

# Integrationsmethoden und -theorien

von Oliver Schwarz

## 1. Einleitendes

An dieser Stelle wollen wir die verschiedenen Ansätze einmal näher beleuchten, die sich darum bemühen, das Phänomen von Integration zu erklären. Denn eine einheitliche Theorie beziehungsweise ein bestimmtes Paradigma, in dessen Rahmen geforscht wird, gibt es - wie so oft in der Politikwissenschaft - nicht. Die integrationstheoretische Diskussion lässt sich vielmehr als eine immer wieder neu formulierte Antwort der Scientific Community auf außerwissenschaftliche Entwicklungen auffassen.

Nachdem der übersteigerte Nationalismus nicht nur den europäischen Völkern unsägliches Leid beschert hatte, stand am Ende des Zweiten Weltkrieges zunächst einmal die Frage im Vordergrund, wie Nationalstaat überwunden und friedvolle Kooperation gewährleistet werden könne. Mit diesen Leitthemen setzen sich Föderalismus, Funktionalismus sowie der Neofunktionalismus auseinander. Zum einen stark normativ geprägt, zum anderen eher empirisch.

Zu Beginn der 60er Jahre reagierte die Forschergemeinschaft intern auf die Thesen des Neofunktionalismus und auf die innerhalb der EWG einsetzenden Entwicklungen, die sich mit dem Stichwort "Politik des leeren Stuhls" und "Luxemburger Kompromiss" charakterisieren lassen. Die Rolle des Nationalstaates wird im Rahmen des Intergouvernementalismus erneut reflektiert.

Mitte der 70er Jahre scheint das theoretische Interesse an der europäischen Integration ein wenig nachzulassen. Dies liegt zum einen sicherlich an der Stagnation ihrer Entwicklung in diesem Zeitraum, zum anderen aber auch am Aufkommen des Interdependenz-Paradigmas innerhalb der Internationalen Beziehungen. Integration wird schlicht und einfach zu einem Unterfall von Interdependenz erklärt.

Die Mitte der 80er Jahre einsetzende europäische Reformdiskussion schlägt sich dann jedoch auch theoretisch nieder: Bestehende theoretische Konzeptionen werden modifiziert und weiterentwickelt (wie beispielsweise der intergouvernementalistische Ansatz zum Liberalen Intergouvernementalismus).

Zu Beginn der 90er Jahre setzt dann allmählich ein grundlegender Perspektivenwechsel ein: Die Europäische Union, so wird nun argumentiert, sei ein eigenständiges Gebilde mit spezifischen Merkmalen. Ansätze aus der Policy-Netzwerkanalyse werden für die Analyse und theoretische Interpretation der EU fruchtbar gemacht, von Formen des "Governance" ist die Rede.

All diese verschiedenen Theorieansätze sollen nun zumindest ansatzweise skizziert werden, um anschließend ein kurzes Fazit zu wagen.

## 2. Föderalismus: "function follows form"

Die föderalistische Denkrichtung gilt als eine der ältesten kooperations- beziehungsweise integrationstheoretischen Ausrichtungen und erlebte im Laufe der europäischen Einigung - vom Haager Kongress bis hin zur berühmten Fischer-Rede - immer wieder auch eine erhebliche Praxisrelevanz. Denn im Gegensatz zu vielen anderen Denkrichtungen hat der Föderalismus ein klares Integrationsziel vor Augen: den föderal organisierten, supranationalen Staat.

Die staatliche Ausgestaltung der so genannten "Finalität" des Integrationsprozesses zeichnet sich beim Föderalismus im wesentlichen durch drei Merkmale aus: Ein effektives Gewaltmonopol, ein Entscheidungszentrum, welches die Allokation und Verteilung von Ressourcen übernimmt und gleichzeitig den dominierenden Schwerpunkt politischer Identifikation und Orientierung für den Bürger darstellt. Der föderalistischen Auffassung zur Folge sind Frieden und Sicherheit allein durch die Umwandlung des Internationalen Systems im eben angedeuteten Sinne zu erreichen.

Integration stellt sich demnach als eine originär politische Angelegenheit dar und bedarf der bewussten Entscheidung politischer Eliten und deren Unterstützung durch Massenbewegungen innerhalb der am Integrationsprozess beteiligten Gesellschaften. Das föderalistische Integrationskonzept lässt sich somit auf die Formel "function follows form" zuspitzen: Zuerst die Schaffung eines institutionellen Rahmens (Verfassungen, supranationale Körperschaften), dem in einem zweiten Schritt die Ausfüllung mit politischen Inhalten und Funktionen folgt.

### **3. Funktionalismus: "form follows function"**

Obwohl auch beim Funktionalismus die Überwindung des als ineffizient, nach den Geschehnissen des Zweiten Weltkrieges sogar als gefährlich geltenden Nationalstaates im Mittelpunkt steht, unterscheidet sich dieser theoretische Ansatz dennoch grundlegend vom Föderalismus.

Den wohl bekanntesten Ansatz dieser Denkrichtung entwarf David Mitrany in seinem Buch "A Working Peace System" von 1943. Mitrany geht davon aus, dass modernen Industriegesellschaften nur zusammenwachsen können, wenn zunächst einzelne Funktionsbereiche (wie Verkehr, Kohle oder Stahl) verschmelzen würden. Allmählich werde sich dann ein Netzwerk internationaler, funktionspezifischer Organisationen herausbilden, deren Leistungen von den Bevölkerungen immer mehr anerkannt würden. Diese Form der Kooperation werde dann auch auf andere Bereiche überspringen und letztlich zu einer Erosion des Nationalstaates führen.

Der Integrationsansatz des Funktionalismus lässt sich daher mit der Formel "form follows function" zusammenfassen: Die Erfüllung funktionspezifischer Aufgaben benötigt institutionalisierte Formen der Kooperation. Erwähnenswert ist noch, dass sich Funktionalisten strikt gegen Formen regional begrenzter Integration (wie es beispielsweise bei der Europäischen Union der Fall ist) aussprechen, da sie die das Internationale System belastende politische Spaltung nur noch verstärken. Für sie kommen lediglich globale Lösungen in Frage.

### **4. Neofunktionalismus: "spill over" und "spill backs"**

Aufgrund einer Analyse des Integrationsprozesses der Montanunion, führte Ernst B. Haas eine Revision des Funktionalismus durch. Denn Haas kam bei seinen Untersuchungen zu dem Schluss, dass Integration vor allem von den Interaktionen wichtiger politischer Akteure (zum Beispiel Verbände, Parteien oder Regierungen) abhängig sei. Ihre Integrationsbejahung wachse seiner Auffassung nach mit dem zunehmenden Erfolg des Integrationsprozesses.

Von grundsätzlicher Bedeutung seien zudem die zur Organisation der Zusammenarbeit neu geschaffenen supranationalen Institutionen. In ihnen sieht Haas nicht die klassische internationale Organisation, sondern einen embryonalen supranationalen Staat. Mögliche

Integrationsrückschritte könnten durch die Initiativfunktion dieser Instanzen verhindert werden, so dass längerfristig auf jeden Fall ein so genannter spill over-Effekt eintrete.

Spill over bedeutet, dass bereits vorhandene Integration in einem unpolitisch-technischen Bereich auf den politischen Bereich überspringt und diesen in den Integrationsprozess hineinzieht. Diese Deutung des Integrationsprozesses wird daher oft auch als "Monnet-Methode" bezeichnet, benannt nach dem ersten Präsidenten der durch den EGKS-Vertrag geschaffenen supranationalen Hohen Behörde. Es zeigte sich jedoch schon bald beim europäischen Integrationsprozess, dass beispielsweise charismatische Führungspersönlichkeiten wie De Gaulle sehr wohl auch schwerwiegende Integrationsrückschläge (so genannte spill back-Effekte) hervorrufen können.

## **5. (Liberaler) Intergouvernementalismus: "Der Staat als zentraler Akteure"**

Die Theorie des Intergouvernementalismus steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den ersten Krisen der EWG, die sich mit dem Stichwort "Politik des leeren Stuhls" oder "Luxemburger Kompromiss" charakterisieren lassen, und allgemein für einen offensichtlichen Bedeutungszuwachs des Nationalstaates stehen. So erklärt Stanley Hoffmann, einer der prominentesten Vertreter dieses Theorieansatzes in den 60er Jahren, den Nationalstaat in enger Anlehnung an die Grundprämissen des Realismus den Nationalstaat zu den zentralen Akteur innerhalb des Internationalen Systems. Integration werde ihm zu Folge immer eine rein begrenzte Vereinbarung zwischen souveränen Nationalstaaten bleiben.

Ein Blick auf die Ausgestaltung der heutigen Europäischen Union widerlegt diese Aussage eindeutig, so dass der Intergouvernementalismus sich einigen Modifikationen unterziehen musste. So baute Andrew Moravcsik den Theorieansatz zum so genannten Liberalen Intergouvernementalismus aus. Liberal deshalb, weil Moravcsik mit Hilfe moderner Theorieansätze die innergesellschaftliche Willensbildung mit in die Analyse einbezieht. Auf internationaler Ebene bleibt er jedoch weiterhin dem intergouvernementalen Postulat des souveränen Nationalstaates verhaftet.

Integration entspringt nach Auffassung Moravcsiks einer rationalen Kosten-Nutzen-Analyse der Nationalstaaten, die sich durch zunehmende Interdependenz zu einer Liberalisierung ihrer Märkte gezwungen sehen. Darüber hinausgehende (politische) Integration sei lediglich das Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse sowie Kompromisslösungen ("package-deals" oder "side-payments" genannt). Auch supranationale Instanzen (wie die Kommission oder der EuGH) dienen lediglich einer Kosten-Reduktion, eine gestaltende Rolle wird ihnen jedoch nicht zugestanden.

## **6. Regieren im dynamischen Mehrebenensystem: "multi-level-governance"**

Den hierunter zu subsumierenden Ansätzen liegt die Auffassung zu Grunde, dass in vielen Politikfeldern staatliche Aufgaben nicht mehr ohne die Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure wahrgenommen werden können.

Durch die zunehmende Einflussnahme kollektiver und korporativer Akteure auf den Prozess der Politikformulierung und -durchführung wird der moderne Nationalstaat zunehmend in ein immer dichteres Geflecht innergesellschaftlicher sowie transnationaler Verhandlungsbeziehungen eingebunden. Regelungszuständigkeiten und Entscheidungsprozesse werden verstärkt auf die Ebene von Verhandlungen verlagert, welche die Fähigkeit des Staates zur einseitig hierarchischen Steuerung begrenzen.

In Folge dessen wird die Herausbildung einer neuen Art des Regierens, des so genannten Governance konstatiert, gekennzeichnet durch einen Wechsel von hierarchischer, staatszentrierter Steuerung hin zur nicht-hierarchischen Koordination von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren über alle Ebenen hinweg im Rahmen von so genannten Policy-Netzwerken.

Innerhalb der EU finde diese Form des Governance zudem unter außerordentlich dynamischen und komplexen Rahmenbedingungen statt, da hier die unterschiedlichsten Akteure innerhalb verschiedener Politikfelder sowohl auf europäischer als auch auf nationaler sowie der subnationalen Ebene in Erscheinung treten. Dieser Zustand wird als multi-level-governance beziehungsweise als Regieren im dynamischen Mehrebenensystem bezeichnet.

## 7. Fazit

Dem aufmerksamen Leser wird sicherlich folgendes nicht entgangen sein: Jeder theoretische Ansatz hat seine Stärken, aber auch seine Schwächen. So liegt der Vorteil des föderalistischen Konzepts sicherlich darin, ein konkretes Integrationsziel des Integrationsprozesses, eine Art "road map" anbieten zu können. Doch wird auf diese Art und Weise nicht gerade die prozessuale Komponente vernachlässigt, die der Auffassung von Integration als fortlaufende Entwicklung zu Grunde liegt?

Im Gegensatz dazu bot sich lange Zeit das neofunktionalistische Modell als theoretischer Erklärungsansatz, aber auch als praktische Integrationsmethode an. Letzteres lässt sich geradezu exemplarisch am Beispiel des Binnenmarkt-Projekts zeigen, welches im Laufe seiner Entwicklung - oft auf das Wirken der Kommission hin - sukzessive durch gemeinsame Politiken (etwa im Bereich der Struktur- oder Sozialpolitik) ergänzt wurde.

Doch dass die bereits von den Gründungsvätern verfolgte Integrationsmethode (daher auch "Monnet-Methode" genannt) mehr und mehr an ihre Grenzen stößt, zeigt ein Blick auf die jüngere europäische Geschichte: Bereits in Maastricht übertrugen die Staats- und Regierungschefs ihre nationalstaatlichen Hoheitsrechte nicht mehr in gewohnter Manier auf die gemeinsame supranationale Ebene, sondern vereinbarten im Bereich der so genannten zweiten und dritten Säule zwischenstaatliche Formen der Zusammenarbeit. Ganz so, wie es die intergouvernementale Denkrichtung theoretisch postuliert.

Doch den Einfluss nichtstaatlicher Akteure innerhalb der Europäischen Union zu unterschätzen, hieße die Realität zu verkennen und theoretisch verzerrt zu reflektieren. So ist das enorm ausdifferenzierte EU-System in zahlreichen Politikbereichen bereits heute in der Lage, autoritativ (also herrschaftlich) verbindliche Wertzuweisungen vorzunehmen. Ein Merkmal, welches in der Vergangenheit den Nationalstaaten vorbehalten blieb.

Diese Komplexität und Vielschichtigkeit mögen neuere Ansätze sicherlich adäquater widerspiegeln, jedoch verlieren sie somit oftmals die Eigenschaft, auch handlungsweisend zu sein. Sie wollen es allerdings auch nicht unbedingt sein, weshalb normative Aspekte bewusst ausgeblendet werden. Fazit: Wie so oft bietet uns die Wissenschaft auch in unserem Fall keinen Königsweg an, es herrscht Pluralität im Theorienangebot. Nicht unbedingt zum Nachteil...