

offenlassen, inwiefern die EU damit ihre selbstgesteckten Ziele verwirklichen können wird. Die sogenannten *left-overs* von Amsterdam, die Entscheidungen über die Reform der Organe, um zumindest eine Erweiterungsfähigkeit der Union herzustellen, wurden auf das Ende der französischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 vertagt.

Auch daran zeigt sich die Konstanz in der Funktionsweise des Entscheidungssystems und zugleich der Druck auf institutionellen Wandel, der spätestens mit der nächsten Erweiterung unaufschiebbar wird.

B ERKLÄRUNGSVERSUCHE: TRADITIONELLE ANSÄTZE UND TRADITIONELLE BESCHRÄNKUNGEN

B.1 Forschungsperspektiven und Integrationsentwicklung

Unabhängig davon, ob es um Einzelfälle oder Langzeittrends geht, fallen die Erklärungen und Bewertungen von Konstanz und Wandel sehr unterschiedlich aus, insbesondere was die Rolle der Kommission dabei betrifft.

Zumeist wird dies vor dem Hintergrund der Kompetenzallokation zwischen Staaten und Gemeinschaft diskutiert. Dabei geht es um die Frage, ob es Kompetenzerweiterungen der supranationalen Akteure auch dann geben kann, wenn keine formalen Rechte auf die EU übertragen werden und die Einzelinteressen der Mitgliedstaaten eine solche Lösung nicht nahelegen oder tolerieren.

Umstritten ist, ob eine Ausweitung des Handlungsspielraums der supranationalen Organe nur „automatisch“ im Zuge von Vertragsänderungen in Richtung Europäisierung nationaler Politiken geschieht oder ob Gemeinschaftsorgane so autonom handeln können, daß sie zu treibenden Kräften des Integrationsprozesses werden.⁴³ Diejenigen Theorien und Ansätze⁴⁴, die Integrationsblockaden erklären können und daraus pessimistische Schlüsse hinsichtlich der Qualität der gemeinschaftlichen Entscheidungen und der Aussicht auf weitere Integrations Schritte ziehen, stoßen bei der Erklärung der beschriebenen Integrationsleistungen an ihre Grenzen.

Umgekehrt weichen Ablauf, Umfang und Reihenfolge der Integrationsentwicklung von den deterministischen Prognosen der Integrationsoptimisten ebenso ab wie von deren Beschreibung der Rolle der Akteure.

Ein Vergleich zwischen dem oben skizzierten Bild der europäischen Integration und den Erklärungen, wie sie von traditionellen Ansätzen gegeben werden, zeigt „weiße Flecken“: Nicht alle Integrationsentwicklungen können erklärt werden.

⁴³ Die Suche nach den treibenden Kräften der Integrationsdynamik ist hier aber nur von nachrangigem Interesse. Die Frage richtet sich vielmehr darauf, welche Folgen die Integrationsentwicklungen für die Handlungsfähigkeit der Kommission haben und nicht, ob diese Handlungsfähigkeit die einzige oder wichtigste Antriebskraft ist.

⁴⁴ Vgl. zu dieser Unterscheidung in Anwendung auf integrationstheoretische Arbeiten die Kontroverse zwischen Wincott 1995 und Moravcsik 1995

Theoriegeschichtlich wechselten sich eher optimistische und eher pessimistische Ansätze parallel zu den *stops and gos* der Integration ab. Dabei ging es nicht nur um die Entwicklung echter Theorien, sondern deterministische und teleologische Argumentationslinien erfüllten zeitweise die gleiche Orientierungsfunktion, hatten Erfolg und wurden in anschließenden Stagnationsphasen von ihren Vertretern selbst widerrufen. Wo es gewichtige politische Fürsprecher für eine Entwicklung Europas nach dem Muster einer quasi-automatischen, immer engeren Gemeinschaftsbildung gab, spielte der wissenschaftliche Anspruch von Ansätzen, die hierfür Begründungen lieferten, eine nachgeordnete Rolle.

Ebenso wie sich der Stand und die Perzeption der europäischen Integration auf die Forschung hinsichtlich Fragestellung und Wahl der analytischen Werkzeuge auswirkten, übten auch Diskussionen um die Rolle und die Handlungsfähigkeit der Staaten einen Einfluß auf die Integrationsdebatte aus.

Das gilt insbesondere für die politischen Steuerungserfahrungen der 70er und 80er Jahre. Das Staatsverständnis der „Wende“-Regierungen besonders unter Thatcher und Kohl (von Beyme 1991), auslaufende sozialdemokratische oder sozialistische Projekte wie in Frankreich und in Schweden, sowie das wachsende Interesse an der Rolle gesellschaftlicher Selbststeuerung berührte auch das (Selbst)verständnis der EG. Konzepte wie „Rückzug des Staates“, „angebotsorientierte Wirtschaftspolitik“ und „Deregulierung“ flossen in die Arbeit der Gemeinschaft ein und fanden Anwendung in Arbeiten, die sich mit dem Leistungsangebot, der Willensbildung und der Organisation von Interessenpolitik in der EG befaßten. Betroffen von dieser „Wende“ waren indirekt auch die Organe der EG. In planungsoptimistischen Zeiten war die Akzeptanz der Kommission und ihrer Politik entsprechend hoch, und es fanden sich theoretisch gestützte Begründungen für die Notwendigkeit dieses Handelns. Mit Deregulierungsforderungen und der Kritik am Wohlfahrtsstaat wurden auch die Kritiker der Kommission und ihrer Politiken zahlreicher und lauter. Das betrifft ökonomische, soziologische, politik- und geschichtswissenschaftliche Arbeiten in gleicher Weise.

Gemeinsam haben die konkurrierenden Ansätze die Neigung, zur Erklärung von Integration einzelne Aspekte überzubetonen. Waren die europäischen Eliten und Organe sowie die automatische Wirkung von *spill-overs* in Richtung politischer Integration vom Neofunktionalismus überschätzt worden, degradierten staatszentrierte Ansätze nach dem selbsterklärten Scheitern des Neofunktionalismus deren Rolle zu der eines Instruments der autonomen Staaten.

Da anschließend trotzdem Integrationsschritte realisiert wurden, die über die schlichte Interessenidentität autonomer Staaten allein nicht zu erklären waren, wurde die Suche nach Erklärungen detaillierter. Das Entscheidungssystem wurde mit verschiedensten Instrumenten und Schwerpunkten seziert, bürokratische Prozesse untersucht, gesellschaftliche Einflußchancen beobachtet und ausgewertet und Versuche unternommen, europäische Politik in Phasen und Ebenen zu zerlegen. So wollte man Ursachen für die inhaltlichen Resultate und die beobachteten Kompetenzverschiebungen auf die Spur kommen. Zugleich unterscheiden sich die Ansätze in vielen Punkten gravierend, grenzen sich aber in wissenschaftlichen Kontroversen manchmal in einer Schärfe voneinander ab, wie es ihre faktische Nähe zueinander nicht erwarten läßt.

Das wenig überraschende Ergebnis ist fragmentiert und uneinheitlich, sowohl was die Rolle der Organe als auch was die Entwicklungsmöglichkeiten der Integration betrifft, von der normativen Bewertung des Integrationsstands - selbst beim selben Autor - ganz zu schweigen. Dennoch liefern die verschiedenen Erklärungsversuche wichtige einzelne Hinweise zum Verständnis des Integrationsprozesses und der Rolle einzelner Akteure. Ein *catch-all*-Ansatz hingegen fehlt und wird wegen der hohen Komplexität des Untersuchungsgegenstands und der sehr unterschiedlichen Funktionsweisen von Entscheidungsprozessen in den einzelnen Politikbereichen für unmöglich gehalten.⁴⁵

B.2 Die Betonung des Supranationalen

B.2.1 Funktionalismus

Bereits der Funktionalismus Mitrany's liefert eine Reihe von Hinweisen, wie Ausdehnungen von supranationaler Handlungsfähigkeit erklärt werden können. Staaten erkennen, daß sie Frieden am besten durch funktionale Verflechtung erreichen können. Mitrany's Perspektive ist nicht auf eine vertikale Verteilung von Aufgaben gerichtet. Es geht nicht um das Verhältnis zwischen Staaten und der überstaatlichen Ebene, sondern um die horizontale Behandlung von Problemen, Aufgaben und Funktionen. Ideologisch wendet sich der Funktionalismus gegen Nationalstaaten als Gefahrenquelle für den Frieden. Der Konnex von Herrschaft und Territorium soll gebrochen und durch Autorität und spezifische Funktion ersetzt werden. Ist ein Sachbereich für Integration identifiziert, ergeben sich Art und Umfang der Zusammenarbeit sachlogisch aus der Aufgabenstellung. Die Formel *form follows function* benennt den erwarteten Integrationsverlauf (Mitrany 1933). Versuche, solche Formeln zu operationalisieren, tun sich dagegen schwer⁴⁶. Der theoretische Wert dieses Ansatzes liegt darin, daß er Faktoren zur Erklärung von Integration und zur Analyse der Rolle der Kommission und ihrer Handlungsfähigkeit benennt, die sich in der Integrationsentwicklung als relevant erwiesen haben.

Ein solcher Anstoß ist etwa die Annahme, die Europäisierung zentraler staatlicher Aufgaben und Instrumente erzeuge gemeinsame Orientierungen und stabilisiere dadurch die politische Gemeinschaft. Dafür notwendige Bedingungen sind erstens die funktionale Zusammenarbeit in einem spezifischen Sektor, der von den Beteiligten als eine transnational zu bewältigende Aufgabe empfunden wird und zweitens die Übertragung von Planung und Durchführung technischer Kooperation auf eine technokratische Institution. Die Felder der Zusammenarbeit

⁴⁵ Zumindest sind sich Gesamtschauen (z.B. Wallace et al 1983; Sbragia 1992; Wildenmann 1991; Kirchner 1992; Kreile 1992; von Bogdandy 1993; Dehousse 1994; Wessels 1995; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) trotz unterschiedlicher Sichten soweit einig, daß einzelne Theorien den Integrationsprozeß nicht angemessen erklären können, sondern immer nur für die Erklärung bestimmter Aspekte überzeugen. Hinsichtlich der Prognosefähigkeit herrscht allgemein Pessimismus vor.

⁴⁶ So definiert Zellentin (1992:65) Funktionalismus in einer Weise, daß mehr Fragen stellen als Antworten gegeben werden. Das betrifft besonders ihre impliziten Annahmen und notwendige Konkretisierungen von Begriffen: „Internationale Zusammenschlüsse kommen nach funktionalistischer Auffassung dann zustande, wenn solche wirtschaftliche, gesellschaftliche und administrative Aufgaben es erfordern, die sich nur durch transnationale Interaktion optimal regeln lassen und die wegen ihrer gesamtgesellschaftlichen Verflechtung dazu tendieren, ihre typischen Interaktionsmuster im überstaatlichen Bereich wiederherzustellen, also andere Funktionen mitzuziehen, die sich ebenfalls internationalisieren.“

sind „unpolitisch“. Souveränität wird auf diese Weise „unbemerkt“ übertragen. (Welz/Engel 1993:139)

Die Erklärung der Motivation greift auf utilitaristische Wohlfahrtsüberlegungen zurück. Damit steht der Funktionalismus im erklärten Gegensatz zu politischen Ideen wie dem Föderalismus, der durch klaren politischen Willen zur Einigung politisiert und auf voluntaristischem Weg integriert (Welz/Engel 1993:139).

Bereits hier wird deutlich, daß Integration nicht ausschließlich als Folge bewußter und aktiver Steuerungsleistungen oder politischer Entscheidungen angesehen wird. Neben dem Willen zu einer Veränderung der Kompetenzverteilung und der Übertragung von Aufgaben auf eine überstaatliche Institution können unbewußte und eigendynamische Prozesse ebenso dazu beitragen, daß es zu Integrationsschritten kommt.

Da es sich jedoch bei diesem Ansatz eher um eine politische Idee als um ein theoretisches Konzept handelt, fallen die Antworten auf die eingangs gestellten Fragen vage aus.

Die Bewertung der Rolle der supranationalen Organe ist nicht konstant. Im ursprünglichen Konzept, das aus der Zeit vor Gründung der EWG stammt, war die institutionelle Seite eher unterentwickelt. Für Aufgaben wie sie in den Gründungsverträgen der Montan- oder der Atomunion definiert wurden, erschien eine technokratische und unpolitische Behandlung am besten geeignet zu sein. Besondere Bedeutung kam aber weder der Verfaßtheit der Institution, noch den Eliten oder bestimmten Individuen zu. Stattdessen entscheiden sich Regierungen aus Vernunft und mit dem Ziel der Friedenssicherung zu diesem Schritt und werden von ihren Bevölkerungen unterstützt.

Nach vier Jahrzehnten (west)europäischer Integration sehen Funktionalisten gerade die Rolle der technokratischen Institution kritisch. Gegen die Kommission richten sich Vorwürfe bürokratischer Verfestigung. Überstaatliche Akteure verfolgten Eigeninteressen, woraus sich Einschränkungen von Lebenschancen und zu geringe Anpassungsfähigkeit an veränderte Anforderungen⁴⁷ ergäben (Zellentin 1995). Im ursprünglichen Konzept war die Rolle der technokratischen Behörde noch unspezifisch, später überwiegt eine ausgeprägte Skepsis gegenüber Akteuren wie der Kommission, was auch aus dem Mißfallen über die heutige Gestalt der EU herrührt, die von den Zielen Mitransys in vielem abweicht.

Wegen seiner sektoralen Orientierung läßt sich der Ansatz eigentlich nur auf den EGKS- und den EAG-Vertrag anwenden. Die Annahmen sind zu optimistisch, monokausal und simplizistisch, um der Komplexität der EU gerecht zu werden. Positiv hervorzuheben ist jedoch der *gradualistische Integrationsweg*: „Die Idee, Formen politischer Kooperation erst einmal auf Sektoren anzustreben, die vor dem Hintergrund gemeinsamer Probleme, wenn auch verbunden mit unterschiedlichen Erwartungen, weniger konfliktrüchtig und eher konsensfähig sind, aber deshalb nicht zugleich „unpolitisch“ sein müssen, sollte sich als erfolgreich erweisen.“ (Welz/Engel 1993:141)

Empirisch wird die Annahme, der Integrationsverlauf sei offen, durch die Ziele der Staaten und durch den bis jetzt erreichten Stand bestätigt. Finalität steht nicht fest, sondern der Grad und die Form politischer Kooperation bleibt von der funktionalen Zusammenarbeit abhängig. Dieser Verzicht auf die Definition einer Finalität, die Betonung der Antriebskraft von

⁴⁷ Die Bewältigung der Integration der MOE-Staaten in die EU und die Stabilisierung Gesamteuropas und des Mittelmeerraums sind Beispiele hierfür.

gradualistischen Schritten und die Verwurzelung in der Akzeptanz der Bevölkerungen sind Elemente, auf die in dieser Arbeit zurückgegriffen werden wird.

Die Akzeptanz durch die Bevölkerung bei der Begründung der Integrationserfolge und -mißerfolge sollte nicht vernachlässigt werden, weil dieser Faktor Einfluß auf die Kommissionsstrategien hat. Der Zusammenhang besteht nicht darin, daß nach Mitranys normativem Postulat Integration „von unten“ getragen werden muß, sondern daß öffentliche Akzeptanz eine notwendige Voraussetzung sein kann, um Integrationsblockaden zu vermeiden, Integrationsschritte zu legitimieren und dem politischen System Stabilität zu geben.

Daraus läßt sich für die Kommission folgern, daß eine Entpolitisierung und isolierte bürokratische Behandlung Entscheidungen und Implementierung erleichtern kann. Voraussetzung der technokratischen Strategie ist jedoch, daß das Thema als nicht sensibel⁴⁸ eingestuft wird. Dies ist entweder der Fall, wenn das Entscheidungssystem so intransparent ist, daß die politische Dimension nicht erkannt wird oder wenn das Thema entsprechend „maskiert“ wird.

B.2.2 Neofunktionalismus

Der Neofunktionalismus griff Elemente des Funktionalismus auf, beschränkte sich aber nicht auf die Strategie „unpolitischer“ Integrationsschritte. Ziel des Neofunktionalismus war nicht bloße Kooperation von Staaten, sondern ein mehr oder weniger automatischer Prozeß (Busch 1996) regionaler politischer Integration mit der Finalität eines „neuen politischen Systems mit autonomer institutioneller Struktur“ (Welz/Engel 1993:142). Entwickeln sollte es sich unter weitgehender Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten. Die institutionelle Dimension von Integration als gemeinsamer politischer Entscheidungsfindung wurde gegenüber dem Funktionalismus deutlich stärker betont.

Neben der funktionalen Dimension besitzt der Ansatz einen zweiten Parameter: Sozialpsychologische Integration findet auf dem Weg der Loyalitätenübertragung statt. Gesellschaftliche Gruppen und Individuen werden durch den funktionalen Prozeß der Politisierung von Sachbereichen beeinflusst. Die ursprünglichen Orientierungen auf ihren Staat werden abgelöst von Loyalitäten, die sich auf die zentralen überstaatlichen Institutionen richten. So werden sie im Zusammenspiel mit der ausgebauten institutionellen Dimension der Integration zu den Trägern des Prozesses. Verankert im Pluralismus setzt der Neofunktionalismus nicht nur auf Staaten oder ein diffuses Zustimmungsgefühl in den Bevölkerungen, sondern auf (Funktions-)Eliten und organisierte gesellschaftliche Akteure.

Metaphorisch wird die Kommission als Organisatorin und die Verbände als Katalysator des Integrationsprozesses angesehen. Die Kommission hat diesen Ansatz weidlich zur Legitimation ihrer integrationsausweitenden Aktivitäten genutzt. Sie stieß dabei auf Akzeptanzprobleme, die sich nicht allein über wirtschaftliche oder friedenssichernde Erfolge

⁴⁸ Auf diese Voraussetzung soll hier nur hingewiesen werden, ohne das Problem zu lösen, wie in diesem Fall der Indikator „sensibel“ operationalisiert wird. An dieser Schwäche kranken in der Integrationstheorie Versuche, Politikfelder zusammenzufassen, wie sie z.B. in der Einteilung in sogenannte „high“ und „low“ politics zum Ausdruck kommen. In der praktischen Politik hat aber auch der einzelne Beamte in der Kommission oder eine Gruppe von Akteuren keinen eindeutigen Maßstab zur Verfügung, mit der der Grad an zu erwartendem Widerstand zu prognostizieren wäre. Die Initiativen werden mitberücksichtigen müssen, daß es solche Sensibilitäten gibt.

ausgleichen ließen. Auch das EP half nicht, weil bislang seine Responsivitätsfunktion (Herzog et al. 1993, Weßels 1996) kaum entwickelt ist, wodurch auch das europäische politische System insgesamt gestärkt worden wäre.

Dennoch gibt es auch in diesem Ansatz Elemente, die für eine Weiterentwicklung vielversprechend erscheinen.

(Funktions-)Eliten als Träger des Integrationsprozesses werden hervorgehoben, weil sie - wie später auch Streeck/Schmitter (1994) bestätigten - integrationsförderliche Eigenschaften besitzen⁴⁹. Durch den Einbezug dieser *non-state-actors* in den Ansatz wird ein Angebot/Nachfrage-Zyklus in bezug auf europäische Politikentscheidungen entworfen. Mit der Verlagerung von Entscheidungskapazitäten würden Loyalitäten übertragen. Allokation von Werten schaffe Erwartungen auf der Nachfrageseite, die sich an das alte oder/und das neue System richten können. Die Angebote des neuen institutionellen Systems verändern die Nachfrage und die Orientierung der Eliten. Als Voraussetzung für den *spill-over*-Effekt wird angenommen, daß die Kommission und andere politische bzw. ökonomische pro-europäische Eliten in der Lage sind, erfolgreiche Überzeugungsstrategien zu entwickeln (Schink 1993:15). Diese psychologischen Prozesse werden nicht weiter erläutert. Obwohl sich der Sprache der Theorie kommunikativen Handelns (Habermas 1981, Müller 1994, Risse-Kappen 1996) bedient wird, bleiben die Prozesse ungeklärt, die Rolle von Ideen und Kommunikation analytisch unterentwickelt.

Konzeptionell wird auf die Trennung von „technischen und politischen“ Sachbereichen verzichtet. Im *spill-over*-Konzept ist sie aber implizit in der Zielsetzung enthalten, den „Souveränitätspanzer des Staats“ mit Hilfe eines geschickt gewählten Einstiegsbereichs zu knacken⁵⁰ (Welz/Engel 1993:145). Als Anstoß für eine Verlagerung werden die Eigeninteressen der Interessengruppen an dieser für sie „lohnenden“ Problemverarbeitung angesehen. Durch einen *spill-over* (Schmitter) bzw. eine Sachlogik (Hallstein), die zu einer „Psychologischen Kettenreaktion der Integration“ führt (Hallstein 1979:27) werden die Bereiche gemeinsamer Problemverarbeitung zunehmend ausgedehnt: „Die funktionale Logik (kann) mehr oder weniger automatisch den Übergang von einem gemeinsamen Markt zur politischen Einigung herbeiführen“ (Haas 1969:55)⁵¹. Die institutionelle Ausprägung dieses Leitbildes⁵² ist die Kommission (Wessels 1994:316).

Nach Haas lebt die Dynamik des Prozesses wesentlich von den Spezifika der ökonomischen Inhalte. Sie haben einen eher technischen, unpolitischen Charakter gegenüber anderen Themenbereichen und sind zugleich kaum auf ein Politikfeld zu begrenzen, weil auf alle Lebensbereiche ökonomische Rationalität anwendbar ist (Scharpf 1991, Becker 1992).

⁴⁹ Dazu gehört die rationale Orientierung zu den potentiell relevanten Entscheidungszentren, daß Kooperation mit Beamten wegen des *esprit de corps* (Ausbildung und Sozialisierung; Ernennung, nicht Wahl) eher wahrscheinlich wird, daß Experten und Technokraten eine gleiche Sprache sprechen, am Management komplexer Interdependenz interessiert und kosmopolitisch orientiert sind. Überdies sind sie weniger von Ritualen und Symbolen der Nation gefangen bzw. haben ein Selbstverständnis entwickelt, das zum Teil aus der Abgrenzung gegen das jeweils nationale rührt.

⁵⁰ Metaphorisch wurde dieser Prozeß als *Artischockenmodell* bezeichnet. Von außen beginnt die Europäisierung von Politikfeldern und setzt sich solange fort, bis das „Herz staatlicher Souveränität“ verzehrt wird.

⁵¹ Die Frage, ob Haas den Prozeß als automatisch annahm oder nicht, behandelt Busch 1996.

⁵² Leitideen behandelt Wessels 1994; generell zu Leitbildern Schneider 1977, 1992.

Obwohl der zwei Jahrzehnte dauernde Erfolg des Neofunktionalismus der Entdeckung des *spill-over*-Effektes zu verdanken ist, erschien das Konzept zu wenig ausdifferenziert, um analytisch oder gar prognostisch befriedigen zu können. Entsprechend wurden in Weiterentwicklungen Spezifizierungen vorgenommen, wie z.B. beim *spill-over*.⁵³

Daß Haas das Scheitern seines Ansatzes feststellte⁵⁴ und sich der Interdependenztheorie zuwandte, bedeutete jedoch nicht die völlige Aufgabe des Neofunktionalismus. Wieder vor dem Hintergrund neuer Integrationserfolge ab Mitte der 80er Jahre wurde versucht, die Mängel z.B. durch ein verfeinertes Analyseinstrumentarium zu beseitigen. Mit Hilfe von drei verschiedenen Variablentypen⁵⁵ sollte der Übergang von ökonomischer zu umfassender politischer Integration genauer bestimmt werden (Welz/Engel 1993:148).

Mittels verknüpfter Hypothesen gewann Schmitter (1971) auf diesem Weg eine genauere Annäherung an den europäischen Integrationsprozeß. Zugleich geriet ihm das Modell so kompliziert, daß eine praktische Anwendung kaum möglich erschien.

Ein weiteres Problem des ursprünglichen Ansatzes bestand darin, daß zwar unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten benannt wurden (z.B. *spill-over* und *spill-back*): Offen war aber, wann die Schwellen für ihren Eintritt überwunden wurden. Vor dem Hintergrund dieses Problems wurde die Unterscheidung von *scope* (Anzahl der involvierten Gruppen und Politikfelder) und *level* (Prozeß der Entscheidungsfindung und Aspekt der Kontinuität einerseits und dem des Entscheidungsmechanismus andererseits) vorgenommen (Welz/Engel 1993:49).

⁵³ Drei Varianten von *spill-over* werden unterschieden (Welz/Engel 1993:146; Burley/Mattli 1993:45):

a) *functional spill-over*: Darunter wurde das Fortschreiten der Integration aufgrund der sachlogischen Verknüpfung von Aufgabenbereichen verstanden. Sektoren in modernen Industriestaaten sind hochgradig verflochten. Jede Integrationsmaßnahme in einem Sektor erhöht den Anpassungsdruck in anderen, was wiederum eine Anpassung erforderlich macht und neue Handlung erzeugt usw. Die Geschichte der EG zeigt solche Entwicklungen, ohne daß in diesem Ansatz jedoch die Schwellen erklärt würden, ab wann es zu einer Wirkung kommt.

b) *political spill-over* beschreibt Verhaltensanpassungen wie veränderte Erwartungen, Wertewandel oder Koalieren von Interessengruppen in neuen Arenen als Antwort auf die sektorale Integration. Integration ist kein Automatismus. Neofunktionalismus identifiziert zwar bestimmte Verknüpfungsmechanismen, trifft aber keine Annahmen bezüglich der Unausweichlichkeit von Akteursreaktionen auf funktionale Verbindungen (Burley/Mattli 1993:55f). Entscheidend sind die Akteure. Eliten, die vom Integrationsprozeß profitieren, drängen auf weitere Schritte in Richtung Europäisierung. Als empirischen Beleg können Untersuchungen wie von Sandholtz/Zysman (1989) oder Corbey (1995) herangezogen werden, die über den Einfluß gesellschaftlicher Gruppen und Unternehmen die Entstehung der EEA oder die *stops and gos* des Integrationsprozesses zu erklären versuchen. Unterstützung finden diese akteursorientierten Ansätze von der *rational choice*- und *principal agent*-Theorie, die Argumente dafür liefert, warum Europäisierung zu einem Nutzen für diese Akteure führt (Vaubel 1992, 1994, 1996).

c) *cultivated spill-over* bzw. *upgrading of common interests* entsteht, wenn die Staaten vor Hindernissen stehen, aber die Notwendigkeit für Fortschritte erkennen. Dann werden institutionelle Lösungen für Blockaden gesucht, wodurch die intermediären, zentralen Institutionen gestärkt werden. Dabei müssen die Gemeinschaftsorgane nicht passiv sein. Sie können den auf den ersten beiden Varianten fußenden Integrationsprozeß insofern instrumentalisieren, als sie Steuerungsnachfrage in Vorschläge einbeziehen und getragen von der Unterstützung der gesellschaftlichen Gruppen die Rolle des „*entrepreneurial leadership*“ übernehmen.

Für den Kontext wird angenommen, daß er nominal apolitisch ist, weil ökonomisch, sozial oder technisch. Hier übernimmt Haas eine Annahme vom Funktionalismus, wonach der Start *low-key* beginnt.

⁵⁴ Äußerer Anlaß dafür war der Zustand der EG und das Verhalten ihrer Mitglieder in den 70er Jahren, was in der Literatur zur Beschreibung der EG mit dem Begriff „Eurosklrose“ führte.

⁵⁵ Das bedeutet erstens Hintergrundvariablen, die die Voraussetzungen betreffen, zweitens Variablen, die zum Zeitpunkt des Zusammenschlusses vorliegen müssen und drittens Prozeßvariablen, wo Bedingungen definiert werden, die den Prozeß nach dem Integrationsschritt bestimmen.

Über diese beschreibenden Unterscheidungen mit begrenztem analytischen Wert hinaus wurde versucht, Kategorien zur Erfassung anderer empirischer Befunde als *spill-over* zu finden (z.B. Schmitter 1968, Busch 1996). Dies betrifft insbesondere Phasen des Stillstands oder des Rückschritts⁵⁶.

Weitere Schwächen dieses Ansatzes sind:

- Die zentrale Rolle der Staaten, die als „Herren der Verträge“ die Gemeinschaft erst interessenorientiert gegründet haben und nach wie vor im Entscheidungssystem die Schlüsselrolle einnehmen wurde vernachlässigt. Hier sind sie nur Akteure unter anderen.
- Erklärungen für *stops and gos* des Integrationsprozesses fehlen.
- Unterschiedliche Entwicklungen von *level* und *scope* in Politikfeldern, die sich hinsichtlich der übertragenen Kompetenzen kaum unterscheiden, fehlen.
- Änderungen von Einstellungen, Werthaltungen usw. werden postuliert, nicht aber erklärt.

Haas kritisierte mit folgender Mängelliste den eigenen Ansatz (1968:xxii ff; zit. nach Busch 1996:284):

- 1 „Die Theorie habe nicht die Hintergrundvariablen unterschieden, die zu Beginn des Integrationsprozesses vorhanden gewesen seien und den neuen Zielen und Erwartungen, die sich nach der Startphase der Integration ergeben hätten.
- 2 Die ursprüngliche Theorie sei vom Ende des Zeitalters der Ideologie ausgegangen und habe damit etwa das Phänomen des Nationalismus unterbelichtet.
- 3 Vernachlässigt habe die funktionalistische Theorie auch die Bedeutung der äußeren Umwelt, also der Konstellationen im internationalen System für den Integrationsprozeß.
- 4 Schließlich haben sich parallel zum Integrationsprozeß grundlegende Veränderungen im sozialen und politischen Lebensstil Europas vollzogen, die die Theorie nicht berücksichtigt habe.“

Insgesamt fehle es an Sensibilität für unterschiedliche Integrationsergebnisse zu unterschiedlichen Zeiten.

Von der Funktionalistin Gerda Zellentin (1995:221) kommt Kritik an der Input-Orientierung der meisten Integrationsstudien. Damit gingen sie den offiziellen Stellungnahmen „auf den Leim“, indem sie der Selbstdarstellung der EU-Organe folgen und die Politik nach den Vor- und Eingaben der Eliten beurteilen. Nicht bedacht werde, daß häufig supranationale Vorgabe und nationale Umsetzung auseinanderfallen, weil die Rechtsdisziplin in den Mitgliedstaaten

⁵⁶ Bei Schmitter 1970 werden insgesamt 7 verschiedene Zustände unterschieden:

„spill-over“ - Ausweitung in „scope“ und „level“ (Sachbereichen und Entscheidungskapazität).

„spill-around“ - sachliche Ausweitung, während der Grad an Autorität der regionalen Institutionen gleichbleibt oder sich im Indifferenzbereich bewegt.

„build-up“ - die Entscheidungskapazität wächst, während Sachkompetenz stagniert.

„retrench“ - die Entscheidungskapazität wächst, aber die Sachkompetenz der Organe geht zurück.

„muddle about“ - man läßt die nationalen Bürokraten Vorschläge machen, kritisieren und über eine breite Themenpalette diskutieren, aber schwächt ihre Entscheidungskapazität.

„spill-back“ Rückgang an „scope“ und „level“ im Vergleich zum *status quo ante* des Einigungsprozesses

„encapsulate“ - man reagiert nur marginal auf Krisen innerhalb des Indifferenzbereichs. Bei der letzteren Integrationsstrategie handelt es sich nach Schmitter um die wahrscheinlichste.“

zu wünschen übrig läßt. Begrifflich läßt sich das mit der Unterscheidung von *output* und *outcomes*⁵⁷ fassen.

Intergouvernementalisten wie Hoffmann⁵⁸ kritisieren, Prozeß dürfe nicht mit Politik verwechselt werden, Verfahren nicht mit einem Ziel, denn es gebe keinen politischen Determinismus in Richtung auf ein bestimmtes Integrationsziel.

In der empirischen Überprüfung des Ansatzes stellte sich heraus, daß sich Akteure anders verhielten als vorhergesagt. Die einheitliche Entwicklung einer europäischen Interessengruppenorientierung, die Änderung von Werthaltungen, Loyalitäten und schließlich auch Organisationsstrukturen blieben in der Form aus. Dagegen zeigt sich geringe Problempertzeption bezüglich der europäischen Entwicklung, geringer Organisationsgrad auf europäischer Ebene, die Betonung nationaler und branchenspezifischer Unterschiede statt gemeinsamer Vorgehensweisen und Zerfaserung der Vertretungsstruktur (Eising/Kohler-Koch 1994). All das widerspricht den Vorhersagen der Neofunktionalisten.

Auch die vielfältigen Varianten von Differenzierung und abgestufter Integration, die insgesamt nicht das Homogenitätsprinzip der Rechtsgemeinschaft grundsätzlich in Frage stellen, wohl aber von wachsender Bedeutung für den Integrationsprozeß werden, können mit diesem Ansatz nicht erklärt werden. Bereits in den 70er Jahren wurde als Ausweg aus der „Eurosklrose“ nach differenzierten Regelungen gesucht, die auf die Verschiedenheit der Mitgliedstaaten Rücksicht nehmen und die Zustimmung für einen Staat mit besonderen Anpassungsproblemen erleichtert. Theoretisch wurde in Konzepten von variabler Geometrie (z.B. Dahrendorf) und abgestufter Integration (z.B. Grabitz) experimentiert.⁵⁹ Neue Integrationsstufen wurden mit *escape clauses* flankiert, die den Mitgliedstaaten ihnen angemessene Umsetzungswege offenhielten.

Damit ergibt sich folgende Mängelliste des alten Neofunktionalismus:

Er erklärt nicht, wo der *spill-over* wirkt und wo nicht. Die Schwellen werden nicht angegeben, wann *spill-overs* oder *spill-backs* stark genug für eine Veränderung sind. Offen bleibt, warum gerade diese unter mehreren funktionalen Lösungen gewählt wurde. Die politikfeldspezifische Variable wird vernachlässigt. Staaten bzw. Regierungen werden als

⁵⁷ *Output* bedeutet nach Easton, bindende Entscheidungen und Handlungen, durch die die Ressourcen und Energien der Mitglieder eines Systems so organisiert, fokussiert und verpflichtet werden, daß seine Stabilität gewahrt werden kann. Stabilität bedeutet hier die Erhaltung wesentlicher Systemeigenschaften auch bei Störungen oder sonstwie veränderten Bedingungen. Im internationalen System bedeutet Stabilität, daß alle Mitglieder koexistieren und kein einziges dominant wird bzw. meint, Vorteile aus einer gewaltsamen Veränderung des Systems ziehen zu können. Unter *outcome* werden die Konsequenzen und Auswirkungen des *Output* verstanden, wobei sie beabsichtigt und unbeabsichtigt integraler Bestandteil des *outputs* sein können. Diskrepanzen zwischen *input*, *output* und *outcomes* können rechtlich angelegt sein⁵⁷. Das bedeutet, daß „der analytische Zugriff auf das Paradox der Gesetzesbefolgung (Münch) in der EU, auf symbolische und kontraproduktive Integrationspolitik von der *input*-Seite her versperrt (ist); er wird erst möglich durch die Gegenüberstellung von Vertragsbestimmungen, ihrer praktischen Umsetzung und deren Folgen, die besonders an den Reaktionen der zwar vereinbarungsgemäß zu Begünstigten, in Wirklichkeit aber Benachteiligten zu erkennen sind.“ (Zellentin 1995:222)

⁵⁸ „Die prozeßorientierte Theorien haben die *Prozeßgerichtetheit* der Integration erkannt, aber eine Einigung auf einen langfristig angelegten Integrationsprozeß bedeutet noch keine Einigung über konkrete gemeinsame Politiken. Die Frage nach politischer Einigungsmacht bzw. Autorität, nach Interessen auch der gouvernementalen Akteure und nach politischem Willen wurden durch eine Konzentration auf den Prozeß vernachlässigt.“ (Hoffmann, zit. nach Welz/Engel 1993:167)

⁵⁹ Rechtlich fanden diese Überlegungen in der EEA z.B. in Art. 100a (95) E(W)GV ihren Ausdruck.

Akteure unter anderen behandelt. Die Rolle gesellschaftlicher Kräfte, die einfach Loyalitäten übertragen bleibt eindimensional, der Prozeß der Ideenbildung, die dem Loyalitätstransfer vorausgeht, unerwähnt. Normative Postulate wie das Ende der Nationalstaaten und der Ideologien und der Übergang von unpolitischen technokratischen *spill-overs* in einen politischen werfen methodische Fragen auf, bzw. halten einer empirischen Prüfung nicht stand.

Der Übergang vom nutzenmaximierenden Eigeninteresse zu einem Integrationsschritt, der auf einem kollektiven Verständnis eines Gemeinwohls beruht, bleibt unerklärt. Dabei ist in den jeweiligen Definitionen bei Haas und den Nachfolgern von „gemeinsamen Interessen“ und „überzeugen“ (in Richtung auf Loyalitätstransfer) die Rede. Die Sprache des „kommunikativen Handelns“ und „collective understandings“ wird benutzt, aber nicht reflektiert (Risse-Kappen 1996:56).

Trotz dieser Kritikpunkte weist der neofunktionalistische Ansatz mit dem *spill-over*-Effekt, sowie seiner spezifischen Prozeß- und Akteursorientierung Merkmale auf, die eine Weiterentwicklung lohnend erscheinen lassen. Gerade vor dem Hintergrund alternativer Integrationsentwürfe, die scheiterten, weil sie zu voraussetzungsreich und ambitioniert waren, sehen einige Autoren heute wieder eine Chance für den neofunktionalistischen Ansatz, wenn es gelingt, die alten Fragen der Integrationstheorie zumindest in einzelnen Politikbereichen und in Variation der Variablen und Akteure zu beantworten⁶⁰

B.2.3 Neofunktionalistische Weiterentwicklungen

Gemeinsame Merkmale der Weiterentwicklungen sind *spill-over*-Mechanismus⁶¹, *upgrading* von Gemeinschaftsinteressen, Themenverknüpfung und Paketlösungen. Integration wird von Eliten getragen, die bei entsprechender Erwartungsänderung ihre Loyalitäten auf Europa übertragen.

Busch (1996) versucht die Schwellen zu bestimmen, die überschritten werden müssen, ehe es zu einem *spill-over* bzw. einem *spill-back* kommt. Dafür führt er als eine neue Variable Politikfeldspezifika in das Modell ein.

Als Ergebnis stellt er fest, daß von den Entwicklungsmöglichkeiten, die Schmitter formuliert hat, *encapsulation* auch für die Zeit nach dem Binnenmarkt am wahrscheinlichsten ist. Der formale Entscheidungsprozeß und die Politisierung der künftigen Integrationsschritte stehen vor hohen Schwellen, deren Überwindung nicht abzusehen sei. So setze die Mehrheitsregel, mit der einzelstaatliche Blockaden seltener würden, ein europäisches Bewußtsein voraus. Denn nur dann reiche die Akzeptanz, wenn die Unterlegenen die Entscheidung der Mehrheit auch akzeptieren und für legitim erachten. Zwar gingen vom Binnenmarkt *spill-overs* aus, sie dürften sich aber an den starken Schwellen brechen, die dem WWU-Projekt eigen seien. Solche starken Schwellen beständen in sozialen Anpassungskosten an die WWU und resultierten aus politischen Folgeprojekten wie einer Staatswerdung. Folglich bestätige seine

⁶⁰ Ihren Beitrag zu einer Renaissance des Neofunktionalismus leisteten z.B. Tranholm-Mikkelsen 1991, Burley/Mattli 1 993, Cram 1994, Corbey 1995, Wincott 1995, Busch 1996.

⁶¹ Dabei ist offen, ob es sich um einen Automatismus handelt oder nicht.

Analyse Deutsch, der für Integration *pluralistic security-communities* eher geeignet hält als *amalgamated security-communities*, die die Verschmelzung vormals unabhängiger Staaten implizieren (Deutsch 1957:28, zitiert nach Busch 1996:309).

Buschs Perspektive richtet sich auf die Systementwicklung und bewertet die Typen europäischer Politik. Die Rolle der Akteure ist gegenüber dem alten Ansatz nachgeordnet. Die Entwicklungschancen der Integration werden wegen zu hoher gesellschaftlicher Widerstände als pessimistisch eingeschätzt. Die Bewertung geht allerdings von der impliziten Annahme aus, daß weder über das formale Entscheidungssystem noch über Steuerungsressourcen der beteiligten Akteure darauf erfolgreich Einfluß genommen werden kann. Als positive Innovation ist die Einbeziehung der innenpolitischen und politikfeldspezifischen Einflüsse zu sehen. Dagegen werden die Gründe für die Höhe der Schwellen und das daraus resultierende Scheitern des nächsten Integrationsschritts nur behauptet: es gebe soziale Widerstände, die die WWU verhinderte. Es werden keine Fragen nach den Vorstufen für einen Integrationsschritt gestellt, z.B. ob es eine Veränderung der Rahmenbedingungen und der Höhe der Schwellen geben kann.

B.2.4 *Dialectical functionalism*

Als eine Fortentwicklung des Neo-Funktionalismus sieht auch Corbey (1995) ihren sogenannten *dialectical functionalism*, der als prozeßorientierter, institutionalistischer Ansatz insbesondere für das Problem der inneren Dynamik des Integrationsprozesses eine neue Erklärung sucht. Leitfrage ist, warum die europäische Integration empirisch Stagnations- und Weiterentwicklungsphasen aufweist, was theoretisch bisher nur unbefriedigend behandelt wurde.

Schwächen des alten Ansatzes sollten z.B. hinsichtlich der Akteursperspektive überwunden werden, wo den alten Theorien vorgeworfen worden war⁶², jeweils zu einseitig auf entweder staatliche oder nicht-staatliche Akteure fixiert zu sein, wodurch Interaktionen zu wenig berücksichtigt würden. Eine weitere Schwäche im Umgang mit *spill-overs* im Sinne einer geradlinigen weil automatischen Entwicklung, wurde in der Weise angegangen, daß der Integrationsprozeß oszillierend zwischen *stop and go*-Phasen angesehen wurde.

Der *dialectical functionalism* greift den *spill-over*-Effekt auf und versucht, Integrationsdynamik über die funktionale Kopplung von Politikfeldern und damit verbundene Orientierungen der beteiligten Akteure zu erklären.

Neben dem Erkenntnisinteresse und dem *spill-over* als Erklärungsfaktor für Dynamik besteht somit eine weitere Parallele in der Akteursperspektive. Eliten aus den EU-Organen, den nationalen Regierungen und Verbänden sind die Hauptakteure. Ihnen werden keine pro-europäischen Grundhaltungen als Voraussetzung für Integrationsfortschritte unterstellt, sondern Eigeninteresse. Die supranationalen Institutionen wollen ihre Handlungsspielräume durch Integrationsfortschritte ausweiten. Regierungen versuchen Integrationsgewinne bei gleichzeitiger Wahrung ihrer Souveränitätsrechte zu erzielen. Über diese Brücke begründet sich Corbeys Hypothese, „that the member states protect sovereignty in those policy areas that are functionally linked to areas subject to integration. States only agree to integration

⁶² Z.B. Welz/Engel 1993, Battistelli/Isernia 1993, Hix 1995, Risse-Kappen 1996.

when their mutual policy competition has turned into costly dead-end-interventions.“ (Corbey 1995:254)

Als Ursache dieser Interventionsspirale sieht sie die Konkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten, die ihren Grund in den protektionistischen Forderungen von Interessengruppen haben.

Durch die Kopplung von zwei Kompetenzverteilungsspielen und die Ausdehnung der Betrachtung auf benachbarte Politikfelder entstehen Kompensationsmöglichkeiten. Was ein (schwacher) Staat an die europäische Ebene an Kompetenzen in einem Feld abtritt, gewinnt er innenpolitisch im Verhältnis zu (starken) Verbänden und gesellschaftlichen Akteuren an Spielraum im benachbarten Bereich hinzu: „the EU curbs the formal autonomy of national states but encourages public intervention in adjacent areas“. (Corbey 1995:254)

Daraus wird gefolgert, daß es sich bei der EU um eine neue Regierungsform handelt, die sich eher als „verflochten“ und nicht „above and beyond the national state“ (Corbey 1995:256) beschreiben läßt.

Weder die reine supranationale noch die intergouvernementale Theorie „fits the contemporary state of the Union“ (Corbey 1995:254f). Das gelte insbesondere für die in dieser Arbeit zentrale Frage nach der Kompetenzverteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene. Die EU wird als *tertium sui generis* angesehen.

Die Frage nach der Finalität wird nicht gestellt, da es nicht um Ausgangs- oder Endzustände geht, sondern um die Erklärung der Dynamik zwischen Integrationsschritten.

Der empirische Test beschränkt sich auf zwei Fälle.⁶³ Für die Ergebnisse wird jedoch Allgemeingültigkeit postuliert: „In summary, when European integration proceeds in one sector, deprived interest groups will push member governments to safeguard adjacent policy areas against outside interference and to shift state intervention towards those areas, thus heralding the „stop“ phase. As governments act, they will generate policy competition among themselves, which eventually will become self-defeating. At that point, states will be motivated to escape the costs of rivalry by turning to renewed European integration - the next „go“ phase - this time forming a coalition against their own interest groups.“ (Corbey 1995:253)

Die größte Schwäche des Ansatzes besteht darin, daß er zu stark verallgemeinert. Er geht nicht darauf ein, daß Staaten und gesellschaftliche Akteure nach innen wie nach außen unterschiedlich stark sind und Chancen für europäische Initiativen somit verschieden aussichtsreich. Politikfelder unterscheiden sich sowohl hinsichtlich ihrer Funktionsbedingungen als auch was ihre Verteilungswirkungen betrifft. Schließlich wird nicht angegeben, was ein benachbartes Feld ist, wie Kompensationen im konkreten Fall umgelenkt werden, was den innenpolitischen Entscheidungsprozeß berührt, und welche Motivation die Akteure haben, gerade diesen und keinen anderen Fall für ein solches Kompensationsgeschäft zu wählen.

⁶³ „Öffentliches Beschaffungswesen“ und „Beschäftigungsbedingungen für Wanderarbeiter“. Problematisch wird diese Auswahl dadurch, daß es in beiden Fällen um monetäre Gewinne und Verluste der Staaten geht: Wegfall von Subventionen in einem Bereich erlaubt finanzielle Spielräume in benachbarten. In den Politikbereichen, wo solche Effekte aber nicht auftreten, ändern sich die Bedingungen für Kompensationsmöglichkeiten entsprechend.

Europäische Politikoptionen werden implizit auf Deregulierung reduziert. Damit entsteht eine Erklärungslücke für sämtliche positive Entwicklungen, bei denen eine politische EU Gestalt angenommen hat.

Wie oben ausgeführt, kommt es in einigen Bereichen nicht zu Integration, obwohl seit Jahrzehnten Vorschläge diskutiert werden. In anderen liegt das Resultat qualitativ deutlich über dem „kleinsten gemeinsamen Nenner“, der als Kompromiß bei Verhandlungen unter den Bedingungen horizontaler Verhandlung ohne hierarchische Struktur *ceteris paribus* zu erwarten gewesen wäre. Diese Entwicklungen lassen sich weder mit dem ursprünglichen *spill-over*-Mechanismus erklären, noch mit Corbeys ebenso voraussetzungsreichen wie unspezifischen Ansatz. Durch die unzureichende Operationalisierung von Schlüsselfaktoren⁶⁴ wird die Anwendbarkeit des *dialectical functionalism* beliebig.

Dennoch lassen sich auch aus diesem Ansatz Anregungen für die theoretische Weiterentwicklung gewinnen:

Die Rückbesinnung auf nicht-staatliche Akteure erscheint in der Weise sinnvoll, daß ihre Mobilisierung Einfluß auf das Verhalten der nationalen Regierungen haben kann. Dabei wird nicht von der (unrealistischen) Übertragung von Loyalitäten auf die europäische Ebene ausgegangen, sondern von Orientierungen, die sich als Folge der zunehmenden Internationalisierung ergeben. Weil die Aktivitäten von gesellschaftlichen Akteuren wie Verbänden und Unternehmen den nationalen Rahmen verlassen, wächst ihre Motivation, sich an europäischen Entscheidungen zu beteiligen. Integration wird zu einem Teil des Globalisierungsprozesses. Zugleich verbessern sich die angebotsseitigen Bedingungen. Entscheidungsverfahren wurden offener, Reichweite und Umfang von Integration ausgedehnt und der geographische Raum der Gemeinschaft wuchs.

Neu bei der Sicht des *spill-over* ist die Betonung des Verteilungs- und Kompensationsaspekts. Die Sachlogik bestand vorher darin, daß Europäisierung in einem Bereich die Funktionsbedingungen in einem anderen veränderte⁶⁵. Nach dieser Logik argumentiert z.B. das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes, ohne etwas über die Verteilungswirkungen zwischen Ländern und Betroffenen auszusagen. Dagegen steht gerade das (Re-)Distributionsargument bei Corbey im Mittelpunkt: Die Zustimmung zu einer erweiterten Europäisierung geschieht sowohl aus Gewinnmotiven, als auch um Nachteile auszugleichen.

Stagnationsphasen der Integration werden bei Corbey nicht mehr als fehlerhafte Abweichungen vom kontinuierlich ansteigenden Integrationspfad gewertet. Sie haben vielmehr eine integrationsfördernde Funktion als zeitliche Puffer für Kompensationen und Lerneffekte. Ohne sie wären Widerstände größer und die Schwellen für einen Integrationsschritt höher.

Staatliche und supranationale Akteure werden als aktiv Steuernde angesehen. Der Ansatz hilft erklären, warum es in einzelnen Fällen zu Erfolg oder Mißerfolg gekommen ist, nicht

⁶⁴ Das gilt besonders für die Akteure, Felder und europäischen Kompetenzen.

⁶⁵ „Nehme der Problemdruck an der Grenze zwischen geregelten und ungeregelten Bereichen zu, stärke das den politischen Konsens zur Expansion der Zuständigkeit der internationalen Organisation - *spill-over* sei die Folge, in dessen Verlauf die freie Verfügung einzelner Staaten über ihr Konfliktpotential sich sukzessiv reduziere.“ (Pedersen 1992:8 zit. nach Zellentin 1992:69)

aber, was der Grund für Dynamik ist, d.h. wie der Wechsel zwischen beiden zustande kommt. Als eine Erklärung für Kooperation und Kompromisse wird auf Axelrod (1984) zurückgegriffen, der gezeigt hat, daß Wiederholungen der gleichen Spielsituationen Lernprozesse auslösen, die Kooperation und Kompromisse ermöglichen (Corbey 1995:258). Jede Festlegung auf eine Finalität oder eine deterministische Entwicklungsrichtung wird abgelehnt.

Mit der Betonung der informellen Seite des Integrationsprozesses wird darauf hingewiesen, daß faktische Handlungsfähigkeit nicht aus den formalen Zuständigkeiten im Primärrecht abgelesen werden kann. Sowohl von der supranationalen Seite, die Eigeninteressen verfolgt und ihre Gestaltungsspielräume zu nutzen versteht, als auch innenpolitisch - hier werden die o.g. Diskussionen der 80er Jahre um die Rolle von innenpolitischen Faktoren sowie die Debatte um Regierbarkeit und Steuerungsfähigkeit im *semi-sovereign state* (Katzenstein 1987) aufgegriffen - droht dem Staat als Steuerungszentrum eine Einschränkung seiner autonomen Handlungsfähigkeit⁶⁶.

B.3 Die Betonung auf Staaten und Regierungen

In staatszentrierten Ansätzen sind Regierungen die entscheidenden Akteurinnen. Sie vertreten homogene Staaten. Integration taucht begrifflich oft explizit gar nicht auf, die Rolle supranationaler Organe wird vernachlässigt, weil autonomes Handeln unabhängig von den Staaten als Trägern von de facto Souveränität ausgeschlossen ist. Mit derartigen Grundannahmen grenzen sich diese Ansätze ab von den alten supranationalen Integrationstheorien.

Innerhalb dieser Denkrichtung gibt es vielfältige Differenzierungen. Im Intergouvernementalismus haben Staaten ihre Handlungsfähigkeit zur Erfüllung ihrer wesentlichen Funktionen verloren, aber auch die Überlagerung einer überstaatlichen Organisation ist mißlungen. Historisch auf die EG gemünzt, läßt sich die „Eurosklerose“ der 70er Jahre in dieser Weise beschreiben. An dieser Grundüberzeugung der Intergouvernementalisten ändern auch die Integrationserfolge der 80er Jahre wenig. Unter Verwendung des Regime-Begriffs wird die EG als Handlungsrahmen für die Nationalstaaten gesehen. Staaten zeigten zwar Anzeichen von Unregierbarkeit seit den 70ern, aber Regierungen konnten dennoch der Bevölkerung Bürden auferlegen ohne abgewählt zu werden.

Nach außen treten Staaten monolithisch auf. Nationale Regierungen als ihre Vertreterinnen versuchen als *principal agents* die Kooperation in der EG anzutreiben oder zu verhindern (Risse-Kappen 1996:55). Sie sind die entscheidende Brücke zwischen internationaler und innenpolitischer Ebene (Putnam 1988; Evans 1993). In bezug auf die künftige Rolle von Staaten optimistische Autoren gehen dabei davon aus, daß eine Stärkung der Staaten durch Europäisierung von innenpolitischen Kontroversen erreicht werden könne (Milward 1992; Moravcsik 1994)⁶⁷.

⁶⁶ Ob es sich dabei um eine Modellannahme oder einen empirischen Befund handelt, sei dahin gestellt.

⁶⁷ Dagegen basiert das Argument einer Stärkung der Staaten durch Integration auf der Annahme, die Übertragung von innenpolitischen Themen auf die europäische Ebene verlagere sie in die *domaine reserve* der exekutiven Kontrolle (Risse-Kappen 1995:56f).

Integration beschränkt sich auf „unpolitische Bereiche“ bzw. *low politics*, während Bereiche von „vitalem Interesse“ ausgeschlossen werden. Der Transfer von Hoheitsrechten wird als Problem irrelevant, da die Gemeinschaft durch regionale, kontrollierbare Bewältigung von „Turbulenzen“ ihre Mitglieder stärkt. Gerade durch komplexe Interdependenz werde nationalstaatlich verfaßte und legitimierte Herrschaft erst ermöglicht und stabilisiert. (Welz/Engel 1993:166).

Bildhaft gesprochen wird dem *Artischockenmodell*⁶⁸ der Neofunktionalisten das *billard-ball-model* (Hoffmann 1982) entgegengestellt: „Staaten werden durch äußere Einflüsse bewegt, bleiben aber nach innen von einem harten (Souveränitäts)Panzer geschützt“ (Welz/Engel 1993:157f). Hinter dem Charme der Bildhaftigkeit bleibt der analytische Gehalt bescheiden. Empirisch läßt sich die vage Unterscheidung nicht bestätigen und läuft in aller Unverbindlichkeit darauf hinaus, daß ökonomische Bereiche leichter zu integrieren seien als Außenpolitik. (Risse-Kappen 1996:56)

Als Motiv für Integration wird der Versuch der autonomen Nationalstaaten gesehen, internationale Turbulenzen durch einen regionalen Rahmen zu mildern. Verschiedenen staatszentrierten Ausprägungen ist dabei gemeinsam, daß sie den Nutzen regionaler Integrationsanstrengungen angesichts wachsender globaler Interdependenz als begrenzt ansehen, besonders wenn globale bzw. multilaterale Organisationen ausgebaut werden (z.B. UNO, NATO) (Welz/Engel 1993:159).

B.4 Differenzierungen und Weiterentwicklungen

Sowohl beim selbsterklärten Scheitern des Neofunktionalismus als auch bei der anschließenden Begründung für die eingeschränkte Rolle der Kommission wurde einseitig formal argumentiert. Die teleologischen Systemtransformationen waren ausgeblieben und das formale Entscheidungssystem war von durchgängig vorhandenen intergouvernementalen Elementen geprägt, wie dem Europäischen Rat, der die Richtlinien der Politik definierte. Das genügte für den jeweiligen Befund.

Beide gingen von Eigeninteressen ihrer jeweiligen Akteure als Antrieb für die Dynamik der Integration aus, wobei deren Nutzenfunktionen ökonomisch definiert wurden. Es wurden aber nicht die Eigeninteressen aller Akteure in gleicher Weise analysiert oder sie wurden vermischt mit postulierten Ideen, an denen sich angeblich die Handlungen orientierten. Diese letztlich utilitaristische Erklärung konnte die Transformation von Interessenkonfigurationen in institutionelle und normative Inhalte nicht zureichend erklären⁶⁹. In jedem Fall wurden die Wurzeln dieser Interessen als exogen gegeben angenommen, obwohl beide Ansätze die *black box* der Staaten zwar öffnen (Risse-Kappen 1996:56), aber nach wie vor einem

⁶⁸ Die Metapher bedeutet: „Blatt für Blatt“ werden Mitgliedstaaten ihrer staatlichen Aufgaben entkleidet bis zuletzt nur noch das „Herz der Artischocke“, der Kern staatlicher Souveränität, übrig bleibt. Mit der Staatswerdung des zuvor supranationalen Gebildes wird auch dieses „Herz“ auf die Gemeinschaft übertragen.

⁶⁹ Auf diese Weise verfehle sie auch „den normativen Eigensinn rechtlich juristischer Vorstellungswelten“ (Joerges 1996).

konventionellen hierarchischen Staatskonzept (Caporaso 1996) mit externer und interner Souveränität verhaftet sind. Gesellschaftliche Prozesse blieben unterbelichtet.⁷⁰

In den Stagnationsphasen der Integration wurde der *acquis* als Handlungsrahmen in Frage gestellt. Sowohl bei den *inputs* als auch bei der Einhaltung von EG-Recht und der Implementierung gemeinsamer Beschlüsse zeige sich eine Tendenz, daß Mitgliedstaaten den Entscheidungsprozeß für ihre Zwecke anpassen und nach eigenen Regeln spielten. Von bindender Wirkung und Verlässlichkeit als Voraussetzung für Prognosen könne angesichts der Umsetzungsdefizite und Verstöße gegen europäisches Recht keine Rede sein.

Die Annahmen der traditionellen Ansätze beziehen sich nur auf Motive und Interessen ganzer Institutionen. Dynamik kann nicht erklärt werden, nur *ex post* der Sinn einer bestimmten Lösung, nicht aber, warum die Akteure auf einer bestimmten Stufe einen Anreiz haben, zu dieser Lösung zu kommen.

Gerade wegen seiner teleologischen Ausrichtung liefen alle geschilderten Differenzierungen, Übergangsbestimmungen und Sonderregeln dem Neofunktionalismus zuwider. Die Regime-Theorie⁷¹ hatte hingegen Erklärungen für die beobachtete Vielfalt. Staaten sind die Hauptakteure, aber internationale Institutionen besitzen die Fähigkeit zu eigenständigen Entwürfen. Ihnen wird Handlungsfähigkeit unterstellt und Kooperation ist möglich. Dennoch bleiben Erklärungs- und Anwendungsmängel. Die EG ist mittlerweile weit mehr als die Summe funktionaler und nach je spezifischen Regeln organisierter Kooperationen⁷². Wenn z.B. Verpflichtungen verhängt werden, werden sie auch allgemein akzeptiert. Die Durchsetzungsfähigkeit der supranationalen Organe und die Integrationsschritte, die sich nicht mit den erklärten Zielen der Staaten decken und vor allem der Umfang und die Reichweite europäischer Aufgaben⁷³ können auf diese Weise nicht erklärt werden.

Weder der Neofunktionalismus noch der Regime-Ansatz können mit Hilfe von Wohlfahrtseffekten, *spill-overs*, Diskreditierung der politischen Form von Nationalstaaten oder Bewältigung von Interdependenzproblemen erklären, warum es zu diesem Integrationsverlauf und zu den geschilderten Ausprägungen des Gesamtsystems, der Akteursrolle und den beobachtbaren *Policy-outcomes* gekommen ist.

Auf die Frage nach der weitreichenden Akzeptanz von europäischen Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten war das Hauptargument der Antwort von Garrett/Weingast (1993), daß damit „the incomplete contracting and monitoring problems“ gelindert würden. Anderenfalls würden die sonst positiven Wohlfahrtseffekte verhindert (Garrett 1995:172). Die Selbstbindung der souveränen Staaten gegenüber Entscheidungen der europäischen Ebene

⁷⁰ Auf diesen Mangel wird unten noch näher eingegangen, denn eine Reihe von Netzwerk-Analysen zeigt, daß Staat-Gesellschaft Beziehungen den Staat nunmehr als einen Akteur unter anderen ansehen (Risse-Kappen 1996:57).

⁷¹ Krasner definiert Regime-Netzwerke als „rules, norms and procedures which regularise international behaviour and control its effects.“ (Krasner zitiert nach Kirchner 1992:9). In der Perspektive der Interdependenzansatzes war die EG ein „regional begrenzter, stark institutionalisierter und - trotz der weitgehenden Einigung darauf, daß Regime sich auf ein Politikfeld beschränken - durch ihre Möglichkeit, „cross-issue-linkages“ herbeizuführen, hervorragend zur Kooperation zwischen Staaten geeigneter institutioneller Rahmen.“ (Welz/Engel 1993:161)

⁷² William Wallace brachte diese Skepsis bereits 1983 auf den Punkt: Die EG ist mehr als ein Regime und weniger als eine Föderation. Als Begründung gibt er an, die EG habe Autorität und Ressourcen, mit denen das Verhalten der Mitgliedstaaten effektiv begrenzt werden kann (Wallace et al. 1983)

⁷³ Hier könnte auch von der Machtfülle der europäischen Ebene die Rede sein, wenn Kirchner zusammenfaßt: „According to William Wallace, the EC commands resources, distributes benefits, allocates market shares, and adjudicates between conflicting interests.“ (Kirchner 1992:28)

wird damit begründet, daß Regierungen z.B. die allgemeinen positiven Effekte einer Handelsliberalisierung gegen die speziellen Nachteile eines Widerstands gegen eine EuGH-Entscheidung abwägen.⁷⁴

Gegen diese Sicht von *rational choice* Theoretikern wenden sich Mattli/Slaughter (1995) ebenso wie gegen Juristen, die an „the innate power of law“ glauben. Es sei vollkommen rational für Individuen, sich von einem Regel-Set regieren zu lassen, das logisch, konsistent und einfach konzipiert ist. Auf diese Weise werde die „domain of pure political struggle“ (Mattli/Slaughter 1995:189) umgangen.

„In the European Union, it is to establish a context in which one set of preferences, developed within a self-interested technical community on the basis of an initial instrument, will be systematically preferred over another set of more immediate preferences advanced by member states in any given instance“ (Mattli/Slaughter 1995:189f). Was Haas für Ökonomie als dynamischen Faktor beschrieben hat, wenden die Autoren für Recht an. Neofunktionalismus bietet eine politische Erklärung für die europäische „Macht des Rechts“ (Burley/Mattli 1993:42f).

Obwohl hier unterschiedliche Bewertungen darüber erfolgen, ob sich die Staaten freiwillig dem Rechtssystem unterwerfen oder im Grunde angesichts beträchtlicher Opportunitätskosten gar nicht anders können, besteht im Kern Einigkeit über den Nutzen des Regelsystems der Gemeinschaft aus Sicht jedes eigeninteressenorientierten Staates.

Für eine theoretische Weiterentwicklung zur Erklärung der Rolle von Akteuren und des Integrationsprozesses stellt sich damit die Situation folgendermaßen dar:

Die ursprünglichen supranationalen Ansätze hatten in ihrer teleologischen Ausrichtung einen zu verengten Blickwinkel, sie überschätzten Integrationskräfte und dabei besonders die supranationalen Organe und unterschätzten zugleich die Rolle der Staaten.

Die alten staatszentrierten Ansätze überschätzten Staaten, unterschätzten die Rolle von Gesellschaft und supranationalen Organen und vernachlässigten außerdem Besonderheiten des europäischen Falls, weil sie nicht auf eine spezifische Ausprägung von regionaler Integration ausgerichtet waren.

Die Reaktion der verschiedenen Schulen auf diese Defizite fiel ebenso unterschiedlich aus wie bei den traditionellen Ansätzen selbst. Die Ansätze aus den Internationalen Beziehungen bauten den Faktor Innenpolitik in ihre Modelle mit ein oder folgten Analysedesigns, die bei der Untersuchung von Staaten angewendet werden.⁷⁵

Einzelne voluntaristische Ansätze orientierten sich stärker an den Besonderheiten der Gemeinschaft ohne dabei eine bestimmte Entwicklungsrichtung aufzugeben. Ansätze, die das Gemeinschaftssystem als verflochtenes Mehrebenennetzwerk beschrieben, verabschiedeten sich von hierarchischer Steuerung und betonten stattdessen den Verhandlungsaspekt.

⁷⁴ Im Cassis-Fall bedeute das, daß Deutschland als Exportland die gesamtwirtschaftlichen Nutzen einer Liberalisierung gegen den Schaden der von einer protektionistischen Haltung profitierenden (Branntwein)Branche abwägt und deshalb dem Urteil des EuGH folgt (Garrett 1993).

⁷⁵ Z.B.: „To some degree, transgovernmental relations represent the functional equivalent of bureaucratic politics on the national level.“ (Risse-Kappen 1996:58)

Die Lehren, die aus voluntaristischer Sicht aus den Erfahrungen mit der Gemeinschaft und den Theorieentwicklungen gezogen wurden, lassen sich wie folgt darstellen:

Staaten und ihre Regierungen bleiben nach wie vor die zentralen Akteure des Gemeinschaftssystems, weil in der EU auch in Bereichen mit einem hohen „Vergemeinschaftungsgrad“ die Formen staatlicher Kontrolle als ausdifferenziert und weitreichend angesehen werden. Parallel zur Bereitschaft zu einer Kompetenzübertragung auf die EU-Ebene verlangen Staaten als Preis immer neue Kontrollmöglichkeiten zur möglichst weitgehenden Wahrung ihrer Interessen⁷⁶. In Kirchners (1992:18) Metaphorik sind Regierungen die "Pfortner" zwischen innenpolitischem und EG-System, die darauf achten, daß das Bündeln von Souveränität nicht zu einem Nullsummenspiel wird. Die hohe Verflechtung der Funktions- und Kompetenzverteilung verlange geradezu nach je problem- und interessenspezifisch verschiedenen Entscheidungsstilen. Diese reichen von intergouvernementalen Varianten bis zur Bündelung gemeinsamer Aufgaben. Das Gesamtsystem wird deshalb als „kooperativer Föderalismus“ bezeichnet. Die Integrationsmotivation der Staaten liegt in der Einsicht in ihre national begrenzte Handlungsfähigkeit. Sie wählen den europäischen Ausweg. Staaten müssen sich danach zunehmend transnational engagieren, um innenpolitische Forderungen zu erfüllen. Zentrales Instrument zur Interessenwahrung ist die Ratspräsidentschaft⁷⁷.

Aus der tendenziellen Stärkung der intergouvernementale Seite des EG-Systems in den 70er Jahren wird auf die Rolle der supranationalen Organe rückgeschlossen. Die bis zur EEA außerhalb der Verträge vereinbarten Institutionen Rat und Ratspräsidentschaft sind Versuche, die nationalen Interessen stärker in den Entscheidungsprozeß einzubringen. Dies ist aber nur notwendig, wenn die supranationalen Akteure einen Gestaltungsspielraum besitzen oder sich mit der Zeit verschafft haben, was aus Sicht der Mitgliedstaaten eine stärkere Kontrolle und institutionelle Gegengewichte verlangt.

Einen solchen hat die Kommission z.B. durch ihre administrativen und politischen Möglichkeiten, die Europäisierung von Interessengruppen zu unterstützen, besonders hinsichtlich deren Organisation und Zieldefinition.⁷⁸ In einer engen Verzahnung zwischen Verwaltung und Interessengruppen übernimmt die Kommission die Rolle als dynamischer und gestaltender Motor, Vermittler und Konsensproduzent.

„Geprägt wird so die institutionelle Dynamik von einer aus Sicht dieser Leitidee konstruktiven Verknüpfung organisatorischer und ökonomischer Eigeninteressen, die die vom Realismus behauptete (natur)gesetzlich vorgegebene Konfliktneigung zwischen Staaten unterläuft, ohne den vom klassischen Föderalismus geforderten Sprung in einen neuen Superstaat

⁷⁶ Dies kann als die formale Variante von „Ko-Evolution“ (Eichener/Voelzkow 1994) im informellen Bereich angesehen werden.

⁷⁷ In seiner speziellen Untersuchung zu dieser institutionellen Entwicklung in der Gemeinschaft kommt Kirchner (1992:19) zum Ergebnis, es diene eher staatlicher Interessenwahrung als gemeinsamen Zielen.

⁷⁸ Beispiele hierfür sind zahlreich. So förderte Kommissar Manshold in den 60er Jahren den Agrarverband COPA (Wessels 1994), bei der Gründung des EGB in den 70er Jahren war die Kommission logistisch und finanziell maßgeblich beteiligt (Platzer 1991) und in den 90er Jahren stellen Eichener/Voelzkow (1993;1994) eine parallele Entwicklung von europäischer Rechtsetzung und verbandlicher Förderung fest, die sie mit dem Begriff „Ko-Evolution“ kennzeichnen.

(Zellentin 1992b) leisten zu müssen.“ (Wessels 1994:316) Der föderalistischen Leitidee zufolge führt ein offener Prozeß zum Bundesstaat, wenn die Voraussetzungen für „pluralistische bzw. neo-korporatistische Politikgestaltung (Lehmbruch/Schmitter 1982) erfüllt sind. In der Folge überflügeln Verbände die Parlamente in ihrer Bedeutung bei der Vorbereitung und Herstellung von verbindlichen Entscheidungen.

Mit der Präsidentschaft Delors erfuhr der Neofunktionalismus eine Wiederbelebung als integrationspolitische Strategie und auch als theoretischer Erklärungsansatz (Keohane/Hoffmann 1991; Wessels 1992b). Seine Sicht auf die Integrationsdynamik, die durch *spill-overs* ausgelöst wird, wurde revidiert und jetzt als abhängig von „prior intergovernmental bargains“ (Keohane/Hoffmann 1990:293) oder eingebaut in eine „Fusionstendenz“ (Wessels 1992) gesehen.

Eine Ausweitung der Regelungsbreite und -dichte von EG-Entscheidungen wird auch in den *dark ages* der Integration erreicht, wo die Kommission als schwach eingestuft wurde, und zwar insbesondere über die intensive Nutzung des Art.235 (308) EGV. Wessels erklärt das über das hohe Interesse der beteiligten Regierungen, Verwaltungen und Verbände an europäischer Problemlösung. Die Rolle der Kommission beschränkt sich nicht darauf, Interessengruppen einzubinden und geschickt zu moderieren, um den quasi automatischen, auf technokratischen Sachzwängen beruhenden und die Mitgliedstaaten langsam auflösenden Prozeß zu dynamisieren und zu lenken. Die Kommission „wird vielmehr zum Mitspieler mit besonderen Beteiligungsmöglichkeiten in einem komplexen Institutionensystem, in dem nationale Regierungen und Verwaltungen weiterhin einen zentralen Einfluß auf die Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemeinverbindlicher Entscheidungen behalten.“ (Wessels 1994:317)

B.4.1 Die Fusionsthese

Mit seiner Fusionsthese versucht Wessels (1992; 1994:320; 1997) eine Synthese: „Zur Bewältigung eines zunehmenden doppelten Ebenen- und Entscheidungs dilemma verschmelzen die Regierungen und Verwaltungen interdependenter westeuropäischer Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaaten in wachsendem Maße staatliche Handlungsinstrumente, die teils in der Verfügungsgewalt der Nationalstaaten, teils bei der Europäischen Union liegen. Durch spezifische Beteiligungsformen zwischen Union und Mitgliedstaaten ist ein Prozeß hin zu einem fusionierten Föderalstaat zu beobachten, der in historischer Perspektive als neue Phase in der Entwicklung westeuropäischer Staaten verstanden werden kann“ (Wessels 1992:14). Darin postuliert er weder naturgesetzliche Integrationsdynamik noch eine optimale Form „europäischer Staatswerdung“ (Wildenmann 1991) und versucht Leitbilder und Ansätze zu verknüpfen.

Vom *Interdependenz- und Regimeansatz* kommt die Annahme rationaler politischer und administrativer Aktions- und Reaktionsmuster, mit denen Regierungen und Verwaltungen Probleme internationalen Politikmanagements durch besondere institutionelle Formen der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle verbindlicher Entscheidungen zu überwinden suchen. Der *Neofunktionalismus* hilft über die „eingebaute“ Dynamik der EG Erweiterung und Differenzierung der Rolle der Kommission zu erklären. Der *föderalen*

Vorstellung folgt die Forderung nach Stärkung des EP. Vom *Realismus* stammt die Rücksicht auf die fortwirkende Bedeutung der Staaten und Regierungen.

Wessels stellt fest, daß die Konturen der Leitbilder verschwimmen: „Dieser Mangel an Eindeutigkeit erleichtert - infolge konstruktiver Mehrdeutigkeit - konkrete politische Entscheidungen, er trägt aber auch zur Unglaubwürdigkeit des Institutionensystems beim Bürger als Adressaten der verbindlichen Entscheidungen bei.“ (Wessels 1994:321)

In der Fusionsthese werden zwei Dilemmata angesprochen. Das Ebenendilemma besteht darin, daß „staatliche Organe zur allgemeinen Stabilisierung ihres politischen Systems wesentliche Elemente des (geschlossenen) parlamentarischen Verfassungsstaates selbst aushöhlen (müssen).“ (Wessels 1992:43) Sein Entscheidungsdilemma bezieht sich auf Probleme, wie sie in der Theorie der öffentlichen Güter und dem Gefangenendilemma angesprochen werden. Es bedeutet, daß die Staaten, um durch Fusion Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, Verbindlichkeit herstellen müssen und zugleich Verteilungs- und das Kontrollprobleme lösen müssen.

Es bestehen aber wesentliche Unterschiede sowohl zu voluntaristischen bzw. deterministischen Ansätzen als auch zum Intergouvernementalismus. Gegenüber ersterem ist die Integration nicht Ausdruck eines politischen Willens, ein bestimmtes politisches Ziel wie den Bundesstaat zu realisieren, sondern Ausdruck eines „aufgeklärten Eigeninteresses“, das durch Fusion von Ressourcen und Entscheidungsverantwortung die genannten Probleme löst. Hierin liegt auch der Unterschied zur reinen Verhandlung im anarchischen System der Intergouvernementalisten. Deren Kooperation als Lösungsversuch bleibt hinsichtlich Effizienz und Effektivität hinter den supranationalen Fusionslösungen zurück. Die Aufgabe von Handlungsautonomie rechtfertigt sich dadurch, daß „die Staaten die - aufgrund binnenstaatlicher Entwicklungen - verstärkten Probleme in besonders gestalteten Verfahren effizienter bei der Vorbereitung und Herstellung von verbindlichen Entscheidungen und effektiver beim Einsatz ihrer Instrumente angehen können.“ (Wessels 1992:44f) Hierzu legen sie nicht ihr Schicksal in die Hand unabhängiger Organe. Dies entspräche nicht ihren Interessen.

In der Fusionsthese hat der Staat nicht versagt wie bei den Föderalisten (Spinelli 1966), sondern setzt seine Instrumente intelligenter ein, woraus im Sinne Isensees (1987:45) „Integration als schöpferische Evolution des Staates“ angesehen wird. Staaten kompensieren Autonomieverluste mit gleichzeitigem Aus- und Aufbau von Teilnahme- und Mitgestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz der gemeinsam genutzten Steuerungsmittel. Diese Fusion führt zu institutioneller und prozeduraler Differenzierung mit eingebautem Reformbedarf, der aber wieder neue Gremien schafft. Die Befriedigung des Reformbedarfs geht einher mit Intransparenz (Wessels 1992:47).

Ein wesentlicher Unterschied besteht zur Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1985; s.u.). Bei der Fusionsthese ist trotz der Tendenz zur Blockade und ihrer Ineffizienz eine Reformfähigkeit möglich, weil darüber das mitgliedstaatliche Interesse an einer gemeinsamen Problemverarbeitung und die Sorge um einen fairen Interessenausgleich befriedigt werden soll. Darüber wird auch die Rückkehr zur Mehrheitsentscheidung erklärt. Sie hilft als Druckmittel, um zu Handlungsfähigkeit der europäischen Ebene zu kommen. (Wessels 1992:48) Die Staaten stimmen dem zu zum Preis ihrer weitreichenden Beteiligung

bei der Implementierung (Pag/Wessels 1988; Siedentopf/Ziller 1988). Als ein zweiter wichtiger, wenn auch nicht dezidiert hervorgehobener Unterschied zur Politikverflechtungsfalle, findet sich in der stärkeren Berücksichtigung nicht-staatlicher Akteure und der interadministrativen Beziehungen. Handelt es sich bei diesen Akteuren um Gegner eines weiteren Ausbaus der supranationalen Organe, so blockieren sie nicht das gesamte Entscheidungssystem, sondern lassen sich ihre Zustimmung durch eine Verbesserung ihrer eigenen Position im Verhandlungssystem abkaufen.

Hinsichtlich des Kompetenzwachstums der europäischen *Ebene* wird auf das Problem verwiesen, daß sich eine „political authority with limited functions but real power“ nicht in ihren Auswirkungen abgrenzen läßt. Wessels (1992:50) nennt noch eine Reihe anderer Gründe für weitere Zentripetalentwicklungen. Hinsichtlich der supranationalen *Akteure* lautet der Befund : „Fusionsprozesse laufen so im Unterschied zu der neofunktionalistischen These nicht automatisch ab (Keohane/Hoffmann 1990:285). Inkrementalistische Entwicklungen stoßen an ihre Grenzen, die durch die beteiligten Staaten gesetzt werden.“ (Wessels 1992:51)

Staaten bleiben somit in allen Phasen die „Herren der Verträge“ und entscheiden über die Verhandlungspakete, in welche Richtung und wie weit Integration fortschreitet.

Als ein empirisches Indiz für den „fusionierten Föderalstaat“ sieht Wessels die institutionelle und prozedurale Komplexität der Gemeinschaft an.

Mit Blick auf die Erweiterungen der EU erklärt die Fusionsthese, daß es der EU an ausreichender sektorieller Breite mangelt, um ein optimaler Problemverarbeitungsraum zu sein und zu allseits akzeptablen Verhandlungspaketen zu kommen,.

Scharpfs Frage, ob Verflechtung eine Verfallserscheinung sei oder sie die Koordinations- und Problemlösungskapazitäten steigert (Scharpf 1991:623) wird mit einem Verweis auf drei mögliche Entwicklungen der EU beantwortet (Wessels 1996a):

- Im ersten Szenario, der Trendextrapolation, funktioniert auch unter den künftigen Bedingungen alles wie bisher.
- Im zweiten Szenario, der Rückentwicklung, scheitert dieser Steuerungstyp u.a. an wichtigen Entscheidungsgruppen, die über ihren Ausschluß frustriert sind.
- Im dritten Szenario, dem föderalen Qualitätssprung wird die europäische Verfassungsentwicklung aktiv betrieben. „Die Verfahrenskomplexität wird durch ausschließliche Stärkung der Unionsorgane reduziert.“ (Wessels 1992:56)

Für die hier verfolgte Fragestellung sind damit die wesentlichen Ergebnisse der Fusionsthese:

Auf dem Weg der Fusion geschieht eine zunehmende Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene, nicht einfach die Bündelung von Ressourcen oder gar der intergouvernementalen Koordination. Dieser Zentripetalprozeß wird aber begleitet von einer unüberschaubaren Verflechtung bzw. institutionellen und prozeduralen Differenzierung, was den Staaten Einflußmöglichkeiten auf den europäischen Politikprozeß verschaffen soll. Intransparenz ist der Preis für nationale Kontrollchancen. Verhandlungspakete sind die übliche Form von Integrationsentwicklungen.

Aus all diesen Befunden ergibt sich für die Rolle der Kommission und der anderen Organe, daß sie sich über inkrementale Prozesse nur soweit im Entscheidungssystem durchzusetzen

vermögen, wie es die Grenzen erlauben, die von den „Herren der Verträge“ gesetzt werden (Wessels 1992:51). 1996 vertritt Wessels diese Position jedoch nicht mehr so dezidiert. Anlässlich der Analyse der konkreten interadministrativen Fusions-Prozesse, wird nicht mehr erklärt, wo die Grenzen dieser Prozesse verlaufen, sondern es heißt: „Zu diskutieren ist, ob und wo die Grenzen der konstatierten Fusion nationaler und gemeinschaftlicher Verwaltungen und politischer Führungen liegen und durch welche Faktoren dieser Prozeß kontrolliert werden kann.“ (Wessels 1996:185) Zugleich werden bestimmte Versuche wie Subsidiarität oder Parlamentarisierung als unzureichend zur Kontrolle dieser Entwicklung genannt, weil gerade auch dadurch die Verflechtung und Intransparenz wächst.

B.4.2 Andere staatszentrierte Sichten

Als Differenzierungen innerhalb des Intergouvernementalismus haben sich institutionalistische und liberale Ansätze herausgebildet. Manche Autoren subsumieren mittlerweile auch den Realismus zu seinen Unterkategorien (Haggard et al. 1993:174).

Der ursprüngliche Institutionalismus ging davon aus, daß internationale Institutionen angestrebte *outcomes* erreichen können. Den Gestaltungsrahmen setzen staatliche Macht und Präferenzen. Kooperationsmuster lassen sich wegen des *collective action problems* nicht über Präferenzen vorhersehen: Konvergenz ist möglich, aber Kooperation kann an Trittbrettfahrerverhalten, ineffizienter Verhandlung oder Unsicherheit bezüglich der Absichten von Staaten scheitern. Auch die Machtstruktur erlaubt kaum Vorhersagen über das Handeln von Staaten, weil Interessen nicht von Macht getrennt werden können und weil zwischenstaatliche Beziehungen normalerweise durch Regeln, Normen und institutionelle Strukturen vermittelt werden.

Idealtypisch reduzieren Institutionen Verhandlungskosten, erleichtern Themenverknüpfungen, informieren Regierungen über ihre Alternativen und mildern die Ängste von unkoordinierten und ausbeuterischen Strategien, indem sie Erwartungen stabilisieren hinsichtlich des künftigen Verhaltens von Staaten.

In diesem Modell gehen internationale Institutionen darüber hinaus, nur das Muster von Interessen und Macht widerzuspiegeln. Sie helfen kooperative Lösungen zu finden, die ohne sie nicht zustande kämen.

Demgegenüber stimmen Liberalismus und Realismus in der Annahmen überein, daß Änderungen des institutionellen Umfelds keinen oder nur sehr begrenzten Einfluß auf das Muster kollektiver *outcomes* ausüben.

Der Realismus geht vom Bestand staatlicher Macht aus. Staatliches Verhalten ist stärker beeinflusst von der Verteilung strategischer Fähigkeiten und Bedrohungen als vom Muster der Präferenzen des Staates gegenüber internationalen Institutionen. Staaten versuchen generell ihre Position maximal flexibel und autonom zu halten. Wie im Liberalen Ansatz werden *collective outcomes* als Kräfte erklärt, die als grundsätzlicher angesehen werden als internationale Institutionen, die oft Machtverteilungen widerspiegeln aber selten ausgleichen (Haggard et al. 1993:176).

Im Liberalen Ansatz sind staatliche Politikpräferenzen eine Funktion der Interessen gesellschaftlicher Akteure und Koalitionen. Interessengeleitete Institutionen reflektieren, ob die staatlichen Interessen übereinstimmen oder nicht. Einfluß können sie kaum nehmen. Bei

transnational übereinstimmenden Interessen einflußreicher *non-state-actors* ist Kooperation relativ unproblematisch. Relative Macht wird zweitrangig. Die Nachfrage nach internationalen Institutionen schafft sich ihr eigenes Angebot. Wo Interessen konfliktieren, ist die Nachfrage dagegen gering und Institutionen spielen eine untergeordnete Rolle. Staatliche Interessenskollisionen entstehen dann, wenn Interdependenz zu Verteilungskonflikten innerhalb von Gesellschaften führt. In diesen Fällen bemächtigen sich einflußreiche Interessengruppen der staatlichen Politik für ihre Partikularinteressen, analog zur klassischen Interessengruppen-Erklärung von Protektionismus. Der Liberale Ansatz leugnet nicht die Handlungsmöglichkeiten internationaler Institutionen. Aber seine Vertreter glauben, daß das Angebot von internationalen Institutionen generell flexibel ist und sich ändern kann, um neuen Nachfragemustern nach überstaatlicher Steuerung zu entsprechen.

B.4.3 *Liberal Intergovernmentalism*

Moravcsiks „Liberal Intergovernmentalism“ (LI) ist ein staatszentrierter Ansatz, der durch die Analyse der EEA große Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat und hier exemplarisch für Weiterentwicklungen dieser Schule vorgestellt wird.

Mit Verweis auf die Vielfalt der Integrationsprozesse und Merkmale der verschiedenen Politikfelder, Zielsysteme und Akteurskonstellationen wird betont, daß keine einzelne Theorie oder Variable europäische Integration oder internationale Kooperation im allgemeinen erklären kann (Moravcsik 1995:612). Deshalb wird der Integrationsprozeß in durch drei verschiedene Faktorenbündel bestimmte Teile untergliedert:

- „*national preferences* are constrained by microeconomic interests, to be supplanted by geo-political and ideological motivations where economic preferences are diffuse, uncertain or weak
- *Inter-state bargaining* reflects the unilateral and coalitional alternatives to agreement, including offers to link issues and threats of exclusion and exit...
- *Delegation (or pooling) of sovereignty* occurs primarily where governments seek credible commitments under conditions of uncertainty, particularly where they seek to establish linkages and compromises among issues where non-compliance is tempting"

Der prozeßorientierte Ansatz strebt eine möglichst strikte Trennung der einzelnen Phasen an. Bei alltägliche Aktivitäten ist Eigendynamik möglich. Information ist die zentrale Ressource, Unsicherheit die zu lösende Aufgabe. Die *principal agent* Theorie dient als Erklärungsansatz. Verhandlungen (*bargaining*), die im Ergebnis auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ hinauslaufen, kennzeichnen den Stil des politischen Systems.

Trotz der Rückgriffe auf den *spill-over*-Effekt bleibt eine grundsätzliche Kritik an supranationalen Ansätzen bestehen. Zentrales Argument bei der Bestimmung der jeweiligen Autonomie der supranationalen Organe ist die Art der Verwendung der Ressource Information. Der Kommission werde implizit oder explizit eine besondere Rolle als effektiver informeller *Agenda-Setter* in internationalen Verhandlungen deshalb zugeschrieben, weil sie ein monopolistischer Anbieter von einigen unspezifischen öffentlichen Gütern informationaler

Natur sei. Es gibt Fälle, wo die *principal agent* Beziehungen zwischen nationalen Regierungen und supranationalen Akteuren imperfekt sind (Moravcsik 1995:615)⁷⁹.

Wo die Kommission explizite Autorität für ihr *agenda-setting* nicht besitzt, hilft Information: "its power would result from exploitation of technical, strategic or political information which, hypothetically, places it in a privileged position to provide proposals, mediate negotiations, or mobilize domestic constituencies (Moravcsik 1994, 1995)." (Moravcsik 1995:616).

Dies sei aber keine *notwendige* Bedingung für Integration. Denn es lassen sich andere Prozesse und Mechanismen denken und vermutlich auch empirisch finden, die zum gleichen Resultat führen. Stattdessen sieht Moravcsik den Spielraum der Kommission darauf beschränkt, an den Präferenzen der Mitgliedstaaten orientierte, maßgeschneiderte Vorschläge im Laufe des Prozesses so zu formulieren, daß sie nicht am Veto eines einzelnen Staates scheitern. Die Kommission dient den Mitgliedstaaten als ein leistungsfähiges Instrument zur verträglichen Entscheidungsfindung. Dafür sind sie bereit, ihre formale Autonomie einzuschränken. Mehr ist sie aber auch nicht und mehr als diese Aufgabe kann sie im günstigsten Fall auch nicht erfüllen.

Als Zeichen der Annäherung werden von konkurrierenden Ansätzen Fragen übernommen, ohne die eigenen Annahmen aufzugeben. Hier bedeutet das, daß überhaupt nach der Handlungsfähigkeit der Kommission gefragt wird, wobei damit Handeln „im Schatten“ souveräner nationalstaatlicher Entscheidungen gemeint ist und nicht Autonomie. Die Mitgliedstaaten bleiben „Herren der Verträge“ und bestimmen die Leitlinien der Politik. Sie geben nicht freiwillig Zuständigkeiten ohne Gegenleistung ab. Daher bleibt auch der formale Entscheidungsprozeß der dominante Faktor zur Erklärung des Integrationsprozesses.

Die Kritik Moravcsiks (1995:617) an supranationalen Ansätzen richtet sich auch gegen methodologische Mängel. Die empirische Basis sei nicht ausreichend, um eine Theorie über Handlungsfähigkeit zu bilden. Alternativen würden nicht geprüft und *entrepreneurship* Ansätze hätten einen "most egregious bias", obwohl in keiner Fallstudie supranationale Organe mehr als Beschleuniger gewesen seien. Solange es keine Nachfrage der Staaten nach neuen Steuerungstechniken - wie zum Beispiel dem *new approach* mit der Maschinenrichtlinie - gebe, könnten supranationale Organe auch nicht als politische Unternehmer den Integrationsprozeß gestalten. Daraus folge: „More generally, this suggests that intergovernmental demand for policy ideas, not the supranational supply of those ideas, is the fundamental exogenous factor driving integration." (Moravcsik 1995:617) Zu einem sehr großen Teil schaffe sich die Nachfrage nach internationaler Kooperation ihr Angebot seitens der supranationalen Organe.

Zur empirischen Unterfütterung seiner Position wählt Moravcsik drei zentrale Bereiche europäischer Integration, die allesamt sogenannte „sensible“ Politikbereiche oder *high politics* sind: die Gemeinsame Agrarpolitik, das EWS und die Verträge von Maastricht.

⁷⁹ Speziell an Wincott (1995) richtet sich zudem der Vorwurf, dieses Argument sei hinsichtlich der Güter und Techniken nicht weiter erläutert worden.

Das Ergebnis fällt eindeutig aus. In keinem Fall sei die Kommission die treibende Kraft gewesen oder hätte die institutionelle Konstruktion festgelegt. Entsprechend könne dort nicht von einem Kontrollverlust der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission gesprochen werden. Zwar gebe es wie immer nicht-intendierte Folgen und Unsicherheit bei zwischenstaatlichen Verhandlungen und Entscheidungen. Aber es sei überzogen daraus eine generelle treibende Kraft von Integration zu folgern oder Rückschlüsse auf die ausgedehnte Macht der supranationalen Akteure zu ziehen.

Moravcsik untermauert seinen Befund mit dem Hinweis auf das Gesamtsystem. Es hat sich über der staatlichen Ebene keine neue entwickelte Regierungsebene etabliert, sondern Integration sei durch wachsende institutionelle Differenzierung auf inländischem und transnationalem Niveau geprägt.

Die künftige Forschungsorientierung solle sich daher nicht auf die relative Kompetenzverteilung zwischen Mitgliedstaaten und EU richten, sondern Verschiebungen in der innerstaatlichen Verteilung von Einfluß zu erklären versuchen. Es gehe darum, die Varianten allgemeiner Managementfunktionen herauszuarbeiten, die das System zur Bewältigung von Intedependenzproblemen entwickle (Moravcsik 1995:621)⁸⁰.

Alle weiteren Integrationsbesonderheiten, auf die Autoren wie z.B. Wincott (1995) in neofunktionalistischer Tradition zurückgreifen, ließen sich mit dem *principal agent* Ansatz⁸¹ und unter besonderer Berücksichtigung des EuGH im europäischen Entscheidungsprozeß erklären.

Die Gemeinschaft funktioniere in diesen Fällen wie internationale Regime, die *multiple substantive decisions* einheitlich behandelten und künftige Vereinbarungen durch Pooling oder Übertragung von Rechten (Garrett 1993) absicherten. Diese Vereinbarungen fließen ins Kalkül einzelner Staaten ein, weil mit jeder Änderung Reaktionen der geschaffenen Institution verbunden sind und dadurch die vergangenen, gegenwärtigen oder künftigen Entscheidungen berührt werden. Die Übertragung von Rechten schafft eine *principal-agent*-Beziehung, wobei die Regierungen *multiple principals* und supranationale Akteure *multiple agents* sind (Moravcsik 1995:622). Der Grad an Einfluß des Agenten könne über den Umfang der Kontrolle gemessen werden, die der Prinzipal über den Agenten besitzt.

Die ausgeübte Kontrolle hängt von drei Faktoren ab: den Anreizen, supranationaler Autonomie zu beschränken, den Möglichkeiten für die Regierungen, die Aktivitäten der überstaatlichen Akteure zu erkennen und zu bewerten und schließlich der Qualität und Verfügung über Kontrollinstrumente.

Über Anreize, *monitoring* und Kontrolle lassen sich sechs Faktoren herausfiltern, die den Handlungsspielraum supranationaler Agenten erklären helfen (Moravcsik 1995:622f).

- *Substantive Benefits of Delegation*
- *Asymmetrical Time Horizon*
- *Stability of Preferences*
- *Asymmetrical Information and Expertise*

⁸⁰ Vor diesem Hintergrund verweist er auf die Forschungsorientierung der deutschen Integrationsforschung in Köln, Mannheim und am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Scharpf 1994; Moravcsik 1994)

⁸¹ „To enhance the credibility of governmental commitments vis-a-vis domestic and international pressures under conditions of uncertainty.“ (Moravcsik 1995: 621)

- *Two-Level Domestic Informational Manipulation*
- *Institutional Control*

Bei der Anwendung dieses Modells auf den EuGH lassen sich fünf der sechs Faktoren zur Erklärung von Integrationsbesonderheiten heranziehen.

Substantive Benefits of Delegation: Da es *a priori* keinen Grund gibt, warum Regierungen die von der Kommission bevorzugten Vorschläge unterstützen, interpretiert der EuGH Vertragsverpflichtungen oft einstimmig und so, daß sie für nationale Gerichte akzeptabel werden. Es ginge jedoch zu weit - wie Garrett und Weingast - anzunehmen, daß alle oder die wichtigsten Mitgliedstaaten immer alle EuGH Entscheidungen notwendigerweise unterstützen müssen. Aber es gibt eine höhere Wahrscheinlichkeit, daß sie diese eher als Kommissionsvorschläge akzeptieren. Außerdem sind die Folgen eines Widerstands gewichtiger, weil beim EuGH das Rechtssystem in Frage gestellt wird, während es im Fall der Kommission sein kann, daß die Ablehnung als taktische Verknüpfung sinnvoll ist. (Moravcsik 1995:623)

Bei der Diskussion der genannten Erklärungsfaktoren für einen Gestaltungsspielraum der supranationalen Akteure sieht Moravcsik Handlungsfähigkeit des EuGH, jedoch kaum für die Kommission:

- *Time Horizon:* Die Bedeutung von Vorabentscheidung im EG-Recht deutet darauf, daß der EuGH einen längeren Zeithorizont als Regierungen hat. Er kann eine vorsichtige, langfristige Strategie betreiben. So wurden wichtige Rechtsentscheidungen über wesentliche Themen eingeführt und seine Macht inkremental erweitert. Für die Kommission ist gleiches viel schwieriger, weil eine Initiative weniger wichtig ist als ein Präzedenzfall und gemeinsam mit den Staaten ausgearbeitet wird (Moravcsik 1995:623).
- *Asymmetries of Information and Expertise:* Burley/Mattli (1993) haben argumentiert, der EuGH habe eine Rechtssprache und Verfahren entwickelt, die seine wahren Absichten verschleierte. Diese Strategie setzt die Einbettung in nationale Strukturen und Kulturen voraus, die zu einem bestimmten Grad autonom, komplex und transnational einheitlich sein müssen. Gegen diese Fähigkeit der Kommission werden empirische Befunde gesetzt, die eine geringe faktische Bedeutung zeigten (Moravcsik 1995:624)
- *Domestic Informational Manipulation:* Der EuGH hat Art. 177 (234) EWGV zu engen Kontakten mit privilegierten innenpolitischen Gruppen, besonders nationalen Richtern genutzt. In jedem Land gibt es Schutzmechanismen zur Wahrung der Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern. Die Beteiligung von nationalen Richtern erhöht die Akzeptanz von internationalen Vereinbarungen und dient als Prävention gegen *opt-outs*. Die Kommission ist in einer ungünstigeren Lage. Sie muß *ad hoc* Allianzen mit gesellschaftlichen Gruppen bilden, und es gibt wenig Anlaß für die Annahme, die Kommission könne ihre Präferenzen hinsichtlich der EG ändern, auch wenn das manchmal so scheint. (Moravcsik 1995:624)
- *Institutional Control:* Die Stellung des EuGH entzieht ihn stärker politischer Kontrolle als im Fall der Kommission. Um eine Entscheidung zu ändern ist Einstimmigkeit oder zumindest eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Bei Kommissionsvorschlägen reicht meist das Veto eines Landes. Das heißt, der EuGH vermag den status quo zu ändern und verlangt *ex post* eine qualifizierte Mehrheit, während die Kommission dafür *ex ante* Zustimmung braucht. (Moravcsik 1995:624) Den geringeren Kontroll- und

Änderungsmöglichkeiten stehen weniger EuGH-Aktionen gegenüber. Während der Rat behandeln kann, was er will, muß der EuGH immer den Weg diskreter Entscheidungen zu konkreten Themen gehen.

- Ein Zugeständnis an die Autonomie-These macht der LI indem er konstatiert, daß die Vertragsgründer die Fähigkeit des EuGH drastisch unterschätzt haben, seine Autonomie auszuweiten. Es bleibe aber ein fundamentaler *trade-off* zwischen Autonomie und Umfang (Weiler 1991) bestehen. (Moravcsik 1995:625).

Mit der *principal-agent* Theorie soll der Autonomiegrad supranationaler Akteure gegenüber Regierungen vorhergesagt werden. Das setzt die Gültigkeit einer zentralen Annahme des LI voraus, nämlich daß Macht explizit oder implizit delegiert wird.

Mit Hilfe dieser kausalen Mechanismen liefert Moravcsik (hypothetische) Erklärungen von Handlungsspielräumen eines supranationalen Akteurs, hier des EuGH. Die empirischen Befunde mahnen zur Vorsicht, Schlüsse über die Autonomie der supranationalen Akteure zu ziehen, bevor nicht die Nutzen von Delegation und Verknüpfung, Präferenzänderungen, vorhersehbare Rückkopplungen und sogar Änderung geprüft wurden (Moravcsik 1995:625).

Hauptkritikpunkt an Wincotts (1995) Ansatz ist dessen Annahme einer Welt radikaler Unsicherheit, in der die Folgen von Aktionen unbekannt sind und Regierungen unfähig sind, konsistente und rationale Politiken zu betreiben. Dies trifft nach Auffassung von Moravcsik für die EG nicht zu oder spiele höchstens am Rand eine Rolle. Die EG sei kein Unfall oder Zufall sondern die gewollte Schöpfung von Staatsmännern und Bürgern. (Moravcsik 1995:626)

Für die hier verfolgte Fragestellung ist Moravcsiks Arbeit hilfreich als Analyserahmen für die Handlungsfähigkeit von supranationalen Akteuren. Der Ansatz setzt sich zusammen aus bekannten und robusten Theorieelementen, was die Anwendung erleichtert.

Allerdings scheint die Diskussion von 6 Erklärungsfaktoren einer gewissen Beliebigkeit zu folgen. Zweifellos unterstützt es seine Argumentation, wenn es keine weiteren Quellen von Autonomie gibt und die genannten in Frage gestellt werden können. Die Annahme liegt jedoch nahe, daß es eben doch weitere Faktoren gibt, wie z.B. eigendynamische Prozesse oder andere Akteursmerkmale und Interessenlagen als die genannten.

Weitere Schwächen des LI liegen darin, die Dominanz der Staaten überzubetonen, sowie in der einseitigen Annahme, Nachfrage nach europäischer Problemlösung sei einfach vorhanden und nicht etwa Ergebnis *wechselseitiger* Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage.

Nicht erklärt werden Integrationsschritte, die offenbar nicht Kompromiß eigennutzenoptimierender autonomer Staaten sind. In diesen Fällen hätte es entweder Blockaden oder Minimalkompromisse geben müssen bzw. das Thema hätte überhaupt nicht behandelt werden dürfen. Nützlich für Weiterentwicklungen sind jedoch die Hinweise auf Entwicklungen, wo Regierungen anti-integrationistisch handeln und die Bedeutung von Stagnationsphasen.

Zur Interessendefinition wird behauptet, daß sich innenpolitische Interessen um instrumentell und materiell definierte Interessen gruppieren. Angenommen wird, daß Präferenzen während des Prozesses konstant sind und Verhandlungen strategisch geführt werden und zwar als

Prozesse von Interaktion und *bargaining*, nicht kommunikativ. Entsprechend geht es bei den Ergebnissen um Kompromisse, *side-payments* und *package deals*, nicht um überzeugen, wo Identitäten und die Stichhaltigkeit von Akteurspräferenzen von Bedeutung wären.

B.4.4 Politikverflechtungsfalle und Entscheidungslücke

Die Handlungsfähigkeit von politischen Mehrebenensystemen war über zwei Jahrzehnte Gegenstand in Veröffentlichungen von Fritz W. Scharpf. Wie Streeck (1995) herausgearbeitet hat, erfuhren die Ergebnisse der Analyse verflochtener Entscheidungssysteme im Laufe der Zeit unterschiedliche Bewertungen durch ihren Autor. War in den 70er Jahren (Scharpf 1976, 1978) die „Enttäuschung des engagierten Reformers über den Immobilismus zwischenstaatlich-föderaler Aushandlungen“ (Streeck 1995:102) und über Obstruktion und Destruktion demokratisch legitimierter zentralstaatlicher Reformpolitik als Folge von Politikverflechtung vorherrschend, so änderte sich mit der Perspektive auch die Einschätzung dieser *polity*. Die größere Stabilität und Erwartungssicherheit verflochtener Systeme als Kehrseite ihrer Unbeweglichkeit wurde als Vorteil hervorgehoben.⁸²

Angewendet auf die EG erzeugte das Konzept unter dem Titel „Politikverflechtungsfalle“ 1985 große Resonanz. Es wurde gezeigt, daß die fehlende Bereitschaft zur Übertragung von Souveränität auf die europäische Ebene sich institutionell im Entscheidungssystem niederschlägt. Weil alle Regierungen auf möglichst weitgehende Einfluß- und Kontrollmöglichkeiten bestehen, werden Entscheidungen nur unter anspruchsvollen Voraussetzungen möglich. Die Restriktion der formalen oder faktischen Einstimmigkeitsregel läßt Verhandlungen zum einzig gangbare Entscheidungsverfahren werden. „Resultat ist ein Dauerkonflikt zwischen den im Prinzip allen bewußten gemeinsamen Interessen unter hoher Interdependenz und den individuellen Interessen der Einzelstaaten; eine überwiegende Befassung des Entscheidungssystems mit zwischenstaatlichen Verteilungskonflikten; und ein „entropic push towards bargaining“ auf Kosten problemlösungsorientierter Politiken, die mehr Ressourcen in Anspruch nehmen als dies in einem Einheitsstaat der Fall wäre.“ (Streeck 1995:102). Die Verfassung blockiere die Chancen für Weiterentwicklungen des Gesamtsystems.

Bewegung entsteht nur durch Tausch. Die Zustimmung zu einer gemeinschaftlichen Lösung wird mit der Ausdehnung und Differenzierung der Kontrollmöglichkeiten erkaufte. Das führt nach Jahrzehnten inkrementaler Differenzierung und pragmatisch kompromißhaften Wachstums des *acquis communautaire* zu jenem Grad an Intransparenz, der die EU mit mittlerweile 27 verschiedenen formalen Entscheidungsprozeduren zu einem kaum noch durchschaubaren System macht. Der Grund für diese Intransparenz liegt im Mißtrauen der Einzelstaaten, in europäischen Lösungen übervorteilt zu werden⁸³.

⁸² So zeigte der britische Fall, daß Mehrheitswechsel einschneidende Reformen möglich machen, die gravierende gesellschaftliche Folgen mit sich bringen (Scharpf 1987, 1993a). Werden diese Folgen abgelehnt, wird die Starrheit des politischen Systems zur positiven Eigenschaft.

⁸³ Damit wird die pointierte Gegenposition zur optimistischen Sicht Moravcsiks formuliert, in der die Gemeinschaft Ausdruck des erklärten Willens freier Entscheidungen der Regierungen und der Bürger ist und keine Welt voller Mißtrauen.

Vor diesem Hintergrund kritisiert Scharpf den integrationsoptimistischen Neofunktionalismus. Mit der Pfadabhängigkeit institutionellen Wandels könne die Entscheidungsschwäche und Ineffizienz, aber auch die „Persistenz des zwischenstaatlichen Charakters der Europäischen Gemeinschaft“ (Streeck 1995:103) erklärt werden. Die EG existiert sozusagen „trotzdem“⁸⁴ - „nämlich weil Marktöffnung und „negative Integration“ ihren Mitgliedstaaten sowohl Vorteile bieten als auch sie mit Interdependenzen konfrontieren, die sie allein auch nicht besser bearbeiten könnten (Scharpf 1988:270), und weil wie in der Bundesrepublik die zwischenstaatliche Verflechtung des Entscheidungssystems Politikern und Bürokraten auf allen Ebenen die Möglichkeit eröffnet, opportunistisch die Kosten von Gefälligkeitsentscheidungen bzw. den Unmut über negative und unzulängliche Entscheidungen über mehrere Regierungsebenen zu verteilen.“ (Streeck 1995:103).

Integrationsfortschritte scheitern an der Interaktion zweier Mechanismen: „An der politischen Priorität von Sachkompromissen gegenüber institutionellen Reformen und an dem institutionellen Eigeninteresse der Mitgliedstaaten an der Erhaltung ihrer Veto-Position“ (Scharpf 1994:384). Das erkläre, warum sich Interessengruppen und politische Bewegungen nicht erfolgreich europäisieren können. Sie bräuchten den Ausbau des politischen Systems der EU als Voraussetzung.

Nach der sozialreformerischen Phase geht es um die Suche nach Möglichkeiten eines rationalen Umgangs mit Interdependenz unter Bedingungen fragmentierter Souveränität. Sie ist Ausdruck des Zwiespalts zwischen einer Kritik an der Blockade sinnvoller Zentralisierung durch das institutionelle Eigeninteresse der Gliedstaaten einerseits und der Kritik an der Eigendynamik einer unaufhaltsamen Zentralisierung andererseits.

Scharpf empfiehlt Entflechtung. Um die Leistungsfähigkeit des Systems zu gewährleisten, müssen „Überflechtungen“ abgebaut und neue Koordinationsformen entwickelt werden. Idealtypisch soll Gemeinschaftsverträglichkeit und Schonung der Autonomie der Gliedstaaten vereinbar sein. Dafür sei ein effizienteres Schutzinstrument gegen exzessive Zentralisierung zu institutionalisieren als es das dafür geschaffene Subsidiaritätsprinzip vermag (Scharpf 1995; Weidenfeld 1995).

Als Ausweg aus der europäischen Entscheidungsfalle solle die Gemeinschaft nach möglichen Schnittstellen zwischen den Teilsystemen suchen⁸⁵. Zu hierarchischer Vereinheitlichung sei die EG nicht in der Lage und solle das in vielen Fällen auch nicht. Diese Selbstbeschränkung würde die Koordinationsanforderungen an die institutionelle Leistungsfähigkeit senken und damit auch die anfallenden Transaktionskosten.

Als Problem bleibt die praktische Umsetzbarkeit. Rücknahme verlangt verlässliche Orientierungen der Akteure an die gemeinsamen Prinzipien. Scharpf versucht die Absicherung über „weiche“ Hilfsmittel wie einen normativen Kodex, der für jede Ebene Vorgaben definiert: Unionstreue und Gemeinschaftsverträglichkeit ihrer Handlungen gelten für die Glieder. Autonomieschonung ihrer Handlungen gilt für die Union. Vorbild ist der bundesdeutsche Föderalismus. Überdies soll die Neuordnung der Kompetenzen in Primär-

⁸⁴ Bei Scharpf heißt das: „frustration without disintegration and resilience without progress“ (Scharpf 1988:224).

⁸⁵ Vorbild sind Entwicklungen bei großtechnischen Systemen, weshalb sich als Anwendungsfälle auch besonders gut technisch Bereiche eignen wie der *new approach* in der Normungsstrategie des Binnenmarktprogramms (KOM 85; 320) und die neue Politik bei der mobilitätsorientierten Bildungs- und Ausbildungspolitik (CEDEFOP 1994; Scharpf 1993c:20-24).

und Partialrechte⁸⁶ die Transparenz der Kompetenzverteilung befördern und den Vorrang im konkreten Fall klären helfen. Ziel ist die Entwicklung gemeinsamen Vertrauens und eine kooperative transnationale Entscheidungskultur.

Auch aus demokratietheoretischen Gründen sei eine zu weitreichende Zentralisierung abzulehnen. Die EU sei ein in dieser Hinsicht unterentwickeltes politisches System, das seine Legitimation nach wie vor von den Mitgliedstaaten und eben nicht von einer europäischen Bürgerschaft beziehe. Der legitimationsarme Entscheidungsprozeß dürfe nicht überlastet werden, weil ihm sonst die Akzeptanz entzogen würde. Der demokratische Charakter der Mitgliedstaaten müsse erhalten werden. Zentrale europäische Entscheidungen, die in die „Kernbereiche der demokratisch zu verantwortenden Politik“ (Scharpf 1992:24) eingreifen, überziehen das „Legitimitätskonto“ (Streeck) der Gemeinschaft und verwischen die Verantwortung der Regierungen.

Bis hierhin hat die konstatierte „Blockade durch Verflechtung“ folgende Bedeutungen und Bewertungen erfahren: Politikdefizit, pragmatisch hinzunehmende Rahmenbedingung intelligenter Politikformulierung, Chance für die Entwicklung eines avancierten Regulierungsmodells als Ausgangspunkt einer neuen transnationalen Entscheidungsethik und Bedingung für die Erhaltung demokratischer Beteiligung. (Streeck 1995:106)

Streeck geht allerdings noch einen Schritt darüber hinaus. Er plädiert für die „Erweiterung des analytischen Bezugsrahmens über die horizontalen und vertikalen Beziehungen zwischen politikverflochtenen Regierungen hinaus und für die Einbeziehung des transnationalen Systems vorstaatlich konstituierter und organisierter gesellschaftlicher Interessen“ (Streeck 1995:106). Nach dieser Auffassung reicht die Erklärungskraft der zwischenstaatlichen Beziehungen nicht aus, um die Besonderheiten der EU-Entwicklung zu verstehen. Mit seinem Konzept der „Entscheidungslücke“ erweitert Streeck die Erklärung der Systemdefizite der EG um die Ebene der Interessengruppen. Er vertritt die These, „daß die konkreten Formen transnationaler Politikverflechtung und Politikblockierung sowie die sich für den Binnenmarkt abzeichnenden neuartigen Regelungs- und Deregulierungsmechanismen nur durch explizite Berücksichtigung ihrer politischen Ökonomie: ihres Wechselverhältnisses mit dem System wirtschaftlicher Interessen und wirtschaftlicher Machtverteilung, befriedigend erklärt und normativ-demokratietheoretisch verteidigt oder kritisiert werden können.“ (Streeck 1995:106)

Die vielfältigen Deutungen von Politikverflechtung haben gemeinsam, daß sie das System an sich als teuer, ineffizient und reformunfähig ansehen. Unter bestimmten Aspekten hat das defizitäre System dann aber positive Nebeneffekte. Der Negativsicht folgt Streeck mit seiner „Entscheidungslücke“. In der zwischenstaatlichen Perspektive sind die Gliedstaaten egoistisch und blockieren europäische Entscheidungen Interessenpolitisch bedeutet die Entscheidungsblockade und der Verzicht auf europäische Regelung - entsprechend der Forderung nach autonomieschonendem Verhalten - im Ergebnis durchaus eine Entscheidung: nämlich die zugunsten der Kapitalseite. Sie profitiert vom europäischen Regelungsverzicht.

⁸⁶ Ein Katalog, der auf der Grundlage des Primärrechts eine solche Einteilung versucht, findet sich im Reformprogramm der sog. Europäischen Strukturkommission (Weidenfeld 1996:26ff).

Beide Autoren sehen nur eine einzige europäische Politikoption: negative Integration bzw. Deregulierung. Scharpfs Argumentation, die demokratische Substanz sei bedroht durch die einseitige Zielorientierung der Gemeinschaft in Richtung Marktöffnung, bestätigt Streeck, nicht aber die daraus gefolgerte Lösung. Scharpf sieht einen Ausweg in korporatistischen Prozessen der Normbildung, Normkonkretisierung und Normdurchsetzung (Scharpf 1993:23). Sie sollen als Gegenbewegung zu der vollständigen Vermarktung von Lebenschancen und zur Entlastung des Quasi-Staates EU dienen (Streeck 1995:112). Streeck hält diesen Ausweg für nicht gangbar. Im Gegenteil erwartet er von der transnationalen Interessenpolitik als zweitem Handlungssystem neben dem zwischenstaatlichen noch eine zusätzliche Verschärfung des Problems.

Dieser Sicht widersprechen die genannten empirischen Befunde nach allen oben genannten Logiken. Das Gesamtsystem zeigt keine Auflösungserscheinungen. Hätte es so versagt, wie die Selbstblockadethese suggeriert, wäre ihm längst die Zustimmung der Bevölkerungen entzogen worden. Die Politikfelder mit europäischen Zuständigkeiten weisen ein derart ausdifferenziertes und vielfältiges Steuerungsrepertoire auf, daß die Reduktion auf den Abbau von nationalen Regelungen die politische Wirklichkeit kaum zutreffend beschreibt. Auf der Ebene der Einzelregelung wurde schließlich auf die hohen Regelungsniveaus in einer Reihe von Politikbereichen hingewiesen.

Die Rolle der supranationalen Akteure ist in beiden Fällen äußerst begrenzt. Die Kommission macht Vorschläge, die wenig Aussicht auf Erfolg haben, sie kann versuchen zu moderieren, steht aber letztlich der Blockade ohnmächtig gegenüber. Bei Versuchen, die Sozialparteien zu Entscheidungen zu bewegen, die nach Art.118b (139) EGV mittlerweile auch in europäisches Recht übergehen können, hat sich der Negativeindruck nach dem Versuch von Val Duchesse durchgesetzt, als der erste sogenannte Soziale Dialog durchgeführt wurde. Hier stehen offenbar in sich überzeugende Ansätze und eine davon abweichende empirische Beobachtung einander gegenüber.

B.5 Die Betonung des Informellen

Der Einbezug von gesellschaftlichen Akteuren wie im Fall der Entscheidungslücke ist keine Ausnahme, sondern Teil der „Entdeckung“ des Dezentralen und Informellen. Versuche zur theoretischen Weiterentwicklung von Erklärungen der europäischen Integration setzen bei der Analyse von *sub-governance* und *networking* an. Die benannten Lücken sollten einerseits durch Ergänzungen bestehender Ansätze geschlossen werden, andererseits wurden auch Ansätze wiederbelebt, die gesellschaftlichen Akteuren als *driving forces* eine Schlüsselrolle für den Integrationsverlauf beimessen. Mit der Untersuchung kleinerer Einheiten mit gesellschaftlichen Akteuren und staatlichen Beamten wurden „Arenen“ konkretisiert, in denen den alten supranationalen Ansätzen zufolge Entpolitisierung als Integrationsstrategie stattfinden sollte. Teilweise wurden auch neue Ansätze auf den europäischen Fall angewandt.

So bot die Transaktionskostenökonomie als Erklärung für die Europäisierung von Verbänden an, daß diese wegen zu erwartender Skalenerträge ein Interesse an einer Übertragung von staatlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene haben. Bei annähernd gleichen Kosten des *Lobbyings* winkten höhere Erträge, wenn der Entscheidungsumfang in Brüssel wächst. Es bestünde daher ein Anreiz zur Europäisierung verbandlicher Interessenvertretung. Da die Interessengruppen diese Europäisierungen ihrer Betätigungsfelder antizipierten, trügen sie durch die organisatorische Vorbereitung auf diese Tendenz mit zu ihrer Verwirklichung bei. Verbände mit einer solchen Ausrichtung würden überdies auf ihre nationalen Regierungen einwirken, ihre Interessen auf europäischer Bühne zu verhandeln, wenn sie sich hiervon einen größeren Nutzen versprechen. Dies könnte z.B. der Fall sein, wenn den inländischen Interessenvertreter protektionistische Regeln schützen. Sie potenzieren ihren Nutzen für den Begünstigten, falls es gelingt, sie europaweit zur Geltung zu bringen.

Beschreibt dieses Beispiel die Position eines erfolgreichen Verbandes, so kann umgekehrt ein erfolgloser Verband mit einer Europäisierungsstrategie versuchen, mögliche Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die er in der Konkurrenz mit anderen heimischen Interessengruppen um die Verteilung von knappen Ressourcen - in diesem Fall die Produktion kollektiver Entscheidungen - besitzt (König 1994:163).

Auf Dauer entstünde so ein neues Regierungssystem unter weitreichender Beteiligung von Interessengruppen. Als Beziehungstypen wurden analog zu den Untersuchungen in Nationalstaaten korporatistische, pluralistische und klientelistische Typen diskutiert. Impliziert wurde eine „Staatswerdung“ nach dem Muster der nationalen Systeme, aus deren Analyse die verschiedenen Beziehungstypen entwickelt worden waren.

Einwände gegen die Entwicklung eines korporatistischen Politikmusters in der EU sind vielfältig. Sie reichen von innerorganisatorischen Hindernissen (Jacobi 1992, Ebbinghaus/Visser 1994) über Verteilungsprobleme (Kohler-Koch 1992, Scharpf et al. 1992; Eising/Kohler-Koch 1994) bis zu ideologischen Kontroversen (Platzer 1991; Streeck/Schmitter 1994). Jenseits der theoretischen Kontroverse finden sich aber auch kaum empirische Belege für einen europäischen Korporatismus.

B.5.1 *Policy-Networks* und Netzwerkansätze

Der *Policy-Networks*-Ansatz versteht sich als Alternative zu Pluralismus und Korporatismus zur Analyse der Beziehungen zwischen Regierungen und Interessengruppen. Handeln der Akteure im Netzwerk "wird auf der Basis eines rationalen, nutzenorientierten Tauschverhaltens von Ressourcen erklärt; zu diesem Zweck wird auf die interorganisatorische Ressourcen-Dependenz-Theorie (Aldrich, Pfeiffer 1976) zurückgegriffen, wonach der Einfluß und die Zentralität eines Akteurs im Policy-Netzwerk mit steigenden, für die anderen Akteure bedeutsamen Ressourcen zunimmt." (Héritier 1993c:433)

Untersucht wird der Zusammenhang von Netzwerk und *outcomes* eines Politikprozesses. Rhodes (1982) überarbeitet den Netzwerkbegriff von Benson und unterscheidet a. die Typen von *policy networks* nach dem Grad der Integration der Mitglieder und b. *Netzwerke* nach den Gruppen, die zu den Netzwerken gehören und wie Ressourcen zwischen ihnen verteilt sind. Anders als bei den Ansätzen, die sich auf die Rolle von Institutionen konzentrieren,

bezieht dieser die Rolle mit ein, die private und öffentliche Akteure spielen und ebenso die Bedeutung von informellen und formalen Beziehungen.

Eine andere Perspektive bietet die *Policy-Netzwerkanalyse*. Hierbei geht es darum, den Wandel von Politikergebnissen im Verlauf mehrerer Politikzyklen und Entscheidungsphasen nachzuzeichnen und über die Interessen der in einer sogenannten Arena⁸⁷ agierenden Akteure zu erklären. Der Ansatz ist *policy*-orientiert und wurde ursprünglich für die nationale Politik entwickelt. Eher kasuistisch geht es um die Erklärung eines Politikprogramms, dessen Ergebnis ganzheitlich unter Berücksichtigung der Wechselwirkung von Politik-Strukturen, -Prozessen und -Inhalten erforscht wird (König 1994:159). Akteure sind Regierung bzw. Exekutive und gesellschaftliche Interessengruppen.

In den Untersuchungen von *Policy*-Netzen wird versucht, als Resultat von Akteursbeziehungen einerseits Themenmuster eines Politikfeldes herauszufinden, die sich aus den Interessen der Akteure herleiten und politikfeldtypische Schwerpunkte bzw. deren Veränderungen erkennbar machen. „Andererseits werden akteurspezifische Strukturen vermutet, die sich in Form von zentralen/peripheren Netzwerkpositionen beispielsweise aus dem Bereich der gegenseitigen Machteinschätzung oder aber der Informationsweitergabe äußern und als Einflußpotentiale aufzufassen sind.“ (König 1992:15).

Davon unterschieden sind *Policy*-Arenen, die sich an konkreten Einzelfällen festmachen. Die *Policy*-Forschung verortet die Konflikte zwischen den Netzwerkakteuren in solchen Arenen. Ihre Teilnahme begründet sich mit der perzipierten Kosten-Nutzen-Funktion einer zur Verteilung anstehenden Ressource, deren antizipierte Wirkungen zu politischen Konflikten führen können, die den Verhandlungsgang beeinflussen (Hayes 1981:20f).

Wegen des großen empirischen Aufwands und des mittlerweile auch theoretisch anspruchsvollen Entwicklungsstands beschränkt sich dieser angewendet auf den ohnehin sehr komplexen Untersuchungsgegenstand EU in der Regel auf sehr spezielle Politikergebnisse⁸⁸. Schließlich gibt es auch Versuche, wie von Schumann (1994), über den Vergleich von Fällen in Politikfeldern zu Klassifikationen der europäischen Politikstile und Entscheidungssysteme zu gelangen. Ausgehend von spezifischen Fallstudien innerhalb eines Politikbereichs wird von den Ergebnissen auf die Funktionsweise des ganzen Politikfeldes rückgeschlossen. Schließlich werden die Resultate einzelner Politikfelder verglichen. Allerdings steht auch hier nicht die Rolle einzelner Akteure im Zentrum, sondern der Versuch einer Klassifikation des jeweiligen europäischen Entscheidungssystems.

⁸⁷ Definitiv unterscheiden sich „*Policy*-Arena“ und „*Policy*-Netz“ in folgender Weise: „In einem *Policy*-Netz werden als Resultat der Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren „einerseits Themenmuster eines Politikfeldes erwartet, die sich aus den Interessen der Akteure herleiten und politikfeldtypische Schwerpunkte bzw. deren Veränderungen erkennbar machen. Andererseits werden akteurspezifische Strukturen vermutet, die sich in Form von zentralen/peripheren Netzwerkpositionen beispielsweise aus dem Bereich der gegenseitigen Machteinschätzung oder aber der Informationsweitergabe äußern und als Einflußpotentiale aufzufassen sind.“ Demgegenüber machen sich *Policy*-Arenen an konkreten Fällen fest. (König 1992:15)

⁸⁸ Als Beispiele sind die Luftreinhaltepolitik (Héritier et al 1994), einzelne Richtlinien zum Arbeitsschutz (Eichener/Voelzkow 1994), zur Ozon- (Jachtenfuchs 1996) oder zur Abfallpolitik (Gehring 1995) zu nennen. Darüberhinaus gibt es Studien zu ganzen Politikfeldern wie Regional- und Strukturpolitik (Tömmel 1994), sozialer Regulierung (Majone 1993; Cram 1994), Hochschulpolitik (Schink 1993), denen aber allen gemeinsam ist, daß sie sich auf Aussagen zu einem empirischen Fall beschränken oder wie bei Döhler, Ländervergleiche anstellen, wo die EU als Einflußfaktor keine Rolle spielt.

Netzwerkanalysen haben in den Sozialwissenschaften unterschiedliche Ursprünge und Anwendungsfelder. Neben dem *Policy*-Netzwerkansatz aus der Soziologie und der Politischen Wissenschaft kommen andere Netzwerkansätze aus den Theorien der Internationalen Beziehungen.⁸⁹

Wie bei Interdependenz- und Transgouvernementalismus-Ansätzen zielt die Untersuchung auf die Veränderung staatlicher Autonomie ab. Angewandt auf die EG wird darin eine explizite Gegenposition zum staatszentrierten Verständnis der Intergouvernementalisten und Realisten eingenommen und auf Mehrebenenspiele zurückgegriffen. Unterschieden wird die internationale und die innenpolitische Ebene, die miteinander verflochten sind. Regierungen sind nicht mehr die einzigen Adressaten für *Lobbying*. Macht wird als „widely dispersed“ angesehen und der Unterschied im Gewicht der Machtausübung von privaten und öffentlichen Akteuren hat sich verwischt. Außerdem wird die hohe Komplexität der Kontaktstrukturen und Beziehungsmuster, sowie die große Zahl der Akteure als ein besonderes Merkmal der EU betont. (Kassim 1994:19). Eine Anwendung von Netzwerkansätzen auf die EU bietet sich nach Peterson deshalb an, weil deren Prozesse „are so fluid and policy-outcomes depend on informal bargaining.“ (Peterson 1995:390).

Institutionelle Besonderheiten des EU-Entscheidungssystems, Politikfeldspezifika und unterschiedliche Partizipationschancen in den verschiedenen Politikbereichen führen zu einer Fragmentierung von Politik in den Subsystemen. Auch darin folgt die europäische Entwicklung nationalen Trends (Richardson/Jordan 1979; König 1992:13f). Die Untersuchung beschränkt sich deshalb nicht auf den Politik-*output* oder einen Vergleich mit dem ursprünglichen Politikprogramm, sondern analysiert Akteurskonstellationen und Einflußmöglichkeiten. Als Analyseebene wählen Netzwerkansätze die Meso-Ebene der Kontakte zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren. Sie liegt zwischen der Makrosicht auf das Gesamtsystem EU und der Mikroebene des einzelnen Akteurs.

In Abgrenzung zur klassischen Institutionenanalyse wird hier vom Primat eines „informellen Modells“ ausgegangen, mit dem die Relevanz nicht-institutioneller Einflußressourcen und informeller politischer Strukturen in einzelnen Politikbereichen hervorgehoben wird. Regierungen sind im Netzwerk Akteurinnen unter anderen und abhängig von den durch das Netzwerk bestimmten Bedingungen⁹⁰. Machtstrukturen werden nicht als konstant angenommen, Mitgliedstaaten agieren freiwillig und Gewinner bzw. Verlierer sind nicht eindeutig identifizierbar. Eine enge Verwandtschaft mit den oben genannten Verhandlungstheorien besteht darin, daß als „Vorbedingung für europäische Verhandlungen entweder individualistische bzw. im Resultat pareto-optimale oder kooperative Interaktionsorientierungen der Akteure, nach der die Mitgliedstaaten unter Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Nutzenerträge am Gemeinwohl Europas partizipieren, in Frage (Scharpf 1988:61-87)“ kommen (König 1994:164).

⁸⁹ Im Unterschied zum Ansatz aus den Internationalen Beziehungen betont der soziologische Ansatz die dauerhaften sozialen Beziehungen der Akteure eines Politikbereichs und ist zunächst auf die Herausbildung sozialstruktureller Muster eines sozialen Systems angelegt.

⁹⁰ Zur Entstehung von Netzwerken vgl. Kenis/Schneider (1991:19).

Ein Problem für die Anwendbarkeit von Netzwerkansätzen besteht darin, daß sie aus unterschiedlichen Wurzeln stammen und überaus vielfältige Ausprägungen entwickelt haben. Das hat allerdings auch dazu geführt, daß die begriffliche Klarheit gelitten hat:

- Bei Marin/Mayntz (1991:12) findet sich eine ausführliche Diskussion des „colorful taxonomic and methodological pluralism“ der Begriffs- und Methodenentwicklung: Kenis/Schneider definieren *Policy*-Netzwerke als „policy making arrangements characterized by the predominance of informal, decentralized and horizontal relations“ (Kenis/Schneider, zitiert nach Marin/Mayntz 1991a:16). It emphasizes that the policy process is not completely and exclusively structured by formal institutional arrangements. It also emphasizes that the relationship among those who de facto participate in the process is not hierarchical. The actors making up a policy network are interdependent, but - by and large - formally autonomous.“
- Rhodes (1990:19) definiert *policy-networks* als „a cluster or complex of organisations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by breaks in the structure of resources dependencies.“
- Im Unterschied zum oben genannten Arena-Begriff definiert z.B. Peterson ein *Policy*-Netzwerk als „an arena for the mediation of the interests of governments and interest groups. The term ‘network’ implies that clusters of actors representing multiple organisations interact with one another and share information and resources. ‘Mediation’ implies that networks usually are settings for the playing of positive-sum games: they facilitate reconciliation, settlement or compromise between different interests which have a stake in outcomes in a particular policy sector.“ (Peterson 1995:391).
- Risse-Kappen definiert *policy-networks* als „non-hierarchical, decentralized, and mostly informal interaction patterns among actors - to solve collective action problems“. „Policy networks describe structures of governance involving private and state actors linked together through varying degrees of resource dependencies that determine which actors dominate the network and how decisions are made.“ (Risse-Kappen 1996:60)

Ein Grund für die Anwendung von Netzwerkansätzen für die hier verfolgte Fragestellung liegt in der Vereinbarkeit mit den dort getroffenen Annahmen. Im Unterschied zu pluralistischen, korporatistischen und marxistischen Ansätzen betont der Netzwerkansatz die differierenden Beziehungen zwischen Interessengruppen und Regierungen in verschiedenen Politikbereichen. Betrachtet wird dabei erstens, wie die Muster der Ressourcenabhängigkeit diese Beziehungen bestimmen, zweitens wie sich die Beziehungen auf die *outcomes* auswirken und drittens schließlich, wie diese Akteure zu inter-institutionellen Verhandlungen kommen. Austausch wird als eine Schlüsselvariable⁹¹ für die Ausformung der *outcomes* in einem Politikbereich angesehen.

Das bedeutet u.a., daß Macht nicht als gebündelt sondern „verstreut“ und wechselnd angesehen wird und der Unterschied im Gewicht der Machtausübung von privaten und öffentlichen Akteuren sich verwischt. Deshalb kann es sowohl sein, daß die Gemeinschaftspolitiken von starken Akteuren ausgenutzt werden, als auch umgekehrt, daß

⁹¹ Für Peterson ist diese Variable „the central focus of the policy network model“. (Peterson 1995:398)

zentrale Akteure ihrerseits gesellschaftliche Akteure als Ressource zur Überwindung von Restriktionen nutzen, die ihnen das formale System auferlegt.

Netzwerkansätze verstehen staatliche Politik als „das Produkt komplexer Interaktionen zwischen Regierung, Parlament und Interessengruppen, die sich um die Beeinflussung kollektiv bindender Entscheidungen bemühen. Motivation für das Verhalten der Organisation ist die Annahme, daß diese kollektiven Entscheidungen Konsequenzen für ihre Interessen haben“ (König 1992:13).

Die Beziehungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren lassen sich dabei folgendermaßen beschreiben:

„a government department and interest group come together to form a ‘power dependency relationship’ in which resources are exchanged. The public actor receives information and support, while the interest group has the opportunity to influence the content of the policy. Although the relationship is symbiotic, it is asymmetrical in favour of the public actor, because of the control that the latter exercises over access to discussion and the policy agenda. An important assumption is that there is a strong degree of continuity in these relations.“ (Kassim 1994:17)

Ein Vorteil für die Anwendbarkeit des Netzwerkansatzes auf die EU besteht nach Peterson (1995:402) auch darin, daß er mit dem *New Institutionalism* kompatibel ist. Letzterer betont die Bedeutung der *policy-setting stage* und formaler Verhandlungen zwischen den Organen, die um Einfluß konkurrieren und deren Macht vor allem vom EU-Vertrag abhängt. Ersterer betont die *policy-formulation stage*, auf der die Bedeutung informellen Verhandeln zwischen Akteuren betont wird, die in einem Policy-Feld involviert sind und deren Macht vor allem von ihren Ressourcen abhängt.

B.5.2 Normative und metaphorische Verwendung des Netzwerkansatzes

Neben den genannten analytischen Konzepten werden Netzwerke auch als Steuerungsmodell für Europa diskutiert. In der bildhaften Verwendung als *Europe of networks* (Kohler-Koch 1993) werden Netzwerke als eine Alternative zu hierarchischen und bipolaren Verfassungs-Modellen (Scharpf 1995) angesehen. Dabei stellt sich jedoch das Problem begrenzter analytischer Tauglichkeit. Als Metapher⁹² für die politische Debatte, um ein Ideal des künftigen Europas zu beschreiben, mag eine Berechtigung bestehen. Jedoch bleiben viele Fragen offen.

Folgt man nicht einer Vorstellung, die sich von vornherein auf eine europäische Finalität der Integration festlegt, so besteht ein Vorteil des *Europe of networks*-Ansatz darin, daß der gegenwärtige Verfassungszustand fortbestehen kann (Kohler-Koch 1993:95). Denn sein „Ziel ist nicht eine supranational abgestimmte und erzwungene Rechtsangleichung, sondern eine dezentral sich vollziehende Integration durch zunehmende Vernetzung und kompetitive Anpassung. Vereinheitlichung erfolgt allmählich über den Weg der Dissipation, auf eine supranationale politische Steuerung wird verzichtet. Die EG wird nicht zu einem hierarchisch

⁹² Zu den Grenzen der Bilder und Vereinfachungen bei der Beschreibung und Analyse der europäischen Wirklichkeit vgl. Pitschas 1994. Dagegen systematisch zu den Leitbildern europäischer Integration vgl. Schneider 1977.

gegliederten System ausgebaut, sondern entwickelt sich weiter als ein Europe of networks“ (Kohler-Koch 1993:95).

Netzwerke erscheinen hier unterschiedslos als gesellschaftliche Foren für eine pluralistische Partizipation. Von der Rolle einzelner Akteure wird weitgehend abstrahiert. Lediglich ein implizites Vorurteil schwingt mit: gesellschaftliche Interessengruppen sind die Aktiven, in dem sie ihre Ideen und Forderungen als *input* in den europäischen Entscheidungsprozeß einspeisen. Die Kommission ist Adressat und verwirklicht, was aus der gesellschaftlichen Willensbildung als Auftrag an sie hervorgegangen ist. Die Vorstellung, daß es auch umgekehrt sein könnte und die Netzwerke durch einen zentralen Akteur instrumentalisiert werden, wird nicht behandelt.

Trotz der begrifflichen Unübersichtlichkeit in Ansätzen mit einem Primat des Informellen finden sich Gründe, die eine Anwendung auf die EU nahelegen: So werden nicht-hierarchische Steuerungsformen betont und es geht vor allem um horizontale statt vertikale Verknüpfung der Akteure. Dies entspricht der Vorstellung von der EU als Verhandlungssystem, wo hierarchische Politikvarianten nur eine mögliche Option sind, während Netzwerke ein breiteres Spektrum von Machtverteilungen abdecken.

Faßt man die EU nicht mit staatlichen Kategorien sondern als korporativer Akteur (Coleman 1979), so zeigen sich ebenfalls Berührungspunkte mit dem Netzwerkansatz. Im Rahmen institutioneller Regelungen wie der europäischen Rechtsgemeinschaft werden Anlässe und Arenen geschaffen, in denen spezifizierte Akteure zusammenkommen, die bestimmten Entscheidungsregeln unterworfen sind.

Die formale Stellung der Kommission entspricht weitgehend dieser Beschreibung. Ihre Rechte sind begrenzt, wenn auch weit gestreut, ihre Kontakte vielfältig und die Machtverteilung nicht klar bestimmbar und dynamisch. Dabei handelt es sich nicht um eine Regierung, wie es begrifflich in den auf Staaten angewendeten Netzwerkansätzen heißt, wenn von staatlichen Akteuren mit Steuerungskompetenz die Rede ist. Allerdings legt ihre zentrale Rolle im Entscheidungsprozeß nahe, sie analog im Netzwerk zu behandeln.

Insgesamt entsteht mit der Komplexität der beschriebenen oder angenommenen Beziehungsmuster der Eindruck nur begrenzt handlungsfähiger Akteure. Die Betonung der fließenden Veränderungen von Machtverteilungen erweckt den Eindruck, daß nicht nur Staaten Akteure unter anderen sind, sondern daß kein Akteur mehr in der Lage ist, seine Interessen aktiv zu vertreten und durchzusetzen. Die wechselseitigen Abhängigkeiten erscheinen so groß, daß es keine zentralen Akteure mehr gibt.

Danach scheiden Erklärungen aus, die von einer informellen Strategie der Kommission zur Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten ausgehen. Im besten Fall ist die Kommission Nutznießer günstiger Umstände. Allerdings läßt sich damit kaum die fortschreitende Kompetenzerweiterung eines Akteurs erklären, der zudem im formalen Entscheidungssystem eine Schlüsselrolle einnimmt.

Zum Zusammenhang von institutionellen Arrangements bzw. Akteursinteraktionen und den *outcomes* europäischer Politik wurden von den Netzwerkansätzen allgemeine Hypothesen

formuliert. Für die hier verfolgte Fragestellung, nämlich ob die Kommission mit Hilfe von Netzwerken ihre Handlungsfähigkeit erhöht, ist diese Perspektive zu eng.

In der Untersuchung der allgemeinen Zusammenhänge von Institution und Ergebnis wird nicht berücksichtigt, ob und wenn ja wie die Kommission als ein in allen Netzwerktypen vertretener Akteur mit mehrdimensionalen Interessenlagen in der Lage ist, von jeder institutionellen Struktur zu profitieren, unabhängig von ihrer konkreten Gestalt, ihrer Stabilität und ihrer Zusammensetzung.

Neben den verschiedenen Ansätzen, bei denen es um *networking* geht, wurde auch versucht, Ansätze der Intervermittlung auf die EU anzuwenden, welche ursprünglich für Staaten entworfen worden waren (Schumann 1994:72f): In der Makro-Variante des Neo-Korporatismus geht es um die Konzertierung von Staat und Spitzenverbänden. Sie liefert Aufschlüsse über die dafür notwendigen intraorganisatorischen Voraussetzungen. In der Anwendung dieses Ansatzes auf die EU kommen Untersuchungen zu pessimistischen Einschätzungen. Institutionelle Arrangements wie der Soziale Dialog nach Art. 118b (139) EGV werden als handlungsunfähig und die generellen Chancen eines europäischen Tripartismus als schlecht angesehen.

Die Meso-Variante des Neo-Korporatismus betont dagegen „die Relevanz der Rahmenbedingungen in einzelnen Aufgabenbereichen“ (Schumann 1994:72) und untersucht deshalb Staat-Verbände-Beziehungen in verschiedenen Politikfeldern. Mittels dieser Analysen können die spezifischen Vermittlungsstrukturen, Politikergebnisse und Integrationswirkungen verglichen werden. Aus der Pluralismus-Theorie stammende Analysen beschäftigten sich mit den Einflußmöglichkeiten von organisierten Interessen auf das europäische Entscheidungssystem. Diese Untersuchungen liefern ebenfalls Informationen für eine Gesamtbewertung, auch wenn die Perspektive hier umgekehrt wird. Denn nicht die Frage, welchen Einfluß nehmen Interessenvertreter, sondern welche Ziele verfolgt die Kommission mit welcher Wirkung, soll hier untersucht werden.

B.5.3 *Governance*-Ansätze

In der Sicht des EU-Systems als einer *Mehrebenenstruktur* von Regierung (*governance*) werden die horizontalen und vertikalen Bindungen betont (Marks et al 1994; Jachtenfuchs 1995; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1995). Akteure auf derselben Ebene teilen sich Entscheidungskompetenz. Staatliche Akteure haben hier kein Monopol⁹³. Politikarenen sind „interconnected rather than nested“ (Risse-Kappen 1996:60). Entdeckt werden nun die sub-nationale Ebene und die entsprechenden Akteure, was in einigen Fällen zu einer Überbetonung der informellen Dimension des Entscheidungsprozesses führt. Die EU wird als funktional leistungsfähig, aber polyzentrisch und non-hierarchisch aufgefaßt.

Für die Übertragung auf die EU lautet ein Argument, die Glieder der EU seien zunehmend durch informelle Muster von Interessenvertretung unter Beteiligung von gesellschaftlichen, politischen und staatlichen Akteuren gekennzeichnet. Was für die Teile zutrifft, müsse auch

⁹³ States do not monopolize links between domestic and European actors, but are one among a variety of actors contesting decisions that are made at a variety of levels.“ (Marks et al 1994:8; zitiert nach Risse-Kappen 1996:60)

für das Ganze gelten, wenn dieses noch weniger hierarchisch verfaßt ist. (Risse-Kappen 1996:61)

Zusammenfassend läßt sich zu diesem Ansatz, der sich selbst als „der kulturalistischen Version des Neo-Institutionalismus“ verbunden bezeichnet (Jachtenfuchs 1995), feststellen: „In sum there is a growing convergence among international relations and comparative politics scholars conceptualizing the EU as a multilevel structure of governance where private, governmental, transnational and supranational actors deal with each other in highly complex networks of varying density, as well as horizontal and vertical depth.“ (Risse-Kappen 1996:61). Unter diesen Bedingungen ist die Frage nach der Rolle einer zentralen Akteurin wie der Kommission und ihrer Handlungsfähigkeit eher unbedeutend, da es schon aus den Annahmen heraus keine zentrale Steuerungskompetenz geben kann.

B.6 Die Betonung von kulturellen und kommunikativen Aspekten

B.6.1 Verschiedene Sichten

War bei Moravcsik Information die einzige Steuerungsressource, so rücken bei Garrett/Weingast (1993) und Majone (1993) Ideen als Erklärungsfaktor in den Blick. Sandholtz (1993; 1994), Cameron (1993; 1995; 1996), Scharpf (1994; 1995) oder Gehring (1994; 1995) betonen die Bedeutung von Normen. Ein neuer Konsens über die Definition von Regimen berücksichtigt nicht nur explizite Regeln internationaler kooperativer Arrangements, sondern auch, daß diese Regeln „prescriptive status“ enthalten, d.h. die Akteure „regularly refer to the norms when commenting on their own behaviour and that of others“ (Risse-Kappen 1996:69).

Sandholtz (1993) und Cameron (1993) argumentieren gegenüber Moravcsik (1991, 1993a), daß die Mitgliedschaft in der EU selbst Einfluß auf die nationalen Präferenzen nimmt, indem die Normen der Institution in die innenpolitische Umwelt internalisiert werden (Sandholtz 1993, 1994). Sandholtz interpretiert das britische Verhalten während der EWS-Krise von 1992 in der Weise, daß die Normen des Systems noch nicht internalisiert gewesen seien, weil das Land erst seit kurzer Zeit Mitglied gewesen sei.

Gehring (1994) untersucht die Frage, auf welche Weise in der Gemeinschaft Normen in Verhandlungen und Entscheidungen einfließen. In seinem Konzept institutionalisierter Zusammenarbeit wird die spezifische Kooperation damit erklärt, daß in der EG „die Differenzierung und hierarchische Anordnung von Normbildungsprozessen die Einführung voraussetzungsreicherer Koordinationsverfahren (Mehrheitsabstimmung) sowie die Beteiligung institutioneller Akteure (z.B. der Kommission, des Gerichts) an kollektiven Entscheidungen“ erlauben (Gehring 1994:211).

Aus dem Blickwinkel der mit den Bedingungen internationaler Kooperation befaßten Regime-Ansätze ist die EG ein Spezialfall. Sie verfügt zwar verglichen mit ihren Mitgliedern über geringere Zwangsmittel zur Durchsetzung von Vereinbarungen. Dafür ist der Grad der Implementierung und die Akzeptanz der gemeinsamen Regeln erstaunlich hoch und im Ergebnis weist die Gemeinschaft erstaunliche Integrationsleistungen hinsichtlich Tiefe und Umfang der integrierten Felder auf.

Ein noch wesentlicherer Unterschied zu Regimen ist nach Gehring die ausgeprägte Differenzierung der normbildenden Kommunikationsprozesse.

Die Normbildungsprozesse sind insofern hierarchisch, als die Verhandlungen über die begrenzten Regelungsinhalte des Sekundärrechts vor dem Hintergrund eines in diesen Verhandlungen nicht zur Disposition stehenden Regelwerks des Primärrechts erfolgen. Damit können die Mitgliedstaaten nicht mehr erfolgreich mit *exit* drohen: Eine Verletzung der primärrechtlichen Vereinbarungen wäre mit hohen Kosten verbunden. Darin besteht ein zentraler Unterschied zum internationalen System, wo diese *exit*-Möglichkeit nicht verschlossen ist. Verhandlungen über Sekundärrecht werden also durch die Institution des Primärrechts geschützt.

Auch egoistische nutzenmaximierende Staaten können kooperieren, wenn das sogenannte Kooperationsdilemma gelöst wird. Es tritt auf, wenn Akteure durch Kooperation einen höheren Nutzen als bei egoistischen Strategien erzielen könnten, aber die gemeinsame Strategie ihrerseits Anreize für *free riding* bietet.

Das Dilemma läßt sich lösen, wenn sich die Kooperation nicht auf eine isolierte Situation beschränkt, sondern sich ähnliche Situationen über die Zeit wiederholen (Axelrod 1984). Erleichtert wird Kooperation besonders in den Fällen direkter Reziprozität (Keohane 1986) und der Strategie des *tit-for-tat*. Dann bilden sich Konventionen (institutionalisierte Normen), die kooperatives Verhalten stabilisieren. „Diese Normen determinieren das Handeln der Akteure nicht, (Schimank 1992) aber sie intervenieren in den Entscheidungsprozeß und beeinflussen ihn umso stärker (Gehring 1994:370-373), je mehr die Rationalität der Akteure durch mangelnde Information oder Begrenzung der Verarbeitungskapazität beschränkt ist (vgl. Simon 1972).“ (Gehring 1994:215)

Wenn Staaten zwar Interesse an Kooperation haben, diese aber nicht spontan über den Markt hergestellt wird oder die dabei entstehenden Transaktionskosten in Geld wie in Zeit ausgedrückt zu hoch sind, bestehen Anreize, sich institutioneller Hilfsmittel zu bedienen. Solche kooperationsfördernden und unterstützenden Einrichtungen sind die supranationalen Organe der Gemeinschaft. Ihr Ziel ist es, das Verhalten der Gruppe zu beeinflussen. Solange diese nicht kollektiv handeln kann, sind Normen die einzige Ressource, um das zu erreichen. (Gehring 1994:215)

Dieser Schritt geht über die herkömmlichen *rational choice* Ansätze hinaus (Müller 1994). Institutionen wie die Kommission besitzen eben nicht bloß die dort angenommenen Droh- und Verhandlungspotentiale, sondern auch die Fähigkeit zum kommunikativen Handeln. Was für souveräne Staaten noch wie eine bescheidene Erweiterung ihrer Instrumente zur Durchsetzung ihrer individuellen Nutzenkalküle auf der internationalen Bühne wirkt, ist für einen mit weitaus begrenzteren Mitteln ausgestatteten Akteur wie die Kommission wesentlich für den Einfluß auf den Integrationsprozeß.

Trotz der o.g. Restriktionen können Gruppenpositionen beeinflusst werden, indem in zwei unterschiedlichen Phasen erst Normen gebildet und dann auf ihrer Grundlage gehandelt wird. Auf einer zweiten Ebene muß kommuniziert, nicht gehandelt werden. Dort wird die Gruppe kollektiv entscheidungsfähig (Gehring 1994:215).

In Verhandlungen als dafür besonders geeigneter Form von Kommunikation werden Normen gebildet, indem die egoistischen Akteure ihr gemeinsames Interesse ermitteln, die Ergebnisse des kollektiven Handelns bestimmen und das dafür notwendige individuelle

Verhalten bestimmen (Gehring 1994:216). Der Vorteil auf dieser Ebene liegt darin, daß sich Verhandlungen auf begründete Argumente beschränken können, mit denen sich die Akteure gegenseitig zu überzeugen versuchen. Diese Verhandlungsform des *arguing* unterscheidet sich vom *bargaining* darin, daß auf den Einsatz von Machtmitteln zur Unterstützung der Argumente verzichtet werden kann. Für Verhandlungen auf der Handlungsebene ist *bargaining* dagegen typisch, weil die egoistischen Nutzenmaximierer bei der Verteilung der kooperativ erzielten Gewinne konkurrierend eingestellt sind.

Vor diesem Hintergrund hängt der Erfolg des Machtmittleinsatzes von zwei Faktoren ab.

„(a) von der Glaubwürdigkeit, mit der er Exit androhen kann, die unmittelbar von der Existenz attraktiver, einseitig ergreifbarer Handlungsoptionen abhängt (Scharpf 1988:70-71), und (b) von der Bedeutung seiner weiteren Teilnahme für den Erfolg der gemeinschaftlich gewünschten Kooperation, die das Maß an Kompromißbereitschaft der Verhandlungspartner beeinflusst.“ (Gehring 1994:216)

B.6.2 Reflektionismus

Als ein Versuch, von den genannten Ansätzen in der Weise zu profitieren, daß verschiedene Elemente zu einem neuen Ansatz auf der Grundlage eines eigenen spezifischen Merkmals zusammengeführt werden, läßt sich schließlich der Reflektionismus in seiner Anwendung auf die europäische Integration ansehen.

Unter Bezug auf Theorien der internationalen Beziehungen werden im Fall der EU Staaten als Hauptakteure angesehen. Regierungen versuchen unter den Bedingungen von *principal-agents*-Beziehungen und Zwei-Ebenen-Spielen nicht nur ihre innenpolitischen Restriktionen zu bewältigen sondern auch diejenigen, die sich aus der Verhandlungssituation auf der internationalen Bühne ergeben. In der EU wird dieses Problem dadurch gemildert, daß mit Hilfe von supranationalen Akteuren über Tauschgeschäfte Transaktionskosten gesenkt und Steuerungsleistungen erzielt werden. Dabei spielen die Normen der Regime-Theorie ebenso eine Rolle wie Ideen. Die Eigennutzenorientierung der Rational-Choice-Ansätze wird hingegen fallengelassen. Je nachdem, um welches Politikfeld und um welches Thema es sich handelt, wird der intergouvernementale oder der Netzwerk-Ansatz angewendet. Darin zeigt sich auch der Versuch, die Ansätze zum Einbezug gesellschaftlicher Akteure zu berücksichtigen.

Risse-Kappen erweitert seine Perspektive im Gegensatz zu den meisten Netzwerkansätzen auf sämtliche Bereiche europäischer Politik. Nicht nur bestimmte Felder, in denen es gewachsene Staat-Gesellschaft-Beziehungsstrukturen gibt, werden untersucht oder - in der Unterscheidung von Peterson (1995) - keine *history-making decisions* oder - in der Unterscheidung von Taylor - keine *high politics*.

Wie oben ausgeführt wurde, haben Sandholtz, Cameron, Gehring und andere die Fixierung auf Information als Steuerungsressource aufgegeben und Normen und Ideen in ihre Erklärungsansätze europäischer Politik einbezogen. Aus Sicht der Reflektionisten kommt darin Kommunikation eine zentrale Rolle zu.

Zusätzlich zu den Anleihen aus den vorgestellten theoretischen Konzepten und unabhängig von seiner Anwendung auf den Bereich internationaler Politik hat der Ansatz seine Wurzeln in der Theorie kommunikativen Handelns (Habermas). Der Reflektionismus versucht die

Erklärungslücke im Neofunktionalismus, die Frage, wie es zu Überzeugung und Orientierungswechseln kommt, mit Hilfe der Logik des kommunikativen Handelns zu schließen.

Um zu verstehen, wie in Prozessen Normen internalisiert werden und Ideen konsensual werden, wird anstelle der Logik des Nutzenmaximierers die Logik kollektiven Handelns eingeführt. Das heißt nicht, daß Ideen nicht instrumentell zur Legitimierung eingesetzt werden könnten. Kommunikatives Handeln wird vielmehr als eine notwendige Voraussetzung angesehen, damit Ideen Konsens erzielen. Risse-Kappen verweist auf die Theorie der Internationalen Beziehungen, in der bekannt sei, daß Prozesse außerhalb des formalen Entscheidungsprozesses stattfinden, die zentral für den Verhandlungserfolg sind (Stein 1989; Müller 1994, Young 1994). Er stellt fest: „The more policy-making processes are characterized by informality and non-hierarchy, the more space is open for communicative action.“ (Risse-Kappen 1996:70).

Grundsätzlich erscheint die Erweiterung um Normen und gemeinsame Überzeugungen sinnvoll. Diese Faktoren erweitern das Erklärungsvermögen gegenüber *bargaining* als der einzigen Politikvariante. Die Orientierung an einem Ideal von Netzwerkbeziehungen ist aber ihrerseits eine Einschränkung. Aus der Sicht eines Akteurs wie der Kommission kann es auch rational sein, für bestimmte Ziele gerade kein stabiles Netzwerk mit gemeinsamen Orientierungen zu haben, sondern einen Typus mit loserem Beziehungsmustern. Dann nämlich, wenn Kräfteverhältnisse durch Öffnen und Schließen des Netzes oder der Arena verändert werden können. Das heißt, hier werden zwar nützliche Kausalbeziehungen entwickelt, für den Fall, daß die Kommission an solchen stabilen Kontakten interessiert ist. Dadurch wird aber noch nicht festgelegt, daß dieses Interesse prinzipiell besteht.

Wird die EU als eine „emerging polity of collectively shared values and norms“ (Risse-Kappen 1996:70) verstanden, dann muß kommunikative Rationalität in die Theorieentwicklung einbezogen werden. Das bedeutet nicht den Ausschluß von instrumenteller Rationalität und strategischem Verhandeln, aber was fehlt sind die „transition points“ zwischen beiden Modellen. Bei der Bestimmung dieser Punkte helfen folgende Überlegungen: (Risse-Kappen 1996:70f)

- Die Organisationssoziologie erklärt, daß institutionelle Strukturen mehr oder weniger förderlich für Beratungen und Kommunikation sein können. Je weniger eine Institution hierarchisch und zentralisiert ist, um so mehr sind Diskurse und informelle Gemeinschaften wahrscheinlich, die auf gemeinsamen Überzeugungen basieren.
- Netzwerke, die auf konsensualen Ideen basieren, bleiben auch dann stabil, wenn die instrumentellen Interessen der Akteure sich ändern.⁹⁴
- Kommunikative Prozesse implizieren argumentative Konsistenz, unabhängig von ihrer Zuhörerschaft. Akteure, die ihre Argumente in Hinblick auf Ideen ändern, je nachdem mit wem sie verhandeln, machen sich verdächtig.
- Konsensuale Ideen können teilweise ermittelt werden in Situationen, in denen das gegenwärtige Verhalten mit ihnen inkonsistent ist. Wenn Akteure versuchen, ihre Handlungen durch Rückgriff auf ihre prinzipiellen Ideen zu rechtfertigen, wenn sie sich

⁹⁴ Als ein Beispiel hierfür nennt Risse-Kappen die SPD, die ihre Pro-EG Haltung nicht geändert habe, obwohl sie leicht eine EU-Legitimitätskrise hätte herbeiführen können.

entschuldigen, Kompensationen in Aussicht stellen oder liefern, kann der normative Wert einer Idee gefolgert werden. Gleichzeitig müssen langfristig Worte und Taten konsistent sein.

Risse-Kappens' Ansatz hilft bei der Beantwortung der Frage, wie im einzelnen Normbildungsprozesse vonstatten gehen und unter welchen Bedingungen kommunikatives statt instrumentelles Handeln im EU-Politikprozeß zu erwarten ist:

Wenn kommunikatives Handeln eine notwendige Voraussetzung für das Erreichen kooperativer Arrangements ist, lassen sich solche Prozesse eher in sogenannten „historischen Entscheidungen“ des Rates erwarten als im Alltagsgeschäft, wenn EU-Politik in die Praxis umgesetzt werden soll. Auch erscheint Deliberation und Überzeugen besonders bedeutsam für die Schaffung innenpolitischer Unterstützung für EU-Entscheidungen zu sein. Als Nachteil des kommunikativen Handelns muß angesehen werden, daß es für die beteiligten Akteure riskanter als strategisches *bargaining* ist, „since their validity claims, preferences and even identities are on the table.“ (Risse-Kappens 1996:71)

Damit lassen sich folgende notwendige, aber keineswegs hinreichende Bedingungen für kommunikatives Handeln nennen:

Im Ergebnis sind Beratungsprozesse dort am wahrscheinlichsten, wo hoch institutionalisierte *settings* bestehen, die Normen, Regeln und Verfahren herstellen, wodurch ein bestimmtes Maß an Vertrauen zwischen den Akteuren besteht.

Wenn die EU einen solchen Rahmen bereitstellt, variiert der Grad an Institutionalisierung von Politikfeld zu Politikfeld. Der Mangel an Kooperation in der GASP, die hauptsächlich intergouvernemental funktioniert im Vergleich zur Wirtschaftsintegration, könnte am Mangel an Möglichkeiten zu diskursiven *Policy*-Beratungen liegen. Mit anderen Worten: Je mehr der EU-Prozeß intergouvernemental geprägt ist, desto weniger kann erwartet werden, daß kommunikatives Handeln den Prozeß regiert. Das führt zu Erwartungen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit von Beratungsprozessen in Abhängigkeit von den Regierungsformen.

Kommunikative und Beratungsprozesse sind in den Bereichen wahrscheinlich, die gekennzeichnet sind von Politikverflechtung, während instrumentelle Rationalität bei intergouvernementalen Regelungen die angemessene Verhandlungsform ist. Politikverflechtung ist jedoch keine Garantie für kommunikative Rationalität - sie macht ihr Auftreten nur wahrscheinlicher.

Der hier verfolgten Fragestellung helfen diese Erweiterungen mit der Erklärung, wie Ideen sich verbreiten und Normen internalisiert werden. Sie beschreiben nicht, welche Entwicklung künftig den Entscheidungsprozeß kennzeichnet und was letztendlich im Einzelfall im Interesse der maßgeblichen Akteure ist.