

1. Einleitung: Regionale Integration und Theorien

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

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

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

Definition 1: Integrationstheorie nach Haas

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

(Haas 1970, 610)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regionale Integration im sub-saharischen Afrika

Eine Analyse von EAC, SADC und ECOWAS

Plenk, S.

2015, XII, 552 S. 14 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-08649-7