Universität Stuttgart
Fakultät für Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
Institut für Sozialwissenschaften
-Politikwissenschaft-

Politikwandel in der EU-Umweltpolitik: Von Advocacy-Koalitionen und Integrationsfortschritt

Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des akademischen Grades eines

Magister Artium (M.A.)

Vorgelegt bei:
1. Gutachter: Prof. Dr. Wolfgang Schumann
2. Gutachter: Prof. Dr. Axel Görlitz

von:
Götz Rabeneick
Olgastr. 117
70180 Stuttgart
Matr.-Nr. 1718430

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis *3*
Abbildungsverzeichnis *4*

1. Einleitung 5

1.1 Einführung in die Thematik 5

1.2 Forschungsinteresse 7

1.3 Fragestellung 9

1.4 Wahl des theoretischen Rahmens 10
1.4.1 Policy-Analyse auf EU-Ebene 11
1.4.2 Policy-Netzwerk-Ansatz 14
1.4.3 Mehrdimensionale Konfliktstruktur 16
1.4.4 Politikfeldexterne Einflüsse 17
1.4.5 Tiefgreifender Politikwandel 18
1.4.6 Der Advocacy-Koalitions-Ansatz 18

1.5 Methodische Vorgehensweise 19

2. Forschungsstand/ Literaturlage 22

2.1 Policy-Analyse auf EU-Ebene 22

2.2 Anwendung des Advocacy-Koalitions-Ansatzes 25

2.3 EU-Luftreinhaltepolitik 27

3. Der Advocacy-Koalitions-Ansatz nach Paul A. Sabatier 29

3.1 Modelltheoretische Implikationen 29

3.2 Modellzweck 32

3.3 Prämissen 33

3.4 Anwendungsgebiet 34

3.5 Modellgrundlagen 35

3.6 Modellgehalt 36
3.6.1 Das Policy-Subsystem als Analyseeinheit 38
3.6.1.1 Definition des Policy-Subsystems und Identifikation relevanter Akteure 38
3.6.1.2 Die interne Struktur eines Policy-Subsystems: AKs und Policy-Broker 40
3.6.1.3 Konstitutives Element der Advocacy-Koalitionen: Belief-Systems 42
3.6.1.4 Die Koalitionen in Aktion: Ressourcen, Restriktionen, Strategien 47
3.6.1.5 Politik-Entscheidungen 49
3.6.2 Externe Faktoren 50
3.6.2.1 Stabile externe Faktoren 51
3.6.2.2 Dynamische externe Faktoren 52
3.6.3 Policy-Lernen 53
3.6.4 Politik-Wandel 55

4. Kernelemente der EU-Luftreinhaltepolitik 58

4.1 Chronologischer Überblick über die bisherige Entwicklung.....59

4.2 Instrumentarium und Ziele der EU-Luftreinhaltepolitik.....65

4.3 Maßgebliche Akteure.....70
4.3.1 Wie können Akteure bestimmt werden ?.....70
4.3.2 Politische Funktionsträger.....73
4.3.3 Politische Parteien.....76
4.3.4 Verbände.....77
4.3.5 Publizisten, Wissenschaftler, Experten.....79

4.4 Sinn-, Rationalitäts- und Interaktionsmuster.....81
4.4.1 Grün/supranational.....82
4.4.2 Grün/national.....83
4.4.3 Wachstumsorientiert/supranational.....84
4.4.4 Wachstumsorientiert/national.....85

4.5 Relevante Entwicklungen im Bereich der EU-Verfassungspolitik.....86
4.5.1 Die Einheitliche Europäische Akte 1986.....86
4.5.2 Der Vertrag von Maastricht 1992.....88
4.5.3 Der Vertrag von Amsterdam 1997.....89
4.5.4 Der Vertrag von Nizza 2001.....90

4.6 Die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten.....92

5. Das Reale Modell: Advocacy-Koalitionen in der EU-Luftreinhaltepolitik.....93

5.1 Belief-Systems.....94

5.2 Advocacy-Koalitionen und Policy-Broker.....97

5.3 Die Koalitionen in Aktion: Strategien, Ressourcen, Restriktionen.....102

5.4 Externe Faktoren.....109

6. Vorläufige Erklärung des Politikwandels.....113

7. Beurteilung der Verwendung des AKA für d. Analyse von EU-Policy-Prozessen...120

7.1 Bewertung der Anwendung des AKA auf Politikwandel in der EU-Luftreinhaltepolitik.....121

7.2 Generelle Eignung des AKA für die Analyse von EU-Politikprozessen.....123

7.3 Vorschläge zur theoretischen Weiterentwicklung.....132

8. Fazit.....136

Literaturverzeichnis.....*141*

Abkürzungsverzeichnis

ACF..... Advocacy Coalition Framework

AK ..... Advocacy Koalition
AKA ..... Advocacy-Koalitions-Ansatz
Benelux ..... Belgien, Niederlande und Luxemburg
CEFIC ..... European Chemical Industry Council
CNE ..... Climate Network Europe
CO_2 ..... Kohlenstoffdioxid
CONCAWE ..... Oil Company's European Organisation for Environment, Health and Safety
ECAS ..... European Citizen Action Service
EEA ..... Einheitliche Europäische Akte
EEB ..... European Environment Bureau
EFC ..... "Economic Feasibility Coalition"
EGB ..... Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV ..... Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
EP ..... Europäisches Parlament
EPI ..... Environmental Policy Integration
EU ..... Europäische Union
EUA ..... Europäische Umweltagentur
EuGH ..... Europäischer Gerichtshof
Eurelectric ..... European Grouping of Electricity Companies
EVP ..... Europäische Volkspartei
FCKW ..... Fluorchlorkohlenwasserstoff(e)
FDP ..... Freie Demokratische Partei
F+E ..... Forschung und Entwicklung
FOEI ..... Friends of the Earth International
GD XI ..... Generaldirektion XI der Kommission der EU
Grüne/FEA ..... Fraktion Grüne/Freie Europäische Allianz im EP
IB ..... Internationale Beziehungen
i.e. ..... das ist, das heißt
LDPE ..... Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas im EP
MdEP ..... Mitglied des Europäischen Parlaments
m.E. ..... meines Erachtens
PVS ..... Politische Vierteljahresschrift
QMV ..... Qualified Majority Vote
REI ..... Roundtable of European Industrialists
RK ..... Regierungskonferenz
RL ..... Richtlinie
SO_2 ..... Schwefeldioxid
SPE ..... Sozialdemokratische Partei Europas
T+E ..... European Federation for Transport and Environment
UAP ..... Umweltaktionsprogramm
UEN ..... Union for Europe of the Nations
UNICE ..... Union des Industries de la Communauté Européenne
VEL/NGL ..... Fraktion Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke im EP
VK ..... Vereinigtes Königreich
VWL ..... Volkswirtschaftslehre
WHO ..... World Health Organisation
WWF ..... World Wildlife Fund
WWU ..... Wirtschafts- und Währungsunion

Abbildungsverzeichnis546

Abb. 1: Diagramm des Advocacy-Koalitions-Ansatzes _____ *37*

Abb. 2: Struktur der Belief-Systems von Policy-Eliten aus Sicht des AKA _____ *46*

Abb. 3: „Externe Faktoren“ _____ *53*

Abb. 4: Akteure im Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik _____ *80*

Abb. 5: Belief-Systems in der EU-Luftreinhaltepolitik _____ *95*

Abb. 6: Advocacacy-Koalitionen in der EU-Luftreinhaltepolitik _____ *98*

1. Einleitung

1.1 Einführung in die Thematik

„Im Bereich der Umweltpolitik der Europäischen Union kann auf ein ereignisreiches und erfolgreiches Jahr zurückgeblickt werden“, bilanziert Dagmar Roth-Behrend[1] im Jahrbuch der Europäischen Integration für den Zeitraum Mitte 1999 bis Mitte 2000 (Roth-Behrend/Detken 2000: 185). In der Tat konnten in dieser Zeitspanne und auch noch gegen Ende des Jahres 2000 zahlreiche Rechtssetzungsverfahren der Europäischen Union (EU)[2] in diesem Bereich abgeschlossen werden, bzw. begonnene Verfahren wesentlich vorangebracht werden. Die Verabschiedung der lange umstrittenen sogenannten Wasserrahmenrichtlinie mag als nur ein Beispiel dienen (vgl. Roth-Behrend/Detken 2000: 189).

Besonders signifikante Fortschritte gelangen aber im Bereich der Luftreinhaltepolitik. So wurde im April 1999 die erste Tochterrichtlinie zur sogenannten Luftqualitätsrahmenrichtlinie angenommen (vgl. Roth-Behrend/Detken 2000: 186). Die Richtlinie legt einheitliche Grenzwerte für Schwefel- und Stickstoffdioxidkonzentrationen in der Umgebungsluft fest (RL 1999/30/EC). Eine zweite Tochterrichtlinie zu den Luftschadstoffen Benzol und Kohlenmonoxid wurde dann im November 2000 verabschiedet (RL 2000/69/EC)[3]. Auf dem Weg zu einheitlichen, relativ strengen Luftqualitätszielen für Europa ist die EU also einen wesentlichen Schritt vorangekommen.

Neben der Festlegung von Luftqualitätszielen sind nationale Emissionsgrenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe ein zweites wichtiges Instrument der EU-Luftreinhaltepolitik. Hierzu wurde am 9. November 2000 ein Gemeinsamer Standpunkt des Rates verabschiedet, der strenge Grenzwerte für Stickstoffdioxid, Kohlenmonoxid, etc. vorsieht[4] (strengere Grenzwerte übrigens als die im sogenannten Göte-

---

1 Dagmar Roth-Behrend, MdEP, ist Sprecherin für Umweltpolitik, Verbraucherschutz und Gesundheitsschutz in der sozialdemokratische Fraktion im EP.

2 Im Folgenden wird durchgängig die Bezeichung „Europäische Union“ mit ihrer Abkürzung „EU“ verwendet, unabhängig davon, ob an manchen Stellen juristisch oder historisch andere Bezeichnungen wie „Europäische Gemeinschaft“ oder „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ korrekt wären.

3 Vgl. http://europe.eu.int/comm/environment/air/legis.htm (Kommission der Europäischen Union, Legislation on Air Quality, Zugriff vom 25.8.2001).

4 Vgl. http://europe.eu.int/comm/environment/air/legis.htm (Kommission der Europäischen Union, Legislation on Air Quality, Zugriff vom 25.8.2001).

borger Protokoll[5] festgelegten). Auch diese Entscheidung wurde von verschiedenen Seiten als entscheidender Fortschritt in der Luftreinhaltepolitik in Europa gewertet. So bezeichnete etwa Bundesumweltminister Trittin den Beschluß in einer Pressemitteilung als „wichtigen Schritt für die Luftqualität in Europa“[6]. Auch das Europäische Umweltbüro (EEB) sah einen „positive outlook for cleaner air in Europe“[7]. Festgehalten werden muß in diesem Zusammenhang zusätzlich, daß sich vorhandene Widerstände einzelner Mitgliedsstaaten[8] gegen eine einheitliche gemeinschaftliche Regelung hier nicht durchsetzen konnten.

In einem dritten wichtigen Aktionsbereich der EU-Luftreinhaltepolitik, nämlich der Reduzierung der Luftverschmutzung durch Großfeuerungsanlagen (das sind hauptsächlich Kraftwerke), konnte jüngst ebenfalls ein Durchbruch erzielt werden. Im Juni 2000 einigte sich der Rat auf einen Gemeinsamen Standpunkt, der die Emissionsgrenzwerte der Kraftwerke auf das in Deutschland geltende Niveau verschärft und der -auch das gegen erheblichen Widerstand einzelner Mitgliedsstaaten- auch Altanlagen miteinbezieht[9].

Dieser kurze Anriß einiger aktueller Vorgänge im Bereich europäischer Umweltpolitik soll nur zeigen, welch wirklich umfassende Politikerzeugungsprozesse auf EU-Ebene heute hier stattfinden. Es laufen umfangreiche Politikformulierungsprozesse auf Ebene der Union ab, EU-Akteure stoßen Agenda-Setting-Prozesse an[10], europäische Lobbyverbände setzen sich für ihre Interessen ein, etc.

Dagegen waren noch in den 80er Jahren die Widerstände gegen gemeinschaftliche Umweltpolitiken so stark, daß -wenn überhaupt- nur völlig ineffektive Regelungen getroffen werden konnten. So bekämpfte vor allen Dingen Großbritannien von Beginn

---

5 Das Göteborger Protokoll ist eine internationale Vereinbarung zur Emissionsreduktion der Luftschadstoffe Schwefeldioxid, Stickoxiden und Ozonvorläufersubstanzen. Es wurde 1999 von praktisch allen europäischen Staaten inkl. Rußland sowie von den USA und Kanada unterzeichnet.

6 Http://www.bmu.de/presse/2000/pm389.htm (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Pressemitteilung vom 22.6.2000, Zugriff vom 22.9.2001).

7 Http://www.eeb.org/press/a_positive_outlook_for_cleaner_a.htm (Europäisches Umweltbüro, Pressemitteilung vom 15.3.2000, Zugriff vom 22.9.2001).

8 Vgl. http://www.eeb.org/press/a_positive_outlook_for_cleaner_a.htm (Europäisches Umweltbüro, Pressemitteilung vom 15.3.2000, Zugriff vom 22.9.2001).

9 Vgl. http://www.bmu.de/presse/2000/pm389.htm (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Pressemitteilung vom 22.6.2000, Zugriff vom 22.9.2001).

10 Die Kommission hat von ihrem Initiativrecht regen Gebrauch gemacht.

an Kommissionsvorschläge für Emissionsgrenzwerte, insbesondere die für die Großfeuerungsanlagen (vgl. Rindermann 1992: 135). In diesem Bereich entbrannte damals ein fünf Jahre andauernder Streit, der erst im Juni 1988 mit einem Grundsatzkompromiß beendet werden konnte. Er legte für den damaligen Zeitpunkt vergleichsweise strenge Grenzwerte für Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid fest, allerdings durften Großbritannien, Griechenland, Spanien, Luxemburg und Portugal hinter den Grenzwerten zurückbleiben (vgl. Rindermann 1992: 136). Die Entscheidung wurde in der Öffentlichkeit dann auch überwiegend als „Fauler Kompromiß“ (vgl. Rindermann 1992: 136) gesehen und die einzelnen Mitgliedsstaaten warfen sich gegenseitig Blockadehaltung vor (vgl. Weizsäcker/Schreiber 1988: 163).

Bis zum Jahr 2000 haben also offenbar die Akteure, die für eine einheitliche, supranationale Umweltpolitik im Rahmen der EU eintreten, die Oberhand gewonnen. Offensichtlich hat sich z.B. durchgesetzt, daß Luftreinhaltepolitik gemacht wird, und daß sie auf EU-Ebene gemacht wird. Rätselhaft und zu erklären ist damit doch, wie es zu diesem grundlegenden Wandel kommen konnte. Wie konnte es angesichts der starken Widerstände zu der Entwicklung von bescheidenen Anfängen in den ersten Umweltaktionsprogrammen[11] über den „Faulen Kompromiß“ zu einer so umfassenden, (teilweise) integrierten und durchsetzbaren EU-Umweltpolitik kommen ?

1.2 Forschungsinteresse

Auf dieser bemerkenswerten Entwicklung fußt das Forschungsinteresse meiner Arbeit. Die Luftverschmutzung in Europa als mehrdimensionales gesellschaftliches Problem harrt einer Lösung. Menschen mit Atemwegserkrankungen sind direkt gesundheitlich betroffen, in anderen Bereichen entstehen beträchtliche ökonomische Schäden, z.B. in der Forstwirtschaft. Verschiedene politische Instanzen haben aufgrund des Problemdrucks politische Steuerungsversuche in diesem Bereich angestoßen. Bislang waren sie jedoch wenig erfolgreich. Besonders problematisch gestaltet sich hier die notwendige Kooperation verschiedener Nationalstaaten, da Luftverschmutzung selbstverständlich ein grenzüberschreitendes Phänomen ist.

[11] Die Gemeinschaftsmaßnahmen der EU im Bereich Umweltschutz finden im Rahmen von sog. Umweltaktionsprogrammen (UAP) statt. Die Schwerpunkte der Aktivitäten haben sich seit 1972 über

Die Entwicklung innerhalb der EU -wie sie oben beschrieben wurde- stimmt jetzt aber aus Umweltsicht positiv. Kann sie damit zum Vorbild für andere internationale Schritte zur Bekämpfung der Luftverschmutzung werden ? Könnten die Entwicklungen im Rahmen der EU auf internationaler Ebene nachvollzogen werden, um Luftverschmutzung als potentiell globales, auf jeden Fall aber gesamteuropäisches Problem wirksam zu lösen ?

Dazu muß man zunächst vor Augen haben, daß es sich bei der EU um ein bislang einzigartiges Phänomen Internationaler Integration handelt. Eine Übertragung auf die internationale Ebene wäre so m.E. hoch problematisch. Zum anderen wäre ein so weitgehendes Forschungsinteresse sicher zu ambitioniert für eine Magisterarbeit. Tatsächlich wissenschaftlich fundierte Lösungsansätze für das Problem grenzüberschreitender Luftverschmutzung anzubieten zu wollen, führte zu einer Überfrachtung der Arbeit.[12]

Meine Arbeit wird sich daher darauf beschränken, einen spezifischeren Aspekt des politischen und gesellschaftlichen Problemfeldes „Grenzüberschreitende Luftverschmutzung“ wissenschaftlich zu untersuchen. Es muß doch zunächsteinmal gelingen, die aus Umweltsicht positive Entwicklung der Luftreinhaltepolitik der Europäischen Union sauber politikwissenschaftlich zu analysieren. Das will ich in der vorliegenden Arbeit versuchen. Die gesamteuropäische und globale Ebene wird im Folgenden ausgeklammert bleiben.

Ein zweites -theoretisches- Forschungsinteresse, das ich mit meiner Arbeit verfolge, ist das Interesse an einer Verbesserung des theoretischen Zugangs zu Policy-Prozessen[13] in der EU. Wie weiter unten noch darzustellen sein wird, hat sich die bisherige EU-Forschung hauptsächlich mit Strukturen und Prozessen der EU beschäftigt, die Policy-Dimension aber eher vernachlässigt. Da ich es ja unternehme, einen Wandel in EU-Politiken ins Visier zu nehmen, damit also eine Untersuchung im Bereich Policy ma-

---

die Jahre und von Aktionsprogramm zu Aktionsprogramm verändert. Aktuell wird das Sechste Umweltaktionsprogramm diskutiert.

[12] Die Politikwissenschaft ist eine „problemorientierte Wissenschaft“ (Schlichte 1999: 41). Somit stehen schon gesellschaftliche und politische Probleme (s.o.) am Ursprung politikwissenschaftlicher Forschung. Konkrete Forschungsvorhaben müssen aber gemäß der zur Verfügung stehenden Budgets eingeschränkt werden.

che, werden hier auf theoretischer Ebene wohl besondere Anstrengungen notwendig. Bislang ist noch wenig geklärt, wie Fragestellungen wie die meine[14] theoretisch angegangen werden können. Daher hoffe ich, mit meiner Arbeit auch einen kleinen Beitrag zur Theoriediskussion in diesem Bereich leisten zu können.

1.3 Fragestellung

Im folgenden Abschnitt möchte ich präzisieren, was genau -vor dem Hintergrund des oben Beschriebenen- wissenschaftlich untersucht werden soll. Es geht darum, was im interessierenden Phänomenbereich das zu Erklärende sein soll, und welche Faktoren dafür erklärend sein könnten. Mit anderen Worten, es stellt sich die klassische Frage nach den abhängigen und unabhängigen Variablen, nach Explanandum und Explanans.

Hierzu muß zunächst nochmals kurz -und nur aus Vergleichsgründen- auf den allgemein geringen Erfolg anderer internationaler Anstrengungen im Bereich Luftreinhaltung verwiesen werden. Die Kontroversen auf der Konferenz von Rio (v.a. das Ausscheren der USA) und die Widerstände bei der Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zeigen, mit welchen enormen Widerständen der Problembereich zu kämpfen hat. Die intergouvernementalen Verhandlungen und Vereinbarungen in diesem Bereich weisen hinsichtlich Effektivität und Effizienz neben kleinen Erfolgen doch erhebliche Defizite auf[15]. Auf EU-Ebene scheint hingegen eine umfangreiche gemeinschaftliche und auch durchsetzbare Luftreinhaltepolitik zu gelingen. Das politikwissenschaftliche Rätsel ist damit doch, wie es im Rahmen der EU zu so weitreichenden, übernationalen policies im Bereich Luftreinhaltung kommen konnte.

Wenn man jetzt genauer hinschaut, dann hat in der EU-Luftreinhaltepolitik ein Wandel von ‘bescheidenen Anfängen’ (vgl. Rindermann 1992: 132-135) mit genau denselben Problemen wie die anderen internationalen Kooperationsversuche im Bereich der Luftreinhaltung hin zu einer großen Dynamik in diesem EU-Politikfeld in der heutigen Zeit stattgefunden. Und wie dieser Wandel zu erklären ist, darum soll es in meiner Arbeit gehen.

---

[13] In der einschlägen Literatur häufig verwendeter Begriff für die Vorgänge bei der Entstehung, Verfertigung und Wirkung eines bestimmten politischen Programms.

[14] Siehe Präzisierung im nächsten Abschnitt.

Die Fragestellung meines Arbeitsvorhabens lautet somit präzise: Was determinierte den Wandel in der EU-Luftreinhaltepolitik ? Oder ausführlicher gesagt: Wie ist der Wandel in der EU-Luftreinhaltepolitik von defizitären intergouvernementalen Verhandlungslösungen hin zu effektiver und effizienter supranationaler Politik zu erklären? Orientiert am klassischen Variablenschema in den Sozialwissenschaften wird also dieser Wandel als abhängige Variable gesehen, unabhängige Variablen könnten Phänomene wie Politisches Lernen, Fortschritte im europäischen Integrationsprozeß oder grenzüberschreitende Umweltkatastrophen sein.

1.4 Wahl des theoretischen Rahmens

Die Wahl des theoretischen Rahmens für eine wissenschaftliche Arbeit ist abhängig von den Spezifika des Forschungsgegenstandes und von der Forschungsfrage. Vor dem Hintergrund der genauen Charakteristika der zu untersuchenden Materie erscheinen bestimmte theoretische Zugänge plausibler als andere, lassen bestimmte Zugänge eher eine Antwort auf die Forschungsfrage erwarten als andere. Manche Ansätze sind gänzlich ausgeschlossen. Und je nach theoretischem Zugang werden andere Aspekte der komplexen Realität in Fokus genommen, werden unterschiedliche Zugänge unterschiedliche Abbilder der Realität erzeugen.[16]
Damit ist die besondere Bedeutung der Auswahl des theoretischen Zugangs angedeutet, und es wird klar, warum hier besondere Sorgfalt auf diesen Schritt verwendet wird.

Gegenstand dieser Arbeit ist -unpräzise gesprochen- die Luftreinhaltepolitik der Europäischen Union. Wenn man sich genauer an meiner Fragestellung[17] orientiert, muß man präzisiert sagen: Gegenstand sind die Entstehungsbedingungen und die konkreten Inhalte der EU-Luftreinhaltepolitik in dynamischer Perspektive. Die Frage ist nun, welche Spezifika charakterisieren diesen Forschungsgegenstand ?

---

15 Für eine Bewertung der Ergebnisse von Rio vgl. z.B. Pflüger (1992: 281-295).

16 Vgl. Kromrey (1991: 43-46). Zum Forschungsprozeß s. auch: Druwe (1993: 29-30) und Görlitz (1995: 70-76).

17 I.e. : „Was determinierte den Wandel in der EU-Luftreinhaltepolitik ?“

Das erste Charakteristikum, das ich herausstellen möchte, ist die Tatsache, daß es Politikerzeugungsprozesse sind, die wir untersuchen. Gefragt ist ja nach einem Wandel in Politikinhalten, es interessiert eine bestimmte Policy und ihre spezifischen Entstehungsbedingungen. Für solche Forschungsgegenstände stehen in der Politikwissenschaft theoretische Ansätze aus der Policy-Forschung[18] zur Verfügung. Dieser Zweig der Disziplin bietet eine ganze Reihe von politikwissenschaftlichen Theorien und Modellen an, die hier zur Anwendung gebracht werden könnten.[19]

Als zweites Charakteristikum muß jedoch betont werden, daß es Politikerzeugung *in der EU* ist, die analysiert werden soll.
Das Problem, das sich hier stellt, ist, daß politikwissenschaftliche Forschung zur EU bislang hauptsächlich im Rahmen der Teildisziplin Internationale Beziehungen (IB) betrieben wurde. Als theoretisches Arsenal standen hier also Theorien der IB[20] und Integrationstheorien[21] zur Verfügung. Diese Theorien hatten allerdings fast ausschließlich die Polity- und Politics-Dimension der EU im Fokus. Die Forschung war „nahezu ausschließlich auf die Untersuchung von Strukturen und Prozeßabläufen konzentriert" (Schumann 1991: 232). Dagegen wurde die Policy-Dimension bislang vernachlässigt (Schumann 1991: 232). Genau die will ich aber untersuchen.

1.4.1 Policy-Analyse auf EU-Ebene

In jüngster Zeit haben verschiedene Autoren vorgeschlagen und es auch unternommen, policy-analytisches Instrumentarium, das ursprünglich ja für nationalstaatliche Gegenstände "entworfen" worden war, auf die EU anzuwenden.[22] Das erscheint in einer ersten Einschätzung auch für mein Arbeitsvorhaben als spannend und vielversprechend.

---

[18] Andere Bezeichnungen für diesen Zweig der Politikwissenschaft sind „Politikfeldanalyse" oder „Policy-Analyse". Aufgrund der definitorischen Schwierigkeiten mit diesen Begriffen (s. weiter unten) habe ich hier „Policy-Forschung" verwendet. Dieser Begriff bezeichnet politikwissenschaftliche Forschung, die sich mit der Policy-Dimension des Politikbegriffs beschäftigt. Eine gute Einführung in politikfeldanalytische Forschung bietet Schubert (1991).

[19] So z.B. den Policy-Netzwerk-Ansatz, den Advocacy-Koalitions-Ansatz oder verschiedene Policy-Making-Konzepte.

[20] Für einen Überblick über wichtige Theorien der IB vgl. Druwe (1995: Kap. 5).

[21] Für einen kurzen Überblick über die integrationstheoretische Diskussion innerhalb der Disziplin IB vgl. Druwe (1995: 103-111).

Dazu muß aber zunächst grundsätzlich geklärt werden, ob Ansätze aus der Policy-Analyse überhaupt sinnvoll auf Vorgänge in der Europäischen Union angewendet werden können, bzw. ob es gute Argumente für eine Anwendung policy-analytischer Ansätze im EU-Kontext gibt. Ob sie dann für mein spezifisches Arbeitsvorhaben tatsächlich geeignet sind, kann nur die Arbeit selbst zeigen.

Argumente für die Anwendung policy-analytischer Ansätze auf Policy-Prozesse[23] in der EU finden sich in verschiedenen Veröffentlichungen von Schumann (Schumann 1991, 1992, 1996), aber auch in Arbeiten anderer Autoren (z.B. Heritier 1993c; Heritier/Mingers/Knill/Becka 1994). Ich möchte im Folgenden einige der Argumente wiedergeben und damit meine Entscheidung, in der vorliegenden Arbeit policy-analytische Konzepte auf EU-Politikprozesse anzuwenden, stützen.

Ein wesentliches Merkmal der Policy-Analyse ist der Zugang über einzelne Politikfelder. Über die Definition des Begriffs ”Politikfeld” besteht in der Literatur leider keine Einigkeit (vgl. Görlitz/Burth 1998: 48-50; Jann 1985: 711f). Görlitz/Burths Urteil hierzu: „Dieser Begriff [i.e. Politikfeldanalyse, G.R.] hat einen übergroßen Bedeutungsspielraum und einen nicht minder großen Verwendungskontext“ (Görlitz/Burth 1998: 50). Ich arbeite hier daher mit einer eigenen Definition des Begriffs, die sich aber an Görlitz/Burths und auch Janns Sichtweise anlehnt. Ein Politikfeld sei im Folgenden ein problembelasteter Realitätsausschnitt, der sowohl eine bestimmte materielle Politik, als auch seine spezifischen soziopolitischen Entstehungsbedingungen umfaßt. Der Zugang über so verstandene Politikfelder hat für die Untersuchung von Politikerzeugung in der EU mehrere Vorzüge.

Zum einen legt die große Uneinheitlichkeit von EU-Politiken einen solchen Zugang nahe.

> „Die Kompetenzverteilung und, damit zusammenhängend, die Rolle von Gemeinschaftsorganen und Mitgliedsstaaten, die politischen Prozesse, das policy-making und die zur Verfügung stehenden und genutzten Instrumente unterscheiden sich von Politikfeld zu Politikfeld in zum Teil erheblichen Ausmaß“

---

[22] So zum Beispiel Wolfgang Schumann in einer policy-analytischen Studie zur EU-Milchquotenregelung (Schumann 1992) und Adrienne Heritier in ihrer Studie zur Veränderung von Staatlichkeit in Europa (Heritier/Mingers/Knill/Becka 1994).

[23] I.e. Politikerzeugungsprozesse.

, stellt Schumann (1992: 14) fest. Es erscheint daher sinnvoll, immer jeweils einzelne Politiken zusammen mit ihren Entstehungsbedingungen zu betrachten. Schumann hält so den Zugang über Politikfelder für „nicht nur ganz besonders vielversprechend, sondern eigentlich unabdingbar“ (Schumann 1992: 14).
Ein zweiter Vorzug, der in der Literatur genannt wird, ist, daß der Politikfeldzugang praktisch zwangsläufig zur Mehr-Ebenen-Analyse der EU führe (vgl. Schumann 1992: 14). So könnten Fehleinschätzungen vermieden werden, würden Vorabgewichtungen einzelner Ebenen vermieden und stattdessen alle Ebenen berücksichtigt werden (Schumann 1992: 15).

Außerdem verweist Schumann (neben anderen Punkten) auch noch darauf, daß unter dem Dach der Policy-Analyse weitere vielversprechende theoretische Konzepte zur Verfügung stünden, die gewissermaßen einen ”Innenausbau” des policy-analytischen Konzeptes leisten könnten (Schumann 1992: 17). Es seien dies insbesondere der Policy-Netzwerkansatz und das Policy-Arena-Konzept (Schumann 1992: 15).

Dies waren einige theoretische Vorzüge der policy-analytischen Perspektive. Daneben lassen sich aus empirischen Studien, die policy-analytisch arbeiten, ebenfalls Hoffnungen auf Erkenntnisfortschritt durch Benutzung dieses Ansatzes ableiten.

Die schon erwähnte Studie von Schumann zur Milchquotenregelung der EU belegt in mehrfacher Hinsicht, daß der besondere Blickwinkel der Policy-Analyse Aspekte ins Licht rückt, die sonst wohl theoretisch ausgeklammert blieben. Mit dem ”Sonderausschuß Landwirtschaft” und den ”Verwaltungsausschüssen und Ständigen Ausschüssen” konnten zum Beispiel für die Policy EU-Agrarpolitik institutionelle Rahmenbedingungen identifiziert werden, die es sonst in keinem anderem Politikfeld gibt (vgl. Schumann 1991: 247). Auch ein weiteres wichtiges empirisches Ergebnis der Studie, daß nämlich das Policy-Netz in diesem Politikfeld, je nach dem welche Politik-Phase[24] man betrachtet, unterschiedlich ”aussieht”, insbesondere auch unterschiedliche Akteure dominierend sind, ist der Policy-Perspektive zu verdanken (vgl. Schumann 1991: 247).

[24] Zu Phasenmodellen in der Politikfeldanalyse vgl. Schubert (1991: 69-79).

Sowohl auf empirischer als auch auf theoretischer Ebene ließen sich also gute Gründe für eine Anwendung policy-analytischer Konzepte auf EU-Gegenstände finden. Aufgrund dieser Tatsache -kombiniert mit der Tatsache, daß mittlerweile verschiedene Beispielstudien und Magisterarbeiten, die mit den Ansätzen auf Ebene der EU arbeiten[25], erschienen sind- halte ich es für abgesichert genug, auch in meiner Arbeit aus policy-analytischer Perspektive zu arbeiten.

Als kurzes Zwischenfazit dieses Abschnitts möchte ich festhalten, daß die ersten beiden Charakteristika des Forschungsgegenstandes nahelegten, Ansätze aus der Policy-Forschung für mein Vorhaben zu verwenden. Nun gibt es aber eine Vielzahl policy-analytischer Konzepte und auch hier gilt, daß einige Ansätze wohl besser geeignet sind, meine Fragestellung zu beantworten, als andere. Die folgenden Unterpunkte bringen daher weitere Differenzierungen.

1.4.2 Policy-Netzwerk-Ansatz

Ein drittes Charakteristikum meines Forschungsgegenstandes leitet sich aus bereits vorliegenden empirischen Befunden allgemein zu Policy-Prozessen in der Europäischen Union ab. Schumann stellt in verschiedenen Untersuchungen fest, daß aktuelle Veränderungen im Policy-Making[26] in liberal-demokratischen politischen Systemen -wie z.B. zunehmende Fragmentierung und Sektoralisierung, die überproportionale Teilnahme korporativer Akteure, etc.[27]- für die EU in besonderem Maße gelten (Schumann 1996: 85; Schumann 1993: Kap. 2).

Konkret ist in den Nationalstaaten eine Entwicklung weg von hierarchisch-deterministischen Politikformulierungs- und Implementationsstrukturen hin zu dezentralen Strukturen festzustellen. Es findet gewissermaßen eine „horizontale Erweiterung“ des Policy-Making statt (vgl. Görlitz/Burth 1998: 148). Kenis und Schneider weisen hier u.a. auf folgende Punkte hin: wachsender Einfluß korporativer Akteure auf politische und gesellschaftliche Prozesse, zunehmende Sektoralisierung und funktionale Differenzierung der Gesellschaft, over-crowded policy-making, i.e. immer größer werdende Zahl sozialer und politischer Akteure, die sich am Policy-Prozeß beteiligen, allgemeine Auflösung der Grenzen zwischen staatlichem und öffentlichem Sektor, u.a.

[25] S. weiter unten Kap. 2.1.
[26] I.e. Politikerzeugung.

durch zunehmende Delegation staatlicher Aufgaben an gesellschaftliche Selbstverwaltungsstrukturen, etc. (Kenis/Schneider 1991: 34-36).

Schumann kann nun zeigen, daß die Merkmale dieser aktuellen Entwicklungen in liberal-demokratischen Nationalstaaten „in der Gemeinschaft [i.e. die EU, G.R.] in noch ausgeprägterer Form vorzufinden sind“ (Schumann 1993: 419). Als Beispiele hierfür nennt er u.a. die ausgeprägte Beratungskultur zwischen Kommission und einzelnen Verwaltungen der Mitgliedsstaaten sowie die umfangreiche Lobbyarbeit europäischer Interessenverbände. Damit ist aber auch gesagt, daß im Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik die oben beschriebenen Phänomene ebenfalls zum Tragen kommen, bzw. für es charakteristisch sind.

Für die Analyse von Policy-Prozessen in solchen politischen Systemen, in politischen Systemen mit den obengenannten Charakteristika ist der sogenannte Policy-Netzwerk-Ansatz besonders gut geeignet (vgl. Görlitz/Burth 1998: 149). Somit dürfte auch das hier interessierende Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik mit einem Netzwerkansatz gut theoretisch modelliert werden können.[28]

Zusätzlich dazu dient der Netzwerkansatz aber auch als „Grundlage verschiedener policy-analytischer Teilkonzepte“ (Görlitz/Burth 1998: 150) . Es sind dies „eigenständige reale Modelle, die angesichts spezifischer Teilprobleme des Policy-Prozesses auf eine spezifische Bestimmung der jeweils relevanten Variablen der netzwerkinternen Handlungs- und Prozeßlogik abzielen” (Görlitz/Burth 1998: 150). Görlitz/Burth nennen hier explizit das Policy-Window-Modell von Kingdon, die Verhandlungssystemtheorie von Fritz Scharpf und den Advocacy-Koalitions-Ansatz von Paul A. Sabatier (Görlitz/Burth 1998: 150). Es wäre nun ja denkbar, daß eines dieser Teilkonzepte eine noch spezifischere Passung auf meinen Untersuchungsgegenstand aufweist. Dazu ist ein noch genauerer Blick auf den Forschungsgegenstand vonnöten.

---

[27] Ausführlicher dazu s.u.

[28] Heritier weist übrigens darauf hin, daß es wichtig sei, zwischen der soziologischen Netzwerkanalyse als Form der Sozialstrukturanalyse und Policy-Netzwerken als bestimmter Form der staatlichen Steuerung zu unterscheiden (Heritier/Mingers/Knill/Becka 1994: 6, Fn 1). Meine Verwendung des Begriffs lehnt sich an Görlitz/Burth (1998: 149) an. Ich betrachte Policy-Netzwerke als allgemeines empirisches Relativ von Policy-Strukturen. Mit der soziologischen Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument wird hier gar nicht gearbeitet.

1.4.3 Mehrdimensionale Konfliktstruktur

Ein Überblick über die politikwissenschaftliche und politisch-journalistische Literatur zum Gegenstandsbereich macht schnell deutlich, daß es sich um ein sehr konfliktbelastetes Politikfeld handelt. Im Folgenden werde ich kurz die wesentlichen Konfliktlinien darstellen. Die mehrdimensionale Konfliktstruktur, die so deutlich wird, ist das 4. Charakteristikum meines Forschungsgegenstandes.

Zum einen prallen im Feld EU-Luftreinhaltepolitik verschiedene umweltpolitische Philosophien aufeinander. Einige Länder sind sehr an sog. Umweltqualitätszielen orientiert. Das heißt, ihnen geht es um die Luftqualität auf ihrem Territorium oder die Wasserqualität in ihren Binnengewässern. Großbritannien (GB) mag als Vertreter dieser Philosophie gelten.
Andere Länder präferieren regulative Politiken, die Grenzwerte für Schadstoffemissionen festlegen. Die skandinavischen Mitgliedsstaaten traten meist für diesen Ansatz ein. Hintergrund ist, daß z.B. Großbritannien größte Mengen an Luftschadstoffen emittieren könnte, ohne daß die Luftqualität auf der Insel sehr leiden würde. Durch eine „Politik der hohen Schornsteine“ könnte GB hohe Luftqualitätsstandards einhalten, ohne die Emissionen zu senken (und damit natürlich Kosten für Filteranlagen etc. sparen). Die Schadstoffe würden und wurden einfach vom Wind in andere Länder getragen (vgl. Weidner/Knoepfel 1986: Kap. 2).
Emissionsgrenzwerte hingegen beziehen sich auf den Schadstoffaustrag am Ort seiner Entstehung. Sie sind damit mehr am Verursacherprinzip orientiert und effektiver im Hinblick auf eine nachhaltige Emissionsreduktion. Diese Konfliktlinie war vor allem in den 80er Jahren von großer Bedeutung, sie ist in jüngster Zeit etwas in den Hintergrund getreten.

Ein weiterer Konflikt, der deutlich wird, ist die unterschiedliche Einstellung verschiedener Akteure zu gemeinschaftlichen EU-Politiken überhaupt. Es geht sozusagen um die Präferenz nationaler bzw. intergouvernementaler oder supranationaler Politik. Es gibt noch immer Akteure, die EU-Politiken ausgesprochen skeptisch gegenüberstehen und die selbst Politiken, die sie inhaltlich befürworten, auf EU Ebene ablehnen, weil sie eine Ausweitung supranationaler Politik im Rahmen der EU verhindern wollen (vgl. Nicoll/Salmon 1994: 241).

Ein dritter Konflikt, dem wir in der EU-Luftreinhaltepolitik begegnen, kann mit der Opposition Freiheit vs. Gesundheitsschutz schlagwortartig festgehalten werden. Gemeint ist, daß sich in diesem EU-Politikfeld -wie auf nationalstaatlicher Ebene auch[29]- Akteursgruppen gegenüberstehen, die schlicht unterschiedliche Staatsphilosophien trennen. Die einen vertreten die Position, daß die Freiheit des Einzelnen, ein Kraftwerk bauen und betreiben zu dürfen und damit auch die ökonomische Wohlfahrt vieler Anderer zu mehren, höher zu schätzen ist, als die Vermeidung möglicher Gesundheitsschäden bei einzelnen Bürgern. Demgegenüber räumen andere aus einer mehr wohlfahrtsstaatlichen Staatsinterpretation heraus dem Gesundheitsschutz und dem Wohlergehen der Gesamtbevölkerung höchste Priorität ein. Die erste Gruppe würde strenge Luftqualitätsnormen ablehnen, die andere befürwortet sie selbstverständlich.

Der theoretische Ansatz, das gewählte Modell, sollte in der Lage sein, diese Konfliktstrukturen abzubilden.

1.4.4 Politikfeldexterne Einflüsse

Eine Besonderheit bei der Betrachtung aller EU-Policy-Prozesse ist die große Bedeutung politikfeldexterner Einflüsse auf einzelne Politiken. Aufgrund der Tatsache, daß es sich bei der EU um ein noch stark in der Entwicklung befindliches, junges politisches System handelt, kommt der Verfassungspolitik noch eine zentrale Rolle zu. Wichtige Rahmenbedingungen können sich so in relativ kurzer Zeit maßgeblich verändern[30]. Solche Veränderungen wirken dann aber fortlaufend zurück auf die einzelnen Politikfelder. So sind auch die Strukturen, Prozesse und Politikergebnisse im Feld EU-Luftreinhaltepolitik in hohem Maße sensibel gegenüber Veränderungen im Bereich der EU-Verfassungspolitik.

Ein Ansatz, der plant, die Politikprozesse im Bereich der EU-Luftreinhaltepolitk theoretisch zu fassen, sollte daher in der Lage sein, auch solche politikfeldexternen Veränderungen zu berücksichtigen.

1.4.5 Tiefgreifender Politikwandel

---

[29] Siehe Sabatiers „Beispiel“ US-Luftreinhaltepolitik (vgl. Sabatier 1993a: 26f).

[30] Zur Sichtweise der EU als politisches System und der Unterscheidung Verfassungspolitik/ Low Politics vgl. Schumann (1996: 175-176).

Als sechstes Charakteristikum meines Forschungsgegenstandes bleibt schließlich festzuhalten, daß ein wirklich tiefgreifender Wandel in diesem Politikfeld stattgefunden hat.
So ist z.B. die Entwicklung vom „Faulen Kompromiß" bei den Großfeuerungsanlagen in den 80er Jahren hin zu einheitlichen, relativ strengen Emissionsgrenzen auch für Altanlagen[31], schon enorm. Auf einer höheren Abstraktionsebene formuliert ist hier eine umweltpolitisch ineffiziente intergouvernementale Verhandlungslösung, die noch dazu vom Opting-Out von vier von zwölf Staaten gekennzeichnet war, innerhalb von etwas mehr als zehn Jahren durch eine supranationale Policy mit einiger umweltpolitischer Wirksamkeit ersetzt worden.

Für die Wahl des theoretischen Rahmens für meine Arbeit folgt hieraus natürlich, daß ein Ansatz gewählt werden sollte, der einen solchen Politikwandel über einen relativ langen Zeitraum hinweg auch abbilden kann.

1.4.6 Der Advocacy-Koalitions-Ansatz

Was somit die endgültige Auswahl des theoretischen Rahmens für mein Arbeitsvorhaben angeht, möchte ich zurückverweisen auf das anfangs des Kapitels 1.4 Gesagte. Der theoretische Rahmen soll den Charakteristika des Forschungsgegenstandes und der Forschungsfrage angemessen sein. Im Verlauf des Kapitels habe ich ausführlich die Merkmale meines Forschungsgegenstandes -so wie ich sie erwarte- dargelegt. Es gilt demnach, einen Ansatz zu finden, der aus dem Bereich der Policy-Analyse kommt, der das Policy-Making als Netzwerkprozess modelliert, der in der Lage ist, konflikthafte Interessenkonstellationen abzubilden, der es ermöglicht, auch politikfeldexterne Einflüsse zu berücksichtigen und der Politikwandel über einen längeren Zeitraum hinweg modellieren kann.

Mit dem Advocacy-Koalitions-Ansatz[32] (AKA) von Paul A. Sabatier steht ein policyanalytisches Teilkonzept[33] zur Verfügung, das meines Erachtens diese Anforderungen erfüllt. Der AKA ist ein Netzwerkansatz, der den Wandel von Policies bei konflikthaften Akteurskonstellationen als kollektiven Lernprozeß über einen Zeitraum von mehr als 10 Jahren hinweg interpretiert (Görlitz/Burth 1998: 163).

---

[31] S. hierzu Kap 1.1 der vorliegenden Arbeit.
[32] Für eine deutschsprachige Darstellung des Ansatzes vgl. Sabatier (1993b: 119-143).

Der Ansatz ermöglicht die Berücksichtigung „external (system) events“ (Sabatier 1993a: 18) und -als zusätzlichen Vorzug- die Miteinbeziehung der kognitiven Dispositionen der handelnden Akteure.

Im Hinblick auf die ausgemachten Charakteristika des Forschungsgegenstandes erscheint mir somit der Advocacy-Koalitions-Ansatz als geeigneter theoretischer Rahmen für mein Forschungsvorhaben.

Paul A. Sabatier selbst hält die Anwendung seines Ansatzes im EU-Kontext sogar für besonders vielverprechend. So nennt er in seinem Aufsatz im Journal of European Public Policy eine Reihe von Vorzügen, die die Benutzung des AKAs für die Analyse von Policy-Prozessen in der EU mit sich brächte (Sabatier 1998: 121)[34].

Der Ansatz wird in Kapitel 3 ausführlich präsentiert. Wie er sich in der Anwendung bewährt, zeigen die folgenden Kapitel.

1.5 Methodische Vorgehensweise

Die Frage nach der methodischen Vorgehensweise zur Beantwortung der Forschungsfrage ist immer auch die Frage nach der gewählten Forschungsstrategie. Görlitz/Burth unterscheiden grundsätzlich zwei Forschungsstrategien: den „modell-empirischen Weg“ und den „modell-theoretischen Weg“.

Der „modell-empirisch“ (Görlitz/Burth 1998: 270) geleitete Forschungsprozeß hat als Ausgangspunkt das jeweils gewählte[35] analytische Modell. Ein analytisches Modell in den Sozialwissenschaften meint dabei ein sprachliches Konstrukt, in dem Begriffe lediglich logisch aufeinander bezogen werden. In einem zweiten Schritt werden die analytischen Begriffe aus dem Modell durch Beobachtungsterme ersetzt, und zwar durch Beobachtungsterme aus dem den Forscher interessierenden Phänomenbereich. Das so mit empirischen Begriffen ausgefüllte Modell ist empirisches Relativ des analytischen Modells. Wissenschaftstheoretisch sind obige Zuordnungsoperationen prob-

---

[33] S. Kap. 1.4.3. meiner Arbeit.
[34] Ausführlicher hierzu s.u. (Kap. 3).

lematisch, da die Zuordnungen lediglich hypothetischen Charakter haben. Es ist genaugenommen auch ein Bruch des Rationalitätspostulates auszumachen, da die Zuordnungen sicher nicht das Kriterium der Intersubjektivität erfüllen. Dennoch ist der modell-empirische Weg ein sehr häufig gewählter Weg und sein Erfolg oder Mißerfolg mißt sich am Funktionieren bzw. Nicht-Funktionieren der sich ergebenden Problemlösungsstrategien bzw. Scheitern oder Nicht-Scheitern der gefundenen Hypothesen. Die nächsten Schritte sind zunächst der Schritt der Hypothesengenerierung aus dem empirischen Relativ heraus, dann die Operationalisierung -die Meßbarmachung der identifizierten Variablen- und schließlich der Test der Hypothesen mit den Methoden der empirischen Sozialforschung.

Der modell-theoretische Weg sieht dagegen zunächst die „theoretische Interpretation“ (Görlitz/Burth 1998: 270) des analytischen Modells vor, das dann als semantisches Modell erster Stufe verstanden wird (Görlitz/Burth 1998: 270). Das Modell wird so „zum Original weiterer Modelle gemacht, eben jener Modelle und Theorien, die zu Interpretationszwecken herangezogen werden“ (Görlitz/Burth 1998: 270).

Dieser Weg ist ein Unterfangen, das bei meinem Arbeitsvorhaben sicher nicht geleistet werden kann. Trotz der obengenannten wissenschaftstheoretischen Bedenken werde ich somit die „modell-empirische“ Forschungsstrategie für mein Arbeitsvorhaben wählen.

Ich werde also zunächst den Advocacy-Koalitions-Ansatz von Paul A. Sabatier ausführlich darstellen (Kap. 3). Er ist das analytische Modell, das am Beginn der oben skizzierten Forschungsstrategie steht. Um ein reales Modell der EU-Luftreinhaltepolitik, das empirische Relativ für dieses Feld, zu erhalten, müssen dann die abstrakten Modellterme durch Beobachtungsterme aus dem Phänomenbereich EU-Luftreinhaltepolitik ersetzt werden. Es wird darum gehen, Akteure und Koalitionen auszumachen, wichtige externe Faktoren zu identifizieren, etc. Dazu wird es notwendig werden, vorher einige grundlegende Informationen über den Forschungsgegenstand dem Leser zugänglich zu machen (Kap. 4).

---

[35] Und zwar das begründet ausgewählte, dem Forschungsgegenstand angemessene Modell (s. Kap. 1.4)

Sicher werden sich verschiedene Probleme bei der Ausarbeitung des Realen Modells in Kap. 5 ergeben. So ist die Konfliktstruktur im Politikfeld -wie oben beschrieben- zumindest zweidimensional, was auf mindestens vier unterscheidbare Koalitionen schließen läßt. Der Einfluß von EU-Verfassungspolitik auf das Politikfeld muß ebenfalls sinnvoll modelliert werden.[36]

Was den nächsten Schritt, die Generierung von Hypothesen (Kap. 6), angeht, ist die Situation so, daß Sabatier selbst in seinem Buch (Sabatier/Jenkins-Smith 1993a) eine Reihe von Hypothesen anbietet[37]. Diese können bei der Formulierung von Hypothesen aus dem realen Modell heraus als Orientierung dienen.

Ein empirischer Test der so generierten Hypothesen wird im Rahmen dieser Arbeit sicher nicht möglich sein. Erfahrungen aus Magisterarbeiten auf nationalstaatlicher Ebene (vgl. Katz/Köhler/Dreher 1995) zeigen, daß die Anwendung des AKAs so umfassende theoretische Anstrengungen notwendig macht, daß die Ausarbeitung des theoretischen Rahmens und die Hypothesengenerierung bereits den Rahmen einer Magisterarbeit füllt (Katz 1995). Bei meinem Arbeitsvorhaben kommt als zusätzliche Komplikation noch die theoretisch bislang schwach beleuchtete Anwendung des Modells auf die Europäische Union hinzu.

Der Fokus meiner Arbeit liegt also im theoretisch-konzeptionellen Bereich, sie versteht sich nicht als empirische Studie. Der Test meiner Hypothesen in empirischen Studien könnte Stoff weiterer Magisterarbeiten sein (wie z.B. Köhler (1995) und Dreher (1995) zu Katz (1995)).

2. Forschungsstand/ Literaturlage

[36] Die Funktion des so erzeugten Konstrukts (des realen Modells) ist primär eine heuristische, es leitet die Hypothesenbildung in Kap.6 an (vgl. Katz 1995: 84, Görlitz/Burth 1998: 57).

[37] In späteren Veröffentlichungen nimmt er Revisionen der Hypothesen vor, bzw. neue Hypothesen kommen hinzu (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c; Sabatier 1998; Sabatier/Jenkins-Smith 2000).

Funktion eines Kapitels zum Forschungsstand in einer wissenschaftlichen Arbeit ist allgemein, das bekannte Wissen darzustellen, gewissermaßen das „sichere Terrain“ zu beschreiben, von dem aus in unbekannte Gefilde aufgebrochen wird. Aus dem bestehenden Wissen sind wichtige Anregungen für das Arbeitsvorhaben zu gewinnen, noch offene Forschungslücken treten deutlich hervor. Nach Volker von Prittwitz (Prittwitz 1994) sind konkret zwei Anforderungen zu erfüllen. Zum einen soll wie angedeutet der „Stand des erreichten Wissens im interessierenden Bereich“ (Prittwitz 1994: 213) referiert werden, zum anderen soll der „Stand der themenbezogenen Sekundärliteratur“ (Prittwitz 1994: 213) dargestellt werden. Um Redundanzen zu vermeiden, wird in bezug auf den Stand des erreichten Wissens mehrfach auf die Kapitel 3 und 4 verwiesen werden, „gesichertes Terrain” und Forschungslücken sollten aber überblicksartig klar werden.

2.1 Policy-Analyse auf EU-Ebene

Wollte man das Forschungsdesign meines Arbeitsvorhabens grob theoretisch einordnen, könnte man es mit dem Etikett „Policy-Analyse auf EU-Ebene“[38] versehen. Die Frage, die sich anschließt, ist nun natürlich, ob hier auf umfangreiche Erfahrungswerte, einschlägige Studien und gesicherte Erkenntnisse zurückgegriffen werden kann oder ob dieser Forschungsbereich vielmehr wissenschaftliches Neuland ist, Vieles noch unbekannt ist, Vieles noch nicht ausprobiert worden ist ?

Dazu ist in einem ersten Schritt festzuhalten, daß auf EU-Ebene zu den Politikdimensionen Polity und Politics schon intensiv wissenschaftlich gearbeitet worden ist.[39] Der Forschungsstand hier ist m.E. befriedigend. Die theoretischen und empirischen Ergebnisse sind mittlerweile auch in gute Überblicksdarstellungen (Schumann 1996: 111-172) und Einführungswerke (Nicoll/Salmon 1994: 61-99; Dinan 1994: 199-322; Nugent 1999: 99-317) geronnen.

---

[38] Vgl. hierzu Kap. 1.4 dieser Arbeit.

[39] Für einen Überblick über einschlägige integrationstheoretische Arbeiten vgl. z.B. Schumann (1996: 12-16), empirische Studien zur Polity- und Politics-Dimension finden sich in Werken wie Keohane/Hoffmann (1991).

Bei der Policy-Dimension sieht die Lage jedoch etwas anders aus. Noch 1993 schrieb Schumann: „Die EG-Forschung hat sich, [...], praktisch ausschließlich auf Strukturen und Prozesse konzentriert und die Policy-Dimension ausgeblendet“ (Schumann 1993: 394). Das heißt nicht, daß man sich nicht empirisch mit einzelnen Politiken und Politikbereichen der EU beschäftigt hätte. Im Jahrbuch der Europäischen Integration erschienen seit 1980 jährlich Beiträge zu einzelnen Politikfeldern (Weidenfeld/Wessels 1980ff), zahlreiche Einzelstudien[40] wurden veröffentlicht. Zudem beschäftigt sich mit dem Journal of European Public Policy[41] seit 1994 eine politikwissenschaftliche Fachzeitschrift ausschließlich mit der Policy-Dimension in der EU, neuere Einführungswerke wie das von Simon Hix enthalten ausführliche Kapitel zu EU-Policymaking und Einzelpolitiken (Hix 1999: 211-357). Peterson bilanziert daher 1995: „Meanwhile, a rich and growing literature has emerged on EU policy-making in specific policy-sectors“ (Peterson 1995a: 69).

Es ist aber häufig so -und das ist hier der Pferdefuß-, daß die theoretische (policy-analytische) Fundierung dieser Beiträge schwach ist. Es handelt sich mehrheitlich um deskriptive Beiträge, die zwar außerordentlich informativ sind, wirklich theoriegeleitete Forschung ist jedoch selten anzutreffen. So zeigt sich bemerkenswerterweise bei einem Überblick über die Beiträge im Kapitel „Die Europäisierung von Politikfeldern“ im PVS-Sonderheft Europäische Integration, daß dort kein einziger Beitrag mit einem policy-analytischen Ansatz arbeitet. Keiner der Autoren versucht systematisch und theoriegeleitet, d.h. u.a. unter Nutzung eines Modells des Policy-Prozesses die Politikproduktion in einem EU-Politikfeld politikwissenschaftlich zu analysieren, die Determinanten einer bestimmten Politikproduktion zu bestimmen (vgl. Kreile 1992: 185-317).

Als ‘Policy-Analysis’ in den USA „entstanden“, war die wissenschaftliche Perspektive der Policy-Forschung seit Mitte der 70er Jahre auch in der BRD perzipiert worden. Sie ist mittlerweile ein „etablierter Zweig“ auch der bundesrepublikanischen Politikwissenschaft, es existiert ein reichhaltiger Wissensfundus (vgl. Schumann 1996: 16). Um

---

[40] So z.B. in dem von Michael Kreile herausgegebenen PVS-Sonderheft mit dem Titel „Die Integration Europas“ (Kreile 1992).

[41] Das Journal of European Public Policy wird herausgegeben von Jeremy Richardson, erscheint mittlerweile fünfmal jährlich und enthält neben Einzelbeiträgen zu Politiken und Politikfeldern der Europäischen Union auch eine „review-section“ zu Neuerscheinungen der EU-Forschung.

so interessanter ist dann, daß sie auf EU-Ebene offenbar noch nicht richtig angekommen ist. Schumann vermerkt 1993: „EG-Forschung und Policy-Analyse - das waren bisher zwei Teilbereiche der Disziplin, die sich gegenseitig weitestgehend ignoriert haben“ (Schumann 1993: 394). Wie die kommenden Abschnitte zeigen werden, hat sich die Situation nur graduell verändert.

Bevor ich damit beginne, den heute doch etwas verbesserten Forschungsstand zu referieren, möchte ich eine Differenzierung vornehmen und zwar die Unterscheidung zwischen „klassischen“ Modellen der Policy-Analyse (wie z.B. dem Policy-Zyklus-Modell[42]) und den „neueren“ Netzwerkansätzen[43]. Die klassischen Modelle unterteilen den Policy-Prozess analytisch in verschiedene “Phasen”, während Netzwerkansätze den Policy-Prozess als „komplexes Interaktionsmuster in einem interdependeten Akteursgeflecht“ (Görlitz/Burth 1998: 148), dem auch nicht-staatliche Akteure angehören, modellieren. Die Netzwerkkonzeptionen sind noch theoretisch interpretierbar, das Zyklus-Modell liefert lediglich eine Heuristik (vgl. Görlitz/Burth 1998: 149f; Schubert 1991: 34)

Was nun den Stand und die Literaturlage bei den „klassischen Modellen“ angeht, so wurden nur einige wenige Studien zur EU mit diesem Fokus veröffentlicht. 1992 erschien eine ausführliche policy-analytische Studie zur EU-Milchquotenregelung von 1984 (Schumann 1992), ebenfalls ‘92 eine Arbeit zur Mehrwertsteuerharmonisierung in der EU (Mette 1992). Es existieren außerdem einige Beiträge mit der Phasenheuristik (Policy-Zyklus-Modell) als erkennbarem theoretischem Hintergrund (Peters 1994). Darüberhinaus kann noch auf zwei Tübinger Magisterarbeiten verwiesen werden, die ebenfalls klassisch policy-analytisch arbeiten (Berg/Berg 1993, Wagner 1994).

Dagegen existiert mittlerweile eine beachtliche Menge an Literatur zum Netzwerkansatz auf EU-Ebene: „Recently, the policy networks model has emerged as a more frequent tool of scholars trying to make sense of the extraordinarily complicated and confusing world of EU governance“ (Peterson 1995b: 389). In mehreren aufeinander bezogenen Beiträgen in der Zeitschrift West European Politics kann sogar eine richtigge-

[42] Für eine der vielen Varianten des Policy-Zyklus-Modells vgl. Schubert (1991: 69-79).

[43] Für meine Verwendung der Policy-Netzwerk-Konzeption vgl. Görlitz (1998: 148-150).

hende Theoriediskussion über die Anwendbarkeit des Policy-Network-Ansatzes auf EU-Ebene nachvollzogen werden (Hix 1994, Kassim 1994, Peterson 1995b). Desweiteren liegt eine empirische Studie auf Basis des Netzwerkansatzes vor, die in der Fachwelt viel Beachtung gefunden hat. In Adrienne Heritiers Studie zur Veränderung von Staatlichkeit in Europa (Heritier/Mingers/Knill/Becka 1994) erwies sich der Policy-Netzwerkansatz als außerordentlich fruchtbar, es konnte außerdem der Beweis angetreten werden, daß eine empirische Anwendung möglich ist, bzw. daß Probleme bei der empirischen Anwendung überwindbar sind.
Die (theoretischen) Stärken und Schwächen des Modells werden in einer Reihe von Zeitschriftenaufsätzen diskutiert (z.B. Börzel 1997; Rhodes/Bache/George 1996); teilweise wird auf Basis des Netzwerkansatzes versucht, zu einem integrierten Modell des EU Policy-Making zu gelangen (vgl. z.B. Peterson 1995a).

Die konkreten Ergebnisse dieser beiden Forschungsrichtungen können hier nicht im einzelnen dargestellt werden. Festzuhalten ist aber allgemein, daß in den Studien eine gute „Passung“ der neuen Herangehensweise auf den Anwendungsbereich EU nachgewiesen werden konnte (vgl. Schumann 1996: 23, 85; vgl. Heritier/Mingers/Knill/Becka 1994). Probleme bei ihrer empirischen Anwendung haben sich als überwindbar erwiesen (vgl. Schumann 1991: Kap. 3), Hoffnungen auf neue Erkenntnisse durch den anderen Ansatz haben sich bestätigt (vgl. Schumann 1991: Kap. 4, Heritier 1993c). Das „Volumen“ politikfeldanalytischer Forschung auf EU-Ebene ist allerdings immer noch recht gering, so daß weitere Anstrengungen in diesem Bereich sicher sinnvoll wären.

2.2 Anwendung des Advocacy-Koalitions-Ansatzes

Nicht grundlegend anders ist die Situation im Hinblick auf den Advocacay-Koalitionsansatz. Seine Anwendung auf Policy-Phänomene in (liberal-demokratischen) Nationalsstaaten kann wohl mittlerweile als etabliert angesehen werden, auf EU-Ebene ist das bislang höchst ”exotisch”.

Es sind dem Autor überhaupt nur zwei Arbeiten bekannt, die den AKA gezielt auf Policy-Prozesse der Europäischen Union anwenden. Es handelt sich hierbei um eine Diplomarbeit an der Universiät Hamburg (Sauer 1997) und eine Magisterarbeit an der Universität Stuttgart (Dürr 1999). Darüber hinaus erschien unlängst ein Beitrag im Journal of European Public Policy, bei dem der Ansatz zumindest als theoretischer Hintergrund eine Rolle spielt (Dudley/ Richardson 1999).

Für die nationalstaatliche Ebene liegt jedoch schon eine beachtliche Menge an Material vor. Sabatier führt in seinem neuesten Buch immerhin 34 Fallstudien auf, die allesamt den AKA anwenden (Sabatier 2000: 126). Studien zu Politikfeldern in den USA bilden weiterhin den Schwerpunkt, allerdings sind mittlerweile schon 13 Studien in politischen Systemen außerhalb der USA erschienen. Sieben davon beschäftigen sich mit Politikfeldern in europäischen Staaten.
Es kann wohl festgehalten werden, daß der Ansatz bei diesen Anwendungsversuchen recht gut ‚funktioniert‘ hat: „In all cases, except perhaps van Muijen 1993, the authors have found the ACF to be at least a useful ordering framework for identifying important variables and relationships“ (Sabatier 1998: 120). Sabatier und Jenkins-Smith haben darüber hinaus einige „revisions“ und „assessments“ des ursprünglichen Ansatzes vorgenommen (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993c, Sabatier 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 2000), so daß mittlerweile ein mehrfach überarbeitetes Modell und eine Reihe von erhärteten Hypothesen zur Verfügung steht. Und auch in der bundesdeutschen Politikwissenschaft hat der Ansatz mittlerweile einen hohen Bekanntheitsgrad erreicht. Kurze Vorstellungen des AKAs finden sich in einer ganzen Reihe neuerer deutschsprachiger Monographien (Schumann 1996: 86-91; Görlitz/Burth 1998: 163-169; Bandelow 1999: 43-60). Sabatier sieht den Prozess des „refinement“ seines Modells damit übrigens noch nicht als abgeschlosssen an, er „awaits additional cases“ (Sabatier 1998: 123).

Fallstudien auf EU-Ebene, die Anwendung des AKA auf Policy-Prozesse in der EU, sind wie oben dargestellt aber noch weitgehend wissenschaftliches Neuland. Hier geht es nicht in erster Linie um die Verfeinerung eines bestehenden Modells, es geht um die ersten Anwendungen eines Modells auf einen „untypischen" Gegenstand. Unter Umständen sind Modifikationen des Ansatzes nötig, um ihn überhaupt sinnvoll nutzbar machen zu können[44]. Schumann hält Modifikationen bei der Anwendung von Ansätzen aus der Vergleichenden Systemforschung im EU-Kontext sogar für „zwingend erforderlich" (Schumann 1996: 73), und auch Michael Dürr hat in seiner Arbeit über die Währungspolitik der EU eigene Modifikationen am AKA vorgenommen (Dürr 1999: 28-33). Es ist also deutlich, daß meine Arbeit in diesem Bereich in (weitestgehend) fremdes Terrain aufbricht. Wissenschaftliche Instrumente für die Entdeckungsreise sind zwar vorhanden, ob sie sich aber in einer andersartigen Umgebung bewähren werden, ist noch unklar.

2.3 EU-Luftreinhaltepolitik

Zu diesen Forschungslücken im theoretisch-konzeptionellen Bereich kommen noch Defizite im „substanziellen" Forschungsstand. Aus politikwissenschaftlicher Sicht sind Literaturlage und Forschungsstand zur EU-Luftreinhaltepolitik m.E. unbefriedigend.

Es ist ohne Frage viel publiziert worden in diesem Themenbereich. Ein genauerer Blick auf die Literatur zeigt aber, daß das Gros der Arbeiten aus den Nachbardisziplinen Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre stammt und daß meist die EU-Umweltpolitik als Ganzes im Fokus ist, die Luftreinhaltung nicht sehr ausführlich behandelt wird.

So sind Jura-Dissertationen zum EU-Umweltrecht schon beinahe Legion[45]. Die Arbeiten unterscheiden sich teilweise nur in Nuancen, es liegen sogar zwei Arbeiten speziell zum Thema Luftreinhaltung vor (Nicklas 1997; Kraft 1996). Damit ist heute ein guter Überblick über die geltenden Rechstakte der Union möglich. Verschiedene Implementationsprobleme sind (juristisch) angesprochen, teilweise haben die Juristen auch Wirksamkeitsanalysen der verschiedenen Instrumente vorgenommen (vgl. Nicklas

[44] Mit all den wissenschaftstheoretischen Implikationen, die das hätte.

1997: 46-108). Die ökonomische Effizienz der EU-Umweltpolitik ist Gegenstand einer Reihe von Arbeiten aus dem Gebiet der VWL[46].

Was meines Erachtens fehlt, bzw. schwach ausgeprägt ist, ist die explizit politikwissenschaftliche Perspektive auf den interessierenden Phänomenbereich.
So wurden die konkreten politischen Prozesse in der EU-Luftreinhaltepolitik bislang kaum beleuchtet. Bei Weizsäcker/Schreiber (1988: 163-171) und Rindermann (1992: 132-138) finden sich einige wenige Informationen zu meinem Thema, die Beiträge sind mittlerweile jedoch schon ziemlich alt. Zum Feld EU-Umweltpolitik als Ganzes liefern auch Jachtenfuchs et al. (1993: 137-162) einige Einsichten, ein größerer Fundus an aktuellem Material ist in Wepler (1999: Kap. 3,4). Dem Autor sind auch keine Zeitschriftenaufsätze bekannt, die sich mit Policy-Prozessen in der EU-Luftreinhaltepolitik beschäftigen würden[47]. Und natürlich bieten die Internetressourcen der EU, die Büros der Fraktionen im Europäischen Parlament (EP) und die Artikel „Umweltpolitik" im Jahrbuch der Europäischen Integration weitere Informationen, es fehlen aber insbesondere akteursbezogene (wissenschaftliche) Analysen[48], was für mein spezielles Arbeitsvorhaben natürlich besonders mißlich ist.

Was den Forschungsstand angeht, was man also aus den vorliegenden Arbeiten über die Luftreinhaltepolitik der EU weiß/ wissen kann, darauf werde ich noch ausführlich in Kapitel 4 eingehen. Die vorliegende Übersicht zeigt, daß eine systematische politikwissenschaftliche Darstellung zur EU-Luftreinhaltepolitik bislang fehlt, sodaß es notwendig werden wird, aus einem Fundus an verstreuten Informationen eine strukturierte Darstellung zusammenzustellen.

---

45 Beispiele sind Himmelmann (1997), Schmitz (1996), Nicklas (1997), Kopse (1996).

46 Beispiele hier: Zimmermann (1995), Caspari (1995), Hensel (1996).

47 Die Zeitschriftenliteratur zur EU-Umweltpolitik ist schon reichhaltig (z.B. Albert (1998), Gehring (1997), Waterton/Wynne (1996), etc.), nur speziell zu meinem Themenbereich scheint nichts vorzuliegen.

48 Eine Ausnahme bildet hier die ausführliche Studie zu den Umweltverbänden in der EU (Hey/Brendle 1994).

3. Der Advocacy-Koalitions-Ansatz nach Paul A. Sabatier[49]

In diesem Kapitel soll es nicht nur darum gehen, den AKA als sozialwissenschaftliches Modell einfach vorzustellen, es soll vielmehr eine ausführliche analytische Modelldiskussion versucht werden[50]. Das Ziel wird also nicht sein, den Ansatz lediglich aus Sabatiers Texten von 1993, 1998 und 2000 zu rekonstruieren, sondern ich will auch Punkte wie den eigentlichen Modellzweck, Sabatiers Prämissen, sowie dem Ansatz zugrundeliegende Theoriesätze klären. Darüber hinaus soll gleich hier, bei der Präsentation des Analytischen Modells, auf forschungspraktische Probleme bei der empirischen Umsetzung des Ansatzes hingewiesen werden.

Ich halte das insgesamt für eine notwendige Vorarbeit für die Konstruktion des Realen Modells des Policy-Prozesses in der EU-Luftreinhaltepolitik auf der Basis des AKA in Kapitel 5. Da der AKA ein sehr variablenreiches Modell ist, ein Modell mit hohem Informationsgehalt, wird die Darstellung zwangsweise etwas breiteren Raum einnehmen müssen.

3.1 Modelltheoretische Implikationen

Der Diskussion des Ansatzes möchte ich aber zwei kurze wissenschaftstheoretische Klärungen voranstellen. Und zwar zum einen die Frage nach der allgemeinen Funktion sozialwissenschaftlicher Modelle, insbesondere auch im Hinblick auf die Problematik, ob Sabatiers Modell für die Nutzung im EU-Kontext zu „modifizieren“ ist oder nicht.

---

[49] Paul A. Sabatier publizierte seine Überlegungen zu einem *advocacy coalition framework* erstmals 1987 und 1988 in zwei Zeitschriftenaufsätzen (Sabatier 1987, 1988). 1993 wurde der Ansatz erstmals im Rahmen einer größeren Monographie vorgestellt. Unter der Herausgeberschaft von Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith erschien das Buch „Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach“ (Sabatier/Jankins-Smith 1993a). Seit der ersten Version wurde der Ansatz auf der Basis empirischer Forschungsergebnisse mehrfach modifiziert und verfeinert (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c, Sabatier 1998, Sabatier/Jenkins-Smith 2000). Eine deutschsprachige Darstellung des Modells (Sabatier 1993b) findet sich in Heritier (1993a).

[50] Ihr Aufbau orientiert sich an einem von Görlitz in der Vorlesung „Politikfeldanalyse“ verwendeten Schema. Aus derselben Quelle stammen auch zahlreiche der inhaltlichen Punkte dieses Kapitels.

Und zum anderen die Frage, ob die Vorstellung eines rein analytischen Modells überhaupt wissenschaftstheoretisch haltbar ist.

Was die Funktion sozialwissenschaftlicher Modelle ist, darüber besteht in der Literatur weitgehend Einigkeit. So schreibt z.B. Ulrich Druwe (1993: 29): „Modelle sind analytische Konstrukte, mit deren Hilfe die Realität auf ihre -aus der Sicht des Konstrukteurs- wesentlichen Aspekte reduziert wird." Hier ist also eine „Komplexitätsreduktionsfunktion" der Modelle angesprochen. Die soziale Realität mit ihrer überbordenden Vielzahl an Variablen ist als Gesamtzusammenhang für den Sozialwissenschaftler nicht handhabbar. Modelle ermöglichen hier die Auswahl von den Forscher interessierenden Variablenzusammenhängen in der komplexen Realität. Aufgabe eines sozialwissenschaftlichen Modells ist somit also gerade nicht, möglichst alles in Blick zu nehmen, möglichst jeden Aspekt der Realität zu berücksichtigen, sondern vielmehr eine Auswahl zu ermöglichen.

Auch Paul A. Sabatier ist dieser Auffassung, wenn er im Vorwort von "Policy Change and Learning" schreibt:

> „ [...], we start from the premise that it is *logically impossible* [Hervorhebung im Original, G.R.] to understand any reasonably complicated [social, G.R.] situation -including almost any policy-process- without some theoretical lens (‚theory', ‚paradigm' or ‚conceptual framework') distinguishing between the set of potentially important variables and causal relationships and those that can safely be ignored" (Sabatier/Jenkins-Smith 1993b: XI).

Diese Sichtweise wird zudem gestützt von der allgemeinen Modelltheorie:

> „Modelle sind zwar Repräsentationen, aber sie repräsentieren ihre Originale immer nur für bestimmte [...] Subjekte (die Modellbenutzer), und zwar innerhalb bestimmter Zeitspannen [...] sowie unter Einschränkung auf bestimmte (gedankliche oder tatsächliche) Operationen" (Stachowiak 1983: 7).

Modelle sind also Konstrukte, die Realitätsauschnitte unter vereinfachenden Annahmen „übersetzen". „Sie tragen zur wissenschaftlichen Theoriebildung bei, indem sie mittels Deduktion Hypothesen ermöglichen, die an der empirischen Wirklichkeit überprüft werden können" (Katz 1995: 56, Fn 135). Einziges zentrales Kriterium bei der Modellbildung ist logische Stringenz. Was die wesentlichen Elemente eines Modells sind, hängt von der Problemstellung und der Perspektive des Wissenschaftlers ab (vgl. Druwe 1993: 30).

Diese Punkte werden hier deswegen so ausführlich besprochen und betont, weil die Reduktionsfunktion von Modellen m.E. nicht hoch genug eingeschätzt werden kann.

Wir haben es in meiner Arbeit mit einem hoch komplexen Gegenstand zu tun, bei dem die Modellierung darüber entscheidet, was im Fokus ist und was ausgeblendet bleibt. Vorstellungen, möglichst alles, das in der empirischen Realität eine Rolle spielt, müßte in das Modell integriert werden, wollte ich hier argumentativ entgegentreten.

Ich sehe es als in einem ersten Schritt notwendig an, ein bestehendes, erprobtes, „unmodifiziertes“ Modell des Policy-Prozesses (den AKA) auf den neuen Gegenstand (Politikerzeugung in der EU) anzuwenden. Welche Aspekte der komplexen Realität mit diesem Modell dann nicht eingefangen werden konnten, oder festzustellen, wo das Modell ggf. nicht ”funktioniert”[51], ist aus meiner Sicht Teil der Modellkritik (Teil der Kritik am Realen Modell). Für mich, für meine wissenschaftstheoretische Position, kommt es daher zunächst nicht in Frage, schon vor der Anwendung des Modells Modifikationen desselben vorzuschlagen[52]. Modifikationsvorschläge sind ggf. Teil des Ergebnisses dieser Arbeit, nicht aber Teil der Modellproposition.

Eine zweite Problematik, die ich klären möchte, bevor ich in die Vorstellung des AKAs und seine Anwendung einsteige, ist der wissenschaftsprachliche Status des Modells. Meines Erachtens gibt es in der Literatur zwei Verständnisse analytischer Modelle. Ein „rein-analytisches“ Verständnis und ein „empirisch-analytisches“. Im rein-analytischen Verständnis werden die verwendeten Begriffe als empirisch leer angesehen. Die Zahl 3 würde zum Beispiel als rein analytische Kategorie gesehen.
Nach dem empirisch-analytischen Verständnis haben die im Modell verwendeten Begriffe schon empirischen Gehalt, sie werden aber nur logisch zueinander in Verbindung gesetzt. Das Modell verbleibt gleichsam auf der Sprachebene, es ist nur Denkrichtigkeit, nicht aber Tatsachenrichtigkeit verlangt.
Das rein-analytische Verständnis ist meiner Auffassung nach zurückzuweisen. Der Anspruch empirisch leerer Begrifflichkeiten ist wissenschaftstheoretisch kaum haltbar. Ein Beispiel aus der Systemtheorie mag dies verdeutlichen. Der Begriff „Bestandteile“ in dem Satz: „Die Bestandteile erzeugen die Relationen und die Relationen die Bestandteile“, ist nicht empirisch leer, er impliziert, daß es ein Ganzes gibt.

---

[51] Weil es eben ein Modell ist, das für nationalstaatliche politische Systeme konzipiert wurde.

[52] Übrigens hat auch Sabatier selbst die Modifikationen und Revisionen seines Modells immer in Reaktion auf Ergebnisse und Probleme empirischer Anwendungen vorgenommen.

Wenn ich also im Folgenden den AKA als analytisches Modell vorstelle, so meine ich damit „analytisch“ im empirisch-analytischen Verständnis wie oben dargestellt.

3.2 Modellzweck

Bei der Anwendung eines sozialwissenschaftlichen Modells ist es wichtig, im Kopf zu haben, wofür -für welchen Zweck- das Modell ursprünglich entwickelt worden war.

Beim AKA muß man in diesem Zusammenhang zunächst festhalten, daß er ein Modell des Policy-Prozesses ist (vgl. Jenkins-Smith/Sabatier 1993a: 1, 4-6; Sabatier 1998: 98). Paul A. Sabatier entwickelte ihn angesichts der aus seiner Sicht bestehenden Defizite der ”Phasenheuristik”, des klassischen Modells des Policy-Prozesses (vgl. Jenkins-Smith/Sabatier 1993a: 3-4). Die Diskussion, ob diese Kritik gerechtfertigt ist, muß hier nicht geführt werden, es soll nur betont werden, daß Sabatier den AKA als Vorschlag einer alternativen Modellierung des Policy-Prozesses entwickelt hat. Die Prämissen seines Modells sind aus Kritikpunkten an der Phasenheuristik abgeleitet.

Zum zweiten kann festgehalten werden, daß es dem AKA um die Analyse und Erklärung von Policy-Wandel über einen längeren Zeitraum hinweg geht (vgl. Sabatier 1993a: 14-16). Er will langfristige Veränderungen in Politik-Inhalten erklären. Die Analyse einzelner, bestimmter Politikentscheidungen hat er nicht im Sinn.

Ein dritter Punkt ist, daß der Ansatz innerhalb des allgemeinen Prozesses des Policy-Wandels ein besonderes Interesse am policy-orientierten Lernen hat. Das Modell ist hier besonders differenziert, Sabatier und Jenkins-Smith widmen diesem Aspekt ein gesondertes konzeptionelles Kapitel (Jenkins-Smith/Sabatier 1993b) in Sabatier/Jenkins-Smith (1993a).

3.3 Prämissen

Es ist ein Charakteristikum von Sabatiers Modell, daß eine ganze Reihe von grundlegenden Annahmen vorausgesetzt wird. Nicht nur, daß er in seinen Publikationen zum

AKA einige explizit nennt. Es sind auch eine Reihe von impliziten Prämissen dem Modell immanent.

Die Zahl der Prämissen, die Sabatier selbst aufführt, schwankt zwischen drei (1993b: 119-120), vier (1993a: 16) und fünf (1998: 99). Ich werde im Folgenden die fünf im Aufsatz von 1998 genannten aufführen[53].

1. Die Rolle von „technical information“ muß von Theorien des Policy-Prozesses in angemessener Form berücksichtigt werden. „Technical information“ meint hier den Policy-Eliten zugängliche und unter ihnen diskutierte Informationen bezüglich der Dimension eines politischen Problems, seiner möglichen Ursachen und potentieller Folgen verschiedener Lösungsvorschläge.
2. Der Prozeß des Policy-Wandels kann nur in einer Zeitperspektive von einem Jahrzehnt oder mehr verstanden werden.
3. Zweckmäßigste Analyseeinheit zum Verständnis des Policy-Prozesses sind nicht spezielle politische Institutionen oder eine spezifische Policy-Entscheidung, sondern vielmehr Policy-Subsysteme: „A subsystem consists of actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue, such as agriculture, and who regularly seek to influence public policy in that domain“ (Sabatier 1998: 99).
4. In nahezu allen Politikbereichen umfassen Policy-Subsysteme Akteure von verschiedenen Regierungsebenen innerhalb eines Nationalstaates und zunehmend auch von internationalen Organisationen und aus anderen Ländern.
5. Staatliche Maßnahmen und Programme enthalten implizite Theorien darüber, wie ein Politikziel erreicht werden kann, sowie Annahmen über Kausalbeziehungen und Wertvorstellungen. Sie können deshalb wie belief-systems konzeptualisiert werden (vgl. Sabatier 1998: 99).

Desweiteren werden bei einer genauen Betrachtung des Modells noch weitere, implizite Prämissen offenbar. So wird zum Beispiel unterstellt, daß Akteure lernfähig sind (vgl. Sabatier 1993a: 19) und sich strategisch verhalten (vgl. Sabatier 1993a: 18). Es

[53] Und zwar in eigener, sinngemäßer Übersetzung.

gibt auch theoretische Konzepte, die diese Annahmen bestreiten würden[54]. Und daß Akteure sich engagieren, um ihre handlungsleitenden Orientierungen in öffentliche Maßnahmen umzusetzen, halte ich ebenfalls für eine Setzung.

Die hier dargestellten Prämissen sind entscheidend für das „Anwendungsgebiet" des AKA, also für die politischen Phänomene, auf die das Modell angewendet werden kann.

3.4 Anwendungsgebiet

Zum einen ist klar, daß der Ansatz für hochdifferenzierte politische Entscheidungssysteme konstruiert ist. Das leitet sich unmittelbar aus Prämisse 3 ab. Es müssen sich tatsächlich spezialisierte Netzwerke von Policy-Eliten gebildet haben, es müssen plausibel Policy-Subsysteme identifizierbar sein, damit der Ansatz benutzt werden kann. Die politischen Systeme, in denen der Ansatz zum Einsatz kommt, sollten also Eigenschaften wie ein hohes Maß an Fragmentierung und funktionaler Differenzierung, den zunehmenden Einfluß korporativer Akteure auf politische Entscheidungsprozesse, etc. aufweisen (vgl. Kenis/Schneider 1991: 34-36). Merkmale, die für die meisten „modern democracies" (Kenis/ Schneider 1991: 34) gelten und auch -wie Schumann zeigt (Schumann 1993: Kap. 2)- für die EU.

Auch daß es die Erklärung längerfristigen Wandels in Politikinhalten und nicht etwa die Analyse einzelner (kurzfristiger) Politikentscheidungen[55] ist, die der Ansatz leistet, geht aus den Prämissen hervor. Es wird sogar eine konkrete Zeitspanne genannt (ein Jahrzehnt oder mehr).

Darüber hinaus weist Katz (1995: 82) darauf hin, daß der AKA ein Ansatz für konflikthafte Politikarenen sei. Für Politikfelder mit niedrigem Konfliktniveau und einer „Verhandlungslogik des Kompromisses" (Mayntz 1993: 26) hält er den AKA nicht für den Ansatz erster Wahl (vgl. Katz 1995: 80). Erste Wahl ist seiner Einschätzung nach

---

[54] Über Annahmen wie diese wird u.a. in der politischen Anhropologie diskutiert (vgl. Druwe 1993: 174-180).

[55] Einzelne konkrete Politikentscheidungen, die von kurzfristigen Akteursinteressen determiniert sind, werden am Besten mit Hilfe von Rational Choice Ansätzen analysiert.

der AKA vor allen Dingen dann, wenn die Politikerzeugung stark von Werten und handlungsleitenden Orientierungen geprägt ist, es gewissermaßen um „Glaubenssachen“ geht (vgl. Katz 1995: 80). Ein Beispiel könnte hier die Drogenpolitik sein.

3.5 Modellgrundlagen

Zum besseren theoretischen Verständnis des analytischen Modells soll es in diesem Abschnitt darum gehen, auf dem Modell zugrunde liegende, nicht unbedingt immer explizierte Theoriesätze hinzuweisen.

Meine erste These hierzu ist, daß dem Modell das akteurszentrierte Policy-Netzwerk-Konzept zugrunde liegt.
Hier schließe ich mich Görlitz/Burth an, die den Netzwerkansatz als Grundlage verschiedener policy-analytischer Teilkonzepte sehen, die jeweils auf die theoretische Bestimmung der relevanten Variablen der netzwerkinternen Handlungs- und Prozesslogik abzielen (Görlitz/Burth 1998: 150). Der AKA ist -ihrer Auffassung nach- eines davon, der besondere Fokus liege hier auf längerfristigem Politikwandel und kollektivem Policy-Lernen (Görlitz/Burth 1998: 163). Auch Sabatier selbst gibt eindeutige Hinweise in diese Richtung, wenn er vorschlägt, zur Akteursindentifikation zunächst einen Netzwerkansatz anzuwenden (Sabatier 1993b: 126), oder wenn er das Policy-Subsystem erkennbar als Policy-Netzwerk konzipiert (vgl. Sabatier 1993b: 126-127).

Zum zweiten verdient auch Sabatiers Konstruktion der belief-systems einen genaueren theoretischen Blick. Wie ist denn die Struktur der belief-systems der Policy-Eliten ? Stelle man diese Frage, so stoße man, so Sabatier, „auf ein Minenfeld konfligierender Theorien und empirischer Ergebnisse“ (Sabatier 1993b:133). Er verweist hier auf eine ganze Vielzahl von Konzepten, ohne sie zu explizieren (vgl. Sabatier 1993b: 133). Konkret handelt es sich um Putnam (1976), Axelrod (1976), Lakatos (1971), Converse (1964) und Peffley/Hurwitz (1985). Diese zu explizieren wäre sicher interessant und auch erhellend im Hinblick auf das Modell, führt aber hier zu weit. Es sei verwiesen auf Bandelow (1999: 47-51), wo das vorbildlich gemacht wird. Es soll hier nur festgehalten werden, daß dem Modell doch umfangreiche sozialpsychologische Hintergründe implizit sind, und es sei darauf hingewiesen, daß Sabatiers Vorstellung von

hierarchischen belief-systems in der Literatur nicht unwidersprochen geblieben ist (vgl. Schissler/ Tuschhoff 1988; Vowe 1994)[56].

Drittens kann man auch Sabatiers Ausführungen zum policy-orientierten Lernen einen theoretischen Hintergrund zuordnen, und zwar aus der psychologischen Lerntheorie. Aus dieser weiß man u.a., daß es beim Lernen um den Erwerb von Wissen geht, daß Lernen einen motivationalen, einen emotionalen und einen kognitiven Aspekt hat, und daß es verschiedene Konzeptionierungen des Lernens gibt, wie z.B. die Klassische Konditionierung oder das Instrumentelle Lernen (vgl. Reimann/Giesen/Goetze/Schmid 1991: 102-112). Sabatier verweist hier sogar explizit darauf, daß es sich beim policy-orientierten Lernen um Instrumentelles Lernen handele: „Der analytische Ansatz geht davon aus, daß solch ein Lernen instrumentell ist, d.h. daß die Mitglieder verschiedener Koalitionen versuchen, die Welt besser zu verstehen, um ihre Policy-Ziele zu erreichen“ (Sabatier 1993b: 122).

3.6 Modellgehalt

In diesem Abschnitt wird jetzt im wesentlichen Sabatiers Modellkonstruktion nachgezeichnet[57]. Die Darstellung stützt sich auf verschiedene Publikationen Sabatiers und Jenkins-Smiths[58]. Es soll hier auch gleich auf verschiedene forschungspraktische Problemfelder verwiesen werden, die sich aus der Modellkonstruktion für die empirische Anwendung des Ansatzes ergeben. *Abbildung 1* gibt zunächst einen Überblick über die Kernelemente des AKA:

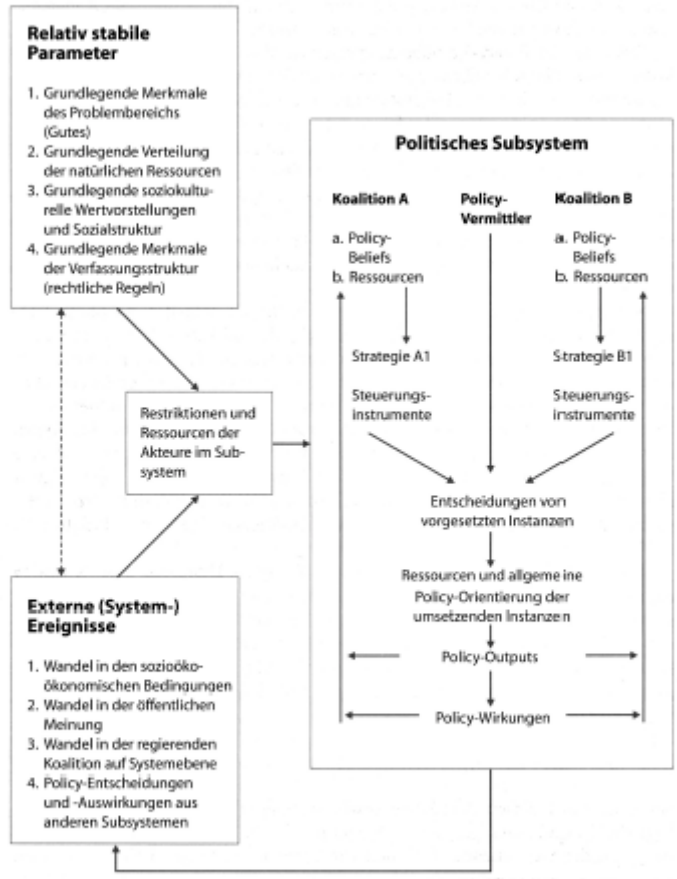
---

[56] Grob gesagt modellieren diese Autoren anstelle hierarchischer, konsistenter belief-systems verschiedene „kognitive Schemata“. Ihrer Auffassung nach kommen in unterschiedlichen Situationen unterschiedliche kognitive Schemata zur Anwendung, womit widersprüchliches Verhalten von Akteuren erklärbar würde.

[57] Ich setze für die folgende Darstellung beim Leser gute Kenntnisse der englischen Sprache voraus. Das halte ich für legitim, da Englisch-Kenntnisse bei Studierenden der Politikwissenschaft mittlerweile erwartet werden und als „im Wissenschaftsbetrieb unabdingbar“ angesehen werden (vgl. Fakultät 8 1990: 2).

[58] Und zwar Sabatier (1993a), Sabatier (1993b) und Sabatier/Jenkins-Smith (1993c) und Sabatier (1998).

Abbildung 1: Diagramm des Advocacy-Koalitions-Ansatzes



Quelle: Sabatier 1993a: 18, Sabatier 1993b: 122; Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 224. Leicht korrigiert.

3.6.1 Das Policy-Subsystem als Analyseeinheit[59]

3.6.1.1 Definition des Policy-Subsystems und Identifikation relevanter Akteure

In seinem Aufsatz im PVS-Sonderheft „Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung" von 1993 definiert Sabatier ein Policy-Subsystem als ein „Set von Akteuren, die sich mit einem Policy-Problem wie beispielsweise der Luftreinhaltepolitik, Programmen zur Förderung psychischer Gesundheit oder Energiepolitik auseinandersetzen" (Sabatier 1993b:126).

[59] Das Diagramm orientiert sich wesentlich an Sabatier (1993b: 122). Kleinere Korrekturen an Sabatiers Übersetzung aus dem englischen Original (Sabatier 1993a: 18 und Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 224) sind von mir. Die ebenfalls fragwürdige Übersetzung „Politisches Subsystem" für ‚policy subsystem' habe ich in der Grafik nicht geändert, auch andere Autoren behalten die Bezeichnung bei (z.B. Bandelow 1999: 56). Im Text wird hier aber durchgängig „Policy-Subsystem" verwendet, weil mit diesem Begriff besser zum Ausdruck kommt, daß das Subsystem durch den Bezug auf eine bestimmte Policy konstituiert ist.

1998 hält er eine Nachbesserung dieser Definition für notwendig, die Grenzen eines Subsystems seien so nicht klar genug auszumachen (vgl. Sabatier 1998: 111). In der aktuellen Version des AKA ist ein Policy-Subsystem nun als „the group of people and/or organisations interacting regularly over periods of a decade or more to influence policy formulation and implementation within a given policy area/domain“ (Sabatier 1998: 111) enger definiert.

Im Zuge der weiteren Präzisierung des Konzepts führt Sabatier dann die Unterscheidung zwischen entstehenden (”nascent”) und reifen (”mature”) Subsystemen ein (Sabatier 1998: 111). Er nennt fünf Kriterien für ein reifes Subsystem[60]:

1) Die Akteure im Subsystem bilden eine halb-autonome Gemeinschaft.
2) Sie versuchen, den Policy-Prozess im interessierenden Feld schon über einen relativ langen Zeitraum hinweg zu beeinflussen.
3) Es existieren spezialisierte Untereinheiten auf allen Regierungsebenen, die mit dem Thema befaßt sind.
4) Es gibt Interessengruppen, die den interessierenden Policy-Prozess als ein zentrales Policy-Thema betrachten.

Nur für solche reifen Policy-Subsysteme (für Policy-Subsysteme mit diesen Eigenschaften) ist der AKA entworfen (vgl. Sabatier 1998: 114).

In einer dritten Präzisierung weist Sabatier darauf hin, daß verschiedene Subsysteme miteinander interagieren, oder daß sie auch ineinander eingebettet (”nested”) sein können (Sabatier 1998: 114).

Was die Identifikation der relevanten Akteure angeht, ist man zunächst auf die obigen Definitionen angewiesen. Relevant sind die Akteure, die sich mit dem jeweiligen Policy-Problem auseinander setzen, bzw. die „group of people interacting regulary [...]“ (s.o.). So präsentiert Sabatier für die US-Luftreinhaltepolitik beispielsweise eine Liste von Akteuren, die seiner Auffassung nach das Policy-Subsystem hier konstituieren (Sabatier 1993a: 25). Zusätzlich müßten, so Sabatier, noch „latente Akteure“ (Sabatier 1993b: 126) in die Betrachtung integriert werden. Das sind Akteure, „die eingreifen würden, wenn sie ausreichend Informationen hätten“ (Sabatier 1993b: 126). Sabatier

[60] Vgl. hierzu Sabatier (1998: 111-114). Sinngemäße Übersetzung von G.R.

betrachtet es somit als möglich, daß die Zahl der aktiven Subsystem-Akteure über Zeit zu- oder abnimmt (vgl. Sabatier 1993b: 127).
Es kann sich bei den Subsystem-Akteuren übrigens generell um staatliche und nicht-staatliche, um individuelle, kollektive und korporative Akteure handeln. Konkret kommen in Frage: Beamte, Politiker, Interessenvertreter, Wissenschaftler, wirtschaftliche Akteure, Journalisten, etc. (vgl. Sabatier 1993b: 126-127).

An diese Konzeptionierungen schließen sich immense forschungspraktische Probleme an. Trotz der umfassenden Präzisierungen bleibt etwas unklar, wer nun dazugehört, zum Subsystem, und wer nicht.
Wie findet man z.B. die Akteure, die über einen Zeitraum von einem Jahrzehnt oder mehr hinweg regelmäßig interagieren, um Policy-Entscheidungen im Politkfeld XY zu beeinflussen ? Sabatier selbst schlägt hier vor, zunächst mit einem Netzwerkansatz zu beginnen, um die Akteure zu finden (Sabatier 1993b: 126). Das stellte einen enormen methodischen Aufwand dar, noch bevor überhaupt das eigentliche Modell zur Anwendung käme.

Und dann -und das ist der eigentliche Pferdefuß- müßten noch die latenten Akteure identifiziert werden. Wie das methodisch geleistet werden soll, ist m.E. vollkommen unklar. Bei Netzwerkansätzen sind nur die Akteure im Fokus, gewissermaßen „netzwerkzugehörig“, deren Handeln „folgenreich oder ‚consequential‘ (Laumann/Knoke) im Hinblick auf die gemeinsam zu produzierende Policy ist“ (Heritier 1993c: 433), die also an der politischen Problemlösung aktiv beteiligt sind. Latente Akteure sind das nicht. Also will Sabatier Akteure, die von einem Netzwerkansatz nicht erfaßt würden, zusätzlich integrieren. Das stelle ich mir schwierig vor.

Sabatier bietet selbst ein Beispiel für diese Problematik. Ist seine Liste von Akteuren des Policy-Subsystems „US-Luftreinhaltepolitik“ wirklich vollständig (vgl. Sabatier 1993a: 25) ? Wie hat er sie erstellt, wie ist er methodisch vorgegangen ? Die Liste ist in meinen Augen höchstens plausibel.

Ein weiteres methodisches Problem, das sich im Zusammenhang mit dem Konzept des Policy-Subsystems stellt, ist die Frage, ob bei Policy-Prozessen in Mehr-Ebenen-Systemen alle Akteure, egal aus welcher Regierungsebene sie stammen, in ein Subsys-

tem aggregiert werden sollen, oder modelliert man z.B. multiple, eingebettete territoriale Subsysteme ? Für jede der beiden Varianten gibt es gute Argumente (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 2000: 137). Im politischen System der EU, dessen zentrales Charakteristikum ja gerade seine Mehrebenenstruktur ist (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b), ist diese Problemstellung natürlich besonders relevant. Damit ist klar, daß meine Arbeit hier eine Antwort geben muß. Das wird in Kapitel 5 geleistet werden.

3.6.1.2. Die interne Struktur eines Policy-Subsystems: Advocacy-Koalitionen und Policy-Broker

Sind die Akteure einmal gefunden, faßt der Ansatz sie analytisch in sogenannte „Advocacy-Koalitionen“ zusammen. Diese bestehen -so Sabatier- aus

> „Personen in unterschiedlichen Positionen (gewählten Beamten, Politikern und Verwaltungsbeamten, Vorsitzenden von Interessengruppen, Wissenschaftlern), die ein spezifisches ‘belief system’ teilen - d.h. ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen - und die über längere Zeit einen durchschnittlichen[61] Grad koordinierter Handlungen aufweisen“ (Sabatier 1993b: 127).[62]

Die Vorstellung ist also, daß unterschiedliche Personen und Organisationen, die aber gemeinsame normative und kausale Vorstellungen haben, gemeinsame Strategien und Aktionen entwickeln, um ihre Policy-Ziele durchzusetzen. Konstitutives Element der Koalitionen ist das jeweilige belief-system (ausführlicher dazu s.u.). Pro Policy-Subsystem erwartet Sabatier eine bis vier Koalitionen (Sabatier 1993a: 26).

So hätten sich z.B. im Policy-Subsystem US-Lufreinhaltepolitik die 70er und 80er Jahre hindurch die “Clean Air Coalition” und die “Economic Feasibility Coalition” gegenübergestanden (Sabatier 1993a: 26). Auch in den Fallstudien in Sabatier/Jenkins-Smith (1993a) ließen sich jeweils mindestens zwei Advocacy-Koalitionen identifizieren. Es konnten in den verschiedenen Subsystemen Oppositionen wie „Economic Growth Coalition“ vs. „Property Rights Coalition“, „Loyalist Coalition“ vs. „Francophone Rights Coalition“ oder „Proregulation Coalition“ vs. „Antiregulation Coaliti-

---

[61] „Durchschnittlich“ ist eine -in meinen Augen- wenig glückliche Übersetzung von „non-trivial“ im englischen Original. Es soll zum Ausdruck gebracht werden, daß in einem nicht zu vernachlässigenden Ausmaß koordiniertes Handeln bei den Koalitionsakteuren vorherrscht.

[62] In der alltagssprachlichen Verwendung wären „advocacy coalitions” Koalitionen, die für eine bestimmte Idee/ Sache/ Person (öffentlich) eintreten, eine Gruppe von Personen, die sich vorgenommen hat, die Fürsprache für eine bestimmte Idee/ Sache/ Person zu übernehmen (vgl. z.B. Procter 1987: 15).

on“ vs. „Deregulation Coalition“ gefunden werden (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 212-213).

Die Frage ist nun aber, was eigentlich eine Advocacy-Koalition (AK) ist. Ist es zum Beispiel denkbar, daß die „Economic Feasibilty Coalition“ als solche eine gemeinsame Pressekonferenz gibt, oder daß US-amerikanische Energieversorgungsunternehmen öffentlich bekennen, sie seien Mitglied der „EFC“ ? Oder ist die rot-grüne Regierungskoalition in Berlin gleichzeitig eine Advocacy-Koalition ? Anhand dieser Fragen wird, meine ich, schon klar, daß die AKs als sozialwissenschaftliches Konstrukt aufgefaßt werden müssen, d.h. daß in der Realität keine tatsächlichen Bündnisse existieren müssen (vgl. Katz 1995: 60). „Der empirische Gehalt dieser idealtypischen Koalitionen [i.e. der AKs, GR] hängt von der präzisen Rekonstruktion der Belief Systems ab“ (Katz 1995: 60). Erfahrungswissenschaftlich „findbar“ sind gewissermaßen nur die Akteure und die belief-systems.

Eine weitere Gruppe von Akteuren, die Sabatier einführt, sind die Policy-Broker: „Zwischen den konfligierenden Strategien verschiedenener Koalitionen wird normalerweise durch eine dritte Gruppe von Akteuren vermittelt, die hier „Policy-Brokers”, „Policy-Vermittler“, genannt werden; [...]“ (Sabatier 1993b: 121). Ihr wesentliches Anliegen sei es, einen vernünftigen Kompromiß zu finden, der die Intensität eines Konfliktes reduziere (Sabatier 1993b: 121).

Aus forschungspraktischer Sicht läßt sich hier zweierlei festhalten. Zum einen hat sich das Konzept der Advocacy-Koalition mittlerweile in vielen Studien als sinnvolles Konstrukt zur Aggregation von Akteuren in bestimmten Policy-Prozessen bewährt. Es ist in den verschiedensten Politikfeldern gelungen, mit AKs analytisch zu arbeiten[63]. Mit Hilfe empirischer Sozialforschung ließen sich recht gut belief- systems erheben und Akteure zuordnen[64]. Es ist daher zu hoffen, daß das Konzept auch in dem mich interessierenden Politikfeld fruchtbar ist. Zum anderen muß festgehalten werden, daß Sabatiers Darstellung im Hinblick auf die Policy-Broker und andere koalitionsunab-

[63] Für eine Übersicht über Studien, die den AKA angewendet haben, vgl. Sabatier (2000: 126). Für einen Blick auf einige gelungene Beispielstudien vgl. Sabatier/Jenkins-Smith (1993a: Kap. 4-9).

[64] Zur methodischen Vorgehensweise bei der Erhebung von Wandel in den „Elite Beliefs“ vgl. Sabatier/Jenkins-Smith (1993: Methodological Appendix).

hängige Akteure recht schwammig bleibt und sie somit für empirische Untersuchungen schwer greifbar macht. Mit Bezug auf die Broker schreibt er:

> „The destinction between ‚advocate' and ‚broker', however, rests on a continuum. Many brokers will have some policy bent, while advocates may show some serious concern with system maintenance" (Sabatier 1993a: 27).

Was koalitionsunabhängige Akteure angeht, ist er ebenfalls etwas nebulös:

> „[...], the subsystem will usually contain a number of individuals and organisations unassociated with any coalition but the ACF assumes most will be unimportant over the long term because they will either leave or be incorporated into one of the coalitions" (Sabatier 1998: 103).

Im Hinblick auf mein konkretes Arbeitsvorhaben ist spannend, ob es auch in einem EU-Politikfeld wie der EU-Luftreinhaltepolitik so unproblematisch gelingt, AKs zu identifizieren, und ob mit Sabatiers anderen Akteurskategorien „Policy-Broker" und „latente Akteure" im EU-Kontext analytisch sinnvoll gearbeitet werden kann. Antworten hierzu gibt es wiederum in Kapitel 5.

3.6.1.3 Konstitutives Element der Advocacy-Koalitionen: Belief-Systems

Die Konzeption der von den Akteuren einer AK geteilten belief-systems ist ein Kernstück des Ansatzes von Sabatier. Die Frage nach der Rolle der kognitiven Strukturen von Akteuren, die Frage nach der Rolle von Werten, Ideen und Orientierungen für die Erklärung politischen Handelns, hat in der Politikwissenschaft zunehmende Bedeutung erlangt[65] und mit den belief-systems auch beim AKA seinen Niederschlag gefunden. Dabei ist vorweg festzuhalten, daß der AKA die Struktur der Orientierungssysteme von Policy-Eliten modelliert. Studien zum Aufbau der Orientierungssysteme der „mass public" brachten Ergebnisse, die mit der von Sabatier vorgeschlagenen Struktur nur schwer in Einklang zu bringen sind[66]. Wie nach Auffassung dieser neuen Forschungsrichtung spezifische belief systems den Rahmen für die Präferenzbildung von Akteuren abstecken könnten, beschreibt Otto Singer:

> „Ökonomische und politische Interessen werden von den politischen Akteuren nicht direkt perzipiert, sie werden vielmehr interpretiert durch den Filter der vorhandenen ökonomischen und politischen Ideologien. Die Auswahl von "plausiblen" oder "rationalen" Alternativen [...] ist deshalb abhängig davon, wie die vorhandenen Ideen das Verständnis der politischen und der anderen Akteure darüber strukturiert, was wünschbar und möglich erscheint. Ideen offenbaren ihren Einfluß, indem sie die ´cognitive maps´ der politschen Akteure bestimmen. Diese

---

[65] Vgl. Görlitz/Burth (1998: 163); Schumann (1996: 86).

[66] Grob gesagt verfügt die breite Masse der Bevölkerung nicht über streng strukturierte belief-systems, sondern nutzt sehr stark einfache Komplexitätsreduktionsmechanismen (intellektuelle "short cuts"). Vgl. hierzu Converse (1964); Cobb (1973); Fuchs/Klingemann (1989).

> wiederum sind ein entscheidender Faktor für die Auswahl und Verarbeitung neuer Informationen“ (Singer 1993: 153).

Bei Sabatier sind belief-systems definiert als „Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen“ (Sabatier 1993b: 127). Das Konzept wird in seinen Texten aber noch weiter präzisiert[67].

Es ergeben sich m.E. folgende Punkte:

1) Das Set von grundlegenden Wertvorstellungen etc. (s.o.) ist über längere Zeit stabil.
2) Es strukturiert die Wahrnehmung und Informationsverarbeitung der Akteure.
3) Die Orientierungen sind handlungsleitend i.S. von „folgenreich” für die Auswahl von Handlungsoptionen.
4) Die belief-systems sind zentral für die Koalitionsbildung.
5) Belief-systems weisen eine 3-geteilte Struktur auf: Sabatier unterscheidet die Kategorien „Hauptkern“, „Policy-Kern“ und „Sekundäre Aspekte“.
6) Diese Struktur ist hierarchisch.
7) Die Widerstandsfähigkeit gegen Wandel nimmt vom Hauptkern über den Policy-Kern zu den Sekundären Aspekten ab.

Im Folgenden wird jetzt die Struktur der belief systems wie Sabatier sie konzeptualisiert nachgezeichnet.

Der „Hauptkern“[68] oder „deep-core“der belief-systems umfaßt fundamentale normative und ontologische Axiome der Akteure. Es geht hier gewissermaßen um ihre „Politische Philosophie“. So ordnet Sabatier dem Hauptkern Aspekte zu wie das Menschenbild eines Akteurs oder die relative Priorität, die er bestimmten Kernwerten beimißt. Die Position eines Akteurs bezüglich der gängigen Opposition „Freiheit (Effizienz) versus Gleichheit“ mag hier als ein Beispiel für einen Hauptkern-Belief genügen.

Sabatier geht davon aus, daß diese Axiome einen Akteur über alle Subsysteme hinweg prägen und daß sie außerordentlich widerstandsfähig gegenüber Veränderungen sind.

Der „Policy-Kern“[69] oder „policy-core“ umfaßt grundlegende Vorstellungen, wie Policies in einem bestimmten Subsystem ausgestaltet sein sollen und welche Strategien zur Anwendung kommen sollen. Es geht also gewissermaßen um die Leitvorstellungen in einem Politikfeld, um die grundlegenden Policy-Strategien. Konkret geht es um „[...]

---

[67] Vgl zum Folgenden Sabatier (1993a: 29-34); (1993b: 131-135); (1998: 103-104); Sabatier/Jenkins-Smith (2000: 121-122, 132-135).

[68] Zu diesem Abschnitt vgl. Sabatier (1998: 103, 112-113).

[69] Zu diesem Abschnitt vgl. Sabatier (1998: 103, 112-113).

Fragen wie die richtige Verteilung zwischen Markt und Staat, die angemessene Verteilung von Kompetenzen zwischen verschiedenen Regierungsebenen und die Art der einzusetzenden Policy-Instrumente“ (Schumann 1996: 89). So unterscheiden sich im Politikfeld US-Luftreinhaltepolitik die policy-cores hauptsächlich im Hinblick auf die relative Priorität, der Umweltschutz bzw. ökonomischer Entwicklung eingeräumt wird, und der sich daran anschließenden Instrumentenwahl (vgl. Sabatier 1993a: 32). Veränderungen in diesen Policy-Leitvorstellungen sind relativ unwahrscheinlich, aber in Einzelfällen möglich, „wenn die Erfahrung schwerwiegende Anomalien zeigt“ (Sabatier 1993b: 132). Die Reichweite der policy-cores ist -wie oben angedeutet- beschränkt auf das jeweilige Policy-Subsystem.

Bei den „Sekundären Aspekten“[70] befinden wir uns dann gewissermaßen auf der „operationalen Ebene“ der belief-systems. Hier finden sich alle Einstellungen und Entscheidungen, die mit der Durchsetzung des jeweiligen Policy-Kerns zu tun haben. Sabatier spricht von den „Sekundären Aspekten“ als einer „Vielzahl instrumenteller Entscheidungen und Informationssuchprozesse“(Sabatier 1993b: 133). Die Reichweite der Sekundären Aspekte ist geringer als subsystem-weit (Sabatier 1998: 104), es geht oftmals um Policy-Präferenzen bezüglich wünschenwerter Regulierung von Einzelfällen oder um einzelne Haushaltsansätze oder Verwaltungsregeln. Zur Kategorie „Sekundäre Aspekte“ von belief-systems im Subsystem US-Luftreinhaltepolitik gehören z.B. Einstellungen zur nötigen „Strenge“ von Luftqualitätsstandards oder Emissionsgrenzwerten bei Autoabgasen (vgl. Sabatier 1993a: 32). *Abbildung 2* gibt noch einmal einen Überblick über die Struktur der Belief-Systems wie der AKA sie konzeptualisiert.

Was die konkrete, forschungspraktische Anwendung der belief-systems angeht, deuten sich einige kleinere Schwierigkeiten an.
So halte ich die Operationalisierung des Hauptkerns für problematisch (vgl. auch Katz 1995: 67). Es stellte sich ja die nicht unerhebliche Aufgabe, die politische Philosophie von Akteuren empirisch zu erheben. Auch die analytische Trennung zwischen Hauptkern und Policy-Kern gestaltet sich m.E. mancherorts problematisch. Ist eine Einstellung im Politikfeld Luftreinhaltung, die sich gegen staatliche Regulierung ausspricht, eine Policy-Kern-Einstellung oder handelt es sich vielmehr direkt um Hauptkern-Positionen der beteiligten Akteure ? Diese Probleme sind aber eventuell gar nicht so

drängend, weil Sabatier der Hauptkern-Kategorie keine zentrale Bedeutung beimißt (vgl. Sabatier 1998: 109), bzw. in seinen Beispielen die deep-core beliefs gar nicht empirisch bestimmt, sondern nur nach Plausibilitätskriterien vorschlägt (vgl. Sabatier 1993a: 32). In jedem Fall ist bei der Durchführung eines Forschungsvorhabens mit dem Advocacy-Ansatz -also auch in meiner Arbeit- hier eine konzeptionelle Entscheidung zu treffen (vgl. Kap. 5).

Policy-core beliefs zu erheben, stelle ich mir dagegen unproblematisch und auch sehr fruchtbar vor. Policy-Kern beliefs finden sich z.B. in Dokumenten, sie lassen sich aber auch per Umfrage feststellen (vgl. Sabatier 1993b: 134). Es handelt sich ja um Sinnmuster, die realen politischen Maßnahmen zugrunde liegen und somit erfahrungswissenschaftlich gut zugänglich sind. Auch im EU- Kontext und speziell im Feld EU_luftreinhaltung, sehe ich hier keine großen Schwierigkeiten. Es wird lediglich notwendig sein, die Sinnmuster sorgfältig zu recherchieren, da bei EU-Politikfeldern der integrationstheoretische Hintergrund nie aus den Augen verloren werden darf.

---

[70] Zu diesem Abschnitt vgl. Sabatier (1998: 104, 112-113).

Abbildung 2: Struktur der Belief-Systems von Policy-Eliten aus Sicht des AKA

	Hauptkern	**Policy-Kern**	**Sekundäre Aspekte**
Charakteristische Merkmale	Fundamentale normative und ontologische Axiome	Fundamentale Policy-Positionen in Bezug auf die grundlegenden Strategien, um Kernwertvorstellungen innerhalb des Subsystems zu verwirklichen	Instrumentelle Entscheidungen und Informationssuchprozesse, die notwendig sind für die Durchsetzung des Policy–Kerns
Reichweite	Erstreckt sich über alle Policy-Subsysteme	Spezifisch für ein Subsystem	Spezifisch für ein Subsystem
Veränderbarkeit	Sehr gering; ähnlich einer religiösen Konversion	Gering. Veränderungen sind aber möglich, wenn Erfahrungen schwerwiegende Anomalien aufdecken	Verhältnismäßig leicht; sekundäre Aspekte sind Gegenstand der meisten administrativen und selbst legislativen Politikpodukti-on
Illustrative Komponenten	1. Die Natur des Menschen ist: a) von Natur aus schlecht vs. sozial beeinflussbar b) Teil der Natur vs. Herrschaft über Natur c) an Eigennutz orientiert vs. vertragstheoretisch orientiert 2. Annahmen zur relativen Priorität verschiedener höchster Werte: Freiheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Gesundheit, Liebe, etc. 3. Grundlegende Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit: Wessen Wohlfahrt ist entscheidend? Relatives Gewicht der Person selbst, primärer Gruppen, aller Menschen zukünftiger Generationen, nicht menschlicher Lebewesen, etc.	Fundamentale normative Lehrmeinungen: 1. Orientierung an grundlegenden Wertvorstellungen 2. Identifikation von Gruppen und anderen Einheiten, deren Wohlfahrt am wichtigsten erscheint Grundsätze mit substantiellen empirischen Komponenten: 3. Gesamtbedeutung des Problems 4. Grundlegende Ursachen des Problems 5. Richtige Verteilung von Funktionen zwischen Markt und Staat 6. Angemessene Verteilung von Kompetenzen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen 7. Priorität für verschiedene Policy-Instrumente (z.B. Regulierung, Versicherung, Bildung, direkte Zahlungen, etc. 8. Methoden der Finanzierung 9. Fähigkeit der Gesellschaft, das Problem zu lösen (z.B. Null-Summen-Wettbewerb vs. Möglichkeit zur Einigung; technologischer Optimismus vs. Pessimismus) 10. Partizipation am Entscheidungsprozeß (Experten, gewählte Vertreter, Öffentlichkeit ?)	1. Bedeutung spezifischer Aspekte des Problems unter spezifischen örtlichen Bedingungen 2. Wichtigkeit verschiedener Kausalzusammenhänge an verschiedenen Orten über die Zeit hinweg 3. Die meisten Entscheidungen, die Verwaltungsregeln betreffen: Haushaltsansätze, Entscheidung über Fälle, Gesetzesinterpretation und Gesetzesrevision 4. Information über den Erfolg spezifischer Programme oder Institutionen

Quelle: Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 221; Sabatier 1998:112-113.

So ist bei luftreinhaltepolitischen Aktivitäten supranantionaler Akteure immer zu hinterfragen, ob diese tatsächlich aus ökologischen Motivation heraus handeln, oder ob es ihnen vielmehr um eine Ausweitung ihrer Machtkompetenzen geht. Das wird in Kapitel 4.4 noch ausführlich behandelt.

„Sekundäre Aspekte“ wie konkrete Politikentscheidungen sind ohnehin problemlos zugänglich.

3.6.1.4 Die Koalitionen in Aktion: Ressourcen, Restriktionen, Strategien

Ziel der Koalitionen ist es, ihre „handlungsleitenden Orientierungen in staatliche Maßnahmen zu übersetzen“ (Sabatier 1993b: 131). Wie das genau zu verstehen ist, präzisieren Sabatier und Jenkins-Smith im ersten „assessment” ihres Modells: „The coalitions seek to alter the behavior of governmental institutions in order to achieve the policy objectives in their respective policy cores“ (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 227). Das politische Handeln der einzelnen Koalitionen ist also auf Verhaltensänderungen bei (Mitgliedern von) Institutionen des jeweiligen Regierungssystems gerichtet. Es handelt sich bei ihren Strategien damit nicht um politische Steuerungsstrategien, nicht um politische Programme im engen Sinn, sondern vielmehr um Beeinflussungskonzepte, deren Ausformung von verschiedenen Faktoren abhängig ist.

So setzen die Koalitionen Ressourcen ein, um ihre Ziele zu erreichen. Es ist eine implizite Annahme des AKA, daß das Pooling von Ressourcen in AKs ein Grund für die Koalitionsbildung ist. Durch die Bündelung der Kräfte steigt die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung eigener Zentral-Beliefs der jeweiligen Akteure. Die zur Verfügung stehenden Ressourcen umfassen „Geld, Expertise, die Zahl der politischen Unterstützer und rechtliche Autorität“ (Sabatier 1993b: 131).

Die einzelnen AKs sind -gemäß Sabatiers Modellierung- aber auch Restriktionen unterworfen. Diese gehen aus subsystemexternen Gegebenheiten[71] hervor. So beschränken oft fundamentale soziale Strukturen in einer Gesellschaft die Handlungsmöglichkeiten einzelner Akteure (vgl. Sabatier 1993b: 124). So hatte Anfang der 50er Jahre ein US-Bürger afro-amerikanischer Herkunft sicher nicht denselben Zugang zu politi-

[71] Zu einer ausführlichen Darstellung dieser „Externen Faktoren“ s. Kap. 3.6.2 dieser Arbeit.

schen Einflußmöglichkeiten wie ein Weißer. Auf eine -analytisch postulierte- Contra-Segregations-Koalition mußte sich das z.B. hemmend auswirken.

Zur Umsetzung ihrer handlungsleitenden Orientierungen wenden die AKs „Strategien" an: „Jede Koalition wendet zu jedem Zeitpunkt Strategien an, deren Ziel eine oder mehrere institutionelle Innovationen sind, von denen angenommen wird, daß sie den Policy-Zielen förderlich sind" (Sabatier 1993b: 121). Wie man sich das genau vorzustellen hat, das präzisieren Sabatier und Jenkins-Smith in Sabatier/Jenkins-Smith (1993c: 227): „One of the fundamental propositions of the ACF is that coalitions seek to alter the behavior of governmental institutions in order to achieve the policy objectives in their respective policy cores." Festzuhalten ist hier also nochmals, daß es das Verhalten von Akteuren bzw. Institutionen ist, das beeinflußt werden soll und nicht direkt der Inhalt von politischen Programmen.

Was den „Strategie-Einsatz" in Mehrebenen-Systemen angeht, kann sich die Situation ergeben, daß verschiedene Koalitionen verschiedene Ebenen des Regierungssystems kontrollieren. Jede der Koalitionen wird dann strategisch zu erreichen suchen, daß die Entscheidungskompetenz auf der Ebene liegt, die sie gerade kontrolliert (vgl. Sabatier 1993b: 131). Im dynamischen Mehrebenensystem der EU kann -wie Sabatier 1998 klarstellt- der Angriffspunkt für die Strategien der AKs sogar ganz anders geartet sein: „In an intergovernmental system, they [coalition strategies, GR] have a multitude of possible venues, including agencies, courts, and legislatures at all levels of government" (Sabatier 1998: 117).

Die Strategien beinhalten konkret sog. „guidance instruments"[72]. Diese umfassen u.a. „persuasive testimony to alter agency rules or budgets", „seeking to change the role occupants of various positions", oder „seeking to change public opinion" (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 227-230). 1998 erweitert Sabatier die Liste noch. Demonstrationen oder Boykotts, um das Zielgruppenverhalten zu verändern, betrachtet er als weitere mögliche guidance instruments[73] (vgl. Sabatier 1998: 117).

---

[72] Die deutsche Übersetzung „Steuerungsinstrumente" halte ich hier für verwirrend, weil im deutschen politikwissenschaftlichen Diskurs darunter meist etwas Anderes, wie z.B. Gesetze, Steuern, Abgaben, Gebote, Verbote, etc. verstanden werden. Ich verwende deshalb die Original-Begriffe.

[73] Es handelt sich bei den guidance instruments genaugenommen um konkrete Maßnahmen zur Beeinflussung von Policy-Entscheidungen.

Insgesamt ergeben sich für die empirische Anwendung des AKAs hier vielfältige, interessante Perspektiven. Mit Ressourcen, Restriktionen und den konkreten Beeinflussungsstrategien sind empirisch zugängliche Aspekte des Verhaltens der -analytisch postulierten- AKs identifiziert. Der AKA gibt dem Forscher hier eine -auch für den EU-Kontext- vielverspechende Suchbrille an die Hand.
Woran es dem Ansatz an dieser Stelle aber mangelt, ist m.E. die theoretische Präzisierung der beschriebenen Vorgänge. Wie genau wirken sich Veränderungen in den dynamischen externen Faktoren auf die Handlungsoptionen der AKs aus ? Wie ist der relative Wert der genannten Machtressourcen ? Gibt es EU-Politik-spezifische guidance instruments ? Der AKA läßt hier Einiges offen.

3.6.1.5. Politik-Entscheidungen

Letztendlich ausgestaltet werden die policy-outputs, die politischen Programme, bei Sabatier durch „decisions by sovereigns und „agency resources and general policy orientation“[74]. In diese Unterscheidung sind meiner Einschätzung nach Sabatiers Erkenntnisse aus der Implementationsforschung[75] eingeflossen. Die Unterscheidung macht Sinn, wenn man -das US-Regierungssystem vor Augen- davon ausgeht, daß gewählte Organe (sovereigns), z.B. Parlamente aber auch der Präsident, Rahmenentscheidungen treffen und Gesetze und Erlasse verabschieden, daß aber die Umsetzung dieser Entscheidungen vom Implementationswillen bzw. teilweise auch der politischen Ausrichtung der umsetzenden Verwaltung od. Behörde (agency) beeinflußt sind.

Die verabschiedeten und von den ausführenden Behörden in ihrem Sinne umgesetzten politischen Maßnahmen beeinflussen die angezielten Parameter, Sabatiers Modell integriert aber auch nicht-intendierte Nebeneffekte der Programme. Darüber hinaus modelliert Sabatier noch ein feedback von den policy-impacts zu den policy-beliefs und Ressourcen der Koalitionen (vgl. Sabatier 1998: 102).

Unter Anwendungsgesichtspunkten fällt auch bei diesem Punkt die theoretische Unbestimmtheit des Ansatzes ins Auge. Wie genau ausführende Behörden oder Bürgerwi-

---

[74] Auch hier macht es m.E. wieder Sinn, in der englischen Originalterminologie zu bleiben (s.u.).

[75] Sabatier beschäftigte sich Mitte der 80er Jahre in mehreren Beiträgen mit der Implementationsforschung. Er sprach sich hierbei vor allem gegen die dominierende „top-down“-Perspektive in der Implementationsforschung und für eine bottom-up“-Perspektive aus (vgl. z.B. Sabatier 1986).

derstand die Umsetzung einer Policy beeinflussen bzw. verändern, wird nicht expliziert. Der Ansatz müßte hier dringend mit Hilfe von Theorien aus der Implementationsforschung angereichert werden. Die konkrete Umsetzung von Policy-Entscheidungen im Kontext der EU stellt dabei eine ganz besondere Problematik dar. Umsetzende Instanzen sind hier verschiedene Nationalstaaten, die in ihrem politischen Handeln u.a. durch ihre nationale politische Kultur oder ihre grundsätzlichen ordnungspolitischen Orientierungen (vgl. Schumann 146-147; 151-152) geprägt sind und somit extrem unterschiedliche Voraussetzungen für die Umsetzung einer EU-Policy mitbringen. Die Implementationsforschung stellt auf EU-Ebene -wie auf nationalstaatlicher Ebene auch- dabei ein eigenes Forschungsfeld mit (z.T.) eigener Theoriebildung dar (vgl z.B. Nicklas 1997). Daher ist nachvollziehbar, daß ich die Implementationsproblematik aus meinem Forschungsvorhaben ausklammern muß. Die (teilweise) mangelhafte Umsetzung der EU-Luftreinhalterichtlinien bietet Stoff für eigene wissenschaftliche Arbeiten (vgl. Börzel 2000).

3.6.2 Externe Faktoren

Ein weiteres Charakteristikum des AKA ist, daß er -als ein Modell des Policy-Prozesses- Faktoren auch außerhalb des jeweiligen Politikfeldes integriert. Der Policy-Prozess wird in der Konzeption des AKA also nicht nur von den Vorgängen innerhalb des zugehörigen Subsystems beeinflußt, sondern auch von politikfeldexogenen Variablen, den sog. „Externen Faktoren“ (Sabatier 1993b: 123). Externe Faktoren beeinflussen -so ist hier die Sichtweise- Handlungsrestriktionen und Ressourcenausstattung der einzelnen Subsystemakteure und determinieren damit die relative Dominanz bestimmter Koalitionen mit.

Sabatier unterscheidet zwei Arten externer Faktoren, die „relativ stabilen Parameter” und die „externen (System)ereignisse“ (Sabatier 1993b: 122). Erstere sind vergleichsweise resistent gegenüber Veränderungen, während es sich bei letzteren um dynamische, kurzfristig veränderliche Faktoren handelt.

3.6.2.1 Stabile externe Faktoren

Bei den relativ stabilen externen Parametern handelt es sich um die fundamentalen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, in die das interessierende Politikfeld eingebettet ist. Sie ändern sich „über mehrere Jahrzehnte“ (Sabatier 1993b:

123) nicht. Sie sind die Vorbedingungen, unter denen die politische Auseinandersetzung im Subsystem abläuft (vgl. Sabatier 1993b: 124).

Sabatier unterscheidet folgende Kategorien stabiler externer Faktoren[76]:

1) Grundlegende Merkmale des Problembereichs/ wesentliche Eigenschaften des Gutes:

So birgt der Charakter eines Gutes Vorentscheidungen über die Anwendbarkeit bestimmter Policy-Strategien in sich. Probleme der Hochseefischerei beispielsweise lassen sich nur sehr bedingt mit marktwirtschaftlichen Instrumenten politisch bearbeiten.

2) Grundlegende Verteilung der natürlichen Ressourcen:

Der (Ressourcen-)Reichtum der jeweiligen Gesellschaft hat Einfluß auf überhaupt zur Verfügung stehende Policy-Optionen. So konnten die USA während der Ölkrise die Policy-Strategie des Umstiegs auf die Kohlenutzung verfolgen, während Frankreich aufgrund fehlender Kohlevorkommen diese Option nicht hatte.

3) Grundlegende kulturelle Wertvorstellungen und soziale Strukturen:

Diese Kategorie illustriert Sabatier mit dem Beispiel, daß Verstaatlichungsprogramme in den Vereinigten Staaten aufgrund fundamentaler sozioökonomischer Vorstellungen der Bevölkerung dort keine Chance hätten.

4) Grundlegende Rechtsstrukturen:

Damit ist u.a. die grundlegende verfassungsmäßige Ordnung der Systeme, in die das interessierende Politikfeld eingebettet ist, gemeint. Diese sei folgenreich z.B. für die Möglichkeiten für politisches Lernen (vgl. Sabatier 1993b: 125).

[76] Vgl. zum Folgenden Sabatier (1993b: 124-125).

3.6.2.2 Dynamische externe Faktoren

Unter dieser Kategorie versammelt Sabatier subsystemexterne Ereignisse, die wesentlichen Einfluß auf die Vorgänge innerhalb des interessierenden Subsystems haben. Sie können sich „im Verlauf von einigen Jahren oder einem Jahrzehnt wesentlich wandeln“ (Sabatier 1993b: 125).

Der AKA unterscheidet vier zentrale Bereiche solcher externer Ereignisse[77]:

1) Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen und der Technologie:
Hier geht es zum Beispiel um die starke Zunahme wirtschaftlicher Prosperität in den 50er und 60er Jahren. Der mit ihr verbundene Wertewandel (Inglehart 1977) stärkte bzw. begründete in vielen Politikfeldern „grüne“ Koalitionen.

2) Veränderungen in der öffentlichen Meinung:
Die Entstehung eines Umweltbewußtseins über die letzten 25 Jahre hinweg hat z.B. die Luftreinhaltepolitik in vielen Ländern beeinflußt.

3) Veränderungen in den Regierungskoalitionen auf gesamtstaatlicher Ebene:
Durch Änderung der Machtverhältnisse auf der Ebene des politischen Gesamtsystems können bestimmte Policy-Optionen, die in einem Policy-Subsystem zuvor blockiert waren, auf einmal möglich werden. Ein Beispiel mag hier der Regierungswechsel 1998 in der Bundesrepublik Deutschland und das Gesetz zur Eingetragenen Lebenspartnerschaft sein.

4) Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen:
So veranlaßte die Ölkrise US-Regierungen zu Policy-Entscheidungen in der Energiepolitik, nämlich die Förderung der Kohlenutzung (s.o.), die für das Policy-Subsystem „US-Luftreinhaltepolitik“ weitreichende Folgen hatte.

Forschungspraktisch erwarte ich hier[78] für die Anwendung auf die Europäische Union eine Vielzahl von Problemen. Tendenziell scheint mir, daß die Prozesse in EU-Policysubsystemen sehr viel weniger von stabilen externen Faktoren „umgeben sind“, „beeinflußt sind“, denn von dynamischen, sich relativ kurzfristig verändernden. Manche der von Sabatier als stabile Parameter genannten Faktoren wie z.B. die Verfassungsstruktur sind, im EU-System außerordentlich dynamisch[79]. Meines Erachtens ist in Sabatiers Modellierung der Externen Faktoren doch sehr die Erfahrung

[77] Vgl. zum Folgenden Sabatier (1993b: 125-126).

[78] I.e. den Gesamtbereich „Externe Faktoren“, also die dynamischen externen Faktoren und die stabilen externen Faktoren.

[79] Zur Verfassungsentwicklung der EU vgl. z.B. Nugent (1994: 1-81).

in Sabatiers Modellierung der Externen Faktoren doch sehr die Erfahrung aus stabilen, länger bestehenden nationalen Systemen wie den USA oder der BRD eingeflossen. Im EU-Kontext, im Feld EU-Luftreinhaltung, gestaltet sich doch Einiges anders (vgl. Kap. 5). *Abbildung 3* bringt noch einmal einen Überblick über Sabatiers „Externe Faktoren“:

Abbildung 3: „Externe Faktoren“

Relative stabile Parameter	**Externe (System-) Ereignisse**
1. Grundlegende Merkmale des Problembereichs (Gutes)	1. Wandel in den sozioökonomischen Bedingungen
2. Grundlegende Verteilung der natürlichen Ressourcen	2. Wandel in der öffentlichen Meinung
3. Grundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen und Sozialstruktur	3. Wandel in der regierenden Koalition auf Systemebene
4. Grundlegende Merkmale der Verfassungsstruktur (rechtliche Regeln)	4. Policy-Entscheidungen und Auswirkungen aus anderen Subsystemen

Quelle: Sabatier 1993b: 122. Leicht korrigiert.

3.6.3 Policy-Lernen

Sabatiers Ansatz widmet dem Prozess des „Policy-Lernens“ („policy learning“) besonderes Interesse. In Sabatier/Jenkins-Smith (1993a) wird dieser Aspekt in einem gesonderten Kapitel abgehandelt (Jenkins-Smith/Sabatier 1993b), und auch in der Sekundärliteratur wird der AKA in besonderer Weise mit der Modellierung von Policy-Lernen identifiziert. So sprechen Görlitz/Burth vom AKA als dem „Advocacy-Coalition-Modell des Policy Learning“ (1998: 163) und sehen den AKA als ein „Netzwerkkonzept, das den Wandel von Policies als kollektiven Lernprozess interpretiert“ (Görlitz/Burth 1998: 163). Daher wird dem Policy-Lernen hier ebenfalls ein eigener Abschnitt gewidmet.

Sabatier definiert Policy-Lernen wie folgt: „Policy-orientiertes Lernen involviert relativ dauerhafte Veränderungen von Denkweisen oder Verhaltensintentionen, die aus Erfahrungen resultieren“ (Sabtier 1993b: 137). Es gehe um die Realisierung oder Revision von „Lehrmeinungen innerhalb der ‚belief-systems‘“ (Sabatier 1993b: 137). Dabei betont Sabatier, daß es sich um instrumentelles Lernen handele, d.h. daß die Akteure lernten, um erfolgreicher ihre policy-core beliefs in Policies umsetzen zu kön-

nen (vgl. Sabatier 1993b: 122). Akteure, die nicht lernen, kämen „in einer Welt der knappen Ressourcen“ in Nachteil (Sabatier 1993b: 139).

Der AKA unterscheidet zwei Arten von Politiklernen, das koalitionsinterne Lernen und „policy-orientiertes Lernen über ‚belief-systems‘ hinweg“ (Sabatier 1993b: 139).

Die Prozesse, die beim koalitionsinternen Lernen ablaufen, sieht Sabatier in individuellem policy learning der Akteure, in der Diffusion neuer Überzeugungen in den Reihen der Koalition aber auch in reiner Mitgliederfluktuation (Sabatier 1993b: 137). Das koalitionsinterne Politiklernen ist also von der spezifischen Gruppendynamik der jeweiligen AK geprägt, es ist ein Prozess, der relativ häufig zu erwarten ist (vgl. Görlitz/Burth 1998: 165). Die Mitglieder einer AK versuchen einfach, ihre Kenntnisse der Welt zu verbessern, um Modifikationen in ihren Policy-Strategien vornehmen zu können. Dabei -und das ist zentral- beschränken sich die Lerneffekte fast ausschließlich auf den Bereich der Sekundären Aspekte (vgl. Sabatier 1993b: 138). Sabatier geht davon aus, daß deep-core beliefs praktisch unveränderlich sind, Veränderungen der policy-core beliefs sehr unwahrscheinlich sind (er spricht hier von einer tiefen „Abneigung“ der Akteure, ihre Kern-Wertvorstellungen überhaupt zu „überprüfen“), Sekundäre Aspekte dagegen leicht aufgegeben werden können (vgl. Sabatier 1993b: 138).

Beim Policy-Learning über Koalitionen hinweg geht es dagegen um die Diffusion von Überzeugungen aus anderen Koalitionen in die eigene AK hinein. Hier können auch Policy-Kern Überzeugungen „betroffen“ sein, es kann hier aufgrund von Politiklernen tatsächlich auch zu einer Änderung des Policy-Kerns einer AK kommen (vgl. Sabatier 1993b: 139). Es handelt sich dann m.E. auch nicht mehr um instrumentelles Lernen, es ist eher ein „aspektorientiertes“ Lernen. Diese Art von Politiklernen wird aber als unwahrscheinlich eingeschätzt (vgl. Sabatier 1993b: 138). Sabatier identifiziert explizit einige Bedingungen, die erhöhte Chancen auf Policy-Lernen über Koalitionen hinweg bringen[80]:

[80] Vgl. zum Folgenden Sabatier (1993b: 139-141). Es muß festgehalten werden, daß Sabatier hier immer nur von „Wahrscheinlichkeiten“ schreibt, insgesamt also etwas unbestimmt bleibt.

Zwischen den AKs des Politikfelds besteht ein Konflikt „mittlerer Ebene“.

1) Es existiert ein „relativ apolitsches“ Forum, in dem sich Experten zur Diskussion treffen und unter professionellen Gesichtspunkten Entscheidungen treffen.
2) Das Problemfeld ist analytisch gut handhabbar, d.h. es sind meßbare Leistungsindikatoren feststellbar, es sind Kausalbeziehungen auszumachen, etc..

Unter diesen Bedingungen werde eine „produktive analytische Debatte“ (Sabatier 1993b: 139) zwischen den Koalitionen möglich und es kann durch die Veränderung des Policy-Kerns der dominierenden Koalition, durch das Voneinander-Lernen der Koalitionen, zu einem Policy-Wandel im Subsystem kommen. Das Policy-Lernen über Koalitionen hinweg wird somit gewissermaßen zur kognitiven Erklärungsvariante für Policy-Wandel.[81]

Aus Anwendungssicht relevant sind hier die Fragen: Was ist das Spezifische an policy-orientiertem Lernen in der EU ? Oder gibt es das überhaupt, das EU-spezifische Policy-Lernen ? Sind vielleicht in der EU per se die Bedingungen für koalitionsübergreifendes Lernen gegeben, führt der besondere Charakter der EU-Policy-Prozesse per se zu „produktiven analytischen Debatten“ ? Inwieweit spielen kulturelle Gegebenheiten eine Rolle ?

3.6.4 Politik-Wandel

Politikwandel kann gemäß Sabatiers Modellierung auf zweierlei Art und Weise zustande kommen. Zum einen durch einen (hauptsächlich) kognitiven Prozess, durch Politiklernen und daran anschließende Aktivitäten (s.u.), zum anderen nicht-kognitiv, im Wesentlichen angestoßen durch politikfeldexterne Ereignisse.[82]

Bei der kognitiven Variante des Policy-Wandels[83] wird zunächst unterstellt, daß die Mitglieder der einzelnen Advocacy-Koalitionen policy-orientiert lernen. Sie versuchen ihre Kenntnisse der Welt zu erhöhen, informieren sich über die Wirkungen eingesetzter Steuerungsinstrumente, versuchen ihre Policy-Strategien zu verbessern[84]. Dann -so könnte man sagen- „konfrontieren“ sie die anderen Koalitionen mit ihren beliefs

---

[81] Die aber -wie gesagt- hoch unwahrscheinlich ist.

[82] Es geht mir hier wohlgemerkt um die konkreten Prozesse, die zu Politikwandel führen können, nicht um die Antriebskräfte hinter diesen Vorgängen.

[83] S. hierzu auch Kap 3.6.3 „Policy-Learning über Koalitionen hinweg“.

[84] Hier hat übrigens auch die Verarbeitung von „technical information“ (vgl. Kap. 3.3) ihren Platz.

und hoffen, daß Teile ihrer Wertvorstellungen zu anderen Koalitionen diffundieren. Und dort zu Politiklernen im Sinne ihrer policy-beliefs führen (vgl. Sabatier 1993b: 135, 137-139). Die Bedingungen, die die Wahrscheinlichkeit für solche Prozesse erhöhen können, habe ich in 3.6.3 beschrieben. Trotzdem bleibt insgesamt unwahrscheinlich, daß grundlegender Politikwandel auf diese Weise zustande kommt. Der Antrieb für die Akteure im Subsystem, sich in dieser Weise zu engagieren, liegt -gemäß der Modellogik- darin, daß die AKs ihre handlungsleitenden Orientierungen in Policies umsetzten wollen.

Policy-Wandel als nicht-kognitiver Prozess hat als zentrale Kategorie die sogenannten „Externen Störungen“[85]. Die Vorstellung ist hier, daß sich aufgrund von politikfeldexternen Ereignissen der interessierende Problembereich komplett verändern kann. Und sich somit auch die Ressourcen und Restriktionen der Koalitionen insgesamt ändern (vgl. Sabatier 1993b: 135). Es wäre so z.B. denkbar, daß eine das Subsystem bislang dominierende AK so umfassend an Ressourcen verliert, daß eine andere AK an ihre Stelle tritt. Entsprechend würde die im Subsystem künftig vorherrschende Policy am Policy-Kern der neuen „Dominanz-Koalition“ ausgerichtet sein. Ein grundlegender Politikwandel hätte stattgefunden.

In der revidierten Fassung des Modells formuliert Sabatier allerdings eine Bedingung für einen Politikwandel nach obigem Muster. Externe Shocks seien demnach nur eine notwendige Bedingung für Politikwandel, nicht aber eine hinreichende. Hinreichende Bedingung sei, daß die Ressourcenänderung von der Minderheitenkoalition wahrgenommen werde und sie auch in der Lage sein müsse, die Gelegenheit auszunutzen. Somit führten „Externe Ereignisse“ an sich also noch nicht zu einem Politikwandel (Sabatier 1998: 118-119).

Zu klären ist natürlich auch, welche „Shocks“ der Autor denn nun meint. Und es sind vor allem die Externen Systemereignisse, die dynamischen externen Faktoren (s.o.), die Sabatier hier im Sinn hat (vgl. Sabatier 1993b: 135). Also Wechsel in Regierungskoalitionen, Veränderungen in sozioökonomischen Bedingungen, etc. Aber auch Veränderungen in den Relativ Stabilen Parametern (s.o.), z.B. Verfassungsänderungen, sind als Wandelursache denkbar (vgl. Schumann 1996: 87-88).

Was die relative Bedeutung der beschriebenen Varianten für die Erklärung eines grundlegenden Politikwandels angeht, muß festgehalten werden, daß in den nicht-kognitiven, politikfeldexternen Vorgängen die entscheidenderen Determinaten eines Wandels zu suchen sind (vgl. Sabatier 1993b: 136). Die kognitive Variante „kann man schon mal versuchen", unterlegene AKs können schon versuchen durch „schnelleres Lernen" ihre Politikziele subsystemintern voranzubringen, aber die wirklich relevanten Veränderungen entstehen bei den durch externe shocks induzierten Umschichtungen bei Ressourcenausstattung und Handlungsrestriktionen der AKs. Die Latte für grundlegenden Wandel durch (Politik-)Lernprozesse liegt doch sehr hoch (vgl. Katz 1995: 73). Die Unterscheidung zwischen grundlegendem Policy-Wandel („major policy change") und kleineren Veränderungen („minor policy change") ist hier wichtig (vgl. Sabatier 1998: 118). Ein major policy change beinhaltet Wandel auch im Policy-Kern (genaugenommen des im Subsystem dominierenden Policy-Kerns), während sich minor policy change vor allem auf Sekundäre Aspekte erstreckt. Minor policy change geschieht häufig durch policy-orientiertes Lernen.

Interessant ist, daß Sabatier auch eine Art Zusammenspiel zwischen dem kognitiven und dem nicht-kognitiven Policy-Wandel sieht. So sind Änderungen der Sekundären Aspekte einer Koalition ja recht häufig und es gibt auch das Lernen über Koalitionen hinweg, so daß durchaus denkbar wird, daß beliefs aus anderen Koalitionen in die belief-systems dominanter Koalitionen integriert werden. Dieses Lernen kann aber zur Schwächung der Konsistenz dieses belief-systems führen und die Koalition so für externe shocks empfänglicher machen (vgl. Sabatier 1993b: 136). In solchen Konstellationen spielt das Politiklernen in der Erklärung grundlegenden Policy-Wandels dann doch eine gewisse Rolle.

Zusammenfassend hält Sabatier aber doch fest:

> „Das Hauptargument dieses analytischen Ansatzes ist es, daß policy-orientiertes Lernen zwar ein wichtiger Aspekt des Policy-Wandels ist und die sekundären Aspekte eines 'belief system' einer Koalition oft verändern kann, daß die Veränderungen in den Kernaspekten einer Policy jedoch in der Regel das Resultat von 'perturbations' in nicht-kognitiven Faktoren darstellen, die außerhalb des Subsystems existieren" (Sabatier 1993b: 123).

---

[85] Ich verwende auch: „Externe Shocks".

Wie genau es dann zu Politikwandel im EU-Kontext kommt, wie denn der Politikwandel in der EU-Luftreinhaltepolitik letztlich genau abläuft, das ist ja die Forschungsfrage meines Arbeitsvorhabens. Die kommenden Kapitel arbeiten alle auf ihre Beantwortung in Kapitel 6 hin.

4. Kernelemente der EU-Luftreinhaltepolitik

Zielsetzung dieses Kapitels ist eine intensivere Auseinandersetzung mit meinem Forschungsgegenstand, der EU-Luftreinhaltepolitik. Nachdem die letzten Kapitel die Ziele und Anlage der Arbeit, den Forschungsstand und den theoretischen Rahmen der Untersuchung gebracht haben, sollen jetzt die informationellen Grundlagen für die Konstruktion des Realen Modells in Kapitel 5 und der modellgemäßen Erklärung des Politikwandels in Kapitel 6 geschaffen werden. Es ist m.E. unabdingbar, zuerst bekannt zu machen, wie sich das zu untersuchende Politikfeld entwickelt hat, welche Policies insgesamt existieren, welche Instrumente zur Anwendung kommen und wer die maßgeblichen Träger der Steuerungsversuche sind[86]. Politikeliten, policy beliefs und unterschiedliche Steuerungsstrategien müssen ersteinmal ausgemacht werden, bevor sie in einem nächsten Schritt modellgemäß eingeordnet werden können. Es wird aber versucht werden, die Informationen so weitgehend wie möglich bereits auf den AKA zu beziehen.

Beginnen will ich mit einem Abschnitt zur „Historie“ der EU-Luftreinhaltepolitik, zur Entstehung und Entwicklung des Politikfeldes. Hierzu ist vorweg zu sagen, daß eine Deskription der historischen Entwicklung eines EU-Politikfeldes genaugenommen immer zwei Entwicklungen im Blick haben müßte. Zum einen das, was ich als die „Policy-Entwicklung“ bezeichnen würde, i.e. die chronologische Abfolge von dominierenden Problemlösungskonzepten und angewandten politischen Steuerungsmaßnahmen im interessierenden Politikfeld. Zum anderen die parallel verlaufende Ent-

[86] Eine solche Vorgehensweise findet sich u.a. auch bei Görlitz/Burth (1998: 50-54, 62-63). Die Autoren sprechen in diesem Zusammenhang vom „Selbstbild“ eines Politikfeldes/Steuerungsfeldes, das „skizziert“ wird, bevor die eigentliche politkwissenschaftliche Analyse einsetzt. Die Skizze besteht bei ihnen aus den Aspekten „Ziele, Normen, Träger und Instrumente“ (Görlitz/Burth 1998: 53).

wicklung der EU-Verfassungspolitik, den „Integrationsprozeß“, der sich u.a. in den verschiedenen großen Vertragsrevisionen manifestiert. Die Fortschritte in der EU-Verfassungspolitik haben fraglos großen Einfluß auf EU-Politikfelder (vgl. Schumann 1996: 231-235) und damit sicher auch auf die EU-Luftreinhaltepolitik. Die „Policy-Entwicklung“ in einzelnen Politikfeldern müßte somit praktisch immer vor dem Hintergrund der jeweiligen integrationspolitischen Vorgänge gesehen werden; die enge Verknüpfung zeigt sich beispielsweise in den immer wiederkehrenden Auseinandersetzungen um die Zuständigkeit bzw. Reichweite der Zuständigkeit der EU in den betreffenden Feldern (vgl. Schumann 1996: 159).

Diese Vermengung und gegenseitige Überlagerung ist ein grundlegendes Phänomen von EU-Policy. Sie macht m.E. jedoch auch einen klaren Blick auf die beiden -wenn man sie so nennen kann- „Einzelstränge“ der Entwicklung schwierig. Im vorliegenden, primär der Informationspräsentation dienenden, Kapitel wird vor diesem Hintergrund die analytische Trennung der beiden Stränge versucht, d.h. es werden eigene Unterkapitel zur „Policy-Entwicklung“ (Kap. 4.1) und zur Verfassungsentwicklung (Kap. 4.5) gebracht. Auf der Basis der so gewonnenen analytischen Klarheit werden die beiden Perspektiven, die politikfeldinterne und politikfeldexterne Sichtweise, bei der Konstruktion des Realen Modells der EU-Luftreinhaltepolitik (Kap.5) und bei der Erklärung des Policy-Wandels (Kap. 6) wieder zusammengeführt.

4.1 Chronologischer Überblick über die bisherige Entwicklung

Die Entwicklung hin zur aktuellen EU-Luftreinhaltepolitik kann m. E. in mehrere Phasen unterteilt werden. Die erste Phase umfaßt die Vorgänge, die zur Entstehung eines **ersten Problembewußtseins** in Sachen Luftreinhaltung führten. So erregte Ende der 60er Jahre ein damals neuartiges Umweltproblem die Aufmerksamkeit der Menschen in Europa, vor allem aber der Menschen in Skandinavien. Es „kippten“ dort nämlich mehrere Seen und Flüsse „um“, d.h. Binnengewässer wurden über ihre Pufferungsfähigkeit hinaus mit in Lösung gegangenen (sauren) Luftschadstoffen befrachtet, so daß ihr pH-Wert schlagartig abfiel und Leben darin praktisch unmöglich machte (vgl. Weizsäcker 1997a: 7-8, 16-17). Wie sich herausstellte, stammten die Schadstoffe vor allem aus Großbritannien (vgl. Fabian 1984: 88).

In den 70er Jahren dann erreichte in Mitteleuropa -vor allem in der BRD- das „Waldsterben“ kritische Ausmaße. Große Teile des Baumbestandes zeigten diverse Schädigungsmuster, ganze Mittelgebirgshochwälder wie einzelne Gebiete im Fichtelgebirge starben ab (vgl. Strzysch/Weiß 1998b: 199-200, Fabian 1984: 91). Auch hier wurden Luftschadstoffe für die Umweltschäden verantwortlich gemacht. Sie stammten aus den Kohlekraftwerken der anliegenden ehemaligen Ostblockstaaten, aber auch aus Frankreich, Großbritannien und den Benelux-Staaten (Jansen/Block/Knaack 1987: 57; Fabian 1984: 92)[87].

Tote Gewässer, Waldsterben, Übersäuerung der Böden und beschleunigte Korrosions- und Zersetzungsprozesse schienen eine gemeinsame Ursache zu haben, den **„Sauren Regen“**. Und es zeigte sich, daß dieser auf die Luftverschmutzung vor allen Dingen durch Schwefeldioxid zurückzuführen war. Schwefeldioxid reagiert mit Wasser sauer, so daß Regen aus mit Schwefeldioxid verunreinigten Luftschichten als „Saurer Regen“ zu Boden fällt und dort Böden und Gewässer belastet (vgl. Strzysch/ Weiß 1998a: 104; Fabian 1984: 88). Die Luftschadstoffe, die für die Schäden in den beiden betroffenen Regionen verantwortlich waren, kamen aber jeweils aus anderen Ländern und Regionen. Damit hatten es die zuständigen Regierungen mit einem ganz besonderen politischen Steuerungsproblem zu tun.

Es handelte sich nicht mehr um eine „kleinräumige Angelegenheit“ wie z.B. die Waldschäden entlang von Bahnlinien im 19. Jhdt., sondern um eine „großräumige atmosphärische Veränderung“ (Weizsäcker/Schreiber 1988: 169), ein grenzüberschreitendes Phänomen. Und dieses wurde zunehmend als dringliches Problem der Politik gesehen, als Problem der internationalen Politik. Es kam auf die Agenda der EU.

Diese verabschiedete dann -und das ist m.E. die zweite Phase der Entwicklung- in den 70er Jahren **erste gemeinschaftliche Politiken zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung in den Mitgliedsstaaten der EU**. Erste Richtlinien[88] -die wohl schwerpunktmäßig noch eher die Beseitigung von Handelshemmnis-

[87] Die BRD war zu dieser Zeit selbst ein großer Schadstoffproduzent und -exporteur. 80% der in der BRD produzierten SO_2-Emissionen wurden in andere Länder getragen (vgl. Fabian 1988: 92).

[88] „Richtlinien sind Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane der EU. Durch Rat oder Kommission werden die Mitgliedsstaaten der EU dazu verpflichtet, zur Erfüllung des in der Richtlinie genannten Ziels nationale Gesetze in einem festgelegten Zeitraum zu ändern oder zu erlassen” (Schumann 2000b).

sen anzielten- betrafen die Abgase von Kraftfahrzeugen (z.B. RL 70/220/EWG) und den Schadstoffgehalt von Brennstoffen (z.B. RL 75/716/EWG) (vgl. Rindermann 1992: 133). Aber bald wurden auch erstmals sog. „Luftqualitätsziele“ auf europäischer Ebene festgelegt, d.h. es wurden Grenz- und Leitwerte für einzelne Luftschadstoffe bestimmt (vgl. Rindermann 1992: 134). Das Prinzip ist hier, daß auf dem Gebiet der EU pro Kubikmeter Luft nur eine bestimmte Menge eines Luftschadstoffs zulässig sein soll. Es hat zum Beispiel Eingang gefunden in die „Richtlinie über Grenz- und Leitwerte der Luftqualität für SO_2 und Schwebstoffe[89]“ (RL 80/779/EWG). Die strategische Überlegung hinter dieser ersten politischen Leitlinie der EU in der Luftreinhaltepolitik war, daß Qualitätsziele für ärmere Länder relativ leicht einzuhalten sein würden, da sie weniger industrialisiert sind und somit weniger belastet sind, reichere Länder dagegen einen höheren Aufwand treiben müßten, sich diesen aber auch leisten könnten (vgl. Weizsäcker 1988: 166).

Diese regulative Großrichtung hatte jedoch auch eine Reihe von Schwächen. Zum einen führen Luftqualitätsziele nicht zwingend zu einer Reduktion der Schadstoffproduktion und zum anderen entstehen Wettbewerbsnachteile für Industrien in belasteten Gebieten (vgl. Weizsäcker 1988: 166). So besteht für Länder wie Großbritannien die Möglichkeit, durch eine „Politik der Hohen Schornsteine“ hohe Qualitätsstandards einzuhalten, ohne den Schadstoffausstoß zu reduzieren und ohne Kosten für eine schadstoffärmere Produktion auf sich zu nehmen (vgl. Weizsäcker 1997: 24). Die Schadstoffe werden einfach vom Westwind aufs Meer oder in andere Staaten getragen. Die BRD hingegen müßte große Anstrengungen unternehmen, um in dichtbesiedelten und stark industrialisierten Gebieten wie dem Ruhrgebiet strenge Qualitätsziele einhalten zu können.

Daher wurde diese Stoßrichtung von der Kommission Mitte der Achtziger verlassen und sie legte Richtlinienvorschläge vor, die eine **Doppelstrategie Luftqualitätsnormen und Emissionsgrenzwerte** erkennen ließen (vgl. Rindermann 1992: 135). Emissionsgrenzwerte setzen am Ort der Schadstoffentstehung an, das Prinzip ist hier, daß der Emittent -z.B. ein Kohlekraftwerk- eine bestimmte Schadstoffmenge pro Kubikme-

[89] Ich werde im Folgenden darauf verzichten, die in den einzelnen Richtlinien angezielten Luftschadstoffe explizit zu nennen. Da teilweise unterschiedliche Richtlinien denselben Schadstoff im Visier haben, würde zusätzliches Verwirrungspotential geschaffen. Es geht hier zuforderst um die Policy-Strategien, die zur Anwendung kamen, und die werden ausführlich dargestellt.

ter seiner Abgase nicht überschreiten darf. Der konzeptionelle Vorteil dieses Instruments liegt darin, daß es direkt beim Verursacher ansetzt und daß keine geographische o.ä. Wettbewerbsnachteile entstehen. Daß es tatsächlich effektiver im Hinblick auf Schadstoffvermeidung ist, dazu gibt es in der Literatur auch Widerspruch (vgl. Weizsäcker 1997: 40-42).

Die Doppelstrategie prägte die dritte Phase der Entwicklung und war u.a. auch dem Vorschlag der Kommission einer „EWG-Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Großfeuerungsanlagen“ aus dem Jahr 1984 inhärent (vgl. Rindermann 1992: 135). Hier regte sich aber sogleich heftigster Widerstand im Umweltministerrat, v.a. von Seiten Großbritanniens, Italiens und Griechenlands (vgl. Weizsäcker 1997: 40-41). Nach fast fünfjähriger Diskussion in den Gremien der EU endete der Streit mit dem sogenannten „Faulen Kompromiß“ (Rindermann 1992: 136), der Richtlinie 88/609/ EWG. Ihrzufolge wurden Emisssionsgrenzen festgelegt, jedoch durften Großbritannien, Griechenland, Spanien, Portugal und Luxemburg hinter den Werten zurückbleiben. In diese Zeit fiel auch der sogenannte „Luxemburger Abgaskompromiß“ von 1987, der -aufgrund des Widerstands Frankreichs, Großbritanniens und Italiens- nur sehr unzureichende Emissionsstandards für Kraftfahrzeuge festlegte. Man konnte sich zu diesem Zeitpunkt nicht einmal auf die damals geltenden US-Normen einigen (vgl. Caspari 1995: 97-103).

Nach diesem Rückschlag war die Situation Anfang der 90er Jahre die, daß sehr viele uneinheitliche Einzelrichtlinien nebeneinander bestanden und daß der umweltpolitische Fortschritt sich in einer gewissen Stagnation befand. Die Strategie der Kommission war nun zum einen, die Masse der Regelungen zusammenzufassen und im Wege der Zusammenfassung vielleicht auch einige Verbesserungen zu erreichen. Einzelrichtlinien sollten durch **„Tochterrichtlinien”** unter dem Dach verschiedener **„Rahmenrichtlininen”** ersetzt werden (vgl. Hillenbrand 1996: 162). Ein Beispiel ist hier die sog. „Luftqualitätsrahmenrichtlinie“[90] (RL 96/62/EU) und ihre Tochterrichtlinien zu bestimmten Luftschadstoffen. Innerhalb dieser Konstruktion (Rahmenrichtlinie und Tochterrichtlinien) konnten Qualitätsziele und Emissionsgrenzwerte kombiniert werden (vgl. Hillenbrand 1996: 163), und es wurde bei der Verabschiedung der Tochter-

[90] Vgl. hierzu http://europe.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/128098.htm (Kommission der Europäischen Union, Scadplus zur genannten Richtlinie, Zugriff vom 28.8.2001).

richtlinen prinzipiell möglich, Schwächen mancher Einzelregelungen zu revidieren. Die Rahmenrichtlinien ließen den Mitgliedsstaaten zudem auch mehr Spielraum zur eigenen Ausgestaltung der Reduktionsprogramme (vgl. Hillenbrand 1996: 163)[91].
Ein zweiter Aspekt der neuen strategischen Orientierung der Kommission Anfang der 90er war, daß sie verstärkt auf **Informationsrechte für die Öffentlichkeit** als indirektes Steuerungsinstrument setzte (vgl. Heritier/Mingers/Knill/Becka 1994: 191-193). Meßdaten über Luftschadstoffkonzentrationen in Europa sollten systematisch erhoben werden und allgemein zugänglich sein[92]. Auf diese Weise sollte ein „Druck von unten" (Heritier/Mingers/Knill/Becka 1994: 191) entstehen, der Verschmutzer von ihrer bisherigen Praxis abbringt. Auch kamen verstärkt andere „weiche" Steuerungsinstrumente wie der **„partnerschaftliche Dialog"** mit von den Polcies betroffenen Akteuren, sowie die „freiwillige Selbstverpflichtung", d.h. freiwillige privatrechtliche Verträge mit den betroffenen Industriezweigen in die Diskussion[93].

Die Stärke der neuen Stoßrichtung der Kommission wurde z.B. beim sogenannten Auto-Öl-Programm deutlich:

> „Der lobenswerte Ansatz besteht darin, mehrere Maßnahmen -Emissionsstandards für Fahrzeuge, Kraftstoffqualität, Abgasuntersuchungen, Autobahngebühren, (sic) und Abgassysteme- zu einer Gesamtstrategie zusammenzufassen" (Hillenbrand 1997: 156).

Ende der 90er Jahre zeigten sich dann die **rasanten Fortschritte in der EU-Rechtsetzung zur Luftreinhaltung**, die auch Auslöser für diese Arbeit waren. Im März 1998 begann in den Gremien der EU die Debatte über deutlich schärfere Qualitätsstandards bei gewissen Luftschadstoffen (vgl. Hillenbrand 1998: 182). Im Juli 1998 verabschiedete die Kommission einen Richtlinienvorschlag mit Emissionsgrenzwerten für Großfeuerungsanlagen, die doppelt so streng wie die bestehenden waren (vgl. Roth-Behrend/ Schläger 1999: 197). Wie einschneidend die neue Regelung hier sein würde, verdeutlichte die Tatsache, daß die Grenzwerte das Aus selbst für die moderns-

---

[91] Eine Tatsache, die von Umweltschützern auch kritisch gesehen wurde. Sie befürchteten, daß in den Rahmenrichtlinien nur mehr Mindestanforderungen festgelegt würden und so das Schutzniveau insgesamt absinken würde (vgl. Hillenbrand 1996: 163).

[92] Zum europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz s.u., Kap. 4.2.

[93] Heritier/Mingers/Knill/Becka (1994: 193) sehen Anfang der 90er insgesamt eine Rückkehr zur immissionsorientierten Strategie vom Beginn der 80er Jahre. Es ist auch richtig, daß sich zum Zeitpunkt des Erscheinens ihrer Monographie alles um die verbesserte Implementation von Qualitätsnormen drehte, trotzdem sind weiterhin auch emissionsorientierte Policy-Strategien verfolgt worden (s.o.). Der Strategiewandel liegt also m.E. hauptsächlich in der Flexibilisierung und Integration des

ten Braunkohlekraftwerke in der BRD bedeuten würden (vgl. Roth-Behrend/Schläger 1999: 197). Und zum Dritten brachte sie einen Richtlinienvorschlag auf den Weg, der Nationale Emissionsgrenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe festlegte (vgl. Roth-Behrend/Detken 2000: 193). Die Kommission hatte also insgesamt drei neue Rechtsetzungsverfahren in diesem „klassischen" Bereich der Luftreinhaltepolitik in Gang gebracht und das Europäische Parlament -oftmals als das „umweltpolitische Gewissen der EU" bezeichnet- zeigte sich als eifriger und durch die verfassungspolitische Entwicklung der EU mächtiger[94] Mitspieler (vgl. Breyer 2001: 2).

Die Vorstöße sahen sich natürlich starken Widerständen gegenüber und die Rechtsetzungverfahren dauerten lange, aber letzten Endes wurden sie mit gewissen Zugeständnissen an die Mitgliedsstaaten verabschiedet (vgl. Breyer 2001: 2). Bei den Großfeuerungsanlagen wurden Grenzwerte verabschiedet, die eine Senkung um ein Drittel bedeuten, auch die Nationalen Emissionsgrenzwerte wurden beschlossen. Ein besonderer Erfolg bei der Großfeuerungsanlagenrichtlinie war, daß auch Altanlagen in den Geltungsbereich mit hereingenommen wurden (vgl. Breyer 2001: 2). Noch bedeutender ist aber, daß es sich um einheitliche Grenzwerte handelt, d.h. es gibt keine Ausnahmenregelungen für einzelne Mitgliedstaaten (mehr).

Im Hinblick auf den Advocacy-Ansatz werden in diesem Abschnitt schon zahlreiche Sinn- und Rationalitätsmuster in der EU-Luftreinhaltepolitik deutlich, einzelne Policy-Strategien werden klar. Da Policies nach Sabatier genauso konzipiert werden können wie belief-systems (s.o.), können aus ihnen Hinweise auf Policy-Kerne und Sekundäre Aspekte von Einstellungssystemen im Subsystem gezogen werden. In Abschnitt 4.4 werde ich daher stark auf hier Ausgearbeitetes zurückgreifen.

Instrumenteneinsatzes. Ende der 90er Jahre werden dann ja Verschärfungen sowohl von immissions- als auch emissionsorientierten Programmen beschlossen (s.u.).

[94] So sind die Kompetenzen des EP in den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wesentlich ausgeweitet worden. In vielen umweltpolitischen Rechtssetzungsverfahren der EU kommt mittlerweile das Mitentscheidungsverfahren zur Anwendung.

4.2 Instrumentarium und Ziele der EU-Luftreinhaltepolitik

Nachdem das vorangegangene Kapitel die groben (historischen) Entwicklungslinien für das Politikfeld als Ganzes nachgezeichnet hat, soll es jetzt um eine Bestandsaufnahme der (aktuellen) Politiken der Europäischen Union zur Luftreinhaltung gehen. Also um die Frage wo, wie und mit welchen Zielen die EU im problembelasteten soziopolitischen Feld „Luftreinhaltung“ steuert. Oder -kurz gesagt- es geht um eine systematische Aufstellung von Instrumenten und politischen Zielen im Politikfeld. Da Policies nach der Modellogik des AKA als in Politik geronnene Wertvorstellungen der jeweils dominierenden Koalitionen aufgefaßt werden können (s. oben), erlaubt die Aufstellung der aktuell gültigen Policies sicher auch Rückschlüsse auf Policy-Kerne und Sekundäre Aspekte von belief systems im Subsystem.
Der genauere Blick auf das politische Gesamtarsenal der EU im Bereich Luftreinhaltung wird zusätzlich zeigen, daß „EU-Luftreinhaltepolitik“ in verschiedene Teilbereiche zerfällt, und daß eine Analyse mit Hilfe des AKA nur für bestimmte Teilbereiche möglich ist. Das Kapitel dient also auch dazu, gewisse Aspekte dessen, was alltagssprachlich zu EU-Luftreinhaltepolitik gezählt wird, aus dem Fokus der Untersuchung herauszunehmen.

Ein erster Teilbereich luftreinhaltepolitischer Steuerung der EU sind die **Luftqualitätsstandards für „klassische“[95] Luftschadstoffe**. Wie oben schon erläutert ist hier das Prinzip, daß eine bestimmte Konzentration eines Luftschadstoffs pro Kubikmeter Luft nicht überschritten werden darf. Die Gremien der EU verabschieden Richtlinien, in denen entsprechende Grenzwerte festgelegt werden. Die Mitgliedsstaaten müssen die Regelungen der Richtlinie in nationales Recht überführen und verwaltungsseitig umsetzen. Ziel solcher Steuerungsmaßnahmen ist, überall auf dem Gebiet der EU Luft einer bestimmten Qualitätsgüte für die Bürger und die Umwelt zu gewährleisten. Es geht darum, die Gesundheitsrisiken für durch die Schadstoffe gefährdete Bevölkerungsteile (Atemwegserkrankte, Kinder, etc.) zu minimieren und negative Auswirkungen auf Umwelt und Gebäude (Waldsterben, beschleunigte Verwitterung) abzubauen (vgl. Caspari 1995: 84). Die Standards orientieren sich dabei häufig an von der World Health Organisation (WHO) empfohlenen Leitwerten (vgl. Caspari 1995: 84). Nach der in der Politikwissenschaft gängigen Typologie politischer Steuerungsinstrumente

[95] Schwefeldioxid, Stickoxide u.a. im Gegensatz zu z.B. Kohlendioxid, FCKW (s.a. weiter unten).

handelt es sich hier um ein Instrument des Typs „Regulierung[96]“ (vgl. Görlitz/Burth 1998: 29-32). Bis heute wurden Standards für die Schadstoffe Schwefeldioxid, Schwebestäube, Stickoxide, Benzol und Kohlenmonoxid verabschiedet, in jüngster Zeit -wie oben dargestellt- als Tochterrichtlinien unter dem Dach der Luftqualitätsrahmenrichtlinie (vgl. Caspari 1995: 83-93).

Ein zweiter Bereich sind die **Nationalen Emissionsobergrenzen für klassische Luftschadstoffe**. Diese setzen für jeden Mitgliedsstaat eine bestimmte jährliche Emissionsobermenge für vier zentrale Luftschadstoffe fest, die nicht überschritten werden darf[97]. Im Hinblick auf den Schadstoff Schwefeldioxid geht es darum, zum einen Übersäuerungsphänomene in Gewässern und Böden zu vermeiden, zum anderen Schäden an Gebäuden und Fahrzeugen zu reduzieren. Höchstgrenzen für Stickoxiden zielen auf die Vermeidung der Eutrophierung von Gewässern und Böden. Nitrate, die mit dem Regen zu Boden fallen, „düngen“ gewissermaßen Böden, überdüngen sie aber vor allem (vgl. Fabian 1984: 90)[98].
Entscheidend ist, daß diese Emissionsgrenzen eine mengenbezogene Regelung sind. Es liegt die Erkenntnis zugrunde, daß die Schadstoffe -einmal emittiert- gewissermaßen „atmosphärisch erhalten“ bleiben, d.h. irgendwo in jedem Fall ihre schädliche Wirkung entfalten (vgl. Fabian 1984: 86). Primäres Ziel der Steuerungsmaßnahme ist hier also, bereits die Entstehung der Schadstoffe zu reduzieren. Auch hier handelt es sich um ein Instrument des Typs „Regulierung“.

Ein weiteres Gebiet sind die **Produktstandards für bestimmte Brennstoffe**. Da die Luftschadstoffe aus den vorangegangenen Abschnitten hauptsächlich bei der Verbrennung fossiler Energieträger entstehen, hat die EU auch frühzeitig versucht, durch Produktstandards bei Brennstoffen eine Reduktion des Schadstoffausstoßes zu erreichen (vgl. Caspari 1995: 90-95). So regeln verschiedene Richtlinien z.B. den Schwefelgehalt von leichtem Heizöl oder den Bleigehalt von Benzin. Instrumententyp ist auch

---

[96] „’Regulierung’ meint die rechtsförmige Normierung von Adressatenverhalten. Rechtsförmigkeit soll Verbindlichkeit, also staatliche Durchsetzbarkeit verbürgen, so daß abweichendes Verhalten sanktioniert werden kann, [...]“ (Görlitz/Burth 1998: 30).

[97] Vgl. http://ue.eu.int/newsroom/1292400 (Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 12924/00 zur Sitzung des Umweltrates vom 7.11.2000, Zugriff vom 8.8.2001, S. 7);
http://ue.eu.int/newsroom/942000 (Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 9420/00 zur Sitzung des Umweltrates vom 22.6.2000, Zugriff vom 8.8.2001, S. 3-6).

[98] Vgl. hierzu auch http://ue.eu.int/newsroom/942000 (Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 9420/00 zur Sitzung des Umweltrates vom 22.6.2000, Zugriff vom 8.8.2001, S. 5).

hier wieder „Regulierung“, da die Standards in nationales Recht gegossen werden müssen und dann sanktionsbewehrt sind.

Tätig geworden ist die EU außerdem im Bereich der **Luftverunreinigungen durch Industrieanlagen**. Es geht hier zum einen um die Abgase von sog. „Großfeuerungsanlagen“ (das sind Kraftwerke und die Energieerzeugung großer Fabriken ab einer bestimmten Leistung). Zum anderen geht es um die Abgase von Müllverbrennungsanlagen (vgl. Caspari 1995: 117-130). Prinzip ist hier die Festlegung von **Grenzwerten für die maximale Schadstoffkonzentration in der Abluft**. Das Besondere ist, daß hier (wie oben bereits beschrieben) an der Schadstoffquelle angesetzt wird. Ziel ist ähnlich wie bei den nationalen Emissionsgrenzen, den Ausstoß der Luftschadsoffe mit den oben beschriebenen Folgewirkungen gleich bei den Verursachern zu begrenzen. Im Unterschied zu den nationalen, jährlichen Mengenbegrenzungen sind diese Grenzwerte jedoch unmittelbar wirksam. Auch hier wieder ein Instrument, das dem Instrumententyp „Regulierung“ zugeordnet werden muß.

Ein weiterer wichtiger Bereich -und einer der wenigen, der auch die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit erreicht hat- sind natürlich die **Emissionsstandards für Kraftfahrzeuge**. 1995 war er mit über zehn Richtlinien sogar „der quantitativ umfangreichste Bereich der gemeinschaftlichen Luftreinhaltepolitik“ (Caspari 1995: 95). Auch hier steuert die EU mit Hilfe von Emissionsstandards. Es wurden Emissionsgrenzen für die Schadstoffe Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxid und Partikel festgelegt (vgl. Caspari 1995: 95-117). Ziel ist wieder die Begrenzung des Schadstoffausstoßes, hier allerdings von mobilen Quellen. Und es handelt sich auch hier wieder um eine regulative Policy.

Als ein kleines Zwischenfazit möchte ich an dieser Stelle festhalten, daß die bisher vorgestellten Policies alle auf die Bekämpfung der „klassischen“ Luftschadstoffe Schwefeldioxid, Stickoxide und flüchtige Kohlenwasserstoffe abzielen. Außerdem gehören die eingesetzten Instrumente alle dem Instrumententyp „Regulierung“ an, wir haben also eine klare Dominanz regulativer Politiken. Im einzelnen kommen Luftqualitätsstandards, Produktstandards, Emissionsgrenzwerte für feste und mobile Verschmutzungsquellen, schließlich noch nationale Emissionsobergrenzen zum Einsatz.

Ich möchte jetzt aber noch auf einige Bereiche der EU-Luftreinhaltepolitik mit anderer Problematik und/ oder anderer Lösungsphilosophie eingehen.

Der wichtigste Bereich ist hier die **Klimaschutzpolitik**. Es gibt in diesem Sektor zwei Problematiken, die relevant für politische Steuerung auf EU-Ebene wurden.
Zum einen die Erwärmung der Erdatmosphäre, der sog. „Treibhauseffekt", zum anderen die Abnahme der Ozonkonzentration in den hohen Schichten der Atmosphäre, das sog. „Ozonloch". (vgl. Caspari 1995: 143-150)
Was letzteres angeht, ist die Benutzung von FCKWn als Treib- und Kühlmittel als Ursache für den Abbau der Ozonschicht ausgemacht worden (vgl. Caspari 1995: 148). EU-Politiken zielten daher auf eine **Verringerung der FCKW-Produktion** und schließlich auf einen **kompletten Produktionsstop** (vgl. Caspari 1995: 158-161). Es konnten mittelfristig Substitutionsmittel entwickelt werden (vgl. Caspari 1995: 159). Letztendlich war das Steuerungsinstrument der EU ein Verbot, somit befinden wir uns wieder im Steuerungsbereich „Regulierung", allerdings ist die Regelung schärfer, als Grenzwerte es sind.
Als Hauptursache der Erwärmung der Erdatmosphäre steht mittlerweile die verstärkte Ansammlung von **Kohlendioxid** in der Erdatmosphäre fest (vgl. Caspari 1995: 146). Die Klimaschutzpolitik der EU strebt daher an, den **Ausstoß dieses Treibhausgases zu beschränken**. Sie tut das noch nicht lange und auch mit einer klar anderen Priorität, was die Instrumente angeht (vgl. Caspari 1995: 161-162). So wird nicht etwa mit rechtlich bindenden Emissionsgrenzen für den Luftschadstoff CO2 gearbeitet, sondern es werden z.B. verschiedene F+E-Programme aufgelegt, die Möglichkeiten zur besseren Energienutzung aufzeigen sollen, es wird Information der Bürger angestrebt und die Kommission hat den Vorschlag einer EU-weiten CO2-Steuer[99] auf den Weg gebracht (vgl. Caspari 1995: 163-172). Die Werkzeuge stammen hier aus den politischen „Teilwerkzeugkästen" Finanzierung, Strukturierung und Informierung[100].
Eine andere Problemlösungsphilosophie findet sich auch anderenorts in der EU-Luftreinhaltepolitik, so zum Beispiel bei den verschiedenen **informationellen Maßnahmen** der EU in diesem Feld. So legte die Kommission 1985 ein „Arbeitsprogramm

[99] Damit war erstmals ein marktorientiertes politisches Steuerungsinstrument in der Diskussion.
[100] „Finanzierung meint den Einsatz geldwerter Mittel und zielt auf das ökonomische Kosten/ Nutzen-Kalkül der Adressaten", „Strukturierung will ein politisch gewolltes Verhalten durch eine Veränderung sozialer Verhaltensarrangement herbeiführen", „Informierung umschreibt einen Instrumenten-

zu Umweltinformationen“ auf, und 1990 erließ der Rat eine Verordnung zur **Errichtung eines europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes** (vgl. Caspari 1995: 131-132). Die Koordinierung des Informationsnetzes wurde der damals neugeschaffenen **Europäischen Umweltagentur** (EUA) übertragen (vgl. Caspari 1995: 132). Die erhobenen Umweltdaten bestehen zu einem Gutteil aus Luftschadstoffmessungen. Daten der EUA sind öffentlich zugänglich, damit werden Fehlentwicklungen transparent und können von Medien und Fachöffentlichkeiten für öffentlichen Druck genutzt werden (vgl. Caspari 1995: 133). Die Hoffnung ist, daß allein durch die allgemeine Zugänglichkeit von Informationen über Verschmutzungen die Verschmutzer ihre Aktionen beenden.

So viel zur Wirkung informationeller Instrumente in der EU-Luftreinhaltepolitik. Ein weiteres Beispiel für „weiche“ Maßnahmen in der Luftreinhaltepolitik sind sog. **„Freiwillige Selbstverpflichtungen“ der Industrie** auf Anregung der Kommission. So wurde im Rahmen des Ringens um eine Abgasreduktion bei Automobilen immer wieder der Vorschlag einer freiwilligen Selbstverpflichtung seitens der Autobauer vorgebracht (vgl. Caspari 1995: 95-114). Das Prinzip ist hier, daß EU-Gremien androhen, einen Rechtsakt zu erlassen, es sei denn die betroffenen Unternehmen verpflichten sich selbst, umweltverträglicher zu produzieren.

Was die eingangs erwähnte Eingrenzung des Forschungsgegenstandes angeht, so möchte ich ihn auf das Feld der „klassischen“ Luftreinhaltepolitik eingrenzen. Die Klimaschutzpolitik wird noch nicht lange genug betrieben (s.o.), um hier gefestigte Koalitionen erwarten zu können. Es hat auch noch kein grundlegender Wandel in diesem Feld stattgefunden. Es interessiert also die Bekämpfung der Luftverschmutzung durch die Schadstoffe Schwefeldioxid, Stickoxide, Schwebestäube, flüchtige Kohlenwasserstoffe und Kohlenmonoxid. Das ist das gesellschaftliche Problem, auf dessen Lösung das entsprechende Politiknetzwerk gerichtet ist. Ich unterstelle gewissermaßen die Existenz eines bereits längerfristig vorhandenen Policy-Subsystems „EU-Klassische-Luftreinhaltung“, das die in 3.6.1.1 genannten Kriterien erfüllt und unternehme es, den erkennbaren Wandel in diesem Subsystem mittels des AKA zu analysieren.

---

typ, der Adressatenverhalten mit Hilfe von symbolischer, in der Regel sprachlicher Interaktion steuern will“ (alle Görlitz/Burth 1998: 30).

4.3 Maßgebliche Akteure

4.3.1 Wie können Akteure bestimmt werden ?

Entlang des Arbeitsvorhabens für dieses Kapitel geht es nun im dritten Schritt darum, die maßgeblichen Träger der EU-Luftreinhaltepolitik zu bestimmen. Es stellt sich das methodische Problem, wie denn diese Akteure „gefunden" werden können. Es fragt sich, wie man vorgehen muß, um die Akteure bestimmen zu können, bzw. es fragt sich, wer denn nun zum Policy-Subsystem EU-Luftreinhaltepolitik gehört, und wer nicht[101].

Hinweise und Orientierung zu diesem Problem können aus zwei Quellen geschöpft werden. Zum einen aus Sabatiers Modellkonzeption, gewissermaßen aus dem „Blick ins Original", zum anderen aus dem Blick in Studien anderer Wissenschaftler, die den Ansatz bereits empirisch angewendet haben und somit das Problem der Akteurssuche bereits in irgendeiner Form angegangen sind.

Zentraler „hint" aus Sabatiers Modellkonzeption sind natürlich die verschiedenen Subsystem-Definitionen, die er gibt. Akteure sind nämlich zunächst all diejenigen, die definitionsgemäß zum Subsystem „gehören". Die verfeinerte 98er-Definition lautet: „A subsystem is a group of people interacting regularly over periods of a decade or more to influence policy formulation and implementation within a given policy area/ domain" (Sabatier 1998: 111). Das bedeutet für das mich interessierende Politikfeld: Akteure sind alle, die Politikformulierung und Politikimplementation im Bereich EU-Luftreinhaltepolitik regelmäßig seit mindestens 10 Jahren zu beeinflussen suchen.
Aus den Kriterien für „mature subsystems" ergeben sich als zusätzliche Hinweise, daß wir die Angehörigen der „halb-autonomen Gemeinschaft der EU-Luftreinhaltepolitiker" suchen, daß wir u.a. Ausschau zu halten haben nach Interessengruppen, „die den interessierenden Policy-Prozess als ein zentrales Policy-Thema" betrachten (vgl. Sabatier 1998: 111-114).

[101] Vgl. zum Folgenden auch oben, Kap. 3.6.1.1.

Als Akteure im Policy-Subsystem EU-Luftreinhaltepolitik in Frage kommen sowohl individuelle, als auch kollektive und korporative Akteure (Sabatier 1993b: 126-127). Um diese zu finden, schlägt Sabatier vor, zunächst einen Netzwerkansatz zu nutzen (Sabatier 1993b: 126). Das ist aber -wie gesagt- eine äußerst aufwendige Vorgehensweise. Ich will zuerst einen Blick in empirische Arbeiten anderer Wissenschaftler werfen und sehen, wie sie das Problem gelöst haben.

Die Studie von Sabatier und Brasher (1993) zeigt, daß Sabatier selbst bei der Akteursidentifikation wenig methodisch reflektiert vorgeht, er sich nicht sehr um das wissenschaftstheoretische Desiderat der Intersubjektivität kümmert. In dieser Untersuchung der Gewässerschutzpolitik am Lake Tahoe in Ostkalifornien „findet“ er Akteure, indem er einen Blick in verschiedene Lokalgeschichten wirft. Er bringt darauf basierend einfach eine Aufstellung von Akteuren, macht nicht transparent, wie er konkret vorgegangen ist (Sabatier/Brasher 1993: 182-183). Bei Jenkins-Smith/St. Clair (1993) sind die relevanten Akteure diejenigen, die bei Anhörungen vor Kongreß und Repräsentantenhaus ausgesagt haben. Sie erhalten die „Mitglieder“ des sie interessierenden Policy-Subsystem aus den Anhörungsprotokollen (Jenkins-Smith/St. Clair 1993: 153). Das ist ein plausibles und auch nachvollziehbares Verfahren, es ist aber auch nicht mehr als plausibel und nachvollziehbar. Daß wirklich alle relevanten Akteure erfaßt werden, kann nicht belegt werden. Bei Bandelow (1999) schließlich findet sich ein dritter Vorschlag zur Akteursidentifikation: „[Es, GR] können nach dem Schneeballsystem bekannte Akteure gebeten werden, weitere zentrale Akteure zu nennen, bis diese Frage keine weiteren Namen mehr bringt“ (Bandelow 1999: 149).

Der Pferdefuß ist hier, daß Elitebefragungen auf EU-Ebene zeitlich und finanziell sehr aufwendig sind, und daß nicht davon auszugehen ist, „durch Auflistungen bekannter Akteure eine vollständige Liste aller beteiligten Akteure der ersten Politikphase zu erhalten“ (Bandelow 1999: 149).

Der Blick in die Studien anderer Wissenschaftler zeigt also vor allen Dingen eines: Es gibt bei der Akteursbestimmung keinen zwingenden, methodisch richtigen Weg, es liegen aber eine Reihe von akzeptablen pragmatischen Lösungsvorschlägen vor. Görlitz/Burth (1998) formulieren es so: „Eine derartige Identifikation [i.e. Akteursidentifikation, GR] ist keine logische, sondern eine pragmatische Vorgehensweise; wer als

Akteur in Frage kommt, beantworten Plausibilitätsgesichtspunkte“ (Görlitz/Burth 1998: 57).

Die Akteursbestimmung auch in meiner Arbeit hat somit lediglich die Kriterien Plausibilität und Nachvollziehbarkeit zu erfüllen. Die oben beschriebenen Wege sind unter den finanziellen und zeitlichen Beschränkungen einer Magisterarbeit jedoch nicht gangbar. Ich muß für meine Arbeit eine weniger aufwendige Vorgehensweise wählen. Ich benötigte ein plausibles, nicht allzu differenziertes „Suchraster“, anhand dessen ich die einschlägige Sekundärliteratur zur EU nach Akteuren durchforsten könnte. Prittwitz’ „Liste von Akteursformen“ (1994: 14-15) kann m.E. diese Funktion erfüllen.

Ich werde daher im Folgenden versuchen, anhand der Literatur und entlang der Kategorien „Politische Funktionsträger“, „Politische Parteien“, „Verbände“, „Bürgerinitiativen und ad-hoc Gruppen“, „Journalisten und Publizisten“ sowie „Wissenschaftler und Experten“ (vgl. Prittwitz 1994: 14-15) zentrale Akteure der EU-Luftreinhaltepolitik zu identifizieren. Einige Präzisierungen möchte ich noch voranstellen:

So werde ich nur kollektive und korporative Akteure auf der supranationalen Ebene des politischen Mehrebenensystems Europäische Union in meine Aufstellung relevanter Akteure aufnehmen. Gegen die Aufnahme von Individuen spricht, daß die Darstellung dann schnell unübersichtlich werden könnte. Hinzu kommt, daß ich es empirisch für wenig wahrscheinlich halte, daß Einzelpersonen die Luftreinhaltepolitik der Europäischen Union wesentlich beeinflussen können. Was die Vernachlässigung der nationalen und subnationalen Ebene angeht, muß nochmal auf die eingangs gemachte Akteursdefinition rekurriert werden. Akteure sind demnach die, die auf regelmäßiger Basis über einen längeren Zeitraum die EU-Luftreinhaltepolitik beeinflussen. Ohne Zweifel gibt es eine ganze Vielzahl von nationalen und auch subnationalen Akteuren, die nach dieser Definition unbedingt in die Betrachtung miteinbezogen werden müßten. So haben die Regierungen der Bundesländer der BRD immer versucht, Policy-Prozesse auf EU-Ebene zu beeinflussen und sind in ihren Mitwirkungsmöglichkeiten durch den neuen Artikel 23 des Grundgesetzes noch wesentlich gestärkt worden (vgl. Schumann 1996: 136). Die Einbeziehung des nationalen Unterbaus der Akteure auf EU-Ebene muß hier aber aus forschungspraktischen Gründen unterbleiben. Für eine 15 Mitglieds-

staaten umfassende EU wäre das im Rahmen einer Magisterarbeit nicht zu leisten, es würde vermutlich auch jede Übersichtlichkeit verloren gehen.

Diese Vorgehensweise entspricht meiner methodischen Strategie, die ja darin liegt, den AKA einmal plausibel in Grobstruktur auf den neuen Gegenstand „EU-Policy-Making“ anzuwenden. EU-spezifische Probleme bei der Anwendung, und die Frage, ob die versuchte Anwendung unter den notwendigen Einschränkungen überhaupt sinnvoll bleibt, kläre ich in Kapitel 7. Ich bin mir bewußt, daß die Mehrebenen-Problematik vermutlich einer der wirklich kritischen Punkte bei der Anwendung des Ansatzes in dem neuen Kontext ist und werde sie wie gesagt auch weiter unten (theoretisch) weiterverfolgen. Für die mehr empirische Arbeit in den kommenden Kapiteln muß sie aber ausgeklammert bleiben.

Entlang der Kategorien von Prittwitz und gemäß der oben erläuterten Definition[102] kommen als Akteure in Frage:

4.3.2 Politische Funktionsträger

Hier ist natürlich an erster Stelle die **Europäische Kommission** zu nennen. Durch ihr Initiativrecht bei der supranationalen Gesetzgebung hat sie ganz entscheidenden Einfluß auf die Ausgestaltung aller EU-Policies, also auch der Luftreinhaltepolitik (vgl. Peters 1992: 89). Politikfeldnanalytisch ausgedrückt: Die Kommission kontrolliert wesentlich die Phase des Agenda-Setting aller EU-Policy-Prozesse und ist somit auch zentraler Akteur bei der EU-Luftreinhaltepolitik.

Die Gesetzgebungsvorschläge für den Bereich der Umweltpolitik werden in der **Generaldirektion XI** (GD XI) der Kommission ausgearbeitet. Die Generaldirektionen sind organisatorische Einheiten der Kommission, haben aber durchaus eigene Handlungsspielräume, weshalb die GD XI in meiner Arbeit als Akteur aufgenommen wird. Eigene Handlungsspielräume zeigen sich z.B. bei der Verwaltung der verschiedenen umweltpolitischen Förderprogramme sowie bei der Durchführung von Informationskampagnen (vgl. Lughofer/Lamport 1998: 204-209). Die Generaldirektionen sind somit in

[102] Zur Erinnerung: Akteure sind diejenigen, die regelmäßig seit mindestens 10 Jahren die EU-Luftreinhaltepolitik zu beeinflussen suchen.

etwa „vergleichbar mit Ministerien in der innerstaatlichen Verwaltung“ (Lughofer/Lamport 1998: 24).

Selbstverständlich kann auch das **Europäische Parlament** klar als wichtiger Akteur in der EU-Luftreinhaltepolitik identifiziert werden. Auch das EP beeinflußt seit längerer Zeit regelmäßig das policy-making im Bereich EU-Luftreinhaltung[103]. So gilt es als das umweltpolitische Gewissen der EU, es „forderte immer wieder eine konsequentere und schnellere Gangart in der Umweltpolitik ein“ (Engelhard 1998b: 473). Mit der Ausweitung seiner gesetzgeberischen Kompetenzen konnte das EP zunehmend sogar unmittelbar Einfluß nehmen auf die konkrete Ausgestaltung einzelner Policies (vgl. Schumann 1996: 118, 123).

Die verschiedenen Ausschüsse spielen im EP wie in vielen nationalen Parlamenten eine zentrale Rolle. Deshalb wird für meine Arbeit der **Umweltausschuß des EP** als eigener Akteur geführt. Die Berichte aus den Ausschüssen sind Entschließungsanträge an das Plenum, womit die Plenumsentscheidung wesentlich durch die Beschlüsse im Ausschuß vorstrukturiert werden (vgl. Margedant 1998: 198).

Da die Fraktionen im EP in den letzten Jahren zunehmend koordinierter agieren, stärker wirklich EU-„politisch“ agieren, denn nationalstaatlich orientiert Interessen vertreten[104], habe ich die **Fraktionen im EP** als Akteure aufgenommen. Sie versuchen, Rechtssetzungsverfahren der EU im Bereich Luftreinhaltung gemäß ihrer Policy-Präferenzen zu beeinflussen[105]. Von den Fraktionen der aktuellen Legislaturperiode 1999-2004 habe ich die Fraktion der Europäischen Volkspartei (**EVP**), die Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (**SPE**), die Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas (**LDPE**), die Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (**GRUENE/FEA**), die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Lin-

[103] Es ist ja formaler Bestandteil eines jeden der verschiedenen Rechtssetzungsverfahren der EU.

[104] Man beachte hierzu etwa die Entwicklung bei der Fraktion der EVP, die seit einiger Zeit durch verschiedene Maßnahmen eine strukturelle Mehrheit im EP anstrebt, und dabei nationalstaatliche Interessenkonflikte, die dem bislang entgegengestanden hatten, überwunden hat (vgl. Wagner 1998: 282).

[105] Wie z.B. wiederum die EVP-Fraktion, die wesentlich schwächere Nationale Emissionsobergrenzen (s.o.) durchsetzen wollte (vgl. http://www.eeb.org/press/a_postive_outlook_for_cleaner_a.htm, Pressemitteilung des EEB vom 15.3.00, Zugriff vom 25.8.2001).

ken/Nordische Grüne Linke (**VEL/NGL**) sowie die Fraktion Union für das Europa der Nationen (**UEN**) als Akteure in der EU-Luftreinhaltepolitik identifizieren können[106].

Als weiterer wichtiger Akteur muß der **Europäische Gerichtshof** (EuGH) genannt werden. Der EuGH nimmt nämlich nicht nur die Funktionen wahr, die Verfassungsgerichte in liberal-demokratischen Systemen innehaben. Er beeinflußt darüber hinaus auch materielle Gemeinschaftspolitiken (vgl. Schumann 1996: 125). Lughofer/Lamport (1998: 69) verweisen auf eine richtiggehende „Rechtsschöpfungsfunktion" des EuGH, da er bei Unklarheiten in der gemeischaftlichen Rechtsordnung tätig wird, er für die Konkretisierung des Gemeinschaftsrechts zuständig ist. Dem Autor sind noch keine Fälle bekannt, in denen der EuGH im Bereich der Luftreinhaltung „rechtsschöpfend" tätig geworden wäre, aber zumindest als latenter Akteur ist der EuGH Teil des interessierenden Subsystems.

Schließlich stoßen wir in der Kategorie „Politische Positionsinhaber" mit Einfluß auf die Luftreinhaltepolitik der Europäischen Union natürlich noch auf die Vertreter der Regierungen der 15 Mitgliedsstaaten im Rat der EU. Diese werden hier behandelt als jeweils ein einzelner Akteur, der jeweils noch die gesamte nationale und subnationale Ebene in diesem Mitgliedsstaat mitrepräsentiert[107]. So kommen weitere 15 Akteure hinzu, nämlich **Schweden, Finnland, Dänemark, Vereinigtes Königreich, Irland, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Griechenland, Spanien und Portugal**[108]. Diese haben wirklich zentralen Einfluß auf die Ausgestaltung der EU-Luftreinhaltepolitik. Denn es ist der Rat, der die letztendliche Entscheidungsbefugnis in der EU besitzt, „er beschließt das vom Vertrag abgeleitete sekundäre Unionsrecht" (Schumann 1996: 114).

---

[106] Die Sichtweise ist hier, daß diese Fraktionen der aktuellen Legislaturperiode politische Grundrichtungen auch der Fraktionen früherer Legislaturperioden repräsentieren, d.h. es gab auch in der vierten Wahlperiode z.B. eine Vereinigte Fraktion der Linken sowie eine Christdemokratische Fraktion. Die exakte Zusammensetzung der einzelnen „Grobfraktionen" variierte dabei von Legislatur zu Legislatur auch im Hinblick auf ihre nationalen „Mitgliedsparteien" zum Teil beträchtlich (vgl. Margedant 1998: 195-203).

[107] Es wird hier also zweierlei unterstellt: Zum einen, daß die Ressortministerien der einzelnen Regierungen koordiniert handeln, daß es also z.B. eine abgestimmte französische Linie in allen Ministerräten gäbe. Zum anderen, daß alle jeweiligen nationalen politischen Prozesse gewissermaßen "aggregiert" seien im Handeln der betreffenden Regierung im Rat. Zur Problematik dieser Setzungen vgl. oben Kap. 4.3.1.

[108] Daß Schweden, Finnland und Österreich erst 1995 als Mitgliedsstaaten aufgenommen wurden, ist m.E. unproblematisch, sie kommen zu einem existierenden, reifen Policy-Subsystem einfach als Akteure hinzu.

4.3.3 Politische Parteien

Man kann heute noch nicht wirklich von der Existenz übernationaler „EU-Parteien“ sprechen (vgl. Mickel 1998d: 170-171). Es gibt Zusammenschlüsse, europäische Dachorganisationen von Parteien mit ähnlicher politischer Grundrichtung (wie z.B. die SPE), diese entwickeln allerdings noch keine große Integrationskraft (vgl. Mickel 1998d: 171; Schumann 1996: 158).

Es fehlt auch eine wichtige Vorraussetzung für eine EU-weite Parteienarbeit. Es gibt noch nicht wirklich eine EU-weite politische Willensbildung, die Bürger der EU nehmen wenn überhaupt dann an nationalen Entscheidungsprozessen teil: „Die politischen Streitfragen in der Europäischen Union bleiben den Menschen eigenartig fern, als handele es sich gar nicht um Fragen, die die deutsche Bevölkerung betreffen könnten“ (Noelle-Neumann/Petersen 1998: 300).

Der einzige Ort wirklich relevanter Zusammenarbeit parteipolitischer Kräfte aus unterschiedlichen EU-Mitgliedsstaaten bleiben somit die Fraktionen im europäischen Parlament, die u.a. deswegen auch in 4.3.2 als eigenständige Akteure ausgewiesen worden sind. Die europäischen Parteien(föderationen) werden dagegen hier als unbedeutend vernachlässigt.

4.3.4 Verbände

EU-weit organisierte Interessengruppen, sog. „Euro-Verbände“, wiederum haben starken Einfluß auf das EU-Policy-Making im Bereich Luftreinhaltung. Da in vielen Politikbereichen mittlerweile ein beachtlicher Anteil der relevanten Politikentscheidungen in Brüssel fällt, haben die Interessenvertreter reagiert und bearbeiten verstärkt diese Politikebene[109]. Und die Tatsache, daß die Kommission Euro-Verbände z.B. in die Arbeit ihrer Beratenden Ausschüsse bei der Vorbereitung eines neuen Gesetzgebungsvorschlages miteinbezieht, sichert ihnen hier einen großen Einfluß (vgl. Lughofer/Lamport 1998: 127).

Es existiert mittlerweile eine relativ große Zahl an Euro-Verbänden, gerade auch im Bereich der Umweltpolitik (vgl. Kohler-Koch 1992: 93). Die Frage ist somit, welche ich in meiner Untersuchung als Akteure in die Betrachtung einbeziehe, es können nicht

[109] So setzte Mitte der 80er Jahre in Reaktion auf die gewachsene politische Bedeutung der EU im Bereich Umweltpolitik ein „Gründungsboom“ von EU-Umweltverbänden ein (vgl. Prittwitz 1993: 151).

alle aufgenommen werden. Aus den Kriterien für „mature subsystems“ ergibt sich eine Einschränkung, nämlich die, daß die in Frage kommenden Interessengruppen die EU-Luftreinhaltepolitik als ein zentrales Policy-Thema sehen sollten. Das ist m.E. aber immer noch eine nichthandhabbar große Anzahl an Verbänden[110]. Die beste Lösung scheint mir hier zu sein, für die vier Schwerpunktgruppen Arbeitgeberverbände/Industrielobbies, Arbeitnehmerverbände/Gewerkschaften, Umweltverbände und Nichtregierungsorganisationen jeweils eine Organisation stellvertretend für die anderen auszunehmen.

Von den auf der Webseite der DG XI zur Luftreinhaltung genannten an der Policy-Produktion im Bereich Luftreinhaltung beteiligten Industrieverbänden[111], u.a. die Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe (UNICE), der European Chemical Industry Council (CEFIC) und die Oil Company’s European Organisation for Environment, Health and Safety (CONCAWE), möchte ich den Verband der Europäischen Stromerzeuger **Eurelectric**[112] als Stellvertreter herausgreifen. Von den Maßnahmen der EU im Bereich der klassischen Luftreinhaltepolitik waren immer auch in großem Maße Stromerzeugungsunternehmen betroffen (unmittelbar z.B. bei den Großfeuerungsanlagen-Richtlinien, s.o.), sodaß Eurelectric wohl an den meisten Politikerzeugungsprozessen in dem mich interessierenden Feld teilgenommen hat.

Die Interessen der Arbeitnehmer vertritt auf europäischer Ebene der europäische Gewerkschaftsbund (EGB). Er ist eine noch nicht sehr effektiv organisierte Dachorganisation aus 48 Gewerkschaftsbünden aus 22 europäischen Ländern (Mickel 1998b: 181; Kohler-Koch 1992: 195-196). Daß der EGB die Luftreinhaltepolitik, die Umweltpolitik der EU überhaupt, als zentrales Policy-Thema behandeln würde, ist m. E. bisher nicht erkennbar geworden[113]. Er kann somit nicht als Akteur im Policy-Subsystem „EU-Luftreinhaltepolitik“ identifiziert werden.

---

[110] Das wären z.B. CONCAWE, Eurelectric, EEB, CNE, ECAS, etc. (genauer zu den Verbänden s.u.).

[111] Vgl. http://europe.eu.int./comm/environment/air/links (Generaldirektion XI der Kommission, Linkliste zu relevanten Interessengruppen, Zugriff vom 25.8.2001).

[112] Vgl. http://www.eurelectric.org (Eurelectric, Netzseiten mit Selbstdarstellung, Pressemitteilungen etc., Zugriff vom 12.12.2001).

[113] Die Arbeit und das Funktionieren des EGB als europäische Arbeitnehmervertretung steht noch am Anfang. In der traditionellen Domäne einer Gewerkschaft, den Arbeitsbeziehungen, gab es erst Mitte der 90er Jahre wirklich bedeutsame Entwicklungen zu vermelden (vgl. Platzer 1996: 269-271). Einflußnahme auf die EU-Umweltpolitik steht so natürlich nicht an der Spitze der Agenda des EGB.

Bedeutende Umweltverbände auf europäischer Ebene sind das European Environmental Bureau (EEB), der World Wide Fund for Nature (WWF), die Friends of the Earth International (FOEI), Greenpeace International European Unit, das Climate Network Europe (CNE) und die European Federation for Transport and Environment (T+E) (vgl. Lughofer/ Lamport 1998: 128-131)[114], die alle auch den Bereich Luftreinhaltepolitik bearbeiten/ bearbeitet haben und somit ihren Platz im Subsystem innehaben. Von diesen möchte ich das **EEB** als Akteur herausgreifen, da es als Zusammenschluß von über 130 Organisationen aus 26 Ländern der größte und bedeutendste (Dach-) Umweltverband auf EU-Ebene ist.

Die europäischen Nichtregierungsorganisationen werden auf EU-Ebene vom European Citizen Action Service (**ECAS**) repräsentiert. Als Dachorganisation der jeweiligen nationalen Wohlfahrtsorganisationen, Verbraucherschützern, anderen nichtgewinnorientierten Organisationen sowie Bürgerinitiativen vertritt der ECAS die Interessen der Bürger der Europäischen Union. Meines Erachtens ist der ECAS zumindest als latenter Akteur in der EU-Luftreinhaltepolitik erkennbar. Als Dienstleistungsstelle für alle Bürger der Europäischen Union engagiert sich der ECAS für den Gesundheitsschutz der Bürger und ist damit im Feld „EU-Luftreinhaltepolitik“ klar positioniert (vgl. Kap. 5.2).

4.3.5 Publizisten, Wissenschaftler, Experten

Innerhalb dieser Kategorie des Suchrasters sind wir auf der Suche nach Autoren, Wissenschaftlern und Experten, die bereits seit einem längeren Zeitraum versuchen, die EU-Luftreinhaltepolitk in ihrem Sinne zu beeinflussen.
Was die Wissenschaftler und Experten angeht, fällt es mir schwer, hier „Akteure“ zu identifizieren. Es ist m.E. eher selten, daß Politikwissenschaftler oder Naturwissenschaftler den politischen Prozeß, zu dem sie arbeiten, tatsächlich zu beeinflussen suchen. Wissenschaftler mögen zwar aufgrund ihrer Arbeit einen bestimmten Standpunkt vertreten, der politisch relevant ist, Experten mögen Ergebnisse herausbekommen, die ihren Auftraggebern genehm sind, aber eine aktive Einflußnahme auf politische Vorgänge scheint mir doch eher selten.
In der Literatur zum mich interessierenden Politikfeld bin ich jedoch auf Ausnahmen gestoßen. Wissenschaftler wie Ernst Ulrich von Weizsäcker, Christian Hey und Beate

[114] Zu den EU-Umweltverbänden ausführlicher Hey/Brendle (1994: 388-422).

Weber haben in einer ganzen Reihe von populärwissenschaftlichen und journalistischen Veröffentlichungen das „issue“ der EU-Umweltpolitik, genaugenommen der Notwendigkeit einer effektiven Umweltpolitik auf Ebene der EU zu „pushen“ gesucht[115]. Ich nehme sie daher als Gruppe der **Grünen Autoren** in die Aufstellung der Akteure im Feld EU-Luftreinhaltepolitik auf.

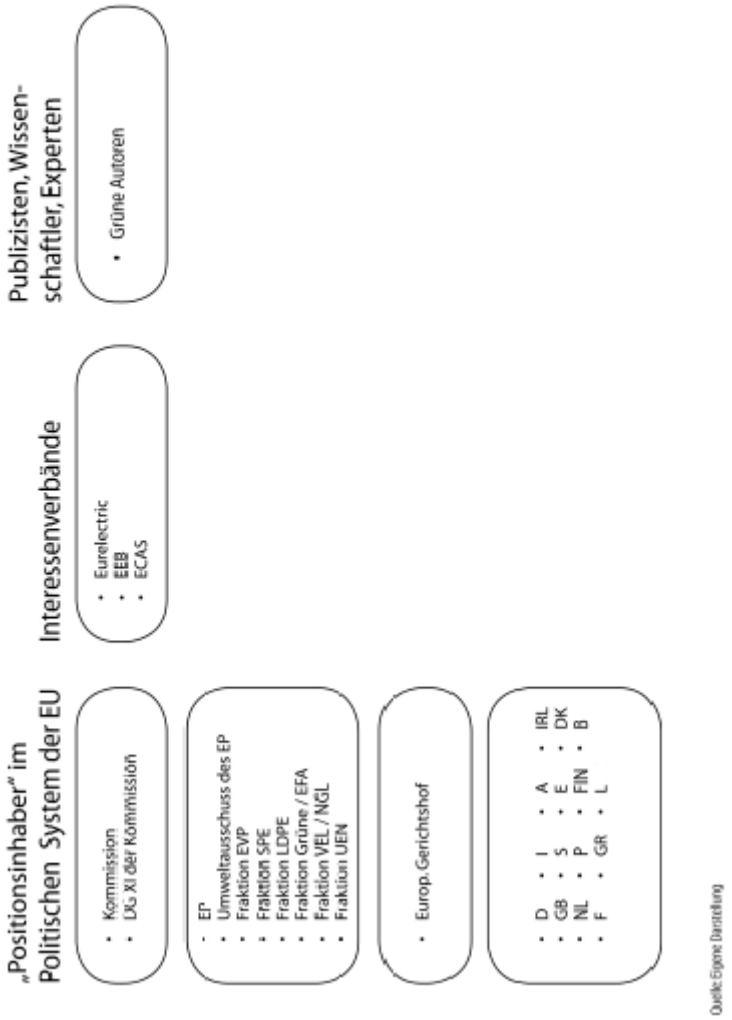
Nun traue ich mir aber nicht zu, neben der wissenschaftlichen auch die populäre Literatur zum Thema EU-Luftreinhaltung wirklich zu überblicken. Ich halte es z.B. für hoch wahrscheinlich, daß noch andere Publizistengruppen wie etwa eine „Deregulierungsgruppe“ bestehend aus Autoren, die die Regelungsdichte in der EU bekämpfen wollen und die die EU „vom Kopf auf die Füße stellen wollen“, d.h. für eine stärkere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eintreten, existieren. Diese werden alle vernachlässigt. Die **Grünen Autoren** bleiben lediglich stellvertretend in die Betrachtung integriert[116].

Abbildung 4 visualisiert noch einmal das Ergebnis der vorangegangenen Abschnitte.

[115] Vgl. z.B. Weizsäcker (1988); Weizsäcker/Lovins/Lovins (1997); Hey/Jahns-Böhm (1989); Hey (1994); Gündling/Weber (1988).

[116] Stellvertretend für z.B. andere „Publizistengruppen“ machen sie in meiner Arbeit auf die Möglichkeit der Integration nicht-politischer Akteure in ein Modell des Policy-Prozesses aufmerksam, die nur der AKA bietet, die eine besondere Stärke des AKA ausmacht.

Abbildung 4: Akteure im Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik



Kapitel 4.3 stellt genaugenommen bereits den ersten Arbeitsschritt in der Konstruktion des Realen Modells der EU-Luftreinhaltepolitik dar. Er leistete den wichtigen Schritt der Akteursidentifikation.

Der in der Modellogik folgende Schritt ist dann die Bündelung dieser Akteure in Advocacy-Koalitionen. Die Identikation der Koalitionen sehen Görlitz/Burth (1998: 57) dabei „sowohl am Ende eines pragmatischen als auch eines operationalen Suchverfahrens, weil Koalitionen durch gemeinsame belief-systems konstituiert werden, d.h. durch werthafte, kognitive und soziale Orientierungen, die sich beispielsweise als Sinn-, Rationalitäts- oder Interaktionsmuster kennzeichnen lassen."

Nach solchen „Mustern" werde ich nun im nächsten Abschnitt suchen. Die Aufgabe liegt gewissermaßen darin, darzustellen, wie im Politikfeld „politisch gedacht" wird,

wie jeweilige Ziele dann nach Auffassung der Akteure erreicht werden können und wie kommuniziert und interagiert wird.

4.4 Sinn-, Rationalitäts- und Interaktionsmuster

Natürlich kann eine solche Darstellung nie Vollständigkeit beanspruchen und es stellt sich auch das Problem, wie Systematik in so ein Kapitel gebracht werden kann. Ich habe hierzu folgende Vorüberlegungen angestellt:

Aus „pragmatischer“ Sicht erwarte ich zwei grundsätzliche Oppositionen im Politikfeld, entlang derer unterschiedliche AKs postuliert werden könnten.
Zum einen die auch in anderen Studien zu umweltpolitischen Politikfeldern „gefundene“ Opposition zwischen Akteursgruppen, die dem Umwelt- und Gesundheitsschutz gegenüber potentiell schädlichen Formen des Wirtschaftens Priorität einräumen, und anderen Gruppen, die der Wohlstandsmehrung und wirtschaftlichem Wachstum Priorität gegenüber der Schädigung einiger Weniger einräumen (vgl. z.B. Sabatier 1993a: 26; Katz/Köhler/Dreher 1995: 87). Und zum anderen eine spezielle „EU-Opposition“, eine Opposition zwischen Akteuren, die supranationale EU-Politikerzeugung präferieren, und anderen, die Kompetenzabgabe an die EU ablehnen, die in der Luftreinhaltepolitik weiterhin weitestgehend nationalstaatlich agieren möchten und sich höchstens für intergouvernemental ausgehandelte Politiklösungen erwärmen können.

Entlang dieser beiden wirklich grundsätzlichen Oppositionen erwarte ich (mindestens) vier unterschiedliche Advocacy-Koalitionen im Politikfeld. Sie sind unterscheidbar durch ihre Position bezüglich der oben beschriebenen Konfliktlinien, und ich kennzeichne sie mit Merkmalskombinationen wie „grün/suprantional“ oder „grün/national“. Ich möchte sie „Grünes Europa“, „Grüne Nation“, „Europäisches Wachstum“ und „Nationales Wachstum“ nennen. Diese pragmatisch postulierten Koalitionsvorschläge dienen hier als Strukturierungshilfe, mit der die „Sinnmuster, etc.“ (s.o.) im Politikfeld gruppiert werden sollen.

Das übergeordnete Ziel der Untersuchung liegt hier darin, belief-systems und Policy-Kerne besser erkennbar zu machen. Die „Sinn- und Rationalitätsmuster“ dürften be-

reits die Konturen der belief-systems für Kapitel 5 erkennbar machen. Die Darstellung verläuft entlang der Merkmalskombinationen, auf die ich oben hingewiesen habe.

4.4.1 Grün/ supranational

Eines der zentralen Sinnmuster, das im Politikfeld erkennbar wird, ist sicher das, das dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung und dem Schutz der Umwelt höhere Priorität einräumt, als den Effizienzinteressen der Privatwirtschaft und das diesen Umwelt- und Gesundheitsschutz auf der Ebene der Europäischen Union politisch festgeschrieben sehen will. Im Kern dieser luftreinhaltepolitischen Leitvorstellungen („[...], die die Problemwahrnehmung, -relevanzeinschätzung oder -bewältigungsstrategie lenken“ (Görlitz/Burth 1998: 58)) steht die Reduktion der Schadstoffbelastung von Mensch und Umwelt durch Folgeprodukte industrieller Produktion und motorisierter Mobilität. Und es wird ein hohes Schutzniveau angestrebt, eines das der Wirtschaft unter Umständen auch Kosten, bzw. eine Minderung ihrer bisherigen Gewinne aufbürdet. Da die Luftverschmutzung ein grenzüberschreitendes Problem ist, wird auch die Arena ihrer Bekämpfung auf transnationaler und supranationaler Ebene mit der EU als prioritärem politischen Ansatzpunkt gesehen. Man steht also EU-Politiken zur Luftreinhaltung positiv gegenüber.

Dieses Muster insgesamt findet sich beispielsweise in den Veröffentlichungen von Hiltrud Breyer, Mitglied des Umweltausschusses des EP (Breyer 1999a, 1999b, 2000, 2001), in Positionspapieren der Europäischen Grünen (Fraktion Grüne/EFA 1999) aber auch in verschiedenen Monographien wie z. B. Weizsäcker (1997a) oder Wepler (1999).

Den Maßnahmenvorschlägen in 4.2 liegt dieses Sinnmuster zugrunde. Instrumenten wie EU-weiten Luftqualitätszielen, Emissionsgrenzwerten, Produktstandards und Informationsrechten wird unterstellt, daß sie oben beschriebene Ziele erreichen können. Das ist somit die hier vorherrschende Rationalität.

Was die Suche nach spezifischen Interaktionsmustern angeht (d.h. die für die postulierte Koalition „Grünes Europa“ typischen sozialen Aktionsmuster), kann festgestellt werden, daß nach einer anfänglichen Phase, in der lediglich auf gesetzgeberischer Ebene, also innerhalb der Gremien der EU, agiert wurde, seit dem 5. Umweltaktionsprogramm verstärkt versucht wird, Wirtschaftsbeteiligte und Sozialpartner (sog. „Partnerschaftlicher Dialog“, vgl. Caspari 1995: 179-180) und auch die Öffentlichkeit für die Sache eines höheren Schutzniveaus zu gewinnen.

4.4.2 Grün/ national

Die obigen Sinn- und Rationalitätsmuster werden von einer beträchtlichen Anzahl der Akteure im Politikfeld nicht geteilt. So finden sich auch Viele, die zwar ebenfalls ein hohes Umweltschutzniveau als zentralen Wert betrachten, die aber hoch skeptisch gegenüber Regulierung auf Ebene der EU sind. Diese Akteure betonen nationale Souveränität, das Prinzip der Subsidiarität ist für sie ein zentrales Anliegen[117]. Es ist hier die Vorstellung vorherrschend, daß gesellschaftliche Probleme am besten auf nationaler oder subnationaler Ebene politisch bekämpft werden könnten. Es gibt sogar die Befürchtung, daß die EU/der Binnenmarkt im Umweltschutz Erreichtes wieder kaputt machen könnte. Regelungen auf EU-Niveau könnten ja eigene Regelungen entwerten, bzw. könnten sich als weniger streng als nationale Gesetzgebung erweisen, wodurch eine Blockade oder Ablehnung der entsprechenden EU-Policy im Rahmen dieses Musters „sinnvoll“ wird.

Verschiedenen überraschenden Vetos „grüner“ Mitgliedsstaaten im Rat gegen im Prinzip fortschrittliche luftreinhaltepolitische Initiativen der EU liegt dieses Muster zugrunde. So lehnte Dänemark den sog. Luxemburger Abgaskompromiß ab (vgl. Caspari 1995: 99) und Schweden blockiert den Brüsseler Energiesteuervorschlag (mit)[118].

Eine zweite Strategie, die ebenfalls den obigen Leitvorstellungen entspringt, ist der „Nationale Alleingang“, den es in verschiedenen Formen gibt[119]. Ein Beispiel für einen Nationalen Alleingang im Bereich der EU-Luftreinhaltepolitik ist mir zwar nicht geläufig, daß einzelne Akteure diese Option durchaus in ihrem umweltpolitischen Repertoire haben, zeigt aber z.B. das einseitige Getränkedosenverbot Dänemarks vom Jahr 1997 (vgl. Hillenbrand 1998: 177).

---

[117] Zum Prinzip der Subsidiarität vgl. Schmitz-Rixen (1998: 452-455).

[118] Vgl. hierzu www.eeb.org/press/nice_outcome.htm (Pressemitteilung des EEB vom13.12.2000, Zugriff vom 2.10.01).

[119] Ausführlich dazu: Himmelmann (1997: 145-184).

4.4.3 Wachstumsorientiert/ supranational

Die Sicherung und Förderung wirtschaftlichen Wachstums steht im Zentrum eines weiteren, klar erkennbaren Sinnmusters im Politikfeld. Es geht um die Gewährleistung von Profit und Arbeitsplätzen; Umwelt- und Gesundheitsschutz wird primär als Kostenfaktor interpretiert. „Ökonomische Machbarkeit“ und „Effizienz“ sind hier die zentralen Schlagworte.

Die Wirtschaft in den Mitgliedsstaaten wird außerdem unter scharfem internationalem Konkurrenzdruck gesehen, daher „mußte“ die WWU als Wachstumsimpuls und der (deregulierende) Binnenmarkt als Chance eingeführt werden (vgl. Schirm 1999: 118). Die sich ergebende konkrete Leitvorstellung für die EU-Luftreinhaltepolitik ist hier, daß mitgliedsstaatliche -potentiell den Binnenmarkt behindernde- Luftreinhaltepolitiken vereinheitlicht werden müßten und das aber auf einem möglichst niedrigen Schutzniveau. Produktion und Handel können so erleichtert werden, Kosten würden möglichst niedrig gehalten. In Reinform werden diese Muster von verschiedenen europäischen Industrielobbies vertreten[120].

Ebenfalls in diese Unterabteilung gehören die Handlungs- und Denkmuster der „ärmeren“ Mitgliedsstaaten, insbesondere Spanien[121]. Leitvorstellung ist hier die unbedingte Teilnahme am Entwicklungsfortschritt, aber alles, das den nationalen ökonomischen Fortschritt hemmen könnte, wird abgelehnt, bzw. das Land läßt sich nur mit Hilfe wirklich umfangreicher side-payments zu einer Zustimmung „überreden“. Supranationale Politikproduktion wird von ihnen aber nicht prinzipiell abgelehnt (vgl. hierzu unten 4.4.4).

Um ihre Ziele zu erreichen, setzen solche Akteure natürlich auf Maßnahmen, die möglichst geringe Kosten erzeugen, und natürlich auf möglichst niedrige, EU-weite Standards (das Verhalten der europäischen Autolobby im Vorfeld des Luxemburger Abgaskompromisses ist ein Beispiel hierfür, vgl. Caspari 1995: 109). Niedrige, einheitliche Qualitätsziele, freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie, finanzielle Anreizsysteme, das entspricht der hier vorherrschenden Rationalität (vgl. Caspari 1995: 110).

---

[120] Besonders deutlich erkennbar z.B. in den Aktivitäten und Veröffentlichungen des Roundtable of European Industrialists (REI) Ende der 80er (vgl. z.B. Dekker 1985) oder in Beiträgen zu einem Seminar der Liberaldemokratischen Gruppe im EP (vgl. ELDP 1984).

[121] Spanien wird u.a. das „Bettelsydrom“ unterstellt oder in der „Schlacht um Berlin“ reiner Eigennutz vorgeworfen (vgl. Barbe 1999: 401).

4.4.4 Wachstumsorientiert/ national

Schließlich sind noch die Advocates einer generellen Ablehnung von EU-Umweltpolitik zu erkennen. Genauer gesagt lehnen sie die Vorstellung, daß die EU überhaupt Politiken im Bereich der Umweltpolitik machen könnte, und diese dann für sie Gültigkeit haben könnten, ab. Wirtschaftliches Wachstum hat in diesem Muster absolute Priorität gegenüber Umwelt- und Gesundheitsschutz, aber ebenso stark wird auch nationale Souveränität betont. Es wird versucht, möglichst wenig Policy-Kompetenzen an die Gemeinschaftsebene zu „verlieren"; für die bestehende EU-Umweltpolitik wird folgerichtig „Deregulierung" und „Subsidiarität" angemahnt (vgl. Breyer 1999a: 2). Dieses Muster ist besonders häufig im Verhalten des Vereinigten Königreiches (VK) bei EU-Policy-Prozessen erkennbar (vgl. Schumann 1996: 143). Als Akteur gewissermaßen der personifizierte Euroskeptizismus[122] steht das VK gestaltender, gemeinschaftlicher Politik in der Union außerordentlich ablehnend gegenüber (vgl. Schumann 1996: 143).

Strategisch findet dieses Muster Ausdruck in der Strategie des Opting-Out. Die entsprechenden Akteure werden bei allen EU-Politiken, die ihren nationalen wirtschaftlichen Interessen widersprechen, ein Opting-out versuchen. Bestes Beispiel ist hier (wiederum) das Vereinigte Königreich und die anderen Mitgliedsstaaten, die bei der Großfeuerungsanlagen-Direktive von 1988 ein Opting-Out erreicht haben (vgl. Caspari 1995: 121-126).

4.5 Relevante Entwicklungen im Bereich der EU-Verfassungspolitik

Das politische System der EU[123] unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht von dem liberal-demokratischer Nationalstaaten. Ein zentraler Unterscheidungspunkt ist, daß sich das noch „junge" politische System gleichsam noch „im Fluß" befindet. Größere Veränderungen im Charakter des Systems, auch im Institutionengefüge ereignen sich

[122] Zum Gesamtphänomen „Euroskeptizismus" ausführlich Taggart (1998).

[123] Es gibt in der Literatur eine breite Diskussion zu der Frage, ob es sich bei der EU um ein politisches System handelt, oder nicht. Simon Hix z.B. sieht die EU als ein „political system, but not a state" (Hix 1999: 2) und ist somit exponierter Vertreter der Systemperspektive. Andere Autoren wie Moravcsik (1998) betonen mehr den intergouvernementalen Charakter der Union und mag damit als Beispiel für die intergouvernementale Perspektive gelten. Da ich in meiner Arbeit einen Ansatz aus der Systemanalyse verwende, dürfte klar sein, daß mich u.a. Hix' Argumentation mehr überzeugt hat und ich spreche daher auch vom „Politischen System der Europäischen Union" (für Hix' Argumentation vgl. Hix 1999: 1-5).

in rascher Abfolge. Seit Mitte der 80er Jahre fanden allein vier größere Vertragsrevisionen statt (s.u.).

Wie oben bereits dargestellt hatten und haben diese Veränderungen natürlich Auswirkungen auf Policy-Prozesse in einzelnen EU-Politikfeldern. So änderte sich die Ressourcenausstattung einzelner Akteure, neue Handlungsoptionen entstanden, die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene wurde verschoben, etc.. Die EEA hat im Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik beispielsweise zu einem deutlichen Ressourcenzuwachs bei den supranationalen Akteuren wie Kommission und EP geführt[124].

Nachdem die vorangegangenen Abschnitte sich intensiv mit den politikfeldinternen Faktoren wie den relevanten Akteuren oder den vorherrschenden Sinn- und Rationalitätsmustern beschäftigt haben, soll daher jetzt die so wichtige politikfeldexterne Entwicklung in den Fokus gerückt werden. Es werden im folgenden die wichtigsten Stationen der Verfassungsentwicklung der EU kurz nachgezeichnet, ein besonderer Blick liegt dabei auf den vertraglichen Grundlagen für die EU-Luftreinhaltepolitik.

4.5.1 Die Einheitliche Europäische Akte 1986

Im Rahmen der EEA wurde ein besonderer Teil „Umwelt“ in den EG-Vertrag eingefügt. Damit wurde die Umweltpolitik und hiermit zusammenhängend natürlich auch die Luftreinhaltepolitik erstmals in den Bereich vertragsgestützter Politik aufgenommen (vgl. Schumann 1998b: 12). Sie erhielt so einen ganz anderen Status als zuvor. Zuvor wurde zwar auch schon Umwelt-/ Luftreinhaltepolitik betrieben, z.B. im Rahmen der Umweltaktionsprogramme, aber hier eben ohne/ mit schwacher Legitimation durch den Vertrag.

Konkret waren die Regelungen zur Umweltpolitik in den Art. 130r-130t EGV alt niedergelegt[125]. Art. 130 r, Abs. 1 bringt die Ziele einer EU-Umweltpolitik, Abs. 2 formuliert Prinzipien wie das Verursacherprinzip, etc., Abs. 3 enthält die sog. „Berücksichtigungsgebote“ wie z.B. die Berücksichtigung der „ausgewogenen Entwicklung der Re-

[124] Darauf wird weiter unten noch genauer eingegangen.
[125] Vgl. hierzu Caspari (1995: 61-65); Kopse (1996: 12-13).

gionen der Gemeinschaft“, Abs. 4 bringt die sogenannte „Besserklausel“[126] und in Abs. 5 schließlich werden die Außenkompetenzen der EU in Sachen Umweltschutz geregelt. Art. 130 s beschäftigt sich mit den anzuwendenden Beschlußverfahren in diesem Politikbereich. In der damaligen Fassung schrieb er Einstimmigkeit vor. Art 130 t regelte sogenannte „Nationale Alleingänge“, d.h. er bestimmte, unter welchen Bedingungen Mitgliedsstaaten strengere Schutzmaßnahmen als die der EU erlassen konnten.

Wichtig für das uns interessierende Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik sind hier zwei Tatsachen. Zum einen, daß Umweltpolitik und damit auch Luftreinhaltepolitik in den Bereich der vertragsgestützten Politik aufgenommen wurde. Damit erhöhte sich die Legitimation umweltpolitischer Aktivitäten auf EU-Ebene (vgl. Schumann 1998b: 12). Und zum anderen ergab sich durch die Kompetenznorm Art. 130s EGV alt eine Gemeinschaftskompetenz in der Umweltpolitik, wodurch die Kommission ermächtigt war, uneingeschränkt von ihrem Inititativrecht Gebrauch zu machen, was sie in der Folgezeit auch ausgiebig getan hat (vgl. Schumann 1998b: 12).

Insgesamt führten diese Veränderungen zu einer Stärkung der supranationalen Pro-Umweltschutz-Akteure. Es bestand jetzt eine rechtliche Grundlage für verstärkte Aktivität, eine neue Dynamik im Politikfeld als Ganzem wurde hier angestoßen (vgl. Schumann 1998b: 14). Die supranationalen Akteure wußten die neuen, z.T. unklaren und interpretationsbedürftigen vertraglichen Grundlagen zu nutzen, um ihre Einflußmöglichkeiten zu erweitern (vgl. Schumann 1998b: 15-17; Berg/Berg 1993). Dennoch verursachte das weiterhin gültige Einstimmigkeitsprinzip natürlich immernoch Regelungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner und die Berücksichtigungsgebote konnten bei entsprechender Interpretation als Bremse weitergehender Umweltschutzregelungen genutzt werden.

4.5.2 Der Vertrag von Maastricht 1992

Die nächste große Veränderung brachte der Vertrag von Maastricht 1992. Er brachte generell eine Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen, eine Vertiefung der Ge-

[126] Zu dieser Spielart des Subsidiaritätsprinzips existiert in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine umfangreiche Diskussion. Die Interpretation der Klausel ist offenbar unklar (vgl. Caspari 1995: 62).

meinschaft (Europäische *Union* !). Für den Bereich Umweltschutz speziell und damit auch für die Luftreinhaltepolitik änderte sich insbesondere Folgendes:

Zum einen wurde für Entscheidungen im Bereich Umweltpolitik in Art. 130s EGV alt das Kooperationsverfahren[127] und für die Entscheidungen über Umweltaktionsprogramme, die ja auch Maßnahmen zur Luftreinhaltung enthalten, sogar das Mitentscheidungsverfahren eingeführt (vgl. Schumann 1998b: 21). Die Mitwirkungsrechte des EP wurden also massiv gestärkt (vgl. Schumann 1996: 121). Da das EP ja als das „umweltpolitische Gewissen der Gemeinschaft" (Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 296) galt und gilt, konnte man davon ausgehen, daß diese Tatsache die supranationale Luftreinhaltepolitik im Rahmen der EU sicher voranbringen würde.

Zum anderen wurde in Art. 2 EGV das Ziel des umweltverträglichen Wachstums aufgenommen und in Art. 3 EGV die Umweltpolitik als Tätigkeit der Gemeinschaft explizit genannt (vgl. Schumann 1998b: 21). Dadurch wurde die Legitimationsbasis der Kommission bei der Ausweitung gemeinschaftlicher umweltpolitischer und luftreinhaltepolitischer Aktivitäten tendenziell weiter ausgebaut.

Zusammenfassend läßt sich als Konsequenz des Vertrags von Maastricht für das uns interessierende Politikfeld festhalten, daß mit klar ressourcenstärkeren Akteuren Kommission und EP zu rechen war. Beiden ist politischer Wille in Richtung höheres Schutzniveau zu unterstellen. Der Vertrag ging außerdem insgesamt mit einer Supranationalisierung der Politikerzeugung einher (vgl. Schumann 1998: 27).

4.5.3 Der Vertrag von Amsterdam 1997

Der Vertrag von Amsterdam[128] schließlich brachte erstens die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens für den Bereich der Umweltpolitik (Art. 175, Abs. 1 EGV neu). Diese Veränderung bedeutete einen weiteren Ausbau der Kompetenzen des EP (vgl. Müller-Brandeck-Boucquet 1997: 299) und bedeutete daneben, daß alle diesem Artikel

[127] Zu den verschiedenen Entscheidungsverfahren vgl. Schumann (1996: 118-124).
[128] Zitate aus dem Vertrag sind aus Presse- und Informationsamt (1999).

zugerechneten Rechtssetzungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat verabschiedet werden können[129].

Auf dieser vertraglichen Grundlage erhalten wir eine ganz andere Situation im Politikfeld. Es sind nun nicht mehr die nationalstaatlichen Akteure (die Umweltminister im Rat), die die letztendlichen Entscheidungsinstanzen sind, es bekommen vielmehr die (im Mitentscheidungsverfahren erstmals vorgesehenen) Vermittlungsausschüsse eine große Bedeutung. Rat und EP sind gewissermaßen gleichberechtigt an der Politikerzeugung beteiligt.

Zusätzlich zu der Kompetenzausweitung des EP in Art. 175 neu wurde zweitens auch eine Änderung des Art. 2 EGV alt vorgenommen. Als Aufgabe der Gemeinschaft wird dort jetzt ein „hohes Maß an Umweltschutz“ und sogar eine „Verbesserung der Umweltqualität“ formuliert. Damit ist die vertragliche Basis für Luftreinhaltepolitik auf hohem Schutzniveau weiter verbessert worden. Die Kommission ist aufgefordert, entsprechend initiativ zu sein.

Ein dritter Punkt ist die Betonung des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe in Art. 6 EGV neu. Er fordert die Miteinbeziehung der „Erfordernisse des Umweltschutzes“ in alle Gemeinschaftspolitiken und müßte damit auch weitgehende Auswirkungen auf eng assozierte Politkfelder wie EU-Verkehrspolitik und Energiepolitik haben[130].

Weiterhin wurde der Art. 100a EGV alt neu gefaßt. Der „Harmonisierungsartikel“ schreibt jetzt fest, daß Vorschläge der EU-Kommission, die die „Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben“ ein hohes (Umwelt-) Schutzniveau erfüllen müssen und auf dem neuesten wissenschaftlichen Stand in diesem Bereich sein müssen. Die Kommission wird so m.E. formal (durch den Vertrag) als grüner Akteur festgeschrieben.

---

[129] Art. 175 Abs. 2 EGV neu bestimmt allerdings einige Bereiche, in denen weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip gilt. Hierzu gehören u.a. „Vorschriften überwiegend steuerlicher Art“, was schon eine relevante Einschränkung bedeutet.

[130] Erste Bewertungen zur „integrierten Umweltpolitik“ sind jedoch scheinbar eher ernüchternd, bzw. der umweltpolitische Aspekt wurde wohl nur in wenigen Fällen in Initiativen anderer Generaldirektionen der Kommission eingearbeitet (vgl. zum Thema EPI Lenschow 1997, Kraack/Pehle/Zimmermann-Steinhart 1998).

Die „Flexibilisierungsklauseln“ schließlich -eine Innovation im Amsterdamer Vertrag- können bezüglich ihrer Wirksamkeit noch nicht endgültig eingeschätzt werden[131]. Als Gedankenspiel gibt es die Vorstellung einer Art „Öko-Schengen“ seitdem aber schon (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 302). Eine Gruppe von EU-Mitgliedsstaaten könnte umweltpolitisch/ luftreinhaltepolitisch vorangehen, während die anderen Mitgliedsstaaten hinter dieser Geschwindigkeit ökologischer Modernisierung zurückbleiben (dürfen). Es bleibt abzuwarten, ob sich Initiativen in dieser Richtung bilden werden, und welche Auswirkungen sie auf einzelne Politikfelder und auch den Integrationsforschritt generell haben werden.

Insgesamt ist der EU-umweltpolitische Stand nach dem Vertrag von Amsterdam[132] m.E. so, daß die Umweltpolitik schrittweise zumindest tendenziell aus der Kompetenz der Mitgliedsstaaten herausgenommen wurde. Die Supranationale wurde sukzessive gestärkt, die Kommission auf eine grüne Rolle[133] festgelegt.

4.5.4 Der Vertrag von Nizza 2001

Der Ratifizierungsprozeß zum Vertrag von Nizza ist noch nicht abgeschlossen. Insofern soll hier nur eine formale Untersuchung stattfinden, ob der Vertrag in der beschlossenen Fassung formal Neuerungen betreffend der Umweltpolitik der Union enthält.

Das Vertragswerk beschäftigte sich vor allem mit der Reform der Unions-Institutionen auf ihre Erweiterungsfähigkeit hin, es ging um die Stimmengewichtung im Rat, um die Arbeitsfähigkeit der Kommission, um die Ausweitung des Mehrheitsentscheides (vgl. Weidenfeld 2001: 23). Und es kann m.E. festgehalten werden, daß die Neuregelungen des Vertrages keine direkten, gewissermaßen juristischen Auswirkungen auf das uns interessierende Politikfeld gebracht haben. Wir stehen gleichsam vor einer Beibehaltung des EU-umweltpolitischen Status Quo.

---

[131] Für eine Einschätzung der Chancen der Flexiblen Integration für die EU-Umweltpolitik vgl. Müller-Brandeck-Bocquet (1997: 297-304).

[132] Und das ist die aktuelle Rechtslage, da die Ratifizierung des Vertrags von Nizza noch nicht abgeschlossen ist.

[133] Zumindest hat sie aus den Verträgen starke Vorgaben in diese Richtung. Was sie real macht, steht auf einem anderen Blatt.

Die Hoffnungen und Forderungen der Euro-Umweltverbände im Vorfeld der Regierungskonferenz (RK) wurden nicht erfüllt. So wurden beim Thema der Erweiterung des Mehrheitsentscheides in umweltpolitischen Feldern nichts erreicht. Damit, so die Umweltverbände, werde der Einsatz marktkonformer Instrumente weiterhin blockiert[134]. Zweitens wurde das Verbandsklagerecht nicht eingeführt und eine weitere Forderung der Verbände nämlich die Aufnahme eines „Rechts auf saubere und gesunde Umwelt“ in den Vertrag ist ebenfalls nicht erfüllt[135] worden. Darüber hinaus kritisierten Mitglieder des EP, daß der Vertrag von Nizza die erste institutionelle Reform gewesen sei, bei der das EP außen vor gelassen wurde. Das EP sei bei den neuen, in die qualifizierte Mehrheitsentscheidung überführten Artikeln ignoriert worden[136]. Hier ist also auch keine Veränderung etwa in Richtung weiterer Supranationalisierung zu verzeichnen.

Wie sich die Vertragsänderungen von Nizza auswirken werden, kann heute noch nicht sicher eingeschätzt werden. Werner Weidenfeld jedenfalls sieht insgesamt eine Schwächung der supranationalen Akteure der Union, spricht gar im Hinblick auf die künftige Rolle der Kommission vom „politischen Todeskuß für den einstigen Motor der supranationalen Idee“ (Weidenfeld 2001: 26). Oben war auch eine Schwächung des EP konstatiert worden, das intergouvernementale Element der Union sei also relativ gestärkt aus den Verhandlungen von Nizza hervorgegangen (Weidenfeld 2001: 27). Ich persönlich erwarte für die Machtverteilung zwischen den Akteuren im mich interessierenden Feld aufgrund von Nizza sicher einige Verschiebungen. Da aber zwischenzeitlich an fünf nationalstaatlichen Regierungen in der Union Grüne beteiligt waren (vgl. Hey 2000: 28), und diese die Umweltpolitik auf der Ebene der EU sicher weiter vorantreiben wollen, müssen solche Verschiebungen nicht zu Rückschritten oder Stagnation in der EU-Luftreinhaltepolitik führen.

---

[134] Vgl. http:// www.eeb.org/press/nice_outcome.htm (Pressemitteilung des EEB vom 13.12.2000, Zugriff vom 2.10.01).

[135] Vgl. http:// www.eeb.org/press/nice_outcome.htm (Pressemitteilung des EEB vom 13.12.2000, Zugriff vom 2.10.01).

[136] Vgl. http://europarl.eu.int/greens-efa/press/2000/1211_de.htm (Pressemitteilung der Fraktion Grüne/EFA vom 11.12.2000, Zugriff vom 9.11.01).

4.6 Die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten

Das Hinzutreten neuer Akteure im Subsystem hat natürlich ebenfalls Einfluß auf die Politikerzeugungsprozesse im Feld EU-Luftreinhaltepolitik. Die feldinterne Prozeßlogik ändert sich und die Ressourcenverteilung zwischen den Akteuren wird zwangsläufig verschoben. Ein Beispiel für einen solchen Vorgang stellt die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten in die Union dar.

Die letzte größere Erweiterung der Union war der Beitritt Schwedens, Finnlands und Österreichs im Jahr 1995. Sie werden alle dem Lager der „Grünen“ Mitgliedsstaaten zugeschlagen, d.h. ihre umweltpolitische Position wird als fortschrittlich eingeschätzt (Weizsäcker 1997a: 47)[137]. Was aber ihre Einstellung zu supranationalen EU-Politiken angeht, sind mit Schweden und Finnland zwei „unsichere Kantonisten“ hinzugekommen. In beiden Ländern gibt es starke integrationsfeindliche politische Kräfte.

Die drei neuen Akteure bringen auch im Subsystem EU-Luftreinhaltepolitik ihre entsprechenden Policy-Präferenzen ein und versuchen in Relation zu ihrer Ressourcenausstattung Einfluß zu nehmen. Von der EU-Osterweiterung sind wohl noch viel tiefgreifendere Veränderungen zu erwarten.

5. Das Reale Modell: Advocacy-Koalitionen in der EU-Luftreinhaltepolitik

Nachdem im vorangegangenen Kapitel alle notwendigen Vorarbeiten erledigt worden sind und auch die unabdingbaren Informationen zugänglich gemacht worden sind, muß in diesem Kapitel jetzt das Modell lediglich kurz präsentiert werden.

Vorweg möchte ich noch einmal den Sinn dieses Schritts, den Sinn hinter der Konstruktion eines Realen Modells der EU-Luftreinhaltepolitik in Erinnerung rufen. Der AKA ist zunächst ein modelltheoretisches Konstrukt des Policy-Prozesses ohne empirischen Gehalt (vgl. Katz 1995: 84). Die Anwendung eines solchen

rischen Gehalt (vgl. Katz 1995: 84). Die Anwendung eines solchen Analyserasters erfolgt mit dem Ziel, die Formulierung empirischer Hypothesen analytisch anzuleiten. Die Hypothesen können dann in sozialwissenschaftlichen Fallstudien überprüft werden. Es muß hier also insgesamt eine Transformation modelltheoretischer Grundlagen in empirische Aussagen geleistet werden (vgl. Katz 1995: 84).

Hierzu muß in einem ersten Schritt Sabatiers Analyseraster empirisch anhand der EU-Luftreinhaltepolitik interpretiert werden. Abstrakte Modellterme werden durch erfahrungswissenschaftlich zugängliche Gegenstände ersetzt. Am Ende dieses Vorganges steht ein empirische Relativ von Sabatiers abstraktem Raster, am Ende steht das Reale Modell der EU-Luftreinhaltepolitik (vgl. Katz 1995: 84). Hieraus sind dann Hypothesen -begründete Annahmen in empirischer Sprache- ableitbar, die eine Antwortmöglichkeit auf die der Untersuchung zugrunde liegende Forschungsfragen anbieten. Diese werden dann in Kapitel 6 formuliert werden.

In Kapitel 4 sind -wie schon gesagt- alle empirischen Vorarbeiten erledigt worden. Was hier jetzt geleistet wird, ist lediglich die strenge Einordnung der gefundenen Sachverhalte in das Kategorienschema des AKA, das Raster wird gewissermaßen „empirisch aufgefüllt“ werden. Dabei arbeite ich auch mit Schaubildern und schlagwortartigen Formulierungen. Es geht zentral wirklich um die Einordnung des Gefundenen in die Modellterminologie, die Modellogik, eine ausführliche Darstellung wäre in vielen Punkten redundant geworden. Für ausführliche Information sei an dieser Stelle pauschal zurückverwiesen an Kapitel 4.

5.1 Belief-Systems

Belief-Systems sind -wie erinnerlich- bei Sabatier definiert als „Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen“, die von verschiedenen Akteuren geteilt werden. Diese Orientierungssyteme sind nach Sabatiers Modellierung hierarchisch strukturiert und er unterteilt sie in drei Kategorien: deep-core beliefs, policy-core beliefs und sekundäre Aspekte (vgl. 3.6.1.3). In Kapitel 4.4 sind vier verschiedene solcher Muster erkennbar geworden. Eine Einordnung in die Modelltermi-

[137] Zur Lage in Österreich nach dem Regierungswechsel zur ÖVP/FPÖ-Koalition s. Kap. 5.2.

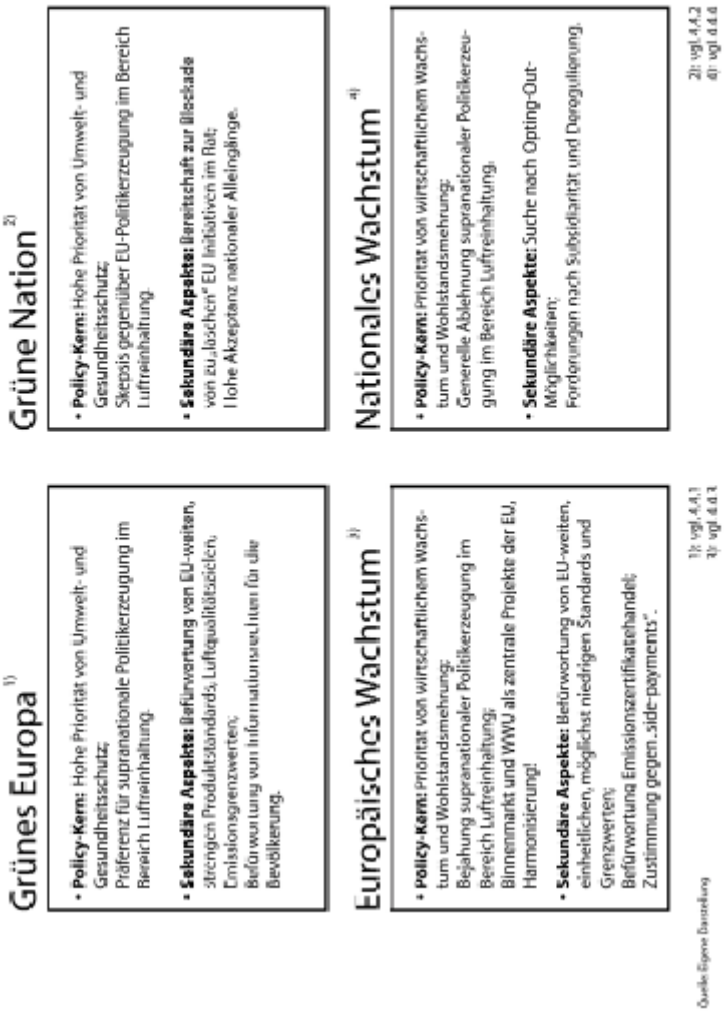
nologie, eine Auffüllung der Modellterme anhand dieses „Materials“ ergibt m.E. das in *Abbildung 5* wiedergegebene Bild.

Drei eventuell strittige konzeptionelle Entscheidungen (s.u.) möchte ich an dieser Stelle ausführlich begründen. Die anderen Zuordnungen halte ich für weitgehend unproblematisch, so daß ich nicht auch noch ausführlich auf sie eingehe.

Der erste kritische Punkt ist, daß ich tatsächlich eine der Kategorien von Sabatiers Belief-System-Konstrukt vernachlässigt habe, und zwar die Hauptkerne. Entscheidende Gründe hierfür sind zum einen, daß „die Hauptkerne auf die Formation der Advocacy-Koalitionen im Gegensatz zu den Policy-Kernen keinen direkten Einfluß haben“ (Katz 1995: 67). Der „principal glue“ (Sabatier 1998: 109) der Koalitionen sind die Policy-Kerne. Sie stehen im Zentrum von Sabatiers Argumentation, die Hauptkerne werden von ihm daher auch nur unzureichend operationalisiert (vgl. Katz 1995: 86). Ein zweiter zentraler Punkt ist hier, daß Hauptkerne für den Wandel von Politiken keine unmittelbare Rolle spielen. Da sie „außerordentlich widerstandsfähig gegenüber Veränderungen“ (s.o., 3.6.1.3) sind, sind sie als Determinanten für Veränderung (in Politiken) wohl untauglich. Hinzu kommt aus forschungspraktischer Sicht, daß für die Ausarbeitung der Hauptkerne ein massiver Rekurs auf das weite Feld der politischen Philosophie notwendig würde. Das wäre recht aufwendig und steht in einer politikfeldanalytischen Arbeit sicher nicht im Zentrum des Interesses. Schließlich stelle ich es mir sehr problematisch vor, deep-core beliefs empirisch faßbar zu machen[138]. All das sprach dafür, die Hauptkern-Kategorie aus der Betrachtung auszublenden.

[138] Denkbar ist m.E. nur, deep-cores plausibel zu rekonstruieren und dann in Befragungen von Akteuren mit entsprechendem belief-system zu testen. Dabei müßte gewährleistet sein, daß Fragebatterien existieren, die so grundlegende politische Überzeugungen messen können.

Abbildung 5: Belief-Systems in der EU-Luftreinhaltepolitik



Ein zweiter Punkt, der hier angesprochen werden soll, ist der, daß die in der Einleitung geschilderte Opposition zwischen umweltpolitischen Philosophien (Emissionsorientierung vs. Immissionsorientierung)[139] m.E. keine Opposition in Policy-Kernen darstellt. In meinen Augen handelt es sich hierbei um eine Auseinandersetzung auf Ebene der Sekundären Aspekte innerhalb eines belief-systems (vgl. *Abbildung*) und nicht um Gegensätze grundsätzlich verschiedener politischer Leitbilder. So weist Weizsäcker darauf hin, daß man mit wirklich strengen Luftqualitätszielen größere ökologische Wirkung erzielen könnte, als mit Emissionsgrenzwerten:

> „Wenn man die Qualitätsnormen nur hoch genug ansetzt, erreicht man dadurch theoretisch bei gleichem Mitteleinsatz sogar bessere Ergebnisse als mit der Emissionskontrolle, weil man dann die Mittel schwerpunktmäßig dort einsetzen kann, wo sie die größte Wirkung erzielen, statt sie gleichmäßig über alle Anlagen im Land zu verteilen" (Weizsäcker 1988: 169).

[139] Vgl. Kap. 1.4.3.

Dort, wo eine immissionsorientierte Strategie von Nicht-Angehörigen der Koalition „Grünes Europa“ vertreten wird, dient sie in allererster Linie der Kostenvermeidung. So spricht sich das Vereinigte Königreich (VK) nicht deswegen für eine Immissionsstrategie aus, um so ein höheres Schutzniveau zu erreichen, sondern um damit in verschiedener Hinsicht für das VK Kostenvermeidung zu erreichen und damit wirtschaftliches Wachstum weniger behindert würde (Luftqualitätsziele entsprechen der Verwaltungstradition im VK, Westwind bläst die Schadstoffe weg, etc.)[140]. Der Policy-Kern Konflikt liegt hier also auf einer anderen Dimension.

Schließlich noch ein paar Sätze zum Vorschlag von Dürr (1999), eine Kategorie „EG-Grundeinstellung“ (Dürr 1999: 30) zwischen deep-core und policy-core auszuweisen. Mit EG-Grundeinstellung meint er die „Grundeinstellung zur EG, sprich die Haltung zur Rolle der EG-Institutionen, den Spielregeln und der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen“ (Dürr 1999: 29). Es soll hier nicht bestritten werden, daß etwas wie der „EU-Kern“ existiert, er ist m.E. sogar empirisch zugänglich. Aber der EU-Core ist für mich doch eher -genau wie die Kategorie Hauptkern- etwas Diffuses, Politikfeldexternes, das den politikfeldspezifischen jeweiligen Policy-Kern prägt. Policy-Kerne sind entscheidend für die Policies im Politikfeld und daher sind sie im Rahmen einer Politikfeldanalyse (meiner Arbeit) die entscheidenden Kategorien, die EU-cores werden ausgeblendet. Ein Beispiel mag meinen Punkt verdeutlichen. Dänemarks „EG-Grundeinstellung“ könnte wohl als sehr integrationsskeptisch gekennzeichnet werden (vgl. Nicoll/Salmon 1994: 238), entscheidend in meiner politikfeldanalytischen Arbeit ist aber, daß Dänemark aus dieser Einstellung heraus skeptisch gegenüber supranationaler Politikerzeugung der EU im Bereich Luftreinhaltung ist. Diese Skepsis gegenüber supranationaler Politikerzeugung im Bereich Luftreinhaltepolitik gehört zu den grundlegenden Vorstellungen, wie Policies *in einem bestimmten Subsystem* ausgestaltet sein sollen (vgl. Sabatier 1993b: 133) und ist somit ein Policy-Kern belief. Und damit werde ich hier arbeiten.

5.2 Advocacy-Koalitionen und Policy-Brokers

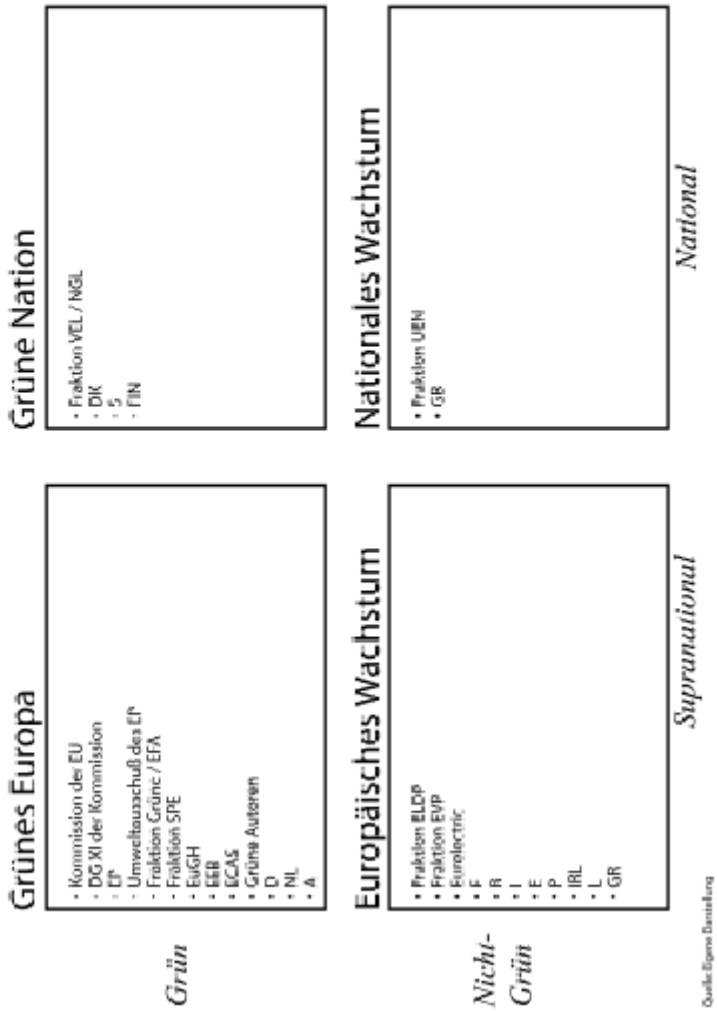
Nachdem die Akteure im Subsystem bestimmt worden sind (vgl. Kap. 4.3) und außerdem verschiedene belief-systems identifiziert wurden (vgl. Kap 5.1; 4.4), kann es nun

daran gehen, die Akteure zu Advocacy-Koalitionen zu bündeln. Die Koalitionen werden ja konstituiert durch gemeinsame belief-systems. Oder anders gesagt: Die Akteure, die ein bestimmtes belief-system teilen, bilden eine AK. Entscheidend für die Zuordnung sind dabei die Policy-Kerne (vgl. Katz 1995: 67). Die Konstruktion der AKs erfolgt somit durch empirische Zuordnung der Akteure aus 4.3 zu den in 5.1 herausgearbeiteten Policy-Kernen der belief-systems. *Abbildung 6* zeigt die sich ergebende Konstellation.

Die Zuordnungen erfolgten auf Basis der Sekundärliteratur (v.a. Lieffering/Andersen 1998, Peterson 1995a, Johnson/Corcelle 1995, Nicoll/Salmon 1994, 2001), methodisch sauberer wäre aber sicher eine empirische Untersuchung zur Akteurseinordnung. Bandelow (1999) führte in seiner Studie z. B. qualitative Dokumentenanalysen von u.a. verschiedenen Bundestagsanhörungen durch und ordnete die Akteure dann auf der Basis einer Clusteranalyse ihrer Aussagen zu Koalitionen zusammen. Das kann hier aufgrund beschränkter Ressourcen nicht durchgeführt werden. Überhaupt ist die Zuordnung im Einzelnen hier nicht so wichtig und ihre ausführliche Begründung würde für 30 Akteure sehr viel Raum greifen, was zu Lasten anderer, wichtiger Arbeitsschritte gehen würde. Wie schon mehrfach gesagt, ist das Ziel meines „Erstversuches“ (neben der Beantwortung der Forschungsfrage) hier ja primär, zu prüfen, ob der AK sinnvoll auf EU-Gegenstände angewandt werden kann. In dieser Hinsicht ist entscheidend, daß es offenbar gelingt, verschiedene belief-systems erkennbar zu machen und Akteure zu verschiedenen AKs plausibel zusammenzufassen.

[140] Vgl. hierzu Weizsäcker (1997: 41).

Abbildung 6 Advocacy-Koalitionen in der EU-Luftreinhaltepolitik



Viele Zuordnungen liegen auf der Hand und brauchen in meinen Augen nicht weiter begründet werden. Daß z.B. das EEB der Koalition Grünes Europa zugeordnet werden kann, bedarf keiner großen Überprüfung. Es wurde ja gegründet, um die Interessenvertretung der europäischen Umweltverbände bei EU-Politikprozessen zu koordinieren, vertritt also per se grüne/supranationale Positionen. Ich möchte hier lediglich einige evtl. strittige Zuordnungen kurz begründen.

Die Fraktion SPE kann natürlich nur tendenziell der Koalition „Grünes Europa“ zugeordnet werden. Das Abstimmungsverhalten der Fraktion zu Umweltthemen ist nicht immer einheitlich. Besonders die Abgeordneten der britischen Labour-Party haben in

der Vergangenheit (vgl. Jansen 1996: 264) und heute[141] immer wieder eher als Interessenvertreter ihres Heimatlandes agiert, denn als Angehörige einer sozialdemokratischen Fraktion im supranationalen Organ EP. Seit der relativen Schwächung der Fraktion durch die Wahl 1999 ist jedoch eine verstärkte rot-grün-gelbe Zusammenarbeit im EP im Hinblick auf ökologische Themen und ein geschlosseneres Abstimmungsverhalten der SPE in dieser Richtung zu beobachten[142]. Und daß die SPE-Fraktion klar den supranationalen Kräften in der EU zugerechnet werden kann, zeigt u.a. die Tatsache, daß die sozialdemokratischen Parteien Europas 1994 und 1999 mit gemeinsamen Wahlprogrammen zur Europawahl angetreten sind (vgl. Wagner 1998: 282).

Die Fraktion der EVP im EP habe ich der Koalition Europäisches Wachstum zugeschlagen, da sie bei verschiedenen Sachfragen der aktuellen Legislatur in geschlossener Abstimmung klare politische Grundvorstellungen erkennen ließ. So hat sie das 6. Umweltaktionsprogramm abgelehnt (vgl. Umbach 2001: 186). Diese Tatsache macht - angesichts des aus Sicht von Umweltschützern außerordentlich moderaten Programms des 6. UAP[143]- m.E. eine Zuordnung zu einer der nicht-grünen Koalitionen zwingend. Im Bereich der Luftreinhaltepolitik hat die EVP im Jahr 2000 auch gegen weitergehende Nationale Emissionsobergrenzen votiert (vgl. EEB 2000), ein Abstimmungsverhalten, das ins obige Bild paßt. Diese Fraktion ist aber mehrheitlich eine integrationsbejahende Kraft[144], insofern halte ich eine Zuordung zu „Europäisches Wachstum“ für gerechtfertigt.

Die Verortung der ELDP-Fraktion bereitet ebenfalls Schwierigkeiten, da sie wie viele andere liberale Parlamentsfraktionen aus konservativ-liberalen und linksliberalen Abgeordneten besteht[145]. Bei bestimmten Sachfragen resultiert diese Spaltung in uneinheitlichem Abstimmungsverhalten der Fraktion. So sprachen sich im Fall der Nationalen Emissionsgrenzen (s.o.) konservativ-liberale Abgeordnete für ein niedrigeres

---

[141] Vgl. http://www.eeb.org/press/fate_of_europes_air_quality.htm (Europäisches Umweltbüro, Pressemitteilung vom 14.3.2000, Zugriff vom 27.8.2001).

[142] Vgl. http://www.eeb.org/press/a_positive_outlook_for_cleaner_a.htm (Europäisches Umweltbüro, Pressemitteilung vom 15.3.2000, Zugriff vom 22.9.2001).

[143] So wurde der ursprüngliche Kommissionsvorschlag für das 6. UAP von verschiedenen Seiten als „zahnlos“ kritisiert (z.B. Breyer 2001: 1).

[144] Die einzige Fraktion im EP, die weiteren Integrationsschritten wirklich ablehnend gegenübersteht ist die UEN (vgl. UEN 2001).

[145] Zum politischen Konzept des Liberalismus mit seinen verschiedenen Richtungen vgl. Shell (1987: 264).

Schutzniveau aus, während der Vorschlag letztendlich von einer rot-grün-gelben Mehrheit verabschiedet wurde. Insgesamt scheinen mir aber doch in den meisten Landesgruppen die ordoliberalen Kräfte in der Minderheit zu sein[146], weshalb ich die liberale Fraktion der Koalition Europäisches Wachstum zuordne.

Auch zur Verortung von Frankreich, Belgien und Luxemburg sollen hier ein paar Sätze gesagt werden. In der Literatur und in zahlreichen Studien wird zwischen „leaders" und „laggards" in der EU-Umweltpolitik unterschieden (vgl. z.B. Liefferink/Andersen 1998, Sbragia 1996, Johnson/Corcelle 1995). Zu den Vorreitern werden normalerweise die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande und Dänemark gerechnet, Nachzügler sind Spanien, Griechenland, Portugal und Irland. Frankreich, Belgien, Luxemburg u.a. werden in manchen Studien dann als ‚neutralists' ausgewiesen (vgl. Liefferink/Andersen 1998: 268). Die Unterscheidung in meiner Arbeit ist ja zwischen grünen und nicht-grünen Mitgliedsstaaten, wobei „grün" etwa als „strebt höheres Schutzniveau an, Umweltschutz hat Priorität" definiert sein könnte. Das ist für die ‚neutralists' (s.o.) nicht zutreffend, daher werden sie den nicht-grünen Koalitionen zugeordnet. Supranationaler Politikerzeugung im Bereich Umweltpolitik stehen mittlerweile alle drei verhalten positiv gegenüber[147], daher sind sie m.E. in der Koalition „Europäisches Wachstum" zu sehen.

Zu der Verortung Griechenlands ist zu sagen, daß es bei Liefferink/Andersen (1998: 268) generell bei den umweltpolitischen ‚laggards' verortet wurde und daß diese Einordnung m.E. im Groben plausibel ist. Es muß aber auf einzelne Fälle im Bereich Autoemissionsbekämpfung hingewiesen werden, in der sich Griechenland aufgrund hohen Problemdrucks[148] der grünen Koalition angeschlossen hat (vgl. Caspari 1995: 99).

Finnland und Schweden gehören dagegen schon aufgrund ihrer nationalen Standards im Bereich des Umweltschutzes zu den Vorreitern in Sachen Luftreinhaltung und damit zu den grünen Koalitionen. Sie halten jedoch einen stärker supranationalen Charakter der EU (und damit supranationaler Politikproduktion in der Luftreinhaltepolitik) für nicht wünschenswert: „Finland repeated several times that its vision of the EU was

[146] Wie z.B. in der deutschen FDP, in der die linksliberale Strömung seit einigen Jahren marginalisiert ist.
[147] Für Frankreich z.B. belegt im Kohl/Mitterand-Brief an Andreotti (vgl. Nicoll/Salmon 1994: 223).
[148] Der Großraum Athen hat mit massiven Luftverschmutzungsproblemen zu kämpfen.

an ‘association of independent states’, an association to which Member States had voluntarily transfered certain limited powers so that common agreed objectives could be fulfilled“ (Nicoll/Salmon 2001: 501). Sie legen besonderen Wert auf ihre nationalen Standars (vgl. Nicoll/Salmon 2001: 501, 503, 504) und lehnen supranationale Regulierungsversuche, die ein niedrigeres Schutzniveau bedeuten würden, ab (vgl. Nicoll/ Salmon 2001: 501, 503, 504). Deshalb führe ich sie bei der Koalition Grüne Nation.

Die Verortung Österreichs bei der Koalition Grünes Europa mag heute etwas fragwürdig erscheinen, es ist aber in meinen Augen noch nicht erkennbar geworden, daß die neue ÖVP/FPÖ-Regierung das europapolitische Fahrwasser der Vorgängerregierung wesentlich verlassen hätte. Ich habe Österreich daher auf der Basis des Kurses der Vorgängerregierungen zugeordnet. Natürlich ist seine Rolle innerhalb der Koalition, vor allem auch die Interkation mit anderen Koalitionsmitgliedern, heute anders und ein Ausscheren der Alpenrepublik (aus der Koalition) mittelfristig denkbar.

Die VEL/ NGL-MdEPs wurden ebenfalls der Koalition Grüne Nation zugeordnet, da v.a. die skandinavischen Grünen Parteien als integrationsfeindlich einzustufen sind. Sie sprechen sich mehr oder minder offen für einen Austritt aus der EU aus, lehnen EU-Politiken generell ab, treten aber natürlich für hohe Umweltschutzstandards ein (vgl. z.B. Lindahl 1997: 360).

Besonders problematisch war schließlich die Einordnung des Europäischen Gerichtshofes. Klar ist bei ihm, daß er den „Supranationalen Koalitionen“ zuzuordnen ist. Cichowski (1998) belegt in einer Studie, daß der EuGH wo immer möglich die Gemeinschaftskompetenzen der Union mit seinen Urteilen gestärkt hat. Was allerdings die Frage des hohen Schutzniveaus angeht, ist überhaupt nicht auszumachen, wo der EuGH als Akteur hingehört. So haben seine Entscheidungen manchmal ein höheres Schutzniveau gefördert, manchmal zu einer Absenkung ökologischer Standards geführt (vgl. Cichowski 1998: 398-402). Die Tatsache aber, daß der Gerichtshof häufig als strategischer „Mitspieler“ der Koalition Grünes Europa fungiert hat (s. weiter unten), war dafür ausschlaggebend, daß er hier als Angehöriger der Koalition Grünes Europa geführt wird.
Was die Akteurskategorie der Policy-Broker angeht, stellen sich die Schwierigkeiten, auf die ich bereits in 3.6.1.2 hingewiesen habe. Besonders problematisch ist, daß Saba-

tiers Definition nicht trennscharf ist: „The distinction between ‚advocate' and ‚broker', however, rests on a continuum" (Sabatier 1993a: 27). Wer Broker ist und wer nicht, bleibt so unklar, eine eindeutige empirische Bestimmung von Policy-Brokers ist so m.E. nicht möglich. Ein Akteur wie die Kommission, der unterstellt werden könnte, daß ihre „[...] dominant concerns are with keeping the level of political conflict within acceptable limits and reaching some ‚reasonable' solution to the problem" (Sabatier 1993a: 27), verfolgt z.B. daneben klar eine politische Leitvorstellung, nämlich die Ausweitung der Policy-Kompetenzen der Gemeinschaft (vgl. Schumann 1998). Damit ist sie selbst wenn sie Kompromisse z.B. zwischen konfligierenden Mitgliedsstaaten im Rat durch eine entsprechende Modifizierung ihrer Gesetzesinitiativen zu schlichten sucht, advocate einer Supranationalisierung des Politikfeldes. Ist sie nun eher advocate oder broker ? Aufgrund dieser analytischen Unschärfe verwende ich die Kategorie der Policy-Broker in meiner Arbeit nicht.

5.3 Die Koalitionen in Aktion: Strategien, Ressourcen, Restriktionen

Nachdem die Koalitionen und ihre Policy-Wertvorstellungen klar sind, folgt jetzt die Beschäftigung mit ihrem Handeln. Es geht um die Strategien, Steuerungsinstrumente, Ressourcen und Restriktionen der AKs. Das Modellschema (s. *Abbildung 1*) wird also weiter empirisch aufgefüllt.

Was die Strategien angeht, ist zunächst nochmal ein Blick in Sabatiers Monographie angezeigt. Was hat er denn damit gemeint und wo sollen sie ansetzen ? Er schreibt z.B.: „One of the fundamental propositions of the ACF is that coalitions seek to alter the behavior of governmental institutions in order to achieve the policy objectives in their respective policy cores" (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 227). Von den Strategien angezielt sind also Akteure in („Regierungs"-) Behörden/Institutionen auf verschiedenen Ebenen. Das läßt für die Anwendung auf die EU, in der es eine Regierung so nicht gibt, bereits Probleme erahnen. Ein Blick auf die Beispiele, die Sabatier für den Einsatz von guidance instruments -also den konkreten Beeinflussungshandlungen der Koalitionsmitgliedern- gibt, verstärkt das noch. So ist von „Aussagen in Anhörungen", der „Überarbeitung von Verwaltungsvorschriften" und dem „Kappen des Budgets"

verschiedener „agencies“[149] (ausführender Behörden) die Rede (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 227). Die gesamte Beispielliste, die Sabatier gibt, ist doch stark vom institutionalen Aufbau des politischen Systems der USA geprägt. Es sind Vorschläge für die USA, schon auf das politische System der BRD sind sie schwer übertragbar.

In der EU haben wir es aber mit ganz besonderen systemischen Rahmenbedingungen zu tun. Sie sind mit denen liberaldemokratischer Nationalstaaten nicht vergleichbar. So gibt es nicht bestimmte Behörden, die Entscheidungen von „sovereigns“ ausführen (viele von Sabatiers „Strategien“ setzen ja dort an). Die Umsetzung liegt vielmehr bei den Mitgliedsstaaten, mehr noch, EU-Policies müssen zunächst in nationale Rechtsakte überführt werden. Der Ansatz liefert also hier wenig Ansatzpunkte, es existieren auch keine Studien, an denen ich mich orientieren könnte. Es liegt also an mir, erstmals die ganz besonderen, EU-typischen „guidance instruments“ auszumachen. Es geht also im Folgenden um die Darstellung **EU-spezifischer Policy-Strategien**.

Zuerst wird ein Blick auf die **Koalition Grünes Europa** geworfen. Allgemein wollen ja die Akteure einer bestimmten AK durch den strategischen Einsatz von guidance instruments ihren policy-core im Politikfeld durchsetzen, bzw. zum dominanten policy-core machen. Policy-Kern der Koalition Grünes Europa ist -wie oben dargestelltdaß sie grüne Policy-Entscheidungen wollen, ein hohes Schutzniveau anstreben und daß suprantionale Politikverfertigung präferiert wird. Der Überblick über das Politikfeld hat gezeigt, daß **v.a. die supranationalen Akteure** EP und Kommission politisch in diese Richtung arbeiten[150]. Es ist also für die AK strategisch, diese Akteure zu stärken. Vor diesem Hintergrund ist es dann z.B. sinnvoll, den **Fortschritt des europäischen Integrationsprozesses** zu fördern, eine **Ausweitung des QMV** (Qualified Majority Vote) zu unterstützen, sich für eine **weitere Supranationalisierung der EU** einzusetzen, **in der EU-Verfassungspolitik besonders aktiv** zu sein. Ein Beispiel hierfür mag die strategische Ausrichtung von B’90/Die Grünen in der Europapolitik, wie sie in ihrem Europawahlprogramm mit dem Titel „Entschieden europäisch“ (Bündnis 90/Grüne 1999) zum Ausdruck kommt, sein.

[149] Das Wort „agency“ hat im American English eine Spezialbedeutung, nämlich „a department of a government or an international body“ (Procter 1987: 18). Zu der zentralen Rolle, die „administrative agencies“ in Sabatiers Überlegungen einnehmen, vgl. auch Sabatier (1993a: 28).

Für diese Koalition möchte ich einmalig in die Strategien im Detail einsteigen. Wir können festhalten, daß es v.a. die Supranationalisierung der Politikverfertigung in diesem Feld[151] wäre, die der AK ihre Policy-Ziele näher brächte. Das ist somit ihre grundsätzliche strategische Großrichtung. Auf der „taktischen" Ebene hat die AK hierzu einen speziellen Steuerungsinstrumenteneinsatz „entwickelt", der immer wiederkehrt. Und zwar ist das die **taktische Anwendung des EU-Verfahrens zur Angleichung von Rechtsvorschriften** für eigentlich primär umweltpolitische Gegenstände[152]. Es geht um das Ausnutzen der prozeduralen Vorteile dieses Verfahrens, da es mehr Gewicht für die supranationalen Akteure Kommission und EP vorsieht (s.o. Kap. 4.5; vgl. auch Schumann 1998: 16). Durch die sukzessive Ausweitung der Kompetenzen supranationaler Akteure wurde deren Einfluß schließlich so groß, daß EU-Politiken mit hohem Schutzniveau gegen den Widerstand einzelner Mitgliedsstaaten durchgesetzt werden konnten (vgl. Schumann 1998: 16). Dabei spielte wiederholt der Europäische Gerichtshof eine wichtige Rolle, da er die supranationalen Akteure mit seinen Urteilen stärkte (vgl. Schumann 1998: 16).

Nun gehören dieser Koalition ja nicht nur supranationale Akteure wie die Kommission, das EP oder bestimmte Fraktionen im EP an, sondern auch verschiedene Mitgliedsstaaten, die in der Literatur als **„grüne" Mitgliedsstaaten der EU** auftauchen. Duncan Liefferink und Mikael Andersen haben jüngst in einem Aufsatz dargestellt, welche guidance instruments diese Akteure auch benutzten könnten, um ihre Ziele in der EU zu erreichen (Liefferink/Andersen 1998). Das erlaubt sehr interessante Einblicke, deshalb werde ich sie hier kurz darstellen. Einschränkend ist zu sagen, daß die Autoren selbst darauf hinweisen, daß intensiv koordiniertes Handeln den Staaten nicht wirklich unterstellt werden kann[153]. Außerdem habe ich ja Teile der „grünen" Mitgliedsstaaten der AK Grüne Nation zugeordnet. Trotzdem möchte ich die Strategieoptionen hier vorstellen, weil bereits ihre Existenz, also das Vorhandensein bestimmter strategischer Möglichkeiten (EU)-Politik prägt.

---

[150] Das EP wird ja als das „umweltpolitische Gewissen der EU" gesehen (s.o.). Die Kommission ist in meinen Augen mittlerweile durch den Vertrag als „grüner Akteur" festgeschrieben (s.o.).

[151] Das Feld EU-Luftreinhaltepolitik.

[152] Vgl. hierzu Schumann 1998.

[153] Die Koalitionen werden auf einer „issue-by-issue basis" gebildet und sind „liable to defection" (Liefferink/Andersen 1998: 262).

In der Literatur werden aktuell sechs Mitgliedsstaaten der EU als „grüne“ Mitgliedsstaaten geführt (vgl. Liefferink/Andersen 1998: 257). Da darunter die stimmenmächtige BRD ist, verfügen sie im Rat über eine **Sperrminorität** bei Qualifizierten Mehrheitsentscheidungen. Diese kann eingesetzt oder angedroht werden und führt so zwangsläufig zumindest zu einer Festschreibung des Status Quo der EU-Umweltpolitik (vgl. Liefferink/Andersen 1998: 260-261). Auch das Agenda-Setting im Rat kann von einem „grünen“ Mitgliedsstaat direkt strategisch beeinflußt werden. Die Möglichkeit des sogenannten **Ad-Hoc-Agenda-Setting** erlaubt es, Sachverhalte auf die Tagesordnung des Rates zu bringen, die zuvor nicht vorgesehen waren (vgl. Liefferink/Andersen 1998: 260). Ein weiterer Ansatzpunkt ist die kompetente **Mitarbeit in den „subordinate bodies“ der Kommission**. Die Bereitstellung bestimmter technischer Information, die fundierte Präsentation eigener Argumente auf dieser Ebene, kann den Gang der Diskussion in der Kommission in gewünschte Richtungen lenken (vgl. Liefferink/Andersen 1998: 261). Auch kann, wer zu den **Treffen nationaler Experten in Brüssel** gut vorbereitet erscheint, die Diskussionshoheit in der Vorbereitung einer neuen EU-Initiative erlangen (vgl. Liefferink/Andersen 1998: 264). Eine wirklich „klassische“ Strategie ist darüber hinaus die **Beeinflussung von Personalentscheidungen.** So kann bei der Entsendung nationalen „Ausleihpersonals“ an die Kommission auf besondere Exzellenz der Leute geachtet werden, oder es kann sogar versucht werden, bei Festanstellungen „passende“ Kandidaten durchzusetzen (vgl. Liefferink/Andersen 1998: 265).

Konkurrierende Strategien gehen wohl im wesentlichen von der **Koalition Europäisches Wachstum** aus. Diese Akteure wollen niedrige Umweltschutzstandards, stehen unter Harmonisierungsgesichtspunkten supranationaler Politikerzeugung positiv gegenüber (s.o.). Ihre Strategie ist es, **nationalstaatliche Luftreinhaltestandards** als Markthemmnissen und dem **Umwelt- und Gesundheitsschutz** in der EU als Kostenfaktor in verschiedenen Gremien der EU **Widerstand** entgegenzusetzen. Eingesetzte guidance instruments sind zum einen das **Lobbying der Kommission** in der Entwurfsphase von Rechtssetzungsvorhaben im Bereich Luftreinhaltung. Insbesondere die Industrielobbies sind auf europäischer Ebene mittlerweile hervorragend organisiert und stellen der Kommission -verkürzt gesagt- **Expertenwissen gegen politischen Einfluß** zur Verfügung (vgl. Mickel 1998: 215). Desweiteren ist zu beobachten, daß Angehörige der Koalition, insbesondere die Fraktion der EVP, zunehmend versuchen,

durch verbesserte Koordination eine **strukturelle „Wachstums-Mehrheit“ im EP zu organisieren** (Kiessling 2000: 281).

Was die Koalitionen **Nationales Wachstum** und **Grüne Nation** angeht, scheint mir deren zentrale Priorität die **Wahrung ihrer nationalen Souveränität** zu sein. Der intergouvernementale Charakter der EU soll erhalten werden, Supranationalität wird nicht gewünscht. Die Strategie, die hieraus folgt, ist das Bremsen bei möglichen Veränderungen in der Verfassungspolitik, oder -konkret gesprochen- **Wachsamkeit und Vetoandrohung** bei entsprechenden **Verhandlungen**. Ausdruck solcher Strategiemuster in der Luftreinhaltepolitik ist z.B. das Verhalten Schwedens bei den Verhandlungen über die Ausweitung des qualifizierten Mehrheitsentschieds bei Energiesteuern (s.o.).

Gemäß Sabatiers Modellogik konkurrieren die einzelnen Strategien im Politikfeld miteinander. Die Oberhand behält, wer über die größeren **Ressourcen** verfügt (vgl. Sabatier 1993a: 29). Um die soll es im nächsten Abschnitt gehen.

Die Ressourcen der AKs umfassen bei Sabatier „Geld, Expertise, die Zahl der politischen Unterstützer und rechtliche Autorität“ (Sabatier 1993b: 131). Wie genau diese Kategorien operationalisiert werden können, wie die Ressourcenausstattung einzelner Koalitionen meßbar gemacht werden könnte, wie hier darüber hinaus Vergleichbarkeit erreicht werden könnte, dazu schreibt Sabatier nichts. Das ist in meinen Augen eine zentrale Schwäche des Modells. Hier müßten umfangreiche -auch theoretische- Bemühungen einsetzen, damit die Ressourcenausstattung der Koalitionen, die ja zentral für die Durchsetzungsfähigkeit einzelner AKs ist, und somit zentral für die dominierende Koalition im Politikfeld und somit letztlich für die dominierende Policy im Feld, wirklich greifbar zu machen. Ich kann hier nur einige wirklich auf der Hand liegende Sachverhalte referieren, ansonsten muß auf Kapitel sieben verwiesen werden, wo auf zentrale Schwächen des Modells nochmals intensiv eingegangen wird.

Was den Faktor **Geld** angeht, ist m.E. die Koalition „Europäisches Wachstum“ am ressourcenmächtigsten. Verschiedenste Industrielobbies, die durch Beiträge interessierter Mitgliedsunternehmen finanziert werden, operieren auf Ebene der EU. Wyn Grant spricht 1993 von „several hundred associations representing business interests operating at the Community level“ (Grant 1993: 30). Diese seien zwar unzureichend

finanziell ausgestattet (vgl. Grant 1993: 30-31), aber die pure Zahl der Interessenvertretungen in diesem Bereich in Brüssel zeigen doch eine große Gestaltungsmacht der Industrielobby in der EU. Die EVP als größte Fraktion im EP kann schon allein deshalb auf umfangreiche Mittel zurückgreifen und die diversen in der ELDP vertretenen Parteien wie die deutsche FDP erhalten traditionell in beträchtlichem Maße Spenden der Wirtschaft (Rudzio 1991: 107). Dagegen muß zum Beispiel die DG XI der Kommission, ein Akteur in der AK Grünes Europa, mit einem minimalen Anteil des EU-Haushaltes auskommen.

Der Faktor **Expertise** konzentriert sich bei den -verglichen mit den Verwaltungen der Mitgliedsstaaten- wenigen (Wessels 1995: 192) Beamten der Kommission und bei Experten aus den Verwaltungen der Mitgliedsstaaten. Es herrscht hier meines Erachtens ein gewisses Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Koalitionen, da eigentlich alle über eine gewisse Anzahl an Experten für einzelne Politikfelder in ihren Beamtenapparaten verfügen sollten und somit kein erkennbares Ungleichgewicht zwischen den Koalitionen zustande kommen sollte.

Wie die **Zahl der politischen Unterstützer** eines AK meßbar gemacht werden kann, darauf gibt es bei Sabatier auch keine Antwort. Festgehalten werden kann m.E. nur zweierlei, nämlich daß im EP eine Mehrheit für Politik auf hohem ökologischen Schutzniveau immer möglich ist und daß die Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten im Jahr 1995 der Koalition Grünes Europa eine Erhöhung der Zahl grüner Akteure gebracht hat (vgl. Liefferink/Andersen 1998).

Die entscheidende Kategorie bei den Ressourcen scheint mir aber doch der Faktor **„rechtliche Autorität"** zu sein. Da -wie oben gezeigt- im Feld EU-Luftreinhaltepolitik regulative Politik dominiert, kommt dieser Kategorie entscheidende Bedeutung zu. Aufgrund der rasanten Veränderungen im Bereich der EU-Verfassungspolitik ändert sich auch die Ressourcenausstattung der einzelnen AKs aus dieser Ressourcenquelle regelmäßig. Wenn man die Entwicklung verfolgt (vgl. hierzu Kap. 4.5) zeigt sich, daß sich in diesem Bereich die Ressourcenausstattung von „Grünes Europa" klar erhöht hat. So sind die Kompetenzen des EP bei Rechtssetzungverfahren z.B. stark erhöht worden. Und diese Ressourcenerhöhung erfolgte ausgehend von einem hohen Niveau. Denn die europäische Kommission hat mit ihrem Initiativ-

recht für Rechtssetzungsverfahren, mit einem vorbereitenden Apparat für Direktiven und Verordnungen und mit ihrer Autorität als Hüterin der Verträge hatte und hat hier natürlich auch große Machtmittel in der Hand. In diesem Bereich möchte ich fast von einer Dominanz der AK Grünes Europa sprechen.

Die einzelnen AKs sind in ihren Handlungen verschiedenen **Restriktionen** unterworfen. Diese gehen **hauptsächlich aus subsystemexternen Gegebenheiten** hervor. Den dahinterstehenden Mechanismus habe ich in 3.6.2 bereits ausführlich dargestellt, ich will hier nur nocheinmal ein Beispiel machen. So führen fundamentale soziale Strukturen wie z.B. die beschränkten politischen Einflußmöglichkeiten von Afro-Amerikanern in den USA der 60er Jahre zu Beschränkungen der Handlungsmöglichkeiten der Contra-Segregationskoalition. Die Restriktionen wirken in der Weise, daß bestimmte Handlungsoptionen für AKs gar nicht oder nur in geringem Maße zur Verfügung stehen. Da sich das folgende Kapitel ausführlich mit den Externen Faktoren beschäftigt, sollen diese Ausführungen zur allgemeinen Wirkungsweise externer Faktoren als Handlungsrestriktionen bestimmter Akteure im Politikfeld hier genügen.

5.4 Externe Faktoren

Daß der AKA als Modell des Policy-Prozesses Faktoren auch außerhalb des jeweiligen Politikfeldes integriert, ist sicher einer der zentralen Vorzüge des Ansatzes. Wie in 3.6.2. dargestellt, modelliert Sabatier zwei Sets solcher politikfeldexogener Variablen, die „Stabilen Externen Parameter“ und die „Externen Systemereignisse“. Was Sabatier unter Kategorien wie „grundlegende kulturelle Wertvorstellungen“, etc. im einzelnen verstanden hat, wird hier nicht nochmals dargestellt werden. Das kann in 3.6.2 nachgelesen werden. Hier werden entlang Sabatiers Kategorien zwei Fragen beantwortet: Was könnte die entsprechende Variable denn im EU-Kontext sein und welche Rolle spielt sie für das interessierende Policy-Subsystem ?

Aus den **grundlegenden Merkmalen des Problembereichs** EU-Luftreinhaltepolitik gehen m.E. zwei Dinge hervor. Zum einen eine starke Tendenz zu regulativer Politik im Feld und zum anderen gute Voraussetzungen für Politiklernen. Hintergrund ist bei letzterem, daß Erfolg oder Mißerfolg von Politiken im Bereich Luftreinhaltung quantifizierbar sind, daß Kausalmodelle zur Verhinderung der negativen Effekte existieren und daß so in diesem Feld performance gaps erkennbar sind[154]. Ersteres

und daß so in diesem Feld performance gaps erkennbar sind[154]. Ersteres ergibt sich aus der Tatsache, daß es sich bei sauberer Luft um ein Gut handelt, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann (in diesen Bereichen dominieren regulative Politiken (vgl. Sabatier 1993a: 20). Daß regulative Politiken dominieren, führt zu einer Stärkung von Akteuren mit hoher regulativer Gestaltungsmacht, eine Tatsache, die für die Erklärung des Policy-Wandels in Kap. 6 noch eine Rolle spielen wird.
Sabatiers zweite Variable, die **grundlegende Verteilung der natürlichen Ressourcen,** hat ja zum Hintergrund, daß je nach dem, welcher Ressourcenreichtum in einer Gesellschaft vorherrscht, mehr oder weniger Policy-Optionen in den Politikfeldern verfügbar sind. Hier läßt sich für die EU zwar eher Rohstoffarmut konstatieren, auf der anderen Seite stehen in den Mitgliedsstaaten der EU große Mengen an Kapital zur Verfügung, so daß z.B. in großem Ausmaß Erdöl importiert werden kann (vgl. Mayer 1976: 182-183). Für das Feld EU-Luftreinhaltepolitk ergibt sich daraus m.E. Folgendes: Zum einen stehen aufgrund der grundlegenden Verteilung der Ressourcen in Europa sehr viele Policy-Optionen grundsätzlich zur Verfügung, es besteht also politischer Gestaltungsspielraum im Subsystem. Zum anderen nährt die Abhängigkeit von Erdölimporten das Interesse an hoher Energieeffizienz und das Interesse an erneuerbaren Energien (vgl. Engelhard 1998a: 106-110). Beides schafft für den Bereich EU-Luftreinhaltepolitik gute Voraussetzungen für Politiken, die schadstofflastige Produktions- und Energieerzeugungsformen zurückdrängen könnten.

Bei der Anwendung der Variable **gundlegende soziokulturelle Wertvorstellungen und soziale Struktur** auf EU-Felder fällt auf, daß diese bei Sabatier und noch für nationalstaatliche Gegenstände als stabiler externer Parameter ausgewiesene Kategorie bei der EU eher dynamisch ist. Von einer festgefügten Sozialstruktur und feststehenden soziokulturellen Wertvorstellungen kann bei der EU keine Rede sein. Von einer einheitlichen „europäischen Identität“ (vgl. Mickel 1998c: 301-302), einer einheitlichen Kultur (vgl. Mickel 1998f: 328-330) kann nicht gesprochen werden, sie kann so auch nicht handlungsrestringierend wirken. Was die Sozialstruktur angeht, könnte man evtl. davon sprechen, daß arme Länder wie Spanien zum Beispiel eine Unterschicht ausmachten, etc.. Man könnte in extremer Abstraktion eine „EU-Bevölkerung“ konstruieren, die im Gesamten dann auch eine Sozialstruktur wie ein Nationalstaat hät-

[154] Zu den Bedingungen, die Policy-Lernen begünstigen, vgl. Sabatier (1993b:139-141).

te[155]. Eine so verstandene Sozialstruktur in der EU befände sich aber ständig im Fluß, da durch den Beitritt neuer Mitgliedsstaaten sich die Gesamtsozialstruktur jeweils massiv änderte[156]. Der Beitritt von Schweden, Finnland und Österreich bedeutete so für den Bereich der EU-Luftreinhaltepolitik gleichzeitig eine Zunahme der Bevölkerung, die grüne Politiken präferiert, und eine Zunahme der Euroskeptiker, und damit der Ablehner gemeinsamer Politiken in der Union. Der Beitritt weiterer Mitgliedsstaaten zur EU erweist sich so als relevante Variable für Vorgänge in einzelnen Politikfeldern. Mit dem, was Sabatier sich unter der Variable (s.o.) vorgestellt hat, hat das aber nicht viel zu tun.

Die vierte Kategorie bei Sabatier sind die **grundlegenden Merkmale der Verfassungsstruktur**/ **Rechtsstruktur**. Auch diesen externen Faktor führte Sabatier als stabilen Parameter ein. Das erfolgte vor dem Hintergrund der seit vielen Jahren stabilen verfassungsmäßigen Ordnungen in vielen liberal-demokratischen Staaten. Doch auch hier muß der Faktor für die EU meines Erachtens als dynamischer Faktor gesehen werden. So gab es ja immer wieder weitreichende Änderungen in der grundlegenden Rechtsstruktur/Verfassungsstruktur der EU. Seit Mitte der 80er Jahre hat sich die Dynamik in diesen Bereich stark intensiviert[157]. So wurden die Kompetenzen des EP massiv ausgebaut. Die Bedeutung dieser Veränderungen für einzelne EU-Politikfelder kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. So hat jede der größeren Verfassungsrevisionen hat die Rahmenbedingungen im Politikfeld Lufteinhaltung jeweils stark verändert.

Die erste Variable, die Sabatier den Externen Systemereignissen zuordnete, war **Wandel in den sozio-ökonomischen Bedingungen**. Ein Beispiel, das er hier anführte, war der Wandel zu postmaterialistischen Orientierungen in den 70er Jahren. Der zentrale Wandel in den sozioökonomischen Bedingungen der heutigen Zeit ist meines Erachtens in dem von Globalen Märkten ausgelösten zunehmenden weltweiten wirtschaftlichen Wettbewerbsdruck zu sehen. Er macht regionale wirtschaftliche Kooperationen zwingend notwendig, „erzeugt“ gewissermaßen immer größere Freihandelszonen und macht „economy-of-scale“ zu einem zentralen Schlagwort unserer Zeit (vgl. Schirm

[155] Das ist empirisch aber so sicher nicht haltbar.
[156] Gilt übrigens auch für die kulturelle Dimension, da sich durch neue Mitgliedsstaaten auch soziokulturell eine neue Situation in der EU ergibt.
[157] Mit drei großen Vertragsrevisionen innerhalb weniger Jahre.

1999). Dieser Druck bedeutet für die EU praktisch, daß die Gegner weiterer Integration und der Osterweiterung vor wirtschaftlichen Hintergrund geschwächt dastehen. Der wirtschaftliche Druck zur Teilnahme an Binnenmarkt und WWU hat als Nebeneffekt - und das ist die wichtige Auswirkung auf das uns interessierende Politikfeld-, daß EU-Politiken in anderen Feldern zu diesem Projekt dazugehören und daß flankierend damit auch die EU-Maßnahmen im Bereich der Luftreinhaltung für die teilnehmenden Staaten verpflichtend werden.

Eine weitere Kategorie der auch als „Externe Shocks" geführten dymamischen externen Faktoren sah Sabatier in plötzlichem **Wandel in der Öffentlichen Meinung.** Eine Anwendung auf die EU macht hier m.E. wenig Sinn, da eine einheitliche öffentliche Meinung in der EU so nicht existiert[158]. Immer wieder wird in der Literatur ja das grundsätzliche Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit beklagt. Ein plötzlicher Wandel der öffentlichen Meinung als externer Schock, als Ereignis, das die Luftreinhaltepolitik der EU komplett verändern würde, ist so m.E. nicht denkbar.

Der nächste Faktor in Sabatiers Modell heißt in der deutschen Fassung **„Wandel in der regierenden Koalition auf Bundesebene"**. Damit ist aber allgemeiner betrachtet[159] eine grundlegende Änderung der Machtverhältnisse auf Ebene des Gesamtsystems gemeint. Auf das System der EU übertragen wären m.E. (und auch nur rein analytisch abgeleitet) nur wenige hoch unwahrscheinliche Entwicklungen als ein solcher Schock vorstellbar: Zum einen könnte es die Machtübernahme konservativer oder integrationsfeindlicher Regierungen gleichzeitig in vielen Mitgliedsstaaten der EU sein, denkbar wäre auch noch ein Erdrutsch-Wahlsieg für EVP und UEN in Wahlen zum EP. Für das Feld der Luftreinhaltepolitik hätten solche Veränderungen spürbare Auswirkungen. In einem Fall wäre die Sperrminorität gegen umweltfeindliche Rechtssetzung im Rat verloren, im anderen Fall gäbe es im EP keine grüne Mehrheit mehr. Die oben skizzierten Ereignisses sind aber konstruierte extreme Fälle, empirisch ist bis heute nichts dergleichen eingetreten. Große, plötzliche Umwälzungen der Machtverhältnisse sind im politischen System der EU strukturell unwahrscheinlich. Es ergeben sich bei verschiedenen Ereignisse (wie z.B. den Wahlen zum EP 1999) leichte Änderungen in den Mehrheitsverhältnissen in einem bestimmten Organ der EU, die wahren

[158] Das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit, einer europäischen Willensbildung, wird auch in der Literatur über die Legitimationsdefizite der EU kritisiert (vgl. Mickel 1998g: 334-335).

Verschiebungen der Machtverhältnisse auf Ebene des Gesamtsystems verlaufen aber langfristig und in kleinen Schritten[160]. Ich halte also auch diese Variable für irrelevant für das mich interessierende Subsystem.

Als vierte und letzte dynamische externe Variable führt Sabatier **Policy-Entscheidungen aus anderen Subsytemen ein.**. Hier kann eigentlich alles Mögliche als einflußreich konstruiert werden, die wichtigsten Einflüsse auf die EU-Luftreinhaltepolitik erwarte ich (wie auf nationalstaatlicher Ebene) aber von der Energiepolitik (vgl. Sabatier 1993a: 23). Welche Energieträger von der EU-Energiepolitik begünstigt werden, hat direkte Auswirkungen auf die Luftqualität in Europa. Auch die Verkehrspolitik hat natürlich wichtige Implikationen für das Feld Luftreinhaltung.

Für die Gesamteinschätzung von Sabatiers Modell zeichnen sich m.E. aus diesem Kapitel zwei Dinge ab: Zum einen der große (zu große) Variablenreichtum des Modells. Es wird sehr viel in das Modell integriert, das kann zu wissenschaftstheoretischen Problemen führen (vgl. Kap. 7). Zum anderen wird klar, daß die relativ große Zahl von stabilen externen Parametern nur für Politikfelder in liberal-demokratischen Nationalstaaten haltbar ist. Das System der EU erweist sich als wesentlich dynamischer. Somit sind für die Anwendung auf das politische System der EU wohl einige von Sabatiers „Stabilen Parametern“ als dynamische Faktoren zu führen.

---

[159] Und mit Blick auf die Formulierung im englischen Original.

[160] Das wird in Kapitel 6 gezeigt.

6. Vorläufige Erklärung des Politikwandels[161]

Im Arbeitsplan für diese Studie (vgl. Kap. 1.5) befinden wir uns jetzt vor dem Schritt der Hypothesengenerierung. Das Reale Modell von Policy-Prozessen in der EU-Luftreinhaltepolitik liegt vor, jetzt können -analytisch fundiert- Hypothesen abgeleitet werden. Hypothesen nämlich, die eine Antwort auf die eingangs gestellte Forschungsfrage anbieten.

Um sie nochmals in Erinnerung zu rufen - meine Forschungsfrage lautete: Was determinierte den Wandel in der EU-Luftreinhaltepolitik ? Es wird in diesem Kapitel also darum gehen, Hypothesen zu Politikwandel aus dem Modell der EU-Luftreinhaltepolitik abzuleiten.
Orientierung bieten hier die Hypothesen zu Politikwandel, die Sabatier aus seinem analytischen Modell abgeleitet hat. Diese lauten nach einer Übersetzung von Bandelow (1999: 57):

1) „Es ist unwahrscheinlich, daß die Kernelemente eines politischen Programms verändert werden, solange die dominante Advocacy-Koalition des Subsystems, die das Programm begründet hat, an der Macht bleibt (-es sei denn, der Wandel wird ihr durch eine übergeordnete politische Einheit aufgezwungen).“
2) „Es ist unwahrscheinlich, daß die Kernelemente eines politischen Handlungsprogramms verändert werden, solange keine bedeutsamen Ereignisse außerhalb des Subsystems (Wandel in den sozioökonomischen Bedingungen, Wandel in der öffentlichen Meinung, Policy-Entscheidungen und -Auswirkungen aus anderen Subsystemen) vorliegen. (Damit externe Ereignisse wirksam werden, ist es zusätzlich notwendig, daß die (vorherige) Minderheitskoalition die Möglichkeiten, die sich aus dem externen Wandel ergeben, geschickt nutzt.)“

Zur Orientierung ist m.E. zusätzlich notwendig, den Prozess des Politikwandels in der Modellogik nochmals nachzuvollziehen:
Axiom des Modells ist, daß die AKs danach trachten, ihre Policy-Kerne in Policies umzusetzen (vgl. Sabatier 1993b: 135). Um das zu erreichen, streben sie an, dominie-

[161] Warum mein Erklärungsansatz nur als „vorläufig“ bezeichnet werden kann, wird im Rahmen dieses Kapitels noch erläutert werden.

rende Koalition im Politikfeld zu werden, da die dominante Koalition die Kernelemente der politischen Programme im Politikfeld bestimmt. Um dominierende Koalition im Politikfeld zu werden, versuchen sie jeweils, ihre Ressourcen zu erhöhen und Restriktionen zu beseitigen (vgl. Sabatier 1993b: 135).Wirklich entscheidend für die Ressourcenausstattung und zur Verfügung stehende Handlungsoptionen sind bei Sabatier politikfeldexterne Variablen. Kleine Veränderungen der Ressourcenausstattung können politikfeldintern und z.T. durch eifriges Policy-Lernen entstehen, entscheidend sind aber externe Ereignisse: „These hypotheses [i.e. the hypotheses concerning policy-change, GR] suggest that, while minority coalitions can seek to improve their position through augmenting their ressources and ‚outlearning' their adversaries, their basic hope of gaining power within the subsystem resides in waiting for some *external* [Hervorhebung im Original, GR] event to significantly increase their political resources." (Sabatier 1993a: 35). Somit sind im AKA die externen Faktoren für die Erklärung von grundlegendem Politikwandel zentral (vgl. auch Bandelow 1999: 60; Görlitz/Burth 1998: 165).

Dabei muß aber festgehalten werden, daß die subsystemexternen Faktoren „[...], wie empirische Studien zeigen, nicht *direkt* [Hervorhebung im Original, GR] Ressourcen und Optionen der Subsystemakteure [verändern, GR]; entscheidend ist vielmehr, wie sie von diesen perzipiert und -insbesondere von der bisherigen Minoritäts-Advocacy-Koalition- genutzt werden" (Schumann 1996: 90).

Nach diesen Vorabklärungen geht es auch hier jetzt wieder daran, die (analytische) Modellaxiomatik auf das mich interessierende Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik zu übertragen. Nur daß das Ergebnis des Übertragungsvorgangs diesmal letztlich der Antwortvorschlag auf die Forschungsfrage dieser Studie sein wird. Es wird sich zeigen, daß vorangegangene Schritte wie die Bestimmung der AKs, die Ausdifferenzierung von AK-Strategien sowie die empirische Bestimmung von Externen Faktoren alles notwendige Schritte waren, um die Darstellung der Antwortstrategie jetzt zu ermöglichen.

Wie kann also der Politikwandel in der EU-Luftreinhaltepolitik erklärt werden ?
Dafür muß jetzt zunächst einmal die abhängige Variable, der Wandel in der EU-Luftreinhaltepolitik modellgemäß interpretiert werden. Der Wandel ist ja von aus

Umweltsicht defizitären (da niedrige Schutzstandards), intergouvernemental ausgehandelten "bescheidenen Anfängen" (vgl. Kap. 1.3) hin zu ökologisch effizienten supranational entstandenen Policies erfolgt. Unter Bezug auf das Reale Modell könnte man sagen, es hat ein Wandel vom Policy-Kern der Koalition Nationales Wachstum hin zu demjenigen der Koalition Grünes Europa stattgefunden (vgl. *Abbildung 5*). Das bedeutet nach oben dargestellter Logik, daß die dominierende Koalition gewechselt hat, heute ist die Koalition Grünes Europa dominierend (vgl. *Abbildung 6*).

Was sind jetzt aber die Determinanten für diese Entwicklung, wie kann das erklärt werden ?
Die Ausführungen (analytischen Ausführungen) oben zum Politikwandel haben das Interesse auf die Externen Faktoren gelenkt. Hier müssen demzufolge die entscheidenden Faktoren zu finden sein.
Und ein Blick auf Kapitel 5.4 macht m.E. deutlich, daß die entscheidenden politikfeldexternen Veränderungen in der rasanten Fortentwicklung der EU-Verfassungspolitik, in dem umfassenden Integrationsfortschritt der letzten Jahre zu sehen ist. Die anderen dort genannten Externen Faktoren sind entweder stabil -und daher als Determinanten einer Veränderung ungeeignet-[162] , im EU-System irrelevant[163], oder im Vergleich zum Faktor Integrationsfortschritt weniger bedeutsam[164].

Wie genau determinieren jetzt aber die Vertragsrevisionen, der Integrationsfortschritt, den Wandel in der EU-Luftreinhaltepolitik ? Darauf soll im Folgenden ein noch genauerer Blick geworfen werden.

Das erste Glied in der Kausalkette der Erklärung ist hier meines Erachtens, daß die Vertragsrevisionen und die Integrationsdynamik eine enorme Ausweitung der Kompetenzen und der Einflußmöglichkeiten der supranationalen Akteure EP und Kommission im Feld Luftreinhaltepolitik gebracht haben.

[162] Z.B. die „Grundlegenden Merkmale des Problembereiches".
[163] Z.B. der „Wandel in Öffentlichen Meinung".
[164] Wie der wohl neu einzuführende Faktor „Beitritt neuer Mitgliedsstaaten" (vgl. Kap. 5.4).

Hypothese 1:

Integrationsfortschritt → Kompetenzausweitung supranationale Akteure[165]

Das muß jetzt im einzelnen erläutert werden. Was den Akteur EP betrifft, haben die Vertragsrevisionen eine sukzessive Ausweitung seiner gesetzgeberischen Kompetenzen gebracht. Den Abschluß dieser mehrschrittigen Entwicklung bildete die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens bei umweltpolitischen Gegenständen durch den Vertrag von Amsterdam[166]. Auch die Kommission erfuhr in der Luftreinhaltepolitik ein sukzessive Ausweitung ihres Aktionsradiusses[167]. Die Tatsache, daß diese beiden Akteure sogar in der Lage waren, gemeinsam strategisch zu agieren (vgl. Kap. 5.3), machte zusätzlich zu ihrer relativen Einflußsteigerung noch einen weiteren Machtzuwachs durch ihr Zusammenspiel aus. Und das ist wohl auch, was der Ansatz mit "geschicktem Ausnutzen von Handlungsmöglichkeiten durch die Minderheitskoalition" meinte (vgl. Sabatier 1998: 118-119).

Hypothese 2.1:

Kompetenzausweitung supranat. Akteure → Ressourcenausstattung Koalition Grünes Europa ↑

Da beide (EP und Kommission) der Koalition Grünes Europa zugeordnet werden können, stieg insgesamt die Ressourcenausstattung der Koalition Grünes Europa. Und zwar stieg insbesondere die Ausstattung mit der "Ressourcenart" regulative Kompetenz. Diese ist -wie in 5.3 gezeigt wurde- im Feld EU-Luftreinhaltepolitik die entscheidende.

Hypothese 2.2:

Beitritt A, S, FIN → Ressourcenausstattung Koalition Grünes Europa ↑

Wie in Kapitel 5.2 begründet, kann Österreich der Koalition Grünes Europa zugeordnet werden, wodurch die Zahl der politischen Unterstützer dieser Koalition durch die

---

[165] Legende: → = ... führt zu...
↑ = ...steigt...
↓ = ...sinkt...

[166] Für den Gesamtprozeß dieser Kompetenzausweitung vgl. Kap 4.5.

[167] Vgl. auch hierzu Kap 4.5.

letzte Beitrittsrunde zugenommen hat. Es ist eine Steigerung der Ressource „politische Unterstützer“ festzustellen. Schweden und Finnland gelten daneben immerhin als „grüne“ Staaten, so daß von ihnen zumindest ein „Push“ was Umwelt- und Gesundheitsstandards angeht zu erwarten war.

Hypothese 2.3:
Globale Märkte → Ressourcenausstattung Koalition Nationales Wachstum ↓

Wie in 5.4 ausführlich dargestellt, ist die Vermutung hier, daß der Druck globaler Märkte nationalstaatliche Strategien und Sichtweisen zunehmend diskreditiert. Unterstützung und Ressourcen der Koalition Nationales Wachstum dürften somit immer mehr abgenommen haben.

Insgesamt führten also der Integrationsfortschritt in der Europäischen Union sowie andere politikfeldexterne Entwicklungen meiner Ansicht nach zu einer massiven Veränderung der Ressourcenverteilung auf die einzelnen AKs im Politikfeld EU-Luftreinhaltepolitik. Die Koalition Grünes Europa verzeichnete einen sukzessiven Ressourcenzuwachs, während die Koalition Nationales Wachstum immer mehr an Ressourcen einbüßte.

Somit Hypothese 3:
Ressourcenänderung → Grünes Europa neue dominierende Koalition im Feld EU-Luftreinhaltepolitik

Ich gehe davon aus, daß die Veränderung des Kräfteverhältnisses im Feld EU-Luftreinhaltepolitik so weitgehend ist, daß Grünes Europa die neue dominierende Koalition im Feld ist. Damit ist modellgemäß auch ihr Policy-Kern dominierend für die Policies, die im betreffenden Feld Gültigkeit erlangen.

Hypothese 4:
Grünes Europa neue dominierende Koalition → Policy-Kern Grünes Europa wird dominierend → Policy-Wandel
Mit dem neuen dominierenden Policy-Kern ändern sich die Policies im Politikfeld entsprechend. Es hat Policy-Wandel stattgefunden.

An dieser Stelle muß nochmals festgehalten werden, daß die oben dargestellte Kausalkette zwar plausibel und auch modelltheoretisch fundiert ist, daß sie strenggenommen aber Deskription ist, die in einer empirischen Studie[168] überprüft werden müßte. Ich möchte sie daher nur als „vorläufige“ Erklärung des policy-Wandels (s.o., Überschrift) bezeichnen.

Zum Gesamtzusammenhang „Erklärung des Politikwandels“ abschließend noch ein paar Worte zur Rolle des Policy-Lernens. Der Policy-Wandel wird in dieser Arbeit ja nur nicht-kognitiv, über die „Externen Störungen erklärt. Demgegenüber steht, daß der AKA viel Wert auf die analytische Fassung des Politiklernens legt und daß der Ansatz in der Literatur häufig vor allem wegen seiner lerntheoretischen Implikationen rezipiert wird (vgl. z.B. Bandelow 1999).

Dazu ist zu sagen, daß es sich bei dem zu erklärenden sozialen Phänomen in dieser Arbeit klar um einen „major policy change“ im Sinne von Sabatiers Terminologie handelt, da sich der Policy-Kern der EU-Luftreinhaltepolitiken gewandelt hat (vgl. Sabatier 1998: 118). Wie in 3.6.4 bereits ausführlich dargestellt, bietet der AKA für die Erklärung eines solchen Politikwandels zwei Determinanten(bündel) an. Der Wandel kann demnach auf zweierlei Art und Weise zustandekommen, zum einen kognitiv durch Politiklernen über belief-systems hinweg, zum anderen nicht-kognitiv im wesentlichen angestoßen durch politikfeldexterne „Störungen“.

Politiklernen über belief-systems hinweg wird aber von Sabatier selbst als unwahrscheinlich eingeschätzt, er sieht belief-systems ja als relativ resistent gegenüber solchen Veränderungsmöglichkeiten an (vgl. Sabatier 1993b: 138). Was die bei Sabatier formulierten Bedingungen, die policy-orientiertes Lernen über AKs hinweg fördern (vgl. 3.6.3) angeht, so macht Katz (1995: 73) deutlich, daß sie „[...] so hoch angesetzt [sind, GR], daß bei ihrer Erfüllung das fragliche Politikfeld kaum mehr von sehr konflikthafter Struktur sein kann.“ In Kapitel 1 habe ich jedoch gezeigt, daß es sich bei dem uns interessierenden Feld um ein konflikthaftes handelt, womit die obigen Bedingungen nicht gegeben sein dürften. Verschiedene Autoren haben außerdem darauf hin-

gewiesen, daß beim AKA die Irrelevanz von Politiklernprozessen für die Erklärung von *grundlegendem* Politikwandel gewissermaßen modellimmanent ist. So sprechen Görlitz/Burth (1998: 62) von „unüberwindbaren Lernbarrieren" und vertreten die Position, daß Politikwandel „modellgemäß fast stets auf exogenen Faktoren [beruht, GR]".

Ich sehe es insgesamt genauso, demzufolge spielt Policy-Lernen bei meinem Erklärungsvorschlag für den Politikwandel in der EU-Luftreinhaltepolitik keine Rolle. Damit soll aber nicht behauptet werden, es fänden keine Politiklernprozesse im Politikfeld statt. Sie sind lediglich als für den mich interessierenden Politikwandel letztlich irrelevant hier aus der Betrachtung ausgeblendet.

7. Beurteilung der Verwendung des AKA für die Analyse von EU-Policy-Prozessen

Mit dem vorangegangenen Kapitel hat die Arbeit somit einen Antwortvorschlag auf meine zentrale Forschungsfrage formuliert. Das Hauptziel der Studie, nämlich den auf den ersten Blick rätselhaften Wandel in der EU-Luftreinhaltepolitik zu erklären, ist damit erreicht.

Da bei diesem Erklärungsversuch für ein Phänomen der Internationalen Politik (IP) mit dem AKA ein Ansatz aus der Teildisziplin Analyse und Vergleich Politischer Systeme (AVPS) zum Einsatz kam, interessiert zusätzlich (vgl. Kap 1.2), wie sich der Ansatz „in ungewohntem Terrain" bewährt hat.
Es interessiert zum einen, ob der Ansatz im Rahmen dieser Studie, meiner speziellen Fragestellung, des spezifischen Feldes EU-Luftreinhaltepolitik, „funktioniert" hat, kurz gesagt, ob eine erste empirische Anwendung geglückt ist. In diesem Zusammenhang soll auch der theoretische Mehrwert der Anwendung des Ansatzes abgeschätzt

[168] Hierzu müßten modelltheoretisch aber einige Explikationen geleistet werden. Die externen Faktoren und ihr genaues Wirkverhältnis auf das Subsystem sind alles andere als direkt empirisch greifbar (vgl. Görlitz/Burth 1998: 62).

werden, also die Frage, ob sich Einblicke ergeben haben, die bei der Verwendung eines anderen theoretischen Rahmens verborgen geblieben wären.
Zum anderen ist natürlich eine Bewertung, was die generelle Anwendbarkeit des AKA auf EU-Policy-Prozesse angeht, von Interesse.
Darauf aufbauend werden schließlich noch Vorschläge zur Verbesserung des theoretischen Zugangs zu EU-Policy-Prozessen formuliert, wird eine alternative Modellierung von EU-Politiksetzung angedeutet.

Ich komme nun also zu einer Bewertung der empirischen Anwendung des AKA im Rahmen meiner Arbeit. Es geht gleichsam um die Frage, ob sich der AKA hier als analytisch wertvoll erwiesen hat.

7.1 Bewertung der Anwendung des AKA auf Politikwandel in der EU-Luftreinhaltepolitik

Als zentraler Punkt ist hier m.E. festzuhalten, daß die **Anwendung** des Ansatzes alles in allem **gelungen** ist. Die empirische Interpretation des analytischen Modells, das Ersetzen der analytischen Modellterme mit empirischen Gegenständen ist im Groben möglich gewesen. Von der Akteursidentifikation (bzw. der Bestimmung der Subsystemgrenzen) über die Bestimmung der belief-systems bis zur Identikation der einzelnen AKs konnten die Schritte, die hier bei Studien auf nationalstaatlicher Ebene getan wurden (vgl. Katz 1995), auf EU-Ebene nachvollzogen werden. Kleinere Probleme konnten -zumindest in pragmatischer Hinsicht- akzeptablen Lösungen zugeführt werden.

Ein zweiter wichtiger Punkt ist natürlich, daß aus dem Modellkonstrukt heraus ein **Erklärungsansatz** gelungen ist (vgl. Kap. 6). Der AKA erweist sich hier als analytisch so differenziert, daß die (in meinen Augen) wichtigen Faktoren tatsächlich auch im Fokus des Ansatzes sind. So hat er mit den belief-systems, den Orientierungssystemen der Policy-Eliten (vgl. 3.6.1.3), die politischen Ideen und Wertvorstellungen der Akteure im Blick. **Ideen und Werte** spielen in der Politik generell und -wie die Studie an mehreren Stellen deutlich gemacht hat- auch in der EU-Luftreinhaltepolitik eine wichtige Rolle, daher sind m.E. politikwissenschaftliche Modelle, die diese Dimension

integrieren, anderen theoretischen Ansätzen vorzuziehen[169]. Ein weiterer, ganz zentraler Vorzug des AKA ist in diesem Zusammenhang die **Integration der Externen Faktoren** ins Modell. Der Ansatz ermöglicht so die Mitbetrachtung der politikfeldexternen Dynamik. Das kann nicht hoch genug eingeschätzt werden, schließlich ist es ein zentrales Charakteristikum des politischen Systems der EU, daß Effekte aus anderen Subsystemen oder der EU-Verfassungspolitik eine wichtige Rolle bei Vorgängen in einzelnen Politikfeldern spielen (vgl. Schumann 1996: 172-178). Eine -wie bei vielen anderen Ansätzen übliche- auf das jeweilige Subsystem beschränkte Betrachtungsweise hätte ja sogar die entscheidenden Determinanten für den Politikwandel (vgl. Kap. 6) nicht im Fokus gehabt.

Andererseits ist aber festzuhalten, daß bei der Anwendung des Ansatzes schon **eine Reihe von Kunstgriffen** getan wurden, um die Anwendung zu erleichtern. Hier denke ich vor allem an die **Ausblendung der nationalen und subnationalen Ebene** des politischen Systems der EU. Das ist natürlich hoch problematisch und ich möchte jetzt an dieser Stelle auf verschiedene (zum Teil gravierende) Defizite dieser Vorgehensweise hinweisen.

So befinden sich wesentliche **Determinanten für die Policy-Präferenzen** einzelner Akteure im Subsystem auf der nationalstaatlichen Ebene. Die Policy-Core-Orientierung „Präferenz für supranationale Politikerzeugung im Bereich Luftreinhaltung“ (s. *Abbildung 5*) der Akteure der AK Grünes Europa ist geprägt durch etwas, das in der Literatur als „Grundeinstellung zur EU“ o.ä. bezeichnet wird (vgl. Schumann 1996: 138-145; Nicoll/Salmon 1994: 213-275). Diese ist bei den nationalstaatlichen Akteuren in hier nicht zu spezifizierender Weise wiederum Ausfluß der politischen Kultur des jeweiligen Mitgliedsstaats. So ist in meiner Untersuchung der gesamte (nationalstaatliche) Entstehungszusammenhang der Policy-Kerne im Feld ausgeklammert. Vieles, das empirisch gesehen sicher eine Rolle spielt, wird so der besseren Handhab-

[169] Zu diesem Thema gibt es in der Teildisziplin Politische Theorie eine breite Diskussion. Verschiedene Autoren sprechen von einer *kognitiven Wende* in der Politikwissenschaft seit Anfang der 90er Jahre (vgl. Nullmeier 1997: 110-121; Schumann 1996: 86). Den bis dahin dominierenden institutionalistischen und Rational-Choice-Ansätzen wurden Defizite bei der Erklärung von prozesshaften Veränderungen wie Politikwandel (vgl. Nullmeier 1997: 111) bzw. Probleme bei der Erklärung von Präferenzbildungen („Die Erklärung von Interessen und Wünschen der beteiligten Akteure (...), übersteigt den Analyserahmen aller Rational Choice Ansätze“ (Nullmeier 1997: 116) vorgeworfen. Ich teile diese Kritik und habe mich mit dem AKA ja unter anderem deshalb für einen Ansatz mit kognitiver Dimension entschieden.

barkeit wegen außer acht gelassen, dessen muß man sich bewußt sein, wenn man meine Studie liest.

Die Ausblendung der nationalen und subnationalen Ebene läßt auch zahlreiche **relevante Akteure außer acht**. So sind die deutschen Bundesländer spätestens nach der Änderung des Kapitels 23 GG aufgrund der dort niedergelegten weitreichenden Mitwirkungskompetenzen in der EU-Politik wichtige players im „EU-Politikspiel". Und Heritier (1995: 217-220) zeigt, daß sogar subnationale Akteure (in Zusammenarbeit mit suprantionalen Akteuren) Policy-Entwicklungen in der EU anstoßen können. Eine Tatsache, die bei meiner Herangehensweise im Dunklen geblieben wäre.
Zu dieser (problematischen) Ausblendung der Mehrebenenproblematik im System der EU kommt als Defizit noch die strikte **Verengung auf eine Politikfeldperspektive**. Eine reine Politikfeldperspektive geht zum Beispiel eigentlich nicht, weil EU-Akteure vielfach gar nicht politikfeldbezogen handeln, sondern eher ihre Einflußerweiterung im politischen System der EU als Ziel vor Augen haben (vgl. Schumann 1998b). Engagement für einen Politikwandel hin zu mehr Umwelt- und Gesundheitsschutz mag so in Wirklichkeit den Ausbau der eigenen Machtposition zum Ziel haben. Bei policy-analytischen Arbeiten im politischen System der EU ist somit immer ein Blick über den Tellerrand der strikt „politikfeld-bezogenen" Fragestellung hinaus angeraten. Ein Desiderat, das in dieser Arbeit der stringenten Anwendung des AKA geopfert wurde.

Als letzter Punkt einer kritischen Würdigung dieses Anwendungsversuches des AKA auf ein EU-Politikfeld muß schließlich noch etwas über das Erklärungsangebot, das sich daraus ableiten ließ, geschrieben werden. Festgehalten werden muß doch, daß die **Erklärung des Politikwandels** in meiner Arbeit **als praktisch ausschließlich von politikfeldexternen Vorgängen determiniert** gesehen wird. Politisches Lernen, politikfeldinterne Dynamik, spielen dagegen keine Rolle. Der kognitive Teil des Ansatzes ist so für die Erklärung des Politikwandels praktisch irrelevant gewesen. Das ist schon problematisch, denn man könnte dann die Frage stellen, ob nicht andere theoretische Ansätze das Gleiche leisten können, evtl. sogar besser geeignet sind[170].

[170] Die Besonderheit des AKA liegt ja -wie oben mehrfach dargestellt- in seiner kognitiven Dimension, seiner lerntheoretischen Teile. Görlitz/Burth (1998: 62) bezeichnen die Erklärung von Policy-Wandel über Externe Faktoren sogar als „strenggenommen bloß hilfsweise" eingeführt.

7.2 Generelle Eignung des AKA für die Analyse von EU-Politikprozessen

Über die konkrete, empirische Anwendung des AKA im Feld EU-Luftreinhaltepolitik hinausblickend, soll an dieser Stelle -ohne letztendlich den Ergebnissen weiterer empirischer Studien vorgreifen zu wollen oder zu können- eine Bewertung der generellen Eignung des AKA für die Analyse von EU-Politikprozessen versucht werden. Es stehen zwei Fragen zur Diskussion. Zum einen die, ob der AKA generell für die Analyse von EU-Policy-Prozessen geeignet ist, ob der AKA hier generell „fruchtbar" ist. Und zum anderen, ob der AKA eine Verbesserung des theoretischen Zugangs zu EU-Policy-Prozessen darstellt, also ob er Vorzüge gegenüber anderen Ansätzen aufweist (das war eingangs ja auch als ein Forschungsinteresse der Arbeit formuliert worden).

Die Frage nach der generellen Fruchtbarkeit des AKA im EU-Zusammenhang verlangt zuerst nach der Klärung der **Reichweite des Modells**[171]. Ist es überhaupt auf alle EU-Politikfelder anwendbar ? Sabatier selbst (1998: 121-122) hält seinen Ansatz im EU-Rahmen für gut anwendbar. Er schreibt: „(...), the ACF should apply well to the increasingly complex set of relationships evolving within the European Union, (...)" (Sabatier 1998: 121). Nimmt man zu dieser Aussage noch seine Ansicht, daß generell in (beinahe, s.u.) allen Politikfeldern dominante und Minderheitenkoalitionen existieren („In short we suspect that there is almost always one or more minority coalitions - however powerless at a given point in time" (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 226).), kommt man zu dem Ergebnis, daß der „Urvater" des Ansatzes grundsätzlich von einer **generellen Anwendbarkeit** des Modells auf EU-Policy-Prozesse ausgeht[172].
Katz (1995: 80) gibt aber zu bedenken -und ich schließe mich seiner Position an-, daß es Politikfelder gibt, in denen der AKA **nicht der Ansatz der ersten Wahl** ist: „(...) in Politikfeldern mit geringem Konfliktniveau und einer Verhandlungslogik des Kompromisses liegt es nahe, einen Policy-Netzwerkansatz zu bevorzugen, der politische Entscheidungen in etablierten Verhandlungssystemen mit Rational-Choice-Modellen erklären kann, (...)."

---

[171] Für eine analoge Diskussion der Reichweite des AKA bei nationalstaatlichen Politikfeldern vgl. Katz (1995: 79-80).

[172] Probleme werden lediglich für ganz neu entstehende Subsysteme eingeräumt (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 226).

Zusammenfassend kann hier m.E. folgendes festgehalten werden: Mit Sabatiers konzeptionellem Kunstgriff (Minderheitenkoalition immer „findbar“) und meinen Kunstgriffen bei der empirischen Anwendung sollte es grundsätzlich möglich sein, den AKA auf alle Politikprozesse in der EU anzuwenden. Und das ist mit hoher Wahrscheinlichkeit zumindest analytisch fruchtbar, was u.a. meine Arbeit zeigt. Dennoch ist m.E. Katz rechtzugeben, daß es Politikprozesse im System der EU (z.B. in „nascent subsystems“) gibt, bei denen die Anwendung des AKA -vorsichtig formuliert- „nicht optimal“ wäre[173].

Nun soll aber nicht nur die generelle Anwendbarkeit des AKA geklärt werden, sondern auch eine Bewertung der Nützlichkeit des Ansatzes vorgenommen werden. Neben der Frage, ob „mans überhaupt machen kann“, beschäftigt also das Problem, ob die Vorzüge einer Anwendung des AKA seine Defizite aufwiegen können.

Mein zentrales Argument ist hier, daß der AKA einen klaren Fortschritt gegenüber den bislang überwiegend angewendeten Policy-Zyklus-Modellen darstellt[174]. Das wird in mehreren Punkten deutlich. Sie markieren -und damit wird die zweite der eingangs gestellten Fragen angegangen- den theoretischen Mehrwert der Nutzung des AKA:

1) Der AKA ermöglicht Kausalaussagen, er formuliert Ursache-Wirkungsvermutungen. Im Gegensatz zu den rein heuristischen Zyklusmodellen weist der AKA unabhängige Variablen aus, nennt mögliche Determinanten für bestimmte Politikentwicklungen. Aus dem Modell heraus existieren mittlerweile in einer Vielzahl von empirischen Studien erhärtete Hypothesen (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 2000).
2) Der AKA macht die sinnvolle Erfassung längerfristiger Politikentwicklungen möglich. Er integriert, was im Zyklus-Ansatz mehrere, interagierende Zyklen wären, in einem Modell. Das stellt ganz generell eine konzeptionelle Verbesserung des theoretischen Zugangs zu Policy-Prozessen dar. Für EU-Policy-Prozesse ist dies sogar in besonderem Maße der Fall, da hier spill-overs und Einflüsse aus der Entwicklung der Verfassungspolitik sowie längerfristige Politkfeldentwicklung eine zentrale Rolle spielen (vgl. Schumann 1996: 171).

[173] Ausführlicher dazu siehe unten.
[174] EU-Policy-Analysen unter Nutzung des Zyklus-Ansatzes haben z.B. Schumann (1992) und Mette (1992) vorgelegt.

3) Obwohl in meiner Studie nicht von zentraler Bedeutung muß Sabatiers aufwendige Modellierung des Policy-Lernens schon als Vorzug des Ansatzes gesehen werden. Zyklus-Modelle sehen politisches Lernen auf die Terminationsphase des Zykluses beschränkt, was in meinen Augen eine wenig zufriedenstellende Modellierung darstellt.
4) Die Berücksichtigung von Ideen, Werten und Überzeugungen ist m.E. ein weiterer genereller Vorzug des Modells. Daß diese die Situationsperzeption von Akteuren, ihre Auswahl von Handlungsoptionen, etc. maßgeblich beeinflussen, wird seit der kognitiven Wende in den Sozialwissenschaften von einer zunehmenden Zahl an Forschern gesehen und theoretisch umgesetzt (vgl. Nullmeier 1997). Im politischen System der EU mit seiner stark heterogenen Akteurszusammensetzung aus fünfzehn verschiedenen Nationalstaaten entfalten diese kognitiven Faktoren natürlich besondere Wirksamkeit (vgl. Baur 1998: 13).
5) Für den Einsatz im EU-Zusammenhang ganz zentral ist auch die Berücksichtigung subsystemexterner Faktoren in Sabatiers Modell. Die im Vergleich zu Policy-Prozessen in Nationalstaaten im EU-System „häufigeren und intensiveren Wechselwirkungen zwischen Netzwerken (i.e. EU-Politiknetzwerken) und ihrer Außenwelt“ (Schumann 1996: 213) werden vom AKA optimal abgebildet.

Insgesamt weist der AKA also eine ganze Reihe von Vorzügen auf, die ihn als besonders geeignet für die Analyse und Erklärung der komplexen Policy-Prozesse in der EU erscheinen lassen. Daneben sind aber auch Defizite des Ansatzes klar zu erkennen. Diese sind nur zum Teil auch bei meiner empirischen Untersuchung deutlich geworden, also EU-anwendungsspezifisch; es gibt zudem ganz grundsätzliche (wissenschaftstheoretische) Kritik an Sabatiers Modell. Auf beides möchte ich im folgenden eingehen.

1) Beim Thema der Reichweite des Modells sind m.E. doch Fragen offengeblieben. Da wären zum einen die offenkundigen Probleme des Ansatzes bei „jungen“ Politikfeldern. Hier sind Netzwerke mit offenen Grenzen und einer hohen Fluktuation von Akteuren zu erwarten (vgl. Schumann 1996: 206). In solchen Feldern festgefügte Advocacy-Koalitionen zu postulieren, erscheint doch hochgradig fragwürdig. Außerdem hat -wie bereits oben dargestellt- Katz (1995: 80) auf Probleme des AKA bei Politikfeldern mit geringem Konfliktniveau und einer Verhandlungslogik des

Kompromisses hingewiesen. Auch hier scheint mir die Situation im Politikfeld nur sehr schwer mit der Modellaxiomatik in Einklang zu bringen. Der Ansatz hat m.E. „konstruktionsbedingt“ so etwas wie ein bevorzugtes Einsatzgebiet, nämlich konflikthafte, länger bestehende Politikfelder, in den normative Grundprägungen eine entscheidende Rolle spielen (die Drogenpolitik der BRD oder der Schweiz wären hier ein Beispiel). In anderen Feldern (s.o.) kann seine Anwendung zumindest begründet in Frage gestellt werden. Damit ist die **Reichweite einer „plausiblen“ Anwendung des Modells im Rahmen der EU doch eingeschränkt**, was dann m.E. als handicap des Ansatzes zu werten ist.

2) Ein weiteres grundsätzliches Problem der Verwendung des AKA im Rahmen der EU ergibt sich aus dem besonderen Charakter des politischen Systems der EU. In nationalstaatlichen politischen Systemen ist nicht von einer zentralen Bedeutung und einer großen Heterogenität der grundsätzlichen Einstellungen der politischen Akteure zum politischen Gesamtsystem auszugehen. Im politischen System der EU spielen dagegen die **grundsätzlichen Einstellungen der Akteure zur EU** (vgl. Nicoll/Salmon 1994: 213-275; Schumann 1996: 137-145) eine wichtige Rolle. Ein Modell des Policy-Prozesses in der EU müßte m.E. zwingend dieses Phänomen in die Modell-Architektur integrieren. Der AKA in seiner unmodifizierten Fassung leistet dies nicht. Nun finden sich mittlerweile in der Literatur Vorschläge, wie die EU-Grundeinstellungen in Sabatiers Modell eingebaut werden könnten. So schlägt Dürr (1999: 29-30) vor, die Grundeinstellungen gewissermaßen als „EU-core“ in Sabatiers belief-system-Struktur zu integrieren. Die konkrete Umsetzung dieses Modifikationvorschlages ist bei Dürr leider recht unklar geblieben (1999: 123-133), so daß m.E. aktuell nur resümiert werden kann, daß die Problematik erkannt ist, das Defizit aber noch nicht überzeugend behoben werden konnte.

3) Ein ähnlich gelagertes grundsätzliches Problem ergibt sich aus der Tatsache, daß die Policy-Entscheidungen der Akteure auf EU-Ebene mitbestimmt sind von der **politischen Kultur** des jeweiligen Nationalstaats, aus dem sie stammen (vgl. Schumann 1996: 131). Ein stimmiges Modell der Policy-Prozesse in der EU kann auch diesen Aspekt m.E. nicht ignorieren. Es stellt sich also wie bei 2) die Frage, wie dieser zusätzliche Faktor in Sabatiers Modell integriert werden könnte. Dazu ist vorwegzuschicken, daß das Konzept der politischen Kultur ein sehr komplexes ist, verschiedenste Autoren haben verschiedenste Dimensionen dieses Phänomens betont (vgl. Almond/Verba 1965; Kaase 1983; Greiffenhagen 1986). Sabatiers Vor-

schlag, einfach bestimmte Aspekte des Konzeptes als intervenierende Variable in das Modell einzufügen (vgl. Sabatier 1998: 121), bezieht sich auf nationale politische Systeme, die vergleichende Systemforschung (vgl. Sabatier 1998: 120), und ist kein brauchbarer Problemlösungsvorschlag für den Einsatz auf EU-Ebene[175]. Bei der Modellierung eines Gesamtsubstsystems und eines Gesamtsystems wie in meiner Studie ist sehr schwer zu sehen, wie denn der nationale Faktor politische Kultur überhaupt eingebunden werden könnte. Zudem bleibt die Frage, welche Aspekte, Dimensionen des Konzeptes denn relevant wären. Ich kann so zunächst nicht erkennen, wie bei Verwendung des AKA eine organische Integration dieses wichtigen Faktors für Policy-Prozesse in der EU gelingen könnte.

4) Hier ist ein weiteres grundsätzliches Defizit des AKA, nämlich seine Schwierigkeiten bei der Abbildung von Mehrebenenstrukturen bereits angedeutet. Sabatier selbst thematisiert die Problematik in seinem 1998er Aufsatz: „(...) does one put all of the actors -irrespective of governmental level- into a single (undiffentiated) subsystem, or does one assume that each territorial level is a seperate subsystem ?“ (Sabatier 1998: 115). Sein Lösungsvorschlag ist hier, mehrere ineinander verschachtelte Subsysteme zu modellieren, also nach Systemebene getrennte, einzelne Subsysteme („multiple nested subsystems representing different territorial units“ (Sabatier 1998: 115)). Ich halte diesen Vorschlag für nicht überzeugend, vergäbe man sich damit doch einen zentralen konzeptionellen Vorzug eines auf dem Netzwerkansatz basierenden Ansatzes, nämlich die analytische Integration verschiedener Systemebenen in einem einzigen Netzwerk[176]. Letztendlich bleibt es dem Forscher selbst überlassen, aufgrund empirischer Überlegung (vgl. Sabatier 1998: 115) selbst zu entscheiden, wie er die **Lösung der Mehrebenenproblematik** angehen will. Diese Unentschiedenheit des Ansatzes, die analytische Unklarheit, wie die nationale und subnationale Ebene in das Modell integriert werden können, sehe ich schon als gravierendes Defizit des Ansatzes.

5) Eine weitere generelle Schwäche der Anwendung des AKA im EU-System liegt in der Blindheit des Ansatzes gegenüber der **integrationstheoretischen Großfrage-**

[175] Hier widerspreche ich auch Baur (1998: 16).

[176] Hier könnte auf den ersten Blick ein Widerspruch zu Punkt 3) gesehen werden, wo ich die mangelnde Integration des Faktors politische Kultur, eines Faktors auf Ebene der Nationalstaaten beklage. Bei Modellierung mehrerer „nested“ subsystems wäre die Integration der nationalen politischen Kultur sicher erleichtert. In meinen Augen ist die Zusammenfassung von Akteuren aus verschiedenen Systemebenen in ein einziges Policy-Netzwerk aber ein so entscheidender Fortschritt für die Policy-

stellung. Kontinuität und Wandel der Policies in einem EU-Politkfeld, das bildet der Ansatz modellmäßig ab. Jedoch spielt m.E. in jedem EU-Politikfeld im Hintergrund die „Makro-Entwicklung", der Gesamtgang der europäischen Integration eine Rolle. Bei Zugang zu diesem Feld (i.e. ein beliebiges EU-Politikfeld) über den AKA ist dieses Phänomen gewissermaßen modellmäßig ausgeklammert, bzw. wird wohl völlig unspezifisch bei den Externen Faktoren subsummiert werden können. Damit werden entscheidende Determinanten für das Akteursverhalten nur sehr unbefriedigend modelliert. Mit Bezug auf meine Studie stellt sich doch mehrfach die Frage: Warum arbeiten die „grünen" Akteure eigentlich zusammen ? Suchen sie primär ihren Einfluß zu erweitern, oder liegt ihnen wirklich so an der Verbesserung des Umweltschutzstandards ? Es ist doch denkbar, daß das Verhalten eines Policy-Akteurs „integrationsdeterminiert" ist, wir diese Variable jedoch nicht oder nur unzureichend in unserem Erklärungsmodell haben und so im Prinzip modellgeleitet zu einer Fehlanalyse seines Verhaltens im Policy-Prozess kommen. Und das ist schon ein relevantes Defizit für einen theoretischen Ansatz. Baur (1998: 17) beklagt das Fehlen einer integrationstheoretischen Dimension im Modell insbesondere für den Vorgang der Entstehung von Subsystemen beziehungsweise der Entwicklung in noch jungen Politikfeldern. Der AKA könne zwar die Entwicklungen und den Wandel innerhalb von Politikfeldern erklären, die Gründe und Bedingungen für die Entstehung von Subsystemen lasse er aber außer acht. Die Frage, warum die verschiedenen Nationalstaaten zuerst überhaupt zusammenarbeiteten, werde „vom AKA nicht fokussiert" (Baur 1998: 17).

Neben diesen allgemeinen Schwächen des AKA bei der Anwendung im Kontext der EU ist in meinen Augen auch noch auf ganz grundsätzliche, gewissermaßen modellimmanente, Defizite des Ansatzes einzugehen. Es werden m.E. vier Schwachpunkte erkennbar:

1) Sabatiers Advocacy-Coalition-Modell präsentiert sich bei genauerem Hinsehen als **lückenloses Erklärungsmodell**, womit es strenggenommen wissenschaftstheoretisch zu verwerfen wäre (vgl. Görlitz 1999). Grundlegender Politikwandel wird mit dem AKA immer erklärbar. Ist er nicht durch politisches Lernen determiniert, dann

---

Analyse, daß die wenigen Vorteile einer Disintegration m.E. dagegen vernachlässigt werden können.

„waren es“ die Externen Faktoren. Da diese modelltheoretisch nicht präzise gefaßt sind (vgl. Görlitz/Burth 1998: 62), läßt sich immer ein externes Ereignis finden, das den Wandel verursacht haben könnte. Die Externen Faktoren werden so gewissermaßen zur Residualkategorie des Modells, es liefert so immer eine plausible Erklärungsmöglichkeit. Görlitz/Burth bringen die wissenschaftstheoretische Kritik hier auf den Punkt:

> „(...) (es, GR) gerät potentiell jedes Ereignis in den Verdacht, ein exogener Faktor sein zu können, so daß sich die Klasse untersuchungsrelevanter Gegenstände nicht und schon gar nicht mit wissenschaftlich geforderter Exaktheit eingrenzen läßt. Der Informationsgehalt der Behauptung, exogene Faktoren bewirkten Policy-Wandel, tendiert damit gegen Null, eben weil sich damit zahllose Ereignisse und Zustände vereinbaren lassen“ (Görlitz/Burth 1998: 62).

2) Ein weiterer Fundamentalkritikpunkt, der freilich in dieselbe Richtung weist, ist der Vorwurf, daß einzelne **Thesen** des AKA durch Ergänzungen so stark in ihrer Allgemeingültigkeit eingeschränkt seien, daß auch sie **gegen jeden Falsifizierungsversuch immunisiert** sind (vgl. Bandelow 1999: 60). So sind z.B. die Hypothesen zu policy-orientiertem Lernen bei jedem Modellassessment von Sabatier weiter spezifiziert worden (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993c; Sabatier 1998; Sabatier/Jenkins-Smith 2000).
3) Überhaupt ist der **Variablen- und Informationsreichtum** des Modells m.E. auch kritisch zu sehen. Neben der Feststellung, daß sich die konkrete Anwendung eines solchen Modells -wie sich in meiner Arbeit gezeigt hat- sehr aufwendig gestaltet, muß schon in Frage gestellt werden, ob das Modell seine Hauptfunktion, nämlich die Realität auf wichtige, den Forscher interessierende, Aspekte zu reduzieren (vgl. Druwe 1993: 29), effektiv erfüllt. Die Integration von immer mehr Aspekten der Realität in ein sozialwissenschaftliches Modell hat als Endpunkt gewissermaßen ein Modell derselben Komplexität wie die Realität. Diesen Weg sollte man also nicht zu weit gehen.
4) Das hinter allem stehende „Grundproblem“ des Ansatzes scheint mir aber zu sein, daß der AKA im Prinzip **zwei verschiedene, nicht unbedingt zueinander passende Modelle** integriert, oder -wie Bandelow (1999: 61) es ausdrückt- „auf Annahmen unterschiedlicher Diskussionsstränge (beruht, GR), die nicht konsistent sind.“ Auch Nullmeier betrachtet den AKA als ein „zweistufiges Erklärungskonzept“, bei dem er eine Stufe den „interpretativen“ Ansätzen in den Sozialwissenschaften zuordnet, während er die andere Stufe einem „objektiven“ Paradigma zugehörig sieht (Nullmeier 1997: 111-112). Konkret sehen die Autoren im AKA zwei Erklärungs-

modelle für politischen Wandel, deren Zusammenführung in einem einzigen Modell sie für problematisch halten. Die Erklärung des politischen Wandels auf der Grundlage der Externen Faktoren (vgl. Kap. 3.6.4) betrachtet z.B. Bandelow dabei als einen Erklärungsansatz aus dem Bereich Institutional Rational Choice, während er den Wandel durch politisches Lernen (vgl. Kap. 3.6.4) der sozialpsychologischen Kognitionsforschung zuordnet. Diese beiden Stränge seien untereinander inkonsistent (Bandelow 1999: 61).

Sabatier selbst sieht die Kritikpunkte übrigens nicht. Er hält seine Hypothesen für falsifizierbar (Sabatier/Jenkins-Smith 1993c: 131) und ist sogar überzeugt , daß sein Ansatz mittlerweile beinahe den wissenschaftstheoretischen Status einer Theorie erreicht hat: „If the ACF is not yet a theory, it is fairly close to becoming one“ (Sabatier/Jenkins-Smith 2000: 155). Ich halte die oben vorgebrachten Argumente aber für stichhaltig und aus diesem Grunde Modifikationen und die theoretische Weiterentwicklung des Ansatzes für sinnvoll. Dazu werde ich in Kapitel 7.3 einige eigene Vorschläge machen.

Zunächst soll aber an dieser Stelle, vor dem Hintergrund dieser Ausarbeitung seiner Vorzüge und Schwächen, eine zusammenfassende Bilanz der Eignung des AKA für die Analyse von EU-Policy-Prozesse versucht werden:
Es kann meines Erachtens festgehalten werden, daß der AKA eine Verbesserung des theoretischen Zugangs zu Policy-Prozessen in der EU bringt, auf jeden Fall stellt er eine Verbesserung gegenüber dem Policy-Zyklus-Modell dar (vgl. auch Bandelow 1999: 60). Es ist hervorzuheben, daß durch den AKA Aspekte fokussiert werden, die im politischen System der EU eine wichtige Rolle spielen: die Orientierungssysteme der Policy-Eliten und politikfeldexterne Vorgänge. Auf der anderen Seite sind aber auch gravierende empirische (z.B. Ausblendung der nationalen und subnationalen Ebene) und wissenschaftstheoretische (z.B. Falsifizierbarkeit) Defizite deutlich geworden. Ganz kurz gesagt könnte man also so zusammenfassen: Die Anwendung des AKA im Rahmen der EU ist möglich, sie hat auch bestimmte Vorzüge, aber um wissenschaftlich befriedigende Ergebnisse zu erhalten, muß man sich mit den speziellen Problemen des Ansatzes in angemessener Form auseinandersetzen.

Abschließend möchte ich hier noch auf etwas Wichtiges hinweisen, zur Bewertung muß noch etwas Wichtiges hinzugefügt werden. Der AKA wird in meiner Arbeit als Modell von Policy-Prozessen in der EU bewertet, nicht als Modell, das „Politik" in der EU erklärt/ erklären will[177]. Das wäre eine noch weitergehende Fragestellung, ein viel weitergehendes Forschungsinteresse, das ich von Anfang an bewußt nicht verfolgt habe. Die Thematik dort ist noch komplexer und vielschichtiger. Umfassend konzeptionell angegangen wurde sie in Schumanns (1996: 187-301) „Erweitertem policy-analytischen Modell zur Analyse und theoretischen Interpretation des EU-Systems". Dort sind dann auch die Probleme einer Lösung zugeführt, die ein Modell wie der AKA -ein Modell des Policy-Prozesses in Nationalstaaten- mit der theoretischen Interpretation des Systems der EU per se hat.

Die Fokussierung auf Policy-Prozesse und konkrete Policies als Vorentscheidung bringt nämlich zwei Dinge mit sich:

Erstens wird die Einordnung einer solchermaßen beschränkten Untersuchung in den größeren Rahmen des EU-Systems -der Funktionsweise von „Politik" im System der EU- zwangsläufig unzureichend sein[178]. Einflußfaktoren auf die untersuchte Einzelpolicy, die aus dem Gesamtkontext resultieren, werden nicht überzeugend modelliert. So müßten die „Externen Faktoren" viel differenzierter ausgearbeitet werden (s. auch unten, Kap. 7.3).

Zweitens wird wiederum der Beitrag der Policy-Einzelentscheidungen für die weitere Entwicklung des Gesamtrahmens des politischen Systems der EU nur unzureichend gesehen (vgl. Schumann 1996: 280). Der AKA modelliert zwar eine Rückkopplung zwischen Policy-Entscheidungen und Externen Faktoren (vgl. *Abbildung 1*), das ist aber insgesamt wenig bis gar nicht modelltheoretisch präzisiert.

7.3 Vorschläge zur theoretischen Weiterentwicklung

Komme ich nun also zu Vorschlägen und Anregungen, wie Sabatiers Advocacy-Modell theoretisch weiterentwickelt werden könnte, um die oben beschriebenen Defizite oder zumindest einige von ihnen zu beseitigen.

---

[177] Vgl. hierzu die Studie von Schumann (1996), die diese Zielsetzung verfolgt (s. auch weiter unten).

[178] Für eine Diskussion der grundsätzlichen Probleme einer „disaggregierten Nutzung" der Policy-Analyse im EU-Kontext vgl. Schumann (1996: 24-26).

In der Literatur findet sich u.a. der Vorschlag, den AKA lediglich an einigen (wenigen) Stellen für den EU-Einsatz zu „modifizieren“. Das sich ergebende Modell wird dann als für die EU-Policyanalyse voll tauglich eingeschätzt und auch so verwendet (vgl. Dürr 1999). Konkret schlägt Dürr vor, die Kategorie „EG-Grundeinstellung“ in Sabatiers Konzeption hierarchischer belief-systems einzufügen (Dürr 1999: 29-30). Damit sollen die grundsätzliche Haltung der Akteure zur Rolle der EU-Institutionen, den Spielregeln der Union und der Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen ins Modell integriert werden. Die politische Kultur in den Mitgliedsstaaten führt er als „vierten relativ stabilen Parameter“ in das Modell ein (Dürr 1999: 29). Dann wendet er den Ansatz in dieser Form auf das EU-Politikfeld Währungspolitik an, ohne allerdings die in meiner Arbeit angesprochenen anderen Defizite anzugehen oder auch nur zu sehen. Bleibt man im Rahmen dieser Herangehensweise, also dem Ansatz, das Modell müßte nur an den entsprechenden Stellen modifiziert werden, so scheint in meinen Augen noch eine weitere Modifikation plausibel: Die Variable „Fortschritt in der EU-Integration/ Ergebnisse der EU-Verfassungspolitik“, o.ä., müßte bei den dynamischen Externen Faktoren hinzugefügt werden. Der stabile externe Parameter des ursprünglichen Modells „Grundlegende Merkmale der Verfassungsstruktur“ würde dafür gestrichen.

Ich halte diese Ansätze allerdings nur für „Schönheitsoperationen“ oder -um im Bild zu bleiben- für ein „Herumdoktern an Symptomen“. Um eine wirklich substantielle Verbesserung des theoretischen Zugangs zu EU-Policy-Prozessen zu erreichen, würde ich einen anderen Weg vorschlagen:
In Anlehnung an das bereits weiter oben Dargestellte betrachte ich den AKA als eigentlich aus zwei Modellen bestehend, einem kognitiven und einem nicht-kognitiven, oder -wie Nullmeier es formuliert hatte (s.o.)- einem „interpretativen“ und einem „objektiven“. Vor diesem Hintergrund ist mein Vorschlag, den AKA wieder zu disintegrieren und das für Policy-Entwicklungen in der EU fruchtbarere der beiden Modelle weiter theoretisch anzureichern, besser auszudifferenzieren.

Das erste Modell, das ich hier „Advocacy-Koalitions-Modell des Policy-Learning“ nennen möchte, sieht Politikwandel als kognitiven Prozess. Dieser sieht sich aber hohen Hürden gegenüber (vgl. Katz 1995: 73) und hat somit als (grundlegendes) Policy-Modell eine extrem geringe Reichweite. Als Modell für die längerfristige Veränderung

der Sekundären Aspekte der belief-systems von Policy-Eliten, für periphäres Politiklernen, ist es dagegen ganz gut geeignet. Ein Beispiel aus der national vergleichenden Policy-Forschung mag hier das Einfließen von Forderungen der „gegnerischen" Koalition in die Sekundären Aspekte der belief-systems von Pro-MIV-AKs in der Stadtverkehrspolitik sein. So wurde im Policy-Subsystem „Stadtverkehrspolitik in Stuttgart" seit Mitte der 80er Jahre weiterer Straßenbau von der Pro-MIV-Koalition zunehmend als „praktizierter Umwelt- und Gesundheitsschutz" (dem Kern des belief-systems der ökologisch orientierten Verkehrswende-Koalition) dargestellt, da damit besonders emissionsintensive Verkehrsstaus vermieden würden (vgl. Katz 1995: 111). Vor dem Hintergrund der geringen Bedeutung solcher Prozesse für tatsächlichen, tiefgreifenden Politikwandel, erscheint es mir fruchtbarer, den zweiten Arm des Modells, den nichtkognitiven Arm, weiter auszubauen.

Diesen könnte man als **„Advocacy-Koalitionsmodell des Politikwandels durch politikfeldexterne Einflüsse"** bezeichnen. Zentral in seinem Kontext sind die Veränderungen in den Ressourcenausstattungen der Akteure im Policy-Subsystem hervorgerufen durch subsystemexterne Vorgänge (vgl. Kap. 3.6.4), oder -wie Schumann es ausdrückt- die Auswirkungen subsystemexterner Vorgänge auf das systeminterne „Kräfteparallelogramm" (Schumann 1996: 90). Diese Vorgänge bedürfen aber dringend der theoretischen Interpretation. Man möchte doch wissen, wie die Ressourcenerhöhungen konkret ablaufen, wie genau sich die Vertragsrevisionen in der Ressourcenausstattung der Akteure ausgewirkt haben. Das wäre hier die erste wichtige Fragestellung. Die zweite ist, wie sich die Änderungen in der Ressourcenausstattung konkret im Policy-Prozess auswirken. Es interessiert, wie sich die Netzwerkinteraktionen unter diesem Einfluß konkret verändern. Mit diesen beiden theoretischen Fragestellungen zusammen hängt dann noch die eher forschungspragmatische Frage, wie denn die Ressourcenausstattung einzelner Akteure gemessen werden könnte.

Natürlich kann an dieser Stelle jetzt nicht mehr eine weitgehende theoretische Interpretation des AKA geleistet werden. Eingangs war ja bewußt die Entscheidung getroffen worden, in dieser Arbeit eine modell-empirische Forschungsstrategie zu verfolgen (vgl. Kap. 1.5)[179]. Dennoch möchte ich hier am Ende der Untersuchung doch die Richtung andeuten, in die zur Beantwortung der obigen Fragen

[179] Die theoretische Interpretation von Sabatiers Modell wäre im Rahmen einer modell-theoretischen Vorgehensweise zentraler Bestandteil der Studie gewesen.

Richtung andeuten, in die zur Beantwortung der obigen Fragen weitergearbeitet werden könnte, bzw. will theoretische Konzepte vorschlagen, die bei der Interpretation evtl. eine Hilfe sein könnten.

Bei der Frage, wie Ressourcenerhöhungen verursacht durch Externe Faktoren konkret ablaufen, würde ich im Bereich strukturtheoretischer Machttheorien nach Anregungen für eine bessere theoretische Beleuchtung dieses Phänomens suchen[180]. Wie meine Arbeit (empirisch) zeigt, war ja die Ausweitung legislativer Kompetenzen für die supranationalen Akteure Ausgangspunkt für den Wandel im Politikfeld. Machttheorien positionstheoretischer Provenienz („Macht als Symptom struktureller Ausprägungen", Böhme 1987: 278) könnten hier evtl. Anleitung zur weiteren Elaboration liefern[181].

Zur zweiten Frage, zur Frage, wie sich denn die Netzwerkinteraktionen im Subsystem durch externe Einflüsse verändern, muß zunächst festgestellt werden, daß Sabatiers Ansatz in diesem Bereich eigentlich überhaupt nichts leistet[182]. Die subsysteminterne Netzwerkinteraktion gleicht bei Sabatier einer black box, sie muß eigentlich zunächst generell theoretisch interpretiert werden. Aus dem Bereich der Theorien politischer Handlungsnetzwerke (vgl. z.B. Görlitz/Burth 1998) bieten sich hier u.U. tauschtheoretische Konzepte wie Bernd Marins „General-Political-Exchange-Modell" (Marin 1991) zur Orientierung an. In diesem Kontext müßte es dann auch möglich sein, externe Faktoren als spezifische Einflüsse auf die Netzwerkinteraktion theoretisch zu fassen[183].

Zusätzlich ist sicher notwendig, Sabatiers „Externe Faktoren" besser auszudifferenzieren. Es kann -wie oben bereits dargestellt- nicht Ziel der Modellbildung sein, möglichst alle denkbaren externen Vorgänge „einzufangen", es muß vielmehr darum gehen, konkrete Ursache-Wirkungsverhältnisse zu postulieren und damit auch die Möglichkeit zur Falsifizierung des theoretischen Ansatzes zu eröffnen.

Gelingt es, diese drei theoretischen Postulate zu erfüllen, steht am Ende der theoretischen Weiterentwicklung ein funktionsfähiges, wissenschaftstheoretisch „sauberes"

---

[180] Zu politikwissenschaftlichen Machttheorien vgl. z.B. Böhme (1987: 276-280).

[181] Konkret würde ich ggf. bei den klassischen Studien zur kommunalen Machtforschung in den USA (Liebert/Imersheim 1977, Marsden/Laumann 1977, Blau 1964) beginnen zu lesen. Ob eine Übertragung der Konzepte oder Erkenntnisse von dort gelingen kann, kann ich an dieser Stelle natürlich nicht sagen.

[182] Bereits in 3.1.6.4 habe ich Sabatiers mangelnde theoretische Präzision in diesem Punkt kritisiert.

[183] Es kann hier -wie gesagt- nur alles angedeutet werden. Meine Vermutungen, welche Konzepte hier einen Beitrag leisten könnten und wie, könnten sich bei genauerer Untersuchung natürlich auch als falsch herausstellen.

Modell für Policy-Prozesse in der EU, das die besondere Auswirkungen der verfassungspolitischen Dynamik des EU-Systems auf einzelne EU-Politikfelder abzubilden vermag und das gleichzeitig die netzwerkinternen, subsysteminternen Entwicklungen sinnvoll im Griff hat.
Ein solches Ergebnis würde die umfangreichen theoretischen Bemühungen, die hier notwendig wären, sicher rechtfertigen. Die in 7.2 dargestellten Probleme einer Beschränkung der Betrachtung auf Policy-Prozesse wären damit allerdings nicht gelöst. So bleibt ein wenig zweifelhaft, ob nicht die Konstruktion eines „umfassenderen" Modells[184], ob nicht ein Ansatz zur Erklärung von EU-„Politik" und nicht nur EU-Policy generell die bessere Lösung wäre.

8. Fazit

Abschließend sollen in diesem Kapitel die Ergebnisse der Arbeit, die Antworten auf die zentralen Forschungsfragen, nochmals kurz gefaßt präsentiert werden. Darüber hinaus nehme ich noch Stellung zum Beitrag meiner Untersuchung zur jeweiligen integrationstheoretischen und umweltpolitischen "Großfragestellung"[185], es geht dann gewissermaßen um die übergeordnete Bedeutung des Herausgearbeiteten.

Das erste Forschungsinteresse der Studie galt einer genauen Analyse des Politikwandels in der Luftreinhaltepolitik der Europäischen Union; die Arbeit suchte nach Determinanten für den offensichtlichen Policy-Change in diesem Politikfeld. Hier konnte gezeigt werden, daß offenbar Entwicklungen im Bereich der EU-Verfassungspolitik - Integrationsfortschritt dort- in Kombination mit dem geschickten Ausnutzen der neuen Möglichkeiten durch supranationale Akteure die entscheidenden Faktoren waren (vgl. Kap. 6). Festgehalten werden muß in diesem Zusammenhang aber auch, daß bei der

[184] Wie das Modell von Schumann (1996).
[185] Fragen wie: „Was sind die zentralen Triebkräfte des europäischen Integrationsprozesses ?" bzw. „Wie kann grenzüberschreitende Luftverschmutzung wirkungsvoll politisch angegangen werden ?". Beides Fragestellungen, die außerhalb des Untersuchungszusammenhangs dieser Arbeit stehen, die gleichwohl aber den „Problemüberbau" für das in der Studie Untersuchte darstellen.

Anwendung des zur Beantwortung dieser Forschungsfrage gewählten theoretischen Rahmens doch teilweise gravierende Probleme zu bewältigen waren (vgl. Kap. 7.1).

Ein zweites Forschungsinteresse der Arbeit bestand in der Verbesserung des theoretischen Zugangs zu Policy-Prozessen in der EU. Hier kann zunächst festgehalten werden, daß der verwendete Advocacy-Koalitions-Ansatz eine ganze Reihe von Vorzügen gegenüber dem Policy-Zyklus-Modell aufweist. Das waren -kurz gesagt- erstens die Möglichkeit, langfristige Policy-Prozesse erfassen zu können, zweitens die Tatsache, daß das Modell eine kognitive Komponente aufweist, d.h. daß Ideen und Werte ihren Platz im Modell haben und schließlich die Integration wichtiger politikfeldexterner Faktoren in das Modell (vgl. Kap. 7.2). Der Ansatz hat also im Gegensatz zum Policy-Zyklus-Ansatz diese bei einer Policy-Analyse auf EU-Ebene wirklich wichtigen Aspekte im Blick. Es sind aber auch Defizite theoretischer Art und -besonders gravierend- wissenschaftstheoretischer Art deutlich geworden (vgl. Kap. 7.2). Ich habe daraufhin Vorschläge zur theoretischen Weiterentwicklung des Ansatzes präsentiert (vgl. Kap. 7.3).

Was die Einordnung der Arbeit in den größeren Kontext der EU-Forschung angeht, ist sicher klar geworden, that I am another ‚comparativist' who has „taken up (his, GR) pen(s) to challenge the dominance of the international approaches (in the study of the EU, GR)" (Hix 1994: 24). Die EU wird in meiner Arbeit als politisches System interpretiert, die methodische Vorgehensweise ist an die Vorgehensweise bei Policy-Analysen auf nationalstaatlicher Ebene angelehnt (vgl. Görlitz/Burth 1998: 50-62; Katz 1995). Ich denke diese immernoch etwas ungewöhnliche Sichtweise hat wieder interessante neue Einblicke -wie z.B. die Herausarbeitung der belief-systems in Kapitel 5.1- ermöglicht.

Die Arbeit bietet auch zahlreiche Anknüpfungspunkte für weitere Forschung, bzw. deckt Forschungslücken auf, die von anderen Wissenschaftlern geschlossen werden könnten/sollten. So müßte sich an meine Arbeit eine empirische Fallstudie anschließen, in der die in Kapitel 6 aufgeworfenen Hypothesen empirisch überprüft würden. Außerdem wären sicher weitere Studien, die den AKA auf EU-Politikfelder anwenden, gewinnbringend. Lösungsvorschläge für einige methodische Probleme in diesem Zusammenhang bietet meine Arbeit an, jetzt muß sich zeigen, ob der AKA tatsächlich

auch in anderen Feldern „funktioniert“ und Ergebnisse zeitigt, die seine Anwendung rechtfertigen. Und drittens halte ich es natürlich für fruchtbar, meinen Vorschlag eines „Advocacy-Koalitionsmodells des Politikwandels in EU-Politikfeldern“ weiter zu verfolgen, hier einmal den modelltheoretischen Weg (vgl. Kap. 1.5) einzuschlagen und den Ansatz zunächst theoretisch anzureichern.

Der Beitrag der Arbeit zur „integrationstheoretischen Großfragestellung“[186] -um zu den letzten beiden Fragen dieser Arbeit zu kommen- ist m.E. als nicht besonders substanziell anzusehen. Dazu muß man sich kurz vergegenwärtigen, was denn europäische Integration aus policy-analytischer Sicht, gewissermaßen durch eine policy-analytische Brille betrachtet, ist. Europäische Integration ist so betrachtet gleichzusetzen mit der allmählichen Entstehung von immer mehr „richtiggehenden“ EU-Politikfeldern (vgl. Schumann 1998b: 2)[187]. In Kapitel 7.2 habe ich aber herausgearbeitet, daß der AKA genau mit diesen Prozessen, mit der ersten Entstehung von EU-Politikfeldern, nicht zurechtkommt. Mit dem AKA kann so nicht erklärt werden, wieso Nationalstaaten zur Aufnahme einer ersten politischen Zusammenarbeit bereit sind. Nach Baur (1998: 17) kann damit der AKA keinen direkten Beitrag zur zentralen Fragestellung der Integrationsforschung leisten: „Die Frage also, warum verschiedene Nationalstaaten überhaupt zusammenarbeiten -die Frage, die eigentlich am Beginn und im Zentrum der Integrationsforschung steht- wird vom AKA nicht fokussiert.” Studien, die den AKA verwenden, können hier also keinen großen Beitrag leisten. In zwei Punkten ist aber dennoch Fortschritt durch die Anwendung des AKA festzustellen. Zum einen gelingt es mit dem AKA, eine entscheidende Triebkraft des Integrationsprozesses auszumachen, nämlich das Interesse supranationaler Akteure, ihren Einfluß zu erweitern in Kombination mit ihrem strategischen Geschick bei der Verfolgung dieser Interessen. Zum anderen ist es mit dem AKA möglich, einen wichtigen Vorgang im Zusammenhang der Integrationsentwicklung der EU, auf den insbesondere Schumann (1996: 280-288) hinweist, nämlich den, daß Politiken der Europäischen Union zu unabhängigen Variablen werden, die die Integrationsentwicklung maßgeblich beeinflussen können, modellmäßig abzubilden[188]. Der Ansatz ist hier also gewissermaßen auf dem richtigen

[186] Die klar außerhalb meines Forschungsinteresses lag. Sie hätte -wie der Umfang dieser Studie mit beschränkter Fragestellung bereits zeigt- eine völlige Überfrachtung der Arbeit mit sich gebracht.

[187] Entwicklungsstationen des Integrationsprozesses könnten demnach „erste intergouvernementale Zusammenarbeit von Nationalstaaten“, dann „regelmäßige Kooperation in festem institutionellen Rahmen“ und schließlich „supranationale Politikproduktion in EU-Politikfeldern“ sein.

dellmäßig abzubilden[188]. Der Ansatz ist hier also gewissermaßen auf dem richtigen Dampfer, die Modellierung ist aber viel zu undifferenziert und es liegen mittlerweile bessere Vorschläge zur analytischen Fassung des Phänomens vor (vgl. Schumann 1996: 280-288)[189].

Ganz zum Schluß möchte ich mich dann mit einer Frage beschäftigen, die ebenfalls bereits zum „Verwertungszusammenhang der Forschung“ (Görlitz 1993) gehört, die aber für eine Arbeit im Bereich der Policy-Analyse, also einem Forschungsstrang, der für sich in Anspruch nimmt, auch Politikberatung leisten zu wollen (vgl. Schubert 1991: 12), in meinen Augen zur Studie dazugehört. Es geht um die klassische Frage, was denn aus der Studie für die Politikpraxis „gelernt“ werden kann (vgl. Görlitz/Burth 1998: 61) und wem die Erkenntnisse von Nutzen sein können. Natürlich sind Einschätzungen hierzu subjektiv, aber im „Verwertungszusammenhang von Forschung“ befinden wir uns ja in einem Gebiet, in dem Werturteile wieder zulässig sind, ja nötig sind.

Eine Frage in diesem Zusammenhang ist zum Beispiel, ob aus der Studie Handlungsanleitungen politisch-strategischer Art für die Akteure im Politkfeld ableitbar sind. Der zentrale Punkt, der sich m.E. hier aus der Studie ableiten läßt, ist, daß „grüne“ Akteure ein Interesse an der weiteren Vertiefung der politischen Integration der EU haben müßten und daß sie sich tendenziell gegen eine überhastete, im Charakter intergouvernementale Erweiterung der EU aussprechen sollten.

Zweitens gilt es in diesem Zusammenhang auch auf das in der Einleitung aufgeworfene soziale Problem der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung einzugehen. Es ist in meiner Arbeit gelungen, den Wandel in der EU hin zu einer umfangreichen grenzüberschreitenden Luftreinhaltepolitik auf hohem Schutzniveau zu „erklären“. Es sind wie gesagt die supranationalen Akteure mit ihrem Interesse an einer Erweiterung ihrer Einflußsphäre gewesen, die hier die zentralen Triebkräfte des Wandlungsprozesses waren. Was könnte das heißen für die internationale Luftreinhaltepolitik, was könnte hier „gelernt“ werden ? Das könnte evtl. heißen, daß generell die Schaffung supranati-

[188] Durch die entsprechenden subsysteminternen Feedback-Schleifen und den Wirkungsvermutungen auf die Systemebene und andere Subsysteme (vgl. Abb. 1).

[189] Ich möchte an dieser Stelle nochmals darauf hinweisen, daß hier keinesfalls eine wissenschaftliche Untersuchung des Beitrags der Nutzung des AKA zu integrationstheoretischen Fragestellungen versucht worden ist. Es handelt sich um Einschätzungen, die als Nebenprodukt aus der eigentlichen Studie, die eine andere Fragestellung hat, hervorgegangen sind. Genaugenommen befinde ich mich

onaler Instanzen mit der Fähigkeit autoritative Wertzuteilungen vornehmen zu können die Umweltpolitik voranbringt, weil so eben jene supranationalen Akteure erzeugt werden. Natürlich ist das eine fragwürdige Extrapolation, da die EU wie oben gesagt ein ganz besonderes Phänomen der Internationalen Politik ist, sie könnte sich aber als richtig erweisen und stellt so zumindest einen begründeten Strategievorschlag dar.

Da die Politikwissenschaft die Wissenschaft ist, die sich mit Politiken beschäftigt, also mit (in einer systemtheoretischer Interpretation) autoritativen Wertzuteilungen zur Lösung gesellschaftlicher Probleme, hat dieser Punkt auch noch eine weiterreichende Implikation. Interessanterweise wird zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Schaffung supranationaler (quasi-staatlicher) Instanzen mit der Fähigkeit wieder gesamtgesellschaftlich verbindliche autoritative Wertzuteilungen vorzunehmen für sehr viele soziale und politische Probleme zur essentiellen *politischen* Hoffnung. Die Luftreinhaltepolitik und meine Studie sind hier nur ein Beispiel. Offenbar scheint eine „Renaissance der Politik“ (vgl. Kleinert/Mosdorf 1998) nach obigem Muster in sehr vielen Problemkreisen die einzige Möglichkeit zu sein, globalen Marktkräften wieder einen politisch-gesellschaftlich gesetzten Ordnungsrahmen vorzugeben[190]. Die kommenden Jahrzehnte werden zeigen, ob das gelingen kann oder ob globale Märkte langfristig zu den einzig wirksamen regelsetzenden „Instanzen“ werden.

bereits im „Verwertungszusammenhang der Forschung“ (Görlitz 1993). Trotzdem verhilft die Studie natürlich zu Einblicken und Einschätzungen, die zuvor nicht möglich waren.

[190] Übrigens ohne sie in ihren positiven Entfaltungskräften einzuschränken. Aktuell scheint mir im Hinblick auf die globale Entwicklung aber bereits die Aufrechterhaltung eines ordoliberalen Wirtschaftsordnungsparadigmas gefährdet.

Literaturverzeichnis

Albert, Detlev 1998: Supranationale Problemlösung oder nationale Interessenwahrnehmung ? Die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der EU, in: Integration, 21. Jg., Heft (1), 32-42.

Alemann, Ulrich von/Forndran, Erhard 1990: Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechniken und Forschungspraxis, 4. Aufl., Stuttgart.

Almond, Gabriel/Verba, Sidney 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton, N.J.

Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG (Hrsg.) 1998: Die Europäische Union und die Umwelt, Luxemburg.

Axelrod, Robert (Hrsg.) 1976: Structure of Decision, Princeton, N.J.

Barbe, Esther 1999: Spanien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn, 395-402.

Bandelow, Nils 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik, Berlin.

Baur, Joachim 1998: Der Advocacy-Coalition-Ansatz von Paul A. Sabatier als Konzept zur Analyse des EU-Systems. Möglichkeiten und Grenzen (Projektseminararbeit), Stuttgart.

Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.) 1997: Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden.

Berg, Frank/Berg, Peter 1993: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft. Eine Policy-Analyse der Autoemissions- und Titandioxidpolitik der Europäischen Gemeinschaft (Magisterarbeiten), Tübingen.

Blau, Peter 1964: Exchange and Power in Social Life, New York.

Böhme, Sabine 1987: Macht, in: Görlitz 1987, 276-280.

Börzel, Tanja 1997: What's So Special About Policy Networks ? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance, European Integration Online Papers, 1. Jg., Nr. (16).

Börzel, Tanja 2000: Why There's No Southern Problem. On Environmental Leaders and Laggards in the European Union, in: Journal of European Public Policy, 7. Jg., Heft (1), 141-162.

Bomberg, Elizabeth 1998: Green Parties and Politics in the European Union, London.

Breyer, Hiltrud 1999a: Öko-Fax Nr. 05/99, Brüssel.

Breyer, Hiltrud 1999b: Eine Präsidentschaft für die Umwelt, in: Schrägstrich. Zeitschrift für bündnisgrüne Politik, 1-2/99: 30.

Breyer, Hiltrud 2000: EU-Ökonews Nr. 07/00, Brüssel.

Breyer, Hiltrud 2001: EU-Ökonews Nr. 01/01, Brüssel.

Bündnis '90/ Die Grünen (Hrsg.) 1999: Entschieden europäisch. Programm zur Europawahl 1999, Berlin.

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) 1995: Europäische Union (Informationen zur politischen Bildung 213), Bonn.

Caspari, Stefan 1995: Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden.

Cichowski, Rachel 1998: Integrating the Environment: The European Court and the Construction of Supranational Policy, in: Journal of European Public Policy, 5. Jg., Heft (3), 387-405.

Cobb, Roger 1973: The Belief-Systems Perspective: An Assessment of a Framework, in: Journal of Politics, 35. Jg., 121-153.

Converse, Phillip 1964: The Nature of Belief Systems in Mass Publics, in: Apter, David (Hrsg.): Ideology and Discontent, New York, 206-261.

Dekker, Wisse 1985: Europa 1990: Ein Maßnahmenkatalog, Paper für die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), präs. Bonn 9.10.1985.

Diekmann, Knut 2000: Interessenvertretungen bei der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn, 287-293.

Dinan, Desmond 1999: Ever Closer Union ? An Introduction to European Integration, London.

Dreher, Christine/ Katz, Joachim/ Köhler, Stefan 1995: Politikfeldanalytischer Vergleich der Stadtverkehrspolitik in Stuttgart und Zürich (Magisterarbeiten), Stuttgart.

Druwe, Ulrich 1993: Politische Theorie, Neuried.

Druwe, Ulrich/Hahlbohm, Dörte/Singer, Alex 1995: Internationale Politik, Neuried.

Dudley, Geoffrey/Richardson, Jeremy 1996: Why does Policy Change Over Time ? Adversarial Policy Communities, Alternative Policy Arenas, and British Trunk Roads Policy, in: Journal of European Public Policy, 3. Jg., Heft (1), 63-83.

Dudley, Geoffrey/Richardson, Jeremy 1999: Competing Advocacy Coalitions and the Process of 'Frame Reflection': a Longitudinal Analysis of EU Steel Policy, in: Journal of European Public Policy, 6. Jg., Heft (2), 225-248.

Dürr, Michael 1999: Advocacy-Koalitionen und Policy-Wandel in der europäischen Währungspolitik (Magisterarbeit), Stuttgart.

Dye, Thomas 1976: Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes, Birmingham, Ala.

ELDP, Gruppe im Europäischen Parlament 1984: Paper zum Seminar „The Internal Market“, 6./7.11.1984, Brüssel.

Eichener, Volker 1997: Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection, in: Journal of European Public Policy, 4. Jg., Heft (4), 591-608.

Engelhard, Karl 1998a: Energiepolitik, in: Mickel 1998a,106-110.

Engelhard, Karl 1998b: Umweltpolitik, in: Mickel 1998a, 468-474.

Esser, Hartmut 1993: Soziologie. Allgemeine Grundlagen, Frankfurt a. M.

Europäische Kommission 1997: Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Umsetzungsbericht und Aktionsplan der Europäischen Kommission zum Fünften Programm der Europäischen Gemeinschaft für dauerhafte Entwicklung und Umweltpolitik, Luxemburg.

Europäische Kommission 2001: The Clean Air For Europe (CAFE) Programme: Towards a Thematic Strategy for Air Quality, Brüssel.

Fabian, Peter 1984: Atmosphäre und Umwelt. Chemische Prozesse, menschliche Eingriffe, Heidelberg.

Fakultät 8 der Universität Stuttgart (Hrsg.) 1990: Studienplan für das Studium der Politikwissenschaft im Magisterstudiengang, Stuttgart.

Fraktion Grüne/EFA im EP (Hrsg.) 1999: Positionspapier „Umwelt und Gesundheit“, Brüsssel.

Fuchs, Dieter/Klingemann, Hans-Dieter 1989: The Left-Right Schema, in: Jennings, Kent/van Deth, Jan (Hrsg.): Continuities in Political Action, Berlin, 203-234.

Gehring, Thomas 1997: Governing in Nested Institutions: Environmental Policy in the European Union and the Case of Packaging Waste, in: Journal of European Public Policy, 4. Jg., Heft (3), 337-354.

Görlitz, Axel 1993: VL Einführung in die Politikwissenschaft. Material zur Sitzung zum empirisch-analytischen Wissenschaftskonzept, Stuttgart, unv. Ms.

Görlitz, Axel 1995: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen.

Görlitz, Axel 1998 (Hrsg.): Reader zum HS Theorien politischer Handlungsnetzwerke, Stuttgart.

Görlitz, Axel 1999: VL Politikfeldanalyse. Material zur Sitzung zum Advocacy-Koalitions-Ansatz, Stuttgart, unv. Ms.

Görlitz, Axel/Prätorius, Rainer (Hrsg.) 1987: Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen-Forschungsstand-Perspektiven, Reinbek.

Görlitz, Axel/Burth, Hans-Peter 1998: Politische Steuerung. Ein Studienbuch, 2. Aufl., Opladen.

Grant, Wyn 1993: Pressure Groups and the European Community: An Overview, in: Mazey/Richardson 1993, 27-46.

Greiffenhagen, Martin 1986: Von Potsdam nach Bonn. Zehn Kapitel zur politischen Kultur Deutschlands, München.

Gündling, Lothar/Weber, Beate 1988 (Hrsg.): Dicke Luft in Europa. Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik, Heidelberg.

Hensel, Joachim 1996: Die Umweltpolitik der Europäische Union im Wandel, Sinzheim.

Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993a: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen.

Héritier, Adrienne 1993b: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Héritier 1993a, 9-36.

Héritier, Adrienne 1993c: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext. Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Héritier 1993a, 432-447.

Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union, Opladen.

Héritier, Adrienne 1995: Innovationsmechanismen europäischer Politik: Regulativer Wettbewerb und neue Koalitionsmöglichkeiten in europäischen Politiknetzwerken, in: Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.): Netzwerke und Politikproduktion, Marburg, 205-222.

Hey, Christian 1994: Umweltpolitik in Europa. Fehler, Risiken, Chancen, München.

Hey, Christian 2000: Ansporn für die Deutschen, in: Schrägstrich. Zeitschrift für bündnisgrüne Politik, 11-12/00: 28.

Hey, Christian/Jahns-Böhm, Jutta 1989: Ökologie und freier Binnenmarkt, Freiburg.

Hey, Christian/Brendle, Uwe 1994: Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen, Opladen.

Holzinger, Katharina 1994: Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners ? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos, Berlin.

Hillenbrand, Olaf 1996: Umweltpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, Bonn,161-166.

Hillenbrand, Olaf 1997: Umweltpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn, 153-160.

Hillenbrand, Olaf 1998: Umweltpolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn, 177-184.

Himmelmann, Steffen 1997: EG-Umweltrecht und nationale Gestaltungsspielräume, Baden-Baden.

Hix, Simon 1994: The Study of the European Union: The Challenge to Comparative Politics, in: West European Politics, 17. Jg., Heft (1), 1-30.

Hix, Simon 1999: The Political System of the European Union, New York.

http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf (Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Zugriff vom 26.8.2001).

http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/eu_cons_treaty_de.pdf (Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Zugriff vom 26.8.2001).

http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/nice_treaty_de.pdf (Text des Vertrags von Nizza, Zugriff vom 26.8.2001).

http://europarl.eu.int/greens-efa/press/2000/1211_de.htm (Pressemitteilung der Fraktion Grüne/EFA vom 11.12.2000, Zugriff vom 9.11.01).

http://europe.eu.int/comm/environment/air/legis.htm (Generaldirektion XI der Kommission, Legislation on Air Quality, Zugriff vom 25.8.2001).

http://europe.eu.int./comm/environment/air/links (Generaldirektion XI der Kommission, Linkliste zu relevanten Interessengruppen, Zugriff vom 25.8.2001).

http://europe.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/128098.htm (Kommission der Europäischen Union, Scadplus, Zugriff vom 28.8.2001).

http://ue.eu.int/newsroom/942000 (Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 9420/00 zur Sitzung des Umweltrates vom 22.6.2000, Zugriff vom 8.8.2001, S. 5).

http://ue.eu.int/newsroom/1292400 (Rat der Europäischen Union, Pressemitteilung 12924/00 zur Sitzung des Umweltrates vom 7.11.2000, Zugriff vom 8.8.2001, S. 7).

http://www.bmu.de/presse/2000/pm389.htm (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Pressemitteilung vom 22.6.2000, Zugriff vom 22.9.2001).

http://www.eeb.org/press/a_positive_outlook_for_cleaner_a.htm (Europäisches Umweltbüro, Pressemitteilung vom 15.3.2000, Zugriff vom 22.9.2001).

http://www.eeb.org/press/nice_outcome.htm (Pressemitteilung des EEB vom 13.12.2000, Zugriff vom 2.10.01).

http://www.euractiv.com (Portal zu EU-News, Policies und Akteuren, Zugriff vom 26.8.2001).

http://www.eurelectric.org (Eurelectric, Netzseiten mit Selbstdarstellung, Pressemitteilungen, etc., Zugriff vom 12.12.2001).

Inglehart, Ronald 1977: The Silent Revolution: Changing Values And Political Styles Among Western Publics, Princeton, N.J.

Jachtenfuchs, Markus/Hey, Christian/Strübel, Michael 1993: Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: Prittwitz 1993, 137-162.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1996a: Europäische Integration, Opladen.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 1996b: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a, 15-44.

Jann, Werner 1981: Kategorien der Policy-Forschung (Speyerer Arbeitshefte 37), Speyer.

Jann, Werner 1985: Artikel “Politikfeldanalyse”, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Pipers Wörterbuch zur Politik (Bd. 1), München, 711-714.

Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.) 1995: Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg.

Jansen, Thomas 1996: Die europäischen Parteien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, Bonn, 263-268.

Jansen, Walter/Block, Anke/Knaak, Jürgen 1987: Saurer Regen. Ursachen, Analytik, Beurteilung, Stuttgart.

Jenkins-Smith, Hank/Sabatier, Paul 1993a: The Study of Public Policy Processes, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, 1-9.

Jenkins-Smith, Hank/Sabatier, Paul A. 1993b: The Dynamics of Policy-Oriented Learning, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, 41-56.

Jenkins-Smith, Hank/ St. Clair, Gilbert 1993: The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a: 149-176.

Johnson, Stanley/Corcelle, Guy 1995: The Environmental Policy of the European Communities, 2. Aufl., London.

Kaase, Max 1983: Sinn oder Unsinn des Konzepts Politischen Kultur für die vergleichende Politikforschung, in: Kaase, Max/ Klingemann, Hans-Dieter: Wahlen und politisches System, Opladen, 144-172.

Kassim, Hussein 1994: Policy Networks, Networks and European Union Policy Making: A Sceptical View, in: West European Politics, 17. Jg., Heft (4), 15-27.

Katz, Joachim 1995: Theoretischer Rahmen für einen politikfeldanalytischen Vergleich der Stadtverkehrspolitik in Stuttgart und Zürich (Magisterarbeit), in: Dreher, Christine/Katz, Joachim/Köhler, Stefan: Politikfeldanalytischer Vergleich der Stadtverkehrspolitik in Stuttgart und Zürich (Magisterarbeiten), Stuttgart.

Kenis, Patrick/Schneider, Volker 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt a. M., 25-59.

Keohane, Robert/Hoffmann, Stanley (Hrsg.) 1991: The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder, Co.

Kleinert, Hubert/Mosdorf, Siegmar 1998: Die Renaissance der Politik, Berlin.

Knoepfel, Peter/Weidner, Helmut 1980: Handbuch der SO_2-Luftreinhaltepolitik, Berlin.

König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.) 1996: Das europäische Mehrebenensystem, Frankfurt a. M.

Kohler-Koch, Beate 1992: Interesssen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozess, in: Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen, 81-119.

Kopse, Alwin 1996: Die rechtliche Wirksamkeit der Luftreinhaltevorschriften der Europäischen Union, Bern.

Kraack, Michael/Pehle, Heinrich/Zimmermann-Steinhart, Petra 1998: Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik ? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft (25-26/98), 26-33.

Kreile, Michael (Hrsg.) 1992: Die Integration Europas, Opladen.

Kromrey, Helmut 1991: Empirische Sozialforschung, 5. Aufl., Opladen.

Kübler, Daniel 2001: Understanding Policy Change with the Advocacy Coalition Framework: an Application to Swiss Drug Policy, in: Journal of European Public Policy, 8. Jg., Heft (4), 623-641.

Lakatos, Imre 1971: History of Science and Its Rational Reconstruction, in: Boston Studies in the Philosophy of Science, 8. Jg., 42-132.

Lenschow, Andrea 1997: Variation in EC Environmental Policy Integration: Agency Push within Complex Institutional Structures, in: Journal of European Public Policy, 4. Jg., Heft (1), 109-127.

Liebert, Roland/Imersheim, Alexander (Hrsg.) 1977: Power, Paradigms and Community Research, London.

Liefferink, Duncan/Andersen, Mikael 1998: Strategies of the 'Green' Member States in EU Environmental Policy-Making, in: Journal of European Public Policy, 5. Jg., Heft (2), 254-270.

Lindahl, Rutger 1997: Schweden, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn, 355-360.

Lughofer, Simone/Lamport, Christopher 1998: Das EU-Umwelthandbuch, 2. Aufl., Stuttgart.

Margedant, Udo 1998: Europäisches Parlament, in: Mickel 1998a: 195-203.

Marin, Bernd (Hrsg.) 1990: Gerneralized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits, Frankfurt a. M.

Marin, Alan 1997: EC Environment Policy, in: Stavridis, Stelios (Hrsg.): New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making, Aldershot, 571-592.

Marsden, Peter/Laumann, Edward 1977: Collective Action in a Community Elite. Exchange, Influence Resources and Issue Resolution, in: Liebert, Roland/ Imersheim, Alexander 1977, 199-250.

Mawhinney, Hanne 1993: An Advocacy Coalition Approach to Change in Canadian Education, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, 59-82.

Mayer, Ferdinand (Hrsg.) 1974: Diercke Weltatlas, 14. Aufl., Braunschweig.

Mayntz, Renate 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen, 39-56.

Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (Hrsg.) 1993: Lobbying in the European Community, Oxford.

Mette, Stefan 1992: Die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes. Mehrwertsteuerharmonisierung 1985-1992 (Dissertation), Tübingen.

Mickel, Wolfgang (Hrsg.) 1998a: Handlexikon der Europäischen Union, 2. Aufl., Köln.

Mickel, Wolfgang 1998b: Europäischer Gewerkschaftsbund, in: Mickel 1998a: 181.

Mickel, Wolfgang 1998c: Europäische Identität, in: Mickel 1998a: 301-302.

Mickel, Wolfgang 1998d: Europäische Parteienföderationen, in: Mickel 1998a: 170-171.

Mickel, Wolfgang 1998e: Europäische Verbände, in: Mickel 1998a: 215.

Mickel, Wolfgang 1998f: Kulturpolitik, in: Mickel 1998a: 328-330.

Mickel, Wolfgang 1998g: Legitimationsprobleme, in: Mickel 1998a: 334-335.

Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.

Müller, Ragnar 1997: Europäische Währungspolitik. Eine Anwendung des Modells von Schumann (Zulassungsarbeit), Tübingen.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 1997: Flexible Integration - eine Chance für die europäische Umweltpolitik ? in: Integration, 20. Jg. , Heft (4), 292-304.

Neßler, Volker 1997: Europäische Willensbildung. Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach/Ts.

Nicklas, Cornelia 1997: Implementationsprobleme des EG-Umweltrechts. Unter besonderer Berücksichtigung der Luftreinhalterichtlinien, Baden-Baden.

Nicoll, William/Salmon, Trevor 1994: Understanding the New European Communities, Hemel Hempstead.

Nicoll, William/Salmon, Trevor 2001: Understanding the European Union, Harlow.

Noelle-Neumann, Elisabeth/Petersen, Thomas 1998: Die öffentliche Meinung, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn, 295-302.

Nohlen, Dieter (Hrsg.) 1996: Lexikon der Politik Bd. 5. Europäische Union, München.

Nugent, Neill 1999: The Government and Politics of the European Union, 4. Auflage, London.

Nullmeier, Frank 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, 101-144.

Oldag, Andreas 2000: Vertane Chancen in Nizza, in: Süddeutsche Zeitung, 9./10.12.2000: 25.

Peffley, Mark/Hurwitz, Jon 1985: A Hierarchical Model of Attitude Constraint, in: American Journal of Political Science, 29. Jg., 871-890.

Peters, Guy 1994: Agenda-Setting in the European Community, in: Journal of European Public Policy, 1. Jg., Heft (1), 9-26.

Peterson, John 1995a: Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, in: Journal of European Public Policy, 2. Jg., Heft (1), 69-93.

Peterson, John 1995b: Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim, in: West European Politics, 18. Jg., Heft (2), 389-407.

Pflüger, Friedbert 1992: Ein Planet wird gerettet. Eine Chance für Mensch, Natur, Technik, Düsseldorf.

Platzer, Hans-Wolfgang 1996: Die europäischen Interessenverbände, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96, Bonn, 269-274.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) 1999: Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, 2. Auflage, Berlin.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) 2000: Europa in 100 Stichworten, 5. Auflage, Bonn.

*Procter, Paul (Hrsg.)*1987: Longman Dictionary of Contemporary English, 2. Aufl., London.

Prittwitz, Volker von 1993: Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß. Politikwissenschaftliche Umweltforschung und -lehre in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Prittwitz, Volker von 1994: Politikanalyse, Opladen.

Prittwitz, Volker von 2000: Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik. Zukunftsfähigkeit durch innovative Verfahrenskombinationen ? Opladen.

Putnam, Robert 1976: The Comparative Study of Political Elites, Englewood Cliffs, N.J.

Reimann, Horst/ Giesen, Bernard/ Goetze, Dieter/ Schmid, Michael 1991: Basale Soziologie: Theoretische Modelle, 4. Aufl., Opladen.

Rhodes, Rod/Bache, Ian/George, Steven 1996: Policy Networks and Policy Making in the European Union: A Critical Appraisal, in: Hooghe, Liesbet (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance, Oxford.

Richardson, Jeremy (Hrsg.) 1996: European Union. Power and Policy-Making, London.

Rindermann, Holger 1992: Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik von den Anfängen bis 1991, Münster.

Röttinger, Moritz (Hrsg.) 1996: Handbuch der europäischen Integration. Strategie-Struktur-Politik der Europäischen Union, 2. Aufl., Wien.

Rosamond, Ben 2000: Theories of European Integration, London.

Roth-Behrend, Dagmar/ Schläger, Wolfgang 1999: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99, Bonn, 195-200.

Roth-Behrend, Dagmar/Detken, Dirk 2000: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Bonn, 185-190.

Rudzio, Wolfgang 1991: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 3.Aufl., Opladen.

Sabatier, Paul 1986: Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis, in: Journal of Public Policy, 6. Jg., 21-48.

Sabatier, Paul 1987: Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change, in: Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization, 8. Jg., 649-692.

Sabatier, Paul 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, in: Policy Sciences, 21. Jg., 129-168.

Sabatier, Paul 1993a: Policy-Change over a Decade or More, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, 13-39.

Sabatier, Paul 1993b: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristk, in: Héritier 1993a, 116-148.

Sabatier, Paul 1998: The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy, 5. Jg., Heft (1), 98-130.

Sabatier, Paul (Hrsg.) 2000: Theories of the Policy Process, Boulder, Co.

Sabatier, Paul/Brasher, Anne 1993: From Vague Consensus to Clearly Differentiated Coalitions. Environmental Policy at Lake Tahoe, 1964-1985, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, 177-208.

Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank (Hrsg.) 1993a: Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder, Co.

Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank 1993b: Preface, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a, XI-XII.

Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank 1993c: The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, And Implications for Scholars and Practitioners, in: Sabatier/Jenkins-Smith 1993a: 211-235.

Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank 2000: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Sabatier, Paul (Hrsg.): Theories of the Policy Process, Boulder, Co., 117-169.

Sauer, Johannes 1997: Politische Ideen, Handlungsorientierungen und 'advocacy coalitions' – aufgezeigt am Beispiel der Diskussion um eine 'Reform der Reform' der Gemeinsamen Agrarpolitik (Diplomarbeit), Hamburg.

Sbragia, Alberta 1996: Environmental Policy: The "Push-Pull" of Policy-Making, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Communities, 2. Aufl., Oxford, 235-255.

Schirm, Stefan 1999: Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas, Baden-Baden.

Schissler, Jakob/Tuschhoff, Christian 1988: Kognitive Schemata: Zur Bedeutung neuerer sozialpsychologischer Forschungen für die Politikwissenschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft (52-53/88), 3-13.

Schlager, Edella 1995: Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework, Policy Sciences, 28. Jg., 242-270.

Schlichte, Klaus 1999: Einführung in die Arbeitstechniken der Politikwissenschaft, Opladen.

Schmitz, Stefan 1996: Die europäische Union als Umweltunion. Entwicklung, Stand und Grenzen der Umweltschutzkompetenzen der EU, Berlin.

Schmitz-Rixen, Jutta 1998: Prinzip der Subsidiarität, in: Mickel 1998a: 452-455.

Schnell, Rainer/Hill, Paul/Esser, Elke 1995: Methoden der empirischen Sozialforschung, 5. Aufl., München

Schubert, Klaus 1991: Politikfeldanalyse, Opladen.

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

Schumann, Wolfgang 1991: EG-Forschung und Policy-Analyse. Zur Notwendigkeit, den ganzen Elefanten zu erfassen, in: Politische Vierteljahresschrift, 32. Jg., Heft (2), 232-257.

Schumann, Wolfgang 1992: EG-Forschung und Policy-Analyse. Das Beispiel der Milchquotenregelung, Kehl.

Schumann, Wolfgang 1993: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse. Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwick-

lung, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderheft 24), Opladen, 394-431.

Schumann, Wolfgang 1996: Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen.

Schumann, Wolfgang 1997: Bestimmungsfaktoren des Verhältnisses supranationaler und intergouvernementaler Elemente in der Europäischen Union, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang ? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 183-209.

Schumann, Wolfgang (Hrsg.) 1998a: Reader zum HS Politikfelder und Politik in der Europäischen Union, Stuttgart.

Schumann, Wolfgang 1998b: 8. Sitzung: Die Herausbildung von EU-Politikfeldern - das Beispiel der Umweltpolitik , in: Schumann, Wolfgang: Skript zur VL Das Politische System der EU, Stuttgart.

Schumann, Wolfgang 2000a: Einführung in die EU in 14 Tagen (Kurs auf multimedialer CD-ROM, Agor@ - Gesellschaft für Wissensvermittlung über neue Medien und politische Bildung), Stuttgart.

Schumann, Wolfgang 2000b: Glossar (s.v. „Richtlinie“) , in: Schumann 2000a.

Schymik, Carsten 2000: Erfolg ohne Reform, in: Die Tageszeitung, 19.12.2000: 10.

Shell, Kurt 1987: Liberalismus, in: Görlitz 1987, 264-269.

Singer, Otto 1993: Policy Communities und Diskurs-Koalitionen: Experten und Expertise in der Wirtschaftspolitik, in: Héritier 1993a, 149-174.

Stachowiak, Herbert 1983: Modelle. Konstruktion der Wirklichkeit, München.

Strübel, Michael 1992: Nationale Interessen und europäische Politikformulierung in der Umweltpolitik, in: Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen, 274-291.

Strzysch, Marianne/Weiß, Joachim (Hrsg.) 1998a: Meyers großes Taschenlexikon. Band 19 (s.v. „Saurer Regen“), 6. Aufl., Mannheim.

Strzysch, Marianne/Weiß, Joachim (Hrsg.) 1998b: Meyers großes Taschenlexikon. Band 23 (s.v. „Waldsterben“), 6. Aufl., Mannheim.

Taggart, Paul 1998: A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems, in: European Journal of Political Research, 33. Jg., 363-388.

Torreblanca, Jose 1998: Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union, in: West European Politics, 21. Jg., Heft (2), 134-153.

Umbach, Gaby 2001: Umweltpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/2001, Bonn, 185-190.

Union for Europe of the Nations (Hrsg.) 2000: The Political Charter, Brüssel.

Van der Lugt, Cornelis 2000: State Sovereignty or Ecological Sovereignty ? A Study of the Regulation of Acid Rain within the European Union, Baden-Baden.

Van Waarden, Frans 1992: Dimensions and Types of Policy Networks, in: European Journal of Political Research, 21. Jg., Heft (1-2), 29-50.

Vertretung der Europäischen Kommission in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) 1999: EU-Almanach 1999. Ansprechpartner, Informationsquellen und Datenbanken zu europäischen Themen in der Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage, Bonn.

Vowe, Gerhard 1994: Politische Kognition. Umrisse eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, 35. Jg., Heft (3), 423-447.

Wagner, Peter 1998: Die europäischen Parteien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98, Bonn, 281-286.

Wagner, Jürgen 1994: Policy-Analyse: Grenzenlos Fernsehen in der EG, Frankfurt a. M.

Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.) 1996: Policy-Making in the European Union, Oxford.

Waterton, Claire/Wynne, Brian 1996: Building the European Union: Science and the Cultural Dimensions of Environmental Policy, in: Journal of European Public Policy, 3. Jg., Heft (3), 421-440.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.) 2001: Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh.

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) 1980ff: Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn.

Weidner, Helmut/Knoepfel, Peter 1986: Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich, Berlin.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von 1988: Steuern für die Umwelt, in: Der Spiegel, 22.8.1988: 86-87.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von 1997a: Erdpolitik. Ökologische Realpolitik als Antwort auf die Globalisierung, 5. Aufl., Darmstadt.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von/ Lovins, Amory/Lovins, Hunter 1997b: Faktor vier. Doppelter Wohlstand, halbierter Naturverbrauch, 10. Aufl., München.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von 1999: Eine neue Politik für die Erde. Die globale Partnerschaft von Wirtschaft und Ökologie, Freiburg.

Weizsäcker, Ernst Ulrich von/Schreiber, Helmut 1988: Luftreinhaltung - Der schwierige Konsens, in: Gündling, Lothar/Weber, Beate (Hrsg.): Dicke Luft in Europa. Aufgaben und Probleme der europäischen Umweltpolitik, Heidelberg.

Wepler, Claus 1999: Europäische Umweltpolitik. Die Umweltunion als Chance für die materielle und institutionelle Weiterentwicklung der europäischen Integration, Marburg.

Wernicke, Christian 2002: Pest oder Cholera für Europa. Eine schnelle Erweiterung wird mißlingen, eine gute dauert zu lang, in: Süddeutsche Zeitung, 9.-10.2.2002: 4.

Wessels, Wolfgang 1996: Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie ?, in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a, 165-192.

Zimmermann, Klaus (Hrsg.) 1995: Umwelt und Umweltpolitik in Europa, Bonn.