffassung der sozialistische Staat von Anfang an in seiner Organisation und seiner Tätigkeit international ist. Dies gilt für alle staatlichen Leitungsebenen, so

¹⁹ In diesem Sinne charakteristisch *Maximowa* (oben N. 13) 28:

»Vor allem ist es notwendig, die konkreten Voraussetzungen der Integration herauszuarbeiten. Die allgemeinen Ursachen zur Integration wirken bei allen kapitalistischen Ländern. Es kommt jedoch zu keiner »globalen Integration«, sondern es werden einzelne, hinsichtlich der Anzahl der Staaten relativ begrenzte, regionale Gruppierungen gebildet. Folglich müssen außer den allgemeinen Triebkräften der kapitalistischen Integration bestimmte Bedingungen, bestimmte ökonomische Voraussetzungen existieren, damit die Tendenz zur Integration konkrete Formen, einen realen Gehalt annimmt.

Diese Bedingungen und Voraussetzungen kann man nur auf der Grundlage einer konkreten Analyse der Wirklichkeit erkennen. In unserem Fall bedeutet dies, eine Vielzahl von ökonomischen, politischen, militärischen, sozialen, geographischen und sonstigen Faktoren zu analysieren, die die Vereinigung bestimmter Staaten zu einer Integrationsgruppierung ermöglichen und die sich unmittelbar aus den konkret-historischen Entwicklungsbedingungen dieser Staaten, aus ihrer Stellung in der heutigen Welt ableiten.«

²⁰ Vgl. zum folgenden *Autorenkollektiv* (oben N. 16) 1 ff.; ferner das »Komplexprogramm für die weitere Vertiefung und Vervollkommnung der Zusammenarbeit und Entwicklung der sozialistischen ökonomischen Integration der Mitgliedsländer des RGW« (1971), abgedruckt bei *Damus*, RGW – Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Osteuropa (1979) 279 ff. Vgl. zum folgenden auch die gründliche Analyse von *Lebahn*, Sozialistische Wirtschaftsintegration und Ost-West-Handel im sowjetischen internationalen Recht (1976).

daß sich notwendigerweise eine Vielzahl von sogenannten Direktbeziehungen entfalten, die der jeweiligen internationalen Leitungs koordinierung dienen. Dieses Vorgehen gewährleistet im Gegensatz zum widersprüchlichen Charakter der kapitalistischen Integration eine harmonische Entwicklung. Etwaige Konflikte zwischen nationalen Interessen und internationalen Integrationserfordernissen werden in der »dialektischen Einheit von Internationalem und Nationalem«²¹ aufgehoben.

In der Sache verfolgt also die »sozialistische Integration« tatsächlich eine andere Strategie als die »kapitalistische Integration«: Sie setzt nicht primär ökonomisch an, sondern politisch. Das Modell der »sozialistischen Integration« basiert auf einem Bündnis der staatstragenden politischen Parteien, die in den Einzelstaaten die Macht haben, ihre wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen durchzusetzen. Die Integration erfaßt demgemäß von vornherein nicht nur die Wirtschaftsbeziehungen, sondern alle Lebensbereiche, die bewußt politisch gestaltet werden. Sie ist – wie man zu sagen pflegt – »komplex«.

Schon durch diesen Ausgangspunkt verliert die marxistische Integrations-
theorie als angewandte Theorie der »sozialistischen Integration« ihre Verallgemeinerungsfähigkeit, weil die politischen Systeme im Westen darauf angelegt sind, die Entstehung staatstragender Parteien, die langfristig allein ihre Ordnungsvorstellungen durchsetzen könnten, gerade zu verhindern. Es fehlt daher in westlichen Ländern unter den gegebenen politischen Voraussetzungen gewissermaßen an Bündnispartnern, um eine Integration nach marxistischem Modell in Gang zu setzen. Bemerkenswert ist nun, daß in der Realität auch die sozialistische Integration bisher – trotz ihres politischen Ansatzes, trotz des Grundprinzips des »sozialistischen Internationalismus« und des angeblich internationalen Wesens des sozialistischen Staates – von einem »funktionellen Gesamtsystem internationaler ökonomischer Zusammenarbeit, das – über die bloße Summierung der einzelstaatlichen Wirtschaftssysteme hinausgehend – die Beherrschung der internationalen Wirkungsweise der ökonomischen Gesetze des Sozialismus«²² gewährleistet, weit entfernt ist. Auf die offensichtlichen Schwierigkeiten, die der sozialistischen Integration Grenzen setzen, deutet gerade die strikte Betonung der einzelstaatlichen Souveränität und die Ablehnung supranationaler Institutionen hin. Vom Ausgangspunkt des marxistischen Integrationsmodells her ist es kaum zu erklären, daß eine vergemeinschaftete politisch-planerische Steuerung, die dann von den Einzelstaaten produktiv umgesetzt würde, nicht zustande kommt, obwohl dafür nach der Vereinigung der Proletarier aller RGW-Länder eigentlich das gesellschaftliche Substrat, nämlich die internationale Arbeiterklasse, vorhanden sein müßte. Die marxistische Integrationstheorie betrachtet sich offenbar nicht als kompetent, diesen Problemen wissenschaftlich nachzugehen.

²¹ *Autorenkollektiv* (oben N. 16) 6.

²² *Autorenkollektiv* (oben N. 16) 6.

Die angedeuteten Schwierigkeiten können verschiedene Ursachen haben. Es lassen sich grundsätzlich zwei Richtungen unterscheiden, in denen diese Ursachen zu suchen wären: entweder erlaubt es die bisherige tatsächliche Situation in den Mitgliedsländern des RGW nicht, die mit einer gemeinsamen Planung und Produktion zusammenhängenden Allokations- und Verteilungsentscheidungen zu treffen, oder das herrschende Planungssystem läßt eine Vergemeinschaftung dieser Entscheidungen aus prinzipiellen Gründen nicht zu. Eine Reihe von Erwägungen legen die Annahme nahe, daß beides gleichzeitig zutrifft²³:

Die bisherige tatsächliche Situation in den Mitgliedsländern des RGW ist durch einen sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und durch eine sehr unterschiedliche Ausgestaltung der nationalen Planungssysteme gekennzeichnet. Dabei fallen vor allem die unterschiedlichen Kompetenzverteilungen sowie die Uneinheitlichkeit der Preisbildungsprinzipien ins Gewicht. Preise spiegeln zwar in den RGW-Ländern nirgends Knappheitsverhältnisse oder Kosten wider. Das Maß der Verzerrung ist aber höchst unterschiedlich. Ohne aussagefähige Preisvergleichsmöglichkeiten ist aber die Internationalisierung von Planung und Produktion und damit die Orientierung der internationalen Arbeitsteilung an komparativen Kostenvorteilen ausgeschlossen.

Theoretisch läge nun nichts näher als eine entsprechende Vereinheitlichung der Planungssysteme. Genau hier wäre der Ort, an dem die im Rahmen der EWG betriebene Rechtsangleichung ihre systematische Entsprechung im Rahmen des RGW finden müßte. Tatsächlich findet aber eine solche Angleichung eben nicht statt²⁴. Dies läßt sich nur zum Teil mit Interessengegensätzen erklären²⁵. Angesichts der Tatsache, daß schon die nationalen Planungsinstrumente nicht ausreichen, um den ungeheuren Entscheidungsbedarf im Rahmen der Nationalwirtschaften einigermaßen befriedigend zu bewältigen, steht vielmehr zu erwarten, daß eine Vergemeinschaftung der Planung das System vollends überfordern würde. Würden aber auf der Gemeinschaftsebene neben Plänen zumindest teilweise auch monetäre Mechanismen eingesetzt, wie dies in einigen Mitgliedsländern des RGW – vor allem in Ungarn – zur Bewältigung planerischer Schwierigkeiten zunehmend geschieht, dann bestünde die Gefahr, daß das gesamte System seiner politischen Grundlage beraubt würde²⁶.

Dies weist auf die enge Beziehung zwischen Wirtschaft und Herrschaft hin, die es den Mitgliedsländern des RGW unmöglich macht, die nationalstaatliche Planungshoheit in Frage zu stellen. Wenn das Fehlen eines gemeinsamen Plans offiziell mit der staatlichen Verfaßtheit des Eigentums an den Produktionsmit-

²³ Siehe zum folgenden die gründliche Analyse von *Damus* (oben N. 20) 153 ff.

²⁴ Vgl. dazu *Autorenkollektiv* (oben N. 16) 122 ff.

²⁵ *Autorenkollektiv* (oben N. 16) 85: »Teilweise divergierende ökonomische Interessen sind oftmals durch Unterschiede in den ökonomischen Entwicklungsbedingungen der RWG-Länder . . . objektiv bedingt.«

²⁶ *Damus* (oben N. 20) 182 ff.

teln begründet wird²⁷, so trifft dies nämlich durchaus den Kern des Problems. Internationalisierung hätte notwendig einen innerstaatlichen Machtverlust der Parteibürokratie zur Folge. Integration würde eine innerstaatliche Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen implizieren, also einen entsprechenden Abbau der Parteiherrschaft, die wirtschaftlich gerade über den Plan ausgeübt wird. Offenbar können diese Herrschaftsstrukturen aber nicht in Frage gestellt werden. So findet also die Integration im Rahmen des RGW ihre prinzipielle Grenze an dem politisch bedingten Unvermögen, den Zusammenhang zwischen internationaler Arbeitsteilung und Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen in der sachlich gebotenen Weise zu realisieren²⁸. Die desintegrierende Wirkung nationalstaatlich orientierter Politik, welche die marxistische Integration mit Blick auf die »kapitalistische Integration« in Übereinstimmung mit nicht-marxistischen Integrationstheorien zutreffend diagnostiziert, wird also in der real existierenden »sozialistischen Integration« geradezu zum unausgesprochenen Prinzip.

2. Nicht-marxistische Integrationstheorie

Im Bereich der nicht-marxistischen Integrationstheorie rivalisieren verschiedene Ansätze miteinander²⁹. Sie werden üblicherweise unter zwei Gesichtspunkten gruppiert: zum einen nach ihren unterschiedlichen Vorstellungen vom Endzustand der Integration, zum anderen nach den Faktoren, die sie in unterschiedlicher Weise als bestimmend für den Integrationsprozeß betrachten. So wird der Endzustand der Integration entweder in den Kategorien supranationaler Staatlichkeit umschrieben (Staatsmodell) oder aber – unabhängig von den politischen Institutionen – als Gemeinschaft der Völker (Gemeinschaftsmodell). Im Hinblick auf den Prozeß der Integration werden teils politische Faktoren auf der Ebene der beteiligten Staaten als unmittelbar bestimmend angesehen, teils ist man der Ansicht, es seien ökonomische, soziale und technologische Faktoren auf der zwischenstaatlichen Ebene, die eher mittelbar den politischen Integrationsprozeß determinieren, indem sie einen entsprechenden Entscheidungsbedarf auf der internationalen Ebene hervorbringen. *Pentland* kommt demgemäß zu folgender Viertelung³⁰:

²⁷ Vgl. *Damus* (oben N. 20) 129; vgl. auch *Autorenkollektiv* (oben N. 16) 126.

²⁸ Sehr deutlich in diesem Sinne *Damus* (oben N. 20) 183; auf die grundlegende Rolle von Zentralisierung und Dezentralisierung weist auch *Lebahn* (oben N. 20) 79 hin.

²⁹ Siehe zum folgenden die hervorragende Darstellung der verschiedenen Theorienansätze bei *Pentland*, *International Theory and European Integration* (1973); vgl. auch *Harrison*, *Europe in Question – Theories of Regional International Integration* (1974), sowie *Regional Integration – Theory and Research*, hrsg. von *Lindberg/Scheingold*: *International Organization* 24 (1970) Nr. 4.

³⁰ *Pentland* (vorige Note) 23.

	Staatsmodell	Gemeinschaftsmodell
Politische Faktoren	Föderalismus	Pluralismus
Sozio- ökonomische Faktoren	Neo-Funktionalismus	Funktionalismus

a) *Pluralismus*

Das Wesentliche am pluralistischen Ansatz, dessen bedeutendster Vertreter der amerikanische Politologe *Karl W. Deutsch*³¹ ist, besteht in einem Integrationskonzept, welches die vorgefundene Existenz einer Vielheit souveräner Nationalstaaten unberührt läßt. Integrationsziel ist eine Gemeinschaft (community) von Staaten, die sich nicht in überstaatlichen Institutionen manifestiert, sondern in Kommunikation zwischen den Staaten zum Zweck der Konfliktlösung mit friedlichen Mitteln. Die Staatengemeinschaft der pluralistischen Integrations-
theorie ist vor allem ein System kollektiver Sicherheit, das der Friedenssicherung dient. Die Grundlage eines solchen Systems wird in der Entwicklung eines Gemeinschaftsgefühls (sense of community) der beteiligten Völker gesehen, das sich in wechselseitigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Bindungen ausdrückt. Entscheidend ist die Herausbildung gemeinsamer Werte, Haltungen und Verhaltensweisen, kurz: gemeinsamer Deutungsmuster. Integration ist danach vor allem ein sozialer Lernprozeß. Daher haben lern- und kommunikationstheoretische Überlegungen eine zentrale Bedeutung für die pluralistische Integratiostheorie³².

An dieser Theorie interessieren im vorliegenden Zusammenhang vor allem folgende Gesichtspunkte: Integration wird primär als ein politisches und soziales Phänomen betrachtet. Zwischenstaatliche Wirtschaftsbeziehungen haben nur indirekte Bedeutung, soweit sie die Herausbildung eines internationalen Gemeinschaftsgefühls fördern. Auch die Bindungen, die sich die Staaten im Rahmen der Staatengemeinschaft auferlegen, sind primär politische und nicht rechtlicher oder institutioneller Natur. Die Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten bleiben völkerrechtlicher Art. Es fehlt an starken zentralen Institutionen. Integration ist vor allem friedliche politische Zusammenarbeit.

³¹ *Karl W. Deutsch*, *Political Community at the International Level* (1954); *ders.*, in: *International Political Communities – An Anthology* (1966) 1 ff.

³² Vgl. dazu etwa *Karl W. Deutsch*, *Communications Theory and Political Integration*, in: *The Integration of Political Communities*, hrsg. von *Jacob/Toscano* (1964) 58 ff.

b) Funktionalismus

Im Gegensatz zum pluralistischen Ansatz verfolgt der Funktionalismus, als dessen prominentester integrationstheoretischer Vertreter *David Mitrany*³³ gilt, ein Integrationskonzept, welches in scharfem Kontrast zum bestehenden System unabhängiger Nationalstaaten steht. Integrationsziel ist eine internationale Gemeinschaft (community), die sich durch die Vergemeinschaftung bestimmter technischer Funktionsbereiche gerade gegen die Nationalstaaten durchsetzt. Der Funktionalismus argumentiert auf der Grundlage eines globalen Weltsystems und konstatiert eine ständige Diskrepanz zwischen dem technischen Fortschritt und den politischen Strukturen. Er hält gerade diese Diskrepanz für den produktiven Widerspruch, der die Entwicklung der internationalen Integration vorantreibt. Das Agens sind dabei nicht die politischen Kräfte, sondern die Sachzwänge, die sich aus dem weltweiten technologischen Fortschritt ergeben. Diese Sachzwänge überholen gewissermaßen die nationalstaatlichen politischen Einheiten und erzwingen die Organisation funktionaler Einheiten auf internationaler Ebene. Dennoch betrachtet der Funktionalismus die Integration nicht einseitig als objektiv determinierten Prozeß, der sich ganz unabhängig vom Bewußtsein der Menschen durchsetzt. Seine Vertreter betonen vielmehr, daß die Errichtung einer internationalen Ordnung aus funktionalen Einheiten auch getragen werden muß von einem Wechsel der politischen Loyalitäten. Allerdings wird angenommen, daß sich diese Loyalitäten zugunsten internationaler Einheiten in dem Maße parallel zu deren organisatorischer Verselbständigung herausbilden, wie diese internationalen Organisationen die »funktionalen Bedürfnisse« der Menschen befriedigen.

Es ist offensichtlich, daß diesem integrationstheoretischen Ansatz Annahmen über das Verhältnis von Technik und Politik, von Staat und Gesellschaft, von objektiven und subjektiven Entwicklungsfaktoren zugrunde liegen, die sich keineswegs von selbst verstehen. Im vorliegenden Zusammenhang interessieren vor allem folgende Aspekte des Funktionalismus: Internationale Wirtschaftsbeziehungen üben einen geradezu determinierenden Einfluß auf den Integrationsprozeß aus, insoweit sie technischen Notwendigkeiten entsprechen. Dies drückt sich etwa im Hinblick auf die Internationalisierung der Produktionsstrukturen in der Entstehung multinationaler Unternehmen aus, aber auch ganz allgemein in der Entstehung einer Vielzahl internationaler Organisationen, deren administrative Aufgaben sich an bestimmten globalen ökonomischen Funktionen orientieren. Das Recht hat in diesem Integrationsmodell vor allem organisatorische Bedeutung. Die Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten verlieren ihren primär völkervertragsrechtlichen Charakter und wandeln sich zu einem Geflecht internationaler Organisationen mit unmittelbaren administrativen

³³ *Mitrany*, *The Progress of International Government* (1933); *ders.*, *A Working Peace System* (1966).

Befugnissen. Integration ist hiernach vor allem: rationale Organisation der Weltgesellschaft.

c) Neo-Funktionalismus

Der Neo-Funktionalismus ist ein integrationstheoretischer Ansatz, der unter besonderer Berücksichtigung der Nachkriegsentwicklung in Europa formuliert worden ist und der sich vor allem mit den Namen der amerikanischen Politologen *Ernst B. Haas*³⁴ und *Leon N. Lindberg*³⁵ verbindet. Er geht insofern vom funktionalistischen Bezugsrahmen aus, als auch er in internationalen Organisationen, die bestimmte ökonomische, soziale und technische Funktionen erfüllen, den zentralen Kristallisationspunkt der Integration erblickt, welcher zugleich den Druck in Richtung auf eine ständige Ausdehnung und Intensivierung der Integration erzeugt. Der Neo-Funktionalismus geht jedoch in wichtigen Beziehungen über seinen Vorläufer hinaus. So wird der Endzustand der Integration als ein System kollektiver Entscheidungsprozesse konzipiert, auf dessen Institutionen die Nationalstaaten entsprechende Entscheidungsbefugnisse übertragen. Mit unterschiedlicher Deutlichkeit wird dieses System – und hierin liegt ein föderalistisches Element dieses Ansatzes – in den Kategorien supranationaler Staatlichkeit umschrieben. Allerdings legt der Neo-Funktionalismus größeres Gewicht auf den Integrationsprozeß als auf die Umschreibung seines Ziels. Was den prozessualen Aspekt angeht, so ist zunächst bemerkenswert, daß der Neo-Funktionalismus nicht gewissermaßen vom Nullpunkt ausgeht, sondern annimmt, daß zumindest in regionalem Rahmen immer schon ein rudimentäres internationales politisches System vorhanden ist. Der Integrationsprozeß wird somit begriffen als ein ständiger Systemwandel in Richtung auf eine stete Ausdehnung des Entscheidungsbedarfs, der Entscheidungskapazitäten und der Entscheidungskompetenzen dieses Systems bzw. seiner zentralen Institutionen. Das Agens dieses Prozesses – und vor allem hierin zeigt sich das funktionalistische Element dieses Ansatzes – sind letztlich wiederum Sachzwänge, die den jeweils bereits integrierten Teilfunktionen innewohnen, die einen Druck auf die Integration weiterer Funktionen ausüben (»spillover«) und die dem System somit einen inhärent expansiven Charakter verleihen. Allerdings wirken die Sachzwänge nicht selbständig. Der Neo-Funktionalismus versucht vielmehr, eine Verbindung zwischen dem Druck, welchen die integrierten Funktionen erzeugen, und den politischen Kräften herzustellen, indem er davon ausgeht, daß funktionale Bedürfnisse nur dann relevant werden, wenn politische Akteure sich mit ihnen identifizieren und sie in politische Forderungen umsetzen. Als politische Akteure begreift der Neo-Funktionalismus dabei

³⁴ *Haas*, *The Uniting of Europe* (1958); *ders.*, *Beyond the Nation State* (1964).

³⁵ *Lindberg*, *The Political Dynamics of European Integration* (1963); *Lindberg/Schein-gold*, *Europe's Would-be Polity* (1970).

keineswegs nur die Nationalstaaten als solche, sondern vor allem die politischen Eliten, Interessengruppen, Parteien und führenden Beamten. Indem diese sich bestimmte funktionale Bedürfnisse zueigen machen, wechseln ihre Erwartungen und Loyalitäten über auf die internationalen Institutionen. Wie allerdings dieser Wechsel der politischen Einstellungen bei den relevanten Gruppen letztlich zustande kommt, ist bislang eher Gegenstand der Spekulation.

Der Neo-Funktionalismus ist diejenige politische Theorie, die vor allem der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in ihrer Anfangsphase zugrunde gelegen hat. Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen werden denn auch von den Neo-Funktionalisten als derjenige Funktionsbereich betrachtet, an dem sich aufgrund gegebener Zusammenhänge die Gültigkeit einer funktionalistischen Integrationslogik besonders gut zeigen läßt. Diese Logik schlägt auch auf die rechtlichen Regelungen durch, in denen sich die Integration vollzieht, wie beispielsweise in der Bestimmung der zu vereinheitlichenden Rechtsgebiete. Seit der europäische Integrationsprozeß stagniert, sind jedoch auch die Grenzen dieser Logik deutlich geworden: Sie hat ihre wesentlichen Erfolge dort aufzuweisen, wo die Wirtschaftsintegration sich in Gestalt des Abbaus staatlicher Schranken vollzog, wo es also um die Etablierung des Marktmechanismus ging. Sie stößt aber gerade dort auf Schwierigkeiten, wo sich ihre Tauglichkeit eigentlich erst beweisen müßte, nämlich bei der Vergemeinschaftung staatlicher Entscheidungen im Bereich der Wirtschaftspolitik. An diesem Punkt ist überhaupt erst ein ernsthafter Wechsel politischer Loyalitäten für den Fortgang des Integrationsprozesses erforderlich. Daß dieser Wechsel trotz nachweisbarer Sachzusammenhänge nicht zustande kommt, hat auch der Neo-Funktionalismus bislang nicht erklären können. Es ist die theoretische Konsequenz nicht von der Hand zu weisen, daß eine Marktgemeinschaft aus sich heraus keinerlei »spillover« in Richtung auf eine politische Gemeinschaft erzeugt, sondern eher ein Gleichgewicht hervorbringt, das dem pluralistischen Integrationskonzept entspricht. Eine Vergemeinschaftung von Wirtschaftspolitikern dürfte somit kaum auf bloße Sachzwänge zurückgreifen können.

d) Föderalismus

Für die Föderalisten besteht Integration von vornherein nicht im Walten von Sachzwängen, sondern im Vollzug politischer Entscheidungen. Sie teilen mit den Pluralisten die Auffassung, daß es sich bei der internationalen Integration um ein politisches Phänomen handelt. Dies bedeutet zum einen, daß sich die Integration nicht ohne oder gar gegen die bestehenden politischen Einheiten, die Nationalstaaten, durchsetzen kann; und es bedeutet zum anderen, daß Integration nur denkbar ist als Übertragung nationalstaatlicher Kompetenzen auf eine supranationale Instanz. Der Föderalismus betrachtet also politische Phänomene vor allem unter dem Aspekt der Macht. Integration bedeutet somit primär eine Neuverteilung politischer Macht. Als Endergebnis der Integration sehen die

Föderalisten daher ein supranationales Staatsgebilde, in dem die politische Macht zwischen der neuen Zentralinstanz und den alten Nationalstaaten aufgeteilt ist. Zu den Vertretern dieses Ansatzes rechnen vor allem *Carl J. Friedrich*³⁶ und *Amitai Etzioni*³⁷. Dem letzteren verdankt die föderalistische Integrations-theorie eine soziologische Dimension, die sich vor allem bei der Analyse des Integrationsprozesses auswirkt. Denn wenn dieser im Sinne einer Reallokation politischer Macht verstanden wird, so genügt es nicht, den jeweiligen Zustand dieser Machtverteilung systematisch zu beschreiben, sondern es muß erklärt werden, wie es zu einer Umverteilung politischer Macht und damit zu einem teilweisen Machtverzicht der bestehenden Nationalstaaten kommen kann, mit anderen Worten, wie der »politische Wille« entsteht, der den qualitativen Sprung hervorbringt, welcher zur Integration hinführt. Insoweit spielen die nationalen Eliten, welche die politische Macht ausüben, eine zentrale Rolle im föderalistischen Konzept. Von ihrem Konsens oder Dissens hängt es ab, ob ein integrierender »take off« zustande kommt oder ob der Integrationsprozeß im jeweils erreichten Gleichgewichtszustand verharrt.

Im vorliegenden Zusammenhang ist am föderalistischen Integrationskonzept folgendes hervorzuheben: Die Integration verläuft nach diesem Ansatz in Schritten, die jeweils eine bewußte politische Entscheidung über die Verfassung des integrierten Staatengebildes implizieren. Auch ökonomische Sachzwänge können diesen Punkt nicht umgehen. Die Föderalisten bestehen auf dem Primat der Politik gegenüber der Ökonomie. Integrationsfortschritte manifestieren sich demnach vor allem in verfassungsrechtlichen Veränderungen. Nur in deren Rahmen können sich Sachzusammenhänge im ökonomischen und rechtlichen Bereich entfalten.

3. Würdigung

Die Vielfalt der integrationstheoretischen Ansätze, welche die Politologie uns heute bietet, muß den Betrachter zunächst irritieren. Allein die Tatsache, daß so außerordentlich unterschiedliche Vorstellungen vom Endzustand der Integration und vor allem von ihren Triebkräften und Erfolgsbedingungen herrschen, ist ein hinreichendes Indiz dafür, daß die politologische Integrationstheorie insoweit offensichtlich noch mit einem wissenschaftlich höchst unbefriedigenden Maß an Beliebigkeit zu kämpfen hat. Dies bedeutet zugleich, daß der empirische Gehalt und damit auch die Erklärungskraft und die prognostischen Möglichkeiten der einzelnen Theorien je für sich genommen recht gering sind. Keine von ihnen ist bisher in der Lage, die Komplexität des Integrationsprozesses befriedigend einzufangen, geschweige denn, Ursachen und Wirkungen zu

³⁶ *Friedrich*, Trends of Federalism in Theory and Practice (1968).

³⁷ *Etzioni*, Political Unification (1965).

identifizieren. Keine dieser Theorien ist demgemäß in der Lage, Integration zuverlässig zu messen. Diese Erkenntnis ist vor allem angesichts der Krise der Integration in Europa unumgänglich geworden. Sie scheint inzwischen die Politologen aller integrationstheoretischer Schattierungen selbst in einen Zustand tiefer Resignation versetzt zu haben³⁸.

Was bleibt, ist immerhin die deskriptive Komponente der politologischen Integrationstheorie. Als alternative oder sich ergänzende Versuche einer phänomenologischen Erfassung von Integration, als Kategorienschema, nach dem sich die Gedanken sinnvoll ordnen lassen, behalten die verschiedenen Ansätze ihren Wert. Denn wenngleich ein integrationstheoretisches Totalmodell bislang nicht gelungen ist und wohl auch kaum gelingen kann, heben diese Ansätze doch jeweils durchaus zutreffend bestimmte Aspekte des Integrationsprozesses hervor und versuchen sie zu systematisieren³⁹. Welche Bedeutung eine demgemäß mit sehr viel bescheidenerem Anspruch auftretende politologische Integrationstheorie für die Rechtswissenschaft hat, ist weiter unten zu erörtern, nachdem zunächst die ökonomische Integrationstheorie auf ihre Ansätze hin durchgesehen worden ist.

III. Ökonomische Integrationstheorie

Die ökonomische Integrationstheorie ist der Sache nach angewandte Außenwirtschaftstheorie und -politik. Sie verfolgt primär eine systematisierende Zielsetzung, indem sie eine Integrationstypologie entwirft und die jeweiligen Integrationstypen auf ihre theoretischen, normativen und auch institutionellen Implikationen hin untersucht. Zu den Klassikern der ökonomischen Integrationstheorie rechnen vor allem die Arbeiten von *Viner*⁴⁰, *Balassa*⁴¹ und *Timber-*

³⁸ Vgl. etwa *Häckel*, in: *Integration* (Beilage zur Europäischen Zeitung) 1979, 86 ff., über eine Tagung zum Thema »Neue Entwicklungen von Integrationstheorien«, veranstaltet vom Arbeitskreis Europäische Integration e. V. im Frühjahr 1979 in Ludwigshafen: »Nach zwei Tagen intensiven Debattierens durften die Teilnehmer die Gewißheit mit nach Hause nehmen, daß es derzeit keinen Ausweg aus dem integrationstheoretischen Jammertal gibt. Ein Theorieansatz, der den Wissenschaftlern und Praktikern zeigen könnte, wo's lang geht, kam während der Tagung auch nicht von Ferne in Sicht. . . . Am Schluß war in der Diskussionsrunde die Meinung einhellig, daß der mit [integrationstheoretischen] Imponierformeln verbundene Anspruch, politische Integration quantitativ meßbar und qualitativ steuerbar zu machen, maßlos überzogen und an der Realität längst gescheitert ist.«

³⁹ Einen auf die Europäische Integration bezogenen Fortsetzungsversuch politologischer Analyse unternehmen *Hrbek/Schneider*, *Die Europäische Integration im Werden*, in: *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union I: Die Europäische Union als Prozeß*, hrsg. von *von der Groeben/Möller* (1980) 209 ff.

⁴⁰ *Jacob Viner*, *The Customs Union Issue* (1950).

⁴¹ *Bela Balassa*, *The Theory of Economic Integration* (1961).

gen⁴². Neben diesem analytischen Strang ökonomischer Integrationsforschung entwickelt sich in jüngerer Zeit des weiteren ein Ansatz, dessen Ziel es ist, sozial-ökonomische Indikatoren zu erarbeiten, mit denen die in der Theorie stets vorausgesetzten Wohlstandseffekte der internationalen Integration gemessen werden können⁴³.

1. Ausgangspunkt

Die ökonomische Integrationstheorie orientiert ihre Typologie vor allem an dem Ausmaß, in dem zum einen das Prinzip der internationalen Arbeitsteilung bzw. der komparativen Kostenvorteile durch Abbau von Hemmnissen zur Geltung gebracht wird und in dem zum anderen die nationalen Wirtschaftspolitiken koordiniert werden. *Tinbergen* hat im Hinblick auf diese beiden Dimensionen der Integration die etwas unglücklichen Begriffe »negative Integration« und »positive Integration« eingeführt⁴⁴. *Balassa* hat vorgeschlagen, zunächst einen Unterschied zwischen bloßer internationaler Kooperation und eigentlicher Integration zu machen⁴⁵. Die letztere beginnt nach ihm erst dort, wo zumindest in Teilbereichen Hemmnisse, die der Mobilität von Gütern, Leistungen und Produktionsfaktoren entgegenstehen, nicht nur gemildert, sondern ganz beseitigt sind. Demgemäß könnte etwa beim bloßen Abbau von Zöllen – sei es durch bilaterale Zollpräferenzen, sei es durch deren Multilateralisierung mit Hilfe der Meistbegünstigungsklausel und allgemeiner Zollsenkungsrunden, wie sie für das GATT typisch sind – noch nicht von Integration gesprochen werden. Integration würde erst dort beginnen, wo die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten überhaupt nicht mehr durch Zölle verzerrt werden. Da Zollfreiheit wie auch die Freiheit von anderen Hemmnissen für den internationalen Wirtschaftsverkehr immer nur im Rahmen kleiner Staatengruppen praktiziert wird, ist also die von *Balassa* repräsentierte ökonomische Theorie der Integration praktisch eine Theorie der regionalen Integration. Weil aber die außenwirtschaftstheoretischen Prämissen dieser Theorie universale und nicht nur regionale Geltung beanspruchen, gehört das Verhältnis zwischen dem regionalen Integrationsraum und seiner übrigen Umwelt (gewissermaßen dem universalen Integrationsraum) stets zu einem der Hauptthemen der ökonomischen Integrationstheorie. Im vorliegenden Zusammenhang wird davon ausgegangen, daß man auch auf universaler Ebene durchaus von Integration sprechen kann, wobei wiederholt werden muß, daß es ein wirklich weltumspannendes Integrationssystem nicht

⁴² *Jan Tinbergen*, *International Economic Integration* (1965).

⁴³ Siehe dazu *Elsner*, *Sozialökonomische Lage und ihre Beeinflussung durch die westeuropäische Integration – Ein Untersuchungsansatz auf der Grundlage bestehender Integrationstheorien und eines Konzepts Sozialer Indikatoren* (1978).

⁴⁴ *Tinbergen* (oben N. 42) 76 ff.

⁴⁵ *Balassa* (oben N. 41) 2.

gibt. Um aber der zutreffenden Unterscheidung von *Balassa* Rechnung zu tragen, wird im folgenden zwischen Integration im weiteren Sinne und Integration im engeren Sinne differenziert.

Der gedankliche Ausgangspunkt für die Umschreibung internationaler Integrationsformen – gewissermaßen der integrative Nullpunkt – ist eine Welt des totalen Protektionismus, d. h. der Abschottung nationaler Märkte. Dies kann in der Weise geschehen, daß der Staat den Außenwirtschaftsverkehr für sich monopolisiert; dasselbe Ergebnis läßt sich aber auch dann erreichen, wenn sich der internationale Wirtschaftsverkehr zwar potentiell zwischen privaten Wirtschaftssubjekten vollzieht, der Staat sich aber eine indikative außenwirtschaftliche Lenkung mittels Zöllen, Kontingenten, Subventionen, Devisenkontrollen und Wechselkursmanipulationen auf hohem Niveau vorbehält. Unter solchen Bedingungen hat der internationale Wirtschaftsverkehr praktisch den Charakter des unmittelbaren Handelstausches zwischen Staaten, wie er in bilateralen Waren- und Zahlungsabkommen zum Ausdruck kommt, die dann stets für ein zweiseitiges Gleichgewicht der Warenbewegungen sorgen müssen. Unter diesen Bedingungen wird die Entfaltung komparativer Kostenvorteile unterdrückt. Für einen primär an ökonomischen Wertungsmaßstäben orientierten Wohlstands begriff ist ein solches Desintegrationsmodell⁴⁶ die Verkörperung blanker Irrationalität und Integration demgegenüber der Vollzug eines Rationalisierungsprozesses.

2. Integrationstypologie

a) Integration im weiteren Sinne

(1) *Bilateralismus*. – Integration bedeutet zunächst einmal Abbau der Beschränkungen, durch die der *protektionistische* Bilateralismus soeben gekennzeichnet wurde. Sie impliziert einen zumindest teilweisen Rückzug des Staates aus der Monopolisierung der Außenwirtschaftsbeziehungen bzw. die Senkung des Niveaus der indikativen Lenkungsmittel. Aber damit allein wird das Prinzip des Bilateralismus noch nicht aufgegeben. Trotz eines solchen ersten Schrittes in Richtung Liberalisierung kann die Integration noch zweiseitigen Gleichgewichtsvorstellungen verhaftet bleiben. Der Abbau der staatlichen Monopolisierung bzw. die Senkung des Lenkungsniveaus werden dann als politische Konzession gegenüber dem Ausland betrachtet, so daß ein solcher Abbau nur gerechtfertigt erscheint, wenn ausländische Staaten ihn durch gleichwertige Konzessionen kompensieren (Reziprozitätsprinzip). Da es in diesem Stadium an

⁴⁶ Vgl. *Röpke* (oben N. 6) 35: ». . . [If] the word 'disintegration' is to have any meaning at all, international economic disintegration can hardly be better defined than by the present trend toward compulsory bilateralism. «

generellen Kriterien für die Bewertung solcher Konzessionen fehlt, können sie immer nur jeweils im Verhältnis zwischen zwei Staaten für relativ kurze Frist ausgehandelt werden. Auf diese Weise entsteht weltweit ein verwirrendes Geflecht bilateraler Präferenzsysteme mit entsprechenden Diskriminierungen nach der jeweiligen Herkunft der gehandelten Güter. Sie führen zu Preisstrukturen, die weder an den Produktionskosten noch an relativen Knappheitsgraden orientiert sind und die somit immer noch verhindern, daß sich relative Kostenvorteile international durchsetzen können. Bilaterale Integration ist also durch fallweise Kompromisse gekennzeichnet, die nicht verallgemeinerungsfähig sind. Generelle Regeln, an denen sich die internationalen Wirtschaftsbeziehungen orientieren könnten, lassen sich auf dieser Grundlage nicht ausbilden. In institutioneller Hinsicht führt der Bilateralismus allenfalls zur Bildung binationaler Ausschüsse, die für ein Mindestmaß an Flexibilität und Kontinuität der Wirtschaftsbeziehungen sorgen können.

(2) *Multilateralismus*. – Wegen der starken Verzerrungen, die der Bilateralismus mit sich bringt, sind multilaterale Integrationsformen bestrebt, Diskriminierungen nach der Herkunft der gehandelten Güter zu beseitigen und damit die ökonomische Rationalität der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu erhöhen. Dabei steht zunächst einmal die Egalisierung der nationalstaatlichen Lenkungs-niveaus im Vordergrund. Dem dient die Generalisierung von Zollpräferenzen durch das Meistbegünstigungsprinzip. Aber auch andere Lenkungsmittel, die als Zollsubstitute eingesetzt werden können, bedürfen dann konsequenterweise einer Egalisierung, die allerdings oft nur durch ein völliges Verbot praktisch erreicht werden kann. Das GATT, welches heute die Basis für diese Integrationsform darstellt⁴⁷, beschränkt sich demgemäß nicht auf eine Meistbegünstigungsklausel für Zölle, sondern enthält zugleich einen umfassenden Katalog von Regelungen hinsichtlich anderer Lenkungsmittel, die den Handelsverkehr hemmen oder verzerren können. Darüber hinaus begnügt sich das GATT nicht mit dem Ziel der bloßen Egalisierung, sondern es ist bestrebt, auch das absolute Lenkungs-niveau langfristig und schrittweise – in entsprechenden Verhandlungsrunden – zu senken und die beteiligten Staaten so zur Integration im engeren Sinne hinzuführen. Multilateralisierung bedeutet den Übergang vom Prinzip des realen Austauschs zum geldwirtschaftlichen Prinzip. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, auch das Währungssystem multilateral zu ordnen, um internationale Preisvergleiche zu ermöglichen und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sich komparative Kostenvorteile durchsetzen können. In diesem Sinne ist das Abkommen von Bretton Woods ein notwendiges Korrelat zum GATT.

Der Multilateralismus enthält gegenüber der bloß bilateralen Integration schon deshalb einen qualitativen Fortschritt, weil er verallgemeinerungsfähige

⁴⁷ *Liebich*, Das GATT als Zentrum der internationalen Handelspolitik (1971).

Lösungen ermöglicht. Multilaterale Wirtschaftsbeziehungen sind daher durch Regelmechanismen gekennzeichnet, die ein gewisses Maß an Entpolitisierung implizieren und die allein geeignet sind, die Wirtschaftsbeziehungen auf Dauer zu stellen. Schon in diesen Regelmechanismen drücken sich funktionale Zusammenhänge aus, die sich in die regionalen Integrationstypen hinein fortsetzen. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der verschiedenen staatlichen Lenkungsmittel, die sich gegenseitig ergänzen oder substituieren können, und die daher möglichst lückenlos in ein Regelwerk einbezogen werden müssen⁴⁸. Vielmehr sind – da in einem System multilateraler Kooperation die Direktbeziehungen zwischen privaten Wirtschaftssubjekten vorherrschen – auch die privaten Möglichkeiten der Errichtung von Handelsschranken zu berücksichtigen. Es ist ein wesentliches Defizit des GATT, daß es diesen Bereich, den noch die Havanna-Charta einbeziehen wollte, ausklammert. In institutioneller Hinsicht entspricht dem Multilateralismus die Errichtung Internationaler Wirtschaftsorganisationen auf funktionaler Grundlage⁴⁹.

b) Integration im engeren Sinne

Integration im engeren Sinne beginnt dort, wo Zollschränken nicht nur herabgesetzt, sondern beseitigt werden. Kernbestandteil aller regionalen Integrationssysteme ist daher ein Raum, in dem Zollfreiheit herrscht. Damit stellt sich nun als ein allgemeines integrationstheoretisches Problem die Frage nach dem Verhältnis dieser Integration im engeren Sinne zur Integration im weiteren Sinne. Aus der Sicht der im Integrationsraum zusammengefaßten Staaten stellt die Integration einen Fortschritt in der Liberalisierung des Wirtschaftsverkehrs dar und somit eine Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung. Aus der Sicht des allgemeineren Integrationsraums führt jedoch die regional begrenzte Integration zu neuen Diskriminierungen. Unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten stellt sich die Frage, ob die positiven Effekte der Liberalisierung die negativen Effekte der Diskriminierung überwiegen. Seit *Viner* wird diese Frage als Problem des Verhältnisses zwischen handelschaffenden und handelablenkenden Wirkungen der Integration analysiert⁵⁰. Die ersteren beziehen sich auf das Anwachsen der zwischenstaatlichen Handelsströme innerhalb des Integrationsraums; die letzteren beziehen sich auf diejenigen Handelsströme, die aufgrund der Integration von Drittländern auf Länder innerhalb des Integrationsraums umgelenkt werden. Unter Liberalisierungsaspekten ist diese Verlagerung des Handels in den Integrationsraum hinein ein durchaus negativer

⁴⁸ Siehe dazu *Dumstorff*, Substitutionsmöglichkeiten der Zollfunktionen durch andere wirtschaftliche Instrumente in einer Zollunion unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Diss. Darmstadt 1971).

⁴⁹ Vgl. dazu *Hans Möller* (oben N. 9); *ders.*, Weltwirtschaftsordnung und Internationale Wirtschaftsorganisation: BerDGesVölkR 3 (1959) 45.

⁵⁰ *Viner* (oben N. 40) 44 ff.

Effekt, und zwar nicht nur unter Effizienz aspekten, sondern auch unter Verteilungsgesichtspunkten. Dieses Problem kann hier nur angedeutet werden. Es findet seinen rechtlichen Niederschlag etwa in Art. XXIV des GATT, der einen Kompromiß zwischen Meistbegünstigungsprinzip und regionaler Integration herzustellen versucht. Aber auch die Assoziierung der ehemals abhängigen außereuropäischen Länder mit der EWG durch die Verträge von Rom (Artt. 131 ff. EWGV), Yaoundé und Lomé ist vor allem als ein Versuch zu interpretieren, dieses Problem zu bewältigen. Für die Freihandelsabkommen zwischen der EWG und den EFTA-Staaten gilt dasselbe.

Was nun die Typologie der Integration im engeren Sinne angeht, so hat sich in der ökonomischen Theorie die Unterscheidung von fünf Integrationstypen eingebürgert, die im folgenden vor allem in Anlehnung an die umfassende Analyse von Balassa⁵¹ dargestellt werden: *Freihandelszone*, *Zollunion*, *Gemeinsamer Markt*, *Wirtschaftsunion* und *Vollintegration*. Diese Typologie läßt sich in folgender Übersicht zusammenfassen⁵²:

	Freiheit von Zöllen und Zollsubstituten	Gemeinsamer Außenzoll	Faktormobilität	Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken	Vereinheitlichung der Politiken und der politischen Institutionen
Freihandelszone	X				
Zollunion	X	X			
Gemeinsamer Markt	X	X	X		
Wirtschaftsunion	X	X	X	X	
Vollintegration	X	X	X	X	X

(1) *Freihandelszone*. – In der Freihandelszone⁵³ beschränkt sich die Integration auf die Beseitigung von Zöllen und anderen Handelsbeschränkungen zwischen den Partnerstaaten. Die Integration erfaßt somit nur den Handel mit Gütern und auch diesen nur, soweit er zwischen den Partnerstaaten stattfindet. Die Integration erfaßt insbesondere nicht die Zölle und Handelsbeschränkungen gegenüber Drittstaaten. In der Freihandelszone wird die Festsetzung von Zöllen und Handelshemmnissen gegenüber Drittstaaten in der Autonomie der Partnerstaaten belassen, die Außenwirtschaftspolitik gegenüber Drittstaaten also nicht vergemeinschaftet.

⁵¹ Balassa (oben N. 41).

⁵² In Anlehnung an Nye, *Comparative Regional Integration – Concept and Measurement: International Organization* 22 (1968) 855, 860.

⁵³ Siehe dazu Balassa (oben N. 41) 69 ff.; ferner Hesberg, *Die Freihandelszone als Mittel der Integrationspolitik* (1960).

Das Problem der Freihandelszone besteht darin, daß ihr eine Liberalisierungsdynamik innewohnt, die geeignet ist, die außenwirtschaftspolitische Autonomie der Partnerstaaten über das bewußt aufgegebene Maß hinaus auszuhöhlen: Diese Autonomie gibt nur Sinn, wenn die Partnerstaaten ein jeweils unterschiedliches Zollniveau nach außen aufrechterhalten wollen. Dies aber hat zur Folge, daß Importe in die Freihandelszone zunächst in das Land mit dem niedrigsten Zollniveau umgelenkt werden. Diese Handelsumlenkung hat zwei bedeutsame Auswirkungen: zum einen erringt das Niedrigzollland einen Standortvorteil für Investitionen, so daß es zu Produktionsverlagerungen kommt; zum anderen wird – soweit die Importe in das Niedrigzollland in die anderen Partnerstaaten ohne Zollbelastung weitergeleitet werden – den anderen Partnerstaaten der Außenzoll des Niedrigzolllandes faktisch als gemeinsamer Außenzoll aufgedrängt. Die gewöhnliche Reaktion besteht nun nicht etwa in einem Wettlauf um den jeweils niedrigsten Außenzoll, sondern in der Verteidigung der außenwirtschaftspolitischen Autonomie der Partnerstaaten. Demgemäß werden in einer Freihandelszone durchweg bestimmte Instrumente eingesetzt, um die Handelsumlenkung möglichst zu vermindern. Diese Instrumente bestehen teils in Regelungen zur Beschränkung der Zollfreiheit auf Erzeugnisse, die aus der Freihandelszone stammen, teils in der Erhebung von Ausgleichszöllen. Regelungen, nach denen der Ursprung von Erzeugnissen bestimmt werden kann, haben wiederum entweder die Gestalt von »Prozentsatzregeln« (Ursprungsbestimmung nach der Wertschöpfung) oder von »Regeln der Verarbeitungsverfahren« (Ursprungsbestimmung nach dem relevanten Verarbeitungsvorgang). Das Erfordernis solcher Regeln stellt den Wohlfahrtsgewinn, der von einer Freihandelszone erwartet werden kann, prinzipiell in Frage. Sie bedeuten, daß in der Freihandelszone die Zollschränken auch zwischen den Mitgliedstaaten weiter aufrechterhalten werden müssen, um die entsprechenden Kontrollen durchführen zu können; diese Kontrollen haben zur Folge, daß auf den Verwaltungsaufwand, der durch die Abschaffung von Zöllen an sich eingespart werden könnte, nicht verzichtet werden kann.

(2) *Zollunion*. – Die Zollunion⁵⁴ beschränkt sich nicht auf die Beseitigung von Zöllen und anderen Handelshemmnissen zwischen den Partnerstaaten, sondern sie versucht die Defizite der Freihandelszone durch eine Vergemeinschaftung der Außenhandelspolitik gegenüber Drittstaaten zu vermeiden. Ihr Spezifikum ist daher die Vereinheitlichung der Zölle und anderer handelspolitischer Maßnahmen im Außenverhältnis. Damit erreicht die Zollunion, daß die positiven Wirkungen des internen Zollabbaus voll zum Tragen kommen und nicht durch die der Freihandelszone immanenten Verzerrungen wieder in Frage gestellt werden. Diese positiven Wirkungen bestehen zunächst einmal in einer Verbesserung der Produktionsstrukturen: Der Zollabbau bewirkt, daß ein bisher von

⁵⁴ Siehe dazu *Balassa* (oben N. 41) 21 ff.

der teureren inländischen Quelle bezogenes Gut nunmehr aus dem billigeren Partnerland importiert werden kann. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung auf das Ziel, daß jedes Gut weltweit von derjenigen Quelle bezogen werden kann, die es am billigsten produziert. Der Zollabbau führt also innerhalb des Integrationsraums zu einer effizienteren Allokation der Ressourcen. Parallel zu den Produktionseffekten ergeben sich zugleich auch positive Konsumeffekte: Der Zollabbau bewirkt eine Umlenkung der Nachfrage von den teuren Inlandsgütern auf billigere Auslandsgüter und damit eine Erhöhung des Realeinkommens (der Kaufkraft). Die Konsumwahl wird erweitert. Die Chance, daß sich die wahren Konsumentenpräferenzen durchsetzen, wird erhöht. Tendenziell werden hierdurch insgesamt die *terms of trade* (das Verhältnis von Exportpreisen zu Importpreisen) für die Partnerländer der Zollunion verbessert: sie können für die gleiche Menge exportierter Güter eine größere Menge ausländischer Güter importieren. Schließlich hat die Vereinheitlichung des Außenzolls eine erhebliche Einsparung an Verwaltungskosten zur Folge, die noch in der Freihandelszone unvermeidbar waren.

Diesen positiven Wirkungen der Zollunion für die Partnerländer können nun allerdings unter globalen Aspekten schwerwiegende Nachteile für Drittstaaten gegenüber stehen, die aus den bereits erwähnten handelsablenkenden Wirkungen einer regionalen Integration resultieren können. So haben die Produktionseffekte insoweit ein negatives Vorzeichen, als der lediglich interne Zollabbau einen Wechsel von der bisher billigeren Versorgungsquelle im Drittstaat zur teureren Bezugsquelle innerhalb der Zollunion bewirken kann. Entsprechend negativ sind dann die Konsumeffekte: aufgrund der nunmehr veränderten relativen Preisverhältnisse wird die Nachfrage von den an sich bevorzugten Gütern aus Drittstaaten auf die an sich geringer bewerteten Inlandsgüter künstlich umgelenkt. Dies hat eine Verminderung der Realeinkommen zur Folge. Hieraus resultieren nun unter Umständen sehr erhebliche Einkommensumverteilungen zu Gunsten der Zollunion und zu Lasten von Drittstaaten. Ob die positiven oder negativen Integrationswirkungen überwiegen, hängt im Einzelfall von verschiedenen Faktoren ab, die hier nicht näher zu erörtern sind.

Im vorliegenden Zusammenhang bleibt ganz unabhängig vom Saldo der Integrationswirkungen festzustellen, daß die Zollunion zwar einen wesentlichen Fortschritt gegenüber der Freihandelszone bedeutet, daß aber selbst ihre Rationalisierungseffekte dadurch begrenzt sind, daß sich die Integration auf den Markt für Güter beschränkt. So bewirkt zwar die Liberalisierung des Güterhandels bereits eine Verbesserung der Produktionsstrukturen insoweit, als die Preisverhältnisse von Rohstoffen und Vorprodukten, die in die Produktion eingehen, von Verzerrungen im Integrationsraum befreit werden. Die Verzerrungen der Preise für Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital) bleiben aber aufrechterhalten, weil deren grenzüberschreitende Immobilität von der Zollunion nicht behoben wird.

(3) *Gemeinsamer Markt*. – Das Defizit der Zollunion im Hinblick auf die mangelnde Mobilität von Produktionsfaktoren wird im Integrationstyp des Gemeinsamen Marktes behoben⁵⁵. Der Gemeinsame Markt ist dadurch gekennzeichnet, daß er die Integration nicht auf den freien Warenverkehr beschränkt, sondern parallel dazu auch die Arbeits-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte integriert. Das Produktionsoptimum läßt sich nämlich nur erreichen, wenn die Produktivität der Partnerländer sich angleicht, was nur möglich ist, wenn die Produktionsfaktoren tatsächlich an den Ort ihrer jeweils größten Produktivität im Integrationsraum wandern können. Nur bei Faktormobilität kann die internationale Arbeitsteilung optimiert werden, indem die Produktionsfaktoren aus Wirtschaftszweigen mit unterdurchschnittlicher Produktivität in produktivere Bereiche abwandern. Nur so kommen komparative Kostenvorteile zum Tragen und wird die indirekte Subventionierung unproduktiver Bereiche vermindert. Zu solchen »statischen« Vorteilen kommen die im Grunde noch wichtigeren »dynamischen« Vorteile integrierter Märkte für Produktionsfaktoren, die insbesondere in Wachstums-, Innovations-, Produktivitäts- und Wettbewerbsfortschritten zum Ausdruck kommen⁵⁶.

Anders als bei den auf Warenmärkte beschränkten Integrationstypen der Freihandelszone und der Zollunion stellt sich nun im Gemeinsamen Markt erstmals die Frage, ob der Vollzug der Integration den Marktkräften allein überlassen werden kann, oder ob darüber hinaus Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik erforderlich sind, um die erwünschten Integrationswirkungen zu erzielen. Die Frage ist also, ob die bloße Liberalisierung ausreicht, um Faktormobilität tatsächlich herzustellen. Dies muß für den Arbeitsmarkt verneint werden. Ohne staatliche Förderung der Berufsbildung und ohne die Bereitstellung von Umschulungsprogrammen werden im allgemeinen schon die Voraussetzungen für eine vielseitige berufliche Verwendbarkeit der Arbeitskräfte nicht gegeben sein. Selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, bestehen jedoch zahlreiche nichtwirtschaftliche, insbesondere gesellschaftliche Barrieren gegenüber der Arbeitskräftemobilität. Was die Mobilität des Kapitals angeht, so wird zwar die Liberalisierung des Kapitalmarkts im Integrationsraum eher als die Liberalisierung des Arbeitsmarktes zu erhöhter Faktormobilität führen. Aber auch insoweit wird das Rentabilitätskalkül, welches über den Ort des Kapitaleinsatzes entscheiden soll, erheblich von der staatlichen Wirtschaftspolitik beeinflusst. Sowohl mögliche Veränderungen der Wirtschaftspolitik in der Zukunft als auch Differenzen der Wirtschaftspolitiken, die von den einzelnen Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Marktes verfolgt werden, verzerren durch die damit verbundenen Unsicherheiten und Risiken das Rentabilitätskalkül. Schon diese knappen Überlegungen zeigen, daß die Optimierung des Einsatzes von Produktionsfaktoren durch Liberalisierungsmaßnahmen – also

⁵⁵ Siehe dazu *Balassa* (oben N. 41) 80 ff.

⁵⁶ Siehe des näheren *Balassa* (oben N. 41) 101 ff.

durch »negative Integration« im Sinne *Tinbergens*⁵⁷, auf die sich auch der Integrationstyp des Gemeinsamen Marktes noch beschränkt – allein nicht befriedigend erreicht werden kann.

(4) *Wirtschaftsunion*. – Dem zuletzt erwähnten Defizit eines Gemeinsamen Marktes begegnet der Integrationstyp der Wirtschaftsunion dadurch, daß er sich nicht auf die Liberalisierung von Waren- und Faktormärkten beschränkt, sondern die nationalen Wirtschaftspolitiken in die Integration mit einbezieht⁵⁸. Die Wirtschaftsunion trägt der Bedeutung der Wirtschaftspolitik für die Integration in der Weise Rechnung, daß sie für die Koordinierung, Harmonisierung oder gar Vergemeinschaftung bestimmter Politikbereiche sorgt. Insofern ist allerdings darauf hinzuweisen, daß auch die schwächeren Integrationsformen (Freihandelszone, Zollunion und Gemeinsamer Markt) eine teilweise Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik beinhalten, soweit sie nämlich den Einsatz bestimmter außenwirtschaftlicher Instrumentarien untersagen. Genau genommen handelt es sich dabei aber – bis auf die für eine Zollunion typische Harmonisierung der Außenhandelspolitik gegenüber Drittstaaten – nicht eigentlich um eine Vergemeinschaftung in dem Sinne, daß die außenwirtschaftspolitischen Instrumente nunmehr gemeinschaftlich eingesetzt würden. Vielmehr wird der Einsatz dieser Instrumente (Zölle, Handelshemmnisse, Kapitalverkehrskontrollen, Devisenbeschränkungen etc.) zwischen den Partnerstaaten gerade untersagt. Im Rahmen dieses Politikverzichts vollzieht sich Integration dann primär durch den Markt. In der Wirtschaftsunion stellt sich also die qualitativ weitergehende Frage nach der Integration durch Politik.

Das Problem der Integration auf der Ebene der Wirtschaftspolitik stellt sich nicht nur unter dem Aspekt der Verbesserung der Funktionsfähigkeit der integrierten Waren- und Faktormärkte. Die sachliche Notwendigkeit zur Koordinierung, Harmonisierung oder Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitiken stellt sich auch unter dem Aspekt der externen Auswirkungen und der Effektivität dieser Politiken. Denn der Einsatz bestimmter Instrumente auf nationaler Ebene kann angesichts der im Gemeinsamen Markt bereits erreichten Intensität der Verflechtung der Märkte erhebliche Auswirkungen auf andere Partnerstaaten haben und leicht dazu führen, daß sich diese Instrumente in ihren Wirkungen gegenseitig behindern oder gar aufheben. Diese Erwägungen gelten schon für spezielle Bereiche der Wirtschaftspolitik wie etwa die zur Vermeidung räumlicher Ungleichgewichte erforderliche Regionalpolitik, die zur Vermeidung sozialer Ungleichgewichte erforderliche Sozialpolitik oder die zur Vermeidung sektoraler Ungleichgewichte erforderlichen sektoralen Wirtschaftspolitiken. Sie gelten aber auch für die allgemeine Wirtschaftspolitik, die an den Zielen Wachstum, Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und Gleichgewicht der

⁵⁷ *Tinbergen* (oben N. 42) 76 ff.

⁵⁸ Siehe dazu *Balassa* (oben N. 41) 191 ff., insbesondere 268 ff.

Außenwirtschaftsbeziehungen orientiert ist. Dies bedeutet insbesondere eine Integration von Stabilitäts- und Währungspolitik. Zur Integration auf wirtschaftspolitischer Ebene ist ein Konsens unter den Partnerstaaten über die grundlegenden wirtschaftspolitischen Ziele und deren Rangverhältnis erforderlich, eine einigermaßen gleiche Bewertung der tatsächlichen Entwicklungen, eine Übereinstimmung hinsichtlich der generellen wirtschaftspolitischen Strategie und die gegenseitige Berücksichtigung der Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Partnerstaaten⁵⁹. Dies erfordert ein nicht geringes Maß an Kooperation zwischen den Partnerstaaten. Der wirtschaftspolitische Konsens muß stets neu hergestellt werden und ist demgemäß mit einem beträchtlichen Aufwand und auch mit dem Risiko der Nichteinigung verbunden. Diese Reibungsverluste werden in dem Maße vermindert, in welchem die Partnerstaaten bereit sind, Entscheidungsbefugnisse auf supranationale Institutionen zu übertragen.

(5) *Vollintegration*. – Die zuletzt erwähnten Schwierigkeiten der Konsensbildung werden endgültig erst behoben im Stadium der Vollintegration. Sie ist dadurch gekennzeichnet, daß alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen von einer zentralen Instanz getroffen werden. Dieser Endzustand der wirtschaftlichen Integration setzt also die politische Integration voraus⁶⁰. Der Integrationsraum ist dann nicht nur ein Binnenmarkt, sondern auch ein politischer Raum, in dem die internationale Wirtschaftspolitik zur Innenpolitik geworden ist. Die Integration hat dann die Intensität erreicht, die vorher nur im nationalen Rahmen der jeweiligen Partnerstaaten herrschte.

c) *Würdigung*

Schon die bloße Skizzierung der ökonomischen Integrationstypen macht hinlänglich deutlich, daß zwischen den einzelnen Elementen der Integration ein ökonomisch zwingender Sachzusammenhang besteht. Dies gilt nicht nur hinsichtlich jedes Integrationstyps für sich in dem Sinne, daß die Liberalisierung eines bestimmten Parameters wie etwa der Zölle zwingend die Einbeziehung bestimmter anderer Parameter verlangt. Vielmehr ergibt sich aus den ökonomischen Sachzusammenhängen zugleich auch eine gewisse Entwicklungslogik, welche die Integration über die jeweils erreichte Intensitätsstufe hinaustreibt. Denn jede Integrationsstufe läßt neue Defizite erkennbar werden, die letztlich nur in der Vollintegration ganz aufgehoben werden können. Genau diese Entwicklungslogik ist es, die im Bereich der politologischen Integrationstheorie dem Funktionalismus und dem Neo-Funktionalismus zugrunde liegt. Aber auch hier muß betont werden, daß es sich zwar um Sachgesetzmäßigkeiten

⁵⁹ Balassa (oben N. 41) 270.

⁶⁰ Balassa (oben N. 41) 273.

handelt, daß das Maß der Durchsetzung der ökonomischen Integrationslogik aber eine Frage der politischen Entscheidung ist. Warum in der Realität bestimmte Integrationsvorhaben bei der Freihandelszone oder der Zollunion stehenbleiben, warum ein Gemeinsamer Markt sich keineswegs zwingend zur Wirtschaftsunion weiterentwickelt – diese Fragen können nur politisch beantwortet werden. Und gerade die ökonomische Integrationstheorie macht erklärlich, daß es nicht anders sein kann, indem sie deutlich werden läßt, daß mit jeder Integration Umverteilungsprozesse verbunden sind, die nicht nur auf Wohlwollen, sondern selbstverständlich auch auf Widerstände stoßen.

3. Integrationsmessung

Das Problem der Integrationsmessung kann hier nur angedeutet werden. Das Bedürfnis, die Veränderungen, welche von der internationalen wirtschaftlichen Integration ausgehen, empirisch zu bestimmen, ist keineswegs ein nur theoretisches, sondern auch ein sehr praktisches. Der Integrationsprozeß wird nur dann die erforderliche politische Unterstützung erhalten, wenn sich eindeutig positive Integrationswirkungen benennen lassen.

Die politologische Integrationstheorie stellt insoweit nur Kategorien zur Verfügung, mit denen der Integrationsgrad bestimmt werden kann. Diese Kategorien differieren allerdings entsprechend den unterschiedlichen integrationstheoretischen Ansätzen. Für den Pluralismus ist die Intensität der zwischenstaatlichen Kommunikation und Interaktion maßgeblich; der Funktionalismus stellt demgegenüber auf das Ausmaß ab, in dem bestimmte Funktionen international organisiert sind und in dem die Loyalitäten auf diese Instanzen übergehen; für den Neo-Funktionalismus kommt es darauf an, in welchem Umfang der Entscheidungsbedarf zentral befriedigt wird; der Föderalismus hält allein die politische Machtverteilung zwischen supranationalen und nationalen Instanzen für entscheidend. Diese Kriterien sind wenig operational. Sie sind insbesondere wenig geeignet, die Integrationswirkungen zu messen.

Die ökonomische Integrationstheorie stellt ganz allgemein auf die Wohlfahrtseffekte der Integration ab. Damit ist nun zwar ein Maßstab formuliert, mit dem sich in der Tat die Wirkungen der Integration erfassen lassen. Jedoch stößt die Konkretisierung des Wohlfahrtsbegriffs auf erhebliche Schwierigkeiten, seit die Erkenntnis allgemein geworden ist, daß das »Sozialprodukt« ein nur begrenzt tauglicher Indikator ist, weil er nur monetäre Größen erfaßt. Die aktuelle wissenschaftliche Diskussion über das allgemeine Problem der Wohlfahrtsmessung geht somit auch in die empirische Integrationstheorie ein. Insoweit hat jetzt *Elsner*⁶¹ einen höchst beachtlichen Ansatz vorgelegt, der mit Hilfe eines umfassenden Systems sozial-ökonomischer Indikatoren nach Art der

⁶¹ *Elsner* (oben N. 43).

OECD-Table of Concerns and Social Indicators⁶² eine mehrdimensionale Wirkungsanalyse von Integrationsprozessen ermöglichen soll.

IV. Juristische Integrationstheorie

Eine explizite juristische Integrationstheorie gibt es bislang nicht. Dieser Befund kann nicht befriedigen. Schon der Umstand, daß jegliche Form internationaler Wirtschaftsintegration auf einer normativen Grundlage beruht und mit den Instrumenten des Rechts ermöglicht bzw. durchgesetzt wird, müßte es nahelegen, das Verhältnis von Integration und Recht als systematische Fragestellung der juristischen Grundlagenforschung aufzugreifen. Des weiteren ist unschwer festzustellen, daß beispielsweise juristische Arbeiten im Rahmen der Europäischen Integration durchweg bestimmte integrationstheoretische Annahmen in die rechtswissenschaftliche Diskussion einfließen lassen, wenn auch meist implizit und daher unkontrolliert. Darüber hinaus sind aber integrationstheoretische Überlegungen nicht nur in dem allgemeinen Sinne juristisch relevant, daß sie zur Erhellung der rechtlichen Strukturen beitragen. Sie können vielmehr sehr konkret entscheidungsrelevant werden, wenn es um die Entfaltung bestimmter integrationsrechtlicher Prinzipien im Einzelfall geht. Hierfür bietet etwa eine jüngst in der Schweiz ergangene Entscheidung ein schlagendes Beispiel, in der es um die unterschiedliche rechtliche Bedeutung des identischen Verbots von Kontingenten und »Maßnahmen gleicher Wirkung« im Kontext eines Gemeinsamen Marktes (Art. 30 EWGV) einerseits und im Kontext einer Freihandelszone (Art. 13 des Freihandelsabkommens Schweiz–EWG) andererseits ging⁶³. Damit ist unmittelbar die rechtliche Bedeutung unterschiedlicher wirtschaftlicher Integrationsstufen angesprochen sowie insbesondere das jeweilige Verhältnis von staatlichen und privaten Handelsbeschränkungen.

1. Aufgabenstellung

Im Hinblick auf die Europäischen Gemeinschaften hat *Bülck* schon sehr früh einmal die Aufgaben einer juristischen Systematisierung folgendermaßen umschrieben⁶⁴:

⁶² OECD, *Measuring Social Well-Being* (1976) 35 ff.

⁶³ Schweiz. BG 25. 1. 1979 (»OMO«), BGE 105 II 49 = GRUR/Int. 1979, 569; dazu *Kucsko*, Parallelimporte von Konzernmarkenwaren und die Freihandelsabkommen Österreichs und der Schweiz mit der EWG: GRUR/Int. 1980, 138, sowie allgemein *Schluep*, Die markenrechtliche Rechtsprechung des EuGH aus schweizerischer Sicht, in: *Hefermehl/Ipsen/Schluep/Sieben*, Nationaler Markenschutz und freier Warenverkehr in der Europäischen Gemeinschaft (1979) 227.

⁶⁴ *Bülck*, Zur Systematik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften: BerDGes-VölkR 3 (1959) 66.

»Einer rechtlichen Systematik der wirtschaftlichen Gemeinschaften Westeuropas muß es um ein Dreifaches zu tun sein:

1. für jede einzelne Gemeinschaft den sachlogischen Zusammenhang zwischen ihren sozial-ökonomischen Aufgaben und ihren rechtlichen Normen und Institutionen darzulegen,
2. die gleichfalls durch die Sache bestimmte, stufenweise Entwicklung der einen Gemeinschaft aus der anderen deutlich zu machen, und schließlich
3. den Versuch zu machen, in dieser doppelten Verflochtenheit die Entfaltung materialer Rechtswerte zu erkennen, die die westeuropäische Wirtschaftsverfassung als eine raum- und zeitgebundene Rechtsordnung konstituieren.«

Damit dürften zutreffend die grundlegenden integrationsrechtlichen Fragestellungen angedeutet sein, die auch eine über den engeren europäischen Rahmen hinausgreifende universale rechtswissenschaftliche Integrationstheorie zu leiten hätten. Das Ergebnis wäre dann mehr als nur eine »völkerrechtliche Integrationstheorie«, deren engere Aufgabe *Petersmann* so umschrieben hat⁶⁵:

»Aufgabe einer völkerrechtlichen Integrationstheorie müßte die Systematisierung und Erklärung der rechtlichen Parallelen und Unterschiede im jeweiligen regionalen Integrationsrecht der Wirtschaftsgemeinschaften . . . sowie eine auf dem empirischen Vergleich von Integrationszielen und Integrationserfolgen beruhende Bewertung der jeweiligen Formen und Methoden des Integrationsrechts sein.«

Integrationsrecht umfaßt aber keineswegs nur völkerrechtliche Aspekte, sondern gewinnt jedenfalls dort besondere Qualität, wo Wirtschaftsgemeinschaften die völkerrechtliche Basis verlassen und zu »gemeinschaftsrechtlichen« Formen übergehen⁶⁶. Integrationsrecht ist aber auch wiederum mehr als ein solches in mehr oder weniger staatsrechtliche Kategorien gefaßtes »Gemeinschaftsrecht«, sondern es umfaßt gerade dann, wenn nicht nur die Staaten selbst, sondern die privaten Wirtschaftssubjekte als Protagonisten der Integration in Anspruch genommen werden, praktisch das gesamte öffentliche und private international wirksame Wirtschaftsrecht. Es ist offensichtlich, daß ein solches umfassendes Integrationsrecht im Rahmen der Europäischen Integration den bei weitem fortgeschrittensten Entwicklungsstand erreicht hat. Dennoch ist eine integrationsrechtliche Konzeption, die über die Europäischen Gemeinschaften hinausgreift, unerlässlich, zumal sich die prinzipiellen Rechtsfragen durch alle Integrationstypen und -stufen hindurch gleichermaßen stellen. Der wesentliche Erkenntnisfortschritt, der von einem umfassenderen integrationsrechtlichen Ansatz zu erwarten wäre, besteht gerade in der Erhellung solcher durchgehender systematischer Zusammenhänge.

⁶⁵ *Petersmann*, Wirtschaftsintegrationsrecht und Investitionsgesetzgebung der Entwicklungsländer (1974) 46 ff., 51.

⁶⁶ Vgl. *Pescatore*, Le droit de l'intégration, Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes (1972).

2. Systematik

Die Systematisierung des Integrationsrechts kann am ehesten bei den allgemeinen Leistungen, die das Recht für die Wirtschaft erbringt, anknüpfen. Das Recht ermöglicht ganz allgemein die Institutionalisierung von Organisationen, die Organisation von Verfahren und die Verwirklichung von Werten. Es liegt daher nahe, die Strukturierung einer juristischen Integrationstheorie dementsprechend unter den Aspekten der institutionellen Integration, des Integrationsverfahrens und der Integrationsrechtsprinzipien vorzunehmen. Es wird sich zeigen, daß sich auf diese Weise auch am ehesten die unterschiedliche rechtliche Relevanz der politologischen und ökonomischen Integrationstheorien bestimmen läßt.

a) Institutionelle Integration

Internationale wirtschaftliche Integration ist ohne organisatorische Vorkehrungen nicht möglich. Das Spektrum dieser institutionellen Seite der Integration reicht von den für den Bilateralismus typischen binationalen Ausschüssen bis zu den im Stadium der Vollintegration mit allen Attributen der supranationalen Staatlichkeit ausgestatteten legislativen, exekutiven und judikativen Zentralinstanzen. Die vielfältigen institutionellen Schattierungen, die zwischen diesen Polen möglich sind, lassen sich unter vier Gesichtspunkten gruppieren: nach dem Grad der Unabhängigkeit der zwischen- bzw. überstaatlichen Organisationen (Repräsentation/Autonomie), nach dem Grad der Verbindlichkeit der Beschlüsse der verschiedenen Organisationen (Empfehlung/Entscheidung), nach den Adressaten dieser Beschlüsse (Mitgliedstaaten/private Wirtschaftssubjekte) sowie nach dem Modus der Beschlußfindung (Einstimmigkeit/Mehrheitsprinzip). *Krämer* hat demgemäß folgende Systematik entworfen, die zugleich als eine Typologie mit fortschreitender Integrationsintensität gedacht ist⁶⁷:

1. Institutionelle Integration mit Empfehlungsbefugnis der Mitgliedervertreter;
2. Institutionelle Integration mit Entscheidungsbefugnis der Mitgliedervertreter nach dem Einstimmigkeitsprinzip;
 - a) Entscheidungen, verbindlich nur für die Mitgliedstaaten;
 - b) Entscheidungen, verbindlich für die betroffenen Staatsangehörigen;
 - aa) mit Rang unter dem nationalen Recht;
 - bb) mit gleichem Rang wie das nationale Recht;
 - cc) mit Vorrang vor dem nationalen Recht;
3. Institutionelle Integration mit Entscheidungsbefugnis der Mitgliedervertreter nach dem Mehrheitsprinzip;

⁶⁷ *Krämer*, Formen und Methoden der internationalen wirtschaftlichen Integration – Versuch einer Systematik (1969) 26 f.

- a) Entscheidungen, verbindlich nur für die Mitglieder;
- b) Entscheidungen, verbindlich für die betroffenen Staatsangehörigen;
 - aa) mit Rang unter dem nationalen Recht;
 - bb) mit gleichem Rang wie das nationale Recht;
 - cc) mit Vorrang vor dem nationalen Recht;
- 4. Institutionelle Integration mit Empfehlungsbefugnis unabhängiger Organe;
- 5. Institutionelle Integration mit Entscheidungsbefugnis unabhängiger Organe;
 - a) Entscheidungen, verbindlich nur für die Mitgliedstaaten;
 - b) Entscheidungen, verbindlich für die betroffenen Staatsangehörigen;
 - aa) mit Rang unter dem nationalen Recht;
 - bb) mit gleichem Rang wie das nationale Recht;
 - cc) mit Vorrang vor dem nationalen Recht.

Was nun das Verhältnis dieser formal-juristischen Typologie der institutionellen Integration zu den politologischen und ökonomischen Integrationstypen angeht, so besteht eine zwar lockere, aber doch sehr deutliche Korrelation. Die institutionelle Ausprägung der Integration ist ja das Spiegelbild der den Mitgliedstaaten jeweils verbleibenden nationalen Kompetenzen. Die Institutionen der Integration spiegeln mit anderen Worten den Grad der Vergemeinschaftung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten wider. Welche dieser Kompetenzen der Vergemeinschaftung unterliegen, ist nun durch die *wirtschaftlichen* Integrationstypen vorgezeichnet, allerdings jeweils nur in einem gewissen Rahmen, der ausfüllungsbedürftig ist. Wie dieser Rahmen konkret ausgefüllt wird, ist eine Frage der *politischen* Entscheidung. Es besteht also durchaus Spielraum für gewisse »Ungleichzeitigkeiten« zwischen wirtschaftlicher, politischer und institutioneller Integration. So impliziert etwa ein Gemeinsamer Markt die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die Gemeinschaftsorgane und die Verbindlichkeit der Gemeinschaftsentscheidungen unmittelbar für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Keineswegs zwingend ist aber dazu die Unabhängigkeit der Gemeinschaftsorgane gegenüber den Mitgliedstaaten erforderlich. *Balassa* bemerkt zutreffend, daß selbst die für eine Wirtschaftsunion erforderliche Koordinierung von Wirtschaftspolitiken nicht notwendigerweise die Errichtung unabhängiger Gemeinschaftsinstitutionen verlangt, sondern auch in »intergouvernementalen« Organen möglich ist⁶⁸. Hieraus folgt, daß sich im Grad der Unabhängigkeit (Supranationalität) von Gemeinschaftsorganen primär die politische Integration widerspiegelt, während die wirtschaftliche Funktionsgerechtigkeit von Gemeinschaftsorganen weniger durch deren formal-juristische Ausgestaltung als vielmehr durch die praktische Leistungsfähigkeit dieser Organe bestimmt wird. Und umgekehrt läßt sich mit einem bestimmten Grad institutioneller Integration nicht zwingend ein ganz bestimmter Grad wirtschaftlicher Integration verbinden. So läßt sich feststellen, daß

⁶⁸ *Balassa* (oben N. 41) 272.

selbst ein Bundesstaat wie die Vereinigten Staaten keineswegs das Stadium eines vollkommenen Binnenmarktes ohne jede Handelshemmnisse erreicht hat⁶⁹.

Dieser Befund erklärt die Beliebigkeit, mit der sich in der rechtswissenschaftlichen Diskussion ein konkretes Integrationsprojekt wie die Europäischen Gemeinschaften optimistisch als »unvollendeter Bundesstaat« (*Hallstein*)⁷⁰, pessimistisch als »internationale Organisation« (*Bleckmann*)⁷¹ oder realistisch als »Zweckverband« (*Ipsen*)⁷² kennzeichnen läßt, und dieser Befund macht auch verständlich, warum die geradezu ungeheuerlichen Bedeutungsunterschiede, die dem leerformelhaften Begriff der »Europäischen Union« in der praktischen Europapolitik unterlegt werden⁷³, möglich sind. An dieser Stelle ist die vorstellungsprägende Kraft vor allem der politologischen Integrationstheorien deutlich spürbar. Föderalismus, Pluralismus und die beiden Varianten des Funktionalismus haben hier ganz eindeutig ihre rechtswissenschaftlichen Entsprechungen⁷⁴. Demgemäß sollte aber auch die oben beschriebene Desillusionierung der Politologie ihre juristische Parallele finden, d. h. die rechtswissenschaftliche Integrationstheorie sollte bestrebt sein, sich von politologischen Vorurteilen – *Ipsen* würde sagen: von präjudizierenden Qualifikationen (Bundesstaat/völkerrechtliche Organisation)⁷⁵ – zu befreien. Statt dessen sollte sie sich zum einen um eine unter rechtlichen Strukturgesichtspunkten tragfähige Typologie der institutionellen Integration bemühen, wie sie etwa *Krämer*⁷⁶ entworfen hat; zum anderen muß sie sich im Rahmen konkreter integrationsrechtlicher Normzusammenhänge bemühen, die in solchen Normenkomplexen enthaltenen politischen Festlegungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Gemeinschaftsorgane zu erhehlen und zu entfalten. Dabei sollte sich die Rechtswissenschaft weniger an politischen Leitbildern orientieren, sondern vielmehr an der Funktionsfähigkeit des konkreten Integrationsprojekts. So ist etwa im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften das »ordnungsmäßige Funktionieren des Gemeinsamen Marktes« (Art. 3h oder Art. 100 EWGV) eine rechtlich sehr viel relevantere normative Vorgabe als eine vage Tendenz der EWG zum Bundesstaat.

⁶⁹ *Roth*, Freier Warenverkehr und staatliche Regelungsgewalt in einem Gemeinsamen Markt (1977) 327.

⁷⁰ Siehe *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat (1969).

⁷¹ Siehe *Bleckmann*, Europarecht² (1978) 238.

⁷² Siehe *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht (1972) 197 f.

⁷³ Siehe dazu *Hrbek/Schneider* (oben N. 39).

⁷⁴ Instruktiv *Sasse* in einem für die oben N. 38 erwähnte Tagung ausgearbeiteten Papier über »Die Bedeutung der Integrationstheorien im juristischen Bereich«. Vgl. in diesem Sinne auch *Oppermann*, Die Europäische Gemeinschaft als parastaatliche Superstruktur, in: Festschrift *Ipsen* (1977) 685, 687 ff.

⁷⁵ Siehe *Ipsen* (oben N. 72) 183 ff.

⁷⁶ *Krämer* (oben N. 67).

b) *Integrationsverfahren*

Internationale wirtschaftliche Integration benutzt stets zwei Verfahrensweisen, um ihre Ziele zu erreichen: Interaktion zwischen privaten Wirtschaftssubjekten und Interaktion zwischen den beteiligten Staaten. Markt und Politik sind die beiden »Medien« der Integration. Ihre rechtliche Ordnung hat jeweils spezifischen Gehalt.

(1) *Marktintegration*. – Die Etablierung des Marktmechanismus ist nicht nur institutionelles Ziel der wirtschaftlichen Integration. Der Markt ist vielmehr zugleich auch Instrument der Integration. Durch die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs – durch »negative« Integration im Sinne *Tinbergens*⁷⁷ – werden Handlungsspielräume für die privaten Wirtschaftssubjekte eröffnet, deren Ausfüllung nicht mehr unmittelbar politisch, sondern durch die Daten des Marktes gesteuert wird. Die privaten Wirtschaftssubjekte sind in diesem Sinne autonome Agenten der Integration⁷⁸. Dies impliziert einen entsprechenden Politikverzicht der Staaten und die Bindung an einen formalen Regelmechanismus. Marktintegration ist in diesem Sinne Integration durch Recht, genauer: durch Privatrecht. Allerdings sind privatrechtliche Handlungsspielräume nicht durch bloßen staatlichen Politikverzicht gesichert, sondern stets auch im integrationsrechtlichen Zusammenhang durch private Beschränkungsmöglichkeiten gefährdet. Daher kann sich Integrationsrecht nicht mit dem Verbot staatlicher Handelsbeschränkungen begnügen, sondern es muß die Funktionsfähigkeit des marktförmigen Integrationsverfahrens auch gegenüber privaten Beschränkungstendenzen gewährleisten. Je stärker die Integration fortschreitet, desto drängender wird die Lösung dieses Problems. So haben sich zwar die Wettbewerbsregeln der Havanna-Charta im GATT nicht durchzusetzen vermocht, aber schon die Freihandelszone EFTA hat sich ausdrücklich diesem Problem gewidmet⁷⁹. Unter diesem Gesichtspunkt erklärt sich auch die zentrale Bedeutung der Wettbewerbsregeln der EWG⁸⁰, die weniger die individuelle Handlungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte als vielmehr die Funktionsfähigkeit des marktförmigen Integrationsverfahrens sichern sollen. Allerdings ist auch an dieser Stelle die Erkenntnis wesentlich, daß dem Zusammenhang zwischen Integration und Wettbewerb im Rahmen eines konkreten Integrationsprojekts keine Automatik innewohnt, sondern daß dieser Zusammenhang stets durch integrationspolitische Entscheidungen hergestellt werden muß. *Mestmäcker* weist darauf hin, daß beispielsweise noch mit einer Zollunion eine staatliche Kartellpolitik ebenso vereinbar sein kann wie eine Politik gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁸¹. Für einen Gemeinsamen Markt könnte dies

⁷⁷ *Tinbergen* (oben N. 42) 76 ff.

⁷⁸ Vgl. *Krämer* (oben N. 67) 35 ff.

⁷⁹ Siehe Art. 15 des EFTA-Übereinkommens.

⁸⁰ Siehe dazu vor allem *Mestmäcker*, *Europäisches Wettbewerbsrecht* (1974).

⁸¹ *Mestmäcker* (vorige Note) 47 f.

zwar kaum mehr gelten, aber die für die EWG typische Verknüpfung einer Öffnung der Märkte mit einem System unverfälschten Wettbewerbs folgt ebenfalls keinem funktionalistischen Zwang, sondern dem wirtschaftspolitischen Willen der Mitgliedstaaten, wie er in den Gemeinschaftsverträgen rechtlichen Ausdruck gefunden hat.

(2) *Politikintegration*. – Ein Stück politischer Vergemeinschaftung wird bereits durch das Verfahren der Marktintegration impliziert, insoweit nämlich die dazu erforderliche Liberalisierung des internationalen Wirtschaftsverkehrs einen gemeinsamen Politikverzicht der Mitgliedstaaten bedeutet. Aber dabei kann ein Integrationsprojekt nicht stehenbleiben. Angesichts der staatlichen Verantwortung für den Wirtschaftsprozess ist jedes Integrationsvorhaben mit dem Problem der Abstimmung der von den Mitgliedstaaten eingesetzten wirtschaftspolitischen Steuerungsinstrumente konfrontiert. Für diese »positive« Integration im Sinne *Tinbergens*⁸² muß das Integrationsrecht ebenfalls geeignete Verfahrensweisen vorsehen. Auch diese Verfahrensweisen lassen sich typologisieren. In Anlehnung an *Krämer* kann man folgende Kategorien bilden, die wiederum zugleich als Stufen zunehmender Integrationsintensität gedacht sind⁸³:

1. *Information* = Integration durch gegenseitige Unterrichtung der Mitgliedstaaten bzw. durch Unterrichtung von Gemeinschaftsorganen über geplante oder durchgeführte Entscheidungen oder Maßnahmen.

2. *Konsultation* = Integration durch Begründung und Rechtfertigung geplanter Entscheidungen oder Maßnahmen gegenüber den Mitgliedstaaten bzw. den Gemeinschaftsorganen sowie wechselseitige Stellungnahmen zu diesen geplanten Entscheidungen oder Maßnahmen.

3. *Koordinierung* = Integration durch Ausrichtung nationaler Entscheidungen oder Maßnahmen auf ein gemeinsames Ziel

a) durch Abstimmung (Harmonisierung) unterschiedlicher Entscheidungen oder Maßnahmen,

b) durch Annäherung oder Angleichung zu gleichartigen oder einheitlichen Entscheidungen oder Maßnahmen.

4. *Vergemeinschaftung* = Integration durch zentrale politische Gestaltung von Seiten der Gemeinschaftsorgane mittels

a) Grundsatzentscheidungen,

b) Einzelentscheidungen,

c) zentral gelenkter Durchführung.

Für alle genannten Möglichkeiten bieten die vielen in der Wirklichkeit vorfindlichen Integrationsvorhaben, insbesondere die Europäischen Gemeinschaften, reiches Anschauungsmaterial. Dabei lassen sich auch Verbindungen zu den Methoden der institutionellen Integration herstellen⁸⁴. Denn es ist offensicht-

⁸² *Tinbergen* (oben N. 42) 76 ff.

⁸³ Vgl. *Krämer* (oben N. 67) 73 f.

⁸⁴ Vgl. auch insoweit *Krämer* (oben N. 67) 75 ff.

lich, daß die Wahl des Verfahrens der wirtschaftspolitischen Integration nicht allein durch ökonomische Sachzusammenhänge (also funktionalistisch) bestimmt wird, sondern ganz erhebliche allgemein-politische Implikationen hat: Die Wahl des wirtschaftspolitischen Integrationsverfahrens berührt unmittelbar die Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen in einem Integrationsraum. Unter diesem Aspekt gewinnt beispielsweise die Rechtsvereinheitlichung als Vergemeinschaftungsinstrument eine häufig vernachlässigte Bedeutung: Jeder Akt der Vereinheitlichung hat nicht nur materiell-rechtliche Angleichungswirkungen, sondern impliziert zugleich eine entsprechende Zentralisierung von Regelungskompetenzen. Die Erhellung solcher Zusammenhänge wird durch integrationstheoretische Systematisierungen, wie sie hier angedeutet werden, erheblich erleichtert.

c) Integrationsrechtsprinzipien

Die materiellen Grundprinzipien eines Integrationsrechts lassen sich letztlich auf die drei regulativen Ideen zurückführen, die nach *VerLoren van Themaat* ganz allgemein dem Internationalen Wirtschaftsrecht zugrunde liegen: Freiheit, Gleichheit, Solidarität⁸⁵. Allerdings sind diese Prinzipien in unterschiedlicher Weise markt- bzw. politikbezogen.

(1) *Marktbezogene Prinzipien.* – Das *Freiheitsprinzip* ist ein Korrelat der Integration durch das Verfahren des Marktes. Nicht zufällig wird Marktintegration vor allem mit »Liberalisierung« identifiziert. In diesem Sinne sind etwa im Rahmen der Europäischen Integration die »vier Freiheiten« (Freiverkehr für Waren, Freizügigkeit für Arbeitnehmer, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Zahlungs- und Kapitalverkehrsfreiheit) von Bedeutung als Konkretisierungen des Prinzips der Offenheit der Märkte und eines allgemeinen Rechts auf Zugang zum Markt⁸⁶. Aber dabei wird oft nur der – im Sinne *Tinbergens*⁸⁷ – »negative« Aspekt gesehen, der im Abbau von Freiheitsbeschränkungen besteht. Da das Verfahren der Marktintegration aber – gewissermaßen »positiv« – auf die Herstellung von Direktbeziehungen zwischen den Wirtschaftssubjekten vertraut, muß das Integrationsrecht – wie erwähnt – nicht nur den Zugang zu den nationalen Märkten öffnen und für Freizügigkeit sorgen, sondern auch die dazu erforderlichen individuellen Handlungsspielräume garantieren. Dies geschieht zum einen auf der gewissermaßen »integrationsverfassungsrechtlichen« Ebene, wobei die individuelle Freiheit sich entweder als rechtlicher Reflex aus völkerrechtlichen Liberalisierungsvereinbarungen ergibt oder aber – wie in der EWG –

⁸⁵ *VerLoren van Themaat*, Die Aufgabe der Rechtswissenschaft in der Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung: *RabelsZ* 43 (1979) 632, 644 und passim.

⁸⁶ Siehe dazu *Grabitz*, Das Recht auf Zugang zum Markt nach dem EWG-Vertrag, in: *Festschrift Ipsen* (1977) 645.

⁸⁷ *Tinbergen* (oben N. 42) 76 ff.

als gemeinschaftsrechtliches subjektives Recht ausgestaltet ist, so daß der Einzelne zum »Marktbürger« (*Ipsen*)⁸⁸ wird. Zum anderen ist aber Marktintegration auf die Garantie eines Systems privater Eigentumsrechte angewiesen. Diese rechtliche Aufgabe können nur die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erfüllen, die darüber hinaus die gegenseitige Anerkennung solcher Eigentumsrechte (= Handlungsspielräume) gewährleisten müssen⁸⁹. Hieraus erhellt die eminente Bedeutung des Privatrechts und des Kollisionsrechts im integrationsrechtlichen Zusammenhang.

Auch das integrationsrechtliche *Gleichheitsprinzip* ist marktbezogen. Denn der wesentliche Zweck der wirtschaftlichen Integration besteht gerade darin, den marktförmigen Allokationsmechanismus von Verzerrungen zu befreien, die sich sämtlich auf unsachliche (unökonomische) Differenzierungen zurückführen lassen. Man kann daher die integrationsrechtlichen Freiheiten, welche die grenzüberschreitende wirtschaftliche Freizügigkeit begründen, auch als Ausdruck des Gleichheitsprinzips und damit als Diskriminierungsverbote interpretieren⁹⁰. Die verschiedenen integrationsrechtlichen Bedeutungen des Gleichheitsprinzips lassen sich vor allem unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsmaßstabs systematisieren. Unter diesem Gesichtspunkt sind drei integrationsrechtlich unterschiedliche Bedeutungen der Gleichbehandlung von Personen, Gütern und Produktionsfaktoren festzustellen⁹¹. Gleichbehandlung kann bedeuten:

- Nichtdiskriminierung im Hinblick auf die unterschiedliche ausländische Herkunft (*Meistbegünstigungsprinzip*),
- Nichtdiskriminierung im Hinblick auf die ausländische oder inländische Herkunft (*Inländergleichbehandlung*),
- Nichtdiskriminierung im Sinne von Chancengleichheit auf dem integrierten Markt (*unverfälschter Wettbewerb*).

Die Verwendung, die konkrete Ausgestaltung und auch die Adressaten dieser verschiedenen Ausprägungen des Gleichbehandlungsprinzips stehen nun in einer kennzeichnenden Wechselwirkung zu der Integrationsstufe des jeweiligen konkreten Integrationsprojekts. »Die Entscheidung über den Diskriminierungsstandard ist damit eine Entscheidung über die zu verwirklichende Integrations-

⁸⁸ Siehe *Ipsen* (oben N. 72) 742 ff.

⁸⁹ Vgl. unter diesem Gesichtspunkt Art. 222 EWGV.

⁹⁰ Vgl. dazu *Ipsen* (oben N. 72) 590 ff.

⁹¹ Diese drei Bedeutungen entsprechen denjenigen, welche *Kapteyn/VerLoren van Themaat*, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*² (1974) 189 f., für den Begriff der »Freizügigkeit« herausgearbeitet haben. Sie entsprechen einer Sichtweise, welche die Freizügigkeit als Ausdruck des Gleichheitsprinzips interpretiert. Aufgrund einer gewissermaßen »freiheitsbezogenen« Sicht kommt demgegenüber *Grabitz* (oben N. 86) 646 f. zu einer anderen Systematisierung: Er unterscheidet zwischen einerseits der Öffnung und Aufrechterhaltung des Zugangs zu den nationalen Märkten (»Marktfreiheit«) und andererseits der Erschwerung dieses Zugangs (»Marktgleichheit«), faßt dann aber beide Aspekte wiederum im Rechtsbegriff »Gemeinsamer Markt« zusammen.

stufe⁹². Dabei variiert vor allem auch der gegenständliche Anwendungsbereich der verschiedenen Diskriminierungsverbote, und zwar sogar innerhalb ein und desselben Integrationszusammenhangs. Die EWG, welche die Elemente der Zollunion, des Gemeinsamen Marktes und der Wirtschaftsunion miteinander verknüpft, liefert wiederum ein instruktives Beispiel hierfür:

Das *Meistbegünstigungsprinzip* beherrscht vor allem das Assoziationssystem der EWG. Es verpflichtet die Mitgliedstaaten, auf den Handelsverkehr mit den assoziierten Staaten dasselbe »System« (Art. 132 Ziff. 1 EWGV) anzuwenden, welches unter den Mitgliedstaaten angewendet wird⁹³.

Im Rahmen der EWG selbst ist zunächst einmal das *Inländerbehandlungsprinzip* in Art. 7 EWGV als allgemeine Grundlage der Integration normiert. Dieses Prinzip wird jedoch für wesentliche Teilbereiche der Integration konkretisiert: für die Beschäftigung, Entlohnung und sonstigen Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern (Art. 48 EWGV), für die Begründung einer festen Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat zum Zwecke der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit (Art. 52), für die Erbringung von Leistungen über die Grenze ohne Begründung einer festen Niederlassung im anderen Mitgliedstaat (Art. 59) sowie für die Übertragung von Geld aus einem Mitgliedstaat in einen anderen zum Zwecke der Nutzung als Kapital (Art. 67 EWGV). Diese Konkretisierungen sind vor allem deshalb von Bedeutung, weil sie Art. 7 EWGV einen Subsidiaritätsstatus verleihen, so daß die in den genannten Einzelbereichen jeweils gesondert vorgesehene »schrittweise« Einführung der Inländerbehandlung zu erheblichen Ungleichzeitigkeiten geführt hat.

Ein wesentliches Kennzeichen der Europäischen Integration ist es, daß die EWG in wichtigen Hinsichten vom Prinzip der Inländerbehandlung zum *Prinzip des unverfälschten Wettbewerbs* (Art. 3 f EWGV) übergeht. Wir haben es hier mit einer Ausprägung des Diskriminierungsverbots zu tun, die sich nicht mehr an mitgliedstaatlichen Herkunftsmerkmalen (Staatsangehörigkeit, Wohnsitz, Ursprung etc.) orientiert, sondern an der Behinderung von Konkurrenten auf dem Markt. In diesen Zusammenhang gehören die Wettbewerbsregeln (Artt. 85–90 EWGV), die Vorschriften gegen Dumping (Art. 91 EWGV) und die Regeln über Beihilfen (Artt. 92–94 EWGV). Es gehört zu den herausragenden Merkmalen der Europäischen Integration, daß sie auch Wettbewerbsverzerrungen aufgrund nationaler Rechtsunterschiede mit in den Blick nimmt (Art. 3 h EWGV). Dem tragen vor allem die Bestimmungen über die Rechtsangleichung Rechnung (Artt. 100–102 EWGV).

Die Bedeutung dieser Differenzierung der verschiedenen Ausprägungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes tritt besonders klar hervor, wenn man versucht, das in diesem Zusammenhang hier noch nicht erwähnte Verbot von Zöllen, Kontingenten und Abgaben bzw. Maßnahmen gleicher Wirkung (Artt. 9, 12,

⁹² So treffend *Roth* (oben N. 69) 36.

⁹³ Vgl. des näheren etwa *Becker*, Die Partnerschaft von Lomé (1979).

30 EWGV) einzuordnen. Insbesondere die Problematik des Begriffs der »Maßnahme gleicher Wirkung«, die zu einer umfangreichen Diskussion geführt hat, läßt sich im Kern auf die systematische Frage reduzieren, ob dieser Begriff am Prinzip der Inländerbehandlung oder am Prinzip unverfälschten Wettbewerbs zu orientieren ist⁹⁴. An dieser Stelle interessiert nicht die inhaltliche Bewältigung, sondern die Struktur dieser Problematik. Und insoweit gilt wieder, was schon mehrfach betont wurde: Die zutreffende Lösung einer solchen Frage läßt sich nicht allein aus Sachzusammenhängen logisch ableiten, sondern sie muß aus dem konkreten integrationsrechtlichen Normengefüge gefolgert werden, in dem die durchaus differenzierten integrationspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen. Zu diesem Normengefüge gehören immer auch die Bestimmungen über die gemeinschaftsrechtlichen Kompetenzverteilungen⁹⁵. Denn marktbezogenes Recht setzt Politikverzicht voraus, und das Maß dieses Politikverzichts bestimmt wieder den Gehalt integrationsrechtlicher Regeln. Daher läßt sich auch der integrationsrechtliche Begriff der »Maßnahme gleicher Wirkung« nicht aus einem allgemeinen Rechtsbegriff »Gemeinsamer Markt« ableiten⁹⁶, sondern nur aus einer Analyse der in Art. 30 EWGV konkret verwirklichten Integrationsstufe, die sich aus der Bestimmung des Gleichbehandlungsmaßstabs (Inländerbehandlung oder unverfälschter Wettbewerb) und der insoweit maßgeblichen Kompetenzordnung ergibt. Was die Bestimmung des Gleichheitsmaßstabs angeht, so ist im Gesamtzusammenhang des EWG-Vertrages zu beachten, daß er sich nicht auf die Verwirklichung einer Zollunion beschränkt, sondern einen Gemeinsamen Markt und zumindest in Teilbereichen eine Wirtschaftsunion herstellen will. Hieraus folgt, daß jedenfalls im Rahmen der EWG das Prinzip des freien Warenverkehrs auf das angestrebte System unverfälschten Wettbewerbs zu beziehen ist⁹⁷, während demselben Prinzip im Rahmen einer Freihandelszone »weitgehend Selbstwert zukommt«⁹⁸. Auf der anderen Seite haben die Mitgliedstaaten ihre nationale Politikzuständigkeit in weiten Bereichen behalten, deren Ausübung warenverkehrshemmende Konsequenzen haben kann. Im Rahmen des Art. 36 EWGV sind solche Maßnahmen gerechtfertigt. Eine Korrektur dieser Konsequenzen ist nur durch Koordinierung (Angleichung) zu erreichen (Art. 100 EWGV)⁹⁹, also mit einem Schritt in Richtung Wirtschaftsunion.

⁹⁴ Instrukтив insoweit die Übersicht bei Ehlermann, in: von der Groeben/von Boeckh/Thiesing, Kommentar zum EWG-Vertrag I (1974) 263 ff.

⁹⁵ Zur Erhellung dieses allgemeinen integrationsrechtlichen Zusammenhangs hat insbesondere die Arbeit von Roth (oben N. 69) beigetragen.

⁹⁶ So aber Grabitz (oben N. 86) 654, wenn er etwa feststellt, »Maßnahme gleicher Wirkung« sei alles, was »den Zugang zum Gemeinsamen Markt« gefährde.

⁹⁷ Vgl. Mestmäcker (oben N. 80) 47: »Die wechselseitige Ergänzung der Vorschriften über die Zollunion und der Wettbewerbsregeln gehört zu den Grundlagen der Wettbewerbspolitik im Gemeinsamen Markt.«

⁹⁸ So Schlupe (oben N. 63) 257.

⁹⁹ Vgl. zu diesem Zusammenhang wiederum Roth (oben N. 69) 11 ff.

(2) *Politikbezogene Prinzipien.* – Die Entwicklung politikbezogener Prinzipien des Integrationsrechts kann hier nur angedeutet werden. Sie lassen sich als Ausprägungen des von *VerLoren van Themaat*¹⁰⁰ als *Solidaritätsprinzip* apostrophierten Grundsatzes begreifen. Dieser Grundsatz hat zwei Dimensionen. Die eine hat verteilungspolitischen Charakter, die andere betrifft das Verhältnis der Mitgliedstaaten einer Integrationsgemeinschaft zu dieser Gemeinschaft.

Was den ersten Aspekt angeht, so nimmt er die Erwägung zum Ausgangspunkt, daß auch ein System internationaler wirtschaftlicher Integration, welches auf der Freisetzung von Marktkräften beruht, stets darauf bedacht sein muß, die Homogenität der Teilnehmer an der Integration hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten zu erhöhen. Dazu bedarf es stets des Einsatzes bestimmter verteilungspolitischer Instrumente. Das integrationsrechtliche Solidaritätsprinzip entfaltet sich insoweit etwa in Gestalt von Regionalpolitik, Entwicklungspolitik, Sozialpolitik oder in Mechanismen des Finanzausgleichs. Bezugspunkt solcher Maßnahmen ist ein *materieller Gleichheitsgrundsatz*¹⁰¹, der etwa in nicht-reziproken Präferenzen zum Ausdruck kommt, wie sie beispielsweise in den entwicklungspolitisch motivierten Assoziationsabkommen der EWG den Entwicklungsländern gewährt werden, und die damit in einem offenen Spannungsverhältnis zu den oben erwähnten Nichtdiskriminierungsgrundsätzen stehen.

Was den zweiten Aspekt angeht, so handelt es sich darum, daß die Mitgliedstaaten einer Integrationsgemeinschaft als Glieder dieser Gemeinschaft bestimmte Verhaltenspflichten übernehmen. Es handelt sich dabei um Mitwirkungspflichten hinsichtlich der Verwirklichung der Gemeinschaftsziele (wie sie etwa Art. 5 EWGV normiert)¹⁰², wie auch um die Pflicht zur Rücksichtnahme auf die externen Auswirkungen nationaler politischer Maßnahmen (wie sie etwa Art. 103 EWGV dahingehend normiert, daß bestimmte Gegenstände als »Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse« zu betrachten sind). Auch in dieser Richtung ergibt sich also für eine juristische Integrationstheorie die Perspektive, Integration im Sinne der eingangs erwähnten Aufgabenumschreibung von *Bülck*¹⁰³ als »Entfaltung materialer Rechtswerte« zu erkennen.

3. Würdigung

Der Entwurf einer juristischen Integrationstheorie im Sinne der hier vorgeschlagenen Systematisierung ermöglicht die Erfassung integrationsrechtlicher Phänomene in ihrem Gesamtzusammenhang. Damit werden zwei wesentliche Ziele erreicht: Zum einen lassen sich danach die diversen Integrationsprozesse regionaler und überregionaler Art auf durchgängige Probleme hin untersuchen.

¹⁰⁰ *VerLoren van Themaat* (oben N. 85).

¹⁰¹ Vgl. *VerLoren van Themaat* (oben N. 85) 640.

¹⁰² Vgl. dazu *Ipsen* (oben N. 72) 213 ff.

¹⁰³ *Bülck* (oben N. 64).

Das Integrationsrecht überwindet auf diese Weise seine jeweilige regionale Begrenzung – etwa in Gestalt des Europarechts – und läßt hinter den verschiedenen Integrationsvorhaben die Entfaltung identischer rechtlicher Zusammenhänge erkennen. Zum anderen wird mit diesem Ansatz das »institutionelle« (»konstitutionelle«) Vorurteil des Integrationsrechts überwunden, welches sich nicht nur im Europarecht bemerkbar macht¹⁰⁴. Es wird deutlich, daß sich das Integrationsrecht nicht auf seine organisatorisch-verfahrensmäßigen Elemente reduzieren läßt, sondern daß es eine mindestens gleichwertige materiell-wirtschaftsrechtliche Komponente hat, und daß sich die konkrete rechtliche Gestalt eines Integrationsvorhabens gerade aus der *Wechselwirkung* der organisatorisch-verfahrensmäßigen und der materiell-wirtschaftsrechtlichen Komponente ergibt. Im Integrationsrecht verbinden sich somit Völkerrecht, Internationales Wirtschaftsrecht und Kollisionsrecht zu einem einheitlichen systematischen Zusammenhang.

V. Schlußbemerkung

Internationale wirtschaftliche Integration ist ein mehrdimensionaler Prozeß. Seine wissenschaftliche Behandlung muß vor allem das Zusammenwirken politischer, ökonomischer und rechtlicher Faktoren berücksichtigen. Auch wenn die Wissenschaft disziplinär ansetzt, so muß sie doch stets die interdisziplinären Bezüge beachten. Für die rechtswissenschaftliche Befassung mit dem Phänomen der Integration bedeutet dies, daß die systematische Entwicklung eines Integrationsrechts sinnvoll nur möglich ist, wenn dabei die Erkenntnisse der ökonomischen und der politologischen Integrationstheorie einbezogen werden. Die Ökonomie gibt Auskunft über die Sachzusammenhänge, die sich im Integrationsrecht normativ entfalten. Die Politologie macht andererseits deutlich, daß sich diese Sachzusammenhänge keineswegs zu objektiven Gesetzmäßigkeiten verselbständigen, sondern daß die Art und Weise dieser Entfaltung von politischen Entscheidungen abhängt, die sich nicht in jeder Hinsicht zu einem geschlossenen politischen Leitbild addieren. Daraus resultiert das Phänomen der Ungleichzeitigkeiten und unterschiedlichen Integrationsstufen selbst innerhalb ein und desselben Integrationszusammenhangs. Der Beitrag des Rechts zur Integration besteht primär darin, die Integration bis zu einem jeweils bestimmten Maß vom wechselnden politischen Willen der Mitgliedstaaten unabhängig zu machen. Hieraus ergibt sich sowohl die Bedeutung des Rechts für die Integration wie auch seine Gefährdung. Die prekäre Situation des

¹⁰⁴ Ein solches Vorurteil liegt auch der eindrucksvollen vergleichenden Analyse internationaler wirtschaftlicher Organisationen zugrunde, die jüngst von einer niederländischen Forschungsgruppe unter der Leitung von *VerLoren van Themaat* vorgelegt worden ist; siehe *Studies over internationaal economisch Recht*, hrsg. von *VerLoren van Themaat* (1977); nähere Angaben dazu bei *VerLoren van Themaat* (oben N. 85) 632.

Integrationsrechts folgt aus dem Umstand, daß das Maß der rechtlichen Bindung der staatlichen Außenwirtschaftspolitik – und damit gewissermaßen der Grad ihrer Entpolitisierung – selbst einer politischen Entscheidung unterliegt. Eine juristische Integrationstheorie, welche die Erkenntnisse anderer Disziplinen berücksichtigt, vermeidet aber die Gefahr der integrationspolitischen Überforderung des Rechts im Namen eines meta-juristischen Leitbildes. Das Recht hat die Aufgabe, die normativen Festlegungen der Integrationspolitik zur Entfaltung zu bringen und gegen desintegrative Gefährdungen zu verteidigen. Es kann aber keine überschießenden Tendenzen im Sinne eines Integrationsfortschritts entwickeln, wenn die Politik dazu die Kraft nicht hat. Die Integrationstheorie muß zur Kenntnis nehmen, daß Politik nicht subsumiert, sondern definiert. Hier enden die Möglichkeiten der Wissenschaft.

Summary

INTEGRATION THEORY

International economic integration is a multidimensional process. As a field of research it requires an equally multidimensional approach. The author gives a broad systematic survey over integration theory in political science, economics and law. As far as political science is concerned the author explains the five most prominent lines of thinking: marxism, pluralism, functionalism, neo-functionalism and federalism. In evaluating political integration theory emphasis is put on its descriptive rather than prescriptive value. A more operational concept of integration has been developed in economics. The author explains the economic logic of international integration by defining its different types which are at the same time progressive steps in the integrative process: bilateralism, multilateralism, free trade area, customs union, common market, economic union and full integration. Before this political and economic background the author develops a system of legal integration theory: He distinguishes between the organisational, procedural und substantive aspects of »integration law« and tries to put these aspects into a consistent systematic framework. The use of this approach is – as the author advocates – to better understand the interdependence between political, economic and legal factors of integration, to better interrelate the different aspects of »integration law« and to initiate legal research as to the great variety of existing integration projects on a comparative basis.