Oscar W. Gabriel

Einleitung

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalte

1. Westeuropa auf dem Weg zur politischen Union?

Am 1. Januar 1958 traten die Römischen Verträge in Kraft, in denen die Beneluxländer, Italien, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland die Angleichung ihrer nationalen Wirtschaftspolitiken und die schrittweise Einführung eines Gemeinsamen Marktes vereinbarten. Mit diesem Vertrag setzten die Gründungsmitglieder der EWG das Bemühen um eine wirtschaftliche Kooperation fort, das sie bereits sechs Jahre zuvor im begrenzten Rahmen der Montanunion in Angriff genommen hatten. Mit der zum Jahresbeginn 1993 geplanten Einrichtung eines europäischen Binnenmarktes wird der Integrationsprozeß in eine neue Phase eintreten. Die Jahre zwischen den ersten Schritten auf dem Weg zu einem europäischen Wirtschaftsraum und der Etablierung des gemeinsamen Marktes waren durch eine Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft um neue Mitgliedsländer, durch eine Einbeziehung immer neuer Politikfelder in den Integrationsprozeß und durch die Bildung neuer Institutionen charakterisiert, die das Fortschreiten des Integrationsprozesses politisch abstützen sollten. *Hrbek* (1991: 128) beschreibt das EG-System als „das wichtigste Ergebnis des westeuropäischen Integrationsprozesses. Es hat sich von bescheidenen Anfängen einer Sektor-Integration (der auf Kohle und Stahl begrenzten Montan-Union) zu einem Gebilde entwickelt, dessen Tätigkeitsspektrum sich stark ausgeweitet hat, das über ein sich immer mehr ausdifferenzierendes 'Regierungssystem' verfügt, seinen Mitgliederbestand verdoppelt hat und weiterer Vertiefung und Erweiterung entgegengeht". Mit der Einbeziehung der fünf neuen Länder der Bundesrepublik sowie den Beitrittsanträgen Schwedens und Österreichs wurde eine weitere Entwicklungsphase eingeleitet, in der sich ganz offenkundig das Ende des Kalten Krieges zeigt und in deren Verlauf eine Neubestimmung der weltpolitischen Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft erfolgen könnte.

Daß die Integration Europas nicht nur auf dem Papier steht, läßt sich durch zahlreiche Daten belegen. Bereits vor der Einrichtung eines ge-

meinsamen Binnenmarktes hat die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den zwölf EG-Staaten ein beträchtliches Ausmaß erreicht. Im Jahre 1987 importierten die EG-Staaten 59 Prozent aller Güter und Dienstleistungen aus anderen Mitgliedsstaaten der EG, ebenso hoch war die Exportquote in die EG-Partnerländer. Im Vergleich mit dem Jahr 1958 bedeutete dies einen Zuwachs um 24 Prozentpunkte, gegenüber 1981 ein Wachstum um sechs Prozentpunkte (vgl. *EUROSTAT* 1989: 267f.; *Reichel* 1984: 339). Auch die hohen Ausländeranteile in einzelnen EG-Mitgliedsstaaten und die Touristenströme zwischen ihnen verdeutlichen das Ausmaß der wirtschaftlichen Verflechtung. Die Institutionalisierung eines europäischen Binnenmarktes wird somit die ohnehin ablaufenden Prozesse beschleunigen und den Austausch weiter erleichtern. Ob dies jedoch einen qualitativen Sprung, vor allem in Richtung auf eine verstärkte politische Integration auslösen wird, bleibt einstweilen ungewiß.

Trotz der unverkennbaren Fortschritte auf wirtschaftlichem Gebiet sind die politischen Umrisse einer sich etablierenden Europäischen Gemeinschaft derzeit allenfalls vage zu erkennen. Nachdem sich die europäische Politik zunächst als eine Domäne der Regierungen und Verwaltungen, insbesondere des Ministerrates und der Eurobürokratie, dargestellt hatte, signalisierte die erste Direktwahl des europäischen Parlaments am 10. Juni 1979 eine stärkere Akzentuierung der politischen Dimension des Integrationsprozesses. Dies manifestiert sich auch im Zusammenschluß der Parteien zu europäischen Dachverbänden. Auch wenn das Europaparlament überwiegend symbolisch-repräsentative Funktionen erfüllt und nur in begrenztem Umfang über klassische parlamentarische Kompetenzen verfügt, kann man den Übergang zu seiner direkten Wahl immerhin als einen symbolischen Schritt deuten, der den Willen der Politiker signalisiert, die bürokratischen Strukturen um eine parlamentarisch-demkoratische Komponente zu ergänzen.

Wie aus zahlreichen zwischen 1973 und 1990 durchgeführten Umfragen der *EG-Kommission* hervorgeht, scheint die Öffentlichkeit in den EG-Mitgliedsstaaten von der politischen Führung weitere Schritte zur Demokratisierung der europäischen Institutionen zu erwarten. Jedenfalls fordert eine Mehrheit der Befragten eine Aufwertung des Europaparlaments und die Bildung einer ihm verantwortlichen europäischen Regierung. Bereits jetzt schreibt man allerdings dem Europaparlament eine wichtige Rolle in der europäischen Politik zu (vgl. *EG-Kommission* 1991: 135ff.).

Den Eindruck, daß die Bevölkerung die Europäische Gemeinschaft und ihre Institutionen mittlerweile als eine feste Größe im politischen Leben akzeptiert, stützen weitere Daten: Zwischen 1973 und 1990 befürworteten mehr als 60 Prozent der Befragten in den zwölf Staaten das Bemühen um eine Integration Europas, etwa ebenso viele schätzten die europäische Integration als eine gute Sache ein und vertraten die Auffassung, das eigene Land ziehe Vorteile aus der EG-Mitgliedschaft. Allerdings fällt die Einschätzung der europäischen Integration und der sie tragenden Institutionen

in den zwölf Ländern sehr unterschiedlich aus. In Großbritannien steht die Bevölkerung dem Integrationsprozeß erheblich kritischer gegenüber als in Irland oder in den Niederlanden (vgl. *EG-Kommission* 1991: 50ff.).

In ökonomischer und institutioneller Perspektive, aber auch in den Einstellungen der Bevölkerung hat sich die Europäische Gemeinschaft als eine neuartige politische Handlungseinheit etabliert, und die Überlegungen zur Ausweitung der ökonomischen zu einer politischen Gemeinschaft unterstreichen diese Entwicklung. Bereits vor der Einrichtung des europäischen Binnenmarktes setzte auf zahlreichen Politikfeldern eine Abwertung des Nationalstaates ein, jener Institution also, die seit dem Beginn der Neuzeit der wichtigste Akteur in der internationalen Politik war. Dieser Trend zu einer Verlagerung von Entscheidungskompetenzen von der nationalen Ebene auf supranationale Instanzen wird sich nach dem Vollzug der Wirtschafts- und Währungsunion weiter verstärken. Dennoch bleibt, auch mehr als dreißig Jahre nach dem Abschluß der Römischen Verträge, eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen dem Tempo des wirtschaftlichen und des politischen Integrationsprozesses bestehen, dessen Ursachen man wohl in erster Linie in den Interessenlagen der zwölf Mitgliedsstaaten zu suchen hat. Während die Vorteile der wirtschaftlichen Integration für alle auf der Hand liegen, ist fraglich, ob sich der Verzicht auf politische Hoheitsrechte für die politischen Führungsgruppen auszahlt und ob die Bevölkerung ihn akzeptiert. Auch nach der Einrichtung des Binnenmarktes wird europäische Politik bis auf weiteres Politik souveräner Nationalstaaten bleiben, in der sich die Strukturen, Prozesse und Leistungsprofile der nationalen politischen Systeme widerspiegeln.

2. Die Voraussetzungen des Integrationsprozesses in den Mitgliedsstaaten der EG

2.1 Politische Strukturen, Prozesse und Entscheidungsinhalte

Auch wenn die Verflechtungen zwischen den zwölf EG-Staaten mittlerweile ein beachtliches Ausmaß erreicht haben und weitgehend unumkehrbar erscheinen, setzen sie keinen Automatismus in Richtung auf eine soziale, politische und kulturelle Angleichung in Gang. Der Erfolg des Integrationsprozesses hängt vielmehr davon ab, ob die politischen Gegebenheiten in den zwölf Staaten ein Mindestmaß an politischer, ökonomischer und kultureller Homogenität aufweisen, das eine erfolgreiche politische Zusammenarbeit ermöglicht oder diese doch zumindest in die Wege leitet.

Im Vergleich mit den meisten anderen Nationen – insbesondere außerhalb Nordwesteuropas und Nordamerikas – bilden die Mitgliedsstaaten der EG eine politisch sehr homogene Ländergruppe. Wie *Jürg Steiner* (1986: 1) betont, ist Europa nicht nur ein geographischer, sondern auch ein kultureller Begriff. Trotz aller Unterschiede seien die europäischen Staaten in eine

gemeinsame kulturelle Tradition eingebunden. Dies gilt für die der EG angehörenden Staaten in besonderem Maße. Alle zwölf Länder weisen ein liberaldemokratisches Regime auf, das sich durch freie Wahlen und die Institutionalisierung politischer Grundrechte auszeichnet (vgl. *Lijphart* 1984: 2ff.). Andererseits ist diese Gemeinsamkeit relativ neuen Datums. Während Großbritannien als das „Mutterland der Demokratie" gilt, und die Beneluxstaaten, Dänemark und Irland zumindest im 20. Jahrhundert eine Kontinuität demokratischer Regime aufweisen, konnten sich in Deutschland, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland demokratische Regime erst nach dem zweiten Weltkrieg oder später etablieren. Als jüngste Mitglieder gehören die fünf neuen Länder der Bundesrepublik Deutschland zur Familie der demokratischen Staaten. Im Hinblick auf ihre demokratische Tradition variieren die zwölf EG-Staaten erheblich.

Die Unterschiede setzen sich im politischen Institutionengefüge fort. Einige Länder sind Monarchien, andere Republiken. Die meisten Staaten lassen sich dem Typus der parlamentarischen Regierungssysteme zuordnen, einige weisen eine starke präsidiale Komponente auf. Die Wahl der Parlamente erfolgt teils nach dem Mehrheits-, teils nach dem Verhältniswahlrecht, Bundesstaaten finden sich neben Einheitsstaaten, die Bedeutung direktdemokratischer Einrichtungen variiert ebenso wie die Finanz- und die Wirtschaftsverfassung usw. (vgl. *Powell* 1982: 59ff.). Mindestens so stark wie die formal-institutionellen Strukturen divergiert das tatsächliche Funktionieren des politischen Systems. Auffällige Unterschiede bestehen in der Struktur der nationalen Parteiensysteme. Zweiparteiensystemen vom Typus Großbritanniens stehen Länder mit einem stark fraktionalisierten Parteiensystem gegenüber (Niederlande, Belgien, Dänemark, Italien). Der unterschiedliche Fraktionalisierungsgrad ergibt sich aus einem Zusammenspiel des Wahlrechts mit den Konfliktstrukturen der betreffenden Gesellschaften. Da die parteipolitische Ausdifferenzierung und Verfestigung gesellschaftlicher Konflikte beträchtlich variiert, unterscheiden sich die Parteiensysteme der zwölf Länder in der Kräfteverteilung zwischen den politischen Lagern, in der Mobilisierung und Fluktuation der Wähler, in der ideologischen Polarisierung und in der Bedeutung extremistischer Parteien (vgl. *Lane/Ersson* 1987: 39ff.; *Lijphart* 1984: 106ff.; *Powell* 1982: 74ff.).

Die Struktur des Parteienwettbewerbs, d.h. die Zahl und die Stärke der Parteien, ihre Koalitionsfähigkeit usw. bestimmen in allen zwölf Staaten die Arbeit von Parlament und Regierung. Hinsichtlich der parteipolitischen Basis der Regierung finden wir die unterschiedlichsten Verhältnisse: Großbritannien wird seit 1945 ausnahmslos von Einparteienkabinetten regiert. In Belgien und den Niederlanden waren Koalitionen unter Einschluß der beiden stärksten Parteien nicht selten, gelegentlich kam es sogar zur Bildung von Regierungen unter Einschluß der Christdemokraten, der Sozialdemokraten und der Liberalen. Minderheitsregierungen stellen in Italien und Dänemark keineswegs die Ausnahme dar. In der Bundesrepublik Deutschland stützte sich die Regierung dagegen stets auf eine solide par-

lamentarische Mehrheit. Von den Verfassungsvätern nicht vorgesehene Konstellationen wie die „Cohabitation" von Sozialisten und Bürgerlichen im Frankreich der V. Republik repräsentieren eine weitere Variante.

Überaus wichtig für das Funktionieren der politischen Systeme ist die Einbindung der großen, wählerstarken Parteien in die Regierungsverantwortung. In der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien funktioniert der Mechanismus des demokratischen Machtwechsels zwar unterschiedlich, er führt jedoch im Ergebnis zu einer ähnlichen Machtverteilung zwischen Christdemokraten bzw. Konservativen und Sozialdemokraten: Sie teilen sich die Regierungszeit etwa im Verhältnis 60 zu 40. Weniger ausgewogen fällt die Regierungsbeteiligung der großen Parteien in anderen Ländern aus: In den Niederlanden befindet sich der CDA bzw. dessen Vorläuferpartei KVP seit 1945 ununterbrochen mit wechselnden Koalitionspartnern an der Regierung, demgegenüber ist die zweitstärkste italienische Partei, die PDS (früher PCI), seit dem Kriegsende dauerhaft in die Opposition verwiesen. Die parlamentarische Basis der Regierung beeinflußt die Machtverteilung zwischen der Regierung und dem Parlament. Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland gelten als Prototypen politischer Systeme mit einer Dominanz der Regierung gegenüber dem Parlament, das Gegenbeispiel stellt Italien dar. Wie die häufigen Regierungswechsel zeigen, stehen verhältnismäßig schwache Regierungen einem starken Parlament gegenüber (vgl. *Lijphart* 1984: 67ff.,90ff.; *Lane/Ersson* 1987: 224ff.; *Powell* 1982: 133ff.).

In seiner ausgezeichneten Studie „Democracies" unternahm *Lijphart* (1984: bes. 1ff., 21ff.) den Versuch, die zahlreichen Merkmale der politischen Systeme westlicher Demokratien zu ordnen und zu einer Typologie zusammenzufassen. Aus einer kritischen Auseinandersetzung mit der lange Zeit vorherrschenden Idealisierung des britischen Regierungssystems entwickelte er die Hypothese, der in einem Lande entstehende Typus eines demokratischen Regimes werde von den vorherrschenden gesellschaftlichen Bedingungen, insbesondere von der kulturellen Homogenität bzw. Heterogenität der betreffenden Gesellschaft beeinflußt. Dementsprechend könne das politische System die Aufgabe, gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, auf verschiedene Weise erfüllen. In kulturell homogenen Gesellschaften vom Typ Großbritanniens entstehe eine Mehrheitsdemokratie, die sich durch Machtkonzentration, Wettbewerb und die Anwendung des Mehrheitsprinzips auszeichne. Für kulturell fragmentierte Gesellschaften wie die Niederlande oder Belgien seien die Grundsätze der Machtdiffusion, der Verhandlung und des Einigungsprinzips, also konsensdemokratische Strukturen typisch. Eine Gegenüberstellung der Merkmale von Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratien ist in Abbildung 1 enthalten.

In der empirischen Analyse erwies sich die Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Konsensdemokratien als zu undifferenziert. Neben der Struktur des nationalen Entscheidungszentrums war als eine weitere wich-

Abbildung 1: **Typen demokratischer Regime**

	Mehrheitsdemokratie	*Konsensdemokratie*
Beziehung zwischen Regierung und Parlament	Machtkonzentration bei Vorherrschaft der Exekutive	Machtteilung und -gleichgewicht
Kabinettstyp	Einparteienkabinett	Große Koalition
Legislativstruktur	Einkammersystem bzw. asymmetrisches Zweikammersystem	symmetrisches Zweikammersystem
Parteiensystem	Zweiparteiensystem	Vielparteiensystem
politische Konfliktstruktur	eindimensional	mehrdimensional
Wahlsystem	relative Mehrheitswahl	Verhältniswahl
Staatsstruktur	unitarisch	föderativ
Geschriebene Verfassung	nein	ja
Verfassungsgerichtsbarkeit	nein	ja
Plebiszite	nein	ja

Quelle: Lijphart 1984: 1ff., 21ff., 211ff.

tige Größe die Aufteilung der Kompetenzen zwischen dem nationalen politischen System und den subnationalen Einheiten zu berücksichtigen. Auf dieser Grundlage ermittelte *Lijphart* (1984: 211ff.) mittels einer Faktorenanalyse vier Typen demokratischer Systeme, die unitarische Mehrheitsdemokratie, die föderative Konsensdemokratie, die föderative Mehrheitsdemokratie und die einheitsstaatliche Konsensdemokratie. Die Zuordnung der neun untersuchten EG-Staaten zu diesen vier Typen geht aus Abbildung 2 hervor. Allerdings erweisen sich nicht alle diese Zuordnungen als überzeugend (vgl. *Lijphart* 1984: 216, Tab. 13.2). Luxemburg, Italien, Frankreich und die Niederlande genügen jeweils nur einem der für die Typologisierung maßgeblichen Kriterien. Aus diesem Grunde sollte man sie eigentlich als Grenzfälle einstufen. Allerdings unterstreicht *Lijpharts* Analyse die Vielfalt der politischen Strukturen und Prozesse innerhalb der EG.

Abbildung 2: **Die politischen Systeme der Mitgliedsstaaten der EG**

	Wettbewerbsdemokratie	*Mischtyp*	*Konsensdemokratie*
unitarisch	Großbritannien Irland	Luxemburg	Dänemark
Mischtyp		Frankreich	Niederlande
föderativ	BRD	Italien	Belgien

Zusammenstellung auf der Basis der Angaben bei *Lijphart* 1984: 216, Tab. 13.2.

Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede weisen schließlich die politischen Leistungsprofile der zwölf Nationen auf. *Manfred G. Schmidt* (1982: bes. 214ff.) beschreibt die meisten EG-Mitgliedsstaaten in der Arbeitsmarktpolitik als „passive Wohlfahrtsstaaten" und attestiert ihnen allenfalls mäßige Erfolge bei der politischen Steuerung der Ökonomie. Allerdings gibt es auch hier Unterschiede: Luxemburg weicht in der Arbeitsmarktpolitik vom generellen EG-Muster ab, die Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich der erfolgreichen politischen Steuerung der Wirtschaft. Nimmt man den Umfang des Staatssektors, die Institutionalisierung von Systemen sozialer Sicherung, die Umweltpolitik oder andere Politikfelder hinzu, dann zeigen sich deutliche nationale Besonderheiten (vgl. hierzu z.B. die einschlägigen Artikel bei *Nohlen* 1991).

2.2 Sozialstrukturelle und kulturelle Rahmenbedingungen

Bereits die ersten Beiträge zur empirischen Demokratieforschung beschränkten sich nicht auf die Analyse der Binnenstruktur des politischen Systems, sondern sie bezogen die sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Umwelt in ihre Analysen ein, weil sie vielfältige Verflechtungen zwischen Gesellschaft, Wirtschaft, Kultur und Politik annahmen (vgl. *Cnudde/Neubauer* 1969; *Lipset* 1981; später auch: *Powell* 1982). Wie die entsprechenden Untersuchungen zeigten, bestehen in Ländern mit Massenwohlstand, einem hohen Bildungsniveau der Bevölkerung und einem gut entwickelten Massenkommunikationssystem die größten Chancen für einen freien politischen Wettbewerb und die Institutionalisierung von Grundrechten. Neben diesen nur langfristig veränderbaren sozio-ökonomischen Größen untersuchte die empirische Demokratieforschung auch die Bedeutung kurzfristiger ökonomischer Veränderungen für die Unterstützung des politischen Systems durch die Bevölkerung (vgl. z.B. *Powell* 1982; *Norpoth/Lewis-Beck/Lafay* 1991). Während die sechs Gründungsstaaten der EG einander in sozio-ökonomischer Hinsicht relativ ähnlich waren, nahm insbesondere durch die Süderweiterung das ökonomische Modernitäts- und Leistungsgefälle stark zu. Während sich Dänemark und Luxemburg unter den wohlhabendsten Ländern der Erde befinden, weisen Griechenland und Portugal ein im westeuropäischen Maßstab niedriges Pro-Kopf-Einkommen auf. Nach dem Beitritt der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik unterscheidet sich Deutschland von den übrigen EG-Staaten, sogar von Italien, durch ein Wohlstandsgefälle von bis dahin unbekanntem Ausmaß. Auch die Konjunkturdaten variieren: Länder mit einer hohen Inflationsrate (Irland, Großbritannien) stehen solchen mit einer stabilen Währung (BRD) gegenüber, in Spanien liegt die Arbeitslosenquote auf einem sehr hohen Niveau, in Luxemburg ist sie ausgesprochen niedrig. Kaum geringer fallen die Unterschiede in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen aus, z.B. in der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des tertiären Sektors, im Bildungsniveau

der Bevölkerung oder im Verstädterungsgrad der Gesellschaft. Von diesen Strukturmerkmalen gehen nicht allein Demokratisierungsimpluse aus, vielmehr wiesen mehrere empirische Studien auch einen Einfluß des Modernitätsniveaus auf den Parteienwettbewerb, das Partizipationsverhalten, das Wertesystem und das Leistungsprofil der staatlichen Politik nach (vgl. *Huntington* 1974; weitere Hinweise bei *Gabriel* 1984).

Die sozialstrukturellen Besonderheiten der zwölf europäischen Gesellschaften bleiben nicht auf den sozio-ökonomischen Bereich beschränkt. Kulturell-ethnische Spaltungen und aus diesen resultierende Konflikte sind ein typisches Merkmal der Politik in Belgien, Spanien und Großbritannien. In den sprachlich-ethnisch homogenen politischen Gemeinschaften der Bundesrepublik, Dänemarks oder Portugals spielen derartige Konflikte derzeit noch keine Rolle. Aus den latenten Gegensätzen zwischen Einheimischen und Ausländern könnte sich in näherer Zukunft jedoch auch in diesen Ländern eine neue Spaltungslinie entwickeln, die die Konfliktregulierungskapazität des politischen Systems vor neue Anforderungen stellt (vgl. *Lane/Ersson* 1987: 65ff.). Im Vergleich mit früheren Abschnitten der gesellschaftlichen Entwicklung hat eine zweite gesellschaftliche Scheidelinie, die religiöse Bindung, zwar an Bedeutung verloren. Sie bleibt aber in den meisten EG-Staaten schon deshalb ein wichtiger politischer Faktor, weil sie die Struktur des Parteienwettbewerbs prägt (vgl. *Lane/Ersson* 1987: 56ff.; *Lijphart* 1984: 127ff.).

Nur ausnahmsweise wirken sich die beschriebenen gesellschaftlichen Strukturen direkt auf das Funktionieren des politischen Prozesses aus. Um für die Politik relevant zu werden, bedarf es einer politischen Deutung sozialer Probleme und Konflikte. Diese Feststellung verweist auf eine wichtige Vermittlungsgröße zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Politik, nämlich die politische Kultur des betreffenden Landes. Mit diesem Begriff belegt man in der Literatur das System politisch relevanter Überzeugungen der Bevölkerung. Zahlreiche der zuvor beschriebenen Unterschiede in den politischen Strukturen und Prozessen sind in politisch-kulturellen Unterschieden angelegt. In diesem Sinne führte schon *Almond* (1956) die unterschiedliche Bestandsfestigkeit der Demokratie in den Staaten Europas auf deren politische Kultur zurück. Es ist eine für die empirische Forschung außerordentlich interessante Frage, ob sich mit der zunehmenden ökonomischen Verflechtung und dem Wachstum grenzüberschreitender Kommunikationsprozesse auch eine Konvergenz der politischen Wertvorstellungen und Einstellungen der Bevölkerung verbindet.

3. Ziele, Aufbau und Inhalt des Bandes

Die Vielfältigkeit der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Bedingungen in den EG-Staaten macht eine vergleichende Untersuchung ihrer politischen Systeme zu einer interessanten und loh-

nenswerten Aufgabe. Die Gesichtspunkte, unter denen ein derartiger Vergleich erfolgen kann, wurden zuvor präsentiert. Das Ziel des vorliegenden Bandes besteht in einem systematisch-empirischen Vergleich der politischen Strukturen und Prozesse sowie der Politikprofile der zwölf Mitgliedsstaaten der EG. Durch seine komparative, problemorientierte Perspektive unterscheidet sich der Band von zahlreichen, mißverständlicherweise unter der Bezeichnung „vergleichende Politikwissenschaft" publizierten Länderkunden. Auch wenn man den Informationsgehalt solcher Länderstudien gar nicht bestreitet, basieren sie auf einem problematischen Verständnis von Komparatistik, das *Sartori* (1991: 243) noch kürzlich wie folgt beschrieb: „Die Tatsache bleibt bestehen, daß ein als vergleichende Politikwissenschaft bezeichnetes Gebiet von Nicht-Komparatisten dicht bevölkert ist, von Forschern die kein Interesse am Vergleich, keine Vorstellung von ihm und keine Erfahrung in ihm haben" (Übersetzung OWG).

Gegenstand der vergleichenden Analyse sind die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den politischen Systemen der zwölf EG-Mitgliedsstaaten, inbesondere zwischen den politischen Prozessen und Politikinhalten. In der politikwissenschaftlichen Literatur bezeichnet man diese Gegenstände als die Politics- und die Policy-Dimension der Politik und unterscheidet sie von der Polity, der formal-institutionellen Ordnung. Für die Entscheidung, die Untersuchung auf prozessuale und materielle Aspekte des Systemvergleichs zu konzentrieren, lassen sich zahlreiche Argumente anführen. In unserem Zusammenhang sind drei Gesichtspunkte zentral:

(1) Obgleich die vergleichende Analyse politischer Institutionen nach wie vor ihren Platz im Systemvergleich hat, sollte sich eine empirisch informative vergleichende Politikwissenschaft nicht mit Institutionenanalyse begnügen. Zwar dürften die formal-institutionellen Vorgaben der Verfassung die politischen Abläufe in einem Lande beeinflussen, doch ist die Verfassungsnorm keinesfalls ohne genauere empirische Analyse mit der Verfassungswirklichkeit gleichzusetzen. Wenn man ein realitätsgerechtes Bild des politischen Systems zeichnen will, bedarf die Beschäftigung mit den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der Politik der Ergänzung um eine systematische Auseinandersetzung mit den sozio-ökonomischen und kulturellen Bedingungen der Politik, den politischen Einstellungen der Bevölkerung und der politischen Führungsgruppen, den Mustern der Konfliktaustragung und der Konsensbildung.

(2) Die international vergleichende Auseinandersetzung mit der Politics- und der Policy-Komponente des politischen Zusammenlebens ist nicht nur aus systematischen Gründen wünschenswert, sie ist mittlerweile forschungspraktisch möglich und geboten. Über die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft liegen mittlerweile derart umfassende Datenbestände vor, daß es nahelag, sie für eine systematisch vergleichende Analyse heranzuziehen. Erwähnung verdienen in diesem Zusammenhang vor allem

die offiziellen Statistiken der *EG-Kommission* sowie die EUROBAROMETER-Umfragen, deren Potential für die vergleichende Politikwissenschaft bislang nur höchst unzulänglich genutzt wird. Dieser Sammelband möchte unter anderem auf die außerordentlich reichhaltigen Datengrundlagen für vergleichende Analysen der europäischen Politik aufmerksam machen.

(3) Schließlich verdienen auch im Hinblick auf die Frage nach den Chancen der politischen Integration Europas die prozessualen und materiellen Aspekte des politischen Lebens eine besondere Beachtung. Die formal-institutionellen Rahmenbedingungen dürften für das Gelingen der politischen Einigung zwar nicht unwesentlich, aber im Vergleich mit den in den Mitgliedsstaaten bestehenden Interessenlagen, Konfliktmustern und Erwartungshaltungen eher von zweitrangiger Bedeutung sein.

Die vergleichende Untersuchung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft basiert somit auf Auswahlentscheidungen, über deren Zweckmäßigkeit man natürlich streiten kann. Der erste Teil des Bandes hat die Rahmenbedingungen zum Gegenstand, unter denen die Politik in den zwölf Staaten abläuft. Hierzu gehören vor allem die Analyse der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Politik *(Adolf Kimmel)*, der Sozialstruktur der betreffenden Gesellschaften *(Stefan Hradil)* und ihrer politischen Kultur *(Oscar W. Gabriel)*. Im Mittelpunkt des zweiten Teils steht die Politics-Dimension, d.h. es werden die Prozesse der politischen Willensbildung und Konfliktregulierung sowie deren Träger untersucht. Obgleich die Wahlen und Parteien als traditionelle Elemente des politischen Willensbildungsprozesses einen gewissen Bedeutungsverlust hinnehmen mußten, stellen sie nach wie vor wichtige Gegenstände der vergleichenden Politikwissenschaft dar, mit denen sich die Beiträge von *Eckhard Jesse, Jürgen W. Falter/Siegfried Schumann* und *Hiltrud Naßmacher* unter verschiedenenen Perspektiven befassen. *Jürgen Hartmann* präsentiert eine vergleichende Analyse der Rolle der Interessenverbände in der Politik der EG-Staaten. *Bettina Westle* (Politische Partizipation) und *Winand Gellner* (Massenmedien) untersuchen Aspekte des politischen Prozesses, die in Folge des sozio-ökonomischen Wandels der Nachkriegszeit erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Im dritten, mit dem Titel „Parlament, Regierung und Politikinhalte" überschriebenen Teil untersuchen *Heinrich Oberreuter* und *Herbert Döring* die Organisation und Arbeitsweise der Legislative und Exekutive als den zentralen Entscheidungsinstanzen des politischen Systems sowie die zwischen ihnen bestehenden Wechselbeziehungen. Die in diesen Beiträgen beleuchtete strukturelle und prozessuale Komponente der Politik wird schließlich ergänzt um mehrere Beiträge, in denen die materielle Seite des autoritativen staatlichen Entscheidungshandelns im Vordergrund steht. *Jürgen Kohl* untersucht die öffentlichen Aufgaben und ihre Finanzierung, *Dieter Grosser* beschäftigt sich mit der Wirtschaftspolitik der EG-Mitgliedsstaaten, *Manfred G. Schmidt* vergleicht die staatlichen Leistungsprofile der

EG-Länder und setzt sie mit den politisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Beziehung.

Der Band „Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft im Vergleich" beansprucht nicht, umfassend über sämtliche Aspekte der Politik der zwölf Staaten zu informieren. Vielleicht kann er dem Leser aber wenigstens einige Informationen liefern, die ihm dabei helfen, die in den politischen Strukturen und Prozessen der nationalen politischen Systeme angelegten Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen politischen Zusammenarbeit abzuschätzen.

Literaturhinweise

Cnudde, Charles F./Neubauer, Deane E. (Hrsg.), 1969: Empirical Democratic Theory, Chicago: Markham.

EG-Kommission, 1991: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Gemeinschaft, Trends 1974-1991, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Generaldirektion Information, Kommunikation, Kultur.

EUROSTAT, 1989: Statistische Grundzahlen der Europäischen Gemeinschaft. Vergleich mit verschiedenen europäischen Ländern, Kanada, den USA, Japan und der UdSSR, 26. Ausgabe, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Gabriel, Oscar W., 1984: Sind wir auf dem Weg in die postindustrielle Gesellschaft? Spekulationen und Fakten, in: Politische Bildung 17, S. 69-86.

Hrbek, Rudolf, 1991: Europäische Gemeinschaft, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, München: Piper.

Huntington, Samuel P., 1974: Postindustrial Politics: How Benign Will It Be? in: Comparative Politics 6, S. 163-191.

Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante O., 1987: Politics and Society in Western Europe, London u.a.: Sage.

Lijphart, Arend, 1984: Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London: Yale University Press.

Lipset, Seymour M., 1981: Political Man. The Social Bases of Politics, Expanded and Updated Edition, Baltimore, Md.: The John Hopkins University Press.

Nohlen, Dieter (Hrsg.), 1991: Wörterbuch Staat und Politik, München: Piper.

Norpoth, Helmut/Lewis-Beck, Michael/Lafay, Jean-Dominique (Hrsg.), 1991: Economics and Politics. The Calculus of Support, Ann Arbor, Michigan: The University of Minnesota Press.

Powell, G. Bingham, 1982: Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence, New Haven/London: Yale University Press.

Reichel, Peter (Hrsg.), 1984: Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der Europäischen Gemeinschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Sartori, Giovanni, 1991: Comparing and Miscomparing, in: Journal of Theoretical Politics 3, S. 243-257.

Schmidt, Manfred G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt a.M.: Campus Verlag.

Steiner, Jürg, 1986: European Democracies, New York/London: Longman.