



Mannheimer

Zentrum für

Europäische

Sozialforschung

Arbeitspapiere

AB III / Nr. 1

Beate Kohler-Koch

Interessen und Integration

Die Rolle organisierter Interessen
im westeuropäischen Integrationsprozeß

Working Papers



Mannheim Centre for European Social Research

1992

Beate Kohler-Koch

Interessen und Integration.

**Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen
Integrationsprozeß**

Inhaltsverzeichnis

1.	Blick durch das Kaleidoskop der Forschung	1
1.1.	Von den Schwierigkeiten des Brückenschlags	1
1.2.	Interessenvermittlung und Integration	2
1.2.1.	Eine Gemeinschaft aus partikularen Interessen	2
1.2.2.	"Form follows pressure, not function"	5
1.2.3.	Europäisierung von Interessen?	7
1.3.	Verbände im politischen System EG	11
1.3.1.	Wechselnde Perspektiven der Verbandforschung	11
1.3.2.	Transnationale Verbandsbeziehungen im Mehrebenensystem	14
2.	Charakteristika organisierter europäischer Interessen	17
2.1.	Profil der europäischen Interessensorganisationen	17
2.2.	Europamacht der Verbände?	23
2.3.	Balance zwischen nationalen und EG-Verbänden	27
2.4.	Sektorier Korporatismus	31
3.	Interessenspolitik und Integration in den 90er Jahren	35
3.1.	Inflation des europäischen Lobbyismus	35
3.2.	Gemeinschaftsverfassung und Verbandsordnungen	38
3.3.	Verbinden Verbandsföderationen Interessen?	40
3.4.	Verbände im EG-Verbund	42
3.5.	Forschungsd desiderata	45
	Anmerkungen	47
	Abkürzungsverzeichnis	51
	Literaturverzeichnis	52

1. Blick durch das Kaleidoskop der Forschung

1.1. Von den Schwierigkeiten des Brückenschlags

Die Literatur über die Rolle organisierter Interessen¹ in der EG ist keineswegs reichhaltig.² Im Umfang kann sie nicht im entferntesten mit den zahlreichen Studien zur parlamentarischen Interessenrepräsentation konkurrieren, obwohl generell die politischen Einflußmöglichkeiten organisierter Partikularinteressen höher eingeschätzt werden als die des Europäischen Parlamentes. Die schmale Ausbeute ist vor allem deshalb erstaunlich, weil der die Integrationsdebatte lange beherrschende neo-funktionalistische Theorieansatz den Verbänden eine tragende Rolle im Integrationsprozeß zurechnete (Haas 1968; Lindberg/Scheingold 1970; Caporaso 1974).

Gleichermaßen auffällig ist, daß sich aus der Addition der in 40 Jahren Integrationsgeschichte angesammelten Studien kein Gesamtbild der Natur verbandlicher Interessensorganisation in der EG und deren Bedeutung sowohl für die Politik als auch die Entwicklung dieser EG entsteht: Zu unterschiedlich sind jeweils Fragestellung und Untersuchungsausschnitt gewählt. Was vorliegt, ist ein Kaleidoskop von Momentaufnahmen aus wechselnder theoretischer Perspektive. Dabei hat nicht der Gegenstand und seine Entwicklung über die Zeit die Perspektivwechsel hervorgerufen. Vielmehr ergaben sie sich aus der jeweils neuen Wahl von Analyseansätzen, die - bereits in anderen Kontexten erprobt - auf die europäischen Interessenorganisationen übertragen wurden. So lassen sich an den Arbeiten die Zyklen wissenschaftlicher Theoriediskussionen ablesen: Der neo-funktionalistischen Integrationsperspektive folgte die intergouvernementalistisch geprägte Mehrebenenanalyse und der Interdependenzansatz; die Pluralismustheorie tauchte in vielerlei Schattierungen auf und wurde schließlich durch neo-korporatistische Ansätze und die Theorie der Politischen Ökonomie verdrängt bzw. ergänzt.

Dabei ist eine gewisse Zögerlichkeit bei der Übernahme neuerer theoretisch-methodischer Ansätze zu beobachten. Sie erklärt sich daraus, daß hier zwei Forschungsstränge miteinander zu verknüpfen sind, die in verschiedenen Teildisziplinen beheimatet sind: Integrationsforschung wird als Spezialfall der Internationalen Beziehungen gepflegt, die Verbandsforschung ist dagegen in der (vergleichenden) Regierungslehre verankert. Dehnen Verbandsforscher

ihren Untersuchungsbereich auf die EG-Politik aus, so geschieht dies ohne Reflexion der Besonderheiten des EG-Systems und mit Hilfe von Analysemodellen, die - meist implizit - die grundsätzliche Gleichwertigkeit von Staat und EG-System unterstellen. Eine ähnlich einseitige Reduktion von Komplexität weisen die Verbandsstudien von EG-Experten auf. Im Vordergrund steht die Frage nach der Dynamik des Integrationsprozesses bzw. dem Funktionieren des EG-Systems, ohne daß der Akteur "Verband" angemessen in sein gesellschaftlich-politisches Umfeld eingebettet und damit beispielsweise auch die Frage nach der Akteursqualität europäischer Interessengruppen überhaupt gestellt wird.

EG-Interessensforschung ist somit ein schwieriges Terrain. Sie muß die Brücke zwischen zwei inzwischen weitgehend verselbständigten Teilgebieten der politikwissenschaftlichen Disziplin schlagen. Dies setzt zunächst einmal die vertiefte Kenntnis der wissenschaftlichen Diskussion in beiden Bereichen voraus. Wissenschaftlich fruchtbar wird der Brückenschlag jedoch erst, wenn EG-Integration und verbandliche Interessenorganisation zusammengedacht und auf ihre jeweilige Wechselwirkung hin untersucht werden.

In diesem Beitrag soll ein erster vorläufiger Versuch in dieser Richtung unternommen werden. Auf dem Weg dorthin sollen zunächst die bisherigen Beiträge zur EG-Verbandsforschung gerade unter dem Gesichtspunkt der Thematisierung dieses Wechselverhältnisses und des jeweils gewählten analytischen Schwerpunktes dargestellt werden.

1.2. Interessenvermittlung und Integration

1.2.1. Eine Gemeinschaft aus partikularen Interessen

Die neofunktionalistische Integrationstheorie war nur mittelbar an der Organisation und Vermittlung gesellschaftlicher Interessen interessiert. Ihr Erkenntnisinteresse war eindeutig auf den Wandel internationaler Beziehungen gerichtet. Sie suchten die Voraussetzungen und Chancen jener Prozesse zu ergründen, die den allmählichen Übergang der neuzeitlichen "Staatenwelt" zu einer die Staaten übergreifenden politischen Organisation vorantreiben. Interessengruppen gerieten ins Blickfeld, weil gerade sie als treibende Kräfte dieses Transformationsvorganges ausgemacht wurden.

Die überlegene Problemlösungskapazität supranationaler Institutionen wurde dafür verantwortlich gemacht, daß wichtige gesellschaftliche Akteure ihre Erwartungen, politischen Aktivitäten und schließlich auch Loyalitäten auf eine neue politische Regulierungsinstanz ausrichteten, kurz, daß "Integration"³ stattfand (Haas 1968:5). Nicht die Bereitschaft, zu einem "common good" beizutragen, sondern die jeweils partikularen Vorteile, die sich eine Gruppe im Wettbewerb gegenüber anderen von der supranationalen Problemlösung verspricht, treibt den Vergemeinschaftungsprozeß voran.

Für das Verhältnis von "Integration und Interesse" ist daraus die These abzuleiten, daß ohne die nachhaltige Unterstützung der gesellschaftlich relevanten Interessengruppen eine institutionalisierte überstaatliche Kooperation nicht zustande kommt.

Daraus lassen sich zwei Voraussagen für den Verlauf der Integration ableiten:

1. Der Prozeß der Vergemeinschaftung hat stets Stückwerkcharakter; die Integration verläuft nicht nur inkrementalistisch und schubweise, sondern ist stets ein Konglomerat von Versatzstücken, deren Zusammensetzung nicht einer übergreifenden konstitutionellen Gesamtlogik folgt.
2. Wenn es um das Zusammenführen unterschiedlicher, aber parallel laufender Interessen geht, eröffnen sich weite Spielräume für dezisionistische Interventionen eines "politischen Unternehmers".

Diese Voraussagen werden durch das Erscheinungsbild der EG offenkundig bestätigt:

1. Wenn auch der EWG-Vertrag eine stringente Integrationslogik vorgibt, so gleicht die Gesamtheit der der Gemeinschaft übertragenen Kompetenzen eher einem Fleckenteppich, und selbst in einzelnen Politikbereichen ist die gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung "...fragmented, partial, and piecemeal", (Lange 1992: 229).
2. Insbesondere der Kommission ist es immer wieder gelungen, ihr institutionelles Eigeninteresse an einer Stärkung der gemeinschaftlichen Kompetenz mit partikularen Interessen, die nur über Integrationsfortschritte befriedigt werden können, zu verbinden.

Politische Ereignisse und empirische Studien deckten allerdings auch Schwachpunkte im neofunktionalistischen Modell von Interesse und Integration auf:

1. Die Gewichtsverteilung zwischen - auf der einen Seite - gesellschaftlichen Gruppen mit ihren partikularen Interessen und - auf der anderen Seite - Regierungen, die übergreifende politische Belange verfolgen und neben wirtschaftlicher Wohlfahrt auch Sicherheit, nationale Macht und Größe in ihre Überlegungen einbeziehen, blieb unbestimmt. Die vom französischen Staatspräsidenten de Gaulle Mitte der 60er Jahre ausgelöste Integrationskrise widerlegte die Annahme vom "Ende der Ideologien" und dem Vorrang pragmatischer wohlfahrtsstaatlicher Orientierungen vor politischen Interessen wie Erhaltung der Souveränität und Wahrung nationaler Größe. Zwar konnte in diesem Fall noch nachgewiesen werden, daß die "hohe Politik" auf den Druck der organisierten Interessengruppen der Landwirtschaft, der Industrie und des Handels einen Kurswechsel vornehmen mußte⁴, doch am Beispiel des britischen EG-Beitritts (Lieber 1970) und der Süderweiterung der EG (Kohler-Koch 1988) konnte systematisch das "Primat der Politik" nachgewiesen werden. Das Ergänzungsangebot der Neo-Funktionalisten, mit einer Unterscheidung zwischen "dramatisch-politischen" und "schrittweise-wirtschaftlichen" Akteurszielen (Haas 1970: 63) die Schwankungen im Integrationsverlauf zu erklären, fielen wenig überzeugend aus.⁵ Erst die Renaissance der europäischen Integration seit Mitte der 80er Jahre hat die Debatte um die Bedeutung transnationaler gesellschaftlicher Akteure im Vergleich zum Einfluß der nationalen Regierungen wieder belebt (Sandholtz/Zysman 1989; Moravcsik 1991). Trotzdem ist die Integrationsforschung noch weit davon entfernt, generalisierbare Aussagen darüber machen zu können, welches Gewicht den verschiedenen Akteuren je nach Art der anstehenden Integrationsentscheidung zukommt.

2. Wenig überdacht blieb auch die Frage nach der institutionellen Bändigung partikularer Interessen. Müßte nicht eine gemeinschaftliche Politik, die sich lediglich aus der zeitweisen Interessenparallelität heterogener Gruppen ergibt, trotz aller funktionaler Sachzusammenhänge sehr viel fragmentierter und widersprüchlicher ausfallen als allgemein zu beobachten? Juristische Abhandlungen zeigen, welche starke vereinheitlichende Kraft von dem europä-

ischen Rechtssystem und der dominanten Stellung von Kommission und Europäischem Gerichtshof als Hüter des Gemeinschaftsrechts ausgeht.⁶ Eine Übertragung regimeanalytischer Ansätze könnte dazu beitragen, die darüber hinausgehende Kohärenzwirkung von Institutionen aufzudecken. (Kohler-Koch 1989) Die Festlegung auf Prinzipien in einem Politikbereich wirkt bei einer Ausweitung von Gemeinschaftskompetenz auch handlungsleitend auf die Gestaltung des neu hinzugewonnenen Politikfeldes. Die Beharrungskraft der einzelnen Gemeinschaftsregime wird durch deren Rückbindung an die im Gemeinschaftssystem verankerten übergeordneten Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren und durch ihre Verknüpfung mit politikfeldspezifischen Regimen internationaler Organisationen wie denen des GATT, der OECD, der ILO oder der WHO gestärkt.

1.2.2. "Form follows pressure, not function"

Aus neofunktionalistischer Sicht ist die These "form follows function" dahingehend zu modifizieren, daß die institutionelle Ausprägung politischer Vergemeinschaftung sich nicht sachlogisch ergibt, sondern von den langfristig positiven bzw. negativen Erwartungen der beteiligten Akteure beeinflusst wird. In den frühen empirischen Studien (Haas 1968) wurde allerdings bereits nachgewiesen, daß die Erwartungshaltungen sich nicht lediglich aus situationsstrukturellen Kosten-Nutzen-Erwägungen ergeben, sondern stark von ordnungspolitischen Grundüberzeugungen gefärbt sind. Die Vorbehalte der Unternehmerseite gegenüber der supranationalen Regulierungskompetenz der Hohen Behörde der EGKS wurzelte in ihrer grundsätzlichen Zurückhaltung gegenüber jeder hoheitlichen Regulierung von Märkten. Dagegen verknüpften die Gewerkschaften gerade mit dem supranationalen Charakter der europäischen Gemeinschaftsbildung positive langfristige Hoffnungen, die eindeutig ihrem ordnungspolitischen Credo entsprangen. In der Hohen Behörde der EGKS sahen sie den Ansatz zu einer regionalen wohlfahrtsstaatlichen Einrichtung und - dank der ihnen gewährten institutionellen Mitspracherechte - eine Verbündete zur Durchsetzung ihrer sozialen Aspirationen. So unterscheiden sich die Integrationskonzepte von Gewerkschafts- und Unternehmensvertretern grundsätzlich: steht bei den Vertretern der Wirtschaft die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes und damit die wirtschaftliche Integration möglichst befreit von staatlicher Regulierung im Vordergrund, so haben sich die Gewerkschaften nachhaltig und stetig für eine Ausdehnung gemeinschaftlicher

Kompetenzen auf das Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik eingesetzt, ein Mehr an gemeinschaftlicher Steuerungskapazität verlangt und entsprechend auch die Stärkung der Institutionen unterstützt.

Verfolgt man den historischen Prozeß der Gemeinschaftsbildung, dann drängt sich der Eindruck auf, daß es den Gewerkschaften in sehr viel geringerem Maße gelungen ist, ihrer Integrationskonzeption zum Durchbruch zu verhelfen. So kam es bereits in den ersten Jahren zu einer Schwächung der supranationalen Stellung der Hohen Behörde in der EGKS und mit Einrichtung der EWG wurde dieses Konstruktionsprinzip nochmals verwässert. Die Marktintegration war über die Jahrzehnte hinweg sehr viel erfolgreicher als die verschiedenen Anläufe zur institutionellen Stärkung des Gemeinschaftssystems und die europäische Sozialpolitik führt trotz der bereits 1972 propagierten "Sozialunion" und der in den 80er Jahren erneut beschworenen "sozialen Dimension des Binnenmarktes" bis heute eine Randexistenz. Auch der Versuch der Gewerkschaften, durch eine verbesserte institutionelle Mitwirkung im Entscheidungssystem der EG eine Korrektur der Marktintegration als vorherrschendes Prinzip zu erreichen, war wenig erfolgreich.

Gerade die Bemühungen um eine Verstärkung gewerkschaftlicher Mitsprache legt den Schluß nahe, daß die Gründung der EGKS unter - zeithistorisch und sektoriell begründet (Diebold 1959) - einmalig günstigen Bedingungen für die Gewerkschaften stattfand. Sie bekamen in dem gemeinschaftlichen Entscheidungssystem institutionell ein höheres Maß an politischer Mitsprache zugestanden, als in der Mehrheit der Mitgliedstaaten. Die Verhandlungen über den EWG-Vertrag brachten hier zunächst einen radikalen Rückschritt: ein dem Beratenden Ausschuß der EGKS vergleichbarer Wirtschafts- und Sozialrat stand trotz Intervention der Gewerkschaften und sozialistischer Parteien zunächst überhaupt nicht zur Debatte. Die Verhandlungsführung lag in den Händen der Ministerialbürokratie, deren Abschottung gegenüber Interessen Dritter nur dort aufgebrochen werden konnte, wo die politische Kultur des Mitgliedstaates ein "inside lobbying" ermöglichte (Zellentin 1962). Daß es schließlich doch noch zur Einrichtung eines Wirtschafts- und Sozialausschusses, allerdings ohne Initiativrecht und nur mit eingeschränkter Beratungsfunktion, kam, ist der engen Koalition von Regierung und Gewerkschaften innerhalb einzelner Mitgliedstaaten zuzurechnen; nicht die transnationalen Aktivitäten der Gewerkschaften,

sondern internationales Aushandeln zwischen den Koalitionsgruppen führten zum Erfolg.

Das Bündnis zwischen EG-Kommission und Gewerkschaften, das in den 70er Jahren überdies von der damaligen deutschen Bundesregierung unterstützt wurde, vermochte bislang nicht, durch die Einführung eines gemeinschaftlichen "Tripartismus" die Position der Gewerkschaften im Gemeinschaftssystem zu stärken. Strukturelle Restriktionen ergeben sich aus dem Konstruktionsprinzip der EG als Wirtschaftsgemeinschaft, demgemäß auch das gesamte Beratungssystem unabhängig von seiner Besetzung auf die Kernaufgabe - nämlich die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes - angelegt ist, so daß sachlich in erster Linie die Zu- und Mitarbeit der Produzenten gefragt ist und politisch die Logik ökonomischer Rationalität dominiert. Zum anderen besteht für die Unternehmenseite kein Anreiz, die Gewerkschaften auf europäischer Ebene durch Konzertierungsmechanismen aufzuwerten, um sich dann ihren eigenen Handlungsspielraum durch gemeinschaftsweite Vereinbarungen einschränken zu lassen (Kohler-Koch/Platzer 1986).

1.2.3. Europäisierung von Interessen?

Nach neo-funktionalistischem Verständnis bot die aus den Leistungserwartungen erwachsende Loyalität zwar eine ausreichende Grundlage für den Fortgang des Vergemeinschaftungsprozesses, doch nach Auffassung von Haas bedurfte eine auf Dauer angelegte "politische Gemeinschaft" einer solideren Basis. Eine "supranationale Ideologie" wurde als notwendiges Element einer solchen Gemeinschaft betrachtet, um erfolgreich die mit dem Vergemeinschaftungsprozeß einhergehenden Konflikte bewältigen zu können.

Mit jenem "commonly accepted body of belief" (Haas 1968:6) befaßte sich die neo-funktionalistische Theorie nur am Rande ihrer Überlegungen über die Bedeutung von Lernen zur Erklärung von Integration. Dagegen hat die föderalistische Integrationstheorie eingehend diese Vorstellung verfolgt. Sie geht von dem Grundgedanken aus, daß die in gemeinsamer kultureller Tradition verwurzelte, durch parallele wirtschaftliche und soziale Entwicklungen und wirtschaftliche Verflechtung gestärkte und schließlich durch Interaktion und Kommunikation bewußt gewordene "Gemeinschaft" Voraussetzung jeder politischen Ordnung sei. Ohne die Entwicklung eines "Gemeinschaftsgeistes" kön-

ne keine föderale Einigung Bestand haben (Friedrich 1972: 27ff). Die Erwartung war, daß aufgrund der engen Kontakte und langjährigen Arbeitsbeziehungen von Geschäftsleuten, der steten Zusammenarbeit der administrativen Eliten und der transnationalen Organisation von Verbänden gerade die in die Europäische Gemeinschaft besonders eingebundenen gesellschaftlichen Gruppen einen wesentlichen Beitrag zur "informellen Integration" leisten würden. Darauf ausgerichtete empirische Studien (Friedrich 1968) vermittelten aufschlußreiche Einsichten in den Einstellungswandel von Gewerkschaften (Schierwater 1968), Wirtschaftsverbänden (Neunreither 1968) und anderen politischen Akteuren, die jedoch weitgehend impressionistisch blieben, weil das Konzept von "Gemeinschaftsgeist" begrifflich unbestimmt geblieben war und der für die empirische Forschung notwendigen Operationalisierung entbehrte.

Die These von der "integrationsfördernden Wirkung" institutionalisierter Zusammenarbeit ist ein Topos, der die gesamte Literatur zu europäischen Interessengruppen wie ein roter Faden durchzieht. Teils wird sie zweckrational mit der Notwendigkeit zur Konsensbildung begründet (Württenberger 1980: 42), teils aus der Selbsteinschätzung der Akteure übernommen (Fischer 1965: 134-136). Während einige Autoren daraus lediglich eine Wendung zur "integrationsfreundlichen Haltung" ablesen (Hammerich 1968: 102ff; Neunreither 1968: 377), erwarten andere, daß die kontinuierliche Kommunikation und Interaktion von Eliten zur "formation d'une véritable communauté et à l'émergence d'une société européenne" beiträgt (Sidjanski/Ayberk 1990: 17).

In den funktionalistischen Theorieansätzen war "Lernen" eine Schlüsselgröße, um den Prozeß der "Europäisierung" zu erklären. In Interviews mit führenden nationalen und europäischen Verbandsvertretern⁷ wird immer wieder bestätigt, daß die enge Einbindung in die europäischen Politiknetze die Definition der eigenen Interessen und die Präferenz für Problemlösungen verschiebt, weil

- das politische Handlungsfeld sich um die transnational und multilaterale Dimension ausweitet und neue politische Akteure - sei es als Adressaten, sei es als Koalitionspartner oder Konkurrenten für die Durchsetzung eigener Forderungen - einschließt;

- das Bewußtsein um die Probleme des eigenen Sektor nun auch die spezifische Lage in anderen EG-Staaten umfaßt;
- die Bewertung von Lösungsansätzen als "politisch verträglich" und "sachangemessen" sich durch die Ausweitung des Wahrnehmungshorizontes verschiebt;
- die Einschätzung der Durchsetzungschancen eigener Positionen sich verändert, was zu einer Anpassung der eigenen Forderungen an das politisch Mögliche führt oder aber eine Verhärtung des Widerstandes gegen jede Vergemeinschaftung zur Folge haben kann.

Obwohl solche Einstellungs- und Verhaltensänderungen zunächst nur die europäisch tätige Verbandselite erfaßt, ist zu beobachten, daß sie für die verbandliche Willensbildung relevant sind, weil

- zumindest in Verbänden mit atomisierter Mitgliedschaft die Willensbildung ohnehin von oben nach unten verläuft,
- die dominierende Rolle der Verbandseliten durch ihre enge Einbindung in die transnationale Verbandsarbeit weiter gestärkt wird,
- aus Gründen der organisatorischen Effizienz sich auch in den EG-Verbänden eine Oligarchisierung der Willensbildung durchgesetzt hat.

Daraus entstehen allerdings langfristig Probleme für die Akzeptanz und schließlich auch Legitimität europäischer Politik: In dem Maße, in dem der regionale bzw. sektorale Verbandsunterbau von der Willensbildung abgekoppelt und die Mitgliedschaft zur manipulierten Dispositionsmasse degradiert wird, sinkt auch ihre Folgebereitschaft gegenüber der Verbandsführung.

Lernen führt damit nicht zwangsläufig zu einer Europäisierung im Sinne der Befürwortung einer gemeinschaftlichen Problembearbeitung. Vielmehr kann es auch die Forderung nach einer "Renationalisierung" stärken, wenn aus strukturellen Gründen jede weitere Vergemeinschaftung langfristig mit negativen Erwartungen verknüpft ist (Nye 1971; Schmitter 1970). Wenn die Unterschiede der eigenen Handlungsbedingungen im Vergleich zu denen in anderen Mitgliedstaaten als so gravierend eingeschätzt werden, daß ein für beide Seiten erträglicher Kompromiß nicht möglich scheint - beispielsweise weil eine Addition der Forderungen an Haushaltsrestriktionen scheitert, wie dies im Fall

der Agrarpolitik seit Beginn der 80 Jahre verstärkt zu beobachten ist - bzw. wenn weder die EG, noch die nationale Regierung als angemessen erachtete Kompensationsleistungen erbringen können, verstärkt sich der Widerstand gegen jede weitere Integration. Allerdings ist die Exit-Option in vielen Fällen beschränkt: so mag aufgrund der administrativen Schwäche des eigenen politischen Systems (Italien) oder der fehlenden Option autonomer Wirtschaftspolitik (kleine EG-Mitgliedstaaten) die Renationalisierung nicht als wünschenswerte Alternative erscheinen. Überdies schwanken die Präferenzen von Interessengruppen zwischen nationaler und europäischer Problemlösung in Abhängigkeit von ihren politischen Einflußmöglichkeiten. Am Beispiel der französischen Landwirtschaftsverbände oder auch der britischen Gewerkschaften kann man über die zurückliegenden Jahrzehnte verfolgen, daß ihre Hinwendung nach Brüssel nicht zuletzt von ihrem zeitweise gestörten Verhältnis zur eigenen Regierung bestimmt war.

Daraus ergibt sich insgesamt jedoch nicht die Einschätzung, daß positive Erfahrungen die Integration wie eine Kettenreaktion vorantreiben müßten. Haas hat schon sehr früh hier ein "caveat" ausgesprochen, indem er die Grenzen der Übertragbarkeit von Lernprozessen aufzeigte. In kritischer Abgrenzung gegenüber den Thesen der Funktionalisten verwies er darauf, daß funktionale Kontexte in hohem Maße autonom sind, daß unterschiedliche Akteurskonstellationen die Übertragung von Erfahrungen behindern und daß positive Lernerfahrungen in einer Zeiteinheit keine Garantie dafür sind, daß sie bei der Wiederkehr ähnlicher Bedingungen im gleichen Politikfeld noch präsent sind (Haas 1964: 48).

Die systemtheoretische Wende des neo-funktionalistischen Ansatzes (Lindberg/Scheingold 1970; Lindberg 1970; Schmitter 1970) und die Zuwendung des an lerntheoretischen Erklärungsmustern am meisten interessierten Autors⁸ zu neuen Forschungsgebieten hat diese Dimension aus der Integrationsdiskussion entschwinden lassen. Erst in jüngster Zeit gibt es Ansätze ihrer Revitalisierung (Jachtenfuchs 1992).

1.3. Verbände im politischen System EG

1.3.1. Wechselnde Perspektiven der Verbandsforschung

Die Mehrzahl der Arbeiten sind nicht in integrationstheoretischer Perspektive geschrieben, sondern verstehen sich als Beitrag zur Analyse der Rolle organisierter Interessen in der EG. Sie unterscheiden sich in der Abgrenzung ihres Untersuchungsgegenstandes, in der erkenntnisleitenden Fragestellung und im theoretischen Ansatz. Strukturanalysen beschränken sich weitgehend auf die supranationale Ebene, sie präsentieren Gesamt- oder Einzeldarstellungen der europäischen Verbandsföderationen, untersuchen ihre Beziehungen zu den EG-Organen oder befassen sich mit den Formen institutionalisierter Interessenvertretung in der EG. Prozeßanalysen umfassen dagegen sowohl die supranationale als auch nationale und manchmal auch subnationale Ebene, wenn auch in unterschiedlicher Tiefenschärfe. Allerdings beschränken sie sich häufig nur auf einen oder einige wenige Mitgliedstaaten und ein einziges Politikfeld.

Das neue Phänomen eines sich auf übernationaler Ebene etablierenden Verbandssystems zog zwar große Aufmerksamkeit auf sich, wurde aber nur in wenigen Arbeiten systematisch erkundet. Die erste umfassende Untersuchung über Aufbau, Arbeitsweise und Rolle der europäischen Interessenverbände im Willensbildungsprozesse der EG wurde 1971 vorgelegt (Meynaud/Sidjanski 1971). Erst ein Jahrzehnt später folgte eine vom Wirtschafts- und Sozialausschuß in Auftrag gegebene empirische Bestandsaufnahme von 22 europäischen Dachverbänden verschiedener Interessenbereiche, die als Grundlage nachfolgender Veröffentlichungen diente (Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG 1980; Schwaiger/Kirchner 1981; als weitere Arbeit ist zu nennen: Buksti/Martens 1984). Die organisierte Verknüpfung und Interaktion von nationalen und europäischen Interessenverbänden wurde erst in späteren Arbeiten systematisch zu erfassen gesucht (Butt Philip 1985; Kohler-Koch 1988; für den Agrarbereich Burkhardt-Reich/Schumann 1983a; Brümmer 1984; für den Dachverband der Industrie Platzer 1984a; 1984b; die Kreditwirtschaft Kohler-Koch 1984a; die Kammern Myrzik 1984). Auf diesen wenigen empirischen Arbeiten ruht die wissenschaftliche Diskussion über Natur und Entwicklung des EG-Verbandssystems.⁹ Empirische Untersuchungen zu einzelnen EG-Verbandsföderationen sind ebenfalls spärlich gestreut, wobei die Dach-

verbände der Industrie (Hammerich 1968; Simon 1980; Platzer 1984a), der Gewerkschaften (Barnouin 1986; Platzer 1991) und der Landwirtschaft (Brümmer 1984; Burkhardt-Reich/Schumann 1983a) die größte Aufmerksamkeit auf sich zogen.

Die Formen institutionalisierter Interessenvertretung wurden in der Gründungsphase der EWG besonders eingehend untersucht, weil man sie als das wirksamste Instrument verbandlicher Einflußnahme auf die EG-Politik betrachtete (Zellentin 1962; Fischer 1965; Rittstieg 1967). Besondere Aufmerksamkeit fand der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), dem die Funktion eines "Wirtschaftsparlamentes" (Zellentin 1962: 132ff) zugeschrieben wurde, dessen funktionales Repräsentationsprinzip der Konstruktion der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sehr viel angemessener sei, als ein nach dem Territorialprinzip und parteipolitischen Ausrichtungen organisiertes Parlament. Insgesamt erfuhr der WSA in den 60er und auch noch 70er Jahren eine überwiegend positive Wertung: seine Arbeit wurde als Beitrag zur Demokratisierung der EG und zur Europäisierung der Funktionseliten gewertet (Fischer 1965: 156; 188ff) und er galt als gate-keeper für das EG-Lobbying der supranationalen Verbände (Zellentin 1962: 161). Diese Hochschätzung des WSA kontrastierte allerdings bereits Mitte der 60er Jahre mit Befragungsergebnissen nationaler Verbandseliten (Feld 1966)¹⁰ und einer kritischeren Selbsteinschätzung der WSA-Mitglieder Ende der 70er Jahre (Brüske 1979). Zusätzlich ist in zahlreichen Fallstudien nachzulesen, daß der WSA nur eine marginale Rolle im Konzert der europäischen Interessen spielt (Leitolf 1971: 104ff; Braun 1972: 363; Grunert 1987: 261). Mit der Proliferation Beratender Ausschüsse mit "sozio-ökonomischer Zusammensetzung" (Wirtschafts- und Sozialausschuß 1979), der Zunahme europäischer Verbandszusammenschlüsse und der Direktwahl und Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlamentes sank die Bedeutung des WSA weiterhin, was sich auch in einem drastisch geschwundenen Interesse der wissenschaftlichen Beobachter widerspiegelte.¹¹

Das beliebteste Genre in der Literatur über organisierte Interessen und EG sind Fallstudien zur verbandlichen Einflußnahme auf die EG-Politik. Die Agrarpolitik, die seit Gründung der EWG gemessen an ihrem Anteil am Haushaltsvolumen, der gemeinschaftlichen Gesetzgebungstätigkeit und ihrer recht-

lichen Verankerung das wichtigste Betätigungsfeld europäischer Politik ist, ist verständlicherweise am besten erforscht. In keinem anderen Politikbereich ist der Einfluß der Verbände so offenkundig: Die Kontroversen zwischen Staat und Verbänden spielen sich in aller Öffentlichkeit ab, entzünden sich jährlich erneut über die routinemäßig notwendigen Preisfestsetzungen und werden mit einer in anderen Sektoren nur in außergewöhnlichen Krisensituationen üblichen Heftigkeit geführt, weil hier eine sehr gut organisierte Produzentengruppe gegen den langfristigen Trend ihrer zunehmenden Marginalisierung kämpft. Aus diesen kurzen Anhaltspunkten läßt sich bereits schließen, daß die Charakteristika dieses Sektors und der in ihm zu beobachtenden Akteursbeziehungen wohl nur mit Vorbehalten zu verallgemeinern sind.

Abgesehen von der sektoriellen Beschränktheit solcher Einflußstudien¹² ist ihr Erkenntniswert beschränkt, weil sie sich auf einen vergleichsweise kurzen Zeitraum erstrecken, nur die Phase der Politikformulierung erfassen¹³, Ausnahmesituationen aufgreifen, indem sie sich mit Grundsatzentscheidungen oder Maßnahmen der Krisenbewältigung befassen und dabei bevorzugt jene Fälle auswählen, in denen der Einfluß der Verbände evident war.¹⁴

So wurde die politische Auseinandersetzung um die Einführung der Getreidemarktordnung und die Festlegung des Getreidepreises gleich in mehreren Monographien bearbeitet (Averyt 1977; Ackermann 1970; Braun 1972; Freisberg 1965; Leitolf 1971), die EG-Zuckermarktordnung stieß ebenfalls international auf Forschungsinteresse (Bujard 1974; Leitolf 1971; Webb 1977) und auch die umstrittene Reform der Landwirtschaftspolitik von 1984, insbesondere die darin enthaltene Milchquotenregelung wurde mehrfach untersucht (Burkardt-Reich/Schumann 1983; Petit 1987; Schumann 1987; 1991).

Stark normativ sind die Arbeiten geprägt, die sich in jüngster Zeit ausgehend von der Theorie der Politischen Ökonomie mit dem Einfluß von Verbänden auf europäische Politik befaßt haben (Gaefgen 1988; Bohnet 1991; Fuest 1991). Im Mittelpunkt steht die Frage, ob die Verlagerung von Regulierungskompetenzen auf die EG-Ebene zur suboptimalen Allokation und einer anderen, nämlich ungerechteren Verteilung der Güter innerhalb der Gesellschaft führe. Die theoriegeleitete Argumentation dieser Arbeiten ist stringent, und die Plausibilität der Argumente kann durch Befunde aus der Sekundärliteratur unter-

mauert werden. Es wird jedoch mit einem äußerst beschränkten Hypothesensatz und einem unterkomplexen Modell operiert, so daß die Ergebnisse der differenzierten Realität europäischer Interessensvertretung nicht gerecht werden.

1.3.2. Transnationale Verbandsbeziehungen im Mehrebenensystem

Nur wenige Arbeiten, die der Rolle von Verbänden im politischen System der EG nachzuspüren suchten, haben sich von der Diskussion über das angemessene Analysemodell eben dieser EG beeinflussen lassen. Die integrationspolitische Perspektive verlor Anfang der 70er Jahre an Glanz und gleichzeitig erschöpfte sich auch die theoretische Diskussion. Die neofunktionalistische Theorie hatte den Charme der Vermessung und Erklärung von Neuland verloren und enttäuschte, weil sie trotz der verwirrenden Komplexität, die sie sich zwischenzeitlich angeeignet hatte, ihre Prognosefähigkeit nicht hatte verbessern können.

Die Renaissance polit-ökonomischer Theorieansätze brachte für den wissenschaftlichen Diskurs über Integration und (Kapital-) Interessen nur eine kurze Scheinblüte (Maximova 1972; Deppe 1975; Busch 1978; Axt 1978). Führende neofunktionalistische Theoretiker wandten sich neuen Trends der internationalen Politik zu und erklärten gar angesichts der offensichtlichen Dominanz internationaler Interdependenz die regionale Integrationstheorie für "obsolet" (Haas 1975a). Danach wurde es geradezu modisch, den Beitrag dieser wie auch aller anderen Integrationstheorien für die Untersuchung organisierter Interessen im Kontext der EG schlicht für irrelevant zu erklären (Averyt 1975; Schwaiger/Kirchner 1981; Burkhardt-Reich/Schumann 1983). Noch einen Schritt weiter gingen jene Autoren, die eine Analyse der Rolle von Interessengruppen in der EG völlig losgelöst von jeder Integrationsperspektive propagierten, weil diese nicht nur überflüssig, sondern sogar störend sei (Averyt 1975: 971).

Dies entsprach der neuen Sichtweise der EG, die sich allmählich durchzusetzen begann. Nicht mehr Integration als ein Transformationsprozeß regionaler Beziehungen stand im Vordergrund des Interesses, sondern die gegenwärtige konkrete Verfaßtheit des europäischen Gemeinschaftssystems. Die EG wurde als ein "Konkordanzsystem" eigener Art charakterisiert, dessen zentrale Ak-

teure weiterhin die die Mitgliedstaaten repräsentierenden Regierungen sind. Anstelle der von den Neofunktionalisten vermuteten Auflösung staatlicher Handlungseinheit und ihre Überlagerung durch eine Vielfalt transnationaler Beziehungen unterschiedlicher Akteure wurde in empirischen Studien nachgewiesen, daß die politische Realität der EG nach wie vor dem Muster intergouvernementaler Beziehungen entsprach, wobei die nationalen Administrationen immer noch mit großem Erfolg die innenpolitische Interessenaggregation betreiben konnten (Wallace 1973). So schien die EG immer noch treffender als ein "international state system" (Puchala 1971: 278) denn als ein Staaten vergleichbares politisches System charakterisiert zu werden. Von den klassischen internationalen Beziehungen unterschied man es durch den hohen Institutionalierungsgrad der Interaktion, einem spezifischen "attitudinal environment" und einer komplexen Mehrebenenstruktur (ebenda).

Mit dem Verständnis der EG als einem Mehrebenensystem mußten alle jene Studien unzulänglich erscheinen, die die Bedeutung von Interessengruppen in der EG-Politik aus ihrer Einbindung in das System institutionalisierter Interessenvertretung der EG bzw. aus der Organisation und den Handlungsmustern der europäischen Verbandsföderationen zu erschließen suchten. Eine konsequente Anwendung des Mehrebenenmodells führt allerdings zu einem höchst anspruchsvollen Forschungsdesign, mußte doch die Verknüpfung von nunmehr zwölf unterschiedlichen nationalen Ebenen und den in ihnen eingebetteten subnationalen Ebenen hergestellt werden. Der damit verbundene empirische Forschungsaufwand kann durch die Beschränkung auf ein Politikfeld und die Option entweder für eine Struktur- oder eine Prozeßanalyse reduziert werden. Im Ergebnis kann dann nur eine vergleichende Darstellung der bereichsspezifischen Entscheidungssysteme auf nationaler und EG-Ebene sowie der Rolle und Organisation des jeweiligen nationalen Verbandssystems als auch seiner transnationalen und supranationalen Organisationen geboten werden (Burkhardt-Reich/Schumann 1983). Der mit einer solchen Arbeit verbundene Anspruch, die Bedeutung der jeweiligen Ebene im Gesamtgefüge der EG zu bestimmen, deren Verschiebungen über die Zeit zu ermessen und die hierfür wirksamen Faktoren zu ergründen, kann folglich nur partiell eingelöst werden. Trotzdem bietet diese Arbeit aufschlußreiche Einsichten in die durch die Gemeinschaftsbildung ausgelösten strukturellen Anpassungsprozesse auf nationaler Ebene bzw. in die Gewichtung der unterschiedlichen Handlungsebenen.

Eine vergleichende Prozessanalyse, die nach dem Mehrebenenmodell konstruiert ist, kann treffender die Dynamik der Politikformulierung einfangen. Aus Gründen der methodischen Handhabbarkeit wird die Vielfalt der zwischen den verschiedenen Ebenen geknüpften Beziehungen jedoch dann auf ein Zweistufenmodell reduziert, indem zunächst die Willensbildung innerhalb eines Mitgliedstaates und darauf folgend der Aushandlungsprozeß auf EG-Ebene dargestellt wird (Petit 1987). Damit geht dann allerdings die Besonderheit, die in dem Mehrebenenmodell eingefangen werden soll, nämlich die Verschränkung der Handlungsprozesse auf beiden Ebenen und die Bedeutung transnationaler Interaktion, wieder verloren. So zwingt die Empirie wieder zu einer Reduktion des komplexen Modells.

2. Charakteristika organisierter europäischer Interessen

2.1. Profil der europäischen Interessensorganisationen

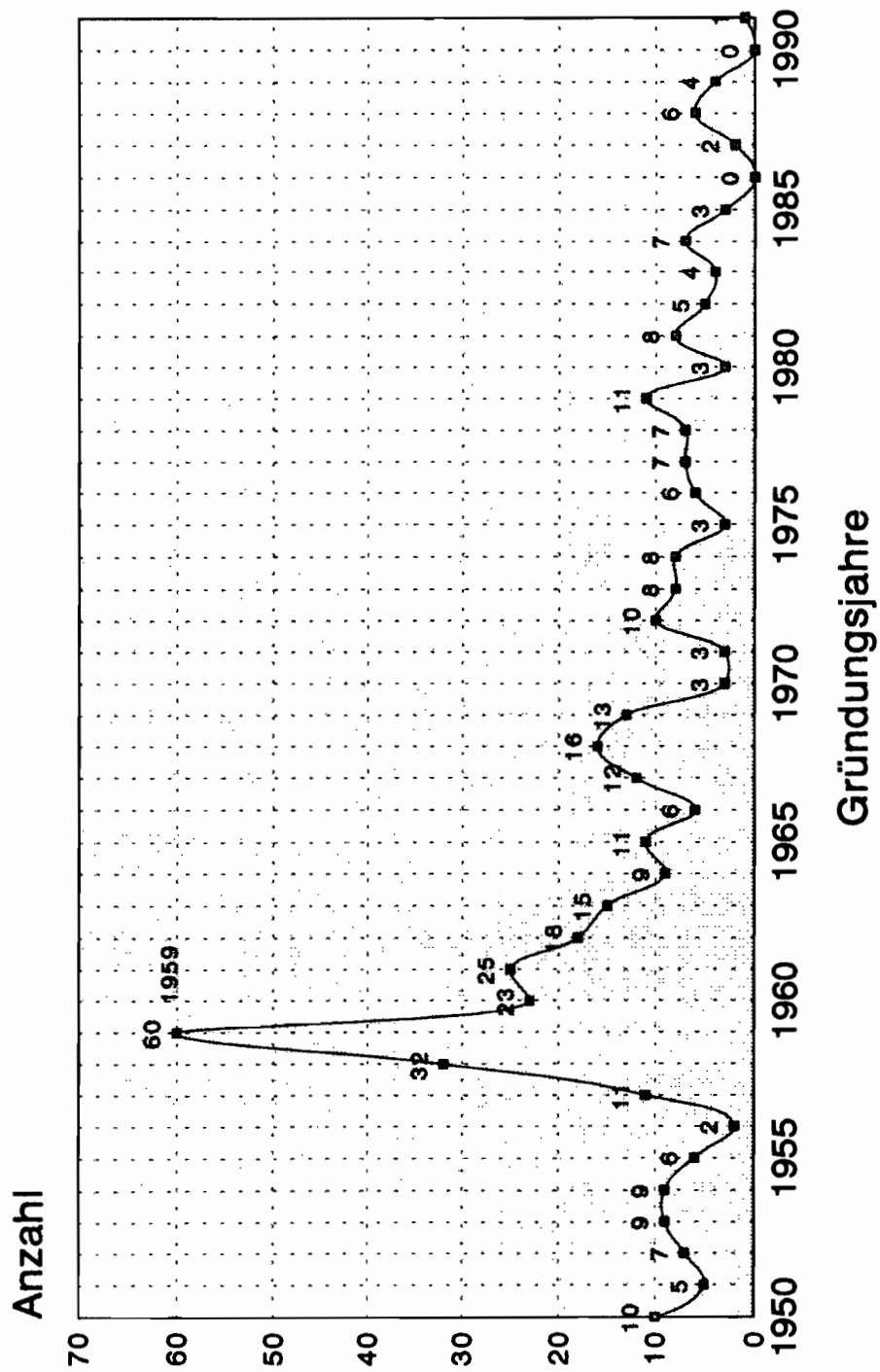
Auch wenn die empirischen Untersuchungen in großen Zeitabständen, aus unterschiedlicher Perspektive und mit verschiedener Reichweite durchgeführt wurden, ergibt sich ein klares Profil der auf europäischer Ebene organisierten Interessen (Kohler-Koch 1990b):

Zahlenmäßige Entwicklung: Der Aufbau europäischer Verbandsorganisationen erfolgte diskontinuierlich, mit einer auffälligen Häufung Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre (vgl. Abbildung 1).

Die immer wieder geäußerte Behauptung, daß das Wachstum der europäischen Verbandsorganisationen sich mit der zunehmenden Bedeutung gemeinschaftlicher Politik parallel entwickelt habe (Sidjanski/Ayberk 1974: 35; 1990: 46; Schwaiger/Kirchner 1981: 38) erweist sich bei eingehender Untersuchung jedoch als brüchig. Nationale Verbände haben sich zu supranationalen Verbandsföderationen häufig in Antizipation eines zukünftigen Bedeutungsgewinns europäischer Politik zusammengeschlossen und erlebten einen Wachstumseinbruch just zu dem Zeitpunkt, zu dem der EG wesentliche Kompetenzen übertragen wurden (Kohler-Koch 1988).¹⁵ Die Zahl von über fünfhundert europäischen Interessengruppen¹⁶ ist gemessen an der Zahl der Interessenverbände in den einzelnen Mitgliedstaaten der EG niedrig, übersteigt aber gemessen an ihrem funktional und territorial begrenzten Handlungsreich bei weitem die organisierte Repräsentation von Interessen im Umfeld anderer internationaler Organisationen (Willetts 1982).

Verbandstyp: Die EG-Verbände sind überwiegend Föderationen nationaler Interessenverbände, die in etlichen Fällen auch verschiedene, teils konkurrierende nationale Verbandsorganisationen einschließen. Im Falle der kleineren Mitgliedstaaten sind gelegentlich Großunternehmen - zum Teil handelt es sich um staatliche Monopole - Direktmitglieder im europäischen Verband; EG-Verbände, die von Unternehmen der Mitgliedstaaten unmittelbar gegründet wurden, stellen bislang die Ausnahme dar.¹⁷ Bis Mitte der 80er Jahre war die überwiegende Mehrzahl europäischen Verbände nur locker organisiert, verfügten lediglich über ein kleines Sekretariat; Zusammenkünfte

Abb. 1 : Gründung von EG-Verbänden



Quelle: Kommission der EG 1990

waren sporadisch und der Abstimmungsprozeß verlief - unabhängig von satzungsmäßigen Verfahrensbestimmungen - nach dem Konsensprinzip. Die Dachverbände der Landwirtschaft (COPA), der Industrie (UNICE) und der Gewerkschaften (EGB), sowie einzelne Branchen- bzw. Fachverbände (so besonders prominent im Chemiebereich CEFIC, in der Textilindustrie Comitextil, der Versicherungswirtschaft CEA und im Kreditbereich die EG-Sparkassenvereinigung) sowie die europäische Verbandsorganisation der Verbraucher (BEUC) und der Umweltinteressen (EBU) haben mit der Zeit eine beachtliche Präsenz auf europäischer Ebene aufbauen können.

Repräsentativität: der Einzugsbereich geht bei einem guten Drittel der europäischen Verbände über die geographischen Grenzen der EG hinaus, wobei die verschiedenen Erweiterungsrounden der EG zu einer diesbezüglichen Änderung der Statuten einiger Verbände geführt hat.¹⁸ Der europäische Organisationsgrad nationaler Interessenverbände ist außerordentlich hoch; besonders gut vertreten sind die Verbände aus den großen Mitgliedstaaten (führend Frankreich und die Bundesrepublik mit über 90%) und den Gründungsmitgliedern der EG.¹⁹ Erklärungsbedürftig ist, daß seit Ende der 70er Jahre die Organisationsbereitschaft der nationalen Verbände auf europäischer Ebene abzunehmen scheint.²⁰ Umgekehrt kann davon gesprochen werden, daß im allgemeinen die europäischen Verbände insofern repräsentativ für die organisierten Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten sind, als sie alle einschlägigen nationalen Verbände der einzelnen Mitgliedstaaten umfassen. Dies gilt allerdings nur für den Bereich der Wirtschaftsinteressen. Bezogen auf Statusgruppen, Berufsinteressen und soziale Organisationen ist festzustellen, daß es vor allem in der Vergangenheit eindeutige Ausnahmen gab: konkurrierende politische Verbände haben immer wieder darum gekämpft, ein Vertretungsmonopol im EG-Verband zu erlangen, und bis in die 70er Jahre hinein waren kommunistisch orientierte Verbände sowohl im Bereich der Gewerkschaften als auch in der Landwirtschaft und in einzelnen Berufsgruppen von der Mitwirkung in der europäischen Verbandsföderation ausgeschlossen.

Verbandsstruktur: die Struktur der europäischen Verbandsföderationen gleichen dem Aufbau des Rates; ein oberstes Leitungs- und Entscheidungsgremium zusammengesetzt aus den Präsidenten der nationalen Verbände; ein "Ausschuß der Ständigen Vertreter" zusammengesetzt aus den Geschäftsfüh-

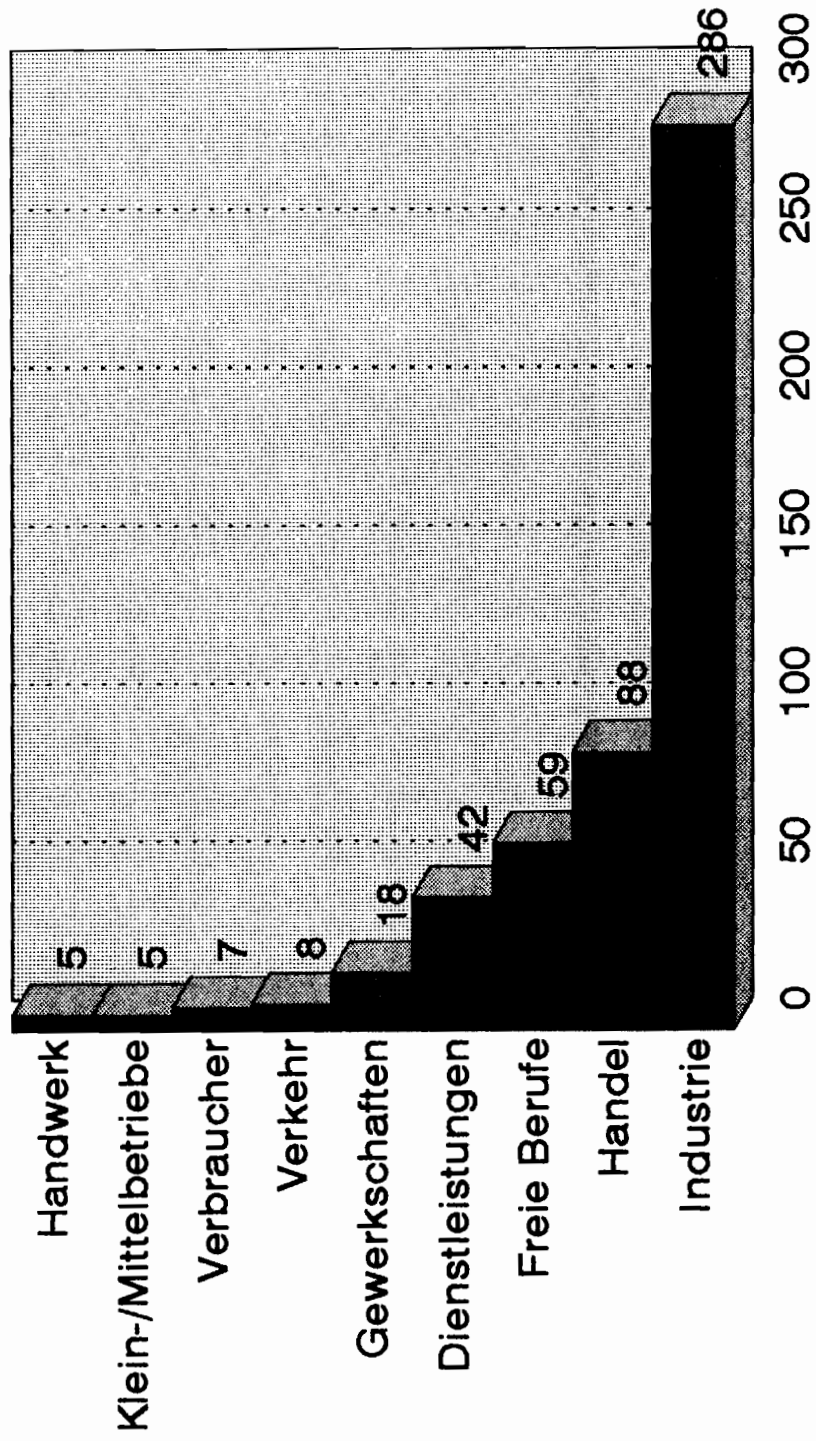
ren oder in Brüssel residierenden hauptamtlichen Verbandsvertretern; Arbeitsgruppen, in denen die zuständigen Referenten bzw. nationalen Ausschußmitglieder zusammenkommen. Die Stellung der EG-Verbandssekretariate sind ebenfalls in ihrer reinen Servicefunktion dem Generalsekretariat des Rates vergleichbar.

Ungleichgewichtigkeit der vertretenen Interessen: Produzenteninteressen sind auf europäischer Ebene immer noch - wenn auch mit abnehmender Tendenz - überrepräsentiert (vgl. Abbildung 2).

Sie haben nicht nur zahlenmäßig ein eindeutiges Übergewicht²¹, sondern sie sind auch besser mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet, konnten aufgrund ihrer frühen Gründung mehr Erfahrung sammeln, haben ein effizientes Netz transnationaler Information und Kommunikation entwickelt, was sich an der Zahl der Ausschüsse und Arbeitsgruppen und der Häufigkeit ihrer Zusammenkünfte ablesen läßt. Die Gründung von "promotional" bzw. "cause groups" ist eine neuere Erscheinung.²²

Aufgabenprofil: Die Beobachtung des Gemeinschaftsgeschehens und möglichst frühzeitige Information über für die Mitgliedschaft relevante Vorhaben der EG ist eine wesentliche Aufgabe aller Verbände. Gleichzeitig bemühen sich alle, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg, den Zugang zu den Organen der EG zu erleichtern. Mit der zwischenverbandlichen Interessenabstimmung und einer aktiven Vertretung gemeinsamer Positionen sind viele Verbände bereits überfordert, auch wenn die EG-Kommission schon früh bemüht war, die Integration der für sie wichtigen Interessengruppen in gemeinschaftsweiten EG-Verbänden durch eigene Gesprächsbereitschaft und die Einbindung in Beratende Ausschüsse zu stärken. Die leistungsstarken europäischen Verbände entfalten nicht nur eine intensive Lobbyarbeit gegenüber den Organen der EG im Prozeß der Politikformulierung, sondern dienen auch als Abstimmungsforum bei strittigen Fragen der Umsetzung von EG-Richtlinien in nationales Recht und dessen Implementation auf nationaler Ebene. Darüberhinaus transportieren sie auch die Interessen ihrer Mitglieder bei der Formulierung internationaler Regime im Rahmen überregionaler internationaler Organisationen wie OECD, GATT sowie einschlägiger Sonder- bzw. Unterorganisationen der UN. Nur ausnahmsweise läßt der mitgliederinterne

Abb. 2 : Verteilung der EG-Verbände
Stand 1990



Quelle: Kommission der EG (1990)

Wettbewerb es zu, daß ein europäischer Verband auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, Ausbildungshilfen und spezialisierte Dienstleistungen für angeschlossene Verbände bzw. deren Unternehmen erbringt.²³

Adressaten: Im Verlauf des Politikzyklus kommt der nationalen und der europäischen Ebene eine jeweils sehr unterschiedliche Bedeutung zu und auch das Gewicht der einzelnen Gemeinschaftsorgane verschiebt sich, was insbesondere die Stellung von Kommission und Rat betrifft. Europäisches Parlament und WSA nehmen eine untergeordnete Rolle ein, obwohl Interessengruppen dem Europäischen Parlament zunehmend Aufmerksamkeit widmen, auch wenn ihm weiterhin eine Randständigkeit im politischen Willensbildungsprozeß attestiert wird. Handelt es sich allerdings um Angelegenheiten von breitem öffentlichen Interesse, wie Umwelt, Verbraucherschutz, etc., rechnet man dem Europäischen Parlament ein sehr viel größeres Gewicht zu. Der EuGH ist von verbandlicher Einflußnahme weitgehend ausgespart. Für die europäischen Verbände ist die Kommission nach wie vor der hauptsächliche Ansprechpartner. Dies gilt selbst noch für COPA, obwohl aufgrund der besonderen Entscheidungsbedingungen in der gemeinschaftlichen Agrarpolitik COPA wie kein zweiter Verband auch intensive Beziehungen zum Rat und dessen administrativen Unterbau unterhält. Die Verständigung mit der Kommission fällt den Verbänden insgesamt leicht, weil sich beide in ihrem technokratischen Selbstverständnis und ihrer Wertschätzung eines freien Informationsflusses treffen.

Funktion und Rolle: Generell gilt immer noch, daß europäische Verbände Foren und nicht Akteure in der europäischen Politik sind. Sie dienen der zwischenverbandlichen Interessenabstimmung, kanalisieren gemeinsame Positionen in den gemeinschaftlichen Willensbildungsprozeß, wirken an der öffentlichen Meinungsbildung mit, aber im innerverbandlichen Abstimmungsprozeß können sie selbst keine Führungsrolle übernehmen, weshalb ihnen die für einen Akteur notwendige Eigenständigkeit fehlt.²⁴ Die Rolle, die die europäischen Verbandsföderationen gemessen am Einfluß der nationalen Verbände zu spielen vermögen, hängt wesentlich vom Vergemeinschaftungsgrad des betreffenden Politikbereiches und der in ihm gültigen Verfahren

ab, sowie von Eigenschaften der Mitglieder: ihre Abhängigkeit von den Informationsleistungen des Verbandes (besonders ausgeprägt im Falle der EG-Agrarpolitik), der positiven (Gewerkschaften) oder der negativen (marktorientierte Wirtschaftskreise), langfristigen Erwartungen an supranationale politische Steuerung und der strukturbedingten Heterogenität der Interessen.

Diese gemeinschaftlichen Merkmale der europäischen Verbände differenzieren sich erheblich, wenn man ihre transnationale Verknüpfung mit den nationalen Verbänden und ihre Einflußmöglichkeiten auf die europäische Politik im Verhältnis zur Rolle nationaler Interessengruppen untersucht (Brümmer 1984; Kohler-Koch 1984a; Myrzik 1984; Platzer 1984a und 1984b).²⁵

2.2. Europamacht der Verbände?

Obwohl viele Studien darauf angelegt sind, die Macht die Verbände über die europäische Politik zu ermessen, sind verallgemeinerbare Aussagen hierüber sehr viel schwerer zu treffen. In den verschiedenen Politikfeldern bestehen erhebliche Unterschiede gemessen an dem relativen Gewicht der nationalen Verbände im Vergleich zu den EG-Verbandsföderationen, zwischen den dominierenden verbandlichen Interaktionsmustern und bevorzugten Handlungsstrategien. Wichtige Einflußfaktoren sind:

- der Vergemeinschaftungsgrad der EG-Politik,
- die Intensität staatlicher Regulierung,
- die Heterogenität der ökonomischen Rahmenbedingungen,
- die Unterschiede im Beziehungsmuster Staat - Verbände auf nationaler Ebene und
- der Organisationsgrad eines Verbandsbereiches.

Aus dem besonders gut erforschten Bereich der EG-Agrarpolitik lassen sich verallgemeinerbare Thesen ableiten, wenn man die spezifische Ausprägung dieser Einflußfaktoren in Beziehung zur verbandlichen Interessensvermittlung setzt.

Zu den Besonderheiten des Politikfeldes Landwirtschaft gehört:

- der hohe Vergemeinschaftungsgrad: Landwirtschaftspolitik ist als Marktordnungspolitik EG-Politik²⁶; ihre Formulierung fällt in die ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft, implementiert wird sie aber auf nationaler bzw. auf subnationaler Ebene;
- die Intensität staatlicher Regulierung: In allen Mitgliedstaaten - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß - war die Landwirtschaft bereits vor ihrer Vergemeinschaftung staatlich reguliert; die interventionistische Organisation der einzelnen Produktmärkte ist eine Tradition, die von der EWG lediglich fortgesetzt wurde;
- die Heterogenität der Produktionsbedingungen: Aus den unterschiedlichen Traditionen staatlicher Regulierung, natürlicher Anbaubedingungen und sozialen wie Marktgegebenheiten bestanden bei der Errichtung des Gemeinsamen Agrarmarktes Unterschiede, die aufgrund unveränderbarer Umweltbedingungen und der mangelnden Mobilität der Produktionsfaktoren nur zum Teil und gegen große Widerstände durch Politik abgebaut werden konnten;
- klientelistische Beziehungen zwischen Staat und nationalen Verbänden: wenn auch in unterschiedlicher Intensität und unter Ausschluß einiger Verbände besteht in allen Ländern der Gemeinschaft eine klientelistische Beziehung zwischen zuständigem Ministerium und Landwirtschaftsorganisation sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene; hinzu kommen traditionell enge Bindungen an Parteien;
- hoher Organisationsgrad: Landwirtschaftsverbände erfreuen sich eines weit überdurchschnittlichen Organisationsgrades verglichen mit anderen Wirtschaftsgruppen, der teils aus der starken Statuspolarisierung dieser Berufsgruppe, teils aus ihrer Abhängigkeit von verbandlichen Dienstleistungen erwächst;
- Fehlen verbandlicher Gegenmacht: aufgrund der mangelnden Organisierbarkeit der Interessen von Verbrauchern und Steuerzahlern können die Produzentenverbände das Politikfeld Landwirtschaft einseitig dominieren.

Mißt man "Herrschaft der Verbände" an

- der Aneignung von Renten,
- der Selbstregulierung eines Wirtschaftssektors durch Verbände bzw. verbandliche Mitentscheidung bei staatlicher Regulierung,

- der Abhängigkeit der Mitglieder von verbandlichen Leistungen bzw. die Kontrolle und Steuerung von Mitgliederverhalten durch Verbände,

dann hat die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik die "Herrschaft der Verbände" offenkundig nicht geschmälert. Die europäische Agrarpolitik gilt geradezu als Beispiel für die Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen und die einseitige Privilegierung kleiner Einkommensgruppen. Die in allen Analysen angeprangerte Fehlallokation von Ressourcen durch die europäische Zuckermarktpolitik, die nicht nur zu einer immensen Faktorvergeudung und hohen Allgemeinkosten führte, sondern zudem noch durch große Ungerechtigkeiten in ihrer Verteilungswirkung gekennzeichnet ist, korreliert mit der eindeutigen Dominanz der Verbände der Zuckerwirtschaft über den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß.²⁷

Auch die Frage, wer unter den verbandlichen Mitspielern das Feld des politischen Machtkampfes beherrscht, wird eindeutig beantwortet: es dominieren die nationalen Verbände, die dank ihrer klientelistischen - teils parentelistischen (LaPalombara 1964) - Verklammerung auch großen Wert darauf legen, daß die mitgliedstaatlichen Regierungen weiterhin die EG-Politik bestimmen.²⁸ Nur wenn die Einflußchancen auf die eigene Regierung gering sind bzw. Zweifel an ihrer administrativen Leistungsfähigkeit oder politischen Durchsetzungsfähigkeit bestehen, wird der supranationalen Option der Vorzug gegeben (Averyt 1977; Burkhardt-Reich/Schumann 1983a).

Bei genauerer Betrachtung differenziert sich allerdings das Bild. Es werden Zusammenhänge sichtbar, die auch in anderen Sektoren zu beobachten sind und darauf schließen lassen, daß nationale Verbände eine Beschränkung ihrer Macht in dem Sinne erfahren haben, daß ihre Durchsetzungsfähigkeit auf europäischer Ebene auf Schranken stößt und in den einzelnen Phasen der EG-Politik sehr unterschiedlich ausfällt. Zum anderen wird deutlich, daß die EG-Verbände als eigenständige politische Akteure fast keine Rolle spielen, ihr Einfluß vielmehr in anderen Dimensionen zu suchen ist. Überdies führt ihr Bedeutungszuwachs keineswegs nach dem Muster eines Null-Summen-Spiels zu einem Bedeutungsverlust der nationalen Verbände. Schließlich drängt sich die Frage auf, ob nicht so sehr die Veränderung von Macht, als die inhaltlichen Veränderungen dessen, was organisierte Interessen als ihre Hand-

lungsziele betrachten und mit welchen Mitteln diese verfolgt werden, untersucht werden sollten.

Aus den empirischen Studien ergibt sich:

- Die Vergemeinschaftung der Agrarpolitik war begleitet von einer Reorganisation der Entscheidungs- und Koordinierungsmechanismen auf nationaler Ebene, die in einigen Ländern der nationalen Administration erlaubte, sich aus ihrer klientelistischen Verklammerung zu lösen. ²⁹

- Die verbandliche Einvernahme der Regierung auf nationaler Ebene sichert nicht die Durchsetzung des Verbandsinteresses in der EG-Politik: am Beispiel der europäischen Getreidepreispolitik und der verschiedenen Reformrunden der EG-Agrarpolitik zeigt sich, daß es dem Deutschen Bauernverband zwar immer wieder gelungen war, die Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums zu gewinnen und seine Partikularbelange zum "nationalen Interesse" hochzustilisieren, die Bundesregierung dann aber aus übergeordneten integrationspolitischen Überlegungen zu weitgehenden Kompromissen bereit war. Allerdings wurden die Forderungen des Verbandes in der Regel dann durch Kompensationsleistungen auf nationaler Ebene ausgeglichen.

- Eine auf europäischen Interessenausgleich ausgerichtete Strategie ist der rein nationalen Interessenpolitik überlegen, weil zum einen das gemeinschaftliche Entscheidungssystem Kompromißfähigkeit belohnt und zum anderen die Kosten der "Nicht-Entscheidung" beträchtlich sind.

- Die Konstruktion der Gemeinschaft ist ein Zwittergebilde zwischen Supranationalität (verkörpert durch Kommission, Europäisches Parlament, WSA und Europäischem Gerichtshof) und Intergouvernementalismus (verkörpert durch Europäischen Rat, Rat, Ausschuß der ständigen Vertreter/COREPER), deren relatives Gewicht nicht nur zwischen einzelnen Politikfeldern, sondern auch zwischen Policies innerhalb eines Politikfeldes unterschiedlich verteilt ist und über die Zeit gerade auch in der EG-Agrarpolitik erhebliche Verschiebungen erfahren hat. Die für verbandliche Einflußnahme wichtigen Ausschüsse sind teils mehr von dem supranationalen, teils mehr von dem intergouvernementalen Element geprägt.

- Weil die Implementation der EG-Agrarpolitik auf nationaler bzw. subnationaler Ebene erfolgt und von den Mitgliedsländern - wenn auch unter der Kontrolle der Kommission - verantwortet wird, blieb vor allem bei der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte die enge institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Staat bzw. staatlich eingerichteten Agenturen, Verbänden und Erzeugern erhalten. In zahlreichen Fällen haben Regierungen den nationalen Verbänden de facto die Rolle einer "Auftragsverwaltung" übertragen und sie mit Ressourcen ausgestattet, die ihnen weitgehende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten und damit eine Lenkung ihrer eigenen Mitglieder eröffnet. Die Abhängigkeit der Mitglieder von ihren nationalen Verbänden, die Institutionen der Selbstregulierung bzw. die Chancen verbandlicher Mitentscheidung bei staatlichen Steuerungsmaßnahmen auf nationaler Ebene blieb trotz der Vergemeinschaftung der Agrarpolitik im Grunde unverändert.

Daraus ist das Fazit zu ziehen, daß die nationalen Verbände weiterhin ihre Beziehungen zu den nationalen politischen Akteuren pflegen müssen, um sich diese Privilegien und damit ihre Handlungsautonomie zu bewahren und um sie weiterhin als Befürworter der eigenen Interessen im Rat zu gewinnen. Gleichzeitig ist die Präsenz im supranationalen Kommunikationsgeflecht und die mittelbare, über die europäische Verbandsföderation gesteuerte sowie die eigene unmittelbare Repräsentation der nationalen Verbandsinteressen auf europäischer Ebene unerlässlich. Die nationale, transnationale und supranationale Doppelstrategie haben sich alle Verbände der Gemeinschaft in allen Politikbereichen zueigen gemacht. Der Zusammenschluß zu europäischen Verbandsföderationen war immer nur eine Ergänzung der eigenen Interessensvertretung in der europäischen Politik und in keinem Fall mit dem Verzicht auf eigenständige transnationale Aktivitäten verbunden.

2.3. Balance zwischen nationalen und EG-Verbänden

Die EG-Verbandsföderationen sind jedoch nicht nur als Vehikel nationaler Verbandspolitik zu sehen. Mit dem Zusammenschluß zu einem europäischen Verband streben die nationalen Verbände danach, ihr Bedürfnis an umfassender und rechtzeitiger Information, intensiver Kommunikation mit der Kommission als der für die Initiierung und das Monitoring gemeinschaftlicher Politik wichtigstem Organ zu befriedigen und über eine wirkungsvolle Institution des zwischenverbandlichen Interessenausgleichs zu verfügen.

Die Einschätzung der EG-Föderationen als Instrument der Interessensvertretung ist in der Literatur höchst unterschiedlich, wie sich am Beispiel von COPA zeigen läßt. Zum einen gilt COPA als Paradebeispiel eines gut organisierten, effizient arbeitenden und höchst einflußreichen EG-Verbandes, andererseits kommen die Autoren der Fallstudien in der Regel zu einem gegenteiligen Ergebnis, nach dem immer noch die nationalen Landwirtschaftsverbände über ihre jeweiligen Regierungen weiterhin die europäische Agrarpolitik bestimmen. Aus diesem Befund auf die Bedeutungslosigkeit von COPA zu schließen, ist jedoch ein methodisch bedingter Kurzschluß, weil die Fallstudien durch ihre Konzentration auf Krisensituationen und kurze Entscheidungszeiträume die alltägliche Praxis und die langfristigen Wirkungen der multilateralen Interessensvermittlung nicht in den Blick bekommen. COPA bietet den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen die nationalen Verbände mögliche gemeinsame Positionen ausloten, die Rationalität der Definition ihrer eigenen Interessen überprüfen und die Durchsetzungsfähigkeit ihrer Positionen abschätzen können. Da der Widerstand von Kommission oder Rat gegen Forderungen der Landwirtschaft nur dann überwunden werden kann, wenn diese einmütig und mit Nachdruck vorgetragen werden, ist die Einigung auf eine gemeinschaftliche Position und eine Abstimmung gemeinsamer oder konzertierter dezentraler Aktionen immer wieder erforderlich. Nur Verbände, deren Interessen aus strukturellen Gründen auf europäischer Ebene nicht verhandlungsfähig sind³⁰, entziehen sich diesem Einigungsdruck. COPA spielt vor allem in den jährlichen Preisverhandlungen und in der kontinuierlichen Kommunikation mit Kommissionsstellen über die Entwicklung der Agrarpolitik in ihren unterschiedlichsten Facetten eine wichtige Rolle. Nicht umsonst drängt COPA immer wieder auf eine Institutionalisierung der Beratungen und deren Periodisierung, um die eigene Sprecherrolle gegenüber Kommission und anderen EG-Organen zu stärken.

Von seiner vertragsmäßigen Konstruktion her ist das EG-Entscheidungssystem auf die besonders intensive Zusammenarbeit mit den europäischen Verbandsföderationen angelegt. Dank ihrer Initiativrolle kommt der EG-Kommission eine wichtige Rolle in der Gestaltung europäischer Politik zu, die sie jedoch nur ausfüllen kann, wenn sie dem Rat Vorschläge unterbreitet, die diesem sachgemäß und durchsetzbar erscheinen. Da sie selbst nur über einen sehr kleinen administrativen Unterbau verfügt, ist sie auf

die Zuarbeit Dritter angewiesen. Das von den EG-Verbänden eingebrachte Fachwissen ist dabei von besonderem Nutzen, verspricht es doch eine Wiedergabe der in allen Mitgliedstaaten relevanten Tatbestände. Zusätzlich ist es für die EG-Kommission von großem Gewinn, wenn ihr von den Verbänden die Arbeit der Interessenaggregation abgenommen wird. Entwicklungen der EG-Verfassungswirklichkeit haben die Bedeutung und damit Einflußmöglichkeiten der europäischen Verbandsföderationen, so auch von COPA geschmälert. Damit entwertet sich auch ihre Rolle gegenüber den nationalen Verbänden, was wiederum ihre Fähigkeit zur Interessenaggregation schwächt. Dies betrifft:

- die schon früh einsetzende schleichende "Selbstermächtigung des Rates" (Leitolf 1971:67f)³¹, der durch die Einsetzung der Verwaltungsausschüsse die Kommission in der Durchführung der Agrarpolitik umfassend kontrolliert und in der Reform der EG-Agrarpolitik zunehmend die eigentlich der Kommission zugedachte Initiativrolle übernahm;

- das Auftreten der Kommission als politischer Unternehmer, der sich seine "winning coalitions" selbst zimmert; d.h. von sich aus am EG-Verband vorbei die Kommunikation mit nationalen Verbänden sucht und in Koalition mit diesen ihre Politik im Rat durchzusetzen versucht.

COPA wie viele andere EG-Verbände lädt die Kommission allerdings häufig geradezu dazu ein, den direkten Kontakt zu nationalen Verbänden zu suchen, weil insbesondere in kritischen Fragen ein zwischenverbandlicher Konsens auf europäischer Ebene nicht zustande kommt und deswegen die Stellungen des EG-Zusammenschlusses undeutlich bzw. widerspruchsvoll sind. Die interne Heterogenität, die auch in den nationalen Verbänden strukturell angelegt ist, kann die EG-Verbandsföderation jedoch nur sehr viel schwerer zu einer einheitlichen Willensbildung zusammenführen, weil ihr hierzu die Ressourcen fehlen, die den nationalen Verbänden zur Verfügung stehen. "Side-Payments", die die Kommission anzubieten hätte, tauscht diese unmittelbar gegen das Wohlverhalten der wichtigen nationalen Verbände ein.³²

Auch dort wo seine Stärke liegt, nämlich in einem effizient arbeitenden und sachkundigen Sekretariat und einer ausdifferenzierten, gut organisierten

Kommunikationsinfrastruktur, ist COPA nicht eigenständiger Akteur: Die hauptamtliche Geschäftsstelle des EG-Dachverbandes ist weitgehend Dienstleistungsapparat für die von den nationalen Verbandsvertretern besetzten Verbandsorgane und die den EG-Verbänden zustehende Besetzung der Beratenden Ausschüsse bei der Kommission werden de facto zwischen den nationalen Mitgliedsverbänden ausgehandelt (Brümmer 1984: 93 bzw. 83).

Es wird zurecht immer wieder darauf hingewiesen, daß die Notwendigkeit zur Kompromißfindung auf europäischer Ebene die Zusammenarbeit in den Verbandsföderationen stärkt und damit langfristig diese auch an Eigengewicht gewinnen. Im Falle von COPA ist die Fähigkeit zum Konsens seit Beginn der 70er Jahre erheblich und wurde durch Satzungsänderungen institutionell gestützt, indem nicht mehr die Vollversammlung, sondern das Präsidium die politischen Richtlinien des EG-Verbandes bestimmt, womit allerdings auch Oligarchisierungstendenzen in den nationalen Mitgliedsverbänden aufgegriffen wurden.

Die Notwendigkeit, sich in einem europäischen Abstimmungsprozeß zu behaupten, hat aber auch auf nationaler Ebene Veränderungen bewirkt, die zu dem paradoxen Ergebnis führten, daß gleichzeitig auch die Handlungsfähigkeit der nationalen Verbände gestärkt wurde:

- Der Zwang zur Koordinierung hat in einigen EG-Staaten zum Zusammenschluß von Verbänden geführt³³ und selbst in einem stark zentralisierten Verbandssystem wie der Bundesrepublik die Verbände veranlaßt, die institutionelle Zusammenarbeit zwischen den Spitzenverbänden zu verstärken und das Netz informeller Kontakte insbesondere zwischen den Fachreferenten der Verbände weiter zu verdichten.³⁴
- In Verbänden mit atomisierter Mitgliedschaft kam es zu einer weiteren Aufwertung des hauptamtlichen Apparats, da zumeist nur dieser in der Lage ist, die immer komplexere Materie gemeinschaftlicher Agrarpolitik und Kompetenzverteilung zu überblicken und bei der Vielzahl zeitlich drängender Entscheidungen in der Lage ist, kurzfristig zu handeln (Brümmer 1984: 109f);

- Gleichzeitig bewirkte die Europäisierung eine Stärkung der Spitzen- und Dachverbandsebene gegenüber den Mitgliedsverbänden auf nationaler und regionaler Ebene: Im Zuge der Vergemeinschaftung der EG-Agrarpolitik mutierten die Landesverbände des DBV zu Dienstleistungsorganen und ihre politischen Einflußmöglichkeiten wurden auf rein regionale Belange zurückgedrängt (Brümmer 1984: 111);
- Zusätzlich verstärkte sich die Oligarchisierung der Willensbildung: Beherrschendes Kalkül in den Spitzenverbänden aber auch deren Mitgliedsorganisationen ist, den für die eigenen Interessen in EG-Rahmen bestmöglichen Kompromiß zu erreichen, nicht die spezielle Interessenlage der eigenen Klientel zu repräsentieren.

Somit ergibt sich als Fazit: Eine "Europäisierung" der Interessenvermittlung findet nicht in der Form statt, daß die nationalen Verbände zugunsten der europäischen Verbandsföderationen an Bedeutung verlieren, sondern daß sie sich auf die veränderte Adressatenstruktur einstellen, sich in Politiknetze mit transnationaler Dimension einbringen und aufgrund einer Ausweitung in der Wahrnehmung ihres Handlungsumfeldes sich die Definition der eigenen Interessen ändert.

2.4. Sektorieller Korporatismus

Aufgrund ihrer vertraglichen Konstruktion und ihrer Entwicklungsgeschichte bietet die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft keine Ansatzpunkte für einen sektorübergreifenden Korporatismus.³⁵ Aus den Versatzstücken politischer Regulierungskompetenz, mit denen die Errichtung des Gemeinsamen Marktes abgesichert werden soll und den wenigen und überdies volkswirtschaftlich nicht bedeutenden Gemeinschaftspolitiken, kann keine supranationale Steuerungsgewalt erwachsen, die als Katalysator für eine korporatistische Formierung der gesellschaftlichen Lager wirken und als Initiator und Vertragspartner in gemeinschaftsweiten korporatistischen Arrangements auftreten könnte. Allenfalls wäre mit einem Meso-Korporatismus (Cawson 1985) in den weitgehend vergemeinschafteten Sektoren zu rechnen.

Bezogen auf die Landwirtschaft wurde der Gemeinschaft die Steuerungskompetenz übertragen und mit COPA bildete sich eine dem gesamten Sektor

umfassende verbandliche Organisation heraus. Trotzdem konnte sich kein supranationaler Korporatismus entwickeln. Dies wurde nicht nur durch die Heterogenität der Interessen, sondern gerade auch durch die enge Bindung zwischen Staat und Verbänden auf nationaler Ebene verhindert. Der Vergleich mit der korporatistischen Regulierung der Stahlkrise macht deutlich, welche besonderen Voraussetzungen für diese Form gemeinschaftlicher Politikbearbeitung gegeben sein müssen.

Die besonderen Rahmenbedingungen bei der Stahlkrise (Mény/Wright 1987) bestanden zunächst einmal darin, daß

- angesichts der Überproduktionskrise im Stahlbereich alle Beteiligten von der Notwendigkeit einer weitgehenden Marktregulierung, die alle Gemeinschaftstaaten umfassen sollte, überzeugt waren und somit sowohl auf nationaler Ebene als auch auf EG-Ebene die Bereitschaft zu einer konzertierten Aktion bestand;

- mit der Gründung von EUROFER die Branche zu 90% in einem einzigen Verband zusammengefaßt war³⁶, der mit staatlicher Unterstützung aus einem transnationalen Kartell erwachsen (Köhler 1977), effizient organisiert war und dessen Beschlüsse durch die unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten der Großunternehmen hohe innerverbandliche Bindungskraft hatten;

- der EGKS-Vertrag - die Rechtsgrundlage der EG-Stahlpolitik - der Kommission weitreichende Befugnisse einräumt, eine intensive Beratungs- und Informationszusammenarbeit vorschreibt, die Konzertierung zwischen Erzeugerverbänden und Vertretern der Arbeitnehmer und Verbraucher begünstigt und mit dem Beratenden Ausschuß der supranationalen Konzertierung eine institutionelle Grundlage gibt.

Diese Besonderheiten haben bewirkt, daß die Rollenverteilung zwischen Rat, Kommission, EG-Verband, nationalen Verbandsmitgliedern und nationalen Regierungen wesentlich von dem üblichen Muster abwich. EUROFER leistete der Kommission Zuarbeit mit der Zurverfügungstellung und Aufbereitung der notwendigen Daten zur Produktions- und Marktlage, übernahm durch Selbstbeschränkungsabkommen einen Teil der Marktregulierung, wirkte unmittelbar

an der Entscheidung über Einführung bzw. Veränderung der EG-Quotenregelung mit und übernahm Verantwortung für die regelgetreue Auslegung der Gemeinschaftsmaßnahmen und deren Durchführung (Grunert 1987: 265ff). Es war evident, daß die Kommission ihre Politik nur durchsetzen konnte, wenn die Betroffenen die Ziele und Maßnahmen für angemessen hielten und somit eine grundsätzliche Folgebereitschaft bestand. Angesichts des wirtschaftlichen und politischen Gewichts der einzelnen Akteure³⁷, war die Kommission auf eine Konsensstrategie angewiesen. Für die verbandsinterne Interessenabstimmung sorgte EUROFER; nur wenn innerhalb EUROFER ein Dissens bestand, konnte die Kommission als Interessenmittler auftreten. Als die freiwillige Produktionsbeschränkung nur noch von einem Teil der EUROFER-Firmen getragen wurde, kam es zwischen dem Verband und der Kommission zu einer abgestimmten Arbeitsteilung. "The influence of Eurofer may be illustrated by pointing out that it actually requested the Commission to assume responsibility for products outside the voluntary restriction, and that the size and distribution of compulsory quotas were not fixed bureaucratically but negotiated with the help of Eurofer." (Grunert 1987: 271) Für EUROFER bot die EGKS die rechtliche Absicherung und das institutionelle Gerüst für das eigene Reformkartell; die enge Zusammenarbeit mit der Kommission und die Instrumentalisierung des Beratenden Ausschusses der EGKS erwiesen sich als äußerst hilfreich, um auch die Regierungen im Rat für die gemeinschaftliche Quotenlösung zu gewinnen.

Daß EUROFER nicht wie die Mehrzahl der anderen EG-Verbände lediglich als Instrument einer multilateral abgestimmten Einflußpolitik fungierte, sondern eigene Steuerungskompetenz entwickelte, ist auch Ergebnis der ökonomischen Gegebenheiten dieses Sektors. Neben dem Vergemeinschaftungsgrad einer Politik sind vor allem die Marktstruktur, der Internationalisierungsgrad, die europäische und internationale Interdependenz des Wirtschaftsbereiches wichtige Faktoren für die Art seiner europäischen Interessensorganisation.

Als zusätzliches Element kommt hinzu, daß die Art und Weise, wie man auf europäischer Ebene zusammenarbeitete, gewohnten Verhaltensweisen entsprach. Die Bedeutung etablierter Handlungsmuster zeigt sich auch in anderen Fällen korporatistischer Regulierung. Bei den Bemühungen der EG um eine Rechtsangleichung im Pharmaziesektor vermochte die pharmazeutische

Industrie nicht nur ihre Vorstellungen in wesentlichen Punkten durchzusetzen, sondern hoheitliche Regelungen durch Maßnahmen der Selbstregulierung abzuwenden (Greenwood/Ronit 1991). Trotz zahlreicher Interessendivergenzen, die nicht zuletzt aus der Unterschiedlichkeit nationaler Rechtsbestimmungen herrühren, war die Industrie zu einer solchen gemeinsamen Reaktion in der Lage, weil ihnen allen die Aufrechterhaltung ihrer kollektiven Handlungsfähigkeit oberstes Ziel ist und in jahrzehntelanger Auseinandersetzung mit staatlichen Steuerungsansprüchen auf nationaler Ebene erprobt ist. Dieses gemeinsame Interesse macht es sogar möglich, daß unter Einwilligung des betroffenen nationalen Mitgliedsverbandes die europäische Verbandsföderation (EFPIA) die Kommission in einem Vertragsangleichungsverfahren gegen einen Mitgliedstaat unterstützt, der eine Privilegierung der eigenen Industrie im Auge hatte (Platzer 1984b: 151).

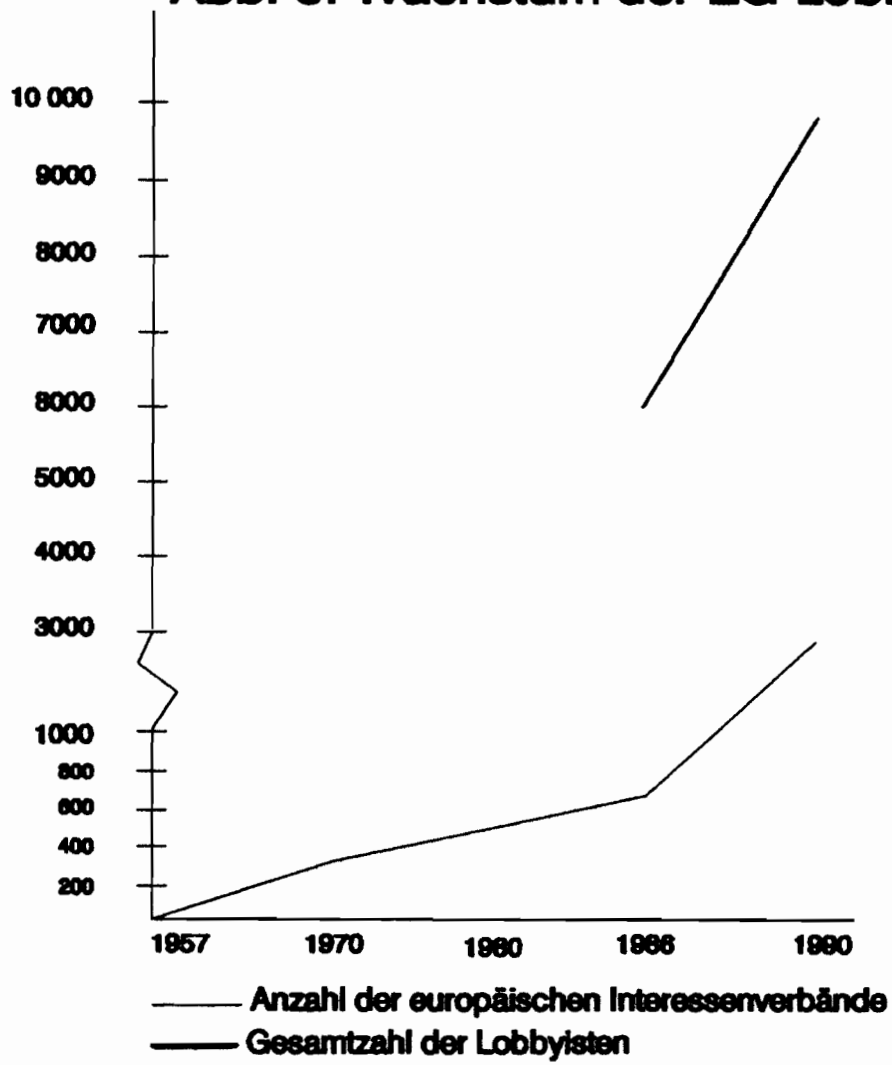
3. Interessenspolitik und Integration in den 90er Jahren

3.1. Inflation des europäischen Lobbyismus

Seit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und dem damit sanktionierten Binnenmarktprogramm verändert sich die Landschaft der EG-Interessenrepräsentation und die Haltung zum EG-Lobbying³⁸ augenfällig, worauf journalistische und wissenschaftliche Beobachter³⁹ und auch als besonders betroffene Institutionen Europäisches Parlament und Kommission reagierten.⁴⁰ Zu den Charakteristika der beginnenden 90er Jahre gehört:

- eine explosionsartige Vermehrung (vgl. Abbildung 3): Die - allerdings stark schwankenden - Schätzungen gehen davon aus, daß seit den frühen 70er Jahren bis zum Ende der 80er die Interessensvertretungen sich um das zehnfache vermehrt haben und allein in den letzten fünf Jahren von 1985 - 1990 um das vierfache angestiegen sind (Andersen/Eliassen 1991: 174). Anfang der 90er Jahre wird geschätzt, daß bis zu zehntausend Lobbyisten in der EG aktiv sind.⁴¹ Diese hohen Zahlen kommen zustande, weil außer den von der Kommission erfaßten EG-Verbänden (525 im Jahre 1990) die Vielzahl von Interessenvertretern anderer Couleur eingerechnet wurden. Hierzu werden nationale Verbände und Unternehmensrepräsentationen ebenso gezählt wie diplomatische Vertretungen von Drittländern und kommerzielle Lobbyisten.

- Das Auftreten neuer Akteure: Besonders bemerkt wurde in der politischen Öffentlichkeit, daß subnationale politische Akteure wie die deutschen Länder (vollständig) und die spanischen und auch französischen Regionen bzw. Departements (nur teilweise) eigene Vertretungen in Brüssel einrichteten. Zusätzlich unterhalten einige nationale Ministerien aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eigene "Verbindungsmänner" bei der Kommission und dem Europäischen Parlament. Waren nationale Verbände in der Vergangenheit nur ausnahmsweise direkt in Brüssel präsent⁴², so haben inzwischen fast alle Dachverbände und eine Vielzahl von Branchen- und Fachverbänden der Wirtschaft, aber auch andere nationale Interessengruppen eigene Büros in Brüssel eröffnet. Gleiches gilt für finanzstarke Unternehmen, deren Präsenz in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen ist, wobei neben den westeuropäischen Unternehmen besonders Firmen aus den USA und Japan vertreten sind. Ein Novum ist, in welcher Vielzahl inzwischen kommerzielle Lobbyisten aktiv sind.

Abb. 3: Wachstum der EG-Lobby

Quelle: Andersen/Eliassen (1991:175)

Sie treten entweder als eigenständige, EG-spezifische Rechts- oder Unternehmensberater auf, teils als auf EG-Fragen spezialisierte Brüsseler Dependenz von Beratungsfirmen aus den Mitgliedstaaten.

- Veränderungen im Einflußmanagement: Auch wenn in der Vergangenheit die Interaktionsmuster sich nicht auf die beiden Beziehungspaare Kommission - europäische Interessengruppe, Rat/nationale Regierungen - nationale Interessengruppen reduzieren ließ, haben die europäischen Verbände zu einer Zusammenfassung der national- und sektorspezifischen Interessen beigetragen und die Transparenz der Akteurslandschaft erleichtert. Das Auswuchern von Interessenvertretungen in Brüssel führt dazu, daß zunehmend issue-spezifische Koalitionen zusammengebracht werden, wobei gerade kommerzielle Lobbyisten eine Führungsrolle übernehmen. In einigen Fällen - die bekanntesten sind die Lancierung des Binnenmarktprogrammes (Sandholtz/Zysman 1989; Tulder/Junne 1988) und die Entwicklung des informationstechnischen Forschungsförderungsprogramm der EG "ESPRIT" (Sharp/Shearman 1987) - hat die Kommission selbst die Initiative zu einer Konzertierung europäischer Interessen ergriffen. Die französische Wirtschaftswelt hat eine komplementäre Strategie eingeschlagen, indem sich (in der Association de Grandes Entreprises Françaises) Spitzenunternehmer regelmäßig zusammenfinden, die gleichzeitig auch in direkter Kommunikation mit Brüssel stehen (Petite 1989).

Die Gründe für diese Entwicklung sind nicht schwer zu finden. Die Übertragung weiterer Kompetenzen an die EG durch die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag von Maastricht, der Abbau der Wirtschaftsgrenzen und damit der nationalen Regulierungskompetenzen, die der Verwirklichung des Binnenmarktes entgegenstehen könnten, zwingen dazu, sich dorthin zu wenden, wo die politischen Entscheidungen getroffen werden. Und da die Weichen zugunsten von Mehrheitsentscheidungen im Rat und einer stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlamentes gestellt wurden, wurde Brüssel um so wichtiger.

Die Bewertung dieser Entwicklung ist dagegen ambivalent. Ist das Mengenwachstum als Ausweitung der Herrschaft der Verbände zu werten, die ihrerseits ein Wachstum der Regulierungstätigkeit auf EG-Ebene nach sich ziehen

wird (Noam 1982)? Oder ergibt sich der Anstieg europäischer Interessenvertretungen lediglich aus der Verlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene? Wird es zu einer pluralistischen Selbstblockade im Gerangel um politischen Einfluß kommen? Ist eine Lobbyüberlastung der EG-Organe zu befürchten, die dringend der Kanalisierung bedarf? Schließlich ist es nicht zufällig, daß sowohl das Europäische Parlament (Galle-Bericht 1992) als auch die Kommission im Jahr 1992 sich um die Formulierung eines "code of conduct" bzw. Zugangsregeln für die Intervention von Interessengruppen bemühen. Oder ist das gegenwärtige Wachstum von Interessensvertretungen lediglich ein Übergangsphänomen? Doch welches wären die Faktoren einer solchen Transformation und in welche Richtung könnte sie zielen?

3.2. Gemeinschaftsverfassung und Verbandsordnungen

Die Einschätzung der möglichen Entwicklung des Systems europäischer Interessensvermittlung ist eng an die Vorstellung der künftigen Verfaßtheit der Gemeinschaft gebunden. Weitverbreitete Leitidee ist die "Staatswerdung Europas" (Wildenmann 1991), die zwar noch nicht mit konkreten Vorstellungen über die Form der möglichen künftigen Verfassung verbunden ist, aber von dem zunehmenden Funktionsverlust der Nationalstaaten zugunsten einer überstaatlichen hoheitlichen Institution ausgeht. Variationen ergeben sich aus ordnungspolitischen Präferenzen: Wird nach sozialdemokratischer Sicht die politische Integration als notwendige Antwort auf den Verlust nationalstaatlicher Steuerungskapazität betrachtet, um die Vorherrschaft der Politik über die Kräfte des Marktes abzusichern, so wird nach liberaler Auffassung der Sinn der Integration gerade in der Deregulierung, d.h. der Freisetzung der Steuerungskapazität des Marktes in einem vergrößerten Wirtschaftsraum gesehen, für dessen Funktionieren dann allerdings doch eine übergeordnete politische Instanz für notwendig erachtet wird.

Dagegen steht die Annahme, daß es nicht zu einem schlichten Transfer von Kompetenzen kommen wird, sondern einem dialektischen Prozeß von Kompetenzübergabe an die EG-Ebene und nachfolgender komplementärer Kompetenzanreicherung auf nationaler Ebene.⁴³ So ist davon auszugehen, daß die EG zumindest in absehbaren Zeit sich nicht in ein staatsähnliches Gebilde nach dem klassischen Modell hierarchischer Willensbildung verwandeln wird, sondern ein Verbundsystem bleiben wird, in dem politische Ent-

scheidungen dem Muster horizontaler Verhandlungen folgen. Zwar ist das Rechtssystem mit dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht hierarchisch gegliedert, aber wenn es um die Bestimmung der politischen Agenda und die Festlegung von Politik geht, gibt es keine Priorität der Ebenen, sondern organisierte Politikverflechtung. Die empirisch-analytische und theoretisch-normative Bewertung dieses Systemmodells steckt noch in den Anfängen (Scharpf 1985; Scharpf 1992). Soviel läßt sich jedoch schon sagen, daß ihm Charakterzüge eigen sind, die für die Organisation von Interessen folgenreich sind: Entscheidungen werden nicht aufgrund ihrer Vereinbarkeit mit politisch-programmatischen Leitlinien (was den Systemen des party-government entspräche), noch der an Wahl- oder Koalitionsaussichten orientierten parteipolitischen Opportunität (italienisches Modell), getroffen, sondern ergeben sich aus einem technokratisch-bürokratisch verarbeiteten Mix unterschiedlicher politischer Kalküle.

Wenn also gegenwärtig eine neue Stufe der Vergemeinschaftung erreicht wurde, so wird damit nicht die Organisationslogik von Interessen im Sinne ihrer Einpassung in ein hierarchisches politisches System nach staatlichem Vorbild verändert. Was sich ändert, ist die Breite und Tiefenwirkung gemeinschaftlicher Regulierung, wobei diese zwischen Politikfeldern erheblich variiert und verschiedene Politiken selbst innerhalb eines Politikfeldes in sehr unterschiedlichem Maße erfaßt. Daraus ergeben sich für die pyramidenförmig aufgebauten europäischen Verbandsföderationen Probleme. In der Agrarpolitik ist die Abgrenzung der politischen Handlungsdomänen auf nationaler und EG-Ebene mit der Abgrenzung des Einzugsbereiches der nationalen und europäischen Interessensorganisationen deckungsgleich. In anderen Wirtschaftsbereichen bestehen vielfältige Überlappungen, die in zahlreichen Einzelentscheidungen der EG zu verbandsüberschreitenden Absprachen und damit zu einer Flexibilität der Verbandsarbeit zwingen, die die EG-Föderationen in ihrer jetzigen Verfassung nicht erbringen können: Ihre Ressourcenausstattung ist - schon im Vergleich zu einzelnen nationalen Mitgliedsverbänden - minimal, vor allem sind sie "Verbände" im wörtlichen Sinne, welche die Interessen ihrer Mitgliedschaft über Verhandlungen bündeln, was autonome Handlungsspielräume eines hauptamtlichen Apparats ausschließt.

Die gegenwärtige Pluralisierung der Interessenvertretung, der die Straffung der EG-Föderation bereits vorausging, ist eine Antwort auf die strukturellen Defizite des pyramidalen EG-Verbandsystems. Dazu zählt die Verselbständigung von Fachverbänden in eigenen Zusammenschlüssen, die ad hoc geschlossenen Zweckbündnisse zwischen einzelnen Firmen, Verbänden und Regierungen⁴⁴, die informellen Kommunikationsforen zwischen großen Firmen und die zunehmende Zahl verbandlich organisierter Zusammenarbeit von Unternehmen. Wenn diese neuen Formen der Zusammenarbeit nicht nur gelegentlich und kurzfristig zustande kommen, ergeben sich Probleme für die Integrationsfunktion der nationalen und damit abgeleitet auch der EG-Verbandsföderationen. Die Kohärenz in der Außenvertretung wie die interne Bindungswirkung leidet, so daß auch das politische Gewicht, das ein Verband in Verhandlungen einbringen kann, sinkt. Entsprechend werden die gegenwärtigen Entwicklungen mit erheblichem Unbehagen von einzelnen Verbänden verfolgt. Ob die nationalen Verbände jedoch die Funktion des "gate-keepers" bei der möglichen Neuformierung des EG-Systems der Interessenvermittlung ausüben können, hängt nicht von ihrer Einstellung ab, sondern von strukturellen Faktoren, die nicht von der "Einflußlogik", sondern der "Mitgliederlogik" (Schmitter/Streeck 1981) bestimmt wird. Diese Dimension wurde allerdings in den bisherigen Analysen europäischer Interessensorganisation ausgeklammert.

3.3 Verbinden Verbandsföderationen Interessen?

EG-Verbandsföderationen wurden gegründet, weil in den einzelnen Politikbereichen die jeweils auf nationaler Ebene bestehenden verbandsmäßigen Interessenszusammenschlüsse einem neuen politischen Akteur nicht vereinzelt gegenüberzutreten wollten. Eine Parallelität ihrer Interessen in materiellen Politikfragen war eher zufällig, und wie das Beispiel Landwirtschaft angesichts der Heterogenität der jeweils nationalen Rahmenbedingungen zeigt, auch gar nicht zu erwarten. Der Eindruck drängt sich auf und der Trend der Renationalisierung bestätigt dies, daß drei Jahrzehnte verbandlicher Interessensbündelung und davon beeinflusste EG-Agrarpolitik nicht zu einem Abbau dieser Heterogenität geführt haben. Dies gilt für die ökonomischen Strukturgegebenheiten ebenso wie für die politischen Organisationsbedingungen.

In anderen Wirtschaftsbereichen hat die EG-Integration und daneben der Prozeß der zunehmenden internationalen Verflechtung und Abhängigkeit zu einer Angleichung der Strukturen und damit auch der Interessen geführt. So zeigen Untersuchungen des Chemiesektors (Grant/Paterson/Whitson 1988; Grant/Martinelli/Paterson 1989), daß neben den globalen Internationalisierungsprozessen die durch die EG erzwungene Öffnung der Märkte und die zunehmende Bedeutung der Gemeinschaft für umweltpolitische Regelungen zu Angleichungen geführt hat. Aufschlußreich hierbei ist, daß vergleichbare ökonomische Strukturgegebenheiten in den zurückliegenden Jahrzehnten mit unterschiedlichen unternehmenspolitischen Strategien und politischen Beziehungsmustern einhergingen. Diese waren von den nationalen politischen Systembedingungen geprägt, die den Unternehmen eine jeweils unterschiedliche Logik der eigenen Interessenswahrnehmung aufzwingen. Daß in Italien die enge parteipolitische Verkettung zugunsten einer stärker an ökonomischer Rationalität orientierten Unternehmensstrategie aufgegeben werden konnte und die deutschen Großunternehmen Verhaltensweisen des britischen "company-state" Modells adaptierten, ist sicher nicht ausschließlich, aber zu einem hohen Maß Folge der EG. Daraus läßt sich für die Organisation der Interessen auf EG-Ebene ableiten, daß diese nur gelingt, wenn neben einer Parallelität ökonomischer Interessen - verstärkt durch unternehmerische Kooperation - auch eine Parallelisierung der Interessensvertretungsstrategien erfolgt, die sich aus einem Wandel der nationalen politischen Kultur und Organisation von Interessensrepräsentation ergibt oder doch zumindest mit bestehenden nationalen Mustern verträglich ist. Dies umfaßt das Verhältnis von Unternehmen zu Verbänden, zu Parteien und Regierung. Die Rolle dieser vier Akteure in der nationalen Politik und ihre Verhältnis zueinander ist in den zwölf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft höchst unterschiedlich. Ob solche Unterschiede die sektorspezifischen Verschiedenartigkeiten übersteigen, und ob über die Zeit konvergierende Tendenzen auszumachen sind, ist in der Literatur umstritten (van Waarden 1992; Armingeon 1991).⁴⁵ Nur gewichtige Akteure können sich aus den allgemeinen Systembedingungen lösen und in ihrem unmittelbaren Einzugsbereich Veränderungen bewirken. Dies sind die großen, wettbewerbsstarken Unternehmen mit hoher internationaler Präsenz. Folglich ist davon auszugehen, daß in den von ihnen dominierten Wirtschaftssektoren die europäischen Verbandsföderationen in ihrem Sinne umstrukturiert und komplementäre Anpassungen auf nationaler Ebene durchgesetzt werden (dies

geschah im Bereich der Chemie) oder es zu ergänzenden Interessensorganisationen kommen wird. Solche organisierten Zusammenfassungen paralleler Interessen treten in der EG dann nicht lediglich als pressure groups auf, sondern vermögen aufgrund ihrer gemeinschaftlichen Handlungskompetenz auch die Rolle eines Partners der EG-Kommission in neo-korporatistischen Reguierungsabkommen zu spielen.⁴⁶

Es ist damit zu rechnen, daß die "neue Unübersichtlichkeit" sich zwar durch Konzentrationsbewegungen - vor allem Zusammenarbeit zwischen den kleinen nationalen Verbandsvertretungen - und Exit-Optionen einiger Akteure bereinigen wird, daß das gesamte System europäischer Interessenrepräsentation sich jedoch in einer Transformationsphase befindet, deren Strukturen weniger überschaubar und schlechter klassifizierbar sein werden als in der Vergangenheit. Die Kommission wird ihre Politik der "offenen Tür" begründen durch Zugangsverfahren, aber weiterhin in umfangreicher Weise die Zuarbeit und den Rat interessierter Kreise einholen. Dort, wo die Rahmenbedingungen vorliegen, wird sie sich auch zu korporatistischen Arrangements mit wirtschaftlichen Interessenorganisationen zusammenfinden. Aller offizieller Bemühungen zum trotz wird das jedoch keine tripartistischen konzertierten Aktionen umfassen. Die Gemeinschaft betreibt keine Globalsteuerung, sie ist kein einheitlicher Akteur und die Gewerkschaften können nicht aus einer Position der Schwäche heraus die Unternehmerseite in ein solches Bündnis hineinzwingen.

Unter dem Gesichtspunkt von Effizienz im Sinne ökonomisch sachgemäßer Problemlösung mag diese enge Verzahnung zwischen organisierten Wirtschaftsinteressen und dem europäischen (bürokratisch dominierten) Verhandlungssystem optimal sein. Legt man demokratiethoretische Maßstäbe an, so ist allerdings zu fragen, ob es sich hier nicht um ein System "organisierter Unverantwortlichkeit" handelt, das "regulatory capture" (Stiegler 1971) geradezu provoziert.

3.4. Verbände im EG-Verbund

Aus dem bisher Gesagten läßt sich prognostizieren, daß eine Reorganisation des europäischen Verbandssystems stattfinden wird, die eine begrenzte Dekomposition auch nationaler politischer Organisationsstrukturen nach sich zie-

hen wird. Sie wird einzelne Sektoren in unterschiedlichen Zeiträumen und mit ungleicher Tiefenwirkung erfassen, und in den einzelnen Mitgliedstaaten der EG unterschiedliche Folgewirkungen für die Gesamtheit des Systems politischer Interessenvermittlung haben. Die Frage ist, wie dadurch das Verhältnis zwischen organisierten Interessen, Gemeinschaftsakteuren und nationalen Regierungen verändert wird. Wird die Transnationalisierung gesellschaftlicher Akteure die politische Aggregationsfähigkeit der nationalen Regierungen aushöhlen und diese bislang dominanten Akteure überspielen? Und welche Auswirkungen würde dies auf die Handlungsfähigkeit und Legitimität der Gemeinschaft haben?

Die Erfahrungen mit der Einheitlichen Europäischen Akte zeigen, daß die institutionellen und verfahrensmäßigen Reformversuche, mit denen man die Handlungseffizienz des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems verbessern bzw. die schwerfällige politische Regulierung durch die Allokationsleistung des Marktes ersetzen wollte, von der Beharrungskraft der Verfassungswirklichkeit ins Abseits gedrängt wurden. Joerges hat eindrücklich aufgezeigt, daß die zur Verwirklichung des Binnenmarktes eingeschlagenen Strategien nicht zu einer Entschlackung der Verfahren geführt haben, sondern daß statt einer Begradigung und Verkürzung der Entscheidungswege immer neue Runden der Konzertierung und Aushandlung eingebaut wurden: "Die als Deregulierungsstrategie angekündigte neue Harmonisierungspolitik produziert zunächst kooperative Arrangements zwischen der Gemeinschaft und den Normungsorganisationen, erzwingt sodann Kooperationen zwischen den innerstaatlichen Verwaltungen, führt schließlich zur Verschärfung des Produktsicherheitsrechts und zur Etablierung eines neuen Politikfeldes der Gemeinschaft." (Joerges 1991: 34) Die "regulative Konkurrenz" fand nur als abstrakte Idee positiven Widerhall, und die "Entstaatlichung" der Harmonisierungspolitik durch ihre Überantwortung an Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft bzw. europäische Agenturen gelang nur vordergründig. Weder die Aufwertung der europäischen Normungsausschüsse, noch die Einrichtung europäischer Behörden im Bereich von Umwelt oder Arzneimittelkontrolle (in Planung) haben die Abhängigkeit europäischer Regulierung von der politischen Zustimmung der Mitgliedstaaten vermindern können. In allen Fällen sind sie präsent und ihr Votum ist entscheidend. Das Verfassungsdilemma der EG bleibt nach wie vor virulent: je höher der gemeinschaftliche Handlungsbedarf wächst, desto arg-

wöhnlicher wachen die Regierungen der Mitgliedstaaten über das Handeln der EG.

Bleibt aber wirklich jenes prekäre Komplementaritätsverhältnis von supranationaler Rechts- und intergouvernementaler Entscheidungsstruktur (Weiler 1982) unverändert bestehen? Wird die Kontrolle der Regierungen über den gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozeß nicht doch durch die Proliferation von Arenen mit starker Einbindung privater Interessen und durch "private Selbstregulierung" unterlaufen?

Durchleuchtet man die Vielfältigkeit der europäischen Interessensrepräsentation der Gegenwart, so drängt sich die Schlußfolgerung auf, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit, die divergierenden Interessen zu einem nationalen Standpunkt zusammenzufassen oder auch nur die Aktivitäten von Regionen, Kommunen, sektorspezifischen Behörden oder selbst einzelnen Ministerien sowie der vielfältigen privaten Akteursgruppen zu koordinieren, zunehmend verlieren (van Schendelen 1992). Wenn man der These zustimmt, daß das Ausufern gemeinschaftlicher Regulierungstätigkeit keine systemimmanenten Grenzen findet (Majone 1991), dann wird angesichts der administrativen Schwäche der Kommission und der Selbstblockaden der gemeinschaftlichen "Komitologie" (Meng 1988) die Attraktivität privater Selbstregulierung und korporativer Arrangements steigen.

Bei ausreichender Parallelität der Interessen ist eine verbandliche Problembearbeitung nach dem Muster "privater Selbstregulierung" überall dort zu erwarten, wo eine überschaubare Anzahl von Akteuren mit ausreichenden transnationalen Handlungskapazitäten unter ausgeprägten Interdependenzbedingungen lebt. Die Androhung einer aus Sicht der Beteiligten weniger attraktiven hoheitlichen Regelung durch die EG wird die Bereitschaft zu einer verbandlichen Übereinkunft fördern; warum "private Interessenregierung" generell eines starken Staates bedarf (Streeck/Schmitter 1985: 152), ist jedoch nach den Einsichten der internationalen Regimeanalyse nicht nachzuvollziehen. Die hegemoniale Struktur des internationalen Systems hat in der Nachkriegszeit die Entwicklung internationaler Regime zwar gefördert, doch das System von "international governance" entschwand nicht mit dem Niedergang der US-amerikanischen Hegemonie (Keohane 1984) und politikfeldspezifische

Vereinbarungen konnten effektiv und dauerhaft im anarchischen Milieu auch unter Gleichen getroffen werden. (Oye 1986). Die Rollenverteilung bei der Initiierung der EG-Technologiepolitik (Starbatty/Vetterlein 1990; Ridinger 1991) läßt vielmehr die These plausibel erscheinen, daß die nationalen Regierungen als konkurrierende Akteure betrachtet werden, deren Fähigkeit über hoheitliche Regelungen abweichende Problemlösungen festzulegen, durch europäische Übereinkünfte gebunden werden soll. Die Koalition zwischen privaten EG-Interessen und EG-Kommission wäre damit ein Instrument zur Schwächung (national)staatlicher Kontrolle.

Wird auf diese Weise die Wahrung öffentlicher Belange ausgehebelt, so kann als alternative gemeinschaftliche Politikstrategie die Einbindung der konkurrierenden Interessen gesucht werden. Die Bemühungen der Kommission, eine Pluralisierung der beispielsweise an Normungsverfahren beteiligten Interessen zu erreichen bzw. deren Rückkoppelung an die Meinungsbildungsprozesse weiterer gesellschaftlicher Akteure zu organisieren, scheitert allerdings schon daran, daß diese im transnationalen Politiknetz nicht präsent sind (Joerges 1991: 48). Würde diese Einbeziehung widerstreitender Interessen gelingen, so steht zu vermuten, daß der Gewinn an Entscheidungseffizienz und Implementationssicherheit, der ja gerade aus der Beschränkung des Interessenspektrums und der Möglichkeit zur Externalisierung der Kosten entsteht, verloren geht. Unter diesen Bedingungen spricht nichts mehr für die systematische Überlegenheit verbandlicher Selbstregulierung im Vergleich zu den tradierten Verfahren der Gemeinschaftspolitik, die unter der maßgeblichen Mitwirkung der für den horizontalen Interessenausgleich verantwortlichen Regierungen zustandekommen. In zahlreichen Fällen zeigt sich jedoch, daß die EG-Kommission aus institutionellem Eigeninteresse heraus und geprägt von einer technokratischen Vergemeinschaftungsphilosophie dazu neigt, die möglichen Legitimationskosten einseitiger Interessenabstimmung in Kauf zu nehmen. Auf diesem Weg erfahren dann partikulare Interessen eine Aufwertung gegenüber staatlichen Akteuren.

3.5. Forschungsdesiderata

Zwar gibt es eine zunehmende Zahl von Veröffentlichungen, doch diese offenbaren lediglich, wie unbearbeitet das Feld europäischer Interessenvermittlung ist.

Empirisch-analytisch gibt es etliche Wissenslücken zu schließen über

- die Verschiedenartigkeit der sozio-ökonomischen und politischen Organisationsbedingungen von Interessen auf nationaler Ebene und deren Bedeutung für die Art und Weise europäischer Interessenvermittlung;
- die tatsächliche Vielfalt und Struktur transnationaler Interessenorganisation, wobei dem Zusammenspiel von privatem und öffentlichem Interesse bis hinunter auf die regionale Ebene besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte;
- das Ausmaß und Gewicht der regulativen und (re)distributiven Staatstätigkeit der EG im Verhältnis zur nationalen und regionalen Ebene bzw. zu internationalen Regimen in ihrer Bedeutung für die europäische Organisation von Interessen.

Theoretisch bedarf es der vertieften Reflexion über

- die Veränderung von Staatlichkeit im Kontext der europäischen Integration, die auch ein neues Verständnis des politischen Systems EG umfassen müßte;
- die kognitive Dimension in der Europäisierung von Interessen, durch deren Einbeziehung die reduktionistische Debatte um Einfluß und Macht einzelner Akteursgruppen zugunsten der Untersuchung der Veränderung des materiellen Gehalts dessen, was als Interessen definiert und im politischen Prozeß als legitim akzeptiert wird, überwunden werden könnte.

Unter politischen Gesichtspunkten wird es dringlich werden, die Legitimität europäischer politischer Regulierung und Interessenvermittlung zu überdenken und daraus Strategien für die Verfassungsentwicklung der Gemeinschaft abzuleiten.

Für kritische Anmerkungen und Anregungen danke ich Christian Engel.

Anmerkungen

- 1 Der Artikel befaßt sich mit den verbandlich organisierten gesellschaftlichen Gruppen, die nach einer Repräsentation ihrer Interessen in der EG-Politik streben. Damit umfaßt das Untersuchungsfeld über die europäischen Verbandszusammenschlüsse hinaus auch die europapolitischen Aktivitäten der nationalen Interessengruppen. Die Begriffe Interessengruppe und Verband werden synonym und nach dem üblichen politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch verwandt; vgl. Wilson 1990: 1-37.
- 2 Die Bibliographie des Jahrbuchs für Europäische Integration führt jährlich nur einige wenige Titel auf, wohingegen die Titel z.B. zum Europäischen Parlament mehrere Spalten füllen. Eine umfassende Bibliographie umfaßt derzeit etwa 250 Titel. Vgl. Kohler-Koch 1992b.
- 3 So die Definition in der ersten und für die weitere Theoriediskussion weichenstellenden Arbeit des Neo-Funktionalismus, Haas 1958; die Zitatstellen beziehen sich alle auf die 2.Auflage von 1968.
- 4 Hierzu liegen eine Reihe von Studien vor: Averyt 1977; Focke 1968; Heathcote 1966; Lindberg 1966; Neunreither 1968.
- 5 Vgl. auch das Vorwort zur 2.Auflage von "The Uniting of Europe": Haas 1968.
- 6 Wobei in der ordnungspolitischen Debatte die sich aus den Verträgen als "Wirtschaftsverfassungsrecht" der Gemeinschaften ergebende Konsistenz des normativen Handlungsrahmens besonders betont wird; vgl. Mestmäcker 1972; 1973.
- 7 Interviewt wurden Vertreter nationaler und europäischer Verbände der Industrie, der Kreditwirtschaft, der Chemie und Pharmazie, der Textilindustrie, der Landwirtschaft und des Kammersystems; Kohler-Koch 1988.
- 8 Vgl. die späteren Beiträge von Haas zu internationalen Regimen: Haas 1975b und Haas 1990.
- 9 Wobei die Mehrzahl der einschlägigen Artikel und Lexikabeiträge ohnehin aus der Feder der genannten Autoren stammt: Butt Philip 1983; 1985; 1987; Kirchner 1980; 1986; Kohler-Koch 1984b; 1988; 1990a; 1990b; Sidjanski/Ayberk 1974; 1987; 1990; vgl. auch die Beiträge über europäische Interessenverbände im Jahrbuch der Europäischen Integration von Burkhardt-Reich/Platzer/Steiert 1981; 1982; 1983; 1984; 1985; 1987; Kirchner 1989; 1990; 1991; Burkhardt-Reich/Kirchner 1988.
- 10 Interviews mit Vertretern deutscher Verbände und der EG-Verbandsföderationen erbrachten Mitte der 80er Jahre vergleichbare Ergebnisse; Kohler-Koch 1988.
- 11 Nach den Monographien von Bernhard 1972 und Brüske 1979 gibt es nur noch einige kürzere Beiträge, die zudem teils von Insidern des WSA als Analyse und Vorschlag zur Verbesserung der Beratungsorganisation des WSA, so McLaughlin 1976; Schwaiger/Kirchner 1981, oder sogar im Auftrag des WSA, so TEPSA 1989; Morgan 1991 geschrieben wurden.
- 12 Dies gilt außer für den Agrarbereich für die Arbeiten über die Stahlkrise: Grunert 1987; Energie: Black 1977; EURATOM, Deubner 1977; Pharmazie: Greenwood/Ronit 1991; Tabak: Bregnsbo 1991.

13 Eine Ausnahme bildet die Arbeit von Schumann 1987, die sich mit der Implementation agrarpolitischer Maßnahmen befaßt.

14 Fallstudien zu einzelnen Politiken der Gemeinschaft, die nicht unter dem besonderen Aspekt der Einflußnahme von Verbänden geschrieben wurden, kommen interessanterweise zu dem Ergebnis, daß die Rolle von Interessengruppen in der überwiegenden Zahl der Fälle marginal sei; vgl. Wallace 1977: 309. In seiner vergleichenden Auswertung vgl. ferner Puchala 1984.

15 Die üblichen nach Fünfjahresschritten erstellten Tabellen über die Gründung europäischer Verbandsorganisationen, z.B. Peirce 1991: 282 und Fuest 1991: 23, sind unergiebig, weil die dort gewählten zeitlichen Einschnitte quer zu den Entwicklungsstadien der EG liegen. Außerdem bedürfte es einer Differenzierung nach Politikfeldern, innerhalb derer dann die Inangriffnahme wichtiger regulativer Vorhaben der EG bzw. die Einrichtung von Programmen und Fonds, um deren Verteilung es sich zu kämpfen lohnt, aufgeführt werden müßten.

16 Diese Aufzählung der Kommission der EG 1990 ist nach Einschätzung von Kennern der Materie nicht vollständig, kann jedoch als guter Anhaltspunkt gewertet werden.

17 Fischer 1965: 37 nennt als Beispiel den "Verband der Maisstärkeindustrien in der EWG" und die "EWG-Gruppe des Internationalen Ausschusses für Kunstseide und synthetische Fasern". Butt Philip 1987: 82f verweist auf das Beispiel von Rank Xerox und Olivetti, die zur Abwehr des japanischen Wettbewerbs die Eurogruppe CECOM gründeten, um von dieser Plattform aus die Kommission für ihre Forderungen zu gewinnen. Ein weiteres prominentes Beispiel ist der europäische Ausschuß der Automobilhersteller (Rasmussen 1991).

18 Besonders prominent im Falle des Europäischen Gewerkschaftsbundes, der auf Drängen des britischen TUC seine Mitgliedschaft de facto auf ganz Westeuropa ausdehnte.

19 So ist der Organisationsgrad von Belgien und der Niederlande sowie Italien vergleichbar mit dem des Vereinigten Königreiches von über 80%, wohingegen Dänemark und Irland in sehr viel geringerem Maße an den EG-Verbänden beteiligt sind, nämlich nur mit knapp 60 bzw. über 40%; vgl. Sidjanski/Ayberk 1990: 60.

20 Sidjanski/Ayberk 1990: 61 erklären diesen Trend zum einen damit, daß die seit Mitte der 80er Jahre neugegründeten 22 EG-Verbände nicht den Bedürfnissen aller nationalen Gruppen der Gemeinschaft entsprächen und daß zum anderen im Laufe der Jahre die einzelnen Verbände eine realistische Kosten-Nutzen-Analyse ihrer Mitgliedschaft erstellt haben, nach der ihre Beteiligung beispielsweise an EG-Fachverbänden als ausreichend erachtet wurde, so daß sie ihre Mitgliedschaft in Branchenverbänden aufkündigten.

21 Von 525 Organisationen vertreten nach der Verbandsliste der EG-Kommission von 1990 nur 32 europäischen Verbände keine Produzentengruppen; darunter zählen 18 Gewerkschaftsverbände und 7 Konsumentenverbände.

22 Butt Philip 1985: 88 verweist beispielsweise auf Tierschutzverbände; die Einordnung der Sparkassen, Raiffeisen- und Genossenschaftsbanken in diese Gruppe durch Kirchner 1980: 102f in die Gruppe der "promotional interest organisations" ist dagegen irreführend.

23 So ist dank des Regionalprinzips, das den Wettbewerb der Sparkassen beschränkt, auf diesem Gebiet die EG-Sparkassenvereinigung sehr aktiv; Kohler-Koch 1984a.

- 24 Selbst im Falle der COPA ist der Versuch, eine solche eigenständige Akteursrolle zu spielen, immer wieder gescheitert. Vgl. hier z.B. den von Averyt 1977: 57 geschilderten Fall, in dem der französische COPA-Präsident versuchte, die Mitgliedsverbände für die Politik Mansholts einzunehmen.
- 25 Eine Klassifizierung nach dem Entwicklungsstand der Verbandsorganisation - so unterscheidet Kirchner 1980: 115 zwischen "well-developed; moderately well-developed und less well-developed" europäischen Interessengruppen - verschleiert dagegen eher die Unterschiede und deren Ursachen.
- 26 Die Agrarstrukturpolitik wird von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, die Agrarsozialpolitik fast völlig von den Mitgliedstaaten betrieben.
- 27 Ausführlich hierzu Bujard 1974.
- 28 Zur Übertragung des Konzeptes von La Palombara auf die Untersuchung europäischer Interessengruppen vgl. Averyt 1975.
- 29 Zu dieser Einschätzung kommen Burkhardt-Reich/Schumann 1983a für Dänemark und Großbritannien.
- 30 So z.B. der deutschen Weinbauern, Brümmer 1984: 106.
- 31 Die Auffassung, daß der Rat mit der Einsetzung der Verwaltungsausschüsse und anderer Durchführungs- bzw. Regelungsausschüsse die Kommission in ihren Befugnissen beschneide, wird allerdings von anderen Autoren und dem EuGH nicht geteilt (Beutler 1987: 197).
- 32 So wurde die Zustimmung des französischen Verbandes der Weizenproduzenten zur EG-Getreidemarktordnung dadurch erkaufte, daß man Frankreich die Beibehaltung der eigenen Interventionsstellen zugestand, welche für den automatischen Einzug der Mitgliedsbeiträge für den Verband sorgen; zur Koalition zwischen dem zuständigen EG-Kommissar Mansholt und dem französischen Verband vgl. insbesondere Delorme/Tavernier 1969: 367.
- 33 Für den Agrarbereich vgl. Burkhardt-Reich/Schumann 1983a.
- 34 Für die Landwirtschaft vgl. Brümmer 1984: 108f; für den Kreditbereich vgl. Kohler-Koch 1984a: 176.
- 35 Die These, daß die Neo-Funktionalisten eine korporatistische Entwicklung der Gemeinschaft prognostiziert hätten, erscheint mir eine Überinterpretation, die überdies nicht die Unterschiede zwischen EGKS und EWG berücksichtigt; vgl. Streeck/Schmitter 1991.
- 36 Die Mehrheit der kleinen, außerhalb Eurofers verbliebenen Stahlhersteller organisierte sich später in der EISA - European Independent Steelwork Association.
- 37 Daß das Ausscheren eines einzelnen das Reformprogramm bereits zum Scheitern bringen konnte, zeigte sich als Klöckner mit einem Marktanteil von circa 5% nicht mehr bereit war, die Quotenregelung mitzutragen.
- 38 Legendre 1992 stellt eindrücklich den Meinungsumschwung in der französischen Öffentlichkeit und selbst in der Regierung dar, die in der Vergangenheit stets eifersüchtig auf ihr Vertretungsmonopol der Interessen Frankreichs in der EG-Politik geachtet hat und

nunmehr die privaten Interessen ermuntert und unterstützt, um Einfluß in Brüssel zu gewinnen.

39 Noch dominieren die eher impressionistisch beschreibenden Abhandlungen über den neuen EG-Lobbyismus, manchmal verknüpft mit Handlungsanweisungen für erfolgreichen Lobbyismus bzw. dessen wirkungsvolle Reglementierung; vgl. Donders 1992; Gardner 1991; Koning 1991; Julien 1990; Love 1989; Petite 1991; van Schendelen 1992.

40 Gegenwärtig bemüht sich sowohl das Europäische Parlament als auch die Kommission um die Erarbeitung eines "code of conduct" für Interessengruppen auf europäischer Ebene.

41 Die Arbeit von Morris 1986 enthält Angaben, wonach 1985/86 bereits 659 Verbände und 6000 Lobbyisten und Vertreter nationaler Interessengruppen in Brüssel gezählt werden konnten.

42 Bei der Mehrzahl der Staaten beschränkte sich dies auf die wichtigen Dachverbände, so z.B. aus der Bundesrepublik BDI, DIHT und als Sonderfall DRV.

43 Der Untersuchung dieses dialektischen Prozesses ist eine laufende Dissertation von D. Corbey, Universität Amsterdam gewidmet.

44 Beispiele sind die transnationalen Koalitionen zwischen privaten (Unternehmen und Verbände, kommerzielle Lobbyisten) und öffentlichen (nationale Ministerien, Ständige Vertretungen) Interessenten bei den Lomé-Verhandlungen zur Durchsetzung der Passage über die Bedeutung der Privatwirtschaft für wirtschaftliche Entwicklung oder die unter der Ägide eines Brüsseler consultant zusammengebrachte Lobby, der die Eingrenzung des Anwendungsbereiches von Art. 119 EWG-Vertrag durch eine entsprechende Formulierung im Protokoll über die Sozialpolitik, Art. 6 zum Vertrag von Maastricht gelang.

45 Bezogen auf die Arbeitsbeziehungen stellt Armingeon 1991 fest, daß in der Vergangenheit keine Konvergenz in den verschiedenen EG-Staaten festzustellen war und auch in der absehbarer Zukunft wohl nicht damit zu rechnen sein wird.

46 Hierzu gibt es Beispiele aus dem Chemiebereich für erfolgreiche Selbstregulierung mit politischer und rechtlicher Stützung durch die Kommission; Platzer 1984b.

Abkürzungsverzeichnis

BEE	Bureau Européen de l'environnement
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
CEA	Comité Européen des Assurances
CEFIC	Conseil Européen des Fédérations de l'Industrie chimique
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles
COREPER	Comité des Représentants Permanents
DBV	Deutscher Bauernverband
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
ILO	International Labour Organisation
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
WHO	World Health Organisation

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Paul, 1970: Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräfte-
spiel der Bundesrepublik, Tübingen
- Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A., 1991: European Community Lobbying,
in: European Journal of Political Research 20, 2, 173-187
- Armingeon, Klaus, 1991: Towards an European System of Labor Relations?
Paper to the APSA-Panel on "European Integration and Collective Action"
- Averyt, William F., 1975: Eurogroups, Clientela and the European Community,
in: International Organization 29, 949-972
- Averyt, William F., 1977: Agropolitics in the European Community. Interest
Groups and the Common Agricultural Market, New York
- Axt, Heinz-Jürgen, 1978: Staat, multinationale Konzerne und politische Union
in Westeuropa, Köln
- Barnouin, Barbara, 1986: The European Labour Movement and European
Integration, Genf/London
- Bernhard, Nadine/Laval, Claude/Nys, André, 1972: La Comité Economique et
Social, Brüssel
- Beutler, Bengt u.a., 1987: Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und
Politik, Baden-Baden
- Black, Robert A., 1977: Plus ça Change, Plus C'Est la Même Chose: Nine Go-
vernments in Search of a Common Energy Policy, in: Wallace/Wallace/Webb,
165-196
- Bohnet, Iris, 1991: Interessenvertretung in der Europäischen Gemeinschaft:
Die Landwirtschaft. Lizentiatsarbeit, Zürich
- Braun, Gerald, 1972: Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen
Entscheidungsprozeß der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin
- Bregnsbo, Henning, 1991: The EC anti-smoking initiatives and the European
tobacco industry, ECPR-Paper, Essex
- Brümmer, Rainer, 1984: Der Beitrag der deutschen Agrarverbände zum
Management internationaler Interdependenz. DFG-Projektbericht, Darmstadt
- Brüske, Hans-Günther, 1979: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Euro-
päischen Gemeinschaften
- Bujard, Helmut, 1974: Der Interesseneinfluß auf die europäische Zuckerpolitik.
Entstehung, Gestaltung und Auswirkung der EWG-Zuckermarktordnung,
Baden-Baden

- Buksti, Jakob A./Martens, Hans, 1984: Interesseorganisationer i EF, Aarhus
- Burkhardt-Reich, Barbara/Kirchner, Emil J., 1988: Die Europäischen Interessenverbände, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn, 301-315
- Burkhardt-Reich, Barbara/Platzer, Hans/Steiert, Rudolf, 1981ff: Die Europäischen Interessenverbände, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1987, Bonn
- Burkhardt-Reich, Barbara/Schumann, Wolfgang, 1983a: Agrarverbände in der EG, Straßburg
- Burkhardt-Reich, Barbara/Schumann, Wolfgang, 1983b: Zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EG: Positionen und Handlungsspielräume, Ebenhausen
- Busch, Klaus, 1978: Die Krise der Europäischen Gemeinschaft, Köln/Frankfurt
- Butt Philip, Alan 1985: Pressure Groups in the European Community, London
- Butt Philip, Alan, 1983: Pressure Groups and Policy-Making in the European Community, in: Julien Lodge (Hg.), Institutions and Policies of the European Community, London, 21-26
- Butt Philip, Alan, 1987: Pressure Groups in the European Community and Informal Institutional Arrangements, in: R. Beuter/P. Taskaloyannis (Hg.), Experiences in Regional Integration, Maastricht
- Caporaso, James, 1974: The Structure and Function of European Integration, California
- Cawson, Alan (Hg.), 1985: Organized Interests and the State. Studies in Meso-Corporatism, London
- de Koning, Marieke de, 1991: Taking Care of Business, in: European Affairs 3/91, 29-31
- Delorme, Hélène/Tavernier, Yves, 1969 : Les Paysans français et l'Europe, Paris
- Deppe, Frank, 1975: Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, Reinbek
- Deubner, Christian, 1977: Die Atompolitik der westdeutschen Industrie und die Gründung von Euratom, Frankfurt
- Diebold, William, 1959: The Schumann Plan. A Study in Economic Cooperation 1950-1959, New York
- Donders, Peter, 1992: Lobbyen bij de Europese Gemeenschap, in: Menno Wolters (Hg.), Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap, Alphen aan den Rijn (im Erscheinen begriffen)

- Feld, Werner, 1966: National Economic Interest Groups and Policy Formation in the EEC, in: *Political Science Quarterly* 81, 3, 392-411
- Fischer, Fritz, 1965: Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg
- Focke, Katharina, 1968: Europäer in Frankreich, Köln
- Freisberg, Ernst, 1965: Die grüne Hürde Europas. Deutsche Agrarpolitik und EWG, Köln/Opladen
- Friedrich, Carl J. (Hg.), 1968: Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung, Köln/Opladen
- Friedrich, Carl J., 1972: Europa - Nation im Werden? Bonn
- Fuest, Clemens, 1991: Wie wirkt sich die wirtschaftspolitische Integration in der Europäischen Gemeinschaft auf die Tätigkeit und den Einfluß der Verbände aus? Diplomarbeit, Mannheim
- Gäfgen, Gérard, 1988: Die Interaktion von Staat und Verbänden in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen, in: Ernst Dürr/Hugo Sieber (Hg.), *Weltwirtschaft im Wandel. Festgabe für Egon Tuchtfeldt zum 65. Geburtstag*, Bern/Stuttgart, 131-149
- Gardner, James N., 1991: *Effective Lobbying in the European Community*, Deventer
- Grant, Wyn (Hrsg.), 1987: *Business Interests, Organizational Development and Private Interest Government. An international comparative study of the food processing industry*, Berlin
- Grant, Wyn/Martinelli, Alberto/Paterson, William, 1989: Large Firms as Political Actors: A Comparative Study of the Chemical Industry in Britain, Italy and West Germany, in: *West European Politics* 12, 2, 72-90
- Grant, Wyn/Paterson, William,/Whitston, Colin, 1988: *Government and the Chemical Industry. A Comparative Study of Britain and West Germany*, Oxford
- Greenwood, Justin/Ronit, Karsten, 1991: Pharmaceutical regulation in Denmark and the UK: Reformulating interest representation to the transnational level, in: *European Journal of Political Research* 19, 3, 327-359
- Grunert, Thomas, 1987: Decision-Making Processes in the Steel Crisis Policy of the EEC: Neocorporatist or Integrationist Tendencies?, in: Mény/Wright (Hg.), 222-307
- Haas, Ernst B., 1964: *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*, Berkeley
- Haas, Ernst B., 1970: Die Einigung Europas, in: Beate Kohler (Hg.), *Erfolge und Krisen der europäischen Integration*, Köln, 38-65
- Haas, Ernst B., 1975a: *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Berkeley

- Haas, Ernst B., 1975b: Is there a hole in the whole? Knowledge, technology, interdependence, and the construction of international regimes, in: *International Organization* 29, 3, 827-876
- Haas, Ernst B., 1990: *When Knowledge is Power*, Berkeley
- Haas, Ernst B., 1968: *The Uniting of Europe*, 2. Aufl., Stanford
- Hammerich, Kai Ewerlöf, 1968: *L'Union des Industries de la Communauté Européenne dans le Marché Commun*, Stockholm
- Heathcote, Nina 1966: The Crisis of European Supranationality, in: *Journal of Common Market Studies* 5,2, 140-171
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: *Daedalus*
- Jachtenfuchs, Markus/Huber, Michael, 1992: Institutional Learning in the European Community: The Response to the Greenhouse Effect, in: J.D. Liefferink, P.D. Lowe, A.P.J. Mol (Hg.), *European Integration and Environmental Policy*, London (im Erscheinen begriffen)
- Joerges, Christian, 1991: Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die Renaissance der regulativen Politik, *EUI Working Paper LAW No. 91/15*, Florenz
- Julien, Bruno, 1990: Euro-Lobbying invades Berlaymont, in: *European Affairs* 3/90, 28-33
- Keohane Robert O., 1984: *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton
- Kirchner, Emil J., 1980: Interest Group Behaviour at the Community Level, in: Leon Hurwitz (Hg.): *Contemporary Perspectives on European Integration. Attitudes, Nongovernmental Behaviour, and Collective Decision Making*, London, 95-119
- Kirchner, Emil J., 1986: Interessenverbände im EG-System und der Integrations-prozeß, in: *Integration* 4, 156-165
- Kirchner, Emil J., 1989ff: Die Europäischen Interessenverbände, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, 1989/90, 1990/91*, Bonn
- Köhler, Herbert W., 1977: *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Stahlindustrie*, Düsseldorf
- Kohler-Koch, Beate, 1984a: *Die Verbände in der Kreditwirtschaft unter den Herausforderungen internationaler Interdependenz. DFG-Projektbericht*, Darmstadt
- Kohler-Koch, Beate, 1984b: Der Einfluß von Verbänden in der EG, in: *Gegenwartskunde* 33, 3, 289-300

- Kohler-Koch, Beate (unter Mitarbeit von R. Brümmer, B. Myrzik, H.W. Platzer), 1988: Wirtschaftsverbände als transnationale Akteure: Der Beitrag deutscher Verbände zum Management von internationalen Interdependenzen, DFG-Abschlußbericht, Darmstadt
- Kohler-Koch, Beate, 1989: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: dies. (Hg.): Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden, 17-85
- Kohler-Koch, Beate, 1990a: Vertikale Machtverteilung und organisierte Wirtschaftsinteressen in der Europäischen Gemeinschaft, in: Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze/Bodo Hombach (Hg.), Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn, 221-235
- Kohler-Koch, Beate 1990b: The Organization and Representation of Social and Economic Interests in the EC, EC-Conference "Europe and the Challenges of the 1990`s", Brüssel 14.-15.6.1990
- Kohler-Koch, Beate, 1992a: West German Lobbying in Brussels, in: Van Schendelen (Hg.)
- Kohler-Koch, Beate, 1992b: Bibliographie zu organisierten Interessen in der EG. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Mannheim (im Erscheinen begriffen)
- Kohler-Koch, Beate/Platzer, Hans-Wolfgang, 1986: Tripartismus - Bedingungen und Perspektiven des sozialen Dialogs in der EG, in: Integration 9, 4, 166-180
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hg.), 1990: Verzeichnis der europäischen Verbände in der EG. 4. Auflage, Luxemburg
- La Palombara, Joseph, 1964: Interest Groups in Italian Politics, Princeton
- Lange, Peter, 1992, in : Sbragia, Alberta (Hrsg.): Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community, Washington
- Legendre, A., 1992: La France et le lobbying Européen: vers la fin des ambiguïtés?, in: Van Schendelen (Hg.)
- Leitolf, Andreas, 1971: Das Einwirken der Wirtschaftsverbände auf Agrarmarktorganisationen der EWG, Baden-Baden
- Lerner, Daniel/Gordon, Morton, 1969: Euratlantica: Changing Perspectives of the European Elites, Cambridge
- Lieber, Robert J., 1970: British Politics and European Unity. Parties, Elites and Pressure Groups, Berkeley/London/Los Angeles
- Lindberg, Leon N., 1966 : Integration as a Source of Stress on the European Community System, in: International Organization 20, 2, 233-265
- Lindberg, Leon N., 1970: Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement, in: Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A., (Hg.)

- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A., 1970: Europe's would-be polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood/Cliffs
- Loeb, Nicole, 1965: Le patronat industriel belge et la CEE, Brussels
- Love, Brian, 1989: The European Community. How to keep abreast and wield influence, Brussels
- Majone, Giandomenico, 1991: Market Integration and Regulation: Europe after 1992. EUI Working Paper, Florenz
- Majone, Giandomenico, 1992: The European Community between Social Policy and Social Regulation, unv. Man, Florenz
- Maximova, M.M., 1972 : Die imperialistische Integration, in: Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen der Akademie der Wissenschaften der UdSSR (Hg.) : Politische Ökonomie des heutigen Monopolkapitalismus, Berlin, 597-620
- Meng, W., 1988: Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse. Streit um die "Comitologie", ZaöRV 49, 208-228
- Mény, Yves/Wright, Vincent (Hg.), 1987: The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984), Berlin/New York
- Mestmäcker, E.-J., 1972: Politische und normativ-funktionale Legitimation der Europäischen Gemeinschaft, in: ders., Recht und ökonomische Gesetze, Baden-Baden, 82-99
- Mestmäcker, E.-J., 1973: Macht - Recht - Wirtschaftsverfassung, in: ders., 1978, Die sichtbare Hand des Rechts, Baden-Baden, 9-26
- Meynaud, Jean/Sidjanski, Dusan, 1965: Les Groupes Européens, in: Science Politique et intégration Européenne, Genf, 58-81
- Meynaud, Jean/Sidjanski, Dusan, 1971: Les groupes de pression dans la communauté européenne 1958-1968. Structure et action des organisations professionnelles, Bruxelles
- Moravcsik, Andrew, 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statescraft in the European Community, in: International Organization 45, 3, 660-696
- Morgan, Roger, 1991: The Consultative Function of the Economic and Social Committee of the European Community, Florenz
- Morris, B./Boehm, K./ Vilcinskas, M., 1986 : The European Community: A practical Directory and Guide for Business Industry and Trade, London
- Myrzik, Barbara, 1984: Die transnationale Politik der deutschen Kammerorganisation. DFG-Projektbericht, Darmstadt
- Neunreither, Karlheinz, 1968: Wirtschaftsverbände im Prozeß der europäischen Integration, in: Friedrich (Hg.): 358-443

- Nielsen, T., 1971: Aspects of the EEC Influence of European Groups in the Decision-Making Process: The Common Agricultural Policy, in: *Government and Opposition* 6, 539 ff
- Noam, Eli, 1982: The Choice of Governmental Level in Regulation, in: *Kyklos* 35, 2, 278-291
- Nye, Joseph, 1971: *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston
- Oye, Kenneth (Hg.), 1986: *Cooperation under Anarchy*, Princeton
- Peirce, William S., 1991: Unanimous Decisions in a Redistributive Context: The Council of Ministers of the European Communities, in: R. Vaubel/T. Willet (Hg.), *The Political Economy of International Organization. A Public Choice Approach*, Boulder, 267-285
- Petit, Michel u.a., 1987: *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and GAP Reform*, Amsterdam
- Petite, Michel, 1989: Les lobbies européens, in: *Pouvoirs* 48, 95-103
- Platzer, Wolfgang, 1984a: *Industrieverbände im Prozeß der Internationalisierung von Wirtschaft und Politik. Die Verbände der chemischen und pharmazeutischen Industrie, DFG - Projektbericht*, Darmstadt
- Platzer, Wolfgang, 1984b: *Unternehmensverbände in der EG. Ihre nationale und transnationale Organisation und Politik*, Kehl
- Platzer, Wolfgang, 1991: *Transnationale Gewerkschaftspolitik in Europa*, Bonn
- Puchala, Donald, 1971: Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: *Journal of Common Market Studies* 10, 1, 267-284
- Puchala, Donald, 1984: *Fiscal Harmonization in the European Communities. National Politics and International Cooperation*, London
- Rasmussen, Niels, 1991: *Interest Groups and the European Community, with the European Car Industry as Case Study*. Magisterarbeit, Dublin
- Riedinger, Rudolf, 1991: *Technologiekooperation in Westeuropa. Die Suche nach grenzüberschreitenden Antworten auf technologiepolitische Herausforderungen*, Hamburg, 276-286
- Rittstieg, Helmut, 1967: *Wirtschaftsverbände und europäische Gemeinschaften*, Hamburg
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John, 1989: 1992: Recasting the European Bargaining, in: *World Politics* 42, 1, S.95-128
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *PVS* 28, 4, 323-356

Scharpf, Fritz W., 1992: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, Beate (Hg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen, 93-116

Schierwater, Hans-Viktor, 1968: Der Arbeitnehmer und Europa. Integrations-tendenzen und -strukturen im Sozialbereich des Gemeinsamen Marktes, in: Friedrich, Carl J. (Hg.), 294-357

Schmitter, Philippe C., 1970: A Revised Theory of Regional Integration, in: International Organization 24, 4, 836-868

Schmitter, P.C./Streeck, W. 1981 : The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe, Berlin: International Institute of Management Discussion Paper IIM/LMP, 81-13

Schumann, Wolfgang 1987 : Implementationsprobleme in der EG: Die Milchquotenregelung von 1984, Ebenhausen

Schumann, Wolfgang, 1991a: EG-Forschung und Policy-Analyse, in PVS 34, 2, 232-257

Schumann, Wolfgang, 1991b: EG-Forschung und Policy-Analyse. Das Beispiel der Milchquotenregelung, Kehl/Straßburg

Schwaiger, Konrad/Kirchner, Emil, 1981: Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Verbandswirklichkeit, Baden-Baden

Sharp, Margaret, Shearman, C., 1987: European Technological Collaboration, London

Sidjanski, Dusan/ Ayberk, Ural, 1987 : Le nouveau visage des Groupes d'Intérêt Communautaires, in: Revue d'Intégration Européenne, Nr. 2/3. S. 173-201

Sidjanski, Dusan/ Ayberk, Ural, 1990 : L'Europe du Sud dans la Communauté Européenne, Paris

Sidjanski, Dusan/Ayberk, Ural, 1974: Bilan des groupes et du processus de décision dans la communauté des six, in: Res Publica 16, 1, 33-61

Simon, Walter, 1980: Europäische Unternehmensverbände. Zur Internationalisierung von Kapital und Politik im Verbändewesen, Diss., Frankfurt/M.

Starbatty, Joachim/Vetterlein, Uwe, 1990: Die Technologiepolitik der Europäischen Gemeinschaft. Entstehung, Praxis und ordnungspolitische Konformität, Baden-Baden

- Stigler, G.J., 1971: The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science 2, S. 3-21
- Streek, Wolfgang/Schmitter, Philippe C., 1985: Community, Market, State and Associations? The Prospective Construction of Interest Governance to Social Order, in: European Sociological Review 1, 2: 119-138
- Streek, Wolfgang/Schmitter, Philippe C., 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: Politics and Society 19,2, 133-164
- Teubner, G. 1990: "Verbund", "Verband" oder "Verkehr"? Zur Außenhaftung von Franchise-Systemen, ZHR 154, S. 295-324
- Trans-European Policy Studies Association (TEPSA) (Hg.), 1989: Le rôle du Comité Economique et Social et l'Avenir de la Fonction Consultative Professionnelle dans la Communauté Européenne, Brüssel
- Tulder, Rob van/Junne, Gerd, 1988: European Multinationals in Core Technologies, New York
- Van Schendelen, Rinus (Hg.), 1992: Private and Public Lobbying in Brussels: crossnational comparisons, Aldershot (im Erscheinen begriffen)
- Van Waarden, Frans, 1992: The Historical Institutionalization of typical National Patterns in Policy Networks between State and Industry: A Comparison of the USA and the Netherlands, in: European Journal of Political Research 21, 1-2, 131-162
- Wallace, Helen, 1973: National Governments and the European Communities, London
- Wallace, Helen/Wallace, William/Webb, Carole (Hg.), 1977: Policy-Making in the European Communities, London
- Wallace, William, 1977: Walking Backwards towards Unity, in: Wallace/Wallace/Webb (Hg.), 301-324
- Webb, Carole, 1977: Mr. Cube versus Monsieur Beat: The Politics of Sugar in the European Communities, in: Wallace/Wallace/Webb, 179-226
- Weiler, J.H.H. 1982: Supranational Law and Supranational System: Legal Structure and Political Process in the European Community, Ph.D. Thesis, EHI Florenz
- Wildenmann, Rudolf (Hg.), 1991: Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden
- Willems, Peter (Hg.), 1982: Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations, London
- Wilson, Graham K., 1990: Interest Groups, Oxford

Wirtschafts- und Sozialausschuß (Generalsekretariat) (Hg.), 1979: Die Beratenden Ausschüsse der Gemeinschaft mit sozio-ökonomischer Zusammensetzung, Baden-Baden

Wirtschafts- und Sozialausschuß (Generalsekretariat) (Hg.), 1980: Die Europäischen Interessenverbände und ihre Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuß, Baden-Baden

Würtenberger, Thomas, 1980: Die Verbände-problematik aus europarechtlicher und integrationstheoretischer Sicht, in: Meessen, Karl (Hg.), Verbände und europäische Integration, Baden-Baden, 29-45

Zellentin, Gerda, 1962: Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EWG und Euratom. Interessenrepräsentation auf übernationaler Ebene, Leyden