

3 Theoretisches Problem: politisches Handeln im Integrationsprozeß

Empirischer Gegenstand der Arbeit ist die Frage, warum der Erweiterungsprozeß im Politikfeld Inneres trotz gleich hoher politischer Bedeutung des Sachbereichs sowie übergeordneter Erweiterungsstrategien hinsichtlich des Prozeßtempos, des Prozeßstils und der Involvierung der Akteure seitens der EU anders als in der Umweltpolitik verlief. Gegenstand dieses Kapitels ist die Entwicklung eines theoriegeleiteten Erklärungsansatzes für die verschiedenen Handlungsformen der relevanten Akteure in beiden Politikfeldern.

Die politikwissenschaftliche Forschung betrachtet die Europäische Union heutzutage weitgehend als eigenständiges politisches System mit einer spezifischen institutionellen Ausgestaltung (*polity*). Wenn sich ihre institutionelle Struktur auch von der klassischer staatlicher politischer Systeme unterscheidet,⁸⁹ hat sie doch wie diese das Ziel, Probleme kollektiven Handelns zu lösen, politische Ziele zu definieren und Anreize zur Erfüllung dieser Ziele durch öffentliche wie private Akteure zu entwickeln. Damit handelt die Union politisch, übt also *Governance* aus im Sinne der Entwicklung von verhaltensleitenden Regeln und Verfahren zur Lösung kollektiver Probleme.⁹⁰

Zugleich läßt sich im EU-Rahmen beobachten, was Wolfgang Wessels „Wachstums- und Differenzierungstrends institutioneller Strukturen“ nennt.⁹¹ Die sektorbezogene Regelungskompetenz hat sich erheblich verbreitert. Außer für den Binnenmarkt ist die EU mittlerweile für Politikfelder wie Umwelt-, Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz zuständig. Die Mitgliedstaaten entscheiden mehr und mehr nach dem Majoritätsprinzip. Gleichzeitig sind die Kompetenzen von supranationalen Akteuren wie Kommission und Europäisches Parlament im Gemeinschafts- bzw. Unionsgefüge gestärkt worden. All diese Entwicklungen haben dazu geführt, daß man die Union heute nicht mehr als rein aus der Legitimität ihrer Mitglieder abgeleitetes Regime zur Lösung von Koordinationsproblemen verstehen kann, sondern sie als eigenständiges politisches System betrachtet.⁹²

Mit diesen Wachstums- und Intensivierungstendenzen geht ein Prozeß zunehmender Differenzierung und Heterogenisierung einher, der durch eine Vielfalt von Entscheidungsverfahren und -ebenen, Akteuren und Instrumenten gekennzeichnet ist. Mit zunehmender ‚Emanzipation‘ zu einem politischen System entwickelt sich ein Gebilde mit einer Vielzahl von mehr oder minder politikfeldspezifischen, parallel existierenden, sich teilweise überlappenden Handlungsmustern:

*[...] there are in fact several distinct policy processes which take place in different arenas, include different actors, and are governed by distinct decision rules.*⁹³

Das heißt, daß es mit zunehmender Dauer des Europäisierungsprozesses immer weniger möglich erscheint, EU-Politik als Ganzes zu verstehen,⁹⁴ sondern daß sich je nach Politikfeld und

⁸⁹ Richardson nennt hier das Fehlen von europäischen Parteien zur Strukturierung der Willensbildung, das Fehlen genuin europäischer Medien, aber vor allem das Fehlen einer demokratisch gewählten, europäischen Regierung, die die EU von als ‚Staat‘ gekennzeichneten politischen Einheiten unterscheidet. Trotz dieser Mängel kann die EU als ein politisches System verstanden werden, das über eine dichte institutionelle Struktur sowie Handlungstraditionen und -routinen verfügt (Richardson 2001: 97-99).

⁹⁰ Wiener 1998: 296

⁹¹ Wessels 1994: 302

⁹² Hix 1999

Tragweite der politischen Entscheidung ganz unterschiedliche Handlungsformen entwickelt haben.

Auch der Erweiterungsprozeß findet vor dem Hintergrund dieser Ausdifferenzierung und Heterogenität von Handeln in der EU statt. Damit steht die Erweiterung nicht außerhalb jedes existierenden Handlungsrahmens, sondern sie ist selbst Bestandteil des fortschreitenden Integrationsprozesses. Eine Erklärung der erweiterungsbezogenen Handlungslogiken ist damit auch nur unter Berücksichtigung dieses Kontextes möglich. Der verwendete Erklärungsansatz muß daher in der Lage sein, die strukturellen Gegebenheiten des politischen Systems der EU und damit den Handlungskontext bei der Untersuchung der sektoralen Beitrittspolitik konzeptionell erfassen zu können. Zu diesen Gegebenheiten gehören ein zunehmend ausdifferenziertes Akteursspektrum, unterschiedlich tief integrierte Politikfelder, das Zusammenspiel mehrerer Ebenen bei der Politikformulierung sowie eine Vielzahl von Sachbereichen und damit eine insgesamt zunehmende Heterogenität von Handeln im EU-Rahmen.

Das vorliegende Kapitel dient der Entwicklung eines Ansatzes zur Erklärung der unterschiedlichen Herangehensweise an die sektoralen Erweiterungsprozesse. Ausgehend von einer kurzen Diskussion verschiedener Alternativerklärungen (Kapitel 3.1) folgt im Hauptteil des Kapitels die Auseinandersetzung mit dem Neoinstitutionalismus historisch-soziologischer Prägung, auf dessen Annahmen der analytische Teil der Arbeit beruht (Kapitel 3.2). Im daraus entwickelten Erklärungsansatz werden Institutionen als unabhängige Variablen verstanden, die bei der Realisierung von politischem Handeln drei Funktionen erfüllen: Institutionen wirken sich in spezifischer Weise auf den Zugang von Akteuren zum Politikfeld, auf die inhaltliche Initiativmacht im Politikfeld sowie auf den spezifischen Politikstil, der charakterisiert ist durch die Interaktionsform der relevanten Akteure und die Wahl spezifischer Handlungsinstrumente, aus (Kap. 3.3). Das Kapitel endet mit einer Skizzierung der Untersuchungsmethode (Kap 3.4).

3.1 Handlungslogiken auf der Basis von Politikinhalt bzw. Politikarten

Der analytische Ansatz dieser Arbeit dient dem Ziel, ein Gerüst für die Erfassung und Ordnung empirischer Fakten zu den beiden sektoralen Erweiterungsprozessen zu bieten. Er basiert auf theoretischen Annahmen, ist aber selbst keine „gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie“, sondern eine Forschungsheuristik, mit deren Hilfe es möglich ist, bestimmte Ausschnitte des Untersuchungsgegenstandes besonders hervorzuheben.⁹⁵ Im vorliegenden Fall soll der Erklärungsansatz unterstützend bei der Analyse bestimmter Handlungsmuster von EU-Akteuren im Erweiterungsprozeß wirken. Seine grundlegende Funktion ist es, Annahmen im Hinblick auf die Erklärung des empirisch beobachteten Ereignisses plausibel herzuleiten und damit das Erklärungskonzept der Arbeit zu verdeutlichen. Auf der Basis dieses grundsätzlichen Konzeptes können Einflußbeziehungen zwischen abhängiger und unabhängiger Variable herausgearbeitet und eine Anzahl konkreter Annahmen abgeleitet werden, die mögliche empirische Beobachtungen auf-

⁹³ Pollack 1994: 103

⁹⁴ Eine Beschreibung der Charakteristika der EU-Governance auf systemischer Ebene (Fragmentierung, Dominanz der Exekutive, Legalismus, Mehrebenencharakter, inhärente Instabilität) liefern Armstrong/Bulmer 1998: 65-71.

⁹⁵ Mayntz/Scharpf 1995: 39

einander beziehen.⁹⁶ In einem daran anschließenden Test werden die Voraussagen über empirische Zusammenhänge, die aufgrund des Ansatzes unterstellt worden sind, überprüft.

Bezogen auf den vorliegenden Untersuchungsgegenstand ergeben sich aus dieser abstrakten Formulierung zur Funktion von theoriegeleiteter Analyse verschiedene Anforderungen an den konkret eingesetzten Analyseansatz: Er muß erstens in der Lage sein, das Phänomen des Handelns auf sektoraler Ebene zu beschreiben und die sektorale Erweiterungspolitik als abhängige Variable zu konzeptionalisieren. Theorien wie der Intergouvernementalismus,⁹⁷ in deren Mittelpunkt die Erklärung sogenannter historischer politischer Entscheidungen steht, fallen für das konkrete Beispiel daher aus. Zweitens ist die Erweiterung ein Erklärungsgegenstand mit einer Prozeßperspektive, da sich das beobachtete Phänomen über einen Zeitraum von mehreren Jahren abspielt. Der theoretische Ansatz muß also die zeitliche, die Prozeßdimension von Politik berücksichtigen.

Zur Erklärung des beschriebenen Phänomens wurde die Vermutung geäußert, daß die unterschiedliche Herangehensweise an die Erweiterung auf sektorspezifische Handlungslogiken zurückzuführen ist. Diese haben sich im laufenden Integrationsprozeß herausgebildet und lassen sich durch bestimmte Interaktionsformen relevanter Akteure und die sie umgebenden, handlungsstrukturierenden Institutionen charakterisieren. Die Fähigkeit, sowohl Akteure als auch Strukturen zu integrieren, ist damit eine dritte Voraussetzung für die Wahl des Analyseansatzes. Aus diesen Anforderungen ergeben sich mehrere Möglichkeiten zur theoriegeleiteten Erklärung der Varianz in den sektoralen Beitrittspolitiken.

Materielle Eigenheiten von Politikfeldern. Unterschiedliche Handlungsmuster von Akteuren werden häufig mit den materiellen Eigenheiten bestimmter Sachbereiche begründet. Dabei wird argumentiert, daß die *Policy*, d.h. die Inhalte, die Art und Weise der Herangehensweise, d.h. den Politikprozeß, die *politics*, bestimmen.⁹⁸ Aus dieser Perspektive wäre es selbstverständlich, daß der Erweiterungsprozeß im Bereich Inneres anders als in der Umweltpolitik verläuft. In diesem Sinne könnte die Reduzierung des Kohlendioxidausstoßes in den Beitrittsländern aufgrund komplexer Ursache-Wirkungsstrukturen, deren Durchdringung eine hohes Maß an wissenschaftlicher Expertise erfordert,⁹⁹ andere Handlungsweisen, Akteure und Instrumente erfordern als die Vermeidung bzw. Ahndung ‚klarer‘ Rechtsverstöße wie illegale Einwanderung oder grenzüberschreitender Drogenhandel, die die Beitrittsländer als Transferstaaten nutzen.

Dabei läßt eine allein an inhaltlichen Faktoren von Politikfeldern ausgerichtete Erklärung von Handlungsformen außer acht, daß *policies* selber kontingent sind und durch bestimmte institutionelle und normative Voraussetzungen sowie die interagierenden Akteure erst konstituiert, d.h. definiert werden.¹⁰⁰ Bestes Beispiel ist die Drogenproblematik, die je nachdem, ob sie primär als strafrechtliches, gesundheitliches oder soziales Problem wahrgenommen wird, zu ganz unter-

⁹⁶ Wallace 200: 67, zitiert Rosamond 2000. Die Entwicklung von Annahmen über Einflußbeziehungen in den beiden sektoralen Erweiterungsprozessen erfolgt in Kapitel vier im Anschluß an die Charakterisierung der jeweiligen sektorspezifischen Handlungslogiken.

⁹⁷ Vgl. hierzu Moravcsik 1993.

⁹⁸ Lowi 1972: 299

⁹⁹ Jachtenfuchs 1996: 74

¹⁰⁰ Benz 1997: 307

schiedlichen Bearbeitungsweisen führt. Dementsprechend spielt der formell-institutionelle wie ideelle Handlungskontext zur Erklärung der spezifischen Handlungsweise von politischen Akteuren bei scheinbar identischen Regelungsinhalten eine wichtige Rolle, wie Cornelia Ulbert in ihrer vergleichenden Studie zur Klimapolitik in den USA und Deutschland nachgewiesen hat.¹⁰¹ Eine Erklärung, die allein auf inhaltlichen Aspekten der gewählten Politikfelder beruht, ist aus diesem Grund nicht leistungsfähig genug.

Verschiedene Politikarten. Die Zugehörigkeit der beiden Politikfelder zu spezifischen Politikarten bietet eine weitere Erklärungsmöglichkeit für unterschiedliche Handlungslogiken in den beiden Politikfeldern. Im Gegensatz zur ersten Alternativerklärung lassen sich Politikarten nicht anhand inhaltlicher Unterschiede der Politikfelder festmachen, sondern sind durch die Art des politischen Problems und dessen Bearbeitung gekennzeichnet. Generell kann zwischen regulativen, distributiven und redistributiven Politiken unterschieden werden.¹⁰² Demnach würde ein redistributives Politikfeld, bei dem Gewinne und Verluste ungleich verteilt sind aufgrund des höheren Konfliktpotentials die Akteure zur Wahl anderer Handlungsformen veranlassen als ein Politikbereich, in dem die Verhaltensharmonisierung durch Schaffung allgemeingültiger Regeln eine wichtige, Leistungsfragen dagegen keine Rolle spielen. Gemäß der Argumentation von Lowi wäre im letzten Fall eine stärker konsensorientierte Problembearbeitung zu erwarten.

Jedoch erfolgt die politische Problembearbeitung in den beiden gewählten Politikfeldern vorwiegend durch Rechtsetzung bzw. Rechtsharmonisierung und gehört damit zu dem Bereich regulativer Politik. Wie später noch ausführlicher diskutiert wird, ist die Schaffung einer europäischen Umweltpolitik im Zusammenhang mit dem europäischen Binnenmarkt zu sehen. Daher handelt es sich bei umweltpolitischen Problemlösungen häufig um allgemeingültige Standards für die Produktion von Gütern bzw. für Produktionsprozesse, um Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Umweltschutzniveaus zu vermeiden. Diese Angleichung von Verhaltensweisen wird durch einheitliche Rechtsetzung in Form von Richtlinien und Verordnungen erreicht. Zwar werden zur Erreichung der Rechtsharmonisierung finanzielle Mittel eingesetzt, jedoch ist die Verteilung von Ressourcen nicht Ziel der Politik, sondern Mittel zur Förderung der Rechtsanwendung.

Ziel der europäischen Innen- und Justizpolitik ist die Schaffung eines einheitlichen europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem sich Unionsbürger und rechtmäßig aufhaltende Drittstaatler frei, d.h. ohne Durchführung von Binnengrenzkontrollen, bewegen können. Zu diesem Zweck entwickelt die Union schrittweise einen einheitlichen Rechtsraum sowie ein europäisches Asylrechtssystem mit gemeinsamen Mindestnormen. Sie fördert die Harmonisierung der Einwanderungspolitiken der Mitgliedstaaten sowie den Ausbau eines Schutzsystems an den EU-Außengrenzen. Auch in diesem Bereich erfolgt Handeln vor allem regulativ, d.h. durch Entwicklung gemeinschaftlicher Rechtsnormen. Politisches Handeln zielt demnach in beiden Fällen auf eine Verhaltenssteuerung privater und öffentlicher Akteure ab und nicht auf (Um)verteilung von Ressourcen. Für beide Sektoren impliziert die Harmonisie-

¹⁰¹ Siehe dazu Cornelia Ulberts vergleichende Untersuchung der Klimapolitik in Deutschland und den USA (Ulbert 1997).

¹⁰² Heintel 2003: 239

zung von Rechtsstandards einen gewissen Verlust an Handlungsautonomie der Regierung.¹⁰³ Die unterschiedliche Herangehensweise an die Erweiterung in beiden Feldern kann somit nicht auf die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Politikarten zurückgeführt werden. Daher setzt das Untersuchungskonzept der Arbeit bei Einflußfaktoren auf politisches Handeln an, die unabhängig von Regelungsinhalten und Politikarten Erklärungskraft erlangen können.

3.2 Institutionalistische Ansätze zur Erklärung von Handeln im EU-Rahmen

Die Herleitung des in dieser Arbeit verwendeten Analyseansatzes erfolgt auf der Grundlage neoinstitutionalistischer Annahmen. Dies geschieht aufgrund folgender Überlegungen: Neoinstitutionalismus hat erstens keine theorieimmanente Präferenz für eine bestimmte Handlungsebene der EU wie beispielsweise der Intergouvernementalismus, der das souveräne, interessengeleitete Handeln mitgliedstaatlicher Akteure besonders beleuchtet. Er berücksichtigt zweitens bewußt die zeitliche Perspektive von Politikgestaltung: Phänomene wie Pfadabhängigkeit lassen sich unter Anwendung eines neoinstitutionalistischen Forschungsansatzes erklären, während Entscheidungstheorien sich auf einmalige bzw. begrenzt wiederholbare Ereignisse konzentrieren. Drittens ist es mittels neoinstitutionalistischer Annahmen möglich, die wechselseitige Beziehung zwischen Akteuren und Strukturen und ihr Einflußverhalten auf politisches Handeln zu konzeptionalisieren.¹⁰⁴ In den folgenden Unterkapiteln wird ausführlicher hergeleitet, warum der Neoinstitutionalismus den drei weiter oben genannten Anforderungen zur Beantwortung der Forschungsfrage am besten genügt und daher als theoretische Grundlage für den Analyseansatz gewählt wurde.

3.2.1 Neoinstitutionalismus als Forschungsmethode

Die Analyse sektorspezifischer Erweiterungsprozesse stellt an den theoretischen Analyserahmen mehrere Anforderungen: zum einen muß die Prozeßdimension der Erweiterung mit seiner Hilfe darstellbar sein. Weiterhin wird in der Arbeit Bezug genommen auf die Mechanismen zwischen Politikgestaltung im ‚normalen‘ Integrationsprozeß und der Erweiterung. Schließlich erfolgt die Analyse des Erweiterungsprozesses in Form eines Vergleiches, der Analyseansatz muß daher geeignet sein, theoriegeleitete Vergleichskriterien hervorzubringen.

Klassische theoretische Ansätze der Integrationsforschung wie Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus sind in ihren Aussagen bezüglich bestimmter institutioneller Designs im EU-Rahmen nicht neutral.¹⁰⁵ Kernannahme des Neofunktionalismus ist die herausragende Rolle supranationaler Organe, insbesondere der Kommission, bei der Weiterführung des Europäisierungsprozesses. Die politische Leistungsfähigkeit supranationaler Organe führt dazu, daß nationalstaatliche Akteure ihre Interessen zunehmend auf die Gemeinschaftsebene ausrichten und diese schließlich dort zu einem europäischen Interesse konvergieren (*upgrading the common interest*).¹⁰⁶ Die Präferenz der supranationalen Entscheidungsebene als Hauptanalyseebene ist demnach im Ansatz immanent. Neofunktionalismus hat auch im Hinblick auf die untersuchten

¹⁰³ Pollack 1994: 110

¹⁰⁴ North 1990: 5

¹⁰⁵ Armstrong/Bulmer 1998: 39

¹⁰⁶ Haas 1958

Politikfelder einen Bias zugunsten von Bereichen, die allgemein als technisch und wenig politisierbar verstanden werden wie z.B. die Binnenmarktpolitik.

Im Gegensatz dazu betont der Intergouvernementalismus die Bedeutung zwischenstaatlicher, mit Einstimmigkeit getroffener Entscheidungen für den Integrationsprozeß der EU. Sein Hauptaugenmerk liegt auf den Verhandlungskapazitäten der Regierungen und den Interessenbildungsprozessen innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Hauptanalyseebene ist damit die zwischenstaatliche Ebene, wobei die Präferenzen unter Rückbindung an innenpolitische Bedingungen erklärt werden.¹⁰⁷ Supranationale Akteure wie Kommission und Europäisches Parlament (EP) erfüllen gemäß in diesem theoretischen Ansatz lediglich die Funktion, Entscheidungen der Regierungen zu erleichtern, verfügen jedoch nicht über ein eigenes Machtpotential. Dadurch erlangen sie keine von der Interessenkonfiguration der Regierungen unabhängige Bedeutung bei der Erklärung von Politikprozessen. Intergouvernementalismus konzentriert sich auf die Untersuchung grundlegender, sogenannter geschichtsträchtiger Entscheidungen der EU, die als die wesentlichen Weichenstellungen im Integrationsprozeß verstanden werden.

Die Wahl des Analyseansatzes fiel damit auf den Neoinstitutionalismus historischer Prägung, da dieser die Möglichkeit bietet, die Beziehung zwischen den sektorbezogenen Politikprozessen in der Osterweiterung und dem weitergehenden Integrationsprozeß mit Hilfe eines einzigen analytischen Instruments vergleichend zu untersuchen.¹⁰⁸ Institutionalismusforschung dient in ihren Grundsätzen der Überwindung des Antagonismus zwischen akteurs- und strukturbezogenen Erklärungsansätzen der Politikwissenschaft. Sie versucht, beide Strömungen in einem Forschungsprogramm zu vereinen und ihre Wechselwirkungen aufzuzeigen. Prämisse jeder institutionentheoretischen Politikanalyse ist, daß politische Entscheidungen nicht ausschließlich Ausdruck von originären Akteurspräferenzen sind, über deren Durchsetzung die Machtverteilung zwischen Akteuren entscheidet, wie die behavioristische Schule der Politikwissenschaft postulierte.¹⁰⁹ **Kernannahme aller institutionalistischen Ansätze ist, daß Akteure regelgeleitet handeln, daß Institutionen einen strukturierenden Einfluß auf Akteursverhalten ausüben.** Man setzt damit der rein verhaltensbezogenen Perspektive und ihrem Fokus auf Charakteristika und Verhalten von einzelnen oder kollektiven Akteuren eine stärker strukturintegrierende Perspektive gegenüber.¹¹⁰ Aus dieser Sicht sind Strukturen bzw. Institutionen Faktoren, mit deren Hilfe Akteursentscheidungen getroffen werden. Institutionen haben eine formende, wenn auch nicht völlig determinierende Wirkung auf das Wahlverhalten von Akteuren.¹¹¹

Die Institutionenforschung ist traditionell ein Kernbestandteil der vergleichenden Politikwissenschaft. Die vergleichende Regierungslehre mit ihrem Fokus auf verschiedenen Systemvarianten (präsidiale oder parlamentarische Demokratie, Repräsentationsmodell versus Volksdemokratie) ist in diesem Sinne als klassische, ‚alte‘ Institutionenlehre zu verstehen.¹¹² Institutionen sind in diesem Verständnis formale, objektiv und konkret ‚beobachtbare‘ Einrichtungen, die häufig den

¹⁰⁷ Moravcsik 1998

¹⁰⁸ Armstrong/Bulmer 1998: 55

¹⁰⁹ Thelen/Steinmo 1992: 5

¹¹⁰ Thelen/Steinmo 1992: 4

¹¹¹ Kohler-Koch 1999: 3

¹¹² Rhodes 1995: 51

Charakter einer Organisation annehmen.¹¹³ Klassischer Gegenstand historisch-institutionalistischer Forschung sind Mehrländervergleiche zu bestimmten Politikfeldern, in denen unterschiedliche Politikergebnisse trotz identischer Problemlage durch das länderspezifische institutionelle Umfeld erklärt werden.

Der Neoinstitutionalismus als Forschungsheuristik unterscheidet sich von klassischen Institutionalismusansätzen darin, daß er nicht nur formelle bzw. materielle Institutionen als Untersuchungsgegenstand umfaßt. Neoinstitutionalistische Denkansätze moderner Prägung arbeiten mit einem breiteren Institutionenbegriff, der auch informelle Institutionen, Normen oder kulturell bedingte Werte usw. einbezieht. Er ist durch diesen breiteren Institutionenbegriff beispielsweise in der Lage, auch informelle Handlungsarenen wie Netzwerke in die Analyse von Politikprozessen zu integrieren.¹¹⁴ Neoinstitutionalismus im Verständnis von Douglass North differenziert weiterhin explizit zwischen 'Institutionen' (Spielregeln) und Organisationen (Akteuren).¹¹⁵

Auf der Basis neoinstitutionalistischer Annahmen lassen sich zum einen neutrale Aussagen hinsichtlich des institutionellen Designs von Regierungssystemen und der institutionellen Grundlagen von Politik formulieren. Ihre Grundannahme, daß institutionelle Faktoren bei der Entwicklung von Politik und bei der Formulierung von Strategien relevant sind, sagt noch nichts über eine bevorzugte Analyseebene oder spezifische Politikbereiche aus. Insbesondere in der Europaforschung haben neoinstitutionalistische Ansätze an Bedeutung gewonnen. Aufgrund dieser Neutralität ist die Konzeptionalisierung der EU als politisches System mit mehreren Ebenen möglich, ohne a priori eine Handlungsebene bzw. eine bestimmte Akteursgruppe zu bevorzugen.¹¹⁶ Aus institutionentheoretischer Sicht sind nicht nur die Mitgliedstaaten als die konkret entscheidungskompetenten Akteure relevant. Statt dessen treten Organe wie der Europäische Gerichtshof durch seine Funktion, das EG-Recht in seiner Anwendung zu wahren, die Kommission durch ihr Initiativmonopol oder das Europäische Parlament im Verfahren der Mitentscheidung stärker in den Mittelpunkt.¹¹⁷

Ein weiterer Erklärungsbeitrag von Neoinstitutionalismusansätzen liegt darin, daß sie im Gegensatz zum Intergouvernementalismus Faktoren in die Analyse einbeziehen, die bereits länger vor einer konkret untersuchten Entscheidung bzw. zeitlich nach dieser Entscheidung liegen wie zurückliegende Vertragsänderungen oder Richtungsentscheidungen, bevorstehende Reformen oder Agendasettingprozesse.¹¹⁸ Gerade diese Eigenschaft macht die Wahl eines neoinstitutiona-

¹¹³ Organisationen sind eine Unterart des Oberbegriffs Institution, die sich durch eine konkrete formale Gestalt auszeichnen und zur Verfolgung eines bestimmten Zwecks geschaffen wurden (March/Olsen 1998: 947).

¹¹⁴ Armstrong/Bulmer 1998: 51

¹¹⁵ North 1990: 4

¹¹⁶ Armstrong/Bulmer 1998: 61

¹¹⁷ Welche Rolle das Initiativrecht der Kommission für das spätere Politikergebnis hat, untersuchen u.a. Steunenberg 1996 und Kerremans 1996. Die gestiegene Bedeutung des Europäischen Parlaments seit Einführung des Mitentscheidungsverfahrens steht u.a. bei Tsebelis 1994 im Mittelpunkt der Analyse.

¹¹⁸ Pierson kommt in einer Untersuchung der europäischen Sozialpolitik auf der Grundlage historisch-institutionalistischer Annahmen beispielsweise zu dem Ergebnis, daß sich im Zeitverlauf das Machtgleichgewicht zugunsten der supranationalen Akteure verschiebt. Dies ist zurückzuführen auf institutionelle Entwicklungen, die von den Akteuren (Regierungen) zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht intendiert waren. In der Prozeßperspektive stellt sich die postulierte Akteursrationalität also als zunehmend fraglich dar (Pierson 1996: 156).

listischen Analyseansatzes zur Untersuchung der sektoralen Erweiterungsprozesse vor dem Hintergrund sektorübergreifender Erweiterungsstrategien sinnvoll.

Armstrong/Bulmer verstehen in ihrer Arbeit den Neoinstitutionalismus als analytischen Ansatz, nicht als Theorie.¹¹⁹ In ihrer vergleichenden Analyse von Politikprozessen in den sektorspezifischen Subsystemen der EU stellt der Neoinstitutionalismus ein ordnendes Element dar. Institutionalistische Annahmen helfen, inhaltliche Politikprozesse zu rekonstruieren. Dabei übernehmen die Autoren das Kernargument des historischen Institutionalismus, dem gemäß sich politische Prozesse sozusagen kumulativ, d.h. pfadabhängig, entwickeln, da bestehende Institutionen einen Einfluß auf die politische Gestaltung in der Gegenwart ausüben.

In der Politikwissenschaft wird die Bedeutung institutioneller Faktoren generell akzeptiert, wenngleich auch die Intensität des Einflusses auf das konkrete Politikergebnis unterschiedlich bewertet wird. Die drei wesentlichen Unterarten neoinstitutionalistischer Politikanalyse, rational-choice-Institutionalismus, historischer Institutionalismus sowie soziologischer Institutionalismus, unterscheiden sich in ihren Aussagen insbesondere bezüglich des Begriffsverständnisses von Institutionen, der Konzeptionalisierung des Verhältnisses von Akteuren und Strukturen und der Erklärung von politischem und institutionellem Wandel. Auf den Forschungsstand zum Vergleich der erwähnten Neoinstitutionalismusansätze sei an dieser Stelle nur hingewiesen, es existieren bereits detaillierte Untersuchungen und Vergleiche der wesentlichen Unterarten.¹²⁰ Statt dessen soll nachfolgend das dieser Arbeit zugrunde liegende Begriffsverständnis anhand der genannten Dimensionen Institutionenverständnis (Kapitel 3.2.2), Lernprozesse und institutioneller Wandel (Kapitel 3.2.3) sowie Pfadabhängigkeit und Beharrungskraft von Institutionen (Kapitel 3.2.4) entwickelt werden.

3.2.2 Institutionenverständnis

Institutionen werden ganz grundsätzlich als Spielregeln für menschliche Interaktion verstanden. Sie können das Handeln von Menschen ermöglichen (z.B. sind Verträge eine Institution, die die Nutzung einer bestimmten Sache regelt), sie können individuelles Handeln jedoch auch beschränken (z.B. Verkehrsregeln). Funktion von Institutionen ist die Schaffung eines stabilen, berechenbaren Handlungsumfeldes, in dem Ungewißheiten, die Entscheidungssituationen negativ beeinflussen, weitgehend ausgeschlossen werden sollen. Entscheidungsunsicherheit von Akteuren ist zum einen auf die Komplexität der Umwelt, innerhalb derer Menschen handeln, und zum anderen auf die begrenzte menschliche Problemlösungsfähigkeit angesichts dieser Komplexität zurückzuführen.¹²¹

Akteure stehen mit der sie umgebenden institutionellen Struktur gemäß dem Verständnis der Arbeit in einem Wechselverhältnis, beide konstituieren einander. Institutionen werden einerseits durch soziale Interaktion zwischen Akteuren gebildet. Dabei entwickeln Akteure Regeln häufig gemäß bestimmter Interessen, weshalb Regeln häufig die Interessen ihrer ‚Erschaf-

¹¹⁹ Armstrong/Bulmer 1998: 55

¹²⁰ Für eine vergleichende Bewertung der drei Unterarten neoinstitutionalistischer Analyse siehe Hall/Taylor 1998 und Thelen/Steinmo 1992. Aspinwall/Schneider 2000 liefern einen Überblick der Verwendung der drei Unterarten in der EU-Forschung.

¹²¹ North 1990: 25

fer' verkörpern. Ihre Interessengebundenheit erklärt, warum sie nicht notwendigerweise problemlösend oder effizient sind.¹²² Im europäischen Zusammenhang sei auf die Beständigkeit des Einstimmigkeitsprinzips verwiesen, das in bestimmten Politikbereichen, z.B. in Angelegenheiten der polizeilichen Zusammenarbeit, aufgrund des Interesses einiger Mitgliedstaaten aufrechterhalten bleibt. Die Wahl einer bestimmten Institution folgt damit zunächst einem funktionalistischen Prinzip, demgemäß die Entscheidung auf eine Regel entfällt, die den Interessen der ressourcenstärksten Akteure am effizientesten dient. Regeln haben in diesem Sinn einen instrumentellen, interessengebundenen Charakter, der sie zunächst, von ihrer Entstehung her, als Produkte von Akteurswillen kennzeichnet.¹²³

Gleichzeitig befinden sich Akteure in einem sozial konstruierten, durch zurückliegende und aktuelle Interaktion gebildeten institutionellen Umfeld. Dieses Umfeld weist ihnen bestimmte Aufgaben oder Kompetenzen zu und setzt sie zueinander in Beziehung. Sie selbst akzeptieren und antizipieren die formell und informell institutionalisierten Eigenschaften dieses Umfelds, wodurch ihr Wahlverhalten und ihre Interaktionsformen wiederum beeinflusst werden.¹²⁴ Jede Akteursentscheidung erfolgt daher regelbasiert und nicht ausschließlich aufgrund rationaler Kalkulation der erwarteten Konsequenzen. Sie ist eingebettet in einen Handlungskontext, der Anhaltspunkte bietet, welche Art von Handeln in der entsprechenden Situation erforderlich bzw. angemessen ist (*logic of appropriateness*).¹²⁵ In diesem Sinne konstituieren Regeln Akteursverhalten.¹²⁶

Das Verständnis von Institutionen in dieser Arbeit ist insofern breit, als es formelle Institutionen sowie informelle Institutionen und Konventionen einschließlich der ihnen zugrunde liegenden Normen und Werte umfaßt.¹²⁷ Organe der EU wie Ministerrat oder Kommission werden dagegen nicht als Institutionen, sondern als Akteure verstanden, die sich in einem institutionellen Rahmen bewegen. Ebenso wird explizit zwischen Institutionen und Organisationen, die ebenfalls Akteurscharakter haben, unterschieden.

Formelle politische Regeln umfassen beispielsweise Verfassungen, Gesetze oder auch Verträge. Im politischen Bereich haben diese Regeln die Funktion, eine bestimmte politische Struktur, ihre grundlegenden Verfahrens- und Entscheidungsregeln sowie die Kerneigenschaften der Agendakontrolle festzulegen.¹²⁸ In ihrer Gesamtheit strukturieren formelle Institutionen politische Prozesse in einer bestimmten Form, die wiederum Einfluß auf das Ergebnis von Politik hat.¹²⁹ Demgegenüber geben informelle Regeln wie Verhaltenskodices, Traditionen, Verpflichtungen

¹²² North 1996: 345

¹²³ North 1990: 48. Ein konkretes Beispiel für eine machtorientierte Begründung der Institutionenbildung innerhalb der EU ist das folgende: Deutschland als Mitgliedstaat mit einer vergleichsweise weitentwickelten nationalen Umweltpolitik, die sich durch hohe Schutzniveaus und strenge Vorschriften für Handel und Industrie auszeichnet, hat aus Wettbewerbsgründen Interesse an einer ebenso hochentwickelten und möglichst der eigenen nationalen Rechtssetzungstradition entsprechenden europäischen Umweltpolitik. Es hat daher 1992 bei den Maastrichter Vertragsreformen die Einführung des Mehrheitsprinzips im Bereich der europäischen Umweltpolitik (Art. 130s EGV MF) durchgesetzt, mit dem im Extremfall umweltpolitisch weniger ambitionierte Staaten bei Ministerratsentscheidungen überstimmt werden können.

¹²⁴ March/Olsen 1996: 249

¹²⁵ March/Olsen 1998: 951

¹²⁶ Wiener 2001: 88

¹²⁷ Armstrong/Bulmer 1998: 52

¹²⁸ North 1990: 47.

oder Normen Prinzipien des ‚richtigen‘ Handelns vor. Sie haben die Funktion, ein *angemessenes* Interaktionsverhalten von Akteuren zu sichern.¹³⁰ Informelle Institutionen gehen den formellen voraus, sie bilden die legitimierungssichernde Basis für formelle Regeln¹³¹ und sichern die Einhaltung letzterer durch die Verfügbarmachung eines gemeinsamen, geteilten Wertekanons. Sie sind zurückzuführen auf Informationen, die in einer Gesellschaft weitergegeben werden, und damit auf kulturelle Faktoren, die erwünschte Verhaltensregelmäßigkeiten verstärken.¹³² Dabei wird Kultur im folgenden verstanden als „Meinungen, Einstellungen und Werte, kurzum: [die] kognitive, normative und evaluative Orientierung“ von Akteuren, die Handeln zugrunde liegen.¹³³ Sie dient als Bezugssystem, mit dessen Hilfe Akteure Informationen und Erfahrungen deuten, um aus dem Ergebnis der Deutung gegebenenfalls Handlungen abzuleiten. Auf abstrakt-genereller Ebene lassen sich derartige kulturelle Faktoren in Form von Leitbildern operationalisieren.¹³⁴

*Leitbilder sind nicht nur Zielvorstellungen, sondern auch Wahrnehmungs- und Deutungsmuster der je gegebenen Situation, und beide Dimensionen sind dialektisch aufeinander bezogen... [Leitbilder] spielen ihre Rolle in komplexen Interaktionen unterschiedlicher Art, wenngleich solche Interaktionen selbst in strukturell mehr oder weniger massiv vorgeprägten Handlungsfeldern stattfinden, also im Rahmen von Regimen, Institutionen oder Verfassungen, die dann ihrerseits als Verfestigungen von „Leitbildern“ gedeutet werden können.*¹³⁵

Leitbilder haben eine grundlegend normative, d.h. orientierungs-, interpretations- und handlungsleitende Funktion für Akteure, sie helfen Akteuren bei der Situationsdeutung, der Konzeption von Zielen oder dem Entwurf von Strategien zur Erreichung der definierten Ziele. Beispiele für Leitbilder im Unionsrahmen sind teils informelle, nicht schriftlich niederlegte Normen wie die des ‚gemeinschaftsverträglichen‘ Verhaltens von mitgliedstaatlichen Akteuren, das sich in Form von Solidarität und Reziprozität in der Interaktion äußert.¹³⁶ Häufig sind Leitbilder jedoch auch vertraglich verankert, so z.B. die im Artikel F des Amsterdamer Vertrags niedergelegten Normen der Freiheit, Demokratie und Achtung der Menschenrechte. Sektorspezifische Leitbilder auf europäischer Ebene, auf die in der empirischen Untersuchung Bezug genommen wird, sind für den Bereich der Umweltpolitik das Bild der nachhaltigen Entwicklung und für den Bereich der Innenpolitik das des Schutzes der inneren Sicherheit (vgl. Kapitel 4.1 und 4.2).

Unterhalb dieser generellen-abstrakten Ebene wirken konkretere Handlungsprinzipien als kulturelle Faktoren auf Akteure und ihre Politik ein (Schneider nennt sie *Leitideen*).¹³⁷ Funktion dieser Prinzipien ist es, die einzelnen Bestandteile der Leitbilder besonders zu fokussieren. Sie wirken konkreter und stärker interaktionsbezogen. Im Sinne der Arbeit werden sie als gemeinsame Ansichten über ‚richtige‘ Verhaltensweisen verstanden, die als Anleitung zum konkreten Handeln dienen. Zu den in Kapitel 4.1 noch näher erläuterten Handlungsprinzipien der europäi-

¹²⁹ Armstrong/Bulmer 1998: 52

¹³⁰ March/Olsen 1996: 252

¹³¹ North 1990

¹³² Göhler 1994: 24

¹³³ Feick/Jann 1988: 210

¹³⁴ Vgl. hierzu Schneider 1992 und Wessels 1994.

¹³⁵ Schneider 1992: 4

¹³⁶ Eising/Kohler-Koch 1999: 276.

¹³⁷ Wessels 1994: 309

schen Umweltpolitik gehört das Subsidiaritätsprinzip, zu den Prinzipien der Innenpolitik das des staatlichen Gewaltmonopols (Kap. 4.2).

Leitbilder und Handlungsprinzipien sind soziale Konstrukte. Sie entstehen und entwickeln sich durch Interaktion zwischen Individuen und Gruppen:

*Interdependence, interaction, and communication lead to shared experiences and hence to shared meaning, to a convergence of expectations and policies, and to the development of common institutions.*¹³⁸

Sie verbreiten sich durch Weitergabe und Nachahmung und damit durch praktisches Handeln. Akteure greifen in der Entwicklung von Politik explizit und implizit auf sie zurück, sie diskutieren sie, stellen sie möglicherweise in Frage und verfestigen sie durch diese Nutzung, in dem sie ihnen praktische Relevanz im alltäglichen Politikprozeß verleihen.¹³⁹ Beide Formen sind häufig nicht schriftlich niedergelegt oder rechtlich verbindlich, sondern entfalten ihre Wirkung aufgrund allgemein akzeptierter, verinnerlichter Geltungskraft.¹⁴⁰ Ungeschriebene Handlungsprinzipien wie die des Pakethandels oder des "Konsens[es] um (beinahe) jeden Preis"¹⁴¹ spielten und spielen als ungeschriebene Handlungsregulatoren im Verlauf der europäischen Integration eine bedeutende Rolle.

Der Übergang von formlosen zu formellen Regeln ist graduell. Er wird insbesondere durch die zunehmende Komplexität von Systemen katalysiert, die immer speziellere und detailliertere Regulierungsmechanismen zu ihrer Aufrechterhaltung benötigen. Ihre Geltungskraft kann durch Kodifizierung erheblich gesteigert werden.¹⁴² Eine Weitergabe von spezialisierteren, zumeist formlosen Handlungsprinzipien allein aufgrund einer gemeinsamen Zugehörigkeit zu kulturellen Gemeinschaften ist zunehmend nicht mehr gesichert, da Träger wie Adressaten der Regeln sich in mehreren, einander überlappenden Systemen bewegen. Durch die schriftliche Fixierung von Regeln in Gesetze oder Verträge werden Referenzsysteme gebildet, an denen Akteure bei zunehmender Komplexität ihr Handeln ausrichten können. Als Beispiel für die Kodifizierung informeller Normen im Verlauf der Erweiterung kann die erwähnte explizite Verankerung des der EU zugrunde liegenden normativen Gerüsts (Demokratie, Beachtung der Menschenrechte) in Art. F des Amsterdamer Vertrages angeführt werden.

Formlose und formelle Regeln bestehen nebeneinander und ergänzen sich in vielen Fällen, wobei die Beständigkeit nicht kodifizierter Institutionen die Wirkungskraft formeller Regeln behindern kann. Im EU-Bereich sei hier auf das Beispiel von der Beharrungskraft des Konsensprinzips verwiesen. Trotz der Möglichkeit des Mehrheitsentscheids tendieren Vertreter der Mitgliedstaaten generell dazu, möglichst eine Konsenslösung zu erreichen.

3.2.3 Lernprozesse und institutioneller Wandel

In der Beobachtung politischer Prozesse sind sowohl Dauerhaftigkeit als auch Wandel von Regeln allgegenwärtig. Beide sind grundlegende Eigenschaften von Institutionen, jedoch unterlie-

¹³⁸ March/Olsen 1998: 959

¹³⁹ Eising/Kohler-Koch 1999: 278

¹⁴⁰ March/Olsen 1996: 249

¹⁴¹ Peterson/Bomberg 1999: 58, Übersetzung der Verfasserin.

¹⁴² North 1992: 55

gen sie unterschiedlichen Entstehungsbedingungen, je nachdem, ob es sich um formelle oder informelle Regeln handelt. Nachfolgend soll es zunächst um die Veränderung von formellen und informellen Regeln gehen, woran sich eine Diskussion des Phänomens und der Gründe für Dauerhaftigkeit anschließt.

Institutionen erfüllen grundsätzlich eine stabilisierende Funktion für Akteurshandeln. Dennoch kommt es im Interaktionsprozeß zwischen Akteuren einerseits und Institutionen andererseits ständig zur Veränderung institutioneller Rahmenbedingungen. Wandel kann durch Lernprozesse von Akteuren beeinflusst werden.¹⁴³ Ganz allgemein wird Lernen verstanden als die Absicht, Ziele und Instrumente von Politik in Reaktion auf zurückliegende Erfahrungen und neue Information anzupassen. Lernen hat in diesem *zielgerichteten* Sinne stattgefunden, wenn sich Politik als Reaktion auf diesen Prozeß erkennbar verändert beziehungsweise wenn eine Institution verändert wurde.¹⁴⁴ Im Begriffsverständnis von Levy, das dieser Arbeit zugrunde liegt, bedarf die Identifizierung von Lernen jedoch nicht eines beobachtbaren politischen Wandels; Lernen wird definiert als „Veränderung von Glaubenssystemen [*belief systems*][...] oder die Entwicklung von neuen Glaubenssystemen, Fertigkeiten oder Verfahren als Ergebnis von Beobachtung und Interpretation von Erfahrungen.“¹⁴⁵ So kann beispielsweise die Einsicht in die Suboptimalität des Einstimmigkeitsprinzips bei steigender Anzahl von Mitgliedstaaten als Lernen begriffen werden. Es beruht auf der Erfahrung, daß einstimmig gefaßte Beschlüsse den Entscheidungsprozeß extrem verlangsamen.

Lernprozesse haben im Sinne von Levy jedoch erst dann Auswirkungen auf politischen bzw. institutionellen Wandel, wenn der Interaktionskontext eine Verhaltensänderung aufgrund des veränderten kognitiven Hintergrundes erlaubt. Das materielle wie auch das normative Lernumfeld haben damit eine entscheidende Funktion für das Eintreten von Wandel aufgrund von Lernen. Veränderungen des materiellen Umfeldes, sogenannte Politikfenster,¹⁴⁶ sind zum Beispiel Regierungswechsel und der damit verbundene Austausch von Akteuren, existentielle Ereignisse wie der Zusammenbruch von politischen Systemen oder ökonomische Krisen, die es politischen Akteuren ermöglichen, zuvor erlernte neue Ideen auf die politische Agenda zu setzen bzw. institutionelle Veränderungen durchzusetzen.¹⁴⁷ Lernen soll zukünftig in diesem kontextgebundenen Sinne verstanden und verwendet werden.

Ebenso bedeutend für das Eintreten von Wandel ist jedoch das normative Handlungsumfeld der lernenden Akteure. Demnach hat die Einordnung neuer Informationen in das bestehende Ideengefüge der Akteure und die daraus erfolgende Bewertung der Bedeutung dieser Informationen Einfluß auf die Möglichkeit bzw. das Ausmaß institutioneller Veränderung. Die Aufhebung des Einstimmigkeitsverfahrens im EU-Rahmen hängt beispielsweise davon ab, ob die Mitgliedstaaten einen Regelungsbereich als hochpolitisch und Kernbestandteil ihrer staatlichen Souveränität wahrnehmen und aufgrund dessen nicht auf die Möglichkeit eines nationalen Vetos verzichten möchten wie bei vielen Fragen der inneren Sicherheit, oder ob sie die Aufgabe der Vetomög-

¹⁴³ North 1996: 346

¹⁴⁴ Hall 1993: 278

¹⁴⁵ Levy 1994: 283, Übersetzung der Verfasserin.

¹⁴⁶ Kingdon 1984

lichkeit zur Beschleunigung von Politikprozessen als der Sache angemessen bewerten. Vom Grad der Übereinstimmung zwischen dem ideellen Handlungskontext (Levy nennt ihn „Weltverständnis“ - *worldview*)¹⁴⁸ und der neu hinzugekommenen Information, d.h. von der ‚Durchlässigkeit‘ des Ideengefüges für diese Information hängt es ab, ob Lernen erfolgt und in die Praxis, d.h. in Wandel, umgesetzt wird. Damit bestimmt das normativ-ideelle Gefüge, innerhalb dessen Akteure handeln, über die Chance und das Ausmaß institutionellen Wandels.¹⁴⁹

3.2.4 Pfadabhängigkeit und Beharrungskraft von Institutionen

Sowohl bei stufenweisem als auch bei diskontinuierlichem Wandel formeller Institutionen kann man also beobachten, daß die Ausgestaltung des Wandels wie auch die Formulierung konkreter Politik in einem bestimmten historischen Zusammenhang stehen. Die Wahl einer bestimmten Institution wäre eine andere, wenn Akteure auf dem Reißbrett eine neue institutionelle Struktur entwickeln würden. Diese Art der Beeinflussung der Gegenwart/Zukunft durch zurückliegende Wahlentscheidungen wird als Pfadabhängigkeit bezeichnet. Institutionell bestimmte Pfadabhängigkeit läßt sich verstehen als der gerichtete Einfluß historischer Entscheidungen und ihre institutionelle Verfestigung auf die Wahl gegenwärtiger wie zukünftiger Institutionen und Entscheidungen sowie die Reform bestehender.¹⁵⁰ Aus dieser Perspektive ist es erklärbar, daß institutionelle wie materielle politische Reformen im EU-Rahmen niemals grundlegende, nach rein strategischen Gesichtspunkten geplante Veränderungen sind, sondern daß Wandel durch schrittweise Anpassung eines bestehenden Systems, vor allem durch Ergänzungen zu diesem System, stattfindet. Die immense Komplexität des institutionellen Systems der EU wie auch des Acquis in bestimmten Politikfelder sind Ergebnisse pfadabhängiger Entwicklungsprozesse. In ihrer Studie zur Entwicklung der Umweltpolitik in der EU weist Lenschow darauf hin, daß institutionelle wie materielle Innovationen im Politikfeld Zusätze zur bereits etablierten Politik sind und nicht die überkommene Politik ersetzen.¹⁵¹

Begründbar ist pfadabhängige Entwicklung erstens mit den weiter unten noch ausführlicher beschriebenen Anreizen der Aufrechterhaltung von Regeln, die bei ihrer Schaffung angelegt wurden, sich durch ihre praktische Anwendung jedoch noch deutlich verstärken.¹⁵² Pfadabhängiges Handeln in komplexen Entscheidungssituationen läßt sich durch den Rückgriff auf Erkenntnisse der kognitiven Psychologie und der Organisationstheorie erklären. Gerade unter komplexen Umweltbedingungen verarbeiten Akteure neues Wissen im Sinne bestehender „mentaler Landkarten“, werden Informationen, die bestehende Orientierungsmuster bestätigen, leichter in das eigene System aufgenommen als widersprechende.¹⁵³ **In diesem Sinne ist pfadabhängige institutionelle Entwicklung Teil des kognitiven Prozesses von Akteuren und basiert auf Wahlmöglichkeiten von Akteuren.** Die Reichweite sich in formellen und formlosen

¹⁴⁷ Levy 1994: 300, vgl. dazu auch Pollack 1996: 438

¹⁴⁸ Levy 1994: 283

¹⁴⁹ Diese Bindung an den ideellen Kontext der lernenden Person erklärt, weshalb identische Informationen in einer identischen Situation bei verschiedenen Personen zu unterschiedlichen Lernergebnissen führen.

¹⁵⁰ Pollack 1996: 439

¹⁵¹ Lenschow 1999

¹⁵² Pierson 2000: 493

¹⁵³ Pierson 2000: 489

Institutionen manifestierender Pfadabhängigkeit unterscheidet sich damit je nach Erklärungsansatz. Vertreter eines eher rationalen Ansatzes beschränken sich auf die Deutung eines institutionell kanalisiertem Wahlverhaltens, während die historisch-institutionalistische Schule soziologischer Prägung die unintendierten Folgen einstmalig ‚strategisch‘ getroffener institutioneller Entscheidungen betont.¹⁵⁴ Einmal geschaffene Institutionen erlangen aus dieser Perspektive eine prägende Kraft auf die in ihrem Umfeld handelnden Akteure jenseits ihrer ursprünglichen Interessen.

North geht davon aus, daß im Zuge einer Veränderung formaler Regeln sich die informellen Verhaltensnormen, Konventionen usw. schrittweise mit ändern, da eine fortwährende Nichtbeachtung der formellen Regeln die Transaktionskosten erhöhen würde. Der Wandel informeller Normen soll durch ‚Ignorieren‘ bestehender Normen vor sich gehen.¹⁵⁵ Gälte dieser Automatismus jedoch uneingeschränkt, wäre die Existenz nichtfunktionaler Normen schwer erklärbar.

Statt dessen verfügen formelle und informelle Regeln über eine gewisse Beharrungskraft, die Wandel behindern kann. Gemäß einer akteursorientierten Erklärung nehmen Akteure bestehende Regeln trotz möglicher Suboptimalität in Kauf, da die garantierte Handlungssicherheit und die mit ihr verbundene Stabilität schwerer wiegen als die Möglichkeit einer optimaleren Problemgestaltung in einem neuen, unregelmäßigen Handlungsumfeld. Ein weiteres Argument für die Dauerhaftigkeit von Regeln liegt in dem Wunsch institutionenschaffender Akteure, ihre Nachfolger zu binden und damit die Resultate ihrer eigenen Handlungen abzusichern. In diesem Sinne werden Regeln von interessengeleiteten Akteuren bewußt ‚reformresistent‘ geschaffen.¹⁵⁶ Als Beispiel hierfür wäre im EU-Rahmen das im Bereich der verteilungspolitisch interessanten europäischen Strukturpolitik geltende Einstimmigkeitsprinzip einschließlich der Ratifikation durch die nationalen Parlamente zu nennen.

Politische Institutionen können sich jedoch auch als sehr zäh und widerstandsfähig gegenüber einem Präferenzwandel der Akteure erweisen. Sie sind damit in vielen Fällen eher ein Faktor der Kontinuitätswahrung als ein Faktor, der Wandel, wenn auch in einer pfadabhängigen Form, katalysiert.¹⁵⁷ Reformorientierte Akteure müssen bereit und in der Lage sein, die mit den bestehenden Institutionen verbundenen Funktionen (Stabilität, Verbindlichkeit) und Wirkungen (Gewöhnung/Routine und damit Arbeitserleichterung) aufs Spiel zu setzen, um einen inhaltlich begründeten institutionellen Wandel zu initiieren. Auch formelle Regelungen wie beispielsweise das Einstimmigkeitsprinzip haben im Verlauf ihrer Geltungsdauer eine gewisse ‚ideelle‘ Bedeutung erlangt. Sie garantieren die Sicherheit, fundamentale Interessen der Mitgliedstaaten definieren und schützen zu können und tragen damit ein Anreizsystem in sich, das Stabilität belohnt. Damit ist erklärbar, daß Institutionen trotz beobachtbarer Suboptimalität oder sogar Dysfunktionalität weiterhin existieren, selbst in den Fällen, in denen Akteure diese Dysfunktionalität durch institutionelle Reformen beseitigen möchten.

¹⁵⁴ Pierson 1996: 126

¹⁵⁵ North 1992: 104

¹⁵⁶ Pierson 2000: 491

¹⁵⁷ Peterson/Bomberg 1999: 20

Mehr noch als formelle Institutionen können informelle Institutionen eine bemerkenswerte Beharrlichkeit aufweisen und trotz offensichtlicher Dysfunktionalität weiterhin Bestand haben. Der Wandel von Normen und traditionellen Verhaltensweisen, die nach einem soziologisch-institutionalistischen Verständnis formellen Regeln wie auch den Präferenzen der Akteure zugrunde liegen, ist schwerer zu beeinflussen und tendenziell ein langfristigerer Prozeß als die Veränderung formeller Regeln.¹⁵⁸ Bei der späteren Analyse des Erweiterungsprozesses im Bereich Inneres wird deutlich werden, daß es im Prozeßverlauf zu einer Änderung der formellen Institutionen im Politikfeld (Integration des Acquis in den Rahmen des EU- und des EG-Vertrags, Schaffung neuer Rechtsgrundlagen, Einführung des Initiativrechts für die Kommission usw.) kam. Wie jedoch die konkrete Umsetzung der Beitrittspolitik zeigen wird, hat sich dieser Wandel zunächst nur auf der Ebene formeller Regeln vollzogen. Die dem Politikfeld zugrundeliegenden informellen Regeln wie das Leitbild vom Schutz der inneren Sicherheit in der Union bestimmten dagegen die Gestaltung des Beitrittsprozesses durch zentrale Akteure weitgehend.

3.2.5 Zusammenfassung: Das Institutionenkonzept der Arbeit

Der der Arbeit zugrunde liegende Institutionenbegriff ist in der Tradition des historischen Institutionalismus, wie er in der Politikwissenschaft durch Thelen/Steinmo, Immergut, Hall/Taylor, Armstrong/Bulmer und in der Wirtschaftswissenschaft durch North vertreten wird, zu verorten. Innerhalb dieser Gruppe gehört das Begriffsverständnis zur stärker soziologischen Ausrichtung, die von der Prämisse rational kalkulierender Akteure abrückt und Akteure stärker als regelgeleitet versteht.¹⁵⁹ In diesem Sinne erfüllen Institutionen die Funktion, Handeln zu formen und zu ermöglichen¹⁶⁰ und damit konstituierend zu wirken, werden jedoch gleichzeitig als das Ergebnis von Interaktion zwischen Akteuren begriffen. Dabei sind folgende Eigenschaften kennzeichnend für den Institutionenbegriff:

Er umfaßt formelle wie informelle Regeln, die grundsätzlich von begrenzt rationalen, interessen- wie normgeleiteten Akteuren zur Strukturierung ihrer Handlungen (Reduzierung von Unsicherheit, Senkung von Transaktionskosten usw.) entwickelt wurden. Formelle Institutionen umfassen Verträge, Kompetenzzuweisungen und Verfahrensregeln, die schriftlich fixiert sind. Informelle Institutionen setzen sich im Verständnis der Arbeit zusammen aus abstrakt-generellen Leitbildern sowie konkreteren Handlungsprinzipien. Sie werden sozial konstruiert und kulturell vermittelt. Formelle wie informelle Regeln begrenzen Handeln, ermöglichen es aber auch. Institutionen stehen in einem Wechselverhältnis mit Akteuren, sie haben nicht nur die Funktion der Senkung von Transaktionskosten der Akteure, strukturieren also nicht nur Wahlverhalten, sondern nehmen zugleich Einfluß auf die *Interessenbildung* von Akteuren.

Institutionen sind wandelbar. Bedingung für ihre zielgerichtete Veränderung sind Lernprozesse von Akteuren, verstanden als die Veränderung von Leitbildern, Praktiken oder Verfahren aufgrund der Interpretation von neuen Informationen und Erfahrungen, die sich aus der Verände-

¹⁵⁸ March/Olsen 1989: 55

¹⁵⁹ Thelen/Steinmo 1992: 8

¹⁶⁰ Aspinwall/Schneider 2000 legen auf Seite 17 die Unterschiede zwischen dem historischen Institutionalismus soziologischer und rationalistischer Prägung dar.

rung von Handlungskontexten ergeben. Die Umsetzung von Lernen in Wandel ist jedoch erst dann möglich, wenn der materielle wie ideelle Interaktionskontext eine Verhaltensänderung aufgrund des veränderten kognitiven Hintergrundes erlaubt.

Trotz ihrer prinzipiellen Veränderbarkeit sind formelle und noch mehr informelle Regeln jedoch stabile und auf Dauer angelegte Handlungsregulatoren, die auch im Falle zunehmenden Funktionsverlustes ein hohes Maß an Zähigkeit aufweisen. Die in bestehende Institutionen eingebetteten materiellen und immateriellen Anreize ihrer Aufrechterhaltung (Berechenbarkeit, Erwartungssicherheit, Orientierung) für Akteure sind so groß, daß institutioneller Wandel nur unter den oben genannten Bedingungen möglich ist und in den seltensten Fällen revolutionär und grundlegend erfolgt, sondern schrittweise und pfadabhängig.

3.3 *Das Analysekonzept: Handlungsmuster und ihre institutionellen Grundlagen*

3.3.1 **Das Nebeneinander von Handlungsmustern im EU-Rahmen**

Die politikwissenschaftliche Forschung hat seit langem erkannt, daß die Art und Weise der Politikentwicklung, Entscheidungsfindung und Umsetzung sich über verschiedene Sachbereiche hin unterscheiden kann.¹⁶¹ Kapitel 3.1 skizzierte bereits verschiedene Ansätze zur Erklärung dieses Phänomens. Die Existenz dieses Nebeneinanders ist auch auf europäischer Ebene deutlich erkennbar. Sie ergibt sich einmal aus der weiter oben erwähnten andauernden sachlichen Ausdifferenzierung der EU in eine Vielzahl von Politikbereichen.¹⁶² Aus der zunächst auf den Binnenhandel konzentrierten Europäischen Gemeinschaft ist im Zeitverlauf eine supranationale Organisation mit Kompetenzen unter anderem in der Umwelt-, Agrar-, Regional-, Kohäsions-, Außenhandels-, Außen- und Sicherheits- sowie der Innen- und Justizpolitik geworden. Die europäische Politik in diesen Politikfeldern ist dabei ein Produkt der unterschiedlichen administrativen Regulierungstraditionen in den Mitgliedstaaten. Beispielsweise verfolgt deutsche Luftreinhaltepolitik das Ziel einer technikorientierten Emissionskontrolle, die den betroffenen Industrien einen relativ stark normierten, verfahrensorientierten Ansatz vorgibt. Dagegen ist britische Luftreinhaltepolitik auf die Erreichung einer speziellen Luftqualität ausgerichtet, die die Mittelwahl stärker den Regulierungsobjekten, d. h. der Industrie, überläßt.¹⁶³ Politisches Handeln erfolgt unter Einbeziehung verschiedener Akteure (Administrationen, Wirtschaftsakteure, Nichtregierungsorganisationen, die auf den verschiedenen Handlungsebenen Einfluß auf die Politik nehmen) mit ihren jeweils spezifischen Interessen und Handlungstraditionen.¹⁶⁴ Als Folge dieser Ausdifferenzierung ging die Politikwissenschaft die Untersuchung von Handeln in der EU und die Erklärung von Politikergebnissen daher in den letzten Jahrzehnten häufig sachbereichsspezifisch an.

¹⁶¹ Benz 1997: 303 und Lowi 1964

¹⁶² Vgl. hierzu Pollack 1994.

¹⁶³ Héritier bezeichnet europäische regulative Politik in manchen Sachbereichen daher als 'policy-patchwork' (Héritier 1996: 149), die aus den verschiedenen regulativen Traditionen der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist und daher nicht einem kohärenten Schema entspricht.

¹⁶⁴ Eising/Kohler-Koch 1999: 272

Gleichzeitig zog die Ausdifferenzierung jedoch eine Reihe von Erklärungsansätzen zur Systematisierung des Wissens über Handeln im europäischen Kontext nach sich. Diese verfolgten das Ziel, politisches Handeln in der EU jenseits von engen Sektorgrenzen durch die Integration der Erkenntnisse der verschiedenen sektorspezifischen Teilgemeinden besser erklären zu können. Zahlreiche EU-Forscher/innen haben ihre Arbeiten diesem Ziel gewidmet und versucht, Handlungstypologien zum besseren Verständnis von Handeln in der EU zu entwickeln.¹⁶⁵ Ihre Arbeiten gehen von der Beobachtung aus, daß sich trotz der genannten inhaltlichen und strukturellen Ausdifferenzierung der EU Politikprozesse in den Sachbereichen, aber auch quer zu den Sachbereichen, auch nach anderen als inhaltlichen Kriterien unterscheiden lassen. Dabei werden spezifische Handlungsformen erkennbar, die keinem gemeinsam für alle Politikbereiche geltenden Muster folgen, gleichzeitig jedoch auch nicht rein sachbereichsspezifisch sind.

Stellvertretend für diese Ansätze und als Ausgangspunkt der weiteren konzeptionellen Auseinandersetzung mit Handlungsmustern auf europäischer Ebene wird im folgenden kurz Helen Wallace' Typologisierung der Politikmodi (im Original *policy modes*) vorgestellt. Ausgehend von der Beobachtung unterschiedlich verlaufender Politikprozesse innerhalb der Sektoren hat Wallace eine über Sektorgrenzen hinausgehende Typologie von Handlungsmodi im EU-Rahmen entwickelt. Die fünf Modi bezeichnete sie als „[...] community method, the EU regulatory model, multilevel governance, policy coordination and benchmarking; and intensive transgovernmentalism.“¹⁶⁶ Jeder Typ kann dabei mehreren Politikfeldern gleichzeitig zugewiesen werden. Wallace weist ausdrücklich darauf hin, daß Politik in einem Sektor nicht in allen Teilbereichen den Charakteristika eines speziellen Typs entsprechen muß, und daß der einem Politikfeld zugrundeliegende Modus sich im Zeitverlauf durchaus ändern kann.¹⁶⁷

Die beiden nachfolgend analysierten Politikfelder Umwelt und Inneres verkörpern im Sinne von Wallace' Ansatz folgende Handlungstypen: Umweltpolitik entspricht zu weiten Teilen dem regulativen Modell, in dem die Europäische Kommission als Initiatorin und Hüterin der Politik eine zentrale Rolle einnimmt. Aufgrund des eher technischen, hochspezialisierten Charakters der in diesem Bereich beschlossenen Maßnahmen wird die EG hier eher als eine Rechtsgemeinschaft verstanden, weniger als eine politische Gemeinschaft.¹⁶⁸ Innenpolitik dagegen fällt unter den Typ des ‚intensiven Transgouvernementalismus‘. Diesem entsprechen im wesentlichen neue Politikfelder der EU, z.B. die Außen- und Sicherheits- oder die Gemeinsame Währungspolitik, in denen der zugrundeliegende Handlungsmodus noch im Entstehen begriffen ist. Sie sind dadurch charakterisiert, daß die zentralen mitgliedstaatlichen Akteure transgouvernementale Organe zur Problembearbeitung geschaffen haben und häufig zunächst außerhalb des EG/EU-rechtlichen Rahmens handeln. Regelungsgegenstand sind häufig Bereiche der sogenannten ‚harten Politik‘.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Vgl. beispielsweise Pollack 1994: 109, Kohler-Koch/Eising 1999, Wallace 2000.

¹⁶⁶ Wallace 2000: 28

¹⁶⁷ Wallace 2000: 71

¹⁶⁸ Wallace 2000: 29-30

¹⁶⁹ Wallace 2000: 33-34. Trotz dieser Charakterisierung als transgouvernementales Politikfeld gehört die europäische Innenpolitik wie unter Punkt 3.1 dargelegt ebenso wie Umweltpolitik zu den regulativ bearbeiteten Sachbereichen.

Wallace hat die Handlungstypen durch einen induktiven Prozeß der Beobachtung, Analyse und Typologisierung entwickelt und den verschiedenen Sachbereichen aufgrund empirischer Beobachtungen zugewiesen. Sie dienen dem Ziel, spezifische Art von Handeln im EU-Rahmen zu kennzeichnen und sind nicht als Bestandteile einer Theorie zu verstehen, die zur Ableitung und Überprüfung von Hypothesen dienen soll.

Auf der Basis dieser zunächst sektorunabhängigen, induktiv entstandenen Typologisierung geht der Rest dieses theoretischen Kapitels der Frage nach, welche Faktoren der Herausbildung verschiedener Handlungstypen zugrunde liegen. Ziel ist dabei, unabhängig von inhaltlichen Aspekten der beiden später untersuchten Politikbereiche eine konzeptionelle Basis für eine Unterscheidung zwischen Regulierung und intensivem Transgouvernementalismus zu finden. Die in Kapitel 3.2 diskutierten institutionellen Faktoren, die Handeln zugrunde liegen, sind dabei konstitutive Bestandteile des Analysekonzeptes. Mit seiner Hilfe sollen dann in den nachfolgenden Kapiteln die Handlungsformen der Umwelt- und Innenpolitik im alltäglichen Politik- sowie im Erweiterungsprozeß analysiert werden.

3.3.2 Handlungsmuster und ihre institutionellen Grundlagen

Die grundsätzliche Aussage neoinstitutionalistischer Analyseansätze besagt, daß formelle und informelle Regeln einen Handlungskorridor für Akteurshandeln bilden, Handlungen ermöglichen und begrenzen. Die Gültigkeit dieser Aussage ist eine wesentliche Prämisse dieser Arbeit. Institutionen beeinflussen Interessenbildung und -vertretung einzelner Akteure, haben jedoch vor allem Einfluß auf die Interaktion verschiedener Akteure. Sie setzen Akteure zueinander in Beziehung und beeinflussen damit den Grad an Entscheidungsautonomie. Beispielsweise impliziert das Mitentscheidungsverfahren ein anderes Verhältnis zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament als das Konsultationsverfahren. Institutionen bilden Netze aus formellen und informellen Regeln, in die die Akteure eingebunden sind und die ihren Handlungsrahmen vorgeben.¹⁷⁰

Ausgehend von dieser Annahme erfolgt nun die detailliertere Entwicklung des Erklärungskonzeptes, welches das institutionelle Gefüge als Handlungsrahmen und die Handlungsorientierung von Akteuren im Bereich der Osterweiterung in Beziehung setzt. Das Argument, mit dem nachfolgend die Unterschiede in den Erweiterungsstrategien auf sektoraler Ebene erklärt werden, entspringt dem historischen Institutionalismus soziologischer Prägung.

- Es besagt erstens, daß formelle und informelle Regeln die Interessen und (Inter)Aktionen der Akteure in den sektoralen Erweiterungsprozessen nachhaltig beeinflussen.
- Es besagt zweitens, und dies ist das spezifisch *historisch*-institutionalistische, daß diese handlungsleitenden Regeln bereits im Verlaufe der sektorspezifischen Integrationsprozesse im EG- bzw. EU-Rahmen gebildet wurden und sich durch ständige Anwendung zu politikfeldspezifischen Handlungslogiken bzw. -mustern verdichtet haben. Institutionell bedingte Handlungsmuster der sogenannten ‚alltäglichen‘ Politikprozesse in den

¹⁷⁰ Immergut 1992: 26

beiden Sektoren sind somit von großer Bedeutung bei der Entwicklung der sektorbezogenen Erweiterungspolitik. Diese erfolgt nicht aufgrund sich neu konstituierender Regeln, sondern weitgehend pfadabhängig gemäß bestehender Handlungsmuster.

Auf die Fragestellung bezogen lautet das Argument der Arbeit, daß sich die Varianz in den Handlungsformen der Erweiterungspolitiken durch die unterschiedlichen, auf sektoraler Ebene existierenden, handlungsstrukturierenden Institutionen erklären läßt (unabhängige Variable). Akteure des Erweiterungsprozesses agieren bei der Strukturierung ihres politischen Handelns in bestehenden institutionellen Kontexten, sie greifen auf sektorspezifische, eingeübte Handlungsmuster zurück. Institutionen erfüllen im Rahmen dieser Handlungsmuster folgende Funktionen:

- sie regulieren den Zugang zum Politikprozeß, d.h. sie üben Einfluß darauf aus, durch welche Akteure die Generierung von Themen im Politikprozeß erfolgt,
- sie regulieren die Initiativmacht, d.h. sie haben Einfluß auf die Kapazitäten von Akteuren, Politikinhalte zu bestimmen und durchzusetzen, und
- sie begünstigen durch ihre Zusammensetzung einen bestimmten Politikstil im Politikfeld, und beeinflussen damit die Art und Weise der Interaktion zwischen Akteuren und die Wahl der Instrumente zur Politikgestaltung.¹⁷¹

Die spezifische Ausprägung der drei Funktionen und ihr Zusammenspiel schafft dabei in den beiden Politikfeldern bestimmte Handlungsmuster, die auch eine ausstrahlende Wirkung auf die Strukturierung der Erweiterungspolitik haben. Nachfolgend wird skizziert, was jeweils unter Zugang, Initiativmacht und Politikstil verstanden wird und welche Auswirkungen sie gemäß neoinstitutionalistischer Annahmen auf Handeln haben.

3.3.2.1 Zugang zum Politikprozeß: wer ist beteiligt?

Im Sinne der Politikzyklusstudien bildet die Phase der Generierung von politisch relevanten Themen den ersten Schritt im Politikprozeß. Hier wird darüber entschieden, welche Akteure überhaupt am Prozeß der Themenentwicklung beteiligt sind und aufgrund welcher Kriterien dieser Zugang erfolgt.¹⁷²

Die Beteiligungsmöglichkeiten von Akteuren und damit der Zugang zum Prozeß in dieser Phase sind nicht für alle Akteure und in allen Politikfeldern identisch. Die institutionelle Struktur in einem Politikfeld bestimmt, ob und in welcher Form Akteure am Politikprozeß beteiligt werden und damit eine Chance erhalten, bei der Generierung von Themen für die gemeinschaftliche Regulierung mitzuwirken.¹⁷³ Zugang kann dabei in dem Sinne geregelt sein, daß eine Beteiligung von Akteuren an einem bestimmten Prozeßschritt aufgrund von formell festgelegten Re-

¹⁷¹ Armstrong/Bulmer 1998: 55-56. Armstrong/Bulmers breitem Institutionenbegriff, der auch organisierte Akteure im Sinne von EU-Organen als Institution umfaßt, wird in der Arbeit nicht gefolgt. Die oben getroffene Unterscheidung zwischen Regeln und Akteuren, auch im Sinne von Organen, bleibt erhalten. Dennoch haben die drei benannten institutionellen Funktionen Gültigkeit auch bei Ausklammerung von institutionellen Akteuren wie Kommission oder Parlament.

¹⁷² Windhoff-Héritier 1987

¹⁷³ Peterson/Bomberg 1999: 17

geln bzw. durch die Verfügbarmachung spezifischer Institutionen (z.B. Volksbegehren) vorgesehen bzw. nicht vorgesehen ist. In nationalstaatlich organisierten politischen Systemen erfolgt die Beteiligung am Politikprozeß vor allem über die Legislative, d.h. in erster Linie das Parlament, und zunehmend über die Regierung. Das Bild wird jedoch weniger klar, wenn man den Blick auf die europäische Ebene richtet. Zwar existieren Fraktionen im Europäischen Parlament, diese setzen sich jedoch aus politischen Gruppierungen zusammen, die sich innerhalb nationaler politischer Systeme entwickelt haben. Die Ausbildung europäischer Parteien ist bisher nicht erfolgt, weshalb Parteien im Gegensatz zu mitgliedstaatlichen Systemen keine ordnende und koordinierende Wirkung beim Zugang zum politischen Prozeß zukommt. Ihre Abwesenheit führt auch dazu, daß zwischen der Legislative und der Exekutive auf europäischer Ebene keine inhaltliche Klammer durch eine gemeinsame Programmatik besteht. Die homogenisierende Wirkung der Parteizugehörigkeit bei Parlaments- und Regierungsmitgliedern, die auf nationaler Ebene vielfach die klassische Gewaltenteilung überlagert, fällt auf europäischer Ebene weg. Der Zugang zum Politikprozeß ist demnach anders als in nationalstaatlichen Systemen nicht durch einen bestimmten institutionellen Kanal reguliert. Er basiert auf einer spezifischen institutionellen Konfiguration und auf der Fähigkeit von Akteuren, diese besondere Konfiguration zu nutzen.

Die besondere Konfiguration ist zum einen dadurch gekennzeichnet, daß politische Macht und ihre formell-institutionelle Verfestigung in Form von Entscheidungsmechanismen innerhalb der EU wesentlich stärker verteilt und aufgrund ihrer Diffusion weniger eindeutig zu verorten ist als in nationalen Regierungssystemen. Der Mehrebenencharakter des EU-Regierungssystems erlaubt einer Vielzahl von Akteuren unterschiedlicher Handlungsebenen (suprastaatlich, staatlich, substaatlich) eine institutionell gesicherte Beteiligung am Politikprozeß, wobei die Zusammensetzung der beteiligten Ebenen je nach Sachbereich unterschiedlich ist. Zum anderen ist die konstitutionell bestimmte Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive auf europäischer Ebene weniger eindeutig geregelt als auf nationaler Ebene.¹⁷⁴ Die Kommission nimmt eine Zwitterstellung ein aufgrund ihrer Doppelkompetenz als Initiativ- und Kontrollorgan. Die sich aus verschiedenen Fachministerräten zusammensetzende ‚Exekutive‘ der EU ist zugleich neben dem Europäischen Parlament der wichtigste Gesetzgeber, dagegen verfügt das Europäische Parlament nicht über das Recht zum Einbringen von Politikinitiativen. Im Hinblick auf die Umsetzung von Politik ist wiederum die staatliche und substaatliche Ebene der Mitgliedstaaten maßgeblich. Damit erleichtert die differenzierte und aus nationaler Perspektive weniger eindeutig geregelte Gewaltenteilung mit ihrem komplexen Institutionengefüge den Zugang zum europäischen Politikprozeß insofern, als politisch interessierten Akteuren eine Vielzahl von Zugangsmöglichkeiten offen steht.¹⁷⁵ Daher kommt es weniger auf formalrechtliche Zugangskompetenzen an, sondern auf die Nutzung einer günstigen institutionellen Konfiguration, einer sogenannten Schwachstelle, im Entscheidungsgefüge. Akteure, die an einem Knotenpunkt dieser Konfiguration sitzen und damit die Kontrolle über den Zugang ausüben können, haben einen

¹⁷⁴ Holzinger/Knill 2001: 994

¹⁷⁵ Peterson/Bomberg 1999: 23

wesentlichen Einfluß im Politikprozeß und sind Zielpunkte für interessierte externe Akteure, die Beteiligung am Prozeß suchen.¹⁷⁶

Wichtigster Adressat für politische Interessen ist zunächst einmal die Kommission aufgrund ihrer Rolle als Initiativorgan der Gemeinschaft, das die schriftliche Fassung einer politischen Initiative entwickelt. Aufgrund ihrer fehlenden Expertise bei der Umsetzung europäischer Politik, die in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, ist sie jedoch auf die Erfahrungen von mitgliedstaatlichen Akteuren sowie privaten Akteuren, die von europäischen Regelungen betroffen sind, angewiesen. Damit ist sie in besonders starkem Maße am Zugang möglichst vieler kompetenter Interessenten zum Prozeß der Agendagestaltung interessiert, da sie aus dem Spektrum der an sie herangetragenen politischen Ideen diejenigen weiterentwickeln kann, für die sie eine politische Mehrheit auf europäischer Ebene sieht. Politische Interessengruppen wenden sich des weiteren sowohl an das jeweilige nationale Fachministerium, das im Ministerrat vertreten ist sowie an die jeweiligen Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die, je nach Entscheidungsverfahren, gemeinsam mit dem Rat über die Realisierung einer politischen Initiative entscheiden. Die Existenz zweier gesetzgebender Gremien vergrößert also die Anzahl an Zugangsmöglichkeiten zum politischen Prozeß. Zusammenfassend kann das politische System der Europäischen Union in der ersten Säule im Hinblick auf die grundsätzliche Möglichkeit der Einflußnahme als pluralistisch bezeichnet werden.¹⁷⁷

Damit ist jedoch noch nicht gesagt, daß die theoretisch möglichen Zugangskanäle durch interessierte Akteure auch immer genutzt werden können. Ein wesentlicher, über den Zugang bestimmender Einflußfaktor ist die Verfügung über prozeßrelevante Information sowie sachbereichsspezifisches Wissen (Expertise). Nur ein informierte Akteur ist im Politikprozeß in der Lage, sich Gehör zu verschaffen. Der Bedarf an sach- und implementationsspezifischem Wissen innerhalb der Kommission, das sie zur Realisierung ihrer Initiativfunktion benötigt, erklärt den leichten Zugang von Akteuren, die über genau diese Ressourcen verfügen. Gleichermaßen ist auch zwischen den Akteuren der Union Information eine wichtige Schlüsselressource, um eine bestimmte institutionelle Konfiguration für eine Beteiligung am Politikprozeß tatsächlich nutzen zu können bzw. sich durch gezielte Beeinflussung des institutionellen Gefüges Zugang zu verschaffen. Die umweltpolitische Fallstudie wird zeigen, daß die Kommission aufgrund eines Vorsprungs an erweiterungsrelevanten Informationen die normalerweise im Sachbereich vorherrschenden Zugangsstrukturen zu ihren Gunsten zu verändern (Kapitel 5.2.1). Eine institutionentheoretisch hergeleitete Erklärung über die Möglichkeiten der Akteure, Informationen derart zu nutzen, wird im nachfolgenden Unterkapitel entwickelt.

Ein Akteur kann also durchaus formell am Politikprozeß beteiligt sein, wie zum Beispiel die Kommission im Bereich der Innenpolitik, durch ein strukturbedingtes Defizit an relevanten Informationen aber weithin außen vor gelassen werden. In der nachfolgenden Analyse des Zugangs zu den Politikfeldern Inneres sowie Umwelt kommt den Akteuren, die über die sachbereichsrelevanten Informationen verfügen, eine besondere Rolle als ‚Türhüter‘ zu.¹⁷⁸ Fachspezifi-

¹⁷⁶ Peterson/Bomberg 1999: 24

¹⁷⁷ Peters 1996: 19

¹⁷⁸ Pollack 1999: 7

sches Wissen ist damit ein bedeutender Faktor, mit dessen Hilfe Akteure institutionelle Konfigurationen nutzen können, um sich an politischen Prozessen zu beteiligen. Zusammenfassend läßt sich damit sagen, daß die institutionelle Konfiguration einen Handlungskorridor für die Bestimmung von Beteiligungsmöglichkeiten für politische Akteure bildet. Die Nutzung dieses Korridors hängt jedoch maßgeblich von ihrer Ressourcenausstattung ab, besonders von ihrer Expertise.

3.3.2.2 **Initiativmacht: was ist das inhaltliche Ergebnis von Politikprozessen?**

Während der Zugang die grundsätzliche Möglichkeit der Teilnahme an der Politikgestaltung regelt, wird unter Initiativmacht nachfolgend die Kompetenz verstanden, richtungsweisend bei der inhaltlichen Formulierung der politischen Tagesordnung zu agieren. Diese Fähigkeit wird im folgenden als inhaltliche Initiativmacht bezeichnet.¹⁷⁹ Akteure mit der Kompetenz zur Gestaltung des ersten Politikentwurfs, also mit formeller Initiativmacht, verfügen dabei über eine besonders große Chance, den weiteren Prozeß maßgeblich zu strukturieren, weil Diskussionen über eine Weiterentwicklung zum Thema auf der Basis dieses Entwurfs stattfinden. Der vorliegende Unterabsatz thematisiert den Einfluß von Institutionen auf die formelle und materielle, d.h. inhaltliche, Initiativmacht von Akteuren im politischen Prozeß.

3.3.2.2.1 Formelle Initiativmacht

Im Bereich des Gemeinschafts- bzw. Unionsrechts ist die Kompetenz zur Agendasetzung zunächst ein formell festgelegtes Recht, das die Kommission in Angelegenheiten der ersten Säule exklusiv mit wenigen Ausnahmen und in denen der zweiten und dritten Säule gemeinsam mit dem Ministerrat ausübt. Ministerrat (gemäß Art. 208 EGV AF) und Europäisches Parlament (gemäß Art. 192 Abs. 2 EGV AF) können die Kommission auffordern, zu bestimmten Themen schriftliche Vorschläge zu erarbeiten;¹⁸⁰ die Formulierungs- und damit Strukturierungsmöglichkeit liegt aber bei der Kommission.

Durch Einführung dieser Regel hat sich die Europäische Union im Bereich der ersten Säule darauf festgelegt, das Recht der Agendagestaltung generell auf einen neutralen Akteur zu konzentrieren. Zwei Aspekte sind dabei von Bedeutung. So ging man beim Design der institutionellen Struktur erstens davon aus, daß die Kommission als neutraler, d.h. eher technischer als politischer Akteur besonders problemadäquate Initiativen entwickeln kann. Anders als die Regierungsvertreter im Ministerrat ist sie nicht darauf angewiesen, eine bestimmte Klientel zu bedienen und daher zu stark interessen geleitete Vorschläge zu entwickeln. Ihre Initiativtätigkeit ist statt dessen darauf ausgerichtet, für alle Mitgliedstaaten zustimmungsfähige Entwürfe vorzulegen. Zweitens vereinfacht die Konzentration der Initiativkompetenz auf einen einzigen Akteur den Prozeß dahingehend, daß nicht eine Vielzahl von Vorschlägen ohne Chance auf breitere Zustimmung von den rechtssetzenden Organen diskutiert werden muß, sondern die Chance auf

¹⁷⁹ Pollack 1999: 5

¹⁸⁰ Für das Europäische Parlament ist dieses Aufforderungsrecht auf Gemeinschaftsakte beschränkt, während der Rat die Kommission zur Vorlage von Initiativen zur "Verwirklichung der gemeinsamen Ziele" gemäß dem Unionsvertrag auffordern kann.

Zustimmung bereits in der schriftlichen Fixierung des ersten Entwurfs bedacht wird.¹⁸¹ Die Formulierungskompetenz hat besondere Auswirkungen auf den nachfolgenden Politikprozeß und damit auch auf die oben angesprochene prozedurale Bearbeitung der Initiative.

Bis zu diesem Punkt kann die Arbeitsteilung zwischen dem Ministerrat als Abstimmungsorgan und der Kommission als Initiativorgan als klassische *Principal-agent*-Beziehung verstanden werden, in der der Prinzipal (die Mitgliedstaaten) bestimmte Funktionen zur Optimierung des politischen Prozesses an den ‚neutralen‘ Agenten (die Kommission) delegiert.¹⁸² Dazu gehört vor allem die Entwicklung von politischen Initiativen in einem komplexen Umfeld mit zahlreichen an der Abstimmung beteiligten Akteuren. Aufgrund dieser systemstützenden Funktionen erfüllen Agenten eine höchst wichtige Aufgabe. Sie sind gemäß dem Verständnis des Ansatzes jedoch trotz allem ‚Werkzeuge‘ der Prinzipale, da sie deren Agenda verfolgen und in ihrer Aufgabenerfüllung seitens der Auftraggeber überwacht werden. Ihre Handlungslegitimität ist maßgeblich davon abhängig, daß sie zur Umsetzung der Interessen der Prinzipale in der Lage sind. In diesem Sinne verfügen Agenten nur über eine abgeleitete Legitimität.¹⁸³

Im Sinne dieses rationalistischen Institutionenverständnisses, in dem der *Principal-agent*-Ansatz theoretisch zu verorten ist, wurde das formelle Initiativrecht im EU-Rahmen institutionell so geregelt, daß dem scheinbar am wenigsten von Eigeninteressen geleiteten Akteur die inhaltliche Agendagestaltung übertragen wurde. Dagegen bleibt die politische Entscheidung an sich den eigeninteressierten Akteuren überlassen bleibt.

¹⁸¹ Pollack 1999

¹⁸² Pollack 1997: 103

¹⁸³ Moe 1984: 756

3.3.2.2 Inhaltliche Initiativmacht

Die Beobachtung von Politikprozessen macht jedoch deutlich, daß es nicht selten zu Entwicklungen kommt, in denen scheinbar rein funktional handelnde Akteure eigenständige Interessen entwickeln und daher bestrebt sind, Agenden selbständig weiterzuentwickeln bzw. zu kontrollieren. Neben der formellen Initiativkompetenz existiert somit eine zweite, auf politische Inhalte ausgerichtete Initiativmacht. Sie ist gekennzeichnet durch die Fähigkeit eines Akteurs, über den gesamten Politikprozeß hinweg die Gestaltung einer Initiative inhaltlich maßgeblich zu beeinflussen. Als Indikator für die Existenz dieser Agendakontrolle im EU-Rahmen kann die hohe Ähnlichkeit zwischen dem ersten Kommissionsvorschlag und der schließlich verabschiedeten Regelung gelten.¹⁸⁴ Schließlich besteht für die agendasetzenden Akteure die Möglichkeit, bei einer drohenden starken ‚Verwässerung‘ ihrer Vorschläge durch die gesetzgebenden Organe Rat und Parlament eine Initiative vollständig zurückziehen. Auch dies ist ein Ausdruck von Agendakontrolle.

Zur Erklärung dieses Phänomens der inhaltlichen Gestaltungsfähigkeit ursprünglich interessenfreier Akteure ist der Principal-agent-Ansatz um spezifische Bedingungen, unter denen seine Aussagen weiterhin gültig sind, erweitert worden. Danach hängt das Ausmaß der Nutzung des Informationsvorsprungs der Agenten von der Existenz praktikabler Kontrollmechanismen bzw. Sanktionsmöglichkeiten seitens der Auftraggeber ab. Je stärker die Mitgliedstaaten Handlungen der Kommission kontrollieren bzw. sanktionieren können, desto weniger kann diese inhaltliche Initiativmacht wahrnehmen. Die Kontrollmöglichkeiten bergen jedoch Kosten für alle Akteure, z.B. die Verzögerung von Politikprozessen oder intraorganisationelle Konflikte, und sind daher häufig wenig praktikabel.¹⁸⁵ Anders als bei dieser neueren Principal-agent-Literatur, die sich auf die Entwicklung von Bedingungen für die Agendakontrolle seitens der Prinzipale konzentriert, steht im folgenden die Erarbeitung einer institutionell hergeleiteten Erklärung zur Entwicklung inhaltlicher Initiativmacht seitens der Kommission im Mittelpunkt.

Die Bedingungen, unter denen Agenten tendenziell in der Lage sind, die Mandate ihrer Auftraggeber im Sinne eigener Interessen zu interpretieren und damit selbst richtungsweisend im Hinblick auf die inhaltliche Politikgestaltung zu agieren, stehen in Zusammenhang mit dem institutionellen Gefüge, in dem Politik stattfindet. Der oben skizzierte Principal-agent-Ansatz geht von der direkten Zuordnung eines Agenten, beispielsweise einer nationalen Bürokratie zu einem Prinzipalen, der nationalen Regierung, aus. Dagegen setzt sich der Prinzipal im Bereich der EU ‚der Ministerrat, aus Vertretern einer Vielzahl von Mitgliedstaaten mit materiell häufig unterschiedlichen Interessen zusammen. Moe nennt dies „*Multiple-principal arrangements*“,“¹⁸⁶ in denen das Verhältnis der Prinzipale zueinander in der Durchsetzung ihrer Interessen und ‚Nutzung‘ des Agenten durch Konkurrenz geprägt ist. Bei der Formulierung und Durchsetzung eigener Interessen durch den Agenten kommt es nun darauf an, eine kritische Gruppe an Prinzipalen für diese eigenen Vorstellungen zu gewinnen. Multiple-principal-arrangements sind damit

¹⁸⁴ Golub 1996: 324

¹⁸⁵ Pollack 1997

¹⁸⁶ Moe 1984: 768

die erste Besonderheit des europäischen Institutionengefüges mit Einfluß auf die Wahrnehmung von inhaltlicher Initiativmacht.

Die zweite Besonderheit liegt in den Abstimmungsverfahren in der EU. Eine vollständige Kontrolle der Loyalität des Agenten ist unter dem Standardverfahren der qualifizierten Mehrheit innerhalb der ersten Säule beeinträchtigt, da hierdurch die Mitgliedstaaten zueinander in Konkurrenz stehen. Während beim Konsensverfahren jede Regierung die Möglichkeit hat, einen Vorschlag der Kommission zu blockieren, und damit Kontrolle über deren Entwurf ausüben kann, kann sie im Mehrheitsverfahren unterliegen. Gleichzeitig ist eine Sanktionierung des Agenten potentiell problematisch, wenn dafür die Einstimmigkeit der Prinzipale benötigt wird. Je leichter die entscheidungsrelevanten Akteure den Entwurf dagegen inhaltlich verändern können, desto geringer ist der Einfluß des Initiativorgans.¹⁸⁷

Damit verschaffen zwei institutionelle Bedingungen im Entscheidungsgefüge der EU (die Zusammensetzung des Prinzipalen aus mehreren, oft eigeninteressierten Akteuren sowie die Existenz des Mehrheitsprinzips) dem Agenten die Möglichkeit, eigeninteressierte Initiativen zu generieren. Der Erfolg dieser Initiativen hängt dabei von der Koalitionsbildungsfähigkeit der Kommission ab.

Ein dritter Faktor, der zur Möglichkeit der Ausübung inhaltlicher Initiativmacht in der Kommission beiträgt, ist die asymmetrische Verteilung von Informationen, die sich aus dem institutionellen Umfeld ergibt. Für mitgliedstaatliche Akteure ist das Handeln im EU-Kontext eine von mehreren Handlungsebenen, für die Kommission dagegen ist die EU-Ebene die einzig maßgebliche. Aufgrund ihrer Einbindung in mehrere Handlungsebenen kann es für eine einzelne Regierung tendenziell schwierig sein, die jeweiligen Interessen der anderen Regierungen genau zu kennen. Gleichzeitig steht ihr auch nicht die Vielzahl an relevanten Informationen zur Verfügung, um den Agenten bei der Wahrnehmung seiner Initiativrolle zu kontrollieren. Der Mehrerebenencharakter von politischem Handeln ist damit ein institutioneller Faktor, der die völlige Kontrolle des Agenten erschwert. Allerdings haben im EU-Zusammenhang die Mitgliedstaaten ein komplexes Ausschußwesen eingesetzt, das der Unterstützung und Kontrolle der Kommission bei ihrer Initiativtätigkeit dient.¹⁸⁸

Eine vierte Bedingung der Agendakontrolle ist schließlich die Fähigkeit, Koalitionen bilden zu können, sei es innerhalb des eigenen Organs oder darüber hinaus. Innerhalb der Kommission selbst ist jede initiativ werdende Generaldirektion genötigt, im Kolleg der Kommissare zumindest eine einfache Mehrheit für jeden Entwurf zu erringen (Art. 219 Satz 2 EGV AF). Erst danach können Entwürfe als Initiativen oder Entscheidungen dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Suche nach Koalitionspartnern in der Kommission fängt damit schon frühzeitig im Prozeß der Entwurfsgestaltung an. Weiterhin muß sie zur Durchsetzung ihrer Vorschläge die je nach Entscheidungsverfahren und Abstimmungsmodus entsprechende Anzahl an Mitgliedstaaten und Parlamentsmitgliedern auf ihre Seite bringen. Ihr Erfolg hängt maßgeblich davon ab, wie sehr sie bei der Formulierung des Vorschlages über die genaue Interessenlage in den Mitgliedstaaten bzw. im Parlament informiert ist. Ist sie darüber

¹⁸⁷ Tsebelis/Kreppel 1998: 42

¹⁸⁸ Pollack 1996: 446

hinaus aufgrund ihrer Neutralität und Expertise in der Lage, bei Konflikten im Rat in der Beschlußphase zu vermitteln, kann sie inhaltliche Initiativmacht auch über ihren eigentlichen formell gesicherten Kompetenzbereich hinaus wahrnehmen.¹⁸⁹ Allerdings ist in diesen Bereichen noch mehr als sonst das Vertrauen des Rates in Expertise und Neutralität der Kommission notwendig. Ohne dieses Vertrauen wäre ihre Position beispielsweise in Bereichen der zweiten und dritten Säule, in denen sie nicht das exklusive Initiativrecht besitzt, sehr schwach.

Die vorstehende Diskussion hat gezeigt, daß die Agendakontrolle durch supranationale Organe trotz eines begünstigenden formell-institutionellen Handlungsrahmens keine Selbstverständlichkeit ist, sondern von bestimmten Bedingungen abhängt. Zu den skizzierten institutionellen Voraussetzungen für die Ausübung inhaltlicher Initiativmacht durch sogenannte ‚Agenten‘ treten weitere Kontextfaktoren bzw. Politikfenster, zu denen die Informationslage in Entscheidungssituationen, die Dringlichkeit einer Entscheidung, der Austausch entscheidender Akteure oder ein plötzlicher Wandel im materiellen Handlungsumfeld gehören.¹⁹⁰

Inhaltliche Initiativmacht durch die Agenten ist vor allem in Entscheidungssituationen zu erwarten, in denen die Informationslage generell entweder unklar ist oder in denen Informationen zwischen der vorschlagenden Kommission und den Abstimmungsorganen ungleich verteilt sind. Besteht bei allen Akteuren eine hohe Unsicherheit über die möglichen Konsequenzen von Entscheidungen, kommt der formellen Initiativmacht eine große Bedeutung zu, da der erste Vorschlag die Richtung der Politik aufgrund der Unsicherheit maßgeblich bestimmen wird. Verfügt das initiierende Organ zusätzlich über einen Informationsvorsprung bezüglich der materiellen Grundlagen der Politikinitiative, kann es seine inhaltliche Gestaltungsmacht ausweiten, da es besser als die abstimmenden Akteure in der Lage ist, aufgrund der Informationslage Präferenzen zu formulieren. Schließlich hat die Dringlichkeit einer anstehenden Entscheidung eine bedeutende Auswirkung auf die Realisierbarkeit informeller Initiativmacht. Stehen Akteure unter Zeitdruck, bzw. sind die Kosten, eine Entscheidung aufzuschieben, hoch, kann das vorschlagende Organ bei formell nicht vorhandener Macht eine bedeutende Funktion erlangen.¹⁹¹ All diese Kontextfaktoren bilden Politikfenster, die es einem interessierten Akteur unter den genannten vier Bedingungen ermöglichen, inhaltliche Initiativmacht wahrzunehmen, selbst wenn er nicht über die formelle Initiativkompetenz verfügt.

Die Initiativmacht wird von allen EU-Organen als eine Schlüsselkompetenz im Rechtsetzungssystem der EU bewertet. Die diesbezügliche Kompetenz der Kommission und die damit verbundene Möglichkeit der Einflußnahme trifft trotz der oben genannten Vorteile nicht ausschließlich auf Zustimmung im Rat. Dies belegen die wiederkehrenden Versuche des Ministerrates, das Initiativrecht stärker an sich zu ziehen bzw. in Bereichen gemeinsamen Initiativrechts

¹⁸⁹ Pollack 1999: 5

¹⁹⁰ Kingdon 1984

¹⁹¹ Pollack 1997: 126. Die zuletzt genannten Faktoren charakterisieren in besonderem Maße die Entscheidungssituation im Erweiterungsprozeß. In den Fallstudien wird untersucht werden, ob diese Bedingungen zur Nutzung der inhaltlichen Initiativmacht tatsächlich zum Tragen kamen.

, beispielsweise in Einzelfragen der Innenpolitik, eine vollständige Übertragung an die Kommission zu verhindern.¹⁹²

3.3.2.3 Politikstil: *wie* erfolgt Interaktion und welche Instrumente werden gewählt?

Institutionen erfüllen eine dritte Funktion in bezug auf politisches Handeln: formelle und informelle Regeln führen zur Herausbildung eines bestimmten Politikstils, auf den Akteure im politischen Prozeß zurückgreifen. Der Begriff Politikstil ist im Bereich der Politikwissenschaft häufig dann genutzt worden, wenn es darum ging, empirisch beobachtete Unterschiede bei der Entwicklung von Politik zu beschreiben und zu kategorisieren.¹⁹³ Die Identifikation von Stilen beruht häufig auf der Beobachtung, daß Politikprozesse im Sektorvergleich unterschiedlich verlaufen (beispielsweise aktiv/reaktiv, hierarchisch/diskursiv), daß verschiedene Instrumente verwendet werden (beispielsweise marktnahe/regulative) und daß unterschiedliche Akteursbeziehungen existieren (beispielsweise Netzwerke/korporative Strukturen).¹⁹⁴

Dabei teilen die einzelnen Ansätze zwei Annahmen in bezug auf Politikstile: Kennzeichen eines Politikstils sind immer eine spezifische Interaktionsform von Akteuren sowie bestimmte Instrumente. Das erste Kennzeichen ist häufig nicht explizit abgeleitet, sondern erfolgt durch Zuschreibung ohne deutliche Erklärung der Entstehungsgründe. Charakteristische Interaktionsformen von politischen Akteuren sind beispielsweise ein- oder wechselseitige Anpassung, Abstimmung, Verhandlungen und hierarchisches Handeln.¹⁹⁵ Instrumente sind dagegen nach außen sichtbare Merkmale eines spezifischen Politikstils, einer spezifischen Interaktionsform und damit Indikatoren für die Existenz eines bestimmten Stils.¹⁹⁶ Akteure, die bestimmte Interaktionsformen anwenden, werden solche Instrumente zur Umsetzung von politischen Entscheidungen wählen, die die spezifische Akteurskonfiguration der Entscheidungsfindung nicht beeinträchtigen.

In der Literatur wurden die bestimmten Stilen zugeschriebenen Charakteristika zunächst eher phänomenologisch gebildet.¹⁹⁷ Bestehende Studien zur Klassifizierung beruhen auf Typenbildung und geben wenig Auskunft zu den Bedingungen der Entstehung, Dauerhaftigkeit bzw. Veränderung von Politikstilen.¹⁹⁸ Bei der Suche nach einer über den Einzelfall hinausgehenden Erklärung für die Entstehung von Politikstilen wird in dieser Arbeit auf neoinstitutionalistische Annahmen soziologischer Prägung zurückgegriffen. Im Sinne einer neoinstitutionalistischen Heuristik sind formelle und informelle Regeln wesentliche, eine bestimmte Interaktionsform bedingende Variablen.¹⁹⁹

¹⁹² Pollack 1999: 8. Auch im Vorfeld der Verabschiedung des Amsterdamer Vertrages hatte es noch Versuche gegeben, das Initiativrecht zugunsten des Rates zu verändern bzw. Änderungsmöglichkeiten von Kommissionsvorschlägen durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß im Rat einzuführen. Beide Initiativen scheiterten jedoch am Widerspruch der kleineren EU-Staaten, die die Initiativkompetenz der Kommission als ein bedeutendes Schutzmittel gegen die Dominanz der großen Mitgliedstaaten schätzen.

¹⁹³ Siehe dazu u.a. Lowi 1964, Richardson/Gustavsson/Jordan 1982, Ulbert 1997, van Waarden 1995.

¹⁹⁴ Van Waarden 1995: 335-336

¹⁹⁵ Mayntz/Scharpf 1995: 61

¹⁹⁶ Lenschow 1999: 40

¹⁹⁷ Benz 1997: 303

¹⁹⁸ Vgl. hierzu Lowi 1964 und Richardson/Gustavsson/Jordan 1982.

¹⁹⁹ Thelen/Steinmo 1992: 6

Die nachfolgende Herleitung von Politikstilen legt van Waardens Erklärung zugrunde, nach der die Herausbildung von Stilen auf der Basis spezifischer politischer, rechtlicher und administrativer institutioneller Strukturen erfolgt, die kulturell verankert sind.²⁰⁰ Grundlage von Politikstilen sind demnach bestimmte institutionelle Strukturen, wie sie beispielsweise die Gewaltenteilung oder bestimmte Abstimmungsmodi in politischen Systemen widerspiegeln. Sie setzen Akteure in Bezug zueinander und wirken dadurch interaktionsbestimmend. Diese institutionelle Struktur muß jedoch kulturell verankert sein, um einen eigenständigen, handlungsleitenden Politikstil zu bilden. Beide Facetten des Politikstils, seine Herausbildung aufgrund einer institutionellen Verfestigung und seine Verankerung/Verinnerlichung aufgrund kulturell vermittelter, informeller Regeln, werden in den beiden folgenden Abschnitten skizziert.

3.3.2.3.1 Die Bedeutung von Institutionen bei der Herausbildung spezifischer Interaktionsformen

Weiter oben waren Verhandlung bzw. Hierarchie als Beispiele für unterschiedliche Interaktionsformen im politischen Gefüge genannt worden. Wie kommt es nun aber zur Herausbildung dieser Formen, welche Faktoren liegen ihrer Bildung zugrunde? Dem theoretischen Argument dieser Arbeit folgend haben Institutionen einen entscheidenden Einfluß. Institutionelle Gegebenheiten erleichtern in manchen Politikbereichen verhandlungsorientierte Problemlösungen, während sich in anderen Bereichen aufgrund des institutionellen Umfelds eine Entscheidungsfindung aufgrund von Hierarchie anbietet.²⁰¹ Damit strukturieren Institutionen die Akteursinteraktion.

Kohler-Koch/Eising beobachteten die Herausbildung eines sogenannten *Governancemodus* als typische Interaktionsform in der Europäischen Union.²⁰² Ihre Kriterien zur Kennzeichnung verschiedener Formen von Governance soll nachfolgend für die neoinstitutionalistisch begründete Herleitung von bestimmten Politikstilen nutzbar gemacht werden. Die Kriterienbildung der Autoren zur Unterscheidung der verschiedenen Modi basiert auf dem spezifischen Zusammenspiel der konstituierenden Elemente eines politischen Entscheidungssystems.²⁰³ Zu diesen gehört ersten das „Organisationsprinzip politischer Beziehungen“²⁰⁴, zum anderen die „konstitutive Logik eines politischen Systems.“²⁰⁵ Drei Faktoren wirken dabei auf die Herausbildung der Organisationsprinzipien sowie der konstitutiven Logik ein:

- Die Anzahl und Art der politikrelevanten Akteure im Entscheidungsprozeß ist von Bedeutung. Diese sind wiederum Ergebnis der Zugangsstruktur im jeweiligen Politikfeld.

²⁰⁰ Van Waarden 1995: 334

²⁰¹ Kohler-Koch 1999a: 34

²⁰² Kohler-Koch/Eising 1999. Dabei konzentrieren sich die durchgeführten Fallstudien allerdings auf die erste Säule der EU.

²⁰³ Kohler-Koch 1999a: 27

²⁰⁴ Das Organisationsprinzip kann zwei Ausprägungen annehmen: zum einen die eines Mehrheitssystems, bei dem die Unterordnung der unterlegenen Interessen in Kauf genommen wird, zum anderen die eines konsozialen Systems, das koalitionsbildend wirkt mit dem Ziel, Heterogenität der Akteure zu überbrücken und direkte Unterordnung zu vermeiden.

²⁰⁵ Auch die konstitutive Logik des politischen Systems kann zwei Ausprägungen annehmen: zum einen die der Gemeinwohlorientierung, wobei die Handlungslegitimation aufgrund der Ausrichtung an einem gemeinschaftlichen Interesse erfolgt, zum anderen die einer Orientierung am Individualinteresse, wobei der Ausgleich individueller Interessen handlungslegitimierend wirkt.

- Die Zentralisierung bzw. Segmentierung des Entscheidungsprozesses spielt eine Rolle. Ein zentralstaatlich und/oder majoritär ausgerichtetes Regierungssystem gibt andere Rahmenbedingungen in bezug auf Akteursverhalten vor als ein föderales oder korporatistisch organisiertes mit einer höheren Anzahl an beteiligten Akteuren und mehreren Entscheidungsebenen.
- Schließlich ist die Art der Interaktion politischer Akteure auch von der Existenz und dem Organisationsgrad sozialer Subsysteme abhängig.

Die Autoren kommen bei einem Vergleich verschiedener Politikbereiche zu dem Ergebnis, daß innerhalb der ersten Säule der EU die Tendenz hin zu einem *Netzwerktypus* von Governance, dessen Verfassungskonzeption auf der Idee einer Berücksichtigung individueller (mitgliedstaatlicher) Interessen im Entscheidungsprozeß beruht sowie durch eine konsoziale Organisationsform gekennzeichnet ist, die die Bildung großer Koalitionen bei entscheidenden Fragen der gemeinsamen Politikgestaltung erleichtert. These der Autoren ist, daß sich dieser Governancemodus sachbereichsübergreifend herausbildet. Zur Identifizierung des Netzwerktyps werden die drei oben genannten Kriterien herangezogen:

Netzwerk-governance zeichnet sich erstens aus durch problemorientierten Austausch unter einer größeren Anzahl relativ gleichberechtigter Akteure, die in Verhandlungssystemen gemeinschaftsverträgliche Problemlösungen entwickeln.²⁰⁶ Sie wird bedingt durch eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, deren Anerkennung Grundbedingung der Legitimation des Entscheidungssystems ist. Problemlösung innerhalb dieser Strukturen ist nur im Rahmen eines Interessenausgleichs möglich. Aufgrund der grundlegenden Interessenpluralität ist die EU ein politisches System, dessen Handlungslogik sich nicht als Identitätsbildung bzw. -stärkung, sondern als das „Management von Differenzierung“ beschreiben läßt.²⁰⁷ Die Interaktion der beteiligten Akteure ist damit darauf ausgerichtet, ein derartiges Management von Differenzierung zu ermöglichen. Ausdruck dieses problemorientierten Politikstils sind Instrumente wie die zunehmend angewandte gegenseitige Anerkennung von nationalen Regulierungsmechanismen bzw. die Methode der Koordination nationaler Praktiken.²⁰⁸

Zweitens ist der Politikprozeß innerhalb der ersten Säule aufgrund der Mehrebenenstruktur der EU und der besonderen Kompetenzverteilung zwischen den Organen äußerst stark segmentiert. Kein involvierter Akteur ist in der Lage, alle Phasen des Prozesses wie auch die Substanz der Politik durchgängig zu bestimmen,²⁰⁹ sondern ist ständig auf Rücksprache mit anderen Betroffenen angewiesen. Beispielsweise kann die Kommission sinnvolle Politikinitiativen nur bei genauer Kenntnis der Umsetzungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten entwerfen. Ebenso müssen Regierungen föderal organisierter Mitgliedstaaten bei der Entwicklung ihrer nationalen Positionen die Kompetenzen und Kapazitäten der Länderebene berücksichtigen. Ständige Rückkoppelung im Prozeß sowie die Länge und Zähigkeit von Entscheidungsprozessen kennzeichnen daher den Politikstil auf europäischer Ebene.

²⁰⁶ Kohler-Koch 1999a: 33-34

²⁰⁷ Kohler-Koch 1999a: 32

²⁰⁸ Wallace 2001: 588

²⁰⁹ Eising/Kohler-Koch 1999: 269

Drittens ist im Entscheidungsprozeß der ersten Säule generell eine große Anzahl aktiver und häufig hochorganisierter sozialer Subsysteme wie Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Parteien, Vertreter von regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften vertreten, deren Zugang sich auf ihre Expertise gründet. Die nicht demokratisch abgesicherte Legitimität der Kommission einerseits und die relativ begrenzte Rolle des Europäischen Parlaments andererseits begünstigt die Anerkennung dieser sozialen Subsysteme als legitime Interessenvertreter im europäischen Politikprozeß.²¹⁰

Damit läßt sich festhalten, daß die typische Interaktionsform, mit der im Bereich der Netzwerk-governance problemlösend wie mittelverteilend agiert wird, auf Verhandlung bzw. Aushandlung beruht und nur selten auf Überstimmen einzelner Akteure.²¹¹ Trotz der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen haben alle Akteure im Rahmen der ersten Säule die Tendenz Lösungen auszuhandeln, die für möglichst viele, im Idealfall für alle, tragbar sind. In den empirischen Kapiteln vier bis sechs werden Akteursdichte, Segmentierung des Politikprozesses sowie die Existenz von sozialen Subsystemen als Kriterien zur Bestimmung spezifischer Interaktionsformen in den sektoralen Politikprozessen zu Hilfe genommen.²¹²

3.3.2.3.2 Die Bedeutung von Institutionen bei der Etablierung und Verinnerlichung von Politikstilen

Die Verdichtung einer speziellen Interaktionsform zu einem Politikstil erfolgt jedoch erst dann, wenn die Art der Interaktion und die Nutzung entsprechender Instrumente einer bestimmten Dauer unterliegen, wenn dieser spezielle Typus politischer Aktivität sozusagen zur Handlungs-routine und damit zu einer wenn auch nicht notwendigerweise formalisierten Institution für eine bestimmte Art von Politiken wird.

Kapitel 3.2.2 hatte dargelegt, daß Akteure nicht aufgrund rein rationaler Interessenkalkulation handeln, sondern regelgeleitet. Regel geben Akteuren Anhaltspunkte darüber, welche Art von Handeln in einer bestimmten Situation notwendig bzw. angemessen ist.²¹³ In bezug auf den Politikstil bedeutet das, daß Akteure Handlungsroutinen, d.h. standardisierte Interaktionsformen und Instrumente, ausbilden, die dabei helfen, komplexe und ständig neue Informationen zu verstehen und zu verarbeiten.²¹⁴ Ihre Nutzung in neuen Handlungssituationen verhindert eine Überforderung der Akteure und reduziert Unsicherheit im Umgang mit der Umwelt. Aufgrund dieser handlungsstrukturierenden, vereinfachenden Funktion greifen Akteure auf sie zurück, sofern sie in der Vergangenheit nur „im mindesten akzeptable Antworten“ auf politische Probleme geliefert haben.²¹⁵ Der Rückgriff auf bestehende Politikstile als institutionalisierte, eingeübte Handlungsmuster sind insbesondere in neuen Situationen hilfreich, da Akteure damit über Handlungsanleitungen verfügen, die es ihnen erlauben, schnell auf ungewohnte Umwelteinflüsse zu reagieren, ohne in die zeitintensive Entwicklung neuer Interaktionsformen und Instrumente

²¹⁰ Eising/Kohler-Koch 1999

²¹¹ Kohler-Koch 1999a: 34

²¹² Während Kohler-Koch/Eising mit ihrer Typologisierung Regierungsformen untersuchen, werden im Kontext dieser Arbeit die drei genannten Faktoren nur zur Kennzeichnung von Interaktionsmustern eingesetzt.

²¹³ March/Olsen 1989

²¹⁴ van Waarden 1995: 334

²¹⁵ Van Waarden 1995: 334, Übersetzung durch die Verfasserin.

investieren zu müssen. Bereits existierende Politikstile haben damit eine prägende Wirkung auf politische Handlungen in noch unstrukturierten Handlungssituationen, zu denen auch die Osterweiterung gezählt werden kann. Die generelle Annahme für den Bereich der Erweiterung lautet damit, daß bestehende Politikstile in den jeweiligen Sektoren einen Einfluß auf die Strukturierung des Erweiterungsprozesses haben.

Die Verinnerlichung von Politikstilen als Voraussetzung für die nicht mehr in jeder Handlungssituation neu hinterfragte Nutzung hängt mit der Verbindung zwischen den formellen institutionellen Gegebenheiten und ihren normativen Grundlagen zusammen. Van Waarden bezeichnete diesen zweiten Aspekt von Politikstilen als normgeleitete, kulturelle Verankerung von Interaktionsformen. Diese kulturelle Verankerung von Interaktion entscheidet letztlich darüber, ob es zur Entwicklung eines Verhandlungssystems im Gegensatz zu einem hierarchischen System, bzw. zur Herausbildung eines stark konsensuellen Politikstils im Gegensatz zu einem stärker konfrontativen kommt.

Die durch dauerhafte praktische Anwendung erlangten faktische Geltungskraft eines Politikstils wird durch informelle Regeln verstärkt. Sie machen seine normative und damit nicht ständig neu hinterfragte Gültigkeit aus. Wie in Kapitel 3.2.2 hergeleitet, werden informelle Regeln in dieser Arbeit in zwei verschiedenen Ausprägungen verwendet. Informelle Regeln können sowohl die Form von generell abstrakten Leitbildern als auch die Form konkreterer Handlungsprinzipien annehmen. Beide wirken als Orientierungsrahmen und schaffen eine gewisse Stabilität und Erwartungssicherheit, da alle Akteure über gemeinsame Wertvorstellungen als Referenzpunkte für ihr Handeln verfügen. Diese Wertvorstellungen müssen nicht immer völlig unumstritten sein, bilden aber dennoch einen gemeinsamen Handlungs'überbau' für die politische Auseinandersetzung der Akteure. Gerade durch die ständige Diskussion ihrer Angemessenheit und generellen Geltungskraft, durch dauerhafte Bezugnahme auf oder Absetzung von Leitbildern und Handlungsprinzipien erlangen diese eine konkrete, praktische Bedeutung und damit eine handlungsleitende Wirkung. Eising/Kohler-Koch sprechen in diesem Zusammenhang von dem Paradox, daß durch Konflikte über die Anwendung, Interpretation und Geltungskraft von Normen diese eher gestärkt als geschwächt werden – eben durch die praktische Auseinandersetzung mit ihnen.²¹⁶ Damit wird der Mechanismus deutlich, mittels dessen die Wirkungskraft von informellen Regeln gestärkt wird: tagtägliche Diskussion, praktische Anwendung und Routinisierung können abstrakte Prinzipien im Handlungsgefüge der EU verankern und damit handlungsleitend wirken.²¹⁷

3.3.2.4 Zusammenfassung des Erklärungsansatzes für die sektorspezifische Erweiterungspolitik

Im vorigen Abschnitt wurde hergeleitet, welche wesentlichen Funktionen Institutionen für politisches Handeln erfüllen. Sie geben Aufschluß über drei zentrale Fragen im Zusammenhang mit der Entstehung von politischen Entscheidungen:

²¹⁶ Eising/Kohler-Koch 1999: 278

²¹⁷ Vgl. zur Entwicklung des Arguments der „Routinisierung von informellen Regeln“ Wiener 1998, insbesondere Seite 302.

- *Wer* ist überhaupt beteiligt: welche Akteure sind involviert und aufgrund welcher Grundlagen?
- Über *was* wird entschieden: was sind die Inhalte und wie werden sie ausgewählt?
- *Wie* kommt die Entscheidung zustande: wie erfolgt der Entscheidungsprozeß und welche Mittel werden gewählt zur Durchsetzung der Entscheidung?²¹⁸

Institutionelle Faktoren bestimmen erstens über den Zugang zu einer politischen Entscheidung und damit über die Beteiligungsstruktur. Sie begründen zweitens die formelle Initiativkompetenz, d.h. das Recht, Politikvorschläge vorzubringen und bilden die Basis für die Wahrnehmung inhaltlicher, d.h. inhaltlicher Initiativkompetenz. Drittens setzen Institutionen Akteure zueinander in Beziehung und beeinflussen so deren Interaktionsformen und den Einsatz spezifischer, mit der Interaktionsform zusammenhängender Politikinstrumente. Interaktionsformen und Instrumente verdichten sich durch eine routinemäßige Anwendung zu Politikstilen. Eine orientierungsbietende, handlungsleitende Bedeutung dieser Politikstile entwickelt sich dann, wenn die maßgeblichen Akteure ihre Interaktionsformen und Instrumente aufgrund eines geteilten normativen Hintergrundes sozusagen verinnerlichen und nicht in jeder Handlungssituation neu hinterfragen.

Alle drei Funktionen sind Teilkomponenten eines institutionenbasierten Konzeptes politischen Handelns, der sogenannten Handlungsmuster bzw. -logiken, das von einer wechselseitig konstitutiven Bedeutung von Akteuren und Regeln ausgeht. In diesem Konzept sind die Funktionen Zugang und Initiativkompetenz komplementär zueinander. Während institutionelle Faktoren in einem ersten Schritt die formale Beteiligung regeln, beeinflussen die institutionellen Faktoren in einem zweiten Schritt die formelle Initiativkompetenz sowie die inhaltliche Formulierung von Politik. Beide kennzeichnen unterschiedliche Schritte im Verlauf des Politikzyklus: über den Zugang wird in der Phase der Themenfindung entschieden, über die formelle und inhaltliche Initiativmacht in der Phase der inhaltlichen Gestaltung der Politikinitiative bis hin zur Entscheidung.²¹⁹ Die dritte Funktion, die institutionelle Prägung der Interaktionsform und des Politikstils, ist nicht an eine bestimmte Phase im Politikprozeß gebunden. Sie stellt Akteure in einen bestimmten Bezug zueinander und bildet damit besondere Akteurskonstellationen. Institutionelle Faktoren konstituieren somit also soziales Verhalten in politischen Prozessen. Dabei ist die Herausbildung von bestimmten Interaktionsformen in Abhängigkeit von der Anzahl der im Politikfeld aktiven Akteure (die sich aus den Zugangsstrukturen ergibt), der Zentralisierung bzw. Segmentierung des politischen Entscheidungsprozesses sowie dem Organisationsgrad sozialer Subsysteme im Sachbereich zu sehen. Politikstile werden verinnerlicht durch normgeleitete, kulturelle Einbettung. Informelle Regeln in der Form generell abstrakter Leitbilder und speziellerer Handlungsprinzipien fördern diese Verinnerlichung und führen dazu, daß Politikstile durch ihre nicht mehr hinterfragte Nutzung handlungsleitend wirken.

²¹⁸ Van Waarden wendet den gleichen Dreischritt zur Identifizierung sogenannter „regulatory“ bzw. „policy styles“ an (van Waarden 1995: 335).

²¹⁹ Eine kurze Darstellung sowie eine Kritik des Politikphasenmodells findet sich bei Sabatier 1993. Eingehende Diskussionen des Modells finden sich im von Héritier herausgegebenen Band zur Policyanalyse (Héritier 1993).

Institutionell bedingte Zugangsmöglichkeiten, Initiativmacht sowie Politikstile konstituieren Handlungslogiken bzw. -muster, die eine handlungsleitende Wirkung für Akteure in neuen Entscheidungssituationen entfalten. Gemäß diesem Erklärungsansatz entwickelt sich politisches Handeln pfadabhängig. Es beruht nicht auf ständig neuer Interessenabwägung, sondern auf verinnerlichten, als angemessen betrachteten Regeln.

Im nun folgenden Schritt der Arbeit wird auf die empirische Ebene der alltägliche EU-Politik gewechselt. Das nächste Kapitel hat die Herausbildung von spezifischen Handlungsmustern bzw. -logiken in den beiden untersuchten Sektoren Umwelt- und Innenpolitik zum Thema. Auf der Basis der in Kapitel 3.4 hergeleiteten Funktionen, die Institutionen für Handeln erfüllen, ist es Ziel von Kapitel vier aufzuzeigen, in welcher Weise politisches Handeln auf europäischer Ebene in den beiden Politikfeldern Umwelt und Innenpolitik institutionell vermittelt erfolgt. Die dort skizzierten sektorspezifischen Handlungslogiken werden dann in den Kapiteln fünf und sechs auf ihre handlungsleitende Wirkung für die Gestaltung der sektoralen Erweiterungspolitiken überprüft.

3.4 Anmerkungen zur Untersuchungsmethode

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit ist die Erweiterungspolitik der Europäischen Union in zwei Politikfeldern über einen Prozeß von etwa zehn Jahren. Sie verfolgt das Ziel, eine Erklärung für den unterschiedlichen Verlauf der Erweiterungsprozesse in den beiden ausgewählten Politikfeldern im Hinblick auf die relevanten Akteure, den zeitlichen Verlauf und die Instrumente zu finden. Die Suche nach einer Erklärung für die Varianz der Herangehensweise (abhängige Variable) setzt bei den institutionell vermittelten Charakteristika von Handeln, den sogenannten Handlungsmustern (unabhängige Variable), im alltäglichen, sektoralen Politikprozeß an. Dabei geht die Arbeit der Annahme nach, daß die EU- bzw. EG-internen Handlungsmuster, die sich aufgrund des Zusammenspiels zwischen Akteuren und formellen und informellen Regeln in den beiden Politikfeldern herausgebildet haben, maßgeblichen Einfluß auf die Gestaltung der sektoralen Erweiterungsprozesse ausüben. Akteure greifen im Verlauf der Erweiterung auf diese bestehende Handlungsmuster zurück und agieren in diesem Sinne pfadabhängig.

Methodisch ist diese Arbeit im Bereich der vergleichenden Politikfeldanalyse zu verorten, die „Regierungshandeln als Gegenstandsbereich in konkreten Politikfeldern [...]“ vergleicht.²²⁰ Im Gegensatz zu den häufig anzutreffenden Mehrländerstudien der vergleichenden Politikwissenschaft thematisiert diese Arbeit Prozesse in zwei unterschiedlichen Politikfeldern innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union. In der Analyse alltäglicher Politikentwicklung ist die EU keine *sui generis* Organisation mehr, sondern kann in wesentlichen Zügen mit anderen föderal organisierten Regierungssystemen verglichen werden.²²¹ Dementsprechend ist es sinnvoll, auch in der Integrationsforschung auf Analysewerkzeuge der vergleichenden Politikwissenschaft zurückzugreifen, um Gemeinsamkeiten bzw. Unterschiede zwischen politischen Pro-

²²⁰ Vgl. hierzu Behrens 2003: 210.

²²¹ Peterson 1995: 84

zessen zu beschreiben und zu erklären.²²² Mit diesem Ziel wird in der Arbeit ein Politikfeldvergleich mit der Analyse zweier Fallstudien kombiniert. Die Fallstudien bilden die Grundlage für den Vergleich, mit dessen Hilfe die Beantwortung der Forschungsfrage nach den Gründen für die Varianz in der Herangehensweise an die Erweiterung erfolgen soll.

Aufgrund des thematischen Zuschnitts, der sich auf einen fast zehnjährigen Politikprozeß bezieht, greift die Untersuchung auf die Methode der „Prozeßverfolgung“ (*Process tracing* im Original) zurück.²²³ Als typische Methode der Politikfeldanalyse dient sie dazu, die Dynamik von Politikprozessen anhand einer detaillierten Analyse seiner einzelnen Entwicklungsschritte zu untersuchen und zu erklären.²²⁴ Mit ihrer Hilfe werden die Erweiterungsprozesse in den beiden Politikfeldern mittels des zuvor aufgestellten theoretischen Rahmens gleichsam rekonstruiert. Die drei institutionellen Funktionen, die gemäß des theoretischen Hintergrundes der Arbeit sektorspezifische Handlungsmuster konstituieren, dienen dabei als Kriterien für die Durchführung der Prozeßanalyse.²²⁵ Sie leiten und strukturieren die Sammlung der Daten und geben der Darstellung der einzelnen Prozeßschritte eine Ordnung.²²⁶ Gleichzeitig ermöglichen sie einen Vergleich der Fallstudienresultate hinsichtlich der Wirkung der sektorspezifischen Handlungsmuster und ihrer institutioneller Grundlagen. Dieser schließt sich an die Untersuchung der beiden Politikfelder an.

Wenn durch diese Methode auch keine statistisch gesicherten Ergebnisse generierbar sind, ermöglicht es der Vergleich von zwei Fällen dennoch, gewisse theoretisch begründbare Generalisierungen über den Einfluß institutionell bedingter Handlungslogiken auf neue politische Prozesse zu formulieren.²²⁷ Weiterhin kann die vergleichende Politikfeldanalyse durch die Verdeutlichung von Varianzen bei der Wirkung von Einflußfaktoren zur Formulierung weiterer Forschungsfragen beitragen.

Die benötigten Daten zur Rekonstruktion der sektoralen Erweiterungsprozesse wurden einerseits durch die Analyse von offiziellen erweiterungsrelevanten Dokumenten der EU sowie der Kandidatenstaaten gewonnen. Hierzu gehörten die Schlußfolgerungen der halbjährlich stattfindenden Sitzungen des Europäischen Rates, Presseerklärungen der EU-Organen, die Erweiterungsstrategien der EU und die diesbezüglichen Vorschläge der Kommission, Finanzprogramme, die Verhandlungspositionen der Kandidaten, die jährlichen Fortschrittsberichte der Kommission, die Ergebnisse von Parlamentsdebatten usw.

Die Dokumentenanalyse wurde ergänzt durch Gespräche mit Erweiterungsexperten in den Organen der EU (Rat und Sekretariat des Rates, Kommission, Europäisches Parlament), Mitarbeiter der relevanten Ministerien in ausgewählten Mitgliedstaaten sowie ausgewählten Kandidaten-

²²² Simon Hix hat in mehreren Beiträgen die Debatte um den Einsatz von Ansätzen der Internationalen Beziehungen (IB) versus Ansätzen der vergleichenden Politikforschung bei der Analyse des Europäisierungsprozesses nachgezeichnet und argumentiert, daß in der Binnenperspektive der EU die Anwendung von Theorien der Internationalen Politik nur von beschränktem Wert ist Hix 1994: 23, Hix 1998, Hix 1999. Insbesondere der Artikel von 1994 enthält eine sehr strukturierte, anhand metatheoretischer Paradigmen geordnete Typologie der wesentlichen theoretischen Analyseinstrumente aus den Feldern IB und Komparatistik.

²²³ Checkel 2001

²²⁴ Collier 1991: 23

²²⁵ Behrens 2003: 216

²²⁶ George/McKeown 1985

²²⁷ Rhodes 1995: 56

staaten. Dabei wurden zum einen Interviews mit Vertretern der beiden Fachministerien sowie der für Querschnittsfragen des Beitritts zuständigen Außenministerien bzw. Staatskanzleien/Ministerpräsidentenbüros in den Hauptstädten zweier Beitrittskandidaten (Estland und Ungarn) durchgeführt. Die Datenerhebung in Estland fand im Rahmen eines einwöchigen Interviewaufenthalts im September 1999 in Tallinn statt, die in Ungarn im Rahmen eines zweimonatigen Forschungsaufenthalts an der Central European University Budapest im März/April 2000. Vertreter der EU-Organe in Brüssel wurden während zweier Interviewaufenthalte im Juli 2001 sowie im Juli 2002 befragt. Gespräche mit Erweiterungsexperten aus den beiden Fachministerien sowie dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt in Berlin im Oktober 2002 rundeten die Datensammlung per Interview ab. Die Auswahl der Gesprächspartner begründete sich vor allem durch die Expertise der Befragten zum jeweiligen Thema. So wurden gezielt die jeweils mit der Erweiterung befaßten Experten in den Fachministerien der Mitglieder und Kandidatenländer bzw. der Generaldirektionen der Kommission befragt. Dazu kamen Gespräche mit den für strategische und Querschnittsfragen der Erweiterung zuständigen Experten in der Kommission, den ständigen Vertretungen ausgewählter Mitgliedstaaten in Brüssel sowie im Europäischen Parlament (Delegierte sowie wissenschaftliches Personal). Nach dem Schneeballprinzip kamen im Verlauf der Gespräche zu den eigens identifizierten Experten weitere, von Interviewpartnern empfohlene kompetente Gesprächspartner hinzu.

Die Gespräche dienten einem doppelten Ziel: sie sollten einerseits Informationen über die Politik im Erweiterungsprozeß liefern, insbesondere über den Verlauf und die Inhalte der Beitrittsverhandlungen, über die keine offiziellen Dokumente vorliegen. Andererseits sollten sie zur Überprüfung der generierten Annahmen über den Einfluß institutioneller Faktoren auf die Gestaltung der politikfeldspezifischen Beitrittspolitik beitragen. Zur Strukturierung der Gespräche wurden Leitfäden entwickelt, die auf sektorale Fragen sowie auf die Abfrage horizontaler, sektorübergreifender Aspekte des Erweiterungsprozesses abgestimmt waren. Die Interviews erfolgten auf der Grundlage dieser Leitfäden, wenn auch der Gesprächsverlauf bzw. die spezifische Expertise einiger Gesprächspartner in manchen Fällen die Konzentration auf Einzelaspekte sinnvoll machte.

Die Ergebnisse der Gespräche wurden in Form von Inhaltsprotokollen zusammengefaßt. Ihre Verifizierung erfolgte durch den Abgleich mit den eingangs genannten schriftlichen Daten (Dokumente des Erweiterungsprozesses, Gipfelbeschlüsse, Kommissionsdokumente usw.). Ebenso wurden die Aussagen von Interviewpartnern miteinander verglichen, um die Verläßlichkeit der Aussagen zu überprüfen.²²⁸ Schließlich dienten Forschungsergebnisse in Form von Zeitschriften- bzw. Buchbeiträgen zur Vervollständigung und Überprüfung der gewonnenen Daten..

Auf die namentliche Nennung der Interviewpartner wird in der Arbeit verzichtet, da in einigen Fällen um eine Anonymisierung der Aussagen gebeten und im Sinne der Einheitlichkeit dieses

²²⁸ Friis 1996

Prinzip für alle Interviews beibehalten wurde. Eine Liste der Gesprächspartner ist jedoch als Anhang beigefügt.