

2. TRADITIONELLE INTEGRATIONSTHEORIE

2.1. Definition

Im allgemeinen wird Integration gerne als Eingliederung einzelner Teile in ein größeres Ganzes definiert.¹⁶ Wirtschaftliche Integration entsteht dabei mehr oder minder gewollt aus komplexen technischen, gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Folglich finden sich in der Literatur sehr unterschiedliche Konzepte zur Beschreibung dieser Phänomene. Zur genaueren Differenzierung empfiehlt sich daher eine Definition von Balassa:

„We propose to define economic integration as a process and as a state of affairs.“¹⁷

Im außenwirtschaftlichen Zusammenhang bezeichnet der Begriff Integration den „Zusammenschluß mehrerer Staatsräume zu einem Wirtschaftsgebiet mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen.“¹⁸ Nach ordnungsökonomischem Verständnis ist wirtschaftliche Integration dagegen „die rechtliche Durchsetzung und Sicherung marktwirtschaftlicher Funktionsprinzipien über nationalstaatliche Grenzen hinweg.“¹⁹

Neben dieser dynamischen Auffassung, welche Integration als eine Tätigkeit oder einen Prozeß versteht, wird der Begriff Integration auch in einer statischen Sichtweise zur Beschreibung eines Zustandes nach der Verschmelzung verwendet. In diesem Sinne beschreibt Integration einen gewissen Grad von Einheit oder Vereinheitlichung. Ein solcher Grad von Einheit ist dann ein im Verlauf

¹⁶ Vgl. Balassa, B. (1961), S. 1 bzw. Krämer, H. (1969), S. 2.

¹⁷ Balassa, B. (1961), S. 1.

¹⁸ Predöhl, A. / Jürgensen, H. (1961), S. 371.

¹⁹ Mussler, W. (1999), S. 71.

des Integrationsprozesses erreichter Zustand, der durch Prüfung bestimmter typischer Kriterien ermittelt werden kann.²⁰

Zur weiteren Differenzierung bieten sich nach Predöhl die Begriffe funktionelle und institutionelle Integration an.²¹ Die funktionelle Integration zeichnet sich dadurch aus, daß der Integrationsprozeß allein dem Marktmechanismus überlassen bleibt. Dieser trägt dazu bei, die Handels- und Produktionsstruktur zu verbessern. Von einer institutionellen Integration spricht man, wenn die beteiligten Länder durch Abstimmung ihrer Ordnungs- und Prozeßpolitik auf einen Teil ihrer nationalen Souveränität zu Gunsten gemeinsamer Institutionen verzichten. Voraussetzung dafür ist eine Harmonisierung der politischen Willensbildung. Institutionelle Integration bedeutet deshalb in der Regel auch eine Koppelung zwischen wirtschaftlichen und politischen Aspekten der Integration. Dadurch tritt neben die rein wirtschaftliche Zielsetzung der funktionellen Integration ein politisches Integrationsziel.

2.2. Das statische Ideal der Integration

Ein statisches Ideal ist ein Zustand, der erst durch den Einsatz bestimmter Maßnahmen angestrebt wird.²² In diesem Sinne wird der Begriff Integration zur Beschreibung eines Ziels oder eines zu erreichenden Zustandes benutzt. Die jeweiligen Etappen des Integrationsprozesses werden daher durch sogenannte Integrationsgrade beschrieben, deren Erreichen mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen zur Erhöhung der wirtschaftlichen Integration gleichbedeutend ist. Zur Beschreibung solcher Integrationsgrade kann die Vorstellung einer Skala

²⁰ Vgl. Krämer, H. (1969), S. 3 f.

²¹ Vgl. Predöhl, A. / Jürgensen, H. (1961), S. 371 f.

²² Vgl. Krämer, H. (1969), S. 4.

dienen, auf welcher alle Maßnahmen zur Intensivierung der Integration vom Autarkiezustand bis zum Ideal der vollständigen Integration aufgelistet sind.²³ Eine Intensivierung der Integration entspricht demnach der Bewegung auf dieser Skala in Richtung der Vollintegration.²⁴ Auf dieser Skala werden nun die einzelnen Integrationsgrade oder –stufen durch die Erfüllung bestimmter Integrationsmaßnahmen definiert.²⁵ Die einzelnen Integrationsgrade unterscheiden sich dabei jeweils durch die Tatsache, daß durch die Bewegung auf der Skala jeweils neue quantitative Elemente in den Integrationsprozeß eingebracht werden.

Detailliert werden die einzelnen Stufen des Abbaus tarifärer Transaktionskosten, also von Zöllen, unterschieden. Hier kennt man Präferenzzonen, Freihandelszonen und Zollunionen, welche sich jeweils danach unterscheiden, ob die Binnenzölle nur teilweise oder ganz abgebaut sind bzw. ob ein einheitlicher Außenzoll besteht. Innerhalb einer Zollunion sind die Zölle vollständig abgebaut und die tarifären Bedingungen für den Handel von Waren und Dienstleistungen mit Drittländern im gesamten Unionsgebiet vereinheitlicht.

Einen weiteren Schritt geht die Definition des Gemeinsamen Marktes. Danach soll im gesamten Integrationsraum die freie Mobilität von Gütern (Waren und Dienstleistungen) und Faktoren (Arbeitskräfte und Kapital) gewährleistet sein.

²³ Vgl. Butterwegge, S. (1993), S. 10.

²⁴ Dies setzt allerdings die strenge Befolgung einer bestimmten Reihenfolge bei den Integrationsmaßnahmen voraus. Da sich die Literatur jedoch in der Regel auf den europäischen Einigungsprozeß bezieht, wird hier die Vorgehensweise der europäischen Integration übernommen. Daß diese jedoch weniger einer ökonomischen Notwendigkeit, sondern eher den politischen Gegebenheiten folgt, zeigt beispielsweise die Diskussion um den Zeitpunkt der Einführung einer einheitlichen Währung. So wird im Zusammenhang mit der Krönungstheorie diskutiert, ob eine Währungsunion ein Mittel zur weiteren Integration ist oder vielmehr den krönenden Abschluß eines politischen Integrationsprozesses darstellt. Aus ökonomischer Sicht ist dagegen nur eine positive Kritik möglich. Vgl. Weindl, J. / Woyke, W. (1999), S. 337 f.

²⁵ Vgl. Butterwegge, S. (1993), S. 26 f.

Dies soll dadurch erfolgen, daß nach den Zöllen nun auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse vermindert werden.²⁶

Die Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion ist erreicht, wenn neben den genannten Bedingungen auf funktioneller Ebene auch eine gemeinsame Wirtschaftspolitik im Sinne der institutionellen Integration betrieben wird, d.h. ein harmonisierter Ordnungsrahmen besteht und eine Koordinierung auf Makroebene, insbesondere bei Geld- und Fiskalpolitik, stattfindet.²⁷ Da diese Systematik aus dem europäischen Integrationsprozeß abgeleitet ist, werden Maßnahmen der institutionellen Integration als notwendige Bedingung zum Erreichen eines hohen Integrationsgrades gesehen. Wie aber bei der Darstellung des Systemwettbewerbs gezeigt wird, ist eine solche Vorgehensweise bei einer anderen politischen Zielsetzung nicht zwingend.²⁸

2.3. Der dynamische Prozeß der Integration

Die Existenz eines zusammenfassenden Ganzen stellt somit eine notwendige Bedingung der Integration dar. Daß es sich dabei nicht um eine hinreichende Bedingung handelt, soll im folgenden gezeigt werden. Im Gegensatz zur Liberalisierung des Welthandels, welche lediglich die Beseitigung von Diskriminierungen und Hemmnissen erfaßt, bedeutet Integration zusätzlich einen „Prozeß beständiger Erneuerung.“²⁹ So stellen die statischen Integrationsmerkmale le-

²⁶ Vgl. Kapitel 3.1. Die zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes nötigen funktionellen Integrationsmaßnahmen führen zu Senkungen von Transaktionskosten, die quer durch das in Tabelle 2 dargestellte Schema gehen. Aufgrund der extrem unterschiedlichen Ausformung von Hemmnissen die über die administrativen Transaktionskosten hinausgehen, stößt die Modellierbarkeit hier an ihre Grenzen.

²⁷ Tatsächlich findet bereits in den vorangegangenen Integrationsstufen eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken statt: die Harmonisierung der Außenwirtschaftspolitik.

²⁸ Vgl. Kapitel 3.3.

²⁹ Smend, R. (1956), S. 299.

diglich Rahmenbedingungen dar, innerhalb derer die Integration ständig neu gelebt werden muß. Hierzu dienen Instrumente, die ein reibungsloses und effektives Zusammenarbeiten der beteiligten Mitgliedsstaaten gewährleisten und mit deren Hilfe der Integrationsprozeß vorangetrieben wird. Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit in Integrationsgemeinschaften nimmt dabei unterschiedliche Formen an, welche unter dem Begriff Kohäsionspolitik zusammengefaßt werden. Im folgenden sollen solche formellen und informellen Institutionen, die mit dem Ziel geschaffen werden, den Zusammenhalt einer Integrationsgemeinschaft zu erhalten und zu fördern, kurz systematisiert werden.³⁰

Integration entsteht häufig dadurch, daß die beteiligten Staaten gemeinsame Institutionen errichten. Stark formellen Charakter besitzen dabei supranationale Organisationen, welchen unter Einschränkung der Souveränität der einzelnen Mitgliedsstaaten bestimmte Aufgaben und Kompetenzen übertragen werden.³¹ Solche Organisationen können weisungsgebundene oder unabhängige Gremien sein. Weiter kann die Art der Gremien danach unterschieden werden, welche Kompetenzen sie erhalten. Diese erstrecken sich von der Möglichkeit, rechtlich unverbindliche Empfehlungen auszusprechen bis zur Befugnis, Entscheidungen innerhalb des übertragenen Regelungsbereiches zu fällen.³² Eine Vertiefung der Integration ist dabei umso wahrscheinlicher, je unabhängiger die Gremien agieren und je mehr Kompetenzen sie haben, da dies die Chance erhöht, daß sich die supranationale Institution über die Interessen einzelner Staaten hinwegsetzen kann.

³⁰ Vgl. zu dieser Systematik Krämer, H. (1969), S. 22-37.

³¹ Vgl. Weindl, J. / Woyke, W. (1999), S. 26 f.

³² Durch eine solche Entscheidungsbefugnis hebt sich die Integrationsgemeinschaft von internationalen Organisationen des Völkerrechts ab.

Die kooperative Integration verzichtet auf die Einbindung der beteiligten Staaten in gemeinsame Organisationen und versucht, den Zusammenhalt durch selbständige, aufeinander abgestimmte Maßnahmen zu erreichen. Die Bandbreite der möglichen Kooperationsformen reicht von formlosen Absprachen über bindende Verträge bis hin zu Beschlüssen internationaler Konferenzen, welche sowohl Empfehlungs- als auch Entscheidungscharakter haben können.³³

Eine weitere Form staatlichen Eingreifens in den Integrationsprozeß ist die Möglichkeit des staatlichen Alleingangs. Ein Staat ergreift selbständig, mit oder ohne Absprache mit den beteiligten Staaten Maßnahmen, welche die Integration begünstigen. Dabei mangelt es an dem für sonstige Integrationsformen wichtigen Tatbestand der Zusammenarbeit, d.h. die Integration wird nicht durch gemeinsame Interventionen vorangetrieben. Derartige Schritte liegen beispielsweise dann vor, wenn von einer „Integration durch Wettbewerb“³⁴ gesprochen werden kann. Im Fall eines solchen Wettbewerbs der Ordnungen ist des Staat nämlich gezwungen, seinen Bürgern Wettbewerbsvorteile zu beschaffen. Er ergreift folglich einseitige Maßnahmen, um damit den privaten Akteuren jeweils das institutionelle Arrangement bereitzustellen, von dem die größten Wettbewerbsvorteile ausgehen. Dieser Weg kann schließlich zu einer ex-post Harmonisierung führen.³⁵ Aus politologischer Sicht werden Alleingänge dagegen meist als Maßnahmen einer Hegemonialmacht betrachtet. Integrationsmaßnahmen bleiben bei einem solchen Verständnis lediglich auf die Liberalisierung der Märkte beschränkt, weshalb Alleingänge auch nur in Einzelfällen und von wirtschaftlich besonders starken Ländern als hilfreich beurteilt werden.

³³ Während Konferenzen, die als Dauereinrichtung geplant sind, der institutionellen Integration zuzurechnen sind, handelt es sich hier um sogenannte ad-hoc-Konferenzen, also um einmalige Zusammenkünfte. Vgl. Krämer, H. (1969), S. 28.

³⁴ Mussler, W. (1999), S. 78.

Das durch staatliche Maßnahmen geschaffene Integrationsgebiet stellt einen Handlungsspielraum her, innerhalb dessen die wirtschaftliche Integration auch durch private Aktivitäten unterstützt werden kann. Solche Aktivitäten bedeuten daher auch den Vollzug, das Erleben der Integration, d.h. die einzelnen Wirtschaftssubjekte machen nun von den Möglichkeiten, die ihnen der erweiterte Wirtschaftsraum bietet, Gebrauch.³⁶ Eine integrationsfördernde Wirkung geht hierbei nicht nur von der Ausnutzung der liberalisierten Faktor- und Gütermärkte aus, sondern auch von anderen Verbindungen, die über die nationalen Grenzen hinausreichen. Hierzu zählen Absprachen, Vereinbarungen, Fusionen und die Gründung gemeinsamer Verbände. Daneben sind auf privater Ebene auch Alleingänge von Bedeutung. Hier sind insbesondere Direktinvestitionen aufzuführen, die durch die mit ihnen verbundenen Technologietransfers integrationsfördernd wirken.³⁷

Träger:	Integrationsform:	Zusammenarbeit:
staatlich	Organisation	Gremien
	Kooperation	Konferenzen, Verträge
	Alleingang	einseitige Maßnahmen
privat	Kooperation	Absprachen, Vereinbarungen
	Alleingang	Direktinvestitionen

Tabelle 1: Zusammenarbeit in Integrationsgemeinschaften

³⁵ Vgl. Kapitel 3.3.

³⁶ Der Begriff Integration wird hier weniger transitiv als Tätigkeit oder Wirkung, sondern vielmehr intransitiv als Erlebniszusammenhang verstanden. Vgl. Smend, R. (1956), S. 299.

³⁷ Vgl. Kapitel 4.5.4.