

Stefan Plenk

Regionale Integration im sub-saharischen Afrika

Eine Analyse von EAC,
SADC und ECOWAS



Springer VS

Regionale Integration im sub-saharischen Afrika

Stefan Plenk

Regionale Integration im sub-saharischen Afrika

Eine Analyse von EAC, SADC
und ECOWAS

Stefan Plenk
Neubiberg, Deutschland

Dissertation an der Universität der Bundeswehr München, 2014

Betreuer: Prof. Dr. Carlo Masala
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Gertrud Buchenrieder (Universität Halle/Saale)

Originaltitel der Dissertation: Das Erklärungspotenzial des Neofunktionalismus für afrikanische Integrationsphänomene: EAC, SADC und ECOWAS in der Analyse

Disputation am 07.05.2014; Prädikat: Magna cum laude

Projekt gefördert durch: Friedrich-Ebert-Stiftung und das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

ISBN 978-3-658-08649-7 ISBN 978-3-658-08650-3 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-658-08650-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2015

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Satz: Paper@Screen | Anna Moderegger (www.paperscreen.tv)

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

*„Kwa amani,
uhuru na umoja!“*

*Für meine Eltern
und meine Oma*

Danksagung:

Wie bei jeder längeren Projektarbeit gibt es eine ganze Reihe von Personen und Institutionen, denen ich auf diesem Wege meinen Dank ausdrücken möchte. Zunächst einmal gilt mein Dank meinem Doktorvater Prof. Carlo Masala, der mich während der vergangenen vier Jahre intensiv betreut und immer wieder mit inhaltlichen Vorschlägen und Gutachten für Forschungsreisen und Konferenzaufenthalte unterstützt hat. Ein weiteres Dankeschön geht auch an die MitarbeiterInnen und an das Doktorandenkolloquium der Universität der Bundeswehr München für ihre Unterstützung, respektive ihre konstruktiven Anregungen und Kritiken an den Entwürfen und Erstfassungen der Arbeit. Vielen Dank auch an meine Zweitgutachterin Prof. Gertrud Buchenrieder von der Universität Halle für ihre hilfreichen Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge zur Konzeption der Dissertation. Weiterhin möchte ich mich bei allen MitarbeiterInnen der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn und Berlin bedanken, ohne die die Realisierung dieses umfangreichen Dissertationsprojektes mit seinen Forschungsreisen so weder finanziell noch inhaltlich möglich gewesen wäre. In diesem Zusammenhang auch ein großes *Ke a leboga* bzw. *Asante sana* an alle Interviewpartner aus Afrika und weltweit, die sich die Zeit genommen haben, mit mir zu sprechen. Ohne die Gastfreundschaft der Gastfamilien und die Unterstützung der FES Auslandsbüros wäre es ferner sehr viel schwerer gewesen, Kontakte zu knüpfen und sich in den Ländern zurecht zu finden. Dementsprechend möchte ich mich auch bei folgenden Institutionen für ihre Kooperationsbereitschaft bedanken: EAC Arusha, SADC Gaborone, GIZ, FES Tansania, FES Kenia, FES Uganda, FES Botswana, GIGA Hamburg (Prof. Jakobkeit) und GSI München, sowie bei allen NGOs und CSOs, die sich für mein Forschungsprojekt interessiert und es bereichert haben. Weiterhin waren mir Kritiken und Fragen von KollegInnen aus dem In- und Ausland, die ich auf verschiedenen Fachkonferenzen weltweit kennen lernen konnte, eine große Hilfe. Meinen beiden fleißigen Korrekturhelfern Johann Müller und Sarah Bertrand gilt ein gesonderter Dank für das Auffinden zahlreicher Rechtschreib- und Syntaxfehler sowie inhaltlicher Schwachstellen. Ein großes Dankeschön geht an meine Tante Anna Moderegger, ohne sie wäre die Formatierung und Korrektur des Manuskripts vor der Veröffentlichung so nicht möglich gewesen. Das größte Dankeschön geht aber an meine Eltern Hans und Heidi Plenk und an Martina Müller, ohne deren Unterstützung mein Forschungsprojekt so nicht denkbar gewesen wäre. Zu guter Letzt möchte ich mich vor allem noch einmal bei meiner ganzen Familie und meinen Freunden in München, Berchtesgaden und weltweit Merci sagen, für alles was sie in den vergangenen Jahren für mich getan haben.

Berchtesgaden, den 31. Oktober 2014
Dr. Stefan Johann Plenk

Inhalt

Danksagung:	7
Inhalt	9
1. Einleitung: Regionale Integration und Theorien	13
2. Theorieteil:	
Die Theorie des Neofunktionalismus nach Ernst B. Haas	19
2.1 Ideengeschichtliche Wurzeln	19
2.1.1 David Mitrany: A Working Peace System (1943)	21
2.2 Funktionalismus vs. Neofunktionalismus	23
2.2.1 Die politische Gemeinschaft	25
2.2.2 Gesellschaftsgruppen und Loyalität	26
2.2.3 Der Begriff des „spill over“	29
2.3 Die Entwicklung des Neofunktionalismus	32
2.3.1 The Uniting of Europe (1958)	32
2.3.2 Study of regional Integration und weitere Studien (1968)	34
2.3.3 Verfeinerung, Widerrufung und Wiedergeburt der Theorie	35
2.3.4 Fazit: Kritik und Ausblick	38
3. Operationalisierung:	
Analysemodell, Methode und Theorierelevanz	45
3.1 Warum Kausale Mechanismusanalyse?	45
3.2 Das Externalitätenkonzept nach Ruth Zimmerling	48
3.3 Übertragbarkeit der Theorie auf Regionen außerhalb Europas:	
Haas, Schmitter und Nye	51
3.4 Potentiale des Neofunktionalismus für Afrika	52
3.4.1 Neofunktionalismus vs. Intergouvernementalismus	55
3.4.2 Neofunktionalismus vs. New Regionalism Approach (NRA)	57
3.5 Fazit: Wirkungen und Hindernisse regionaler Integration in Afrika	62
Praxisteil I: East African Community (EAC)	71
4.1 Akteursanalyse: Macht, Ziele und Strategien	74
4.1.1 Kenia	75
4.1.2 Vereinigte Republik von Tansania und Sansibar	77
4.1.3 Uganda	80
4.1.4 Ergebnisse der Indikatorenanalyse (a-f):	
Ein ungleiches Terrain für den Neofunktionalismus?	81

4.2 Mechanismusanalyse I: Die Wiederbelebung der EAC ab 1996	85
4.2.1 Entwicklung	86
4.2.2 Struktur und Institutionen	87
4.2.3 Ziele und Ausrichtung	89
4.2.4 Fazit: EAC Indikatoren für den Neofunktionalismus?	90
4.3 Organisationsanalyse:	
Intergouvernementalismus vs. Supranationalismus	91
4.4 Mechanismusanalyse II:	
Transition, Integration und politische Gemeinschaft	94
4.4.1 Politische Gruppierungen (Parteien, Gewerkschaften)	96
4.4.2 Exkurs I: Die Bedeutung des Panafrikanismus	100
4.4.3 Zivilgesellschaftliche Gruppen	
(Privatwirtschaft, Interessengruppen...)	102
4.4.4 Ethnien, Sprach- und Religionsgruppen	106
4.4.5 Fazit: Vielschichtiges Ostafrika mit Neofunktionalistischen Ansatzpunkten	110
4.5 Analyseergebnis I:	
Institutioneller und funktionaler Wandel?:	
The Uniting of East Africa (2001-2010)?	112
4.5.1 Wandel der politischen Gemeinschaft?	112
4.5.2 Politischer und funktionaler „spill over“?	115
4.5.3 „Spill over“ oder „spill back“? Kenia, Ruanda, Burundi und EAC	119
4.5.4 Kompatibilitätsprobleme vs. Loyalitätenverschiebung	126
4.5.5 Fazit: Eine Region im Werden	128
4.6. Das Externalitätenkonzept	130
4.6.1 Randbedingungen	131
4.6.2 Exkurs II: Kurzer Abriss zu den Entwicklungshilfekonzepten –	
Im Versuchslabor der OECD Welt	132
4.6.4. Analyse der indirekten externen Einflüsse	139
4.7. Analyseergebnis II: Kann der Neofunktionalismus	
die regionale Integration in der EAC erklären?	147
4.7.1 Fazit: Bewertung der Ergebnisse	148
4.7.2 Ausblick	152
4.7.3. Entwicklungsszenarien in Ostafrika	153
5. Praxisteil II:	
Southern African Development Community (SADC)	159
5.1 Akteursanalyse, Macht, Ziele und Strategien	161
5.1.1 Im Zentrum der Gravitation?:	
Südafrika, Botswana, Namibia, Lesotho, Swasiland	163
5.1.2 Im offenen Gravitationsraum?:	
Angola, Mosambik, Malawi, Sambia, Simbabwe	181
5.1.3 In der Integrationsperipherie?:	
DR Kongo, Tansania, Madagaskar, Mauritius, Seychellen	195
5.1.4 Ergebnisse der Indikatorenanalyse (a-f):	
Ein homogener Kern in einer inhomogenen Region	203

5.2. Mechanismusanalyse I: Die SADC nach 1994	210
5.2.1 Entwicklung	210
5.2.2 Struktur und Institutionen	212
5.2.3 Ziele und Ausrichtung	215
5.2.4 Fazit: SADC Indikatoren für den Neofunktionalismus?	218
5.3. Organisationsanalyse: Intergouvernementalismus vs. Supranationalismus	219
5.4 Mechanismusanalyse II: Transition, Integration und Politische Gemeinschaft	225
5.4.1 Politische Gruppierungen	228
5.4.3 Ethnien, Sprach- und Religionsgruppen	241
5.4.4 Fazit: Die Entstehung einer asymmetrischen politischen Gemeinschaft	245
5.5 Analyseergebnis I: Institutioneller und funktionaler Wandel?: The Uniting of Southern Africa (1990-2010)?	250
5.5.1 Die SADC ein rein hegemonialer Effekt?	257
5.5.2 Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im südlichen Afrika?	261
5.5.3 Politischer und funktionaler „spill over“	273
5.5.4 Kompatibilitätsprobleme vs. Loyalitätenverschiebung	281
5.5.5 Fazit: Eine SADC der drei Geschwindigkeiten	289
5.6. Das Externalitätenkonzept	292
5.6.1 Randbedingungen	293
5.6.2 Analyse der direkten, externen Einflüsse	293
5.6.3 Analyse der indirekten externen Einflüsse	299
5.7. Analyseergebnis II: Kann der Neofunktionalismus die regionale Integration der SADC erklären?	304
5.7.1 Fazit: Bewertung der Ergebnisse	308
5.7.2 Ausblick	313
5.7.3 Entwicklungsszenarien für das südliche Afrika	316
6. Praxisteil III: Economic Community of West African States (ECOWAS)	323
6.1 Akteursanalyse: Macht, Ziele und Strategien	325
6.1.1 Die regionalen Großmächte: Nigeria, Ghana, Senegal, Côte d'Ivoire	327
6.1.2 Die Frankophonen Staaten:	342
Burkina Faso, Mali, Niger, Mauretanien, Togo, Benin, Guinea	
6.1.3 Die Lusophonen und Anglophonen Staaten:	363
Guinea-Bissau, Kap Verde, Gambia, Liberia, Sierra Leone	
6.1.4 Ergebnisse der Indikatorenanalyse (a-f):	378
Eine heterogene Region mit Interessensübereinstimmungen	
6.2. Mechanismusanalyse I: Die Entwicklung der ECOWAS zur Sicherheitsgemeinschaft	389
6.2.1 Entwicklung	391
6.2.2 Struktur und Institutionen	394
6.2.3 Ziele und Ausrichtung	397
6.2.4 Fazit: ECOWAS Indikatoren für den Neofunktionalismus?	399

6.3. Organisationsanalyse:	
Intergouvernementalismus vs. Supranationalismus	401
6.4. Mechanismusanalyse II:	
Transition, Integration und politische Gemeinschaft	418
6.4.1 Politische Gruppierungen	421
6.4.2 Zivilgesellschaftliche Gruppen	426
6.4.3 Ethnien, Sprach- und Religionsgruppen	430
6.4.4 Fazit: Elitendominanz in einer schwierigen aber dynamischen Umgebung	433
6.5. Analyseergebnis I:	
Institutioneller und funktionaler Wandel?	
The Uniting of West Africa (1990-2010)?	435
6.5.1 Sektorkooperation – Entwicklung und Hindernisse	436
6.5.2 Eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in Westafrika oder „pax Nigeriana“?	444
6.5.3 Politischer und Funktionaler „spill over“	464
6.5.4 Kompatibilitätsprobleme vs. Loyalitätenverschiebung	469
6.5.5 Fazit: Auf dem Weg zu einem geeint(er)en Westafrika?	476
6.6. Das Externalitätenkonzept	480
6.6.1 Randbedingungen	481
6.6.2 Analyse der direkten, externen Einflüsse	482
6.6.3 Analyse der indirekten, externen Einflüsse	488
6.7. Analyseergebnis II: Kann der Neofunktionalismus die regionale Integration in der ECOWAS erklären?	495
6.7.1 Fazit: Bewertung der Ergebnisse	498
6.7.2 Ausblick	504
6.7.3 Entwicklungsszenarien für Westafrika	507
7. Synopse	511
8. Abschließendes Fazit	528
9. Verzeichnisse und Literaturangaben:	532
9.1 Abkürzungsverzeichnis	532
9.2 Tabellen-, und Abbildungsverzeichnis	534
9.3 Primärliteratur	535
9.4 Sekundärliteratur	536
9.5 Internetquellen	561
9.6 Interviews und Audiovisuelle Quellen	564

1. Einleitung: Regionale Integration und Theorien

Regionale politische Integration ist aktuell geradezu ein en vogue Phänomen auf allen Kontinenten, egal ob man nun Europa (z.B. EU, OSZE), Amerika (z.B. OAS, MERCOSUR), Asien (z.B. ASEAN, IOR) oder Afrika (z.B. AU, ECOWAS) im Blickpunkt hat (Telo 2012). Daher wird es immer mehr oder besser gesagt wieder zu einem Schlagwort unter Anderem für politische und wirtschaftliche Organisationen, die aktiv in verschiedenen Regionen und international auftreten (Woyke 2004, 427f.). Viele dieser regionalen integrativen Kooperationsmechanismen trifft man in der Hemisphäre der OECD Welt an, doch auch zwischen den Entwicklungs- und Schwellenländern findet man zuhauf regionale Versuche kooperativer Zusammenarbeit, welche mehr oder weniger erfolgreich sein können. Aktuell existieren weltweit circa „250 internationale Organisationen“ (UIB 2006, 43), von denen laut Aussagen des Internationalen Währungsfonds (IWF) zirka 80 gezielt im Bereich regionale Integration tätig sind. Über 40 wiederum gelten als regionale Wirtschaftsorganisationen (http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_plurilateral_map_e.htm; 11.05.2011). In einem immer mehr durch Globalisierung und Interdependenz geprägten internationalen Umfeld (Keohane / Nye 1975, 394ff.), beeinflusst Regionalismus die Mehrheit der Staaten der Erde und wurde nach und nach zu einem Phänomen, der aus politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen nicht mehr wegzudenken ist (Kohler-Koch 1990, 110ff.). Auch die Politikwissenschaft beschäftigt sich besonders seit den 1960er Jahren mit regionaler Integration und Kooperation (Haas 1958, 1968; Hoffmann 1966; Mitrany 1974 etc.). Dementsprechend existieren zahlreiche divergierende Definitionen für „Region“ und „Integration“, wobei für diese Forschungsarbeit die Annahmen von Ernst Bernhard Haas und Ruth Zimmerling gelten sollen. Einer Region entspricht demnach ein internationaler geografisch abgrenzbarer Raum, der mindestens zwei souveräne Staaten beinhalten muss (Zimmerling 1991, 31). Regionale **Kooperation** beschreibt hingegen, wie jene Staaten in einem abgrenzbaren Raum in unterschiedlichen Politikfeldern zusammenarbeiten. Ebenso variantenreich sind Tiefe und Grad der Zusammenarbeit, die von reinen Wirtschaftskooperationen und Freihandelszonen bis hin zu einer vertieften politischen, sozialen, kulturellen etc. **Integration** mit föderativen und politischen Unionsmodellen gehen können (Balassa 1962). *„Aus der Logik der Globalisierung, der ja die Tendenz zur ökonomischen Regionalisierung immanent ist, und der interdependenten und „vernetzten“ Welt, folgt die Logik des politischen Regionalismus.“* (Link 1998, 79) Diesbezüglich soll diese Forschungsarbeit über die viel behandelte Wirtschaftsintegration hinausgehen und auch einen Blick auf andere von Kooperation und Integration betroffene Sektoren werfen (Jouyet 2002, 199f.). Denn Dezentralisierung und die steigende wirtschaftliche, soziale und kommunikative Vernetzung der Welt, führen zu vermehrter Verwundbarkeit und Empfindlichkeit von staatlichen Akteuren – nicht nur in der Wirtschaftspolitik – deren Kosten und Problemlösungsmaßnahmen kaum mehr national zu tragen sind (Keohane / Nye 1975). Regionalisierungstendenzen sind daher unter anderem auf äußeren Druck durch die Globalisierung zurückzuführen, wobei die Nationalstaaten gleichzeitig auch einem Lokalisierungsdruck, also „pressures from below“ ausgesetzt sind (Love 2005, 7). Im Hinblick auf Afrika – das Forschungsgegenstand dieser Studie sein soll - wird ab den 1990er Jahren in vielerlei Hinsicht von einer zweiten Welle der Regionalisierung gesprochen, nachdem die

erste Welle während der Entkolonialisierungsphase (1950-1960) relativ schnell abgeebbt war (Hettne / Inotai / Sunkel 2002). Die Gründe für eine neue Regionalisierungstendenz sind vielseitig und können sowohl ökonomischer, wie auch (sicherheits)politischer Natur sein (Steinhilber 2006, 3ff.) Zwar sind während der ersten Welle der Regionalisierung „*alle ursprünglichen Erwartungen – trotz ständig wiederholter Lippenbekenntnisse bei internationalen Zusammenkünften – in Afrika selbst und bei den Geberinstitutionen weitgehend enttäuscht worden.*“ (Hofmeier 2004, 190f.) Unter veränderten Umständen, soll heute aber vieles bezüglich Integration und Kooperation in Afrika besser und genuin afrikanischer gemacht werden, um dem Kontinent Entwicklung, wirtschaftliche Stärke und politische Einigkeit zu bringen (Altvater / Mahnkopf 1998, 501f.). Während **Regionalismus** dabei statisch als Phänomen auf allen Kontinenten beobachtbar ist, bezeichnet **Regionalisierung** den eigentlichen politischen Prozess der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit (Link 1998, 70), was in der folgenden Arbeit aufgrund der Komplexität von Regionalisierung nicht getrennt voneinander angesehen werden kann und soll (Haas 1970). Integrationsverdichtungen sind ebenso unter dem Begriff Regionalisierung einzuordnen wie lockere Kooperation und Desintegration. Veränderungen von „*Sovereignty, subsidiarity, solidarity and variability*“ (Tolentino 2011, 19) machen regionale Integration grundsätzlich aus und bilden zusammen einen „*komplexe[n] Prozess, in dem die ökonomische und politische Bedeutung nationalstaatlicher Grenzen innerhalb eines geographisch abgegrenzten Raumes durch Übertragung bisher nationalstaatlicher Kompetenzen an supranationale Instanzen schrittweise reduziert wird.*“ (Körner 1996, 34). Dabei gehen Formen der zwischenstaatlichen Kooperation und der supranationalen Integration meist einher (Haas 2004, 607), was Integrationsprozesse insgesamt vage und schwer skizzierbar macht (Matli 1999, 12). Die Gründe für regionale politische Integration oder lockerere Kooperation können dabei ebenso vielseitig wie breit gefächert sein, denn sie reichen von den ökonomischen Vorteilen eines gemeinsamen Marktes über politische Maßnahmen zur Kooperation und Konfliktreduzierung bis hin zu einer stärkeren Position in einer globalisierten Welt (Krell 2004, 183-190).

Damit diese Veränderungen, diese neue Diversität in den internationalen Beziehungen verstanden und analysiert werden kann, war und ist es ein Muss, sich politikwissenschaftlich in Theorie und Empirie mit dem Phänomen regionaler Integration und Kooperation auseinanderzusetzen (Varwick 2004, 161f.). Um den Herausforderungen des vergangenen und des 21. Jahrhunderts Rechnung zu tragen, sind im Fachbereich der Internationalen Beziehungen eine Vielzahl von Integrationstheorien entstanden, die es partiell oder global ermöglichen sollen, Kooperation und Integration analysieren und verstehen zu können (Matli 1999, 11). Doch wie definiert man den Begriff „Integrationstheorie“ und „Integration“? Eine Antwort findet sich bei Ernst B. Haas, dem Theoretiker des Neofunktionalismus (NF), der in dieser Dissertation im Blickpunkt steht:

Definition 1: Integrationstheorie nach Haas

Unter einer Integrationstheorie versteht man eine Theorie, die sich mit der Frage beschäftigt, „how and why states cease to be wholly sovereign, how and why they voluntarily mingle, merge and mix with their neighbours so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflicts between themselves.“

(Haas 1970, 610)

In Afrika existieren heute insgesamt 14 größere und fünf kleinere so genannte Regionalorganisationen (RIOs), die eine Antwort auf die vielen Probleme des Kontinents bieten sollen (Pellens 2008, 73; UNCTAD 2009, 10). In ihnen wird, wie bei Haas beschrieben, untereinander kooperiert, verhandelt und vermischt, wobei mitunter freiwillig staatliche Souveränität zu Gunsten neuer Konflikt- oder Problemlösungen an eine neue regionale Entscheidungsebene abgegeben wird. In die Etablierung von RIOs wird – angesichts extra-regionaler Erfolgsbeispiele wie EU, ASEAN oder MERCOSUR – heute wieder sehr viel Hoffnung gesetzt, um der Globalisierung, der hohen asymmetrischen Interdependenz und der gleichzeitig stattfindenden Marginalisierung Afrikas effektiv zu begegnen (Tetzlaff 1995, 41; Mensah 2006). Zahlreiche staatliche, als auch nicht-staatliche und externe Akteure sind direkt oder indirekt an dieser neuen Integrationsdynamik in Afrika beteiligt, wobei nicht mehr nur klassische ökonomische Kooperation und Integration, sondern auch eine vertiefte (sicherheits-)politische, kulturelle oder soziale Zusammenarbeit in vielen Subregionen des Kontinents versucht wird (Musonda 2004; Cernicky 2008, 74; Kössler 2010). RIOs sind gleichzeitig transnationalen und internationalen Kooperationsformen wie z.B. dem WTO Rahmen ausgesetzt und stehen oftmals in Konkurrenz zu traditioneller bi- bzw. multilateraler Zusammenarbeit (Kouyate 2002, 141; Hofmeier 2004, 214). Gerade in Afrika gibt es zusätzlich zahlreiche Konkurrenzkonstellationen auf regionaler Ebene zwischen den RIOs, was die Zusammenarbeit erschwert (Asche / Engels 2008, 108). Sie stellen dennoch oftmals Alternativen und / oder Antworten auf die Dynamiken der Globalisierung und Liberalisierung dar (Kyambalesa / Houngnikpo 2006, 14) und sind heute Teil eines komplexen dynamischen „*Mehrebenensystems*“ (lokal, national, regional, international) bestehend aus vielschichtigen Strukturen, Beziehungen und abhängigen Handlungen (Woyke 2004, 429). Kernstück dieser Dissertation wird diesbezüglich die Analyse ausgewählter afrikanischer RIOs sein, wobei deren Entwicklung, Mitgliedschaften und externe Verknüpfungen mit Hilfe des NF – einer Integrationstheorie der internationalen Beziehungen – erörtert werden soll (Nabers 2005, 14).

Neben globalen Integrationstheorien, wie dem Funktionalismus (Mitrany 1975) oder der neomarxistischen Weltsystemtheorie (Wallerstein 1974, 2004), sind es besonders die fokussierenden, auf regionale Kooperationsformen ausgerichteten Theorien des Intergouvernementalismus (IG), des New Regionalism Approach(es) (NRA), und des NF, die zur Anwendung geeignet sind.

Neofunktionalistische vertiefte Integration und lockerere intergouvernementale Kooperation sollen in der folgenden Arbeit komplementär betrachtet werden, weil sie, obwohl sie unterschiedliche Tiefen regionaler Zusammenarbeit bezeichnen (Piazolo 2006, 14), in den komplexen Integrationsprozessen doch nicht getrennt voneinander gesehen und analysiert werden können (Altmann 2002, 12ff.). Da Integration und Kooperation dennoch zwei ver-

schiedene Seiten einer Medaille sind, wird auf ihre Stoßrichtungen aber in den Fazits der Unterkapitel eingegangen.

Methode: In der hier vorliegenden Dissertation soll die bereits erwähnte Theorieanwendung durchgeführt werden, anhand der Theorie des NF nach Ernst B. Haas (Haas 1958, 1968, 2004). Dabei wird der NF, der primär zur Erklärung der Entwicklung der Europäischen Integration diente, gezielt aus seinem Mikrokosmos Europa herausgenommen, um diese Theorie außerhalb Europas zu testen und anzuwenden. Der Fokus soll hierbei auf der regionalen Integration in Afrika südlich der Sahara liegen. Als Fallstudien $n = 3$ werden hierfür die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC), die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft SADC, sowie die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS dienen, um die Reichweite der Haas Theorie besser überprüfen zu können (Van Evera 1997, 75). Die Methode wird eine kausale Mechanismusanalyse innerhalb eines Process Tracings sein, inspiriert durch ein Zyklenmodell von Philippe Schmitter (Schmitter 1970). Gerade für ein Process Tracing kann der Eurozentrismus der NF Schule zur Stärke der Theorie werden, entwickelten sich doch durch den Empiriefokus verschiedene empirisch anwendbare Theoriekonzepte.

Vorgehensweise: Nach der Herleitung des NF über seine Ideengeschichte (Kapitel 2.1) kann genauer auf die Inhalte und Entwicklung der zur Analyse verwendeten Variante der Theorie eingegangen werden (2.2 und 2.3), um diese in engen Grenzen an die Fälle EAC, SADC und ECOWAS anzupassen (2.4, 3.2). Noch bevor die Fallstudien beginnen, sei weiterhin die Analyseverfahren zu wählen und deren Operationalisierung zu begründen, in die der NF eingebettet werden soll (3.1.). Unersetzlich sind dabei natürlich auch Auseinandersetzungen mit den bereits erwähnten konkurrierenden oder sich ergänzenden integrativen Theoremen (3.3) und die Frage, inwieweit der NF Erklärungspotenziale für Entwicklungsregionen bieten kann (3.4). Vor Beginn der empirischen Fallstudien, soll noch ein kurzes Überblickskapitel (3.5) über generelle Hindernisse und Potenziale regionaler Kooperation und Integration in Afrika, den Bogen von der Theorie zur Empirie spannen. Die gewählte kausale Mechanismusanalyse wird helfen, dem Theoretiker in der Praxis ein geeignetes Raster zu geben (George 1979, 43ff.). Das anschließende Empiriekapitel beschäftigt sich mit der Fallstudie eins, EAC, und orientiert sich vom inhaltlichen Aufbau her am zuvor erörterten NF Paradigma, sowie an der vorgeschlagenen Operationalisierung. Nach einer Akteursanalyse der Mitgliedsstaaten Kenia, Uganda und Tansania (4.1) werden die Strukturen, die Ziele und die Entwicklung der EAC erläutert (4.2), um sogleich gemäß Haas auf die Bedeutung der regionalen Institutionen einzugehen. Dabei ist es insbesondere von Bedeutung intergouvernementale und supranationale Eigenschaften der Institutionen zu benennen und zu bewerten (4.3), da diese laut NF entscheidend für eine vertiefte Integration sind (Initiationszyklus) (Haas 1958, 34). Nach der Theorie des NF stellt sich im Anschluss die Frage einer erweiterten Analyse der EAC, um der möglichen Entwicklung einer politischen Gemeinschaft und der Bedeutung nicht-staatlicher Akteure im Integrationsprozess nachzugehen (Transformationszyklus) (4.4) (Schmitter 1970). Die Ergebnisse der kausalen Mechanismusanalyse soll anschließend in den Punkten 4.5 (Entwicklung der RIO) und 4.7 (Analyseergebnis) vorgestellt werden, um sich einerseits konkret mit der weiteren Entwicklung des Fallbeispiels EAC beschäftigen zu können (4.5) und andererseits die abstrakte Erklärungsbilanz des NF zu extrahieren (4.7).

Abschnitt 4.6 beschäftigt sich indes mit dem Einfluss externer Akteure. Hierbei wurde der NF Ansatz um Ideen der jüngeren Regionalismusforschung (Zimmerling 1989; 1991) und des NRA ergänzt (Haas 2004, Vorwort). Kapitel 4.7. soll abschließend sowohl eine Prognose auf die Entwicklung der Theorie des NF, als auch auf die Entwicklung Ostafrikas gewagt werden, um hier erneut Empirie und Theorie miteinander zu verknüpfen. Dieselbe Vorgehensweise wird anschließend in den Großkapiteln 5 und 6 zu den jeweiligen Fallbeispielen SADC und ECOWAS wiederholt. Abschnitt 7 versucht schließlich eine Synopse zwischen den unterschiedlichen Ergebnissen der Fallstudien zu erreichen, auch um die Frage zu beantworten, welche Stärken und Schwächen das Analysemodell und die Theorie hatten. Dabei werden gezielt die Theorieergebnisse verglichen, einen empirischen Vergleich zwischen EAC, SADC und ECOWAS behält sich der Autor für die Zeit nach seiner Promotion vor, da ein zeitgleiches Process Tracing und eine vergleichende Analyse den Projektrahmen gesprengt hätten. Weiterhin soll in Kürze auf die Bedeutung der Integration nicht nur für Afrika und ganz im Sinne Haas' auch auf deren Bedeutung für die Friedensentwicklung eingegangen werden (Kyambalesa / Houngnikpo 2006, 63ff.). In den Unterkapiteln wird in regelmäßigen Abständen auch ein Resümee der bisher erforschten und analysierten Materie gegeben werden, um einen roten Analysefaden aufzuspannen, der mit dem Schlussfazit (8) am Ende der Arbeit wieder zusammengefügt wird. In Kapitel 9 finden sich verschiedene Verzeichnisse (Literatur, Abkürzungen, Interviews etc.), sowie der Anhang. Durch die bereits vorliegende Magisterarbeit des Autors wurde festgestellt, dass es dem NF an einem konkreten Instrumentarium zur Analyse externer Einflüsse auf regionale Integration fehlt. Daher wurde ein Analysemodell entwickelt das versucht, die Ansätze der Neofunktionalisten Haas und Schmitter (Schmitter 1969, 1970) mit dem Externalitätenkonzept von Ruth Zimmerling und Ergänzungen des NRA zu verknüpfen (Zimmerling 1989; Söderbaum 2005). Dadurch soll auch die Bedeutung externer Akteure mitangeschnitten, bzw. ein Augenmerk auf informelle Integration gelegt werden können.

Aktuelle Literatur und Forschungsstand: Wie in Kapitel 2 noch zu erläutern sein wird, gab es NF Fallstudien außerhalb Europas überwiegend in den 1960er und 1970er Jahren (Haas 1961, 1963, 1964, 1967, 1971; Lindberg 1963, 1971; Schmitter 1969, 1971; Nye 1970). Danach waren NF Ansätze vor allem im Rahmen des EU Integrationsprozesses vorzufinden (z.B. Mattli 1999), da der Interdependenzansatz, der Sozialkonstruktivismus und der IG geeigneter für Generalisierungen schienen (z.B. Sandholtz/Zysman 1989; Moravcsik 1998; 2.3). Aufblühend erscheinen auch die NRA, die sich kritisch mit Integrationsentwicklungen auseinandersetzen versuchen und sie in einen globalen Zusammenhang stellen möchten (z.B. Söderbaum 2005; Boås 2003). Zu erwähnen ist natürlich auch die EU Diffusionsforschung, die sich mit der Außenwirkung des *Rollenmodells* Europa beschäftigt und dabei insbesondere die Normendiffusion analysieren möchte (z.B. Börzel 2012). Im Rahmen der fortschreitenden Dynamik innerhalb der EU erschienen in den vergangenen 20 Jahren erneut NF Studien zur Zivilgesellschaft, zum EUGH und zum neuen Supranationalismus der EU (z.B. Burley / Mattli 1993; Corbey 1995; Stone Sweet / Sandholtz 1997; Mattli 1999). NF inspirierte Studien auch außerhalb Europas fanden wieder vermehrt in den vergangenen Jahren statt, unter Anderem auch auf afrikanischem Boden (z.B. Brandt 1996; Kufuor 2006; Jaspert 2009; Odhiambo 2010). Da die neue EAC (zur Vorgängerorganisation z.B. Nye 1971, 75) eine relativ junge Organisation ist, existieren bis heute lediglich zwei umfassende Fallstudien, welche vom IG (Mair 2000; 2001b) bzw. Interdependenzansatz (Musonda 2004) beeinflusst sind. Zur

SADC und ECOWAS sind unter Anderem Fallstudien von Ressler 2007, Kössler 2010 und Jaspert 2009 bzw. Cernicky 2008, Lambach 2008 oder Kabia 2009 mit unterschiedlichen Theoriesätzen hervorzuheben. Besonders die Literaturlage zur SADC und deren Integrationsprozess ist positiv zu bewerten, gibt es doch zahlreiche Fallstudien zu ihrem Entwicklungsstand aus unterschiedlichen Jahren (Weggoro 1995; Brandt 1996; Mair / Peters-Berries 2001; Adelmann 2003; Ferraz 2005; Schleicher 2006; Ressler 2007; Vogt 2007; Jaspert 2009; Kössler 2010). Hingegen findet man zur ECOWAS überwiegend völkerrechtliche bzw. sicherheitspolitische Arbeiten (z.B. Jaye 2003; Adebajo 2004; Talentino 2005; Gans 2006; Salomon 2008; Simonen 2011). Mit Hilfe von neueren Paradigmen wurde der NF allerdings noch nie auf die jeweiligen Organisationen angewendet. So gibt es bislang keine Studie, die unter Verwendung des NF oder einer vergleichbaren Theorie gleichzeitig alle drei RIOs abdeckt und deren jüngere Entwicklung während der zweiten Regionalisierungswelle umfassend deutet. Der Analysezeitraum ist dementsprechend für alle drei RIOs zwischen 1990-2010 angesetzt, mit einer starken Betonung auf die Entwicklungen 2000 - 2010, auch weil sie alle durch das Ende des Ost-Westkonfliktes einen verzögerten internen Bruch vorzuweisen haben. Durch ein mittelfristiges und umfassendes Process Tracing können langwierige Integrationsbestrebungen und spill over Effekte zudem mit größerer Wahrscheinlichkeit beobachtet werden. Daher begibt sich der Autor dieser Arbeit – neben der Entwicklung eines neuen theoretischen Analyserahmens – vor allem NF empirisch auf ein wenig bestelltes Feld, wodurch unterstrichen werden soll, *dass der NF afrikanische politische Integrationsphänomene potentiell erklären kann (These)*. Neben der Analyse von Primär- und Sekundärliteratur und der Bearbeitung eines neuen Themenfeldes (Rolle nicht-staatlicher Akteure), unternahm der Autor Reisen in die jeweiligen Fallregionen, zur Erschließung von Grauer Literatur und zur Erstellung qualitativ-unstrukturierter Interviews, die besonders für das kaum analysierte Feld der nicht-staatlichen Akteure (NGOs, Zivilgesellschaft, Wirtschaft) in Regionalisierungsprozessen eignen (Tarrow 1998, 25). Einer zweimonatigen Forschungsreise nach Tansania 2011, folgte ein einmonatiger Feldforschungsaufenthalt in Südafrika und Botswana (2012). Die angestrebte dritte Reise nach Nigeria (2013) konnte aufgrund der prekären Sicherheitslage vor Ort vor Abgabe der Dissertation nicht mehr angetreten werden. Die unterschiedlichen Quellen, sollen dazu dienen, einen tieferen Blick auf die Integrationsprozesse in Ost-, West-, und im südlichen Afrika zu eröffnen. Doch nun zunächst zum Theorieteil dieser Dissertation, der nach einem Übersichtskapitel die Wurzeln des NF und seine Anwendbarkeit erläutern soll.

2. Theorieteil: Die Theorie des Neofunktionalismus nach Ernst B. Haas

Wie bereits erwähnt, muss die für den Test gewählte Theorie des NF zu allererst genau erläutert und analysiert werden. Erst durch die Beschreibung der Hauptaxiome dieser Theorie ist eine anschließende Adaption zur Analyse eines regionalen Integrationsphänomens überhaupt möglich. Dabei ist zunächst zu beachten, dass Ernst B. Haas seine Integrationstheorie anfangs ausschließlich zur Erklärung der Entwicklungen in Europa nach 1950 in Erwägung gezogen hat (Haas 1958, 19f.). Diese Exklusivität des NF versuchte er schon 1961 in seinem Essay „*International Integration. The European and the Universal Process*“ zu verändern, was im Folgenden eine essenzielle Rolle spielen wird (Haas 1961, 366-392). Als regionale Integrationstheorie für den Europäischen Einigungsprozess könnte es für den NF schwer, aber nicht unmöglich sein, genug Erklärungskraft zu entwickeln, um die alternierenden Leitlinien in Afrika südlich der Sahara nachvollziehen zu können (Haas 1961 370ff.). Zum Zweiten ist es wichtig, stets zu betonen, dass sich Haas in den Jahrzehnten seiner Forschung in den USA und in Europa immer wieder kritisch mit „seiner Theorie“ auseinandergesetzt hat, eine Vorbemerkung, die es in dieser Dissertation auch erlauben sollte, die Theorie quasi in die Mangel zu nehmen und in der Synopse Optimierungsvorschläge zu skizzieren (Nye 1970). In den 1980er Jahren, in denen die Europäische Integration offensichtlich zum Stillstand kam, schrieb Haas von der „*Obsolescence of Regional Integration Theory*“ (Haas 1975, 5f.), nach der er sich aus der NF Theoriediskussion zurückzog, um schließlich in der Neuauflage von „*The Uniting of Europe*“ 2004 die Wiedergeburt des NF zu propagieren (Haas 2004, xiii.). Der eigentlich auf Europa bezogene Grundgedanke und die hier erwähnte außerordentliche Dynamik in der Theoriediskussion zum NF sollten als Ausgangspunkte für eine kritische Konfrontation mit der Integrationstheorie dienen (Haas 2004).

2.1 Ideengeschichtliche Wurzeln

Um einen Teil des theoretischen Gerüsts von Haas verstehen zu können, ist zu erst eine Kurzbiographie des 2003 verstorbenen amerikanischen Wissenschaftlers von Nutzen. Ernst Bernhard Haas (1924-2003) wuchs in Frankfurt am Main auf und emigrierte 1938 mit seiner Familie aus Nazideutschland in die USA (Haas 2004, Vorwort, 1). Er studierte ab 1942 an der Universität von Chicago, ging jedoch ein Jahr später zum Militär und arbeitete von 1943-1946 für den amerikanischen Geheimdienst. 1946 nahm er sein Studium an der Columbia University wieder auf, um dieses 1952 mit dem Dokortitel in Jura und Politikwissenschaft abzuschließen. Seine Wissenschaftskarriere begann Haas 1951 an der UC Berkeley, der er bis zu seinem Tode 2003 eng verbunden blieb. Er war von 1969 bis 1973 dort Direktor des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen, danach lehrte Haas als Professor für Regierungsforschung am Department für Politische Wissenschaft. Nach seiner Emeritierung 1999, war Haas weiterhin als Forscher tätig. Er war mit Hildegard Vogel Haas verheiratet und hat einen Sohn Peter M. Haas, welcher ebenfalls eine Professur für politische Wissenschaft innehat (http://www.berkeley.edu/news/media/releases/2003/03/11_ehaas.html; 25.10.2008). Ernst B.

Haas studierte Politikwissenschaft, weil er unter der Nazidiktatur litt und erforschen wollte, inwiefern sich Staat und Staatensysteme verändern und wie Gemeinschaften jenseits des Nationalstaates ins Leben gerufen werden können (Haas 1964, 169f). Aus ersichtlichen Gründen war er besonders an der integrativen Bedeutung internationaler Organisationen interessiert, wodurch internationale Integration zu seinem Hauptforschungsgebiet wurde. „*For obvious personal and professional reasons, developments in post war Europe attracted his attention.*“ (Dinan 2004, xf.) Durch einen Forschungsauftrag konnte er die Zukunft Europas nach dem 2. Weltkrieg und die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) von 1955-1956 hautnah beobachten, wodurch 1958 sein Epoche machendes Werk „*The Uniting of Europe*“ entstehen konnte (Haas 1958). Haas entwickelte aus diesem Buch induktiv eine eigene Integrationstheorie, setzte sich äußerst kritisch und undogmatisch mit seinem eigenen Werk auseinander und entwickelte „seinen“ NF bis ins hohe Alter fort (www.berkeley.edu; 11.11.2008). Aufgrund seiner Erfahrungen während des zweiten Weltkrieges entstand eine von Liberalismus, Idealismus und Funktionalismus inspirierte Integrationstheorie.

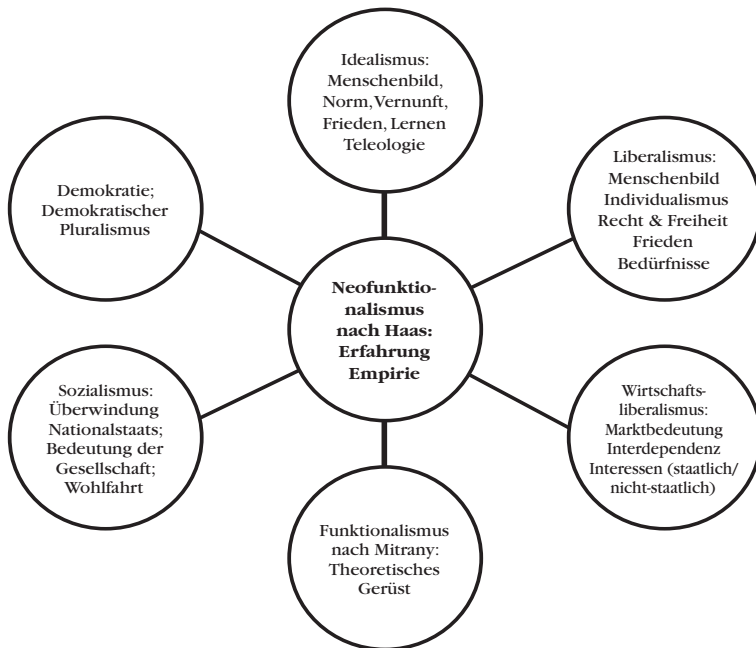


Abbildung 2.1: Wurzeln des Neofunktionalismus (eigene Darstellung)

Liberalismus, Idealismus und Funktionalismus haben für die Entstehung des NF relativ unterschiedliche Bedeutungen. Während der Liberalismus und dessen positives und Kosten-Nutzen

orientiertes Menschenbild eine ökonomisch-normative Basis für die Theorie von Haas bildet (Haas 1964, 27), spielt der Idealismus teleologisch eine besondere Rolle in der Ausrichtung der Theorie an Interessen und Vernunft geleitetem Handeln (Kant 2003, 3). Die liberalistische Basis und die idealistische Ausrichtung der Theorie werden als philosophische Klammern genutzt und durch eine Auseinandersetzung und Diskussion des Funktionalismus hin zu einer Neudefinition vollendet. Er suchte nach einer veränderten Form des Funktionalismus, einem „*Functionalism refined [because] Functionalism approach arouses suspicion*“ (Haas 1964, 29). So schreibt Haas in seinem Werk „*Beyond the Nation State*“ 1964 von einem verfeinerten Funktionalismus, da er von einer neuen Theorie noch nicht sprechen wollte (Haas 1964, Vorwort). Erst im Laufe seiner Studien Ende der 1960er Jahre begann das „neue“ am NF festere Formen zu erlangen, was in Kapitel 2.2 genauer zu erläutern sein wird. Doch nun zunächst zum Funktionalismus, der als Vortheorie zum NF in dieser Arbeit gesondert begutachtet werden muss (Haas 1992, 1-13).

2.1.1 David Mitrany: A Working Peace System (1943)

Aufgrund der desillusionierenden Erfahrungen in der Zeit der Weltkriege, sowie mit der Politik und den Berufspolitikern an sich, ist es verständlich, dass eine Vielzahl an neuen friedenspolitischen Ansätzen entstanden ist. Neben Pittmann Porter und George Cole ist sicherlich David Mitrany der bedeutendste politische Friedenstheoretiker seiner Zeit (<http://www.europareden.de/info/theorie.htm>; 30.10.2008). Er versuchte in „*A Working Peace System*“ 1943 ein idealistisches Modell zu erstellen, in dem Weltfrieden wirklich möglich zu sein scheint, der nicht nur als Siegfriede funktioniert, sondern durch internationale Zusammenarbeit zu einem positiven Frieden wird (Kant 2002, 5ff.).

„The task that is facing us is how to build up the reality of a common interest in peace. But with a revolutionary element, that also demands a new sense of peace: not a peace that would keep the nations quietly apart but a peace that would bring them actively together (...).“

(Mitrany 1966, 92)

Durch die schlechten Erfahrungen mit den Nationalstaaten in der Weltkriegszeit propagiert er eine Überwindung des Nationalen durch die Gesellschaft, weil „das Nationale“ Frieden und die Verwirklichung individueller Bedürfnisse mehr behindert, als erfüllt (Mitrany 1975, 137f.). Ferner subsumiert Mitrany, dass Nationalstaaten starke Aggressivität zeigen und, durch Ideologien geprägt, mehr zur Isolation als zur Kooperation neigen, in einer Welt, in der Probleme grenzübergreifend auftreten und nur gemeinsam zu lösen sind. „*The functional approach (...) seeks to break away from the traditional link between authority and a definite territory*“ (Mitrany 1942, 125) schreibt David Mitrany 1942 und treibt seine Idee 1966 auf die Spitze. Die internationale Zusammenarbeit müsse unpolitisch vorangehen, sodass Expertengremien letzten Endes Politiker ablösen sollten, lautete seine These. In Mitrany's Theorie des *Funktionalismus* heißt „*form follows function*“, dass sachbezogene Zusammenarbeit eindeutige Priorität hat vor der Schaffung formaler Bündnisse und Institutionen. Nationalstaaten sollten, durch transnationale Kooperation auf Sachebenen, nach

und nach bedeutungslos werden und verschwinden (Mitrany 1975, Vorwort 15). Anstatt des Politikers aus Berufung (Weber 2003), müssten vernunftgeleitete Experten die internationale Zusammenarbeit auf den verschiedenen Politikfeldern leiten, was im Endsenario Mitrany zu einer Weltregierung durch Expertise führen soll. Grund hierfür ist die verstärkte internationale Regelung von Problemen und deren Erfolg, welche durch wachsende Erfahrung und Lernen im Kooperationsbereich nach und nach die staatliche Ordnung überflüssig macht (Mitrany 1966, 44ff.). Eine internationale Elite der Experten transformiert demnach die Gesellschaft in eine internationale Gemeinschaft und ersetzt so den Nationalstaat. Durch die steigende Verflechtung würden schließlich auch Sicherheits- und Militärpolitik unbedeutend, denn die technokratisch ausgerichtete funktionale Friedensordnung kümmere sich um alle sachbezogenen Probleme, getrieben durch eine hohe Unterstützung und Akzeptanz durch die Weltbevölkerung. Revolutionär ist aber nicht nur Mitrany's neue Idee einer technokratischen, also funktionalen Friedensordnung und die Ablösung des Nationalstaats, sondern auch die Art von Kooperation, die er sich wünscht (Mitrany 1975, 45). Regionale Zusammenarbeit lehnt er, auch zum Aufbau einer internationalen Gemeinschaft, kategorisch ab!

„There is little promise of peace in the mere change from the rivalry of powers and alliances to the rivalry of whole continent Continental unions would have a more real chance than individual states to practice the autarky that makes the division.“

(Mitrany 1975, 45)

Eine europäische oder gar afrikanische regionale Kooperation ist für Mitrany undenkbar, weil sie zu steigender Exklusivität führen würde und das Problem der Nationalstaaten nur auf ein höheres Level verschöbe. Nur die Weltgemeinschaft führt für ihn im Endeffekt zum Ziel eines stabilen und konstruktiven Friedens (Mitrany 1975, 46). David Mitrany's Konzept einer funktionierenden kooperativen Friedensordnung ist, um es zusammenfassend zu sagen, ein idealistisches, kompromissloses und in vielen Elementen revolutionäres Konzept. Es bot für Ernst B. Haas ein theoretisches Grundgerüst mit idealistischen und liberalen Elementen, das er für die Begründung einer neuen Theorie zu nutzen wusste. Um den Funktionalismus Mitrany's schematisch, vereinfacht darzustellen, folgt nun ein veranschaulichendes Paradigma (Haas 1992, 220).

Natürlich blieb wissenschaftliche Kritik, besonders aus dem realistischen Lager, auf das idealistische Konzept David Mitrany's nicht aus, denn in der Tat bleiben beim Funktionalismus einige wichtige Details offen, die es zu kritisieren galt (Senghaas-Knobloch 1969, 19ff.). Auf die Frage, wie die Expertise die Aufgaben der Politik übernehmen sollte, gibt Mitrany keine detaillierte Antwort. In seinem Konzept füllen die Expertengremien immer mehr eigentliche Politikfelder sinnvoll mit Problemlösungen, was zu einem stetigen Souveränitätsverlust der Nationalstaaten und ihrer Politiker führt (Haas 1992, 221). Dass es letzten Endes doch die noch immer machtreiche Politik sein würde, die die Initiative für weitere Integration gäbe, lässt er fallen. In der politischen Realität wirkt sich Expertenarbeit geringer auf die wirklich wichtigen Entscheidungen in der Politik aus und eine revolutionärrere Expertise, wie sie es sich Mitrany wünscht, würde sicherlich mit der Politik zu starken Konflikten führen (Mitrany 1966, 94ff.). Inwieweit sich Kooperation im Detail auf andere Politikfelder auswirkt und ob es auch eine negative Integration geben könnte, sind ebenfalls zwei Gegenargumente, die

sich nicht negieren lassen, zumal sie auf fehlende Tiefe des funktionalistischen Paradigmas hinweisen. Letzten Endes erweist sich Mitrany's idealistisches Konzept des Funktionalismus als eine anschauliche und in sich stimmige Weltfriedenstheorie, der es an Realisierbarkeit mangelt und die in bestimmten Elementen nicht weit genug in die analytische Tiefe geht, um Erklärungskraft aufbauen zu können (Senghaas-Knobloch 1969, 20f). Regional könnte der Funktionalismus gar nicht angewendet werden, weil er in seiner Rigorosität Regionalismus ausschließt bzw. eine Analyseebene zu hoch ist und wegen seines idealen Expertisekonzepts nicht zum Test an einem realen Szenario geeignet scheint (Singer 1975, 193-207). Denn auch wenn Expertenregierungen z.B. im Rahmen der EU Finanzkrise aktuell wieder Konjunktur zu haben scheinen (Italien, Griechenland 2012), werden diese früher oder später doch wieder von der Politik eingeholt. Die Kritik am Funktionalismus wirkte sich auf Ernst B. Haas ebenso konstruktiv aus wie das theoretische Paradigma an sich, was im nun folgenden Kapitel zu veranschaulichen sein wird.

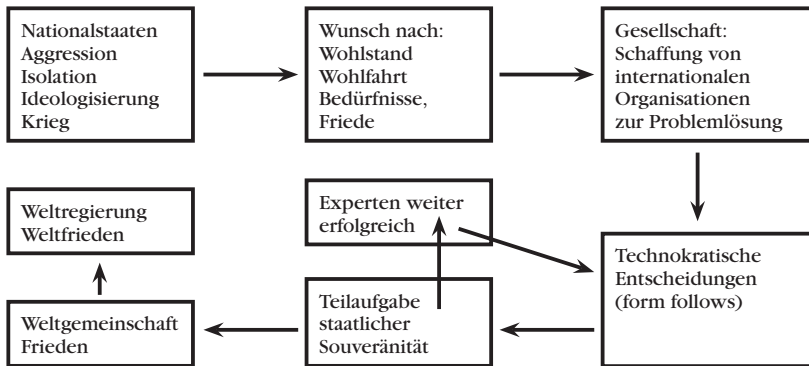


Abbildung 2.1.1 Paradigma des Funktionalismus nach Haas 1992 (eigene Darstellung)

2.2 Funktionalismus vs. Neofunktionalismus

Abschnitt 2.2 fokussiert daher konkret die von Haas entwickelte Theorie des NF, indem sein Konzept aufgespannt und der Idee von David Mitrany gegenübergestellt werden soll. Der NF von Ernst B. Haas ist diesbezüglich in vielerlei Hinsicht eine neue Theorie, setzt er sich doch kritisch und konstruktiv mit den Mängeln des Funktionalismus auseinander. Haas benutzt zwar wie Mitrany ein idealistisches und liberalistisches Menschenbild als Ausgangssituation, je weiter er in der Theorieentwicklung jedoch fortschreitet, desto markanter werden die Veränderungen im Theoriegerüst. Dies lässt sich besonders an drei Hauptmerkmalen festsetzen:

1. Haas entkleidet den Funktionalismus seines rein präskriptiven Charakters, indem er diesen auch zu einer empirischen und sozialwissenschaftlich prüfbar Theorie umwan-

delt. „*In this sense ‚reality‘ has the double aspect of postulating the existence of the [groups] and of constructing the ultimate meaning of political life as resulting from the interaction of the units.*“ (Haas 1964, 36) Der NF ist natürlich auch eine idealistische Friedentheorie, doch mit dem Fokus auf empirisch-analytische Integrationsprozesse, besonders im Rahmen der EGKS, ist die Theorie weitaus „realer“ und an nachvollziehbaren Details und Prozessen orientiert (Haas 2004, 60ff.).

2. Versucht Haas die viel kritisierte automatisierte Dialektik in Mitransys globalem Integrationsprozess zu erneuern, indem er sich gezielt die Frage stellt, warum sich (auch regionale) nicht nur internationale Integration intensiviert und verstärkt. Er wendet sich vom automatischen Integrationsprozess durch Expertenregierungen ab und versucht dieses Phänomen dynamischer zu verstehen.

„I do not deny that men, on occasion, may agree on the common good [but] since societies and organizations, however, show a capacity for survival even in the absence of a (...) generally common good, we must posit a more consensual tie than such agreement.“ (Haas 1964, 39)

Nicht mehr ein allumfassendes Ideal gemischt mit Sachzwängen und Lernprozessen sollte automatisch zu verstärkter politischer Integration führen, nein. Unter welchen Bedingungen wirtschaftlicher Kooperation und Handlungen geht die Integration vertieft weiter, hin zur politischen Gemeinschaft, dies ist die Frage, mit der sich Haas beschäftigte (Haas 2004, 283ff.). Nicht *dass* Integration automatisch vonstattengeht, sondern *warum* und *unter welchen Umständen*, war Haas' neuer Stein des Anstoßes.

3. Mit Punkt 2 wird schon ersichtlich, dass Ernst Haas auch das politische Element in Integrationsprozessen nicht mehr negiert, denn Technokratie und Optimierung werden eindeutig einem *politischen* Prozess unterworfen.

„Yet without the link provided by a theory of interest politics, Functionalists cannot hope to explain why experts, whether working through the medium of voluntary interest groups or governments, are going to introduce us to the blessed state of world community.“ (Haas 1964, 30)

Die Integration im Sinne des NF ist demnach auch kein reines *bottom-up* Gebilde mehr, sondern ein von Politikern und Politik anfangs „gewolltes“ Konstrukt, welches anschließend zu einem verstärktem Intensivierungsprozess führt (Haas 2004, 32f). Supranationale Institutionen, wie zum Beispiel die EGKS im Europäischen Integrationsprozess, sind der eigentlichen *bottom-up* Entwicklung vorgeschaltet, sie entstehen jedoch aus unterschiedlichen Sachzwängen, die die Willensbekundungen der Initiatoren beeinflussen (Haas 2004, 29). Schon mit diesen drei Hauptgesichtspunkten ist also gesagt, dass es sich beim NF nicht nur um eine verfeinerte funktionalistische Theorie handelt, sondern um eine wirklich neue Theorie der Integration. Ihre Details zu den Punkten 1 bis 3 werden nun im Folgenden genauer erläutert.

2.2.1 Die politische Gemeinschaft

Unter den Ausgangspunkten eines idealistischen und liberalen Menschenbildes, eines vernunftbegabten und lernfähigen Individuums, beginnt Haas seine Theorie des verfeinerten Funktionalismus aufzuspannen (Haas 1997, 6). Die Befriedigung gesellschaftlicher Bedürfnisse bleibt dabei das idealistische zu erreichende Ziel (Haas 1964, 337). Unterschiedliche Gesellschaftsgruppen in den betreffenden Staaten bilden eine so genannte politische Gemeinschaft, die zu Haas' realpolitischem Ausgangspunkt seiner Regionaltheorie wird.

Definition 2: Politische Gemeinschaft

„Political community, therefore, is a condition in which specific groups and individuals show more loyalty to their central political institutions, than to any other authority, in a specific period of time and in a definable geographic space.“ (Haas 2004, 5)

Der Nationalstaat ist demnach kein zu ignorierendes Element das sofort überwunden werden kann, sondern notwendigerweise der Ausgangspunkt politischer Kooperation. Ändern sich jedoch die Loyalitäten der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, transformiert sich auch der Zustand der politische Gemeinschaft: der Integrationsprozess beginnt (Haas 1997, 5). Die politischen Akteure dieser Nationalstaaten sehen sich in einem immer interdependenter werdenden System mit Problemen und Sachfragen konfrontiert, wodurch sie sich zur Problemlösung mehr als rein intergouvernementale Institution schaffen müssen. Deren Ziel ist die Kooperation in bestimmten Politikfeldern, beispielsweise dem Wirtschaftsbereich, die Institution muss jedoch, zumindest in ihren Ansätzen, auch einen supranationalen Charakter besitzen, um unabhängige Entscheidungen zum Wohle aller Teilnehmer fällen zu können (Haas 2004, 51). Grund für die Kooperation ist keine Weltregierungsvorstellung oder eine gemeinsame Friedensnorm, wie bei Mitrany, sondern funktionale, intentionale und strukturelle Probleme, für deren Lösung, die Schaffung einer neuen Institution verifiziert wird. Diese supranationale Organisation wird, zumindest zum Teil, von den Nationalstaaten unabhängig sein und eine eigene Agenda besitzen, wodurch sie keinen reinen intergouvernementalen Charakter einer gewöhnlichen internationalen Organisation besitzt (Woyke 2004, 123). Dies ist notwendig, um sachbezogene Politik auch jenseits nationalstaatlichen Denkens zu betreiben, ein Element aus der NF Theorie, das sich noch gut in den Entwurf Mitrany's fügt (Mitrany 1975, 19ff.).

Definition 3: Politische Integration:

Politische Integration definiert Haas als „the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations, and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national state. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones.“ (Haas 2004, 16)

Die politische Gemeinschaft verändert sich bzw. wird im Rahmen eines Integrationsprozesses schrittweise von einer neuen politischen Gemeinschaft oktroiert, weil eine nationalstaatlich geschaffene supranationale Institution Probleme besser lösen kann, als die bereits vorher existierenden Akteure (= Sachzwang).

In Variablenschreibweise betrachtet, ist im NF, politische Integration, die Prozessvariable y , mit der die unabhängige Variable politische Gemeinschaft A durch die abhängige Variable internationale politische Gemeinschaft B überstülpt wird (Van Evera 1997, 11).

Mit anderen Worten: Durch politische Integration y wird aus der politischen Gemeinschaft A eine internationale politische Gemeinschaft B, bzw.

$$A \rightarrow \rightarrow y \rightarrow \rightarrow B = y \text{ verändert } A \text{ in } B$$

In y , der politischen Integration, stecken Elemente wie bessere Problemlösungen, Kooperationswillen, Erwartungen, Loyalitätenverschiebung, verstärkte Zusammenarbeit und „*spill over*“ (Haas 2004, 313), daher muss y in den Kapiteln 2.2.2 und 2.2.3 noch genauer erläutert werden. Als Ausgangsbedingungen bzw. Bedingungsvariable für politische Integration steht die Schaffung einer Institution D mit zumindest supranationalen Ansätzen durch gemeinsame Probleme, Kosten und Interdependenz w nationalstaatlicher Akteure C. „*An institution that possess or demands jurisdiction over pre-existing national states*“ (Haas 2004, 16) muss geschaffen worden sein. Aus bestimmten Konditionen w schaffen sich nationalstaatliche Akteure C eine internationale Institution D, was wiederum politische Integration y auslöst (Van Evera 1997, 14). In Pfeildiagrammschreibweise heißt dies:

$$\begin{array}{l} C \rightarrow w \rightarrow D \\ \times \\ A \rightarrow y \rightarrow B \end{array}$$

Legende:

A = Politische Gemeinschaft;
 B = Internationale, politische Gemeinschaft;
 y = Politische Integration;
 C = Staatliche Akteure
 w = Umstände (Interdependenz, Empfindlichkeit, Verwundbarkeit, Probleme);
 D = Supranationale Institution

Besonders interessant für die Theorie ist daher die Analyse der geschaffenen Institution D und die damit einhergehende Frage, warum sich verstärkende politische Integration y ereignet. Um diesem Puzzle auf den Grund zu gehen bedarf es einer genaueren Untersuchung der betroffenen politischen Gemeinschaft.

2.2.2 Gesellschaftsgruppen und Loyalität

Wie bereits Mitrany, versteht Haas politische Integration als Veränderung der internationalen Gesellschaft, doch auch hier ist sein Ansatz realpolitischer und sozialwissenschaftlicher als der philosophische Entwurf einer Weltutopie, eines „*working peace System*“ (Mitrany 1975). Die politische Gemeinschaft der betroffenen nationalstaatlichen Akteure ist fragmen-

tiert und pluralistisch, weil sie aus verschiedenen Gesellschaftsgruppen unterschiedlichster politischer Einstellungen besteht. Gemeinsam haben diese Gruppierungen, wie Verbände, Interessensgruppen und Parteien, eine unterschiedlich starke Loyalität gegenüber ihren nationalstaatlichen Institutionen (Haas 2004, 5). Politische Integration entsteht dann, wenn sich diese Loyalitäten in einem dynamischen Prozess nach und nach verändern, weil sich die Gruppierungen an einem neuen Zentrum der Autorität orientieren (Haas 1968, 17). Wenn die sich herausbildende neue politische und supranationale Institution bestimmte Probleme besser zu lösen imstande ist, verschieben sich Loyalitäten verschiedener Gruppierungen auf deren Handlungsebene. Haben Gesellschaftsgruppen in verschiedenen Staaten gemeinsame normative oder ökonomische Bedürfnisse oder Ziele, so verstärkt sich dieser Prozess durch transnationale nicht gouvernementale Zusammenarbeit. Die Bildung einer supranationalen Gemeinschaft, einer „*international, political community*“ (Haas 1964, 127), ist ein von Haas propagierter Endzustand der Integration, welcher in Zwischenstufen unterteilt ist (Haas 1992, 224).

Innerhalb des politischen Integrationsprozesses y gibt es demnach eine erste abhängige Variable Loyalität zum Nationalstaat L , die sich durch ein fortschreitendes y zu L' der Loyalität zur supranationalen Institution verändern kann (Paradigma: Seite 19).

Demnach gilt bei Haas:

$$y \sim L$$

Dadurch differenziert sich auch die Variablenschreibweise der Theorie, aus:

$$C \rightarrow w \rightarrow D$$

×

$$A \rightarrow y \rightarrow B$$

Wird durch das Einfügen der dynamischen Loyalitätsvariable:

$$C \rightarrow w \rightarrow D$$

×

$$A \rightarrow L \rightarrow y \rightarrow L' \rightarrow B$$

Legende:

A = Politische Gemeinschaft;

B = Internationale, politische Gemeinschaft;

y = Politische Integration;

C = Staatliche Akteure

w = Umstände (Interdependenz, Empfindlichkeit, Verwundbarkeit, Probleme);

D = Supranationale Institution

L = Loyalität zum Nationalstaat;

L' = Loyalität zur supranationalen Institution

Innerhalb der supranationalen Institution, also Variable D , findet sich eine zweite unabhängige Variable mit dem Namen Art der politischen Kooperation K , deren Intensität die Dynamik des Integrationsprozesses ausmacht (Van Evera 2004, 14).

Durch seine empirischen Erfahrungen im Rahmen des europäischen Einigungsprozesses 1955-56 (Haas 2004, 299) und einer Studie zur internationalen Arbeitsorganisation ILO, dem Werk *Beyond the Nation State* von 1964 (Haas 1964, 169), wählt Ernst B. Haas die Wirtschaftspolitik als Anfangspunkt für die beginnende Kooperation. In diesem *low politics area* sei Kooperation – so Haas Annahme – aus Kosten und Nutzengründen einfach und weitestgehend technokratisch und weniger politisch anzugehen, was Nationalstaaten

schneller zur Zusammenarbeit bringen kann, da der Souveränitätsverlust gering ist und der Nutzen hoch. Die Schaffung von supranationalen Institutionen, wie z.B. der EGKS zur Regelung der Kohle und Stahlproduktion in Europa 1950, ist beispielhaft für eine solche erfolgreiche Wirtschaftskooperation (Haas 2004, 32-59). Politische Gruppierungen lernen und erkennen aber nach und nach die Vorteile einer Sektorkooperation und beginnen diese auch für andere Wirtschaftssektoren zu fordern. Die Loyalität verschiedener Gesellschaftsgruppen, z.B. von Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften, beginnen sich zu verschieben (Thompson 2000; Meyers 2004, 485). Es entsteht eine taxonomische Dynamik d.h. ein Überschwappen der Integration von der ökonomischen Sektorkooperation, hin zu einer Zusammenarbeit in der gesamten Wirtschaftspolitik und darüber hinaus entwickelt sich (Haas 2004, 291). Diese Vorteile in der Wirtschaftskooperation führen zum Entstehen einer vertieften, nun auch politischen Zusammenarbeit, welche von der Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums über verschiedene Stufen der Verflechtung, bis hin zur Gründung einer politischen Föderation führt (Haas 1968, 301). Diese so genannte „*expansive logic of sector integration*“ (Haas 2004, 283) im Wirtschaftsbereich ist besonders bei hoch entwickelten Industrienationen vorzufinden, kaum aber in Entwicklungsländern, was Folgen für die Anwendung des NF in afrikanischen Regionen haben wird (Kapitel 3)! Aus der wirtschaftlichen Kooperation erfolgt schließlich auch die politische Kooperation, welche die Loyalitäten der politischen Gemeinschaft weiter verändert. Kooperation K innerhalb der supranationalen Organisation D wird durch Interessenbefriedigung I zu politischer Kooperation K*. Dies erfolgt über verschiedene Stufen der Verflechtung (Taxonomie) I' und K', also:

$$K \rightarrow I \rightarrow K' \rightarrow I' \rightarrow K'' \rightarrow I'' \rightarrow K''' \dots \rightarrow I^* \rightarrow K^*$$

Zur Vereinfachung ersetzt Haas diese Zwischenschritte durch seinen wichtigen Begriff *spill over Q*, also das Übergreifen von einem Kooperationsbereich zum nächsten (Haas 2004, 283): je stärker die Sektorkooperation K durch *spill over*, desto stärker ist auch der Integrationsprozess y.

Da gilt: $K \sim I$ heißt dies zusammengefasst in Variablen:

$$\begin{array}{l} K \rightarrow Q \rightarrow K^* \\ \quad \times \\ C \rightarrow w \rightarrow D \\ \quad \times \\ A \rightarrow L \rightarrow y \rightarrow L' \rightarrow B \end{array}$$

Legende:

- A = Politische Gemeinschaft;
- B = Internationale, politische Gemeinschaft;
- y = Politische Integration;
- C = Staatliche Akteure
- w = Umstände (Interdependenz, Empfindlichkeit, Verwundbarkeit, Probleme);
- D = Supranationale Institution
- L = Loyalität zum Nationalstaat;
- L' = Loyalität zur supranationalen Institution;
- K' = Vertiefte Kooperation;
- K* = Endzustand der Kooperation;
- Q = Spill over Effekt

In kurzen und prägnanten Sätzen ausgedrückt heißt dies: Eine politische Gemeinschaft A verschiebt ihre Aktivitäten, Erwartungen und ihre Loyalität L hin zu L' dann, wenn politische Integration als Prozess stattfindet. Die politische Gemeinschaft transformiert sich durch ihre Veränderung im Prozess von L zu L' in eine internationale politische Gemeinschaft B. Um einen politischen Integrationsprozess y auszulösen, müssen allerdings 2 Faktoren gegeben sein.

1. Müssen nationalstaatliche Akteure C durch bestimmte Umstände w zu dem Entschluss gekommen sein, eine supranationale Institution zu gründen.
2. Entwickeln sich in einem dynamischen und taxonomischen Kooperationsprozess K innerhalb von D *spill over* Effekte Q, die zur verstärkten Zusammenarbeit in verschiedenen Sektoren führen. So wie A sich zu einer politischen internationalen Gemeinschaft hin entwickelt, wird aus Sektorkooperation allmählich politische Kooperation.
3. Im Endzustand löst K^* schließlich die Nationalstaaten C ab, da diese überflüssig werden. D übernimmt deren Aufgaben subsidiär und B überstülpt A (politische Union).

Es ergibt sich eine Dynamik aus Kooperationen in der Politik und Loyalitätenverschiebung in der Gesellschaft, die letzten Endes die internationale politische Gemeinschaft entstehen lässt, aus der wiederum eine politische Föderation der ehemaligen Nationalstaaten erfolgt. Die Dynamik zwischen Loyalitätenverschiebung und Kooperation ist reziprok, beginnt jedoch mit K. Ist die Kooperation allerdings erst einmal durch die Schaffung von D begonnen, erfolgt die übernommene „*form follows function*“ Dynamik, die schon Mitrany ersann (Mitrany 1975, 49f.). Die geschaffene supranationale Institution wird zur gemeinsamen politischen Institution und überstülpt langfristig auch die Nationalstaaten. Bei Haas` NF handelt es sich demnach um eine typische sozialwissenschaftliche Mischtheorie, in der Elemente des Institutionalismus und des Konstruktivismus vorzufinden sind und sich gegenseitig bedingen. Haas selbst ordnet seine Theorie 2004 explizit als Mischtheorie den beiden gerade genannten Metatheoremen unter (Haas 2004 xiii). Der Erfolg der supranationalen Institution ist ebenso abhängig von der sich aus der Gesellschaft heraus entwickelnden internationalen politischen Gemeinschaft, wie umgekehrt. Der *spill over* Prozess wird also durch die Arbeit der supranationalen Institution D zum prozessualen Katalysator der fortschreitenden politischen Integration (Haas 2004, 291). Um die Theorie des Neofunktionalismus vollständig erklären zu können, bedarf es daher zuletzt einer Begriffsbestimmung des *spill over*.

2.2.3 Der Begriff des „spill over“

Die Dynamik des politischen Integrationsprozesses hängt also ab von den Erfolgen und der damit verbundenen steigenden Verflechtung der Nationalstaaten auf supranationalem Level, sowie von Veränderung der Loyalitäten der unterschiedlichen Gruppen innerhalb der politischen Gemeinschaft a). Durch steigende Sektorkooperation auf funktionaler Ebene kann ebenfalls eine Integrationsdynamik ausgelöst werden b). Der Erfolg der Integration und damit die Erklärungskraft des NF hängen daher vom Übergreifen der Integration von einem Bereich auf einen anderen ab. Der dadurch entstehende so genannte *spill over* Effekt lässt sich unstrukturiert nach Haas (Haas 1968) und systematisiert nach George einteilen, in (George 1996, 33-36):

- a) politischer / erzeugter *spill over*:** Politik ist Bedürfnisbefriedigung unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen innerhalb eines pluralistischen Systems, in dem die politischen Akteure vor allem agieren, um die Erwartungen der politischen Gemeinschaft zu erfüllen. Tritt politische Integration ein, verlagert sich die Problemlösung auf die supranationale Ebene, da Bedürfnisse, z.B. Wohlfahrt, Ressourcensicherung etc., hier besser erfüllt werden können.¹ Durch Gewöhnung, Optimierung und Vertrauen öffnen die politischen Akteure ihre Kooperation hin zu weiteren Problemfeldern. Politischer *spill over* kann von Gesellschaftsgruppen und (politischen) Akteuren entweder bewusst erzeugt werden, oder durch die sich intensivierende Zusammenarbeit entstehen. Daraus kann ein von der Politik künstlich erzeugter *spill over* entstehen, welcher durch deren verbesserte Kooperation bedingt ist, z.B. durch neue Verhandlungsmechanismen, supranationale Lösungen oder mehr Effizienz und Verständigung (Nye 1970, 806f.). Die Stoßrichtung dieses *spill over* ist normalerweise top-down, kann aber auch durch Zivilgesellschaftliche Organisationen / Civil Society Organizations (CSOs) befördert werden. Sein Charakter ist zum Großteil funktional, mit intergouvernementalen Eigenschaften, hängt die verstärkte Kooperation doch auch vom politischen Willen der Akteure ab.
- b) funktionalen / technokratischen *spill over*:** Hiermit ist die steigende Verflechtung innerhalb der Sektorkooperation auf zunächst wirtschaftlicher Ebene gemeint. Die steigenden Gewinne und sinkenden Kosten zeigen, dass eine sachbezogene technokratische Zusammenarbeit auch in anderen Bereichen sinnvoll wäre (Haas 2004, 301ff.). Dieser rein funktionale *spill over* kann nicht intendiert erzeugt werden und ist freier von Lobbyismus und Interessenvertretung, er entsteht mehr aus wirtschaftlicher Notwendigkeit. Durch die wachsende Zusammenarbeit von unten entwickelt sich diese fortschreitende notwendige Sektorkooperation.² Die Stoßrichtung dieses *spill over* ist bottom-up, er entsteht überwiegend durch funktionale Notwendigkeit seitens eines Sektors, wie z.B. der Kohle und Stahlproduktion in Europa in den 1950er Jahren.
- c) Geographischer *spill over*:** Ist die politische Integration intensiviert und weitestgehend erfolgreich, kann der *spill over* auch über die räumlichen Grenzen der politischen Gemeinschaft hinausgehen. Durch die wachsende wechselseitige Abhängigkeit von Volkswirtschaften in der ganzen Welt kann die politische Integration auch Akteure und Interessengruppen

¹ Die politischen Eliten lernen supranational zu kooperieren und animieren so auch die Gesellschaftsgruppen, sich stärker gemeinsam zu engagieren, da diese ihre Interessen rational wahren wollen. Es entsteht ein reziproker Integrationsdruck, durch den die Nationen gezwungen werden, mehr Kompetenzen auf die supranationale Ebene zu verlegen, wobei gleichzeitig auf gesellschaftlicher Ebene die Bildung der internationalen politischen Gemeinschaft beginnt. Haas schreibt hierzu: „The crucial evolution of such expectations among the bulk of ECSC labour leaders – both Socialist and Christian – is one of the clearest demonstrations of the role of a combined social welfare-economic democracy ideology, seeking realisation through the medium of new central institutions.“ (Haas 2004, 297)

² Die Kontrolle und Regelung der Kohle und Stahlwirtschaft in Europa nach 1950 war so erfolgreich, dass auch innerhalb der Atomindustrie und letzten Endes im gesamten Wirtschaftsbereich, eine Kooperation für sinnvoll erachtet wurde. „Sector integration begets its own impetus toward extension to the entire economy even in the absence of specific group demands and their attendant ideology. Thus, ECSC civil servants speaking for national governments have constantly found it necessary to ‚harmonize‘ their separate policies in order to make it more possible for the integrated sectors to function, without necessarily implying any ideological commitment to the European idea.“ Haas 2004, 297)

aufserhalb des in Definition 2 gegebenen begrenzten Raums erfolgen (Haas 2004, 313).³ Im horizontal angelegten räumlichen spill over spiegelt sich besonders Mitrany's funktionalistische Vorarbeit im NF Paradigma wider (Mitrany 1966).

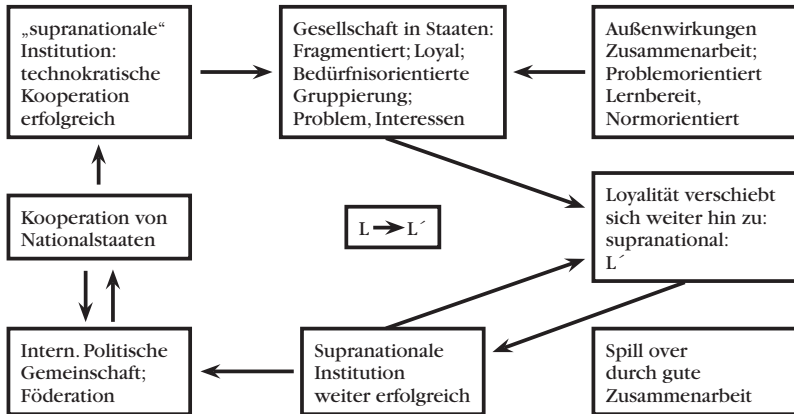


Abbildung 2.2.3: spill over Effekte (eigene Konzeption und Darstellung):

Diese drei unterschiedlichen Arten des Überschwappens von Zusammenarbeit machen demnach die Dynamik im politischen Integrationsprozess aus. Zusätzlich führen auch Normen, Lernen und damit verbundene wachsende Vertrautheit und Berechenbarkeit der Akteure untereinander zu einem sich verdichtenden Integrationsprozess.⁴

Eine zusätzliche Besonderheit der NF Theorie ist, die u.a. durch spill over betonte Bedeutung nicht-staatlicher Akteure für die Entwicklung einer Integrationsgemeinschaft. Für die Analyse nach NF Maßstäben bedarf es daher auch einer geeigneten Definition für diese Gruppe von Akteuren:

Definition 4: Nicht-staatliche Akteure

„Non State Actors (NSAs) are defined as the private sector, the social and economic partners, including trade union organizations, and civil society in all its diversity.“ (Bossuyt 2000, 1)

Für die Analysen nicht-staatlicher Akteure in dieser Studie, wurde bewusst eine möglichst breite Definition für CSOs / NGOs und andere Interessensgruppen gewählt, um eine große Bandbreite von Akteuren bezüglich möglicher spill over Effekten abzudecken.

3 Haas hierzu: *„Is there evidence in short, that the geographical as well as the functional dimensions of integration tend to expand as new sectors are added? The evolving attitude of Great Britain toward Euratom and the General Common Market provides some interesting speculative material on this aspect.“* Heutzutage ist besonders im Rahmen der Erweiterungsschritte der EU dieser außerdimensionale spill over häufiger nachzuvollziehen. (Haas 2004, 314)

4 Haas selbst schreibt hierzu am Beispiel des Europäischen Ministerrats: *„The members have grown to know one another well; negotiations tend to become less and less formal; increasingly a process is initiated of seeking the best compromise in terms of a common technical solution to a given economic problem.“* (Haas 2004, 491)

Für eine Analyse afrikanischer RIOs nach NF Muster, bedarf es also nicht nur einer Erörterung der Interessen und Zwänge, die staatliche Akteure betreffen. Wichtig ist auch – neben der institutionellen Analyse der Integrationsorganisation – eine Behandlung der Einflussmöglichkeiten und Interessen nicht-staatlicher Akteure auf den Integrationsprozess. Dadurch erhält die Theorie, die ja vor allem die Loyalitätenverschiebung, neben dem Supranationalismus als entscheidende Indikatoren für einen erfolgreichen Integrationsprozess erachtet, eine Tiefe, die anderen Integrationstheorien überlegen ist (Kapitel 3). Doch zunächst erfolgt noch einmal ein Blick auf die weitere Ausdifferenzierung des NF.

2.3 Die Entwicklung des Neofunktionalismus

Die Entwicklung des NF und die für diese Fallstudie zu verwendende Form, sollen nun in diesem Abschnitt erläutert werden. Hier spielt vor allem die stärkere Kategorisierung des spill Begriffs durch Nye eine wichtige Rolle (Nye 1970). Ergab sich für Ernst B. Haas noch 1958 durch die expansive Logik und den spill over ein Automatismus in der Integration, schrieb er schon zehn Jahre später kritisch, dass sich unter bestimmten Umständen auch ein *spill back*, eine negative Integration (Desintegration), ereignen kann. Dieses Kapitel ist besonders für die Anwendung des NF wichtig, weil sich Haas in seiner letzten Fassung der Theorie mit den Veränderungen und Verfeinerungen auseinandersetzt und auch einiges von anderen Autoren übernimmt. Gerade weil sich diese Fallstudie mit der aktuellsten Form des NF und nicht nur mit der in Kapitel 2.2 dargelegten Version aus den 1960er Jahren beschäftigt, ist dieses Übersichtskapitel bedeutsam. Für das Gesamtkonzept wichtige Begriffe und Veränderungen sind in den folgenden drei Unterkapiteln zur Veranschaulichung *kursiv* geschrieben.

2.3.1 The Uniting of Europe (1958)

Wie bereits erwähnt, entwickelte Ernst Haas seine Theorie anhand des fortschreitenden Europäischen Einigungsprozesses in den 1950er Jahren. Sein Werk *The Uniting of Europe* wird 1958 sowohl theoretische Basis des NF, als auch die erste empirische Fallstudie, in der die Entwicklung der EGKS analysiert wird (Haas 1958, 1968, 2004). So empirisch, induktiv und praxisnah dadurch die Theorienentwicklung auch sein mag, Kritiker des NF konnten durch die starke Bindung an die EGKS stets mit den Argumenten mangelnde Erklärungskraft, geringe Theorienreichweite und Eurozentrismus Treffer gegen den NF landen.⁵

In *The Uniting of Europe* begründet Haas seine Theorie anhand des Fallbeispiels Europa und zeichnet gleichzeitig die empirische Anwendung des verfeinerten Funktionalismus vor (Haas 1964). Nachdem er die Basisdefinitionen von politischer Gemeinschaft und politischer Integration vorgibt, konzentriert sich Haas auf den Europäismus als Länder und Politik übergreifende Ideologie, welche, aus verschiedenen Gründen (Sachzwänge, Interessen, Ideale,

5 In der Tat steht und fällt die Erklärungskraft des NF mit der Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (Rosamond 2000, 98). In Dekaden, in denen Europas Integration wuchs und gedieh, florierte auch die Theorienentwicklung des NF, wohingegen die Zeit der Stagnation in den 1980er Jahren sogar zum Verwerfen der Theorie seitens Haas geführt hat (Stone Sweet / Sandholz 2001, 137ff.).