

EURO-INTERESSENVERBÄNDE IN DER INTEGRATIONSGESCHICHTE

Welche Aussagen ergeben sich für die In- tegrationsforschung?

Maria Schuld

Sommersemester 2007

Berliner Seminararbeit zur Europäischen Integration

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
	1.1 Fragestellung	3
	1.2 Vorgehensweise	4
	1.2 Relevanz	5
2.	Die Euro-Interessenverbände in der Integrationsgeschichte	6
	2.1. Europäische Interessenorganisation als Indikator für Integration	6
	2.2. Quantitative Analyse: Gründungen europäischer Interessenverbände	8
	2.3. Qualitative Analyse: Innere Entwicklungen europäische Interessenverbände	14
3.	Welche Aussagen ergeben sich für die Integrationsforschung?	18
4.	Literatur	20

Die Arbeit

Maria Schuld hat diese Hausarbeit im Rahmen des Proseminars (Techniken wissenschaftlichen Arbeitens) „Geschichte und Theorie der Europäischen Integration“ angefertigt. Das Proseminar (TwA) fand im Sommersemester 2007 unter der Leitung von Prof. Dr. Tanja A. Börzel und Vera van Hüllen am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin statt. Maria Schuld ist Studentin der Politikwissenschaft Diplom im ersten Semester an der Freien Universität Berlin.

Die Berliner Seminararbeiten zur Europäischen Integration werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Inhaberin eines Jean Monnet Lehrstuhls für Europäische Integration und Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Reihe bietet die Möglichkeit, hervorragende Seminararbeiten aus den verschiedenen Studienabschnitten zu würdigen und allen Studierenden als *best practice* Beispiele zugänglich zu machen. Die Seminararbeiten sind auf der gemeinsamen Internetseite von Jean Monnet Lehrstuhl und Arbeitsstelle verfügbar: <http://www.fu-berlin.de/europa>

1. Einleitung

1.1 Fragestellung

Der vorliegende Aufsatz untersucht die Veränderungen in der europäischen Organisation von Interessenvertretungen seit den fünfziger Jahren. Indirekt lassen sich dadurch Aussagen über den Wandel der Kompetenzverteilung in der Europäischen Union¹ machen, da Verbände bestrebt sind, ihre Auftraggeber finanziell besser zu stellen und auf Veränderungen des Einflusses der EU sensibel reagieren.

Von dieser Perspektive aus betrachtet können die beiden klassischen Theorieansätze der Integrationsforschung, der Intergouvernementalismus und der Neofunktionalismus, ergänzt werden. Anhand der indirekten Analyse lassen sich aber neue Blickwinkel über die heutigen Strukturen des politischen Systems der EU ableiten. Es wird sich zeigen, dass die EU zu einem eigenständigen Akteur geworden ist, der kontinuierlich entscheidende Kompetenzen gewinnt. Dies geschieht aber, ohne dabei die Staaten „abzulösen“. Die Untersuchung legt vielmehr nahe, dass die Europäische Union nicht als Mehrebenensystem mit klarer Machtverteilung gesehen werden sollte, sondern als ein Netzwerk aus Subsystemen mit sich insgesamt erweiternden Kompetenzen.

Die Methode, den Gegenstand „EU“ indirekt über die der Interessenorganisation untersuchen zu können, basiert auf folgender Ausgangsüberlegung:

Gemäß der Theorie des Neofunktionalismus tragen die sozio-ökonomischen Eliten durch ihre Loyalitätsübertragung auf die EU-Ebene maßgeblich zu einer Integration im Sinne europäischen Kompetenzgewinns bei. Umgekehrt kann man ebenfalls argumentieren, dass sich Interessenorganisationen erst transnational organisieren, wenn sie bereits vorhandene Kompetenzen für sich nutzen können.

Ganz gleich, was jeweils als Ursache oder Effekt angesehen wird, so weisen doch beide Gedankengänge auf eine Korrelation hin, welche als Ausgangsüberlegung der Hausarbeit dient: Das Vorhandensein von Interessenvertretung auf europäischer Ebene steht in kausaler Beziehung zu der Reichweite der EU-Kompetenzen. Damit kann

¹ Wenn im Folgenden von der Europäischen Union die Rede ist, so beziehen sich die Aussagen gegebenenfalls auch auf ihren Vorgänger, die Europäische Gemeinschaft.

aus der Analyse des ersten Aspektes auf den Zweiten geschlussfolgert werden. Eine Betrachtung der Europäisierung von Verbänden kann also über eine andere Perspektive über die Breite und Tiefe der Entscheidungsbefugnis europäischer Institutionen Aufschluss geben.

Der Ausdruck „Kompetenz“ oder „Entscheidungsbefugnis“ wird durch den gewählten Indikator aber auf ganz bestimmte Weise definiert. Er beinhaltet nicht die tatsächlichen Gesetze, die man durch aufwändige Auswertung viel exakter belegen könnte. Es geht vielmehr um die alloкатive Relevanz der Entscheidungen: Welche und wie starke Neuverteilungseffekte gehen auf die Gesetzgebung der EU zurück? Hier dienen die Interessenverbände, die durch rent-seeking den finanziellen Nutzen ihrer Auftraggeber maximieren wollen, als pragmatischer Indikator.

1.2 Vorgehensweise

Zunächst werden unter 2.1 einige Betrachtungen zu der Aussagekraft und den Grenzen der Untersuchungsannahme angestellt. Auf Basis der Theorie über Interessenorganisation wird auf Probleme und Besonderheiten einer Europäisierung der Verbände eingegangen, um die einfache Korrelation ‚transnationale Verbandsgründung ~ ‚Kompetenzgewinn der EU‘ einzuschränken.

Daraufhin folgt unter 2.2 und 2.3 die eigentliche Analyse in Form einer Darstellung der Organisation von europäischen Interessenvertretungen entlang der Integrationsgeschichte, in der immer wieder Bezug auf die Aussagekraft über den Einflussgewinn der EU genommen wird. Die Analyse besteht sowohl aus der quantitativen als auch aus der qualitativen Dimension. Die Betrachtung, *welche* und *wieviele* Verbände sich wann in Brüssel organisiert haben, weist darauf hin, dass die klassischen Theoriestränge das durch die europäische Interessenvertretung gezeichnete Bild der EU nicht erklären können. Hier dient vor allem das von der Kommission im Rahmen der Transparenzinitiative geschaffene „CONNECS“- Verzeichnis, in dem sich Interessenverbände auf freiwilliger Basis registrieren lassen können.

Daraufhin folgt unter 2.3 eine qualitative Analyse, die über neue Aspekte und Blickwinkel Aufschluss geben soll. Die europäische Integrationsgeschichte stellt in den unter-

schiedlichen Phasen wechselnde Rahmenbedingungen und Themen dar, die Auswirkungen auf die Organisationsstruktur und Ausrichtung der Einflussnahme nach Brüssel für die verschiedenen Zusammenschlüsse haben. Diese Dimension soll vor allem auf Grundlage der seit 1980 erschienenen Reihe „Jahrbuch der europäischen Integration“ (Hrsg. von Weidenfeld/Wessels) und den entsprechenden Kapiteln zu europäischen Interessenverbänden beleuchtet werden.

Es wird also insgesamt gezeigt, in welcher Anzahl sich Organisationen in Brüssel „angesiedelt“ haben und wie sich ihre Struktur verändert hat. Daraus ergeben sich Aussagen über die aktuelle Struktur der EU, die unter 3. zusammenfassend dargestellt werden.

1.3 Relevanz

Euro-Verbände auf der einen Seite sind seit den 50er Jahren Gegenstand zahlreicher Publikationen gewesen, wobei sich im Wesentlichen zu Fragen ihres Einflusses (vor allem gemäß der Prognose der Integrationstheorien), ihrer Legitimität und Handlungslogik geäußert wurde. Die Literatur zu Interessenverbänden im Integrationsprozess hingegen bleibt, wie Kohler-Koch bereits 1992 bemerkte, bis heute „keineswegs reichhaltig“ (Kohler-Koch 1992, S. 81).

Die Struktur und Kompetenzverteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union auf der anderen Seite ist eine zentrale Fragestellung der europäischen Integrationsforschung. An ihr misst sich der Grad der „Eigenständigkeit“ der Union im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten, welcher in den beiden Theorieströmungen des Neofunktionalismus bzw. des liberalen Intergouvernementalismus konträr bewertet wird. Während Neofunktionalisten die Europäische Integration als eine unbewusste Kompetenzabgabe an die supranationale Ebene sehen, betonen Intergouvernementalisten die Souveränität der Nationalstaaten.

Je nach dem, welcher Theorie man folgt, ergeben sich völlig unterschiedliche Sichtweisen auf angrenzende Themengebiete. Der hier verwendete indirekte Zugang zu dieser Fragestellung legt ein neues Bild nahe: Die EU löst keinesfalls ihre Mitgliedsstaaten ab,

sondern sie kommt als erweiterte Institution für einen erweiterten Aufgabenbereich hinzu.

2. Die Euro-Interessenverbände in der Integrationsgeschichte

2.1 Europäische Interessenorganisation als Indikator für Integration

Die komplexe Struktur der europäischen Union, in der je nach Sektor unterschiedliche Entscheidungsprozesse vorliegen und die durch ihre eingeschränkte demokratische Legitimation vielerorts intransparent ist, spiegelt sich in der Landschaft der europäischen Interessenvertretung wider.

Die Palette der Organisationsformen reicht von Dachverbänden über Komitees, Räte und Ausschüsse bis hin zu Verbindungsstellen einzelner Unternehmen. Ihre innere und äußere Struktur, der Kooperationsgrad und die konstitutionelle Einbindung in die Organe der EU variieren dabei genauso wie die Art der Einflussnahme und die Handlungsautonomie der supranationalen Verbandsebene. Je nach Definition schwanken die Angaben über die Anzahl der europäischen Interessenorganisationen von 1000-3000 (Bender 2006, S. 360).

In dieser Arbeit ist unter dem Begriff „transnationale Interessenvertretung“ oder „Europäischer Verband“ eine organisierte Interessenaggregation gemeint, die unter anderem den Zweck verfolgt, Einfluss auf die Politik der Europäischen Union auszuüben. Gemäß dem CONNECS- Verzeichnis der Europäischen Kommission wird sich außerdem ausschließlich auf non-profit Nichtregierungsorganisationen bezogen, womit durch den Wegfall der zahlreichen kommerziellen Lobbyagenturen die betrachtete Gruppe kleiner wird.

Politische Akteure, deren Aufgabe die Interessenvertretung ist, sind gemäß eines ‚rational-choice‘-geleiteten Ansatzes im Allgemeinen bestrebt, für ihre Klienten ein möglichst gutes Ergebnis zu erzielen. Im wirtschaftlichen Sektor kann dies simple Gewinnmaximierung beinhalten, während in nichtkommerziellen Sektoren wie dem Umweltschutz die Durchsetzung von werteorientierten Regulierungen erstrebenswert sein kann. Jene Akteure werden ihre Einflussnahme also auf die politischen Ebenen konzentrieren, die in ihrem Bereich verbindliche Regulierungskompetenz besitzen oder wie

Platzer schreibt: „Die Verbände passen ihre europäische Organisationsstruktur der Kompetenzausstattung der supranationalen Ebene an“ (Platzer 2004, S.191).

Aus dieser Annahme heraus bedeutet eine intensive Vertretung von Interessen auf europäischer Ebene, dass dort für den spezifischen Bereich relevante Entscheidungen getroffen oder Einfluss auf die Regierungen genommen werden kann. Somit ist die Tiefe und Breite der transnationalen Vertretung nationaler Interessen ein Indikator für die Kompetenzverteilung innerhalb der EU.

Es müssen der Vollständigkeit halber einige Einschränkungen der Korrelation berücksichtigt werden, die kurz angeführt werden sollen.

Die Logik des kollektiven Handelns. Die Organisation von Interessengruppen unterliegt nicht nur äußeren Strukturen, sondern besitzt auch innere Handlungslogiken. So nimmt nach Olson die Organisationsbereitschaft ab, je größer und heterogener eine Gruppe ist (Olson 1968, S. 42-51). Er begründet die These mit der Überlegung, dass der Gewinn der einzelnen Mitglieder am Kollektivgut (in diesem Fall die nutzenmaximierende Gesetzgebung in Brüssel) umso größer ist, je kleiner die Gruppe ist. Gleichzeitig steigen mit der Anzahl der „Nutzen-Gewinner“ die Organisationskosten und Verlockungen des „free rider“-Prinzips.

Das bedeutet für den vorliegenden Fall einen klaren Nachteil für beispielsweise gewerkschaftliche Zusammenschlüsse, unter denen sich zahlreiche gleichgestellte Arbeitnehmer ordnen, im Gegensatz zu personell beschränkten Arbeitgeberorganisationen, die sich vielmals lediglich aus den Hierarchiespitzen der Unternehmen bilden. Genauso benachteiligt sind Umweltorganisationen, deren Anliegen die Erhaltung eines von allen Bürgern der EU genutzten Kollektivgutes ist. Die europäische Interessenlandschaft hat also eine natürliche Gewichtung hin zu partikulären, finanzstarken und wirtschaftlichen Gruppierungen. Dieser Umstand wird auch noch einmal verstärkt durch eine Integrationsgeschichte, die vor allem den wirtschaftlichen Bereich umfasst.

Institutionalisierte Interessenvertretung. Die Struktur der Europäischen Union bietet den organisierten Zivilinteressen per Konstitution die Möglichkeit, in bestimmten Entscheidungsprozessen angehört zu werden. So heißt es im Verfassungsvertrag, „die

Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.²

Institutionalisierte beratende Funktion hat beispielsweise der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss EWSA, der aus auf Regierungsvorschlag durch den Rat der europäischen Union ernannten Mitgliedern unterschiedlicher Sektoren besteht. Diese Sektoren repräsentieren Interessen aus allen Bereichen (Wiegner 2004, S. 154-159). Ausgewählte Verbände stehen außerdem mit den EU-Organen als so genannte „Sozialpartner“ im Dialog. Es besteht also für alle Bereiche die Möglichkeit, durch diese Gremien Einfluss auf die Europapolitik zu nehmen. Die transnationale Ebene bietet also einen zusätzlichen Anreiz für Europäisierung, um die nationalen politischen Systeme zu umgehen.

Innere Strukturen. Eine Ausrichtung der politischen Einflussnahme nach Brüssel muss nicht zwangsläufig mit dem aktuellen Kompetenzgewinn der EU zusammenhängen. In allen Fällen wird zweifelsohne auch die innerverbandliche und nationalpolitische Dimension eine Rolle spielen: Eine Störung in den Beziehungen einer Zivilgruppe zur nationalen Regierung kann genauso Grund für eine Eurozentrierung sein wie die spontane Erschließung neuer Finanzmittel oder außenpolitische Umstände. Es ist vor allem aber auch ein Lernprozess nötig, um die Strukturen und Logiken der Europäischen Union effektiv für sich nutzen zu können. Alle drei Punkte schränken die Arbeitsthese zwar ein, negieren sie jedoch keinesfalls. So soll nun der Untersuchungsgegenstand hinsichtlich zweier Dimensionen analysiert werden.

2.2 Quantitative Analyse: Gründungen europäischer Interessenverbände

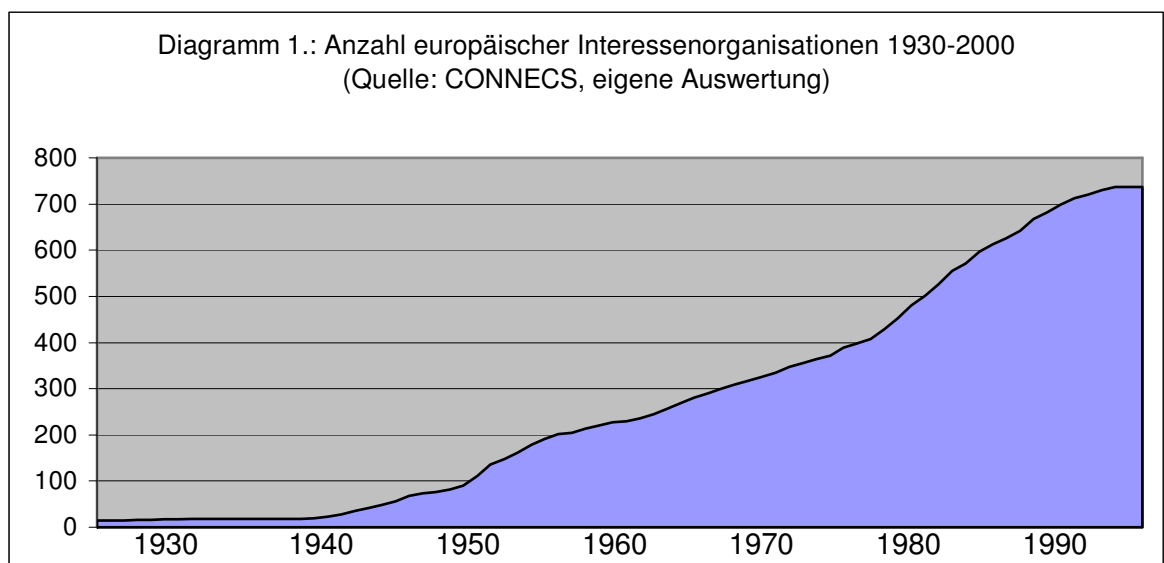
Platzer schätzt in seinem 2004 erschienenen Artikel die Anzahl der europäischen Interessenorganisationen und Lobbyagenturen auf 1500 (Platzer 2004, S.187). Das Verzeichnis der Kommission, CONNECS, führt zur gleichen Zeit 703 freiwillig eingetragene „non-profit civil organisations“ auf. Zum Abschluss dieser Arbeit lagen 749 Einträge vor.

² Nachzulesen im Verfassungsvertrag der Europäischen Union, Artikel I-47 (3)

Mangels umfassender Daten über den quantitativen Verlauf der europäischen Verbandsgründung muss auf diese Datenbank zurückgegriffen werden. Die nun angeführten empirischen Fakten erheben also keinesfalls Anspruch auf eine absolute Aussagekraft. In ihrer sektoralen Gewichtung stimmt das Verzeichnis aber mit Aussagen aus der Literatur überein und ist somit als repräsentativ anzusehen.

2.2.1 Die Sektoren der Neugründungen

Die Anzahl der Euroverbände ist diskontinuierlich gewachsen. Die vertretenen Interessen reichen von den „Vereinigten europäischen Tätowierern“ über den „Verband der europäischen Möbelindustrie“ und „Greenpeace Europe“ bis hin zum „Europäischen Gewerkschaftsbund“, decken also viele und auch politisch unterschiedlich gewichtige Bereiche ab.



Dabei verschoben sich die Verhältnisse der vertretenen Sektoren. In den 50er und 60er Jahren handelt es sich fast ausschließlich um Branchen-, Fach- und Berufsverbände, also eine Organisation wirtschaftlicher Arbeitnehmerinteressen. Ab den 70er Jahren wird aber die sektorielle Verteilung immer bunter. Sozial, gesundheitlich und politisch orientierte Verbände erfahren mehrere Gründungswellen wie z.B. Mitte der 80er, Mitte der 90er Jahre und in den heutigen Entwicklungen, steigen aber insgesamt kontinuierlich in ihrem Anteil. Letzteres gilt ebenso für Verbände von regionalen oder europäischen Belangen (z.B. für Verkehr oder das Bürgerbüro) und die Entwicklung

der Zusammenschlüsse im Bildungs- und Kultursektor. Gewerkschaften und Verbraucherschutz bleiben bis heute im Verzeichnis unterrepräsentiert.

Folgt man der Ausgangsüberlegung, dass die europäische Interessenfokussierung als Indikator der EU-Kompetenzen fungiert, so kann Folgendes abgeleitet werden: Die EU wurde tendenziell immer wichtiger für organisierte Interessen. Dies gilt nach wie vor verstärkt für wirtschaftliche Sektoren. Das bedeutet, dass die europäische Ebene vor allem ökonomisch relevante Entscheidungskompetenzen besitzt. Seit den 70er Jahren ist aber eine deutliche Verschiebung hin zu sozialen, umweltpolitischen und kulturellen Themenschwerpunkten auszumachen. Die so genannte Zeit der „Eurosklrose“ hat somit zwar ökonomische Interessenorganisation stagnieren lassen, dafür aber erstmalig zur Blüte anderer Bereiche geführt, die im folgenden Verlauf immer aktiver wurden. Daraus kann man die vermehrte Integration der EU in die Breite, also in einer Vielzahl an Sektoren ablesen, die im Gegensatz zu der anfänglichen Konzentration auf Sicherheits- und Wirtschaftsintegration steht. Die EU ist also längst über ihre ursprünglichen Aufgaben der Wirtschaft und Sicherheit hinausgewachsen und greift in ihrer legislativen Entscheidungsgewalt in Bereiche des alltäglichen Lebens ein. Das widerspricht zentralen Aussagen von Moravcsiks Intergouvernementalismus, der sagt, dass der Einfluss der Union auf finanzielle Umverteilung nur sehr begrenzt sei (Moravcsik 2002, S 606-608).³

2.2.2 Die Anzahl der Neugründungen

Zur näheren Analyse ist auch die gesamte Anzahl der Gründungen pro Jahr interessant, die die Motivation der Eurozentrierung repräsentieren.

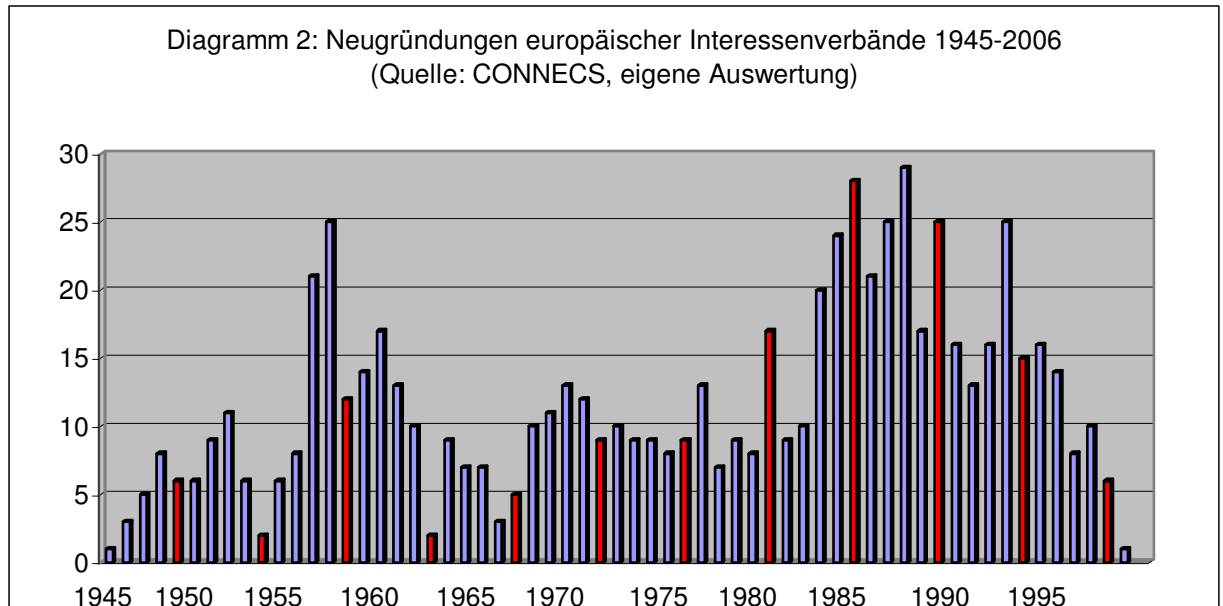
Die Auswertung der Daten in unten zu sehendem Diagramm widerspricht der von Kohler-Koch 1992 erstellten erheblich (Kohler-Koch 1992, S.93). Sie schlussfolgert an gleicher Stelle:

„Die immer wieder geäußerte Behauptung, daß das Wachstum der europäischen Verbandsorganisationen sich mit der zunehmenden Bedeutung gemein-

³ Eine weitere Erkenntnis der sektoriellen Entwicklung ist, dass abgesehen vom einflussreichen EGB Arbeitnehmerorganisationen noch immer unterrepräsentiert sind. Obwohl soziale NGOs gerade in den letzten Jahren auf transnationaler Ebene an Bedeutungszuwachs gewonnen zu haben scheinen (und die transnationale Ebene gleichermaßen für sie), gilt dies nicht für den Bereich der Arbeit, und das obwohl die Zahl der Betroffenen einen Großteil der EU-Bürger ausmacht. Die Idee eines „sozialen Europas“ liegt demnach in weiter Ferne, wenn man den Begriff arbeitspolitisch auslegt.

schaftlicher Politik parallel entwickelt habe[...], erweist sich bei eingehender Untersuchung jedoch als brüchig.“

Das hier vorliegende Ergebnis unterstützt die gegenteilige Aussage.

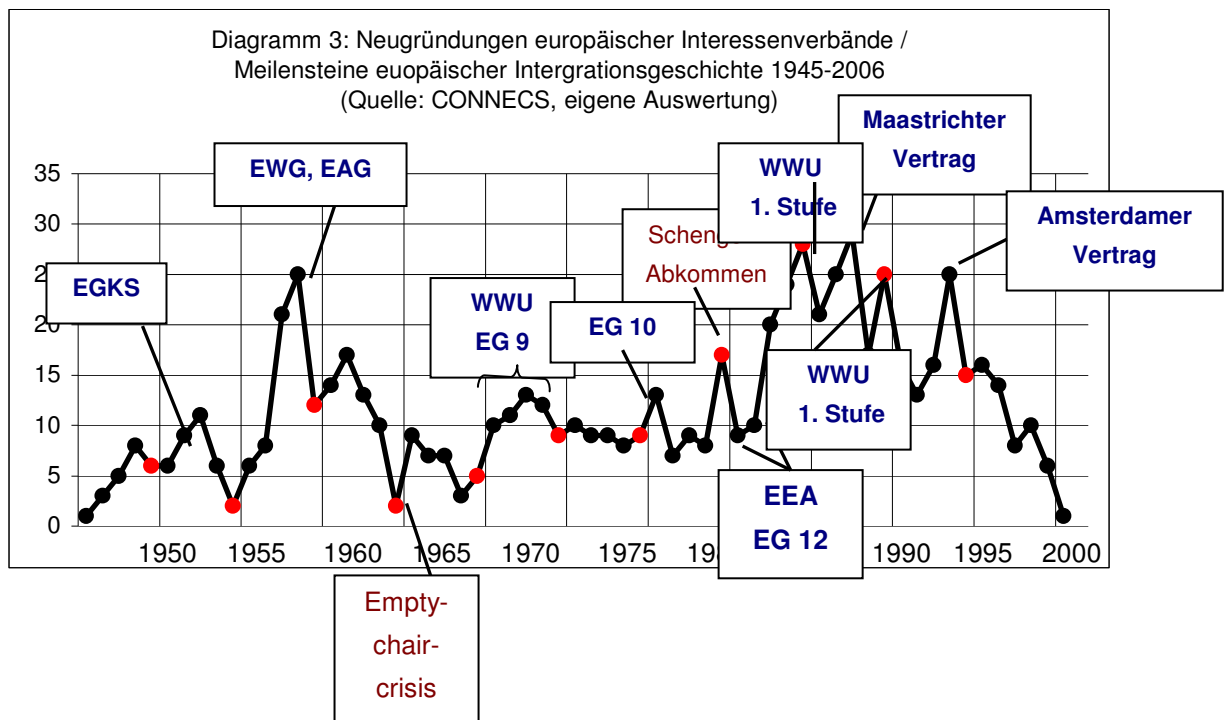


Wie man sehen kann, nimmt die Gründungsquote von Euroverbänden tendenziell zu, umso mehr, wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass die Werte einen natürlichen Sättigungseffekt aufweisen müssen, weil eine Neugründung nur genau einmal geschehen kann. Danach können die Verbände lediglich durch interne Verstärkung auf Kompetenzgewinn der transnationalen Ebene reagieren. (Umso wichtiger wird die qualitative Analyse im zweiten Abschnitt). Der Rückgang zwischen 2000 und 2005 ist wahrscheinlich ebenfalls auf praktische Ursachen zurückzuführen, da ein kürzlich gegründeter Verband sich gegebenenfalls erst nach einigen Jahren der Konsolidierung in das Register einträgt.

Die Kurve zeichnet ein ganz spezielles Bild der europäischen Integrationsgeschichte. Die Verbandsgründungsquoten reagieren eindeutig auf Verträge und Abkommen in der Integrationshistorie. Der Graph zeigt zwei deutliche Maxima um die Jahre der beiden entscheidenden Strukturänderungen der EU, nämlich die Gründung der EG 1958 und der EU 1992. Die Kurve steigt rapide in den Jahren der Vorbereitung der römischen Verträge, ist dann während der „Eurosklrose“ gleich bleibend niedrig und erfährt einen erneuten, nun länger währenden Anstieg und Höhepunkt nach der Unterzeichnung der

Einheitlichen Europäischen Akte, die den wieder aufkommenden Integrationsprozess eingeläutet hat.

Eine etwas differenziertere Betrachtung der Kurve zeigt, dass sie auf ganz bestimmte Ereignisse der EU-Geschichte reagiert. Nimmt man die von Kohler-Koch 2004 aufgestellte Tabelle über die nach Sachbereichen aufgeteilten Integrationsschritte von 1951 bis 2003 (Kohler-Koch 2004, S. 40; siehe Anhang), so sind fast alle Ereignisse des wirtschaftlichen Bereichs in der Eurozentrierung der Interessenorganisationen wiederzufinden.



Die Etablierung der EGKS⁴ zu Beginn der 50er Jahre finden ihre Entsprechung in der vorliegenden Kurve. 1958 und 1959, im Jahr der Unterzeichnung der Römischen Verträge, ist wie schon erwähnt ein explosionsartiger Anstieg der Werte zu sehen, der fast kontinuierlich bis zur „Krise des leeren Stuhls“ 1965 rückläufig ist. Das Aufkommen und Scheitern des Werner-Planes wird durch ein lokales Maximum der Gründungsquoten zu Beginn der siebziger Jahre widerspiegelt, zusätzlich unterstützt durch die erste

⁴ EGKS= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, EWG= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EAG= Europäische Atomgemeinschaft, EEA= Einheitliche Europäische Akte, WWU= Wirtschafts- und Währungsunion, EG9/10/12= Erweiterungsphasen

Erweiterungsphase mit dem Beitritt Großbritanniens. Der nächste Anstieg 1981 wird in der Intensität zwar wahrscheinlich nicht auf die erste Süderweiterungsrunde mit dem Beitritt Griechenlands zu erklären sein, jedoch passen nichtsdestotrotz auch hier die Daten übereinander. Die Gesamttendenz einer supranationalen Interessenverlagerung steigt wieder nach der Gründung des Europäischen Währungssystems 1979, wobei sich Höhepunkte im Jahr des Schengen-Abkommens 1985, des Maastrichter Vertrags 1993 und des Amsterdamer Vertrags 1999 zeigen.

Sicherlich darf die Korrelation nicht überstrapaziert werden. So gut die Daten auch einander entsprechen gibt es erstens die beiden Ausnahmen der EFTA 1960 und der EWS 1979, die aus dem Schema herausfallen (man kann argumentieren, dass beide Ereignisse keine starken Auswirkungen für die europäische Gesetzgebung hatten). Zweitens ist es natürlich durchaus möglich, dass eine dritte Kraft auf beide Geschichtsvläufe wirkt und sie ähnlich aussehen lässt, wie zum Beispiel die ideologische Stimmung und Dynamik in Brüssel. Solch ein Einfluss könnte sowohl zu neuen Vertragsbeschlüssen als auch zu verstärkter Ziviltätigkeit auf europäischer Ebene sorgen, würde aber nicht die Reaktion der Verbandsstrukturen auf Grund von Nutzenmaximierung beinhalten. Trotzdem haben wir es größtenteils mit Akteuren zu tun, die genau beobachten müssen, wo für ihre Branche politisch relevante Entscheidungen getroffen werden. Mit anderen Worten: Die Reaktion einer Verbandsgründung ist ein sensibler Indikator für Verschiebungen in der gesetzgebenden Gewalt. Kompetenzen wurden laut der Analyse also im Zuge von prägnanten Vertragsabschlüssen übertragen.

Das widerspricht neofunktionalistischen Theorieansätzen, in denen die kontinuierlichen ‚spill-over‘- Effekte unbemerkt, wie z.B. mittels EuGH-Entscheidungen, der EU-Ebene Kompetenzen zutragen. Wenn man unter 2.2.1 analysierte, sektorspezifische Gesichtspunkte hinzuzieht, kann man sagen, dass der neofunktionalistische Ansatz wenn überhaupt für die horizontale Ausweitung der EU- Bereiche in den nicht-wirtschaftlichen Sektor gilt. Dieser ist nämlich zu Zeiten geschehen, in denen kaum relevante Verträge unter den Regierungen verabschiedet wurden und muss andere Ursachen haben, wie z.B. jene ‚spill-over‘-Effekte. Die vertikale Integration aber, also die allgemeine Kompetenzverlagerung, scheint laut dieser Untersuchung nicht neofunktionalistischen Überlegungen zu entsprechen.

Beide Theorien weisen also unter der verwendeten Betrachtungsweise Schwächen auf. Ein genauere Blick auf die Verbandsstrukturen legt einen neuen Zugang zu der Frage nach dem Wesen europäischer Integration nahe.

2.3 Qualitative Analyse: Innere Entwicklungen europäischer Interessenverbände

Insgesamt wuchs die europäische Verbandslandschaft seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht nur in ihrer quantitativen Dimension, sondern auch in Aktivität, Komplexität und vertikalen sowie horizontalen Ausweitung. Dies soll hier am Beispiel der seit 1980 im „Jahrbuch der europäischen Integration“ (Weidenfeld/Wessels 1980-2006) erscheinenden Artikel näher untersucht und gleichzeitig für die vorliegende Fragestellung bewertet werden.

Schon die Strukturierung des Kapitels entlang der Buchreihe hat eine signifikante Aussagekraft über die Entwicklung des Bezugsobjektes. In den ersten Ausgaben konzentrieren sich die Artikel fast ausschließlich auf die drei wichtigsten Verbände, COPA, EGB und UNICE. Sie berichten teilweise sehr detailliert über konkrete politische Inhalte. Bis Mitte der neunziger Jahre bleiben die Drei Schwerpunkt der Untersuchungen, werden doch mehr und mehr durch andere Sektoren und Gruppen erweitert. Ende der neunziger tritt der Begriff des „Lobbying“ dann verstärkt in den Vordergrund. Es werden allgemeingültige Aussagen über die Formen der Einflussnahme getroffen und in den kürzlich erschienenen Aufsätzen dominiert sogar das Thema der daraus resultierenden Problematik der Intransparenz der Union.

2.3.1 COPA, UNICE und EGB

Die Entwicklungsgeschichte dieser führenden Euroverbände ist für die vorliegende Fragestellung in zwei Punkten besonders aussagekräftig.

Während sich erstens der „Ausschuss der berufsständigen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Gemeinschaft“ (COPA) und die „Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft“ (UNICE) 1958 aus nationalen Dachverbänden zur Etablierung einer gemeinsamen Agrarpolitik bzw. eines gemeinsamen Binnenmarktes ge-

gründet haben, folgte der „Europäische Gewerkschaftsbund“ (EGB) erst 1972. Die Ursachen der späten Nachfolge lagen zum Teil auch in strukturellen Umständen begründet. So waren die nationalen Gewerkschaften Westeuropas historisch in drei ideologische Lager geteilt⁵, was eine Kooperation erschwerte. Nichtsdestotrotz kann daran ebenso abgelesen werden, dass

„spezifische Arbeitnehmer-Belange erst mit dem Eintritt der Gemeinschaft in eine Entwicklungsphase tangiert wurden, in der Fragen der Steuerung des Wirtschaftsablaufs und der Verteilung [...] zur Substanz der Gemeinschaftspolitik zu gehören begannen, was seit Anfang der 70er Jahre der Fall war“ (Hrbek 1980, S.266)

Zweitens spielen EGB und UNICE nicht zuletzt in ihrem Antagonismus noch immer eine wichtige Rolle unter der transnationalen Interessenvertretung. COPA hingegen, der sich noch 1980 durch die stärkste Aktivität unter den dreien auszeichnete (Burkhardt-Reich 1980, S. 280), tritt er nach Beschluss der Einheitlichen Europäischen Akte Ende der achtziger Jahre zugunsten anderer Branchen in den Hintergrund, was auch die BSE-Krise um den Jahrhundertwechsel nicht aufhalten konnte.

Die Kompetenzen der EU werden also wie schon unter 2.2.1 gezeigt von ihren ursprünglichen Schwerpunkten (wie z.B. dem Agrarsektor) horizontal ausgeweitet.

2.3.2 Wandel der Verbandsstrukturen

Trotz der zunehmenden Relevanz der transnationalen Ebene bleiben die nationalen Verbände die entscheidenden Akteure (Kirchner 1989, S. 262). Erkennbar ist das zum Beispiel an den Organisationsstrukturen der großen Verbände, in denen ausschließlich Führungsmitglieder der nationalen Vertretungen in den Entscheidungsgremien tätig sind.

Allerdings wertet gleichzeitig die horizontale und vertikale Verstärkung der Organisationsstrukturen (zu sehen an einer steigenden Anzahl nationaler Mitgliedsorganisationen einerseits und Konferenzsitzungen andererseits) zum Ende der 80er Jahre die Brüsse-

⁵ Die christliche, kommunistische und sozialdemokratische Gewerkschaftstradition

ler Vertretungen entschieden auf. Die Reichweite europäischer Entscheidungen wächst, ohne die Kompetenzen des Nationalstaates zu marginalisieren.

Nach dem Maastrichter Vertrag 1992 ist ein besonderer Aktivitätsschub zu beobachten: Die „Reorganisation etablierter Euroverbände“, das „Entstehen neuer Euroverbände“ und die gleichzeitige „Stärkung der nationalen verbandlichen Vertretung auf europäischer Ebene“ schafft eine neue Konkurrenzsituation. Das entstandene „duale Vertretungsprinzip“ hat zur Folge, dass nicht nur verschiedene Vertretungsorganisationen einer Interessengruppe⁶, sondern transnationale Zusammenschlüsse auch mit nationalen Verbindungsbüros um politischen Einfluss in Brüssel ringen (Platzer 1992, 1997). Hinzu kommen immer öfter kommerzielle Lobbyagenturen, die für einzelne Unternehmen arbeiten. Die Euroverbände generieren in Abgrenzung zu konkurrierenden Strukturen eigene Handlungsinteressen, agieren also zunehmend als souveräne Akteure.

Wieder ist die Strukturentwicklung der EU ein Spiegelbild. Zunehmende Kompetenzen und Regulierungen haben ein komplexes System geschaffen, in dem genau wie die Einflussnahme auch die Entscheidungsprozesse immer schwerer nachvollziehbar werden. Die einzelnen Organe beanspruchen durch den Verselbstständigungsprozess außerdem individuellen Bedeutungsgewinn und trennen sich somit als souveräne Akteure von den Nationalverbänden. Verbändekooperationen, die sich tendenziell „verdichten, ausdifferenzieren und räumlich ausweiten“ (Platzer 1997, S. 273), steht die gleichlaufende Integrationsdynamik vieler europäischen Institutionen gegenüber, die sich von ihren „Schöpfern“, den Mitgliedsstaaten, abspalten und zu ihnen gar in Konkurrenz treten können. Die EU erlangt eigene Logiken und ein souveränes Profil.

2.3.3 Wandel der Einflussstrategien und Ziele

Neben den pluralistischeren Strukturen haben sich im letzten Jahrzehnt auch die Einflussstrategien gewandelt.

⁶ wie z.B. der UNICE, den Eurochambers, European Centre of Public Enterprises und CEEP (Platzer 1992, S.269)

Zum einen hat sich das Lobby-Ziel von politischer Einflussnahme hin zur Erlangung finanzieller Fördermittel und günstiger Haushaltslinien verschoben. Das zeigt die Zunahme kommerzieller Büros in Brüssel, die ihr Fachwissen über die Beantragung von EU-Geldern verkaufen (Diekmann 1999). Die Europäische Union, ob nun staatsähnlich oder nicht, besitzt damit unlängst eigene finanzielle Ressourcen, in deren Verteilung sie frei agieren kann. Spätestens damit erreicht sie allokativen Kompetenz und nicht zuletzt souveränen politischen Einfluss, da sie durch finanzielle Mittel ihre eigene Position ideologisch stärken kann.

Zum anderen fördert die vielschichtige, unübersichtliche und umfangreiche Verbands-umgebung Wege des ‚multi-voice‘ und ‚coalition-building‘-Lobbyings, also des Zusammenschlusses der Forderungen auf verschiedenen Ebenen (vertikal) und unter verschiedenen Gruppen (horizontal) (Lahusen 2003, S.310). Vor allem die ‚multi-voice‘-Strategie weist auf die heutige Kompetenzverteilung im System der EU hin. Es ist weder nach intergouvernementalistischer Aussage eine Dominanz der nationalen Souveränität auszumachen, noch hat die supranationale Ebene den Nationalstaat abgelöst. Es handelt sich vielmehr um eine komplexe, untrennbare Vernetzung der Ebenen. Wer „etwas erreichen“ möchte, muss gleichzeitig an verschiedenen Stellen Druck ausüben. Die Kompetenz hat sich zersplittert und erweitert, sichtbar an den steigenden Ressourcen und Strukturen, die für das Lobbying nötig werden.

Ein zwei- oder mehrschichtiges Bild beschreibt das heutige politische System der EU also nicht mehr ausreichend. Noch viel weniger, wenn man versucht, den Ebenen Kompetenzanteile zuzuschreiben, selbst wenn man je nach Sektor zu differenzieren vermag. Es handelt sich vielmehr um ein Netzwerk, in dem Wege, Logiken und Macht nicht starr verteilt, und deswegen auch nicht klar differenzierbar sind. Gefördert wird dieser Umstand nicht zuletzt gerade durch die zahlreichen teils informell korporierten Interessen, die in einem personell vergleichbar mager ausgestatteten System nach individuellen Motiven entweder umgesetzt oder übergangen werden.⁷

⁷ Seit dem Scheitern des Verfassungsvertrages 2004 hatte diese Intransparenz erstmalig eine spürbare Wirkung auf die Integrationsdynamik. Die Kommission reagierte mit der Transparenzinitiative, die die unübersichtliche Lobby-Struktur nachvollziehbar und kontrollierbar machen soll (Woll 2006, S. 301).

3. Welche Aussagen ergeben sich für die Integrationsforschung?

Die in den vorhergegangenen Kapiteln dargestellten Aspekte können in vier Aussagen über die heutige Struktur der Europäischen Union zusammengefasst werden:

Die EU gewinnt an Einfluss in immer breiteren Bereichen des zivilen Lebens. Dem Vorwurf, die EU sei ein rein wirtschaftlich orientiertes System, wird von dem breiten Spektrum der Euroverbände widersprochen. Gleichzeitig findet Integration im Sinne der Ausweitung von Bereichen, in denen die Union entscheidungsrelevant ist, kontinuierlich statt. Ihre Bedeutung nimmt auch im zivilen Leben zu. Die vermehrte Gründung von Verbänden, die EU-Angelegenheiten betreffen (z.B. das ‚Europe’s Forum of International Cooperation‘), weisen auch auf die Schaffung einer Art ‚europäische Gesellschaft‘ hin.

Die EU ist ein unübersichtliches Netzwerk, in dem Kompetenzen ganz unterschiedlich verteilt und ausgeprägt sind. Europäisches Lobbying wird gemäß der Untersuchung immer komplizierter und unübersichtlicher. Das belegt die wachsende Branche der kommerziellen Lobbyagenturen, die sich darauf spezialisiert haben, Einflussmöglichkeiten zu identifizieren und die nötigen Kontakte zu pflegen. Auch wenn nach wie vor die Kommission Hauptziel verbandlicher Aktivitäten ist, kann das Gebilde vielartiger Stimmen, Figuren und Inhalte kaum mehr überblickt werden. Es muss demnach auch in der Integrationsforschung davon Abstand genommen werden, allgemeine Aussagen anhand von partiellen Analysen abzuleiten.

Die EU ist ein souveräner Akteur. Trotz stärkerer Vernetzung hat die Gegenüberstellung von den Nationalstaaten und der EU als Akteure unterschiedlicher Inhalte stärkere Konturen angenommen. Die Veränderung der Lobby-Ziele von politischer Einflussnahme hin zu direktem rent-seeking sowie die eigene Korporationslogik der EU⁸ weisen darauf hin, dass die EU unlängst mehr als die Summe ihrer Mitglieder ist. Aber auch hier muss das traditionelle Bild revidiert werden. Interessenverbände richten sich auf ‚multi-level‘-Einflussstrategien, also versuchen, an verschiedenen Stellen ihre Ziele einzubringen. Es muss also das Mehrebenen-Modell durch ein ‚Mehr-Systeme-Modell

⁸ Beispielsweise der institutionalisierten Interessenvertretung und offizielle Einbindung der Vertreter in den politischen Prozess

ersetzt werden. Die Hinwendung zur EU (bzw. zurück zur nationalen Regierung) darf nicht weiter als „Integration“ (bzw. „Renationalisierung“) gewertet werden, sondern vielmehr als Wechsel von einem gleichberechtigten Akteur zum anderen. Das europäische politische System steht also zunehmend autonom auf einer gemeinsamen Ebene den Nationalstaaten gegenüber. (Selbst wenn sie natürlich nach wie vor ein Produkt der Mitgliedsstaaten ist, wie z.B. die Repräsentation der nationalen Regierungen im Rat der Europäischen Union und Europäischen Parlament zeigen). Durch die wachsende Souveränität der EU werden nicht die Nationalstaaten ersetzt, sondern stehen in einem Kooperationsverhältnis mit der Politik in Brüssel.

Die Kompetenzen des politischen Systems der EU sind zwar gewachsen, haben aber nicht die der Nationalstaaten vermindert. Verbände haben sich auf europäischer Ebene gegründet, ohne die nationale Ebene zu verlassen. Die bisherige Betrachtung der Kompetenzen als Nullsummenspiel, bei dem die beiden Akteure „Nationalstaat“ und „Europäische Union“ gegeneinander antreten, verfehlt die Realität. Genau wie die Politikfelder durch multinationale Vernetzung an Komplexität gewinnen, ist der EU-Kompetenzgewinn mehr eine Pareto-Verbesserung. Da der „gesamte Kuchen“ größer wird, fallen mehr „Stücke“ an die Akteure ab. Die Integration schafft sich ihre eigenen Kompetenzbereiche. Insgesamt führt diese Zunahme zwar zu Verbesserungen für Wohlfahrt, Sicherheit, Umwelt etc., andererseits aber zu einer Komplexität und „Politikferne“, die vor allem in den letzten Jahren durch das wachsende Misstrauen der Bevölkerung sich selbst sogar behindert hat⁹. Das hat wiederum eklatante Auswirkungen auf die Interessenlandschaft: Soziale, umweltpolitische und andere gesellschaftsnahe Bereiche werden von der Kommission notwendigerweise verstärkt gefördert.

Der Ansatz, über eine indirekte Analyse das Problem vom Wesen der europäischen Integration zu betrachten, weist also interessante Aspekte über das Bild der EU auf, die zwar nicht tragfähig genug sind, um eine völlig neue Theorie zu erschaffen, aber durchaus beachtenswert sind. Für die Integrationsforschung kann es in jedem Fall ein viel versprechender Weg sein, von einer anderen Perspektive aus die Fragestellungen zu beleuchten.

⁹ Sichtbar an der Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden

4. Literatur

- Bender, Peter* 2006: Verbände und Interessenvertretung in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Berlin: Nomos-Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Burkhardt-Reich, Barbara* 1980: Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Gemeinschaft (COPA), in: *Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang* (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- CONNECS-Verzeichnis:
http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/listedomaine.cfm?CL=en, Stand August 2007 (Internetseite)
- Diekmann, Knut*: 1999: Interessenvertretungen bei der Europäischen Union, in: *Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang* (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Hrbek, Rudolf*: 1980: Die europäischen Interessenverbände in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Kirchner, E.J.* 1989: Die europäischen Interessenverbände in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Kohler-Koch, Beate* 1992: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß. In: Kreile, Michael (Hrsg.) Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 23: Die Integration Europas. Opladen: Westdeutscher Verlag. (Zeitschriftenaufsatz)
- Kohler-Koch, Beate*, Thomas Conzelmann und Michele Knodt: Europäische Integration-Europäisches Regieren, Wiesbaden: VS Verlag, Kapitel 2.
- Lahusen, Christian* 2003: Interessenvertretungen bei der Europäischen Union in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Moravcsik, Andrew* 2002: In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 44 (3), S. 606-608 (Zeitschriftenaufsatz)
- Olson, Mancur* 1968: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen: Verlag J.C.B. Mohr, die Seitenangaben beziehen sich auf die 3. Auflage 1992. (Monographie)
- Platzer, Hans-Wolfgang* 1980: Union der Industrien der Europäischen Gemeinschaft (UNICE) in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Platzer, Hans-Wolfgang* 1992: Die europäischen Interessenverbände, in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)

- Platzer, Hans-Wolfgang* 1997: Die europäischen Interessenverbände, in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Platzer, Hans-Wolfgang* 2004: Interessenverbände und europäischer Lobbyismus, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung Band 442, (Beitrag in Sammelband)
- Steiert, Rudolf* 1980: Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag. (Beitrag in Sammelband)
- Wiegner, Yvonne-Maria* 2004: Die Funktion des Wirtschafts- und Sozialausschusses als demokratisches Element in der EG. Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Beteiligung von Interessenvertretern an der europäischen Rechtsetzung. Nicht verlegte Dissertation. (Beitrag in Sammelband)
- Woll, Cornelia* 2006: Lobbying und Interessenvertretung, in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden: Nomos Verlag. (Beitrag in Sammelband)

Berliner Seminararbeiten zur Europäischen Integration

Sommersemester 2007

- Plottka, Julian: Der deutsche Bundestag als Akteur in der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union, HS „Die EU als politische Gemeinschaft“
- Schuld, Maria: Euro-Interessenverbände in der Integrationsgeschichte. Welche Aussagen ergeben sich für die Integrationsforschung? PS/TWA „Geschichte und Theorie der Europäischen Integration“
- Wratil, Christopher: Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und funktionalistische Hypothesen. „A natural candidate for spill-over“ in the 1970s? PS/TWA „Geschichte und Theorie der Europäischen Integration“