

MANNHEIMER
ZENTRUM FÜR
EUROPÄISCHE
SOZIALFORSCHUNG



Intergouvernementale versus
Supranationale Politikfeldstrukturen

Thomas König
AB II / Nr. 3
Mannheim 1994

Arbeitspapiere

Working papers



Thomas König

**Intergouvernementale versus Supranationale
Politikfeldstrukturen**

Eine Konzeption prototypischer Interaktionsmuster privater
und politischer Akteure für den Vergleich europäischer
Politikbereiche

König, Thomas
Intergouvernementale versus Supranationale
Politikfeldstrukturen. Eine Konzeption prototypischer
Interaktionsmuster privater und politischer Akteure für den
Vergleich europäischer Politikbereiche
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)
Arbeitspapier AB II (Arbeitsbereich II) / Nr. 3
Mannheim 1994

Deckblattlayout: Uwe Freund
Druck: Profil-Print®

Schutzgebühr: DM 10,--.

Redaktionelle Notiz:

Dr. Thomas König ist Hochschulassistent am Lehrstuhl Politische Wissenschaft I. Seine Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende Politikfeldanalyse und die Entscheidungstheorie, insbesondere die Erforschung der institutionellen Dimensionen in internationalen Verhandlungssystemen.

Inhalt

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Einleitung | 1 |
| 2. | Interaktionsmuster von politischen und privaten Akteuren - ein Untersuchungsdesign zum Vergleich europäischer Politikbereiche | 2 |
| 3. | Die Fragmentierung europäischer Politik und ihre Konzeption in der Politikfeld-Analyse | 11 |
| 4. | Intergouvernementale und supranationale Politikfeld-Muster als Prototypen europäischer Interaktionsmuster | 18 |
| 5. | Fazit | 30 |
| 6. | Literatur | 33 |

König, Thomas

**Intergouvernementale versus Supranationale
Politikfeldstrukturen**

Eine Konzeption prototypischer Interaktionsmuster privater
und politischer Akteure zum Vergleich europäischer
Politikbereiche

König, Thomas

Intergouvernementale versus Supranationale Politikfeldstrukturen. Eine
Konzeption prototypischer Interaktionsmuster privater und politischer
Akteure zum Vergleich europäischer Politikbereiche

Universität Mannheim

Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)

Arbeitspapier AB II (Arbeitsbereich II) / Nr. 3

Mannheim im Februar 1994

Redaktionelle Notiz:

wissenschaftliche

Dr. Thomas König ist Hochschulassistent am Lehrstuhl Politische Wissenschaft I. Seine
Forschungsschwerpunkte sind die vergleichende Politikfeldanalyse und die
Entscheidungstheorie, insbesondere die Erforschung der institutionellen Dimensionen in
internationalen Verhandlungssystemen.

Inhalt

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | Einleitung | 1 |
| 2. | Interaktionsmuster von politischen und privaten Akteuren - ein Untersuchungsdesign zum Vergleich europäischer Politikbereiche | 2 |
| 3. | Die Fragmentierung europäischer Politik und ihre Konzeption in der Politikfeld-Analyse | 9 |
| 4. | Intergouvernementale und supranationale Politikfeld-Muster als Prototypen europäischer Interaktionsmuster | 14 |
| 5. | Fazit | 24 |
| 6. | Literatur | 26 |

1. Einleitung

Supranationalismus und Intergouvernementalismus sind die vorherrschenden Interpretationen europäischer Politikregulierung. Während intergouvernementale Erklärungen die nationale Politikdimension europäischer Politik hervorheben, bauen supranationale Charakterisierungen im Kern auf neofunktionalistischen Ansätzen auf, die eine materielle Integration europäischer Politik auf einen "spillover" privater Interessen zurückführen. Die prinzipielle Inkompatibilität beider Ansätze wird im folgenden Beitrag mit einer bereichsspezifischen Politikkonzeption aufgehoben. Danach können sowohl intergouvernementale als auch supranationale Elemente im politischen System der Europäischen Union koexistieren, die sich als prototypische Interaktionsmuster privater politischer Akteure in unterschiedlichen europäischen Politikbereichen identifizieren lassen. Als Konsequenz dieser prototypischen Interaktionsmuster wird eine unterschiedliche europäische Steuerungsintensität erwartet, die sich an quantitativen oder qualitativen Indikatoren der materiellen Integration eines Politikbereichs festmachen läßt. Mit dieser Konzeption wird auf zwei Forschungstraditionen zurückgegriffen und auf die Erklärung europäischer Politikphänomene angewendet. Erstens auf die Politikfeld-Analyse, nach der sich politische Systeme in einzelne autonome Subsysteme unterteilen lassen, in denen Politik vornehmlich nach internen Regeln und Kriterien verhandelt und entschieden wird. Zweitens auf die soziale Netzwerkanalyse, bei der Akteure und ihre Aktionen eher als interdependent denn als unabhängige, autonome Einheiten betrachtet werden, deren Beziehungen den Transfer sowohl materieller als auch immaterieller Ressourcen kanalisieren. Dabei gehen Netzwerkmodelle, die einerseits individuelles Verhalten voraussagen, von einer strukturellen Einbindung der Akteure aus, die als "constraints" individuelle Aktivitäten beeinflussen. Andererseits leiten Netzwerkmodelle, die eine soziale, ökonomische oder politische Struktur erfassen, diese aus den Beziehungsmustern von Akteuren ab. Unter diesem Gesichtspunkt wird europäische Politik als Resultat von Beziehungsmustern privater und politischer Akteure konzeptionalisiert, deren Positionen und Konfigurationen von Politikfeld zu Politikfeld variieren können. Auf der einen Seite weisen intergouvernementale Interaktionsmuster privater und politischer Akteure in einem europäischen Politikbereich auf eine weitgehend nationale Konfliktdimension hin, die unter den Vorzeichen eines internationalen Verhandlungssystems nur distributive europäische Regelungen zuläßt. Im Gegensatz dazu sind supranationale Beziehungsmuster auf der anderen Seite Ausdruck einer Europäisierung eines Politikbereichs, in dem auch Verhandlungslösungen mit identifizierbaren nationalen Verlierern nicht ausgeschlossen sind. Mit der Konzeption der beiden Prototypen wird die strukturelle Dimension nicht nur der internen Beziehungen politischer Akteure wie der Kommission, den Mitgliedern des

Ministerrats und des Europäischen Parlaments, sondern auch der internen privaten und der politisch-privaten Beziehungen erfaßt und zur Erklärung der unterschiedlichen materiellen Integration europäischer Politikbereiche herangezogen.

2. Interaktionsmuster von politischen und privaten Akteuren - ein Untersuchungsdesign zum Vergleich europäischer Politikbereiche

Die Bedeutung von Interessengruppen für den europäischen Integrationsprozeß wurde seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften immer wieder hervorgehoben. Schon in den fünfziger Jahren hat Ernst Haas auf die zentrale Funktion privater Organisationen zur Einrichtung eines "Vereinten Europas" (1958) beziehungsweise einer Vereinigung "Jenseits des National-Staates" (1964) hingewiesen. Dieses (neo-)funktionalistische Argument wurde in der Folge auch von Lindberg/Scheingold 1971 und 1979 aufgenommen, aber auch Kritiker des funktionalistischen Ansatzes wie Harrison (1974) sahen in der Einbindung von Interessengruppen eine wichtige Aufgabe für die europäische Integration. Zur gleichen Zeit gaben Untersuchungen aus dem deutschsprachigen Raum erste empirische Einblicke in die Institutionalisierung von Verbänden in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Fischer 1965, Friedrich 1968). Zu Beginn der achtziger Jahre arbeiteten Kirchner/Schwaiger die Rolle von Interessengruppen in der Europäischen Gemeinschaft auf. Im Vordergrund der empirischen Arbeiten stand die Beschreibung der Aktivitäten von nationalen Interessengruppen, die auf Gemeinschaftsebene nicht nur mit einem besonderen Institutionengefüge, sondern auch mit neuen Entscheidungsmechanismen konfrontiert sind. In diesem Zusammenhang werden spezifische Beziehungen von nationalen Interessengruppen zu europäischen Organen, aber auch Beziehungen innerhalb transnationaler Zusammenschlüsse wie dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), der Unternehmervereinigung (UNICE) oder der europäischen Bauernvereinigung (COPA) ausgewertet (Visser/Ebbinghaus 1992).

Wenig Beachtung fanden bislang in der Europaforschung Beziehungsmuster zwischen politischen und privaten Organisationen, die in der Politikwissenschaft beispielsweise als pluralistische, korporatistische oder klientelistische Interaktionsstrukturen eines politischen Verhandlungssystems bekannt sind. Die Auswirkungen dieser klassischen Strukturtypen sowohl auf die politische Entscheidungsfindung als auch deren Implementation wird allgemein als hoch eingeschätzt, erlauben doch pluralistische Strukturen fast allen Gruppierungen einen Zugang zum politischen Prozeß, der in der korporatistischen oder klientelistischen Form auf wenige Spitzenvertreter beschränkt ist (Lehmbruch 1991). Auf

europäischer Ebene wurde die bloße Existenz organisierter Interessen mit einer Vermittlerfunktion zwischen europäischen Eliten und Bevölkerung gleichgesetzt (Caporaso 1974: 10). Gleichzeitig verbanden diese neofunktionalistischen Ansätze die steigende Zahl europäischer Dachverbände mit der Hoffnung, daß die transnationalen Verbände im Laufe der Zeit vergleichbare Funktionen wie ihre nationalen Mitglieder ausüben und eine Koalition mit der Kommission gegen den ausschließlich national ausgerichteten Ministerrat eingehen werden (Grote 1990: 229). Auf nationaler Ebene wird die Einbindung mächtiger privater Organisationen in die Steuerung von Politik als eine Transformation moderner Großgesellschaften interpretiert, deren erhöhte Komplexität die Beteiligung privater Organisationen zur Ausübung von politischer Herrschaft unter modernen Bedingungen erfordert (Mayntz 1992: 20). Für Mayntz sind diese (Netzwerk-)Beziehungen von privaten und staatlichen Akteuren einerseits alternative Steuerungskonzepte zu den traditionellen Steuerungsformen Markt und Hierarchie, andererseits auch Hinweis auf einen schwachen Staat.

Eine Diskussion über die Auswirkung der Interaktionsmuster von privaten und politischen Akteuren findet seit einiger Zeit in der Policy-Forschung statt, die sich mit einer Typologisierung von Politik-Netzwerkstrukturen um Verallgemeinerung ihrer detaillierten Aussagen bemüht. Danach setzen Strukturmuster längerfristige Beziehungen von politischen und privaten Akteuren in einem politischen System voraus, das als soziale Formation Strukturen und Normen aufweist und die Verhaltensweisen der Mitglieder bestimmen kann. Mit dieser Systemperspektive eines Politikbereichs gehen die strukturellen Aussagen über eine reine Aggregation von Kontaktaktivitäten hinaus und beeinflusst nach van Waarden (1992)

- den Zugang zum Entscheidungsprozeß,
- die Konsultation oder den Austausch von Information,
- die Ressourcenmobilisierung während Verhandlungen sowie
- die Koordination oder Kooperation.

Neben dieser sozialen Komponente einer Politikbereichsstruktur, die von der Größe des Netzwerkes, seiner Dichte, seiner Intensität, seiner Symmetrie oder Reziprozität etc. determiniert sein kann, werden die identifizierten korporatistischen, pluralistischen, klientelistischen oder parentalen Interaktionsmuster in Politiknetzen von den institutionellen Vorgaben definiert, die für einzelne Politikfelder eines politischen Systems variieren können.

Die Aktivitäten der Akteure eines Politikbereichs setzen den Zugang zur Politikarena voraus, der mit dem Politikfeld-Netz als die objektive Struktur der Beteiligten im jeweiligen Politikfeld konzeptionalisiert werden kann. Das Politikfeld-Netz umfaßt daher auch latente

Akteure, die in die Politikarena eingreifen könnten oder würden, wenn sie Interesse oder Informationen hätten (Sabatier 1993: 126). Der Zusammenhang von einerseits Politikfeld-Netz und andererseits Politikarena verdeutlicht die Notwendigkeit einer inhaltlichen Definition einzelner europäischer Politikbereiche, die als Ausgangsfelder für institutionelle Kompetenzen und Handlungs- bzw. Interessenausgleichssysteme anzusehen sind. Die Ausgleichssysteme umfassen in einem Politikfeld auch die Kosten privater Akteure, deren Handlungen und Einwirkung auf die politischen Akteure in einem inhaltlichen Bezugssystem eines Politikfelds zu berücksichtigen sind. Diese Akteursbeziehungen innerhalb eines Handlungssystems beschreibt das Politikfeld-Netz, in dem die Positionen der Akteure ein Ausdruck von beispielsweise kooperativen, konsultativen oder konfrontativen Beziehungen innerhalb eines Politikbereichs sind.

Die strukturelle Konzeption eines Politikfeld-Netztes ermöglicht die Überprüfung und Verwertung der Ergebnisse auf die Erklärung einer Vielzahl von Politikfeld-Phänomenen und eröffnet die Möglichkeit der Verallgemeinerung der Aussagen, die über den Fallstudiencharakter einer einzelnen Policy hinausgehen. Dabei wird das Verhalten der Politikfeld-Akteure nicht nur aus den einzigartigen Interessen und Kalkülen der Akteure am Beispiel einer Policy, sondern auch aus ihrer Einbettung in das jeweilige Politikfeld abgeleitet.

Die Darstellung der Beziehungen in einem Politikfeld-Netz kann entweder dichotom mit dem Vorhandensein/Fehlen einer Beziehung oder mit einer Bewertung auf die Häufigkeit der Kontakte erfolgen. Die paarweisen Beziehungen können über verbundensorientierte Verfahren aus der Graphentheorie oder Verfahren der strukturellen Ähnlichkeit von Positionsinhabern analysiert werden. Komparative Auswertung von Politikfeld-Netzwerken ermöglichen einen Vergleich unterschiedlicher Konfigurationen von Netzwerkpositionen in bezug auf

- inhaltlich unterschiedliche Netzwerkbeziehungen beispielsweise der Kommunikation, des Tauschs oder des Einflusses in einem Politikfeld (Pappi/Knoke/Bisson 1992, König: 1992b),
- inhaltlich ähnliche Beziehungen über verschiedene Politikbereiche wie Gesundheit und Energie (Laumann/Knoke 1987) und
- inhaltlich ähnliche Beziehungen über einen Politikbereich verschiedener politischer Systeme wie der Machtstruktur im deutschen, amerikanischen und japanischen Politikfeld 'Arbeit' (Pappi u.a. 1993, König u.a. 1993).

Für alle Vergleichsebenen können Strukturhypothesen formuliert werden, die eine theoretische Ableitung unterschiedlicher Netzwerk-Konfiguration leisten. In diesem

Zusammenhang zielt der Vergleich inhaltlich unterschiedlicher Netzwerke in einem Politikfeld stärker auf Strukturmuster ab, die von den Attributen der Beziehungen zu erwarten sind. Beispielsweise könnte die Annahme über symmetrische Tauschbeziehungen im Gegensatz zur Vermutung asymmetrischer Macht- oder Abhängigkeitsbeziehungen untersucht werden.

Internationale Vergleiche von inhaltlich ähnlichen Beziehungen sind in der Politikwissenschaft eine Methode aus dem Bereich der "comparative politics". Mit dem internationalen Vergleich inhaltlich ähnlicher Beziehungen von privaten und politischen Akteuren eines Politikfelds können beispielsweise Hypothesen über korporatistische oder pluralistische Netzwerkkonfigurationen der jeweiligen politischen Subsysteme an Zugangnetzwerken privater Organisationen zu politischen Entscheidungsträgern überprüft werden. In korporatistischen Systemen müßten Spitzenverbände, die durch hierarchische Muster innerhalb ihres Sektors gekennzeichnet sind, über exklusiven Zugang zu politischen Entscheidungsträgern verfügen. Demgegenüber wären pluralistische Muster Ausdruck eines breiten Zugangs aller privater Akteure zu den Entscheidungsträgern (Pappi/König 1994).

Für den Vergleich europäischer Politikbereiche sollen im folgenden Beitrag prototypische Strukturmuster inhaltlich ähnlicher Beziehungen konzeptualisiert werden, die einen Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen materiellen Einbindung europäischer Politikbereiche leisten. Im Sinne der "bottom up"-Perspektive stehen die Auswirkungen bereichsspezifischer Netzwerkmuster auf die Möglichkeiten europäischer Politikformulierung im Vordergrund (Sabatier 1986: 280). Danach müssen europäische Interaktionsmuster von privaten und politischen Akteuren nicht nur aus den Interdependenzen bei der europäischen Politikformulierung resultieren (Schumann 1993: 425). Unabhängige oder sekundäre Verflechtungen auf der nationalen oder internationalen Ebene werden bei diesem Ansatz nicht ausgeschlossen (Grunow 1983). Ähnlich wie bei Salisbury (1968) werden Interaktionsmuster als zentrale Determinante der Verbindung zwischen Entscheidungssystem und Policy-Form aufgefaßt, die aus den unterschiedlichen Demand-Mustern der beteiligten Akteure resultieren. Die Demand-Muster der privaten Organisationen an den europäischen Politikentscheidungen werden von einigen Autoren als besonders hoch eingeschätzt. Sandholtz/Zysman (1989) sehen in den europäischen Arbeitgeberverbänden die treibende Kraft für den 1992 vereinbarten Maastricht-Vertrag. Andere Beobachter wie Burley/Mattli (1993) erklären die materielle Integration in der Europäischen Union mit neofunktionalistischen Spillover-Effekten privater Interessen. Die neofunktionalistischen Erklärungen münden oftmals in supranationalen Vorstellungen, die den neorealistischen bzw. intergouvernementalen Interpretationen entgegenstehen. Die

Befürworter des intergouvernementalen Ansatzes plädieren für eine ultimative Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten (Moravcsik 1991). Die intergouvernementale Sichtweise hat auch zu der Schlußfolgerung geführt, daß die Europäische Union keinen Wechsel in Richtung einer supranationalen Institution vollziehen kann (Scharpf 1988). Im Gegensatz zu diesen konvergierenden Interpretationen wird bei diesem Ansatz davon ausgegangen, daß bei der materiellen Integration bereichsspezifisch sowohl supranationale als auch intergouvernementale Muster vorliegen können. Dabei werden die intergouvernementalen oder supranationalen Merkmale an den unterschiedlichen Beziehungsmustern von privaten Akteuren und europäischen Entscheidungsträgern festgemacht. Die unterschiedlichen Beziehungsmuster von privaten Organisationen zu europäischen Entscheidungsträgern sollen nicht nur einen Hinweis geben, ob einzelne Politikbereiche europäisch integriert bzw. auf der Ebene des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft verhandelt werden. Darüber hinaus können intergouvernementale Muster von Politikfeld-Beziehungen einen Hinweis auf den föderalistischen Regulierungscharakter eines europäischen Politikbereichs geben, zu dem private Organisationen ausschließlich über ihre jeweiligen nationalen staatlichen Verhandlungsvertreter Zugang zum europäischen Entscheidungsprozeß haben (Windhoff-Héritier 1993: 436).

Für politische Systeme wie der Europäischen Union liegt die Erwartung bereichsspezifischer Interaktionsmuster von politischen und privaten Akteuren nahe. Ihr hoher Grad an Fragmentierung und ihre Vielzahl von institutionellen Verfahrensarten fördern die Herausbildung einzelner politischer Subsysteme, die sich nicht nur in ihrer inhaltlichen Reichweite und Kompetenz, sondern auch in der Art der Willensbildung und Entscheidungsfindung voneinander unterscheiden. Die Vorstellung eines integrierten europäischen Institutionenkomplexes ist daher irreführend (Weiler 1986: 347). In der Vergangenheit wurde die Unterschiedlichkeit der europäischen Politikbereiche vornehmlich an den institutionellen Entscheidungsverfahren und der Verflechtung politischer Akteure wie den nationalen Ministerialbürokratien im Ministerrat, der Kommission und dem Europäischen Parlament diskutiert. Die Komplexität der europäischen Entscheidungsprozesse ist ein Spiegelbild der Situation der Europäischen Union. Die europäischen Entscheidungsverfahren sind nicht nur durch ihre Festlegung von variierenden Entscheidungsregeln (Einstimmigkeit, einfache und qualifizierte Mehrheit) von einem Spannungsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten im Ministerrat, also Resultat beispielsweise unterschiedlicher sozio-ökonomischer oder sozio-kultureller Voraussetzungen, gekennzeichnet. Hinzu kommt die Konkurrenz zwischen den beteiligten Institutionen Ministerrat, Kommission, Europäischem Parlament und, mit Abstrichen, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA), die sich durch unterschiedliche Mitwirkungsrechte

ausdrückt. Unter diesem Aspekt sollten die intragruppalen Differenzen innerhalb des Ministerrats in der Konzeption europäischer Politik-Analysen von den inter-institutionellen Kompetenzverteilungen, die spätestens seit Maastricht mit der Einführung des Mit-Entscheidungsverfahrens eine Erhöhung der Befugnisse des Europäischen Parlaments auf Kosten der Rechte der Kommission mit sich bringt, unterschieden werden. Mit der Parlamentarisierung der europäischen Entscheidungsprozesse kommt neben den intra- und inter-institutionellen Differenzen eine parteipolitische Konfliktdimension hinzu, die auf den teilweise inkompatiblen Elementen der einzelstaatlichen Wahl- und Parteiensysteme aufbaut.

Für die europäische Politikformulierung konstatierten Wallace/Wallace/Webb (1977) schon vor dem Inkrafttreten der Einheitlich Europäischen Akte ein von Politikbereich zu Politikbereich unterschiedliches Kompetenzverhältnis von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen, wie auch teilweise programmabhängige europäische Regelungsinstrumente beziehungsweise Entscheidungsprozesse. Mit dieser Sektoralisierung von Politik in einzelne Politikbereiche oder Subsysteme des politischen Systems entspricht die europäische Politikformulierung einem Trend, der bisher für nationale politische Systeme ausgemacht wurde. Beispielsweise sprechen Richardson/Jordan (1979: 43,44) von einer Fragmentierung von Politik in Subsysteme, die sich stärker untereinander als intern unterscheiden. Dabei können einerseits neue Themen oder eine neue Akzentuierung bekannter Politikinhalte die Politikbereiche und die Verfahrensregeln eines politischen Systems verändern. Andererseits können die auch als Politics bezeichneten eigenen Verfahrensregeln unterschiedliche Partizipationsmöglichkeiten auch für private Organisationen implizieren (König 1992: 13f).

Für private Akteure heben die Studien von Kramer (1977) über die Rolle der Sozialpartner, von Stöckel (1986) über die europäischen Gewerkschaftsausschüsse, von Platzer über die Unternehmensverbände (1984) oder von Burkhardt-Reich/Schumann über die Agrarverbände (1983) die kausale Autonomie einzelner europäischer Politikbereiche hervor. Diese inhaltliche Aufteilung eines politischen Systems geht mit der Vorstellung einher, daß einerseits Policies ausschließlich von den Akteuren eines Politikbereichs verhandelt werden und andererseits allgemeine Bedingungen wie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für den Politikprozeß innerhalb eines Bereichs an Bedeutung verlieren. Gleichzeitig verweisen auch die zahlreichen Fallstudien über europäische Einzelpolicies auf die unterschiedliche Bedeutung von politischen wie privaten Akteuren für die Regulierung einzelner europäischer Politikbereiche. Nach Kohler-Koch (1992: 90) besteht jedoch ein großes Defizit an Arbeiten, welche die Beziehungen von privaten und staatlichen europäischen Akteuren beschreiben und eine allgemeinere Anwendung auf mehrere europäische Policies erlauben.

Die Fragmentierung des politischen Systems der Europäischen Union, aber auch der Vergleich von Fallstudien-Ergebnissen wie von Schumann (1987), Tömmel (1992) oder Bregnsbo (1991) legen die Vermutung nahe, daß spezifische Interaktionsmuster zwischen privaten und politischen Akteuren in einzelnen europäischen Politikbereichen existieren, die allgemeine Aussagen auch über die (materielle) Integration eines Politikbereichs zulassen. Damit könnten neben den klassischen korporatistischen und pluralistischen Strukturtypen, die im Rahmen nationaler Beziehungen gegenübergestellt werden, "europaspezifische" Interaktionsmuster privater und politischer europäischer Akteure Aufschluß über die Integrationschancen und -probleme einzelner europäischen Politikbereiche geben. Diesen europäischen Spezifika soll mit der Konzeption prototypischer Interaktionsmuster im folgenden Beitrag nachgekommen werden, die in erster Linie auf die Vereinfachung komplexer Akteursbeziehungen mit dem Ziel des Vergleichs europäischer Politikfelder entworfen werden. Die Konzeption dieser prototypischen Strukturtypen basiert auf der Vorstellung, daß die Entscheidungsfindung in den Politikbereichen der Europäischen Union den Bedingungen von internationalen Verhandlungssystemen unterliegt und daher die Identifizierung von "nationalen" Verlierern zunächst ausgeschlossen ist. Daher wird erwartet, daß ein intergouvernementaler Strukturtyp eine geringe quantitative oder qualitative Regelungsintensität eines europäischen Politikbereichs nach sich zieht. Diese geringe qualitative oder quantitative Regelungsintensität wird hier mit einer föderalistischen Politikregulierung gleichgesetzt. Supranationale Strukturtypen zeigen hingegen die Europäisierung von nationalen zu europäischen Konfliktlinien an und ermöglichen auch auf der europäischen Ebene die Entscheidung von unverteilenden Policies. Diese Politikbereiche sind in ihren Akteursbeziehungen nicht auf die nationale Dimension im europäischen Verhandlungssystem reduziert und erlauben eine zentralistische Regulierung auf der europäischen Ebene.

Die mit der Konzeptionalisierung von prototypischen intergouvernementalen und supranationalen Interaktionsmustern verfolgte Vergleichsstrategie setzt sowohl die Existenz relativ autonomer europäischer Politikbereiche als auch die regelmäßige Interaktionen zwischen privaten und politischen Akteuren voraus. Eine Kritik an diesem Politikkonzept zielt auf die unterschiedlichen Definitionen von Politikfeldern ab, die entweder nach funktionalen, sozialen oder kulturellen Kriterien bestimmt werden und somit die Vergleichbarkeit der Resultate einschränken. Daher sollen zunächst die Implikationen dieses Politikkonzeptes auch in bezug auf seine Übertragbarkeit zur Erklärung europäischer Phänomene vorgestellt werden.

3. Die Fragmentierung europäischer Politik und ihre Konzeption in der Politikfeld-Analyse

Die Europapolitik mit ihren Vertragsabschlüsse etwa von Rom oder von Maastricht verändert nicht nur die Verfahrensweisen und institutionellen Kompetenzen europäischer Politikformulierung, sondern definiert auch die materiellen Zuständigkeiten der Gemeinschaftsorgane. Die Vertragsabschlüsse prägen die Struktur des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft und haben damit verfassungsgebenden Charakter (Bieber/Schwarze 1984: 13-21).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht wurde die Struktur des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft und seiner Entscheidungsprozesse im Rahmen der europäischen Integrationsforschung überwiegend am Beispiel eines einheitlichen europäischen Entscheidungssystems diskutiert. Auf struktureller Seite wird diese gesamteuropäische Systemperspektive in der Form eines Bundesstaates beispielsweise beim föderalistischen Ansatz von C. Pentland (1973: 143-186) und von R. Harrison (1974: 42-47), aber auch im Falle der "institutional capacity" von Lindberg/Scheingold (1979) oder dem Mehrebenen-System von Puchala (1979) eingenommen; bei den Prozessen können mit europäischem Systembezug Neoföderalisten wie C. Friedrich (1972) und Neofunktionalisten wie E. Haas (1958) genannt werden. Einen Bezug zum politischen Gesamtsystem der Europäischen Gemeinschaft haben aber auch die Ansätze, die von Lernprozessen wie von K. Deutsch (1968) sowie Interaktionen im Konkordanzsystem bei Puchala und Reaktionen bei Haas (1975) ausgehen (Schumann 1991: 233, oder mit einem ausführlichen Überblick über den konzeptionellen Stand der Europaforschung bei Hrbek 1987: 87-103). Aus Sicht der vergleichenden Politikforschung konnte die Diskussion über die Vergleichbarkeit des politischen Gesamtsystems der Europäischen Gemeinschaft zu bestehenden politischen Systemen keine eindeutigen Ergebnisse liefern. Die Deutungsversuche einer systemischen Einordnung der Europäischen Gemeinschaft reichen von der Vorstellung einer formalisierten zwischenstaatlichen Vertragsverbindung in der Form eines internationalen Regimes bis hin zu einem bundesstaatlichen europäischen Konkordanzsystem. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, daß sogar bei führenden Europapolitikern wie Jean Monet oder Jacques Delors die Vorstellung über ein adäquates politisches Gesamtsystem der Europäischen Gemeinschaft fehlt (Quermonne 1992: 802).

Während jedoch die Konzeption einer politischen "Staatswerdung" Europas mit einer endgültigen Festlegung institutioneller Befugnisse und Verfahrensweisen in jüngster Vergangenheit wenig Fortschritte erzielte, werden spätestens seit der Verabschiedung der

Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts 1993 zumindest Teile von Politikbereichen auf europäischer Ebene verhandelt, die bisher ausschließlich in die Regelungskompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten fielen (Wieland 1991: 429). Unter dem Leitmotiv eines gemeinsamen Marktes werden Politikbereiche europäisiert, die sich infolge staatlicher und gesellschaftlicher Aufgabenbewältigung in den vergangenen Jahrzehnten teilweise sehr unterschiedlich in den einzelnen Mitgliedstaaten herausgebildet haben (Hepple 1986). Von der kontinuierlichen Ausweitung der materiellen Zuständigkeiten der Gemeinschaft werden aber nicht nur Interessen von staatlichen, sondern auch von privaten Organisationen wie zum Beispiel Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden u.a. berührt, die vornehmlich nationalstaatlich ausgerichtet sind und sich nun mit den Besonderheiten des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft auseinandersetzen.

Zur Untersuchung der bereichsspezifischen Einbindung privater Organisationen insbesondere in den nationalen Politikformulierungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozeß hat sich in den vergangenen Jahren die Politikfeld-Analyse etabliert (Laumann/Knoke 1987, König 1992, Pappi 1993). In der Politikfeld-Analyse wird der Begriff des Netzwerkes allgemein verwendet, indem er zur Beschreibung der Beziehungen zwischen privaten und staatlichen Organisationen bezüglich ihrer Zusammenarbeit auf den verschiedenen Ebenen und funktionalen Politikbereichen herangezogen wird (Hanf 1977: 12). Anders als im verwaltungswissenschaftlichen Kontext wird in der Politikfeld-Analyse die Existenz von Netzwerken nicht mit einem schwachen Staat oder mit einer neuen Steuerungsform politischer Herrschaftsausübung gleichgesetzt. Die Bezeichnung schwacher oder starker Staat kann nach Atkinson/Coleman (1989: 50) auch nicht aufrecht erhalten werden, wenn eine sektorale Differenzierung innerhalb eines politischen Systems vorgenommen wird. Zur Beurteilung müssen vielmehr die spezifischen Beziehungen zwischen staatlichen und relevanten privaten Organisationen in einzelnen Politikbereichen untersucht und bewertet werden. Das Politikfeld-Netz wird durch diese sektoralen Beziehungen von privaten und staatlichen Akteuren konstituiert und kann im Falle einer dauerhaften Verbindung als Struktur eines Politikbereichs ausgewertet werden.

In der Politikwissenschaft werden das Politikfeld-Netz und das Policy-Netz an gleicher Stelle genannt, obwohl sich beide Ansätze in ihren Annahmen unterscheiden. Das Politikfeld-Netz betont die dauerhaften sozialen Beziehungen der Akteure eines Politikbereichs und ist zunächst auf die Herausarbeitung sozialstruktureller Muster eines sozialen Systems angelegt. Mit dieser systemischen Perspektive ist das Politikfeld-Netz auf die Verallgemeinerung der Bedingungen eines Politikbereichs ausgerichtet, die sich auch auf die Verhandlung mehrerer Policies anwenden lassen. Im Gegensatz dazu ist das Policy-Netz eher kasuistisch auf die Erklärung eines Politikprogramms definiert, dessen Ergebnis ganzheitlich unter

Berücksichtigung der Wechselwirkung von Politik-Strukturen, -Prozessen und -Inhalten erforscht wird. Beide Konzepte ermöglichen Politik(feld)-Forschern, Politikinhalte sowohl als abhängige als auch als unabhängige Variable anzusehen. Dem traditionellen politikwissenschaftlichen Ansatz der Vergleichenden Regierungslehre stehen sie in zweierlei Hinsicht entgegen:

Erstens leisten Institutionen und Verfahrensweisen lediglich einen Beitrag zur Erklärung einer Policy und stehen nicht unmittelbar als abhängige Variable im Vordergrund der Untersuchung; zweitens beschränken sich Policy- und Politikfeld-Netz nicht auf die Herausarbeitung der Funktionen und Positionen von formalen Entscheidungsträgern wie beispielsweise der europäischen Parlamentsfraktionen oder der Kommissionsmitglieder. Ins Untersuchungsdesign werden explizit private Gruppen und Organisationen einbezogen, die aufgrund ihrer Ressourcen- oder Beeinflussungskapazität zur Erklärung von Politik-Inhalten beitragen können.

Diese Abkehr von der reinen Institutionenanalyse hat zum Primat eines "informellen" Modells geführt, mit dem die Relevanz nicht-institutioneller Einflußressourcen und informeller politischer Strukturen in einzelnen Politikbereichen hervorgehoben wird. Daher liegt beim informellen Modell ein Schwerpunkt auf der Herausarbeitung der Rolle privater Organisationen im Politik-Prozeß. Gleichzeitig soll die Aufteilung nach Politikbereichen den Bezug zu den Politik-Inhalten gewährleisten und sich somit von der in der Eliteforschung angestrebten Generalisierung von Machtstrukturen in politischen Gesamtsystemen unterscheiden (König 1992: 600).

Zur Darstellung von Akteursbeziehungen haben Policy- und Politikfeld-Netz ein bereichsspezifisches Politikkonzept gemeinsam, dessen theoretische Abgrenzung die Identifizierung prototypischer Interaktionsmuster beeinflussen kann. In der politikwissenschaftlichen Aufarbeitung werden die Beziehungen der privaten Akteure zu den staatlichen Entscheidungsträgern besonders hervorgehoben, während soziologische Arbeiten eher das Gesamtnetz, also alle gegenseitigen Beziehungen zur Bestimmung der Positionen aufnehmen. Daneben weist die politikwissenschaftliche Netzwerk-Definition eine beachtliche Varianz auf. Es finden sich mengenmäßige Einteilungen wie beim Issue-Netzwerk, mit dem die Beziehungen der an einer Policy teilnehmenden Akteure bezeichnet werden (Heclo 1978, 102f.). Im Gegensatz zu Issue-Netzwerken werden in Politikfeldern Strukturmuster als Resultat von längerfristigen Interaktionen zwischen politischen und privaten Akteuren erwartet, die einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der Verhandlungsbedingungen in einem Politikbereich leisten können. Die dauerhaften Beziehungen der Akteure können vergleichbar einer Sozialstrukturanalyse eines Politikfelds untersucht werden. Allerdings finden sich nach Burstein (1991: 328-330) bei der inhaltlichen Festlegung eines Politikfelds

mindestens drei Varianten, die eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse erschweren:

Erstens die substantielle oder funktionale Perspektive, die den Themen eines Politikfeldes inhaltlich ähnliche Charakteristika unterstellt. Als Konsequenz liegen in einem Politikfeld typische Verhaltens- und Verhandlungsmuster vor, die auch eine relativ problemlose Zuteilung von weiteren Policies in diese Politikfelder erlauben (Salisbury/Heinz/Laumann/Nelson 1987: 1217-34). Bei einer Abgrenzung europäischer Politikfelder wird bei einer funktionalen Trennung auf die institutionellen Vorgaben beispielsweise der Geschäftsbereiche der Kommission abgehoben. Als Konsequenz könnten inhaltlich ähnliche Themen ausgeschlossen werden, die von anderen Geschäftsbereichen unabhängig behandelt werden. In diesem Fall beziehen sich die Aussagen über die Verhandlung beispielsweise von sozialpolitischen Themen auf die Vorlagen aus der Abteilung 'Beschäftigung'. Europäische Sozialpolitik, die sich auch an Entscheidungen anderer Abteilungen wie Binnenmarkt, Regionalpolitik oder Agrarpolitik festmachen ließe, würde nicht erfaßt.

Zweitens werden Politikfelder neben dieser substantiellen oder funktionalen Variante über eine soziale Konstruktion organisierter Akteure definiert, die aus den Handlungen einer Menge von Akteuren mit gemeinsamem Bezug zu politischen Themen resultieren. Hier stehen die Gemeinsamkeiten der Akteure im Vordergrund, die eine Policy zu beeinflussen versuchen und deren Aktionen gegenseitig in Rechnung gestellt werden (Knoke/Laumann 1982: 256). Diese Abgrenzung eines Politikfelds lehnt sich weniger an institutionelle Vorgaben an, sondern rekuriert auf die inhaltlichen Zusammenhänge und Überschneidungen, die von den involvierten Akteuren festgelegt werden. Der Focus läge beispielsweise auf der Definition einer europäischen Sozialpolitik, die über die institutionelle Organisation hinaus sich über mehrere Abteilungen der Kommission und anderer Einrichtungen erstrecken kann. Diese Politikfeld-Definition besitzt zudem den Vorteil, daß eine Veränderung der Geschäftsbereiche oder der Zuständigkeiten der Gemeinschaftsorgane berücksichtigt werden könnte. Die Definition eines Politikfelds als soziale Konstruktion kann zudem in eine realistische und in eine nominalistische Version aufgeteilt werden: Beim nominalistischen Ansatz werden die sozialen Bezüge der Akteure, ähnlich wie bei der institutionellen Definition eines Politikfelds, vom Forscher oder einem Experten definiert, ohne diese in der Regel aus der Sicht der Akteure empirisch zu überprüfen (Laumann/Knoke/Prensky 1983: 21). In der realistischen Fassung wird mit der Validierung der analytischen Vorgaben durch die Teilnehmer aus der theoretischen Definition eines Politikfelds eine empirische Frage. Die befragten Teilnehmer müssen die analytischen Vorgaben sowohl bezüglich der thematischen Zusammenhänge als auch ihrer Beziehungen zu anderen Akteuren wiedererkennen.

Die dritte Möglichkeit einer Politikfeld-Definition betrachtet die kulturelle Basis eines Politikfeldes, die das Handeln der Akteure beeinflußt und die Orientierungen der Akteure prägt. Obwohl sich auch die dritte Variante auf die Abgrenzung des Politikbereichs und

damit auf die Auswahl der Einheiten (Akteure, Themen, Beziehungen) eines Politik-Netztes auswirken kann, müssen die drei Varianten in der Forschungsumsetzung nicht zwangsläufig zu verschiedenen Ergebnissen führen. Ein Sozialsystem kann beispielsweise auch Resultat ähnlicher Themen sein, wie auch Akteure inhärente Bereiche durch Umformulierung einzelner Themen produzieren können (Burstein 1991, 329).

Allgemein werden die Vorteile einer Politikfeld-Einteilung in dem direkteren Bezug der Akteursbeziehungen zu den Politik-Inhalten gesehen. Mit der Nominalkategorie Politikfeld soll die Eigenständigkeit eines Politikbereichs als Subsystem des politischen Systems hervorgehoben werden. Diese Einteilung eines politischen Systems in einzelne Subsysteme geht von der Vorstellung einer kausalen Autonomie einzelner Politikfelder aus. Die kausale Autonomie eines Politikfelds unterstellt zum einen, daß Policies ausschließlich von den Akteuren eines Politikfeldes entschieden werden. Zum anderen verlieren allgemeine Bedingungen wie beispielsweise die gesamtwirtschaftliche Entwicklung für den Politikprozeß innerhalb eines Politikfeldes an Bedeutung. Auf die Akteure eines Politikfeldes übertragen, wird eine autonome inhaltliche Systemeinbindung unterstellt, die als soziale Formation Strukturen und Normen aufweist und die Verhaltensweisen der Mitglieder bestimmen kann. Im institutionellen Zentrum eines Politikfelds stehen die politischen Entscheidungsträger, denen von der Verfassung oder verfassungsähnlichen Regelungen formale Entscheidungskompetenz zukommt. Damit orientiert sich die Auswahl der politischen Akteure an den parlamentarischen, präsidentiellen oder bicameralen Konstituenten eines Regierungssystems. Die Positionen der formalen Entscheidungsträger werden über die Kombination von politischen Mehrheitsverhältnissen sowie Partizipations- und Entscheidungsregeln definiert, die für einzelne Politikfelder in einem politischen System unterschiedlich ausfallen können. Auf europäischer Ebene wird daher erwartet, daß sich eine unterschiedliche Kompetenzverteilung zwischen Kommission, Ministerrat und Europäischem Parlament in den Netzwerkpositionen der Akteure in einem Politikbereich niederschlägt. Darüber hinaus sollte sich der Grad der Einbindung privater Organisationen bereichsspezifisch unterscheiden.

Damit schließen sich an den deskriptiven Teil des Netzwerk-Konzepts politikwissenschaftliche Strukturüberlegungen an, die eine Interpretation der Beziehungsmuster von privaten zu staatlichen Akteuren zulassen. In der Wirtschaftspolitik lokalisiert Katzenstein (1985: 20) drei generelle Beziehungsmuster von staatlichen und privaten Organisationen: die liberale Form in den Vereinigten Staaten und Großbritannien, die etatistische in Japan und die korporatistische Form in kleinen europäischen Staaten bzw. teilweise in Deutschland. Die Art der Beziehungsfunktionen reicht vom kanalisierten Zugang zum politischen

Entscheidungsprozeß bis zur Legitimation von politischen Entscheidungen (Van Waarden 1992: 33). Als Beziehungstypen werden in der Regel korporatistische, pluralistische und klientelistische Typen diskutiert, die auch für einen Vergleich der Strukturen europäischer Politikbereiche herangezogen werden könnten. Wenig Beachtung fanden bisher Strukturtypen, die zur Erklärung für die Institutionalisierung von Politik beitragen. In diesem Zusammenhang sollen prototypische Interaktionsmuster von privaten Organisationen zu formalen Entscheidern des Ministerrats, der Kommission und dem Europäischen Parlament hinsichtlich ihrer Bedeutung auf die unterschiedliche "Europäisierung" der europäischen Politikbereiche konzeptionalisiert werden.

Für die numerische Entwicklung organisierter europäischer Interessen konstatiert Kohler-Koch (1992: 93) einen Zusammenschluß von nationalen Vertretern auf europäischer Ebene, der sich durch Antizipation der Erweiterung der materiellen Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft vollzieht. Der Erwartung zunehmender Kontakte nationaler Verbände liegt die Annahme zugrunde, daß insbesondere private Organisationen um die Allokation knapper Ressourcen konkurrieren, die von den politischen Akteuren in Form von kollektiven Entscheidungen vergeben werden. Daher werden private Organisationen nur auf europäischer Ebene agieren, wenn eine vornehmlich europäische Zuständigkeit der Entscheidungsträger Ministerrat, Kommission und Europäisches Parlament bei der Vergabe von Leistungen vorliegt.

4. Intergouvernementale und supranationale Politikfeld-Muster als Prototypen europäischer Interaktionsmuster

Mit der Übertragung des Politikfeld-Ansatzes auf das politische System der europäischen Gemeinschaft wird im Gegensatz zu den Forschungsansätzen mit europäischem Gesamtsystembezug davon ausgegangen, daß sich die auf europäischer Ebene regulierten Politikfelder nicht nur in ihrer inhaltlichen Reichweite und Kompetenz, sondern auch in der Art ihrer Willensbildung und Entscheidungsfindung und damit in den Voraussetzungen für den Entscheidungsausgang voneinander unterscheiden. Auf die Akteure bezogen geben die Positionen in den unterschiedlichen Politik-Netzen nicht nur Aufschluß über die bereichsspezifische Bedeutung und Rolle von Rat, Kommission, Gerichtshof und Europäischem Parlament, sondern auch über andere europäischer Einrichtungen wie zum Beispiel dem Wirtschafts- und Sozialausschuß. Darüber hinaus wird der Frage nach dem Grad der Einbindung von nationalen und transnationalen Verbänden in den Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß der einzelnen europäischen Politikfelder nachgegangen. Die Positionen in Netzwerken werden als Vorbedingung oder Einschränkung von

Interaktion aufgefaßt, die intentional oder interessegeleitet ein europäisches Verhandlungs- oder Entscheidungssystem begünstigen oder verhindern (König 1991: 238).

Ausgangspunkt einer Konzeption prototypischer Interaktionsmuster von privaten und politischen Akteuren in europäischen Politikbereichen ist zunächst die Annahme, daß sich der europäische Entscheidungs- bzw. Koordinationsprozeß durch eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis auszeichnet, die eine kompetitive Handlungsorientierung mit direkten Gewinnern und Verlierern einer Entscheidung weitgehend ausschließt. Daher kommen als Vorbedingungen für europäische Verhandlungen entweder individualistische bzw. im Resultat pareto-optimale oder kooperative Interaktionsorientierungen der Akteure, nach der die Mitgliedstaaten unter Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Nutzenerträge am Gemeinwohl Europas partizipieren, in Frage (vgl. hierzu auch Scharpf 1988: 61-87). Beide Möglichkeiten setzen Vorteile einer europäischen Koordination bzw. allgemeine Nachteile bei Nicht-Einigung voraus und implizieren Interessenkonstellationen der Akteure, die Verteilungs- und Richtungskonflikte nach sich ziehen können. Es handelt sich folglich weder um ein Nullsummenspiel noch um ein reines Koordinationsspiel (Scharpf/Benz 1990: 82,83).

In der Policy-Forschung werden diese Konflikte in der Politikarena verortet, deren Verlauf im wesentlichen von der Policy-Form abhängig ist. Die Beteiligung an der jeweiligen Politikarena begründet sich mit der perzipierten Kosten-Nutzen-Funktion einer zur Verteilung anstehenden Ressource, deren antizipierte Wirkungen zu politischen Auseinandersetzungen, die den Verhandlungsausgang beeinflussen, führen können (Hayes 1981: 20,21). Generell vergibt eine Policy mit distributivem Charakter zumeist Leistungen oder Ressourcen, ohne dabei schwerwiegende Nachteile für andere aufzuwerfen. Dies können Güter sein, für die von einer Ressourcenknappheit nicht ausgegangen werden kann. Die hier getroffenen Entscheidungen sind in der Regel für den einzelnen oder kleine Gruppen von kurzer Reichweite, der Policy-Prozeß zeichnet sich durch eine hohe Konfliktlösungskompetenz der am Verfahren Beteiligten aus (Lowi 1964: 667-717). Eine redistributive Policy schichtet hingegen wiederum nach dem Kosten-Nutzen-Prinzip Leistungen und Ressourcen um, d.h. es entstehen Umverteilungskosten bzw. -nutzen für die jeweilig betroffene Gruppe; knappe Ressourcen werden mit dem Ergebnis eindeutig identifizierbarer Gewinner und Verlierer verteilt, und der Policy-Prozeß gestaltet sich häufig äußerst konfliktreich (Hayes 1981: 22).

Lowis Policy-Typologie ging schon 1964 auf den Zusammenhang von Themen und Konfliktformen ein und zeigte auf, daß Policies nicht zwangsläufig Verteilungskämpfe implizieren (Lowi 1964: 716). Unterschiedliche Einstellungen zu Themen, die sich in polarisierten Akteurkonstellationen äußern können, müssen daher nicht in Konflikten enden. Vielmehr

verbindet sich mit der Unterscheidung nach der Policy-Form auf der Ebene einzelner Akteure die Frage nach dem Steuerungsprinzip bzw. der Instrumentalisierung einer Policy, die als notwendige Voraussetzung bindender Entscheidungen auf europäischer Ebene eine Transformation gegensätzlicher in ambivalente Interessenkonstellationen zu leisten vermag. Die Instrumentalisierung obliegt im Policy-Prozeß formalen Entscheidungsträgern wie den Mitgliedern des Ministerrats oder der Kommission, deren regulierendes Handeln (regulative Politik) zumeist durch die Setzung von Rechtsnormen erfolgt. Allerdings kann regulative Politik beispielsweise durch die Normierung von Handlungsmöglichkeiten häufig Kosten-Nutzen-Effekte implizieren, die von größerer Reichweite als die oben genannten (re)distributiven Policies sind (König 1992a: 39).

Die bindenden europäischen Regulierungsinstrumente umfassen die Entscheidung, die Richtlinie als europäisches Rahmengesetz und die Verordnung, mit der die Unmittelbarkeit und der Vorrang des Gemeinschaftsrechts am deutlichsten zum Ausdruck gebracht wird. Obwohl in den Verträgen meist genau festgelegt wird, wann eine Richtlinie oder Verordnung ergehen kann, sind die Unterschiede durch die Anwendung der Lückenfüllungsklausel des Artikels 235 EWG-Vertrag verwischt worden. Beispielsweise wurden auf diese Weise im Zollbereich Verordnungen erlassen, wo ursprünglich nur Richtlinien vorgesehen waren (Teske 1990: 55,56). In europäischen Politikfeldern wie der Agrar- oder Verkehrspolitik konnte die Gemeinschaft schon von Beginn an die am geeignetsten erscheinende Rechtsform wählen. Diese Wahlfreiheit erstreckt sich seit der Verabschiedung des Artikel 100a EWG-Vertrags, der generell von "Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften" spricht, auch auf das umfassende Gebiet der Rechtsangleichung im Rahmen der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes (Läufer 1990: 61).

Die bindenden europäischen Rechtsakte zeichnen sich durch ihren Gemeinschaftscharakter und ihre unmittelbare Geltung aus, nach der sie nicht erst in nationales Recht übersetzt werden müssen. Im Gegensatz zu den unverbindlichen europäischen Stellungnahmen und Empfehlungen kann daher das verbindliche Gemeinschaftsrecht unmittelbar die Interessen privater Organisationen berühren, deren Belange bisher auf nationaler Ebene verhandelt wurden. Grundsätzlich sind als Vorbedingung für bindende europäische Entscheidungen nur in ihrem Ergebnis pareto-optimale Lösungen oder kooperative Orientierungen möglich, die direkte Umverteilungen ohne Ausgleichszahlungen ausschließen. Ohne Transformation durch Ausgleichszahlungen können nur unter diesen Voraussetzungen auf europäischer Ebene auch im Falle einer Mehrheitsentscheidungsregel Politikbereiche geregelt werden. Dies sollte insbesondere für Entscheidungen in Politikfeldern zutreffen, die durch ihren intergouvernementalen Charakter private Organisationen als nationale Verlierer identifizieren

lassen.

Auf der Akteurseite können diese europäischen Besonderheiten kollektiver Entscheidungsfindung über einen längeren Zeitraum oder mehrere Policies zu Beziehungsmustern führen, die auf der Ebene des Politikbereichs als ein aggregiertes Entscheidungsmuster der direkt aus den Nutzen und Kosten der Policies für die am Verfahren beteiligten Akteure abgeleitet werden. Die Verbindung von Akteurpräferenzen mit unterschiedlichen Interaktionsmustern wirft stets die Frage auf, ob politische Entscheidungen Strukturtypen verursachen oder aber von diesen abhängen. Auf europäischer Ebene tritt dieses Ungewißheit aus zeitlicher Perspektive in den Hintergrund. Eine europäische Regulierung eines Politikbereichs erfolgt durch Übertragung nationaler Kompetenzen auf die europäische Ebene und unterliegt daher zunächst der nationalen Ausrichtung politisch-privater Akteursbeziehungen. Daher können als extreme Versionen unterschiedlicher europäischer Politikfeldmuster Konfigurationen und Konstellationen von Akteuren erwartet werden, die entweder aufgrund einer intergouvernementalen Beziehungsstruktur der Akteure eine föderalistische europäische Politikregulierung oder aufgrund eines supranationalen Musters eine zentralistische Regulierung nach sich ziehen:

In Politikbereichen mit intergouvernementalen Interaktionsmustern werden Verhandlungsprobleme in nationalen Konfliktlinien diskutiert, die eine quantitative oder qualitative Regelung eines Bereichs auf europäischer Ebene aussichtslos erscheinen lassen. Europäische Koordination, beispielsweise in Form einer Angleichung der Sozialversicherungssysteme im Rahmen der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, verspricht zwar einerseits eine Steigerung des Gesamtnutzens, verursacht aber andererseits unterschiedliche Effekte bzw. Kosten/Nutzen-Relationen in den einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Unter der Prämisse der freiwilligen Zusammenarbeit können in diesen Politikfeldern die erforderlichen europäischen Anpassungsleistungen nur erfolgen, wenn sie mit Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäften eine Transformation von gegensätzlichen in ambivalente Interessenkonstellationen ermöglichen, die sich durch eine weitestgehende Berücksichtigung nationaler Ausgestaltungsmöglichkeiten auszeichnen (Scharpf/Benz 1990: 88). Diese Bedingungen verringern die Wahrscheinlichkeit einer intensiven qualitativen oder quantitativen Regelung von Politikbereichen, in denen intergouvernementale Interaktionsstrukturen bestehen.

Stärker supranationale Strukturen, die sich durch eine Transformation von intergouvernementalen Strukturen über insgesamt distributiv wahrgenommene Policy-Formen bzw. gleichgerichtete Interessen der Akteure herausbilden konnten, werden in den auf europäischer Ebene integrierten Politikbereichen wie zum Beispiel der Agrarpolitik

vermutet. In diesen Politikbereichen existiert keine unüberwindbare Gegnerschaft und es besteht auf europäischer Ebene die Option, entweder durch Ko-Produktion direkt oder durch Ressourcentausch indirekt den Gesamtnutzen aller beteiligten Akteure zu erhöhen bzw. einen Interessenausgleich herbeizuführen.

Mit der Reduktion der antizipierten europäischen Policy-Form auf die Unterscheidung einer redistributiven/distributiven Kosten-Nutzen-Relation der Akteure wird hier die Frage nach dem politikfeldspezifischen Grad der Einbindung privater nationaler Organisationen in den europäischen Verhandlungsprozeß verbunden. Dabei ist zu beachten, daß zwischen politischen und privaten Akteuren in Bereichen mit einer begrenzten Anzahl konstanter Interaktionspartner eine zur Symmetrie tendierende wechselseitige Abhängigkeit besteht, welche die konsensuale Aushandlung zur Norm werden läßt (vgl. hierzu auch Garlichs 1980). Die Strategiekapazität privater Akteure kann sich noch in einzelnen Politikbereichen erhöhen, in denen diese als Leistungsanbieter nicht miteinander konkurrieren, sondern eine monopolistische oder oligopolistische Position einnehmen (Emerson 1962: 31-41). Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen einer kleinen Zahl von Beteiligten ist zwar keine Garantie für das Gleichgewicht aller Politikfeldakteure, aber sie favorisiert Absprachen, die in einem europäischen Verhandlungssystem für die Beteiligten konsensfähige Lösungen erlaubt (Scharpf 1988: 70).

Für die Regulierungsmuster einzelner europäischer Politikbereiche wird daher einerseits erwartet, daß intergouvernementale Konstellationen von privaten zu staatlichen Organisationen mit einer eher föderalistischen Politikregulierung einhergehen, die sich beispielsweise in einer vornehmlichen Handhabung der nicht bindenden europäischen Instrumenten wie der Empfehlung oder der Stellungnahme ausdrücken könnte; diese Tendenz einer stärker subsidiären Ausgestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten würde durch die Verhandlung von als redistributiv wahrgenommenen Policies verstärkt. Andererseits setzen zentralistische Regulierungsformen mit konkreter Ausgestaltungskompetenz der europäischen Gemeinschaftsorgane eine eher supranationale Akteurkonstellation voraus, die auch durch eine monopolistische oder parastaatliche Stellung einzelner privater Akteure im europäischen Entscheidungsprozeß begünstigt werden könnte.

Die angeführten Aspekte machen deutlich, daß im europäischen Verhandlungsprozeß für den Verlauf einer Policy sowohl den Konstellationen in den einzelnen europäischen Politikfeld-Netzen als auch dem Steuerungsprinzip mit seiner Wechselwirkung zur Policy-Form große Bedeutung zukommt: Die antizipierte Wirkung einer Policy kann zu politischen Auseinandersetzungen führen, die nicht nur den europäischen Willensbildungsprozeß, sondern auch die Steuerungskapazität und damit den Ausgang einer Entscheidung

determinieren können. Intergouvernementale Netz-Konfigurationen können daher Aufschluß über die Entwicklung eines europäischen Politikbereichs geben, wie sie vergleichbar zu den Bedingungen der politischen Entwicklung Europas von Rokkan vorgestellt wurden. Nach Rokkan hatten die europäischen Demokratien vier institutionelle Hürden (Legitimations-, Inkorporations-, Repräsentations- und Exekutivhürde) abzubauen, bevor sie als demokratisch anerkanntes System kollektive Entscheidungen vollziehen konnten (Flora 1981: 423). Nach dieser Einteilung zeigen die intergouvernementalen Strukturen eines europäischen Politikbereichs, daß die nationalen Konfliktlinien des Politikbereichs nicht europäisiert sind. Die Inkorporation privater Organisationen auf der europäischen Ebene hat in diesen Politikbereichen noch nicht stattgefunden, so daß die Akzeptanz der europäischen Zuständigkeit als Voraussetzung eines bindenden europäischen Entscheidungssystems fehlt. Nach dieser Interpretation verdeutlichen die ausschließlich nationalen Beziehungen privater Akteure zu ihren nationalen Delegationen, daß intergouvernemental geprägte europäische Politikbereiche noch nicht einmal zwei der insgesamt vier Vorstufen einer demokratischen Konstituierung überwunden haben. Im Gegensatz dazu unterstreichen supranationale Muster die Möglichkeit einer zentralistischen europäischen Politikformulierung eines europäischen Politikfelds. Hier ist der Zugang privater Organisationen nicht ausschließlich auf ihre nationalen Vertreter beschränkt, sondern es bestehen Partizipationsmöglichkeiten sowohl über andere nationale Delegationen als auch eine indirekte Erreichbarkeit über private europäische Kooperationspartner.

Zur Veranschaulichung wird ein prototypisches Interaktionsmuster in Schaubild 1 am Beispiel der arbeitspolitischen Akteure konzeptionalisiert, das sich aus politischen Akteuren der Mitgliedstaaten A, B und C, der Kommission (kom), den nationalen Partei-Gruppen des Europäischen Parlaments Ea1, Ea2, Eb1, Eb2 und Ec, den privaten Organisationen der nationalen Gewerkschaften Ga, Gb und Gc, der Arbeitgeberverbände Aa, Ab und Ac sowie deren transnationale Organisationen des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) und der Arbeitgebervereinigung UNICE zusammensetzt. Schaubild 2 stellt einen supranationalen Prototyp beispielsweise agrarpolitischer Akteure vor, das hier mit der gleichen Anzahl politischer Organisationen, den privaten nationalen Bauernorganisationen und auch ihrer transnationalen Vertretung, der COPA, abgebildet wird. Die Schaubilder entsprechen Querschnittsaufnahmen, die zunächst die zeitliche Entwicklung eines Politikbereichs und die Qualität der Beziehungen unberücksichtigt lassen. Bestehende Beziehungen werden hier unbewertet mit einem "X" dargestellt. Dies soll einerseits die Vergleichsperspektive zwischen intergouvernementalen und supranationalen Netzmustern erleichtern. Andererseits sind intergouvernementale Konfigurationen stets Ausgangspunkt eines europäischen Politikbereichs, die nur über eine europäische Politik mit distributiver Policy-Form bzw.

Ausgleichszahlungen zu einem supranationalen Netzstruktur transformiert werden können.

Intergouvernementales Politikfeldmuster

| | Kommission | Ministerrat | Europäisches Parlament | | | Gewerkschaften | | | Arbeitgeber | | | | | | | | |
|-----|------------|-------------|------------------------|---|-----|----------------|-----|-----|-------------|-----|----|----|----|-----|----|----|----|
| | kom | A | B | C | Ea1 | Ea2 | Eb1 | Eb2 | Ec | EGB | Ga | Gb | Gc | UNI | Aa | Ab | Ac |
| kom | | X | X | X | X | | X | | | X | | | | X | | | |
| A | X | | X | X | | | | | | | X | | | | X | | |
| B | X | X | | X | | | | | | | | X | | | | X | |
| C | X | X | X | | | | | | | | | | X | | | | X |
| Ea1 | X | | | | | | X | | | | | | | | | | |
| Ea2 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Eb1 | X | | | | X | | | | | X | | | | | | | |
| Eb2 | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ec | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| EGB | X | | | | | | | | | | X | | X | | | | |
| Ga | | X | | | | | | | | X | | | | | | | |
| Gb | | | X | | | | | | | | | | | | | | |
| Gc | | | | X | | | | | | X | | | | | | | |
| UNI | X | | | | | | | | | | | | | | | X | X |
| Aa | | X | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ab | | | X | | | | | | | | | | | X | | | |
| Ac | | | | X | | | | | | | | | | X | | | |

Die intergouvernementale Struktur dieses Politikfeld-Netzes ist an zwei Merkmalen erkennbar:

Erstens unterscheiden sich politische und private Akteure anhand ihrer gruppeninternen Kontaktdichte. Während die politischen Entscheidungsträger des Ministerrats und der Kommission als Ausdruck ihrer europäischen Entscheidungskompetenz eine Vollstruktur aufweisen, sind sowohl die Parlamentsgruppen und -fraktionen als auch die privaten Organisationstypen selten direkt miteinander verbunden. Bei den Gewerkschaften organisieren sich die nationalen Gewerkschaftsorganisationen auf europäischer Ebene im Europäischen Gewerkschaftsbund, bei den Arbeitgeberverbänden in der UNICE, die beide eine Dachverbandsstruktur aufweisen. Die geringen internen und externen Beziehungen von UNICE und EGB sind Ausdruck einerseits ihrer Organisationsform als Dachverbände von Dachverbänden, andererseits ihrer funktionalen Kompetenzlosigkeit. Obwohl die

transnationalen Gewerkschafts- und Arbeitgeberorganisationen in der Vergangenheit die Integration einer Vielzahl unterschiedlicher nationaler Mitglieder leisten konnten, bleibt ihre organisatorische Schlagkraft eingeschränkt (Ebbinghaus/Visser 1990). In der Regel verfügen sie über kein politisches Mandat. Darüber hinaus vertreten beispielsweise die EGB-Funktionäre im Schnitt nicht nur über eine Million Mitglieder, sondern werden auch vornehmlich von der Kommission bezahlt (Visser/Ebbinghaus 1992). Aus diesen Gründen besitzen sie in der Konzeption eines intergouvernementalen Interaktionsmusters einen ausschließlichen Kontakt zur Kommission, der ihrer primären Funktion der Informationsbeschaffung über anstehende europäische Politikentscheidungen entspricht. Diese Rolle der transnationalen Verbände kommt in einem intergouvernementalen Netzwerk durch das Fehlen von bilateralen Verbindungen zwischen den nationalen Mitgliedern und ihrer Isolation von den Delegationen und den Parlamentsgruppen zum Ausdruck. Zudem können sowohl EGB als auch UNICE keinen Alleinvertretungsanspruch der Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberinteressen geltend machen, da nicht alle nationale Vertretungen in ihnen organisiert sind (Debunne 1987: 57-66).

Zweitens sind die privaten Organisationen Ga bis Ac ausschließlich über ihre nationalen Vertreter im Ministerrat an der europäischen Politikformulierung direkt beteiligt. Sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeberorganisationen finden nur über ihre nationalen Delegationen im Ministerrat direkten Zugang zum europäischen Politikprozeß. Laut Grote (1990: 231,232) können zwar EGB und UNICE im Sinne Olsons (1982) formal als umfassende Organisationen eingestuft werden, die aber in bezug auf ihre Handlungslogik weder bereit noch in der Lage sind, zum Beispiel durch ihre Aktivitäten hervorgerufene negative Externalitäten wieder zu re-internalisieren. Im intergouvernementalen Netzmuster zeigt sich auch, daß das Europäische Parlament private Organisationen infolge einerseits seiner geringen Kompetenzen im Verhandlungsprozeß und andererseits der Notwendigkeit mehrstufiger Koalitionsbildungen nicht inkorporieren kann. Die Mehrheitsfraktion mit ihren Gruppen Ea1 und Eb1 kann, wie die privaten transnationalen Verbände, nur auf Verbindungen zur Kommission verweisen, während die Minderheitsgruppen ganz aus dem europäischen Politikprozeß ausgeschlossen werden.

Charakteristisches Merkmal eines intergouvernementalen Politikfeld-Netzusters sind die nationalen Beziehungen von privaten und politischen Organisationen, die noch durch die ideologischen Distanzen der nationalen Regierungen zu den privaten Organisationen wie den Gewerkschaften oder den Arbeitgeberorganisationen eingeschränkt werden können. Im Falle ideologischer Restriktionen könnte beispielsweise der Zugang der Gewerkschaften oder Arbeitgeberorganisationen über ihre nationale Delegation im Ministerrat nochmals von der jeweiligen parteipolitischen Orientierung der nationalen Regierung abhängen. Auf der

privaten Seite spielen die transnationalen Organisationen Europäischer Gewerkschaftsbund und Europäische Arbeitgeberorganisation als Interessenvertretung von europäischen Arbeitgebern bzw. Arbeitnehmern im europäischen Entscheidungsprozeß keine Rolle. Sie dienen lediglich der internen Kommunikation und dürfen auch nicht im Auftrag der nationalen Organisationen abschließende Verhandlungen auf europäischer Ebene führen.

Als Konsequenz einer intergouvernementalen Struktur wird die ausschließlich bindende Regulierung dieses Politikbereichs auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft ausgeschlossen, da im Falle einer redistributiven Politikform Betroffene als nationale Verlierer identifizierbar wären. Die Erkenntnis identifizierbarer nationaler Verlierer erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Blockade-Situation im Ministerrat, die eine zentrale europäische Politikregulierung aussichtslos erscheinen läßt. Gleichzeitig sind die transnationalen Organisationen der privaten nationalen Gruppen nicht in der Lage, die Konflikte über den nationalen Kontext hinaus zu europäisieren. Für europäische Politikfelder mit intergouvernementaler Netzwerk-Struktur wird daher erwartet, daß sich diese durch eine geringe qualitative oder quantitative Regelungsdichte bindender europäischer Entscheidung auszeichnen. Ohne Ausgleichsleistungen ist in diesen Politikfeldern die materielle Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft in ihrer Ausführung weitgehend auf empfehlende Instrumente beschränkt.

Supranationales Politikfeldmuster

| | Kommission | Ministerrat | | | Europäisches Parlament | | | | | Bauernverbände | | | | |
|------|------------|-------------|---|---|------------------------|-----|-----|-----|----|----------------|-----|-----|----|----|
| | kom | A | B | C | Ea1 | Ea2 | Eb1 | Eb2 | Ec | COPA | Ba1 | Ba2 | Bb | Bc |
| kom | | X | X | X | X | | X | | | X | | | | |
| A | X | | X | X | | | | | | X | X | | | X |
| B | X | X | | X | | | | | | X | X | | X | X |
| C | X | X | X | | | | | | | X | | | X | X |
| Ea1 | X | | | | | | X | | | X | | | | |
| Ea2 | | | | | | | | | | | X | X | | X |
| Eb1 | X | | | | X | | | | | X | | | | |
| Eb2 | | | | | | | | | | | | | | X |
| Ec | | | | | | | | | | | | | | |
| COPA | X | X | X | X | X | | X | | | | X | X | X | X |
| Ba1 | | X | X | | | X | | | | X | | X | | |
| Ba2 | | | | | | X | | | | X | X | | | X |
| Bb | | | X | X | | | | | | X | | | | |
| Bc | | X | X | X | | X | | X | | X | | X | | |

Als Ausdruck eines supranationalen Musters mit der Möglichkeit einer eher zentralistischen

Politikformulierung der Europäischen Gemeinschaft nimmt im Schaubild nicht nur die größere Anzahl von Verbindungen zwischen politischen und privaten Organisationen Bezug, die zu allen europäischen Politikarenen Zugang haben. Vielmehr wird eine Europäisierung von politischen Konfliktlinien unterstellt, die sich sowohl an einer Veränderung des Zugangs privater Organisationen zu den formalen europäischen Entscheidern als auch an den internen Beziehungen der privaten Organisationstypen festmacht. Die Europäisierung des privaten Zugangs zu den europäischen Institutionen wird zunächst am Beispiel der Bauernverbände deutlich, die mehrere nationale Delegationen im Ministerrat erreichen können. Dieser Fall war beispielsweise zu beobachten, als sich der Deutsche Bauernverband an die französische Delegation wandte, da er seine Interessen von der deutschen Leitung im Rahmen des GATT-Abkommens nicht mehr vertreten sah. Daneben nimmt die transnationale landwirtschaftliche Berufsstandsorganisation, die COPA, eine andere Rolle als UNICE oder EGB im europäischen Politikprozeß ein. Die COPA verfügt nicht nur über Kontakte zu Parlamentsmehrheit, Kommission und Ministerratsdelegationen, sondern kann auch auf europäischer Ebene einen Vertretungsanspruch der relevanten landwirtschaftlichen Interessen geltend machen. Vor diesem Hintergrund dient die COPA nicht nur der Informationsbeschaffung, sondern wird von allen Delegationen des Ministerrats und der Kommission bei der Planung europäischer Agrarpolitik konsultiert.

Ein weiteres Kennzeichen supranationaler Politikfeld-Muster kommt mit der Europäisierung organisationstypischer Beziehungen zum Ausdruck. COPA-Mitglieder verfügen über direkte interne Beziehungen, die indirekte Zugangsmöglichkeiten für Gruppen ohne nationale Ansprechpartner eröffnen. Daneben existieren direkte Kontakte zu den Parlamentsfraktionen, die mit der Aufnahme nationaler Konkurrenten auch einen nationalen Interessenausgleich vornehmen können.

Das supranationale Politikfeld-Muster veranschaulicht die Chancen einer zentralistischen europäischen Politikregulierung, bei der die traditionell nationalen Konfliktlinien nicht mehr auf die nationalen Begebenheiten begrenzt sind. Sicherlich schließen auch Politikfelder mit supranationaler Netzstruktur im Falle einer redistributiv wahrgenommenen Politik Ausgleichszahlungen nicht aus, die bindende europäische Entscheidungen als Ausdruck einer zentralistischen europäischen Regelung eines Politikbereichs fördern. Die Transformation von gegensätzlichen nationalen in zumindest ambivalente Interessenkonstellationen erfolgt zunächst mit der Konsequenz, konsensfähige bindende Entscheidungen auf europäischer Ebene vollziehen zu können, die sich in einer bereichsspezifischen Verlagerung des intergouvernementalen hin zum supranationalen Verhandlungsmodell niederschlagen können. Die supranationalen Netzwerk-Strukturen wären danach einerseits Konsequenz

distributiver europäischer Politik, die zu einer Auflösung der nationalen Konfliktdimension bezüglich der Verteilung perzipierter europäischer Politikkosten führen. Andererseits ist die zumindest neutrale Kostenerwartung Voraussetzung für die bindende Zuständigkeit einer europäischen Politikregulierung.

Am Beispiel der unterschiedlichen Regelungsintensität in Form von bindenden europäischen Entscheidungen würden die Auswirkung von Strukturtypen veranschaulicht, die sich in europäischen Politikfeldern mit supranationalen Beziehungsmustern in einer erhöhten Regelungsdichte ausdrücken könnte. Die europäische Regelungsdichte wird somit von Politikfeld zu Politikfeld variieren, da jedes Politikfeld als soziales Subsystem des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft Strukturen und Normen aufweist, die den Ausgang europäischer Verhandlungen determinieren können. Intergouvernementale Politikfeld-Muster geben dabei einen Hinweis auf den Vorrang nationaler Belange bei der europäischen Politikformulierung, während die Transformation nationaler Konfliktlinien auf die europäische Ebene in supranationalen Politikfeld-Mustern zum Ausdruck kommt.

5. Fazit

Mit der Konzeptionalisierung prototypischer europäischer Politikfeld-Muster wurde der Versuch unternommen, einen bereichsspezifischen Ansatz vorzustellen, der einen Vergleich europäischer Politikbereiche ermöglicht und Aufschluß über die unterschiedliche Integration europäischer Politikbereiche aufgrund der Verflechtungen privater und politischer Organisationen geben kann. Integration wurde hier am Beispiel der qualitativen oder quantitativen Regelungsintensität diskutiert, die von den Gemeinschaftsorganen mittels bindender Entscheidungen durchgeführt wird. Ausgangspunkt für die bereichsspezifische Vorgehensweise war die Feststellung, daß Analysen mit europäischem Gesamtsystembezug bisher wenig zur Erklärung sowohl der inhaltlichen als auch der institutionellen Entwicklung des politischen Systems der Europäischen Gemeinschaft beitragen konnten. Zudem ist die Sektoralisierung europäischer Politik ein Charakteristikum der Europäischen Union, die durch ihre partielle materielle Kompetenz institutionalisiert ist. Diese Fragmentierung europäischer Politik wird auch durch das Fehlen einer europäischen Regierung verstärkt, die für die Aufstellung und Durchführung eines Politikprogramms verantwortlich zeichnet.

Mit der Sektoralisierung von Politik in einzelne Politikbereiche entspricht die europäische Politik aber auch einem Trend, der bisher vornehmlich für nationale Systeme ausgemacht wurde. Auf nationaler Ebene werden die sektoralen Bedingungen von Politik über die

Verflechtungen von privaten und politischen Organisationen erfaßt. Daher standen im Vordergrund der vorliegenden Arbeit die Herausarbeitung von Strukturmerkmalen, die als Beziehungsmuster von privaten Organisationen zu formalen europäischen Entscheidern wie der Kommission oder den Delegationen des Ministerrats einen Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Integration einzelner Politikbereiche auf der Ebene der Europäischen Union leisten können. Die Einteilung nach Politikfeldern basiert auf der Vorstellung autonomer Subsysteme des politischen Systems der Europäischen Union, die sich in ihren Eigenschaften der Politikformulierung stärker voneinander als intern unterscheiden. Gleichzeitig wird mit der Strukturanalyse von Beziehungen eine gewisse Dauerhaftigkeit von Interaktionen der Politikfeld-Akteure unterstellt. Unter diesen Voraussetzungen kommt der inhaltlichen Abgrenzung eines Politikbereichs entscheidende Bedeutung zu, die entweder funktional oder über eine soziale Konstruktion der Akteure mit gemeinsamen inhaltlichen Bezug zu politischen Themen vorgenommen werden kann. Auf europäischer Ebene sind zunächst die wesentlichen inhaltlichen Fragen eines europäischen Politikbereichs festzustellen, die von den Politikfeld-Akteuren auch in einer für sie gültigen Systemabgrenzung überprüft werden können.

Auf der Akteurseite können zwei grundsätzliche Typen von Akteuren unterschieden werden. Erstens Akteure mit formaler Entscheidungsgewalt wie die Kommission, die Delegationen des Ministerrats und das Europäische Parlament; zweitens private Organisationen, die von den europäischen Entscheidungen direkt betroffen sein können. Diese Beziehungsmuster von privaten Akteuren und formalen Entscheidern standen im Mittelpunkt der Erklärung europäischer Politikformulierung, die zunächst redistributive Politikformen mit identifizierbaren nationalen Verlierern ausschließt.

Bei der Formulierung europäischer Politik ist vorauszusetzen, daß allgemeine Nachteile im Falle einer Nicht-Einigung auf europäischer Ebene entstehen und im Resultat pareto-optimale Lösungen oder kooperative Orientierung der Akteure eine europäische Entscheidung wahrscheinlicher machen. Unter den Bedingungen internationaler Verhandlungen können auf der Ebene der Europäischen Union zunächst nur distributiv wahrgenommene Policies verabschiedet werden. Auf die Akteure eines Politikbereichs übertragen trifft diese Einschränkung insbesondere bei intergouvernementalen Politikfeldmustern zu, die eine ausschließlich nationale Interessenvermittlung mit dem Problem einer eventuellen dauerhaften Blockade von politischen Entscheidungen veranschaulichen. Daher würde erwartet, daß auf der Ebene der Europäischen Union intergouvernementale Politikbereiche vornehmlich empfehlend geregelt werden.

Lediglich Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte können ein antizipiertes Kosten-

Nutzen-Defizit privater Akteure in eine ambivalente Haltung transformieren und so die zentralistische Regelung eines europäischen Politikbereichs vorbereiten. Dieser Prozeß wird sowohl durch eine begrenzte Anzahl konstanter Interaktionspartner als auch durch monopolistische Positionen privater Leistungsanbieter begünstigt. Erkennbar werden zentralistisch geregelte europäische Politikbereiche an ihrem supranationalen Beziehungsmuster der Akteure, die im europäischen Entscheidungsprozeß über ihre nationalen Bezüge hinaus inkorporiert sind. In diesen Politikbereichen ist eine weitgehend auch materiell bindende Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane vorhanden.

Merkmale supranationaler Politikfeldmuster sind sowohl die Einbindung transnationaler Verbände in den europäischen Politikprozeß als auch die höhere interne Dichte privater Organisationen sowie ihr supranationaler Zugang zu Delegationen im Ministerrat. Inhaltlich kommt dies einer Verlagerung nationaler Konfliktlinien auf die europäische Ebene gleich, die sich in der Beziehungsstruktur der Organisationen niederschlägt. Daher wird erwartet, daß intergouvernementale und supranationale Interaktionsmuster als Prototypen politisch-privater Beziehungen den Vergleich von europäischen Politikfeldern vereinfachen und einen Beitrag zur Erklärung der unterschiedlichen Integration einzelner Politikbereiche leisten können.

6. Literatur

- Atkinson, M./Coleman, W.: "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", in: *British Journal of Political Science* 19, 47-67, 1989
- Bieber, Roland/Schwarze, Jürgen: "Verfassungsentwicklung in der Europäischen Gemeinschaft", Baden-Baden 1984
- Bregnsbo, H.: "The EC anti-smoking initiatives and the reactions of the European Tobacco Industry", Paper for the European Consortium of Political Research, 1991
- Burkhardt-Reich, Barbara/Schumann, Wolfgang: "Agrarverbände in der EG", Kehl 1983
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: "Europe before the Court: a political theory of the local integration", in: *International Organization* 47, 41-76
- Burstein, Paul: "Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes", in: *Annual Review of Sociology* 17, 327-350, 1991
- Caporaso, J.A.: "Structure and Function of the European Community", Pacific Palisades 1974
- Deutsch, Karl: "Analyse internationaler Beziehungen", Frankfurt 1968

- Emerson, Richard: "Power-Dependence Relations", in: *American Sociological Review* 27, 1962
- Fischer, Fritz: "Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", Hamburg 1965
- Flora, Peter: "Stein Rokkans Makro-Modell der politischen Entwicklung Europas: Ein Rekonstruktionsversuch", in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 3/1981, 397-436, 1981
- Friedrich, Carl: "Politische Dimensionen der Europäischen Gemeinschaftsbildung", Köln 1968
- Friedrich, Carl: "Europa - Nation im Werden ?", Bonn 1972
- Garlichs, Dietrich: "Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung", Königstein 1980
- Groeben, Hans von der: "Legitimationsprobleme der Europäischen Gemeinschaft", Baden-Baden 1987
- Grote, Jürgen: "Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgremien: Über soziale Kosten unkoordinierter Regulierung in der EG", in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 4/1990, 227-254, Baden-Baden 1990
- Grunow, Dieter: "Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Programme", in: Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II*, 142-165, Opladen 1983
- Haas, Ernst: "The Uniting of Europe", London 1958
- Haas, Ernst: "Beyond the Nation-State", Stanford 1964
- Haas, Ernst: "The Obsolescence of Regional Integration Theory", Berkeley 1975
- Hayes, Michael: "Lobbyists and Legislators", New Brunswick 1981
- Hanf, Kenneth: "Introduction", in: Hanf/Scharpf (Hrsg.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, London 1977
- Harrison, Reginald: "Europe in Question. Theories of Regional International Integration", London 1974
- Hecló, Hugh: "Issue Networks and the Executive Establishment", in: King, Antony (Hrsg.), *The New American Political System*, 87-124, Washington 1978
- Hepple, Bob (Hrsg.): "The making of labor law in Europe: A comparative study of nine Countries up to 1945", London 1986
- Héritier, Adrienne: "Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext", in: Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse, PVS-Sonderheft* 24, 432-447, 1993
- Hrbek, Rudolf: "Die EG ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung", in: Bieber/Bleckmann/Caporoti (Hrsg.), *Das Europa der zweiten Generation, Band I*, 87-104, Baden-Baden

- Katzenstein, Peter: "Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe", London 1985
- Knoke, David/Laumann, Edward: "The social organization of national policy domains: an exploration of some structural hypotheses", in: Marsden/Lin (Hrsg.), "Social Structure and Network Analysis", Beverly Hills 1982
- König, Thomas: "Policy- und Netzwerkanalyse", in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), "Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 5/1991", 241-256, Baden-Baden 1991
- König, Thomas: "Kollektive Entscheidungsfindung im Politikfeld 'Arbeit': Ein modellorientierter Politikfeld-Ansatz", in: "Politische Vierteljahresschrift 4/1992", 597-621
- König, Thomas: "Entscheidungen im Politiknetzwerk", Wiesbaden 1992
- König, Thomas/Pappi, Franz Urban/Knoke, David/ Broadbent, Jeffrey/Tusjinaka, Yutaka: "Institutional Patterns of Political Exchange: Competitive versus Co-operative Decision-making in the American, Japanese and German Labor Policy Domains", (unveröffentlichtes Manuskript) München 1993
- Kohler-Koch, Beate: "Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß", in: Kreile (Hrsg.), "Die Integration Euroaps, PVS-Sonderheft 23", 81-119, 1992
- Kramer, Heinz: "Die Rolle der Sozialpartner im Entscheidungssystem der EG", in: "Aus Politik und Zeitgeschichte B22/77", Bonn 1977
- Laumann, Edward/Knoke, David/Prensky David: "The boundary specification problem in network analysis", in: Burt/Minor (Hrsg.), "Applied Network Analysis", 18-34, Beverly Hills 1983
- Laumann, Edward/Knoke, David: "The Organizational State", Wisconsin 1987
- Läufer, Thomas: "EWG-Vertrag", Bonn 1990
- Lehmbruch, Gerhard: "The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks", in: Czada/Windhoff-Héritier (Hrsg.), "Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality", 121-158, 1991
- Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart: "Regional Integration: Theory and Research", Cambridge 1971
- Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart: "Europe's would be polity. Patterns of Change in The European Community", Englewood Cliffs 1979
- Lowi, Theodore: "American business, public policy, case-studies, and political theory", "World Politics 16", 1964
- Mayntz, Renate: "Modernisierung und die Logik von innerorganisatorischen Netzwerken", "Journal für Sozialforschung 1/1992", 19-32
- Moravcsik, Andrew 1991: "Negotiating the Single European Act: national interest and conventional statecraft in the European Community", in "International Organization 45", 19-56
- Olson, Mancur: "The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagnation and Social Rigidities", New Haven 1982

- Pappi, Franz Urban: "Politischer Tausch im Politikfeld 'Arbeit' -Ergebnisse einer Untersuchung der deutschen Interessengruppen und politischen Akteure auf Bundesebene", in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 4/1990, 157-189, Baden-Baden 1990
- Pappi, Franz Urban/Knoke, David/Bisson, Susanne: "Information Exchange in Policy Networks", in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks, 287-313, Frankfurt/M 1993
- Pappi, Franz Urban/Knoke, David/Schnorpfeil, Willi, Broadbent, Jeffrey/Tusjinaka, Yutaka: "Blockmodels as Power Structure Images. The German, American and Japanese Labor Policy Domains Compared", (unveröffentlichtes Manuskript) München 1993
- Pappi, Franz Urban/König, Thomas: "Informationstausch in politischen Netzwerken", in: Schubert, Klaus/ Jansens, Brigitte, Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven
- Pentland, Charles: "International Theory and European Integration", London 1973
- Puchala, Donald: "Trends in the study of european Integration", (I.P.S.A. Paper) Moscow 1979
- Quermonne, Jean-Louis: "Trois lectures du traité de Maastricht. Essai d'analyse comparative", in: Revue française de science politique, volume 42/5, 802-819, Paris 1992
- Richardson, J./Jordan, G.: "Governing under Pressure", Oxford 1979
- Sabatier, Paul: "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research", in: Hill (Hrsg.), The Policy-Process. A Reader, 266-293, New York 1986
- Sabatier, Paul: "Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik", in: Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS-Sonderheft 24, 16-148, 1993
- Salisbury, Robert: "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", in: Ranney (Hrsg.), Political Science and Public Policy, 151-175, 1968
- Salisbury, Robert/Heinz, John/Laumann, Edward/Nelson, Robert: "Who works with whom ? Interest group alliances and opposition", American Political Science Review 81, 1217-1234, 1987
- Scharpf, Fritz: "Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung", in: Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit, PVS-Sonderheft 19, 61-87, 1988
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John 1989: "Recasting the European Bargain", in: World Politics 42, 95-128
- Scharpf, Fritz/Benz, Arthur: "Gutachten für die Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern", Köln 1990
- Schumann, Wolfgang: "Implementationsprobleme in der EG: Die Milchquotenregelung von 1984", Ebenhausen 1987

- Schumann, Wolfgang: "EG-Forschung und Policy-Analyse", in: PVS, 2/1991, 233-257, Wiesbaden 1991
- Schumann, Wolfgang: "Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse", in: Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, PVS-Sonderheft 24, 394-431, 1993
- Stöckel, Ingrid: "Gewerkschaftsausschüsse in der EG", Kehl 1986
- Teske, Horst: "Europäische Gemeinschaft", Bonn 1990
- Tömmel, Ingeborg: "System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik", in: Kreile (Hrsg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, 185-208, 1992
- Visser, Jelle/Ebbinghaus, Bernhard: "Making the Most of Diversity ? European Integration and Transnational Organization of Labour", in: Greenwood/Grote/Ronit (Hrsg.), Organized Interests and the European Community, 206-237, London 1992
- Waarden, Frans van: "Dimensions and types of policy networks", in: European Journal of Political Research 21, 29-52, 1992
- Wallace, Helen/Wallace, William/Webb, Carole: "Policy-Making in The European Communities", Chichester 1987
- Weiler, Joseph: "Supranationalism Revisited - a Retrospective. The European Communities after 30 Years", in: Maihofer (Hrsg.), Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute, 341-396, Florenz 1986
- Wieland, Beate: "Verfassungspolitische Probleme der "Staatswerdung Europas", in: Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, 429-459, Baden-Baden 1991