

SANDHOLTZ, Wayne and Alec STONE SWEET (eds.) (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 389 S.

Der Sammelband von Wayne Sandholtz und Alec Stone Sweet, beide unterrichten am Department of Politics der University of California, Irvine, beantwortet die Frage, weshalb es innerhalb der Europäischen Union zu einem je nach Politikfeld unterschiedlich ausgeprägten Souveränitätstransfer kommt. Aus wissenschaftlicher Perspektive gibt es grob gesprochen fünf unterschiedliche Ansätze, um die europäische Integration zu erklären:

Föderalistische Ansätze (Carl J. Friedrich, Fritz W. Scharpf) gehen in Analogie zur Herausbildung des Nationalstaates davon aus, dass auf europäischer Ebene ein föderaler Bundesstaat entstehen soll, der über eine europäische Regierung, ein direkt gewähltes europäische Parlament sowie einen europäischen Gerichtshof verfügt. Ausgangspunkt des Integrationsprozesses ist ein "verfassunggebender Konvent", in dem die Politik und die Staaten eine massgebliche Rolle spielen. Gerade diese starke Betonung politischer Prozesse will der *Funktionalismus* (David Mitrany) vermeiden, indem er zwischen eher technischen (souveränitätsfernen) und politischen (souveränitätsnahen) Problemen unterscheidet. Damit folgt er keinem umfassenden, sondern einem sektoriellen Ansatz. Integration beginnt mit der Errichtung internationaler Institutionen, die in klar umrissenen, souveränitätsfernen Problemfeldern tätig sind. Im Zeitablauf kommt es zu einer immer stärkeren Eliteverflechtung, die dazu beiträgt, dass den supranationalen Institutionen immer weitläufigere Kompetenzen übertragen werden. *Intergouvernementale* Theorieansätze (Stanley Hoffmann, Andrew Moravcsik) entwickelten im Gegenzug die Hypothese, dass nicht die Eliteverflechtung, sondern die Bereitschaft der Mitgliedstaaten über die Entstehung und den Fortgang der Integration entscheidet. Nicht Supranationalität, sondern Kooperation zwischen den Staaten und den supranationalen Institutionen ist das Ziel, wobei erstere über Aufgaben und Kompetenzen letzterer entscheiden. Wie der Intergouvernementalismus stellen auch die in den späten 80er Jahren entwickelten *Flexibilisierungsansätze* (Europa à la carte, Europa der konzentrischen Kreise etc.) fest, dass der Wille und die Bereitschaft zur Integration in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt sind. Anstatt alle Staaten auf ein gemeinsames Vorgehen zu verpflichten, wollen diese Ansätze Wege für die integrationsbereiten Staaten aufzeigen. Dabei schlagen sie in dreifacher Weise eine Flexibilisierung der Integration vor: Zeitlich durch die Beschleunigung des Prozesses, inhaltlich durch das Voranschreiten in unterschiedlichen Politikfeldern und bezüglich der teilnehmenden Staaten. Bei den staatlichen Akteuren setzt auch der *Transaktionsansatz* (Karl W. Deutsch) an. Im Vordergrund steht hier allerdings weniger das Verhältnis zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene, sondern die Einsicht, dass grenzüberschreitender Austausch, Kommunikation und Kooperation sowie dadurch ausgelöste Lernprozesse langfristig zu einer Angleichung wechselseitiger Erwartungen führen. Der Transaktionsansatz ist insofern keine eigentliche Integrations-, sondern eher eine Kooperationstheorie, die detailliert darlegt, welche Bedingungen für die friedliche Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen erfüllt werden müssen. Weil gemeinsame Werte und Identitäten im Ansatz Deutschs eine zentrale Rolle spielen, weckt die Idee der Errichtung pluralistischer oder amalgamierter Sicherheitsgemeinschaft jüngst wieder das Interesse jener Forscher, die sich z.B. mit regionalen Sicherheitsordnungen auseinandersetzen (Adler/Barnett 1998). Austauschprozesse spielen schliesslich auch im *Neofunktionalismus* (Ernst B. Haas) eine wichtige Rolle. Dieser folgt insofern dem Funktionalismus, als er auf die Zusammenarbeit zwischen nationalen und supranationalen Eliten abstellt. Im Unterschied dazu betont er jedoch explizit die integrationsfördernden Wechselbeziehungen zwischen Politik und Ökonomie und hebt insofern die Unterscheidung zwischen souveränitätsnahen bzw. -fernen Politiken auf. Dabei spielt das *spill over*-Konzept eine wesentliche Rolle: Motor der Integration sind supranationale Institutionen. Mit zunehmender Integration werden immer mehr Politikfelder erschlossen; die Interdependenzen werden im-

mer stärker; die erforderlichen Standardisierungen und Rechtsangleichungen werden immer zahlreicher. Die in einem Feld erzielte Dynamik springt auf andere über, Kooperation in Wirtschaftsfragen wird eine solche in anderen Politikbereichen auslösen.

Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Sammelband vor allem für den Intergouvernementalismus eine Herausforderung dar. In Übereinstimmung mit neofunktionalistischen und transaktionstheoretischen Ansätzen heben die Herausgeber (S. 1-26) vor allem die Bedeutung der Wechselbeziehungen zwischen supranationalen Institutionen, supranationalen Regeln und transnationalen Akteuren hervor. Schwerpunkt der Betrachtung sind grenzüberschreitende Beziehungen nicht-staatlicher Akteure. Sie sind die eigentlichen "Nachfrager" supranationaler Regulierung. Unterschiedliche nationale Vorschriften (z.B. Zollvorschriften, technische Standards, Gesundheits- und Umweltvorschriften etc.) verursachen entsprechende Transaktionskosten, die den internationalen Austausch behindern. Deshalb entwickeln diese Akteure im Zeitablauf einen entsprechenden Druck, wenden sich direkt an supranationale Organe (v. a. Kommission und Europäischer Gerichtshof) und unterstützen so einen Prozess, der im Endeffekt zu einer Harmonisierung des gemeinsamen Regelwerks führt. Dadurch gewinnen auch die supranationalen Organe an Einfluss. Sie sind in der Lage, eigenständige Politiken zu verabschieden, ihre Position gegen die Mitgliedstaaten durchzusetzen und die Regeln der Politik zu bestimmen.

Dieser transaktionsgestützte Ansatz erklärt sowohl die Ausprägung des Souveränitätstransfers als auch den Einfluss supranationaler Akteure: Zum einen stellen die Herausgeber einen direkten Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein transnationaler Aktivitäten und dem Souveränitätstransfer her. In Bereichen mit geringem grenzüberschreitendem Austausch und geringem Druck seitens nicht-staatlicher Akteure wird sich die Nachfrage nach supranationaler Regulierung in Grenzen halten. Umgekehrt ist der Bedarf an supranationaler Regulierung dort am höchsten, wo intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit festgestellt wird. Zum anderen kann daraus abgeleitet werden, dass die Fähigkeit supranationaler Organisationen, einen Politikbereich durch supranationale Regeln zu strukturieren, ebenfalls mit dem Ausmass transnationaler Beziehungen variiert.

Intergouvernementale Theorien gehen davon aus, dass die Staaten die entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung der Integration spielen. Diese Annahme wird von den Herausgebern relativiert. Sie argumentieren, dass die Handlungen und Entscheidungen der Staaten nicht losgelöst vom eben beschriebenen Interaktionsprozess zwischen supra- und transnationalen Akteuren betrachtet werden können, sondern in diesen eingebettet sind. Die Tatsache, dass dieser eine Eigendynamik entwickelt, begrenzt die Möglichkeit der Staaten, das Ergebnis des Integrationsprozesses vollständig bestimmen und kontrollieren zu können. Die Stärkung supranationaler Integration lässt sich somit in der Auffassung der Herausgeber nicht bloss anhand der Präferenzen der beteiligten Staaten erklären. Vielmehr sind es die supranationalen Regeln, die nach ihrer Einführung den Kontext politischen Handelns verändern und dadurch alle Akteure veranlassen, ihre Präferenzen, Strategien und ihr Verhalten entsprechend anzupassen.

Die einzelnen Beiträge des Sammelbandes folgen diesem Erklärungsansatz und illustrieren ihn mit Hilfe unterschiedlicher Fallstudien. Paul Pierson (S. 27-58) untersucht vor dem Hintergrund des historischen Institutionalismus den europäischen Integrationsprozess. Anhand des Phänomens der Pfadabhängigkeit verdeutlicht er, dass staatliche Akteure primär mit den kurzfristigen Auswirkungen ihres Handelns beschäftigt sind und dabei deren langfristige Folgen vernachlässigen. Deshalb sind supra- und transnationale Akteure gerade in komplexen Sachfragen in der Lage, ihre Position gegenüber den Staaten zu stärken: Während Vertragsrevisionen massgeblich von den staatlichen Akteuren ausgehandelt werden, spielen die supranationalen und transnationalen Akteure eine entscheidende Rolle bei deren Umsetzung und Präzisierung.

Neil Fligstein und Jason McNichol (S. 59-91) untersuchen zum einen die organisatorische Entwicklung von Kommission und Ministerrat. Zum anderen machen sie deutlich, dass es zwischen der "Produktion" europäischer Rechtsvorschriften und den Aktivitäten transnationaler Interessengruppen einen engen und mehrheitlich positiven Zusammenhang gibt.

Alec Stone Sweet und James A. Caporaso (S. 92-133) widmen ihre Untersuchung der Rolle des EuGH im Integrationsprozess. Ihre Analyse setzt sich kritisch mit dem *principal-agent*-Ansatz auseinander, wonach der EuGH (*agent*) seine Rechtsprechung an den Präferenzen der einflussreichsten Mitgliedstaaten der Union (*principal*) ausrichtet (Garrett 1993, Garrett/Weingast 1995). Im Gegensatz dazu argumentieren die Autoren, dass sich der Gerichtshof für individuelle Kläger einsetzt, die in den europarechtlichen Bestimmungen eine Quelle zur Durchsetzung ihrer Anliegen sehen. Dabei lässt sich der EuGH durchaus von einem gewissen Eigeninteresse leiten, geht es ihm doch darum, seine Position gegenüber den Mitgliedstaaten zu festigen. Dazu ist es jedoch unerlässlich, dass sich einerseits Kläger an den Luxemburger Gerichtshof wenden und dass dieser andererseits über das Vorabentscheidungsverfahren intensive Beziehungen zu den nationalen Gerichten unterhält (Burley/Mattli 1993, Mattli/Slaughter 1995, 1998).

Wayne Sandholtz (S. 134-163) erklärt die Entstehung des europäischen Telekommunikationsregimes anhand der Zusammenarbeit zwischen Europäischer Kommission, EuGH und multinationalen Unternehmen. In den 80er Jahren befand sich der europäische Telekommunikationsmarkt beinahe ausnahmslos in staatlicher Hand. Die unterschiedlichen Standards wurden vor allem von multinationalen Unternehmen zusehends als dysfunktional interpretiert. Wegen ihres Einsatzes für die Marktliberalisierung wurden sie zu einem natürlichen Verbündeten der Kommission. Zudem spielte auch der EuGH eine wegweisende Rolle. Seine Entscheidung, die Wettbewerbspolitik der Gemeinschaft erstreckte sich auch auf staatliche Monopole, öffnete der Kommission die Türen zur Verabschiedung von Richtlinien, die die angestrebte Liberalisierung bezweckten und nicht von der Zustimmung des Ministerrates abhängig waren.

Dolores O'Reilly und Alec Stone Sweet (S. 164-187) beschreiben einen ähnlichen Prozess im Bereich der Europäisierung des Lufttransports. Sie zeigen, dass der Druck zur Abschaffung nationaler Kontrollen des Lufttransports durch die Zunahme des grenzüberschreitende Passagier- und Frachttransports, die Lobbyingaktivitäten von Interessengruppen, politische Initiativen der Kommission und Urteile des Europäischen Gerichtshofes immer grösser wurde. Im Ergebnis waren die Regierungen unter Vermittlung der Kommission bereit, die nationalen Kontrollsysteme aufzugeben und durch eine einheitliche europäische Regelung zu ersetzen.

David R. Cameron (S. 288-216) setzt sich mit der Entstehung der Europäischen Währungsunion auseinander. Er argumentiert, dass die Liberalisierung der Kapitalmärkte durch die Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen die Widersprüche zwischen dem Festhalten an nationaler Währungsautonomie, dem Wunsch nach festen Wechselkursen und dem Ziel des freien Kapitalflusses immer deutlicher zum Vorschein brachte. Daraus entwickelte sich seit den späten 60er Jahren die Einsicht, dass die Einrichtung einer gemeinsamen Währungsunion das geeignetste Mittel sei, um diese Widersprüche aufzulösen.

Mark Pollack (S. 217-250) untersucht mit Hilfe des *principal-agent*-Ansatzes das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission in Fragen der regionalen Entwicklung, der Wettbewerbspolitik sowie des Aussenhandels. Nach seiner Einschätzung hängt der Einfluss der Kommission im wesentlichen von fünf Faktoren ab: (1) Präferenzunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten; (2) explizite Kompetenzen zugunsten des aktiven Engagements der Kommission; (3) ungleiche, die Kommission begünstigende Informationsverteilung; (4) Allianzen zwischen der Kommission und transnationalen Akteuren sowie (5) Unterstützung der Kommission durch den EuGH. Je stärker die Ausprägung dieser Faktoren, desto eher ist die Kommission in der Lage, eigenständig zu handeln.

Russel J. Dalton und Richard C. Eichenberg (S. 250-282) gehen der Frage nach, welche Rolle die öffentliche Meinung im europäischen Integrationsprozess spielt. Sie kommen zum Schluss, dass jene Bereiche, die einen hohen Grad an technischer Komplexität bzw. Interdependenz aufweisen und in direktem Bezug zum gemeinsamen Binnenmarkt stehen in stärkerem Masse öffentliches Interesse auf sich ziehen. Daraus leiten die Autoren ab, dass die öffentlichen Meinungen künftig vor allem dort von ausschlaggebender Bedeutung sein wird, wo vertiefende Integrationsschritte zu erwarten sind.

Heute gilt es als selbstverständlich, dass die Kommission die EU/EG in Internationalen Organi-

sationen und multilateralen Verträgen vertritt. Dies war jedoch aufgrund der Kompetenzverteilung in den Gemeinschaftsverträgen nicht zu erwarten. Alberta Sbragia (S. 283-303) argumentiert, dass die Kommission ihre internationale Stellung einer internen und externen Entwicklung verdankt: Das Bestreben, einen gemeinsamen Binnenmarkt einzurichten und die Rechtsprechung des EuGH (v.a. AETR-Urteil) schufen die interne Grundlage für die Ausdehnung der Kompetenzen der Kommission. Auf der internationalen Seite war ihr Einfluss davon abhängig, dass sie von den Staaten als Verhandlungspartnerin akzeptiert wurde. Wie diese Akzeptanz zustande kam verdeutlicht die Autorin am Beispiel internationaler Umweltvereinbarungen.

Mit der Entwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) setzt sich Michael E. Smith (S. 304-333) auseinander. Er konzentriert sich dabei auf die Herausbildung eines dichten Netzwerks transgouvernementaler Beziehungen, die Stärkung des EPZ-Regelwerks und den graduellen Einbezug der Europäischen Kommission bzw. den Aufbau des EPZ-Sekretariats. Seine Darstellung hebt zweierlei hervor: Einerseits schränkt die Abwesenheit grenzüberschreitender nicht-staatlicher Interessengruppen die Einflussmöglichkeiten supranationaler Gemeinschaftsorgane wesentlich ein. Andererseits können jedoch gerade auch informelle und ihrer Natur nach höchst politische Prozesse langfristig zur Herausbildung eines Regelwerks beitragen, das von den Staaten als beinahe rechtlich verbindlich empfunden wird und zu einer Angleichung ihrer Politiken führt.

Der abschliessende Beitrag von James A. Caporaso (S. 334-352) ordnet die Erkenntnisse des Sammelbandes in die integrationstheoretische Forschungsliteratur ein. Wesentlich erscheint zum einen die Feststellung, dass transnationale und supranationale Akteure gemeinsam effektive Allianzen gegen die Mitgliedstaaten bilden und dadurch den Integrationsprozess in eine neue oder bislang noch nicht verfolgte Richtung lenken können. Zum anderen betont Caporaso die Pfadabhängigkeit des Integrationsprozesses, die z.B. durch Entscheidungen des EuGH herbeigeführt wird und von den Staaten nur mit einer einstimmigen Vertragsänderung rückgängig gemacht werden kann.

Bilanzierend ist festzustellen, dass die Herausgeber mit ihrem Sammelband ein stimulierendes Werk vorlegen. Internationale Institutionen, vor allem solche supranationalen Charakters, verfügen über ein erhebliches Eigengewicht. Sie sind nicht bloss Instrumente staatlicher Interessenpolitik, sondern sind vielmehr in der Lage, die staatlichen Interessen und die Regeln, nach denen Politik betrieben wird, zu bestimmen und zu verändern. Es ist das Verdienst des besprochenen Sammelbandes, diese Einsicht eindrücklich unter Beweis zu stellen. Als besonders ergiebig erweist sich dabei die Analyse der Zusammenhänge zwischen der Entstehung und dem Einfluss supranationaler Organisationen bzw. supranationaler Regeln und den Aktivitäten transnationaler Akteure. Der vorgestellte theoretische Ansatz überzeugt ebenso wie die detaillierten Fallstudien. Im Ergebnis ist den Autoren ein fundierter Beitrag zur europäischen Integrationstheorie gelungen, der auch im breiten Feld der internationalen Beziehungen Beachtung finden dürfte.

Heiko BORCHERT,
Zentrum für Internationale Studien, ETH Zürich

Bibliographie

- ADLER, Emanuel and Michael BARNETT (eds.) (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BURLEY, Anne-Marie and Walter MATTLI (1993). "Europe before the court: a political theory of legal integration", *International Organization* 47(1): 41-76.
- GARRETT, Geoffrey (1995). "The politics of legal integration in the European Union", *International Organization* 49(1): 171-181.
- GARRETT, Geoffrey and Barry R. WEINGAST (1993). "Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market", in Judith GOLDSTEIN and Robert O. KEOHANE (eds). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, London: Cornell University Press, 173-206.

MATTLI, Walter and Anne-Marie SLAUGHTER (1998). "Revisiting the European Court of Justice", *International Organization* 52(1): 177-210.

MATTLI, Walter and Anne-Marie SLAUGHTER (1995). "Law and politics in the European Union: a reply to Garrett", *International Organization* 49(1): 183-190.