

MANNHEIMER
ZENTRUM FÜR
EUROPÄISCHE
SOZIALFORSCHUNG



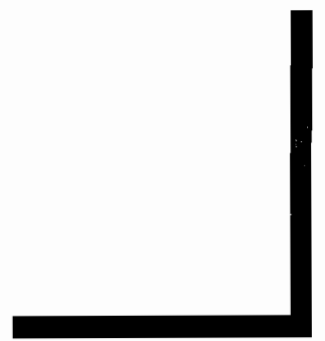
Die Gestaltungsmacht
organisierter Interessen

Beate Kohler-Koch
AB III / Nr. 14
Mannheim 1995

ISSN 0948-0099

Arbeitspapiere

Working papers



Beate Kohler-Koch

Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen

Beate Kohler-Koch:
Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen.
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
Mannheim, 1995.
(Arbeitspapiere Arbeitsbereich III / 14)
ISSN 0948-0099

Deckblattlayout: Uwe Freund

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,--

Bezug:

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

Redaktionelle Notiz:

Prof.Dr. Beate Kohler-Koch, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II der Universität Mannheim, ist Leiterin des Arbeitsbereiches III des MZES. Ihre gegenwärtigen Schwerpunkte liegen im Bereich der Interessengruppenforschung und der Rolle von Regionen in der EU. Weiterhin arbeitet sie zur Theorie und Empirie im Bereich der Internationalen Politik.

Inhalt

1.	Das Politikum: Die Allgegenwart organisierter Interessen	1
2.	Lobbyarbeit in Europa	4
2.1	Akteurscharakteristik und Organisationsfähigkeit	5
2.2	Der Einfluß der Adressaten	8
2.2.1	Integrationsdynamik	8
2.2.2	Institutionelle Eigentümlichkeiten	10
3.	Management von Interessen im Interesse der Politik	13
3.1	"Indienstnahme" von Interessen	13
3.2.	Grenzen der politischen Gestaltung	15
4.	Ein neues Denken über Interessen und Politik. Einbettung und Wechselwirkung von Strukturen	19
4.1.	Eine "Ko-Evolution" von politischen und verbandlichen Systemen?	21
4.2.	Weiche Wege des Regierens: Strategien europäischer Vernetzung	23
5.	Zerfaserung, Vernetzung, konzeptionelle Dominanz: Überlegungen zur Gestaltungsmacht europäischer Interessen	26
	Literatur	31

Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen

1. Das Politikum: Die Allgegenwart organisierter Interessen

Anfang der neunziger Jahre gab es wenig Wirtschaftszweige, die man zu den Wachstumsindustrien zählen konnte. Die professionelle Vertretung von Interessen auf europäischer Ebene gehörte eindeutig dazu. Zwar hat keiner die vielfältigen europäischen Interessenverbände, Verbindungsbüros und Brüsseler Vertretungen gezählt, doch es gibt verlässliche Anhaltspunkte, daß die Zahl der Einrichtungen inzwischen bei 3000 und des von ihnen beschäftigten Personals bei 10 000 liegt und sich seit Ende der achtziger Jahre somit verdreifacht hat (Andersen/Eliassen 1991). Die Kommission und inzwischen auch das Europäische Parlament (EP), das lange Zeit im Schatten der Aufmerksamkeit europäischer Interessenvertreter lag, fühlen sich überlaufen¹. Als Reaktion hierauf gibt es seit 1992 Bestrebungen seitens der Kommission bzw. des Parlamentes, den Umgang mit „Lobbyisten“ zu regulieren². Ausgehend von einer grundsätzlich offenen, wenn nicht gar positiven Haltung gegenüber der Vertretung von Interessen³ ging es vor allem darum, die als unerfreulich und störend empfundenen Erscheinungen unter Kontrolle zu halten: die Überhäufung mit einer Vielfalt von Anfragen und Gesuchen, die mangelnde Qualität der Informationsangebote, die Einseitigkeit der Interessenrepräsentation und die unterschiedlichsten als unangemessen empfundenen Formen von Pressure oder Gunstgewährung. Allerdings ist die Einschätzung des „Lobbyismus“ keineswegs eindeutig, und so gibt es über den Grundkonsens hinaus, daß „Mißbrauch“ zu unterbinden sei, unterschiedliche Auffassungen über die Zwecksetzung, den Umfang und die geeigneten Mittel einer Regulierung⁴. In den Auffassungsunterschieden spiegeln sich unterschiedliche

1 Eben diese Erfahrung hat nach Einschätzung des Vorsitzenden des Geschäftsordnungsausschusses des EP, B. Fayot, die Abgeordneten dazu bewegt, Regelungsmöglichkeiten im Umgang mit Interessenvertretern zu prüfen; pers. Gesprächsinterviews, Mai 1995.

2 Die Geschichte dieser Regulierungsbemühungen geben McLaughlin/Greenwood (1995) wieder.

3 So heißt es im Galle-Bericht, der ersten Vorlage des EP zur Regelung des Lobbying, daß es Ergebnis der Anhörung des Geschäftsordnungsausschusses gewesen sei „...that lobbying at Parliament served a very useful purpose as part of the democratic process and that rules, though they were necessary, ought not to restrict that activity but, rather, should regulate it in such a way as to prevent various abuses that had been found to date...“ (Galle 1992: 2).

4 „...opinion varied very widely as to the specific proposals to be acted on“ (Galle 1992: 2). Die im Galle-Bericht enthaltenen Vorschläge wurden nicht zuletzt deswegen vom EP nicht weiter behandelt, weil der Versuch einer Definition eines Lobbyisten als zu ambitiös eingeschätzt wurde und die vorgenommene Zugangskontrolle und Registrierungsmodalitäten über eben diesen

Erfahrungen aus der eigenen Arbeit, die durch nationale Herkunft geprägte Vertrautheit mit spezifischen Lobby-Kulturen, nicht zuletzt aber auch konkrete Interessen und Abhängigkeiten wider. Auffallend ist, daß sich aus Sicht der Kommission das Problem offenkundig etwas anders darstellt als aus Sicht des EP.

Das EP als Institution sieht den Umgang mit Interessenvertretungen hauptsächlich unter der Perspektive der Kontrolle externer Einflußnahme. „The Regulation of Lobbying“ ist das Thema⁵. Dies entspricht dem eigenen, normativ geprägten Verständnis des EP als einer eigenständigen und – soweit sie nicht über Wahlen und Parteien vermittelt sind – einer von partikularen Interessen unabhängigen Institution. Diese Sichtweise des Parlaments als „eigentliches“ Repräsentationsorgan gesellschaftlicher Interessen wurde lange Zeit auch durch die politikwissenschaftliche Befassung mit organisierten Interessen gestützt. Soweit gleiche Gesinnung und Interessenübereinstimmungen zum Zusammenschluß in Parteien führt, wird dies als legitimer Bestandteil demokratischer Politik betrachtet. Da die Parteien definitionsgemäß politische Gestaltungsmacht über ihre Präsenz in Parlament und Regierung anstreben und sich zu diesem Zwecke dem Wettbewerb in Wahlen aussetzen, unterliegen sie der politischen Kontrolle des Wählers. Jenen Zusammenschlüssen im intermediären Raum, die sich einem solchen Test der Repräsentativität der von ihnen vertretenen Interessen nicht stellen, aber trotzdem Einfluß auf die Politik zu nehmen suchen, haftet dagegen das Odium illegitimen Handelns an⁶.

Die vorherrschende Position der Kommission läßt dagegen ein deutlich aufgeschlosseneres Grundverständnis erkennen. Interessenorganisationen werden nicht lediglich als Lobbyisten externer Interessen betrachtet, sondern als erwünschte Gesprächspartner und Gehilfen bei der Erfüllung der eigenen Aufgaben (Kommission 1993). Sie dienen als Zulieferer von Information, als sachkundige Berater und als Frühwarnsystem, um die Akzeptanz politischer Strategien zu testen, und sie werden als Mittler bei der Durchsetzung der eigenen Politik eingesetzt. Daraus erklärt sich, daß die Politik der Kommission weniger auf eine Beschränkung des Zugangs⁷ bzw. eine Kontrolle der Verhaltenspraktiken von Interessenvertretern durch die Kommission, denn auf eine Optimierung der Zusammenarbeit

Grundkonsens hinausgingen. Dagegen beschränkt sich der nunmehr dem Geschäftsordnungsausschuß vorliegende Ford-Bericht auf eine minimalistische Position: es ist lediglich eine freiwillige Registrierung und ein code of conduct vorgesehen (Ford 1995).

- 5 So lautet auch die Überschrift z. B. des Berichtsentwurfs von Collins (1995).
- 6 Diese Denkweise hat vor allem im französischen und deutschen Demokratieverständnis eine lange Tradition. Eschenburgs Frage nach der „Herrschaft der Verbände?“ (1955) zielte ganz in diesem Sinne auf den möglichen Legitimationsverlust von Politik.
- 7 Die von der Kommission erstellte Datenbank, die noch 1995 zugänglich sein soll, enthält nur die freiwilligen Eintragungen von nicht gewinnorientierten trans-europäischen, d.h. mehrere Mitgliedsstaaten umfassenden, Interessengruppen.

im wechselseitigen Interesse zielt, wozu aus Sicht der Kommission eine freiwillige Selbstverpflichtung in Form eines „code of conduct“⁸ und die Zusammenfassung in einer „Standesorganisation“ hilfreich wären. „Einen offenen und strukturierten Dialog mit den Interessengruppen“ (Kommission 1993: 4)⁹ ist somit das, was sich die Kommission wünscht¹⁰. Sie hat schon in den Gründerjahren die Politik verfolgt, aktiv Kontakte zu Interessengruppen zu knüpfen bzw. sich solche Gesprächspartner gegebenenfalls erst selbst zu schaffen¹¹. Es ist bemerkenswert, daß der massive Widerstand, den Regierungen der Mitgliedstaaten früher einem solchen Ansinnen entgegengesetzten, sich inzwischen verflüchtigt hat. Offensichtlich betrachten sie es nicht länger als einen Anschlag auf ihr Monopol als alleiniger Adressat und Gesprächspartner gesellschaftlicher Interessen, wenn sich die Kommission auf europäischer Ebene ihre eigenen politischen Netzwerke knüpft.

Die Politikwissenschaft hat sich immer wieder sowohl mit der Einflußnahme organisierter Interessen auf die europäische Politik als auch mit den Zusammenhängen zwischen der Art organisierter Interessenvermittlung und der Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit von Politik beschäftigt. Im folgenden Kapitel werden die aus der bisherigen Forschung gewonnenen Einsichten zusammengefaßt, wobei die Aufmerksamkeit des Lesers vor allem darauf gelenkt werden soll, daß spezifische Grundannahmen und theoretisch geprägte Sichtweisen die Einschätzung der Natur von Interessenpolitik und ihrer Bedingtheiten wesentlich prägen. Die Darstellung ist knapp gehalten, weil verschiedene Sammelbände (Greenwood/Grote/Ronit 1992; van Schendelen 1992, Mazey/Richardson 1993; Eichener/Voelzkow 1994) und auch Überblicksartikel aus jüngster Zeit (Kohler-Koch 1992; Kohler-Koch 1994a) den Stand der Forschung gut wiedergeben¹². Lange Zeit war die

8 Die Kommission hat zu mehreren Treffen eingeladen, um Interessensvertretungen aus unterschiedlichen Bereichen zur Selbstregulierung zu ermuntern. Bereits im September 1994 wurde ein erster Verhaltenskodex vereinbart, der inzwischen von 40 „Public Affairs Consultants“ unterzeichnet wurde. Im Kreis der Nicht-Regierungsorganisationen (Menschenrechtsgruppen, Bürgergruppen) wie auch zwischen Unternehmen aus dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit wird gegenwärtig ebenfalls über einen Verhaltenskodex gesprochen, mit dessen Annahme die Kommission im Jahre 1995 rechnet.

9 Die Politik der Kommission im Umgang mit Interessengruppen muß im Kontext der durch Maastricht ausgelösten Debatte um eine größere Bürgernähe europäischer Politik und die dafür nötige Offenheit und Transparenz der Arbeit der Kommission gesehen werden. Ausführlich hierzu Lodge (1994).

10 Diese Position wurde von der Kommission anlässlich der Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses des EP Ende Mai 1995 erneut bekräftigt: „The Commission views lobbies and interest groups as being important for its work. They provide expert advice and through their intermediary functions they provide an opportunity to communicate European policies at grass-roots level“ (Stellungnahme des Generalsekretärs D. Williamson).

11 In den Gründungsverträgen von EWG und Euratom ist als Vertretungsorgan gesellschaftlicher Interessen zwar ein Wirtschafts- und Sozialausschuß vorgesehen, der aus vielerlei Gründen jedoch nicht als Ersatz für die direkte Zusammenarbeit der Kommission mit gesellschaftlichen Interessenvertretern betrachtet wurde.

12 Allerdings ist Greenwood (1994) zuzustimmen, daß es immer noch an systematisch angelegten

einflußtheoretische Perspektive dominant. Sie wurde ergänzt und teilweise verdrängt durch neo-korporatismustheoretische Absätze, in denen gleichzeitig auch die Verbesserung staatlicher Steuerungsfähigkeit durch die Konzertierung mit privaten Interessen in den Blick genommen wurde. Ein Perspektivwechsel eigener Art erfolgte in jüngster Zeit in der Weise, daß nun nach dem Zusammenwirken von politischen Institutionen und privaten Interessenorganisationen unter dem Gesichtswinkel einer institutionellen Ko-Evolution gefragt wird (Eichener/Voelzkow 1994; Eising/Kohler-Koch 1994; Kohler-Koch 1994b). Bezogen auf das europäische Mehrebenensystem wird diesbezüglich thematisiert, ob die Wesenszüge dieses Systems, nämlich seine Komplexität und Segmentierung – bei gleichzeitig hoher Interdependenz der Politikbereiche – durch die strukturellen Charakteristika der europäischen Organisation noch verstärkt werden. Ferner ist zu fragen, wie dies sich auf die Prozesse der politischen Willensbildung und auf die Politikergebnisse auswirkt und schließlich im Hinblick auf die Legitimität des Regierens zu beurteilen ist. Diesen Fragestellungen sind die beiden abschließenden Kapitel gewidmet.

2. Lobbyarbeit in Europa

Wer nach leichter Lektüre sucht, um auf unterhaltsame Art etwas über das Innenleben der Gemeinschaft zu erfahren, der greife zu einer der zahlreichen Studien über Lobbying in der Agrarpolitik. In den ersten Jahrzehnten der Gemeinschaftsbildung war dies das von der politikwissenschaftlichen Interessenforschung am besten beackerte Feld. Schließlich war bis weit in die siebziger Jahre hinein europäische Politik gleichzusetzen mit Landwirtschaftspolitik. Nur diese hat über die Regulierung der Märkte, die Festsetzung von Preisen und direkte finanzielle Zuwendungen ganz weitgehend und unmittelbar die Lebenschancen eines Teils der Bevölkerung bestimmt. (vgl. Rieger, in diesem Band). So war zu erwarten, daß die Interessen der Landwirte bestens organisiert und präsent sein würden. In der Tat haben sich die einzelnen nationalen Verbände sehr früh zu einer europäischen Verbandsföderation zusammengeschlossen. Ihre Sichtbarkeit in der europäischen Politik – unterstrichen durch medienwirksame Aktivitäten – und eine Agrarpolitik, die ganz offenkundig auf Kosten der Verbraucher gemacht wurde – hohe Preise, Überproduktion und Mittelverschwendung bei der Vermarktung, bzw. Vernichtung landwirtschaftlicher Produkte – machte sie zum beliebtesten Beispiel europäischer „Verbandsmacht“. Studien wie die über das Zustandekommen des Getreide- (Ackermann 1970; Leitolf 1971) oder Zuckerpreises (Bujard 1974; Webb 1977) und der Milchquotenregelung (Petite 1987; Schumann 1987) sind nicht nur spannend zu lesen,

vergleichenden Untersuchungen fehlt.

sondern zeigen über den untersuchten Einzelfall hinaus, welche spezifischen Eigenschaften und Handlungsbedingungen eine gesellschaftliche Gruppe politisch organisations- und handlungsfähig machen¹³: Die Agrarpolitik der EG betrifft eine klar abgrenzbare Gruppe, sie berührt deren Interessen erheblich, teils sogar existentiell. Folglich waren die Bauern leichter zu mobilisieren als die Verbraucher mit ihren diffusen Nebeninteressen. Die Tradition verbandlich organisierter Interessenpolitik in den einzelnen Mitgliedstaaten und die Chance, allfällige Verteilungskonflikte innerhalb des Wirtschaftszweiges dadurch zu umgehen, daß man um eine Ausweitung der Ressourcen kämpfte, für die nicht die eigene Mitgliedschaft, sondern Dritte – nämlich Verbraucher und Steuerzahler – aufkommen mußten, stärkten ganz wesentlich die Zusammenarbeit. Mit COPA (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles) gelang es, einen schlagkräftigen europäischen Verband zu schaffen, der jahrzehntelang eine einmalige Stellung einnahm.

2.1 Akteurscharakteristik und Organisationsfähigkeit

Die generellen Eigenschaften, die es einer Gruppe erleichtern, ihre parallelen Interessen organisatorisch zu bündeln und in kollektives Handeln umzusetzen, sind aus diesen und anderen Fallstudien zu weiteren Politikfeldern leicht zu destillieren: Übereinstimmung, Geschlossenheit und Dringlichkeit der Interessen, klare Abgrenzung und Überschaubarkeit der betroffenen Gruppe, Konzentration auf ein dominantes Anliegen, Eindeutigkeit der verfolgten Ziele und die Abhängigkeit ihrer Verwirklichung von Politik. Allerdings genügt dies nicht, um dem „Dilemma kollektiven Handelns“ (Olson 1968) zu entgehen: Je größer die Gruppe und je geringer damit die soziale Kontrolle ist, desto größer ist die Verlockung, als „Trittbrettfahrer“ von den vereinten Anstrengungen anderer zu profitieren, ohne zu deren Erfolg selbst beizutragen. Je geringer die Anzahl der zu organisierenden Akteure, je schwächer ausgeprägt die Konkurrenzsituation untereinander und je stärker die Tradition institutionalisierter Kooperation ist, desto leichter gelingt der Zusammenschluß.

Diese allgemeinen Feststellungen finden sich durch die Entwicklung der Organisation europäischer Interessen weitgehend bestätigt. In den Bereichen, in denen auf nationaler Ebene eine Reduktion auf wenige Akteure bereits erfolgt war, erwies es sich auch auf europäischer Ebene leichter, zu einem Zusammenschluß zu kommen. Dies trifft sowohl für Verbände zu, die intern vielleicht sogar eine zahlenmäßig sehr große Mitgliedschaft umfaßten (wie im Agrarbereich), als auch für Unternehmen in oligopolistisch strukturierten Märkten (wie in der Stahlwirtschaft). Die frühe Institutionalisierung in einem Verband trug

¹³ Allerdings galten und gelten in der europäischen Agrarpolitik ebenso wie in dem Wirtschaftssektor selbst Besonderheiten, die bei einer Generalisierung dieser Ergebnisse zu berücksichtigen sind. Dazu ausführlicher Kohler-Koch (1992).

ihrerseits dazu bei, allgemein verbindliche Prinzipien und Verhaltensnormen insbesondere für die Bearbeitung von Verteilungskonflikten zu etablieren und durch langjährige Praxis zu verfestigen.

Diffuse Interessen erwiesen sich auch auf europäischer Ebene als schwer organisierbar. Eine europäische Verbraucherorganisation (BEUC – Bureau Européen des Unions de Consommateurs) und ein europäischer Umweltverband (EEB – European Environmental Bureau) waren erst viel später und sind auch heute noch immer sehr viel schwächer in Brüssel präsent als die Produzenteninteressen. Auch die europäischen Arbeitnehmerinteressen hatten Schwierigkeiten, sich europäisch zu organisieren. Auf den ersten Blick scheint es plausibel, die Gründe darin zu suchen, daß es immer schwieriger ist, eine Massenmitgliedschaft zu mobilisieren und ihre abweichenden Interessen auf einen Nenner zu bringen, als eine überschaubare Anzahl von Unternehmen zusammenzuführen. Auch schlagen für Gewerkschaften die durch Fremdsprachen und Kulturunterschiede bestehenden Kommunikationsbarrieren stärker ins Gewicht als für die bereits internationalisierte Kapitaleseite. Schließlich behindert die historisch bedingte Vielfalt der europäischen Gewerkschaftsbewegung, die in national unterschiedlichen Systemen der Organisation und Umsetzung von Arbeitnehmerinteressen institutionell verfestigt ist, die transnationale Zusammenarbeit (Ebbinghaus/Visser 1994; Visser/Ebbinghaus 1992). Die genauere historische Analyse zeigt allerdings, daß es vor allem die Einbindung der Gewerkschaften in den parteipolitischen Wettbewerb innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und die damit verbundene ideologische Polarisierung war, die den Zusammenschluß zu einem einheitlichen europäischen Gewerkschaftsverband lange Jahre verhinderte. Der die konkurrierenden Strömungen zusammenfassende Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) wurde zwar schließlich 1973 – d.h. 20 Jahre nach Errichtung der EGKS – gegründet, doch gelang es ihm auch danach nur schrittweise, neben den christlichen auch die sozialistisch-kommunistisch orientierten Gewerkschaften einzubinden. Im Landwirtschaftsbereich hatte man die Belastung konkurrierender weltanschaulicher Ausrichtung durch die Ausgrenzung der unerwünschten, vorwiegend nämlich sozialistisch-kommunistischen Organisationen aus dem europäischen Verband beseitigt, was zu ihrer Marginalisierung auf nationaler Ebene¹⁴ beitrug – eine Strategie, die angesichts der starken sozialistisch-kommunistischen Gewerkschaftsbewegung in den romanischen Staaten nicht eingeschlagen werden konnte.

Wie stark die unterschiedlichen nationalen Verbandsfunktionen auf die Philosophie, Verhaltensstrategien und selbst Organisationsmuster der europäischen Interessenvertretungen durchschlagen, wurde im Zuge des britischen EG-Beitritts (1973)

¹⁴ Von den sechs Gründungsstaaten betraf dies Frankreich und Italien.

deutlich¹⁵. Der britische Industrieverband ist im Unterschied zu den damals in der Gemeinschaft vertretenen Verbänden kein Dachverband, in dem sich ausschließlich Branchenverbände zusammengeschlossen haben, sondern hat auch Einzelunternehmen als Mitglieder. Diese brachten sich mit Nachdruck in die europäische Politik ein: In einem erheblich größeren Ausmaß als in anderen Mitgliedsländern handelte es sich um international tätige Großunternehmen, die zudem mehrheitlich an einer aktiven europäischen Industriepolitik interessiert waren. Ihr Angebot zu direkten Gesprächen wurde von dem zuständigen EG-Kommissar, Graf Davignon, bereitwillig aufgenommen. Zwar bot sich auch der europäische Industrieverband als Gesprächspartner an, doch nach Ansicht der Kommission war UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne) ein schwacher Partner, wenn es um die Neuformulierung und Durchsetzung von Politik ging: „they couldn't deliver“¹⁶. Die Unzufriedenheit, daß UNICE eher als internationales Verbandsforum denn als europäischer Akteur funktionierte, führte führende europäische Multis zusammen. Was mit informellen Vorabsprachen unmittelbar vor den Ausschusssitzungen von UNICE begann, wurde wenig später in einem eigenständigen Zusammenschluß, der „European Enterprise Group“ institutionalisiert und durch eine Umstrukturierung von UNICE verfestigt¹⁷. Die gleiche Entwicklung vollzog sich im europäischen Branchenverband der Chemie CEFIC (Conseil Européenne des Fédérations de l'Industrie Chimique). Auch hier entwickelten sich die gelegentlichen und informellen Vorabsprachen vor den offiziellen CEFIC-Treffen zu einer festen Einrichtung, die den aktuellen Anlaß ihrer Einrichtung überdauerte und schließlich in eine Organisationsreform des europäischen Verbandes führte, die den europäischen Multis die direkte Mitgliedschaft und eine hervorgehobene Beteiligung eröffnete (Platzer 1984).

Je eingehender man sich mit der Organisation europäischer Interessen befaßt, desto schwächer wird allerdings die Erklärungskraft der Variable „Akteurscharakteristik“. So wurde auch in der Entwicklung der politikwissenschaftlichen Forschung der Blickwinkel zunehmend ausgeweitet. Nicht mehr die Organisation europäischer Interessen in verbandlichen Strukturen stand im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, sondern die Prozesse der Interessenvermittlung über die verschiedenen Stufen des europäischen Mehrebenensystems hinweg. In Fallstudien wurde zunehmend versucht, das Zusammenspiel der Akteure zwischen den unterschiedlichen Handlungsebenen zu erfassen und dabei die jeweils unterschiedlichen Handlungszwänge zu berücksichtigen¹⁸. Auch die Aufarbeitung

15 Zur Rolle der Großunternehmen in der EG und speziell der Folgen des britischen Beitritts vgl. Green Cowles (1994).

16 Aussage eines hochrangigen EG-Beamten, zit.n. Green Cowles (1994: 142).

17 Deren Zustandekommen wird als Fallstudie eingehend von Green Cowles (1994: 153 ff.) behandelt.

18 So beispielsweise die in Petite (1987) enthaltenen Beiträge, die vom Ansatz der „neuen

der verbandlichen Organisationsstrukturen beschränkt sich nicht mehr lediglich auf die europäische Ebene (Meynaud/Sidjanski 1971), sondern versucht, die Strukturierung der nationalen Verbandssysteme sozusagen als intervenierende Variable zu erfassen (Burkhardt-Reich/Schumann 1983). Darüberhinaus wurde die Ausprägung bestimmter Muster der Interessenvermittlung nicht mehr überwiegend den die „Mitgliederlogik“ prägenden Eigenschaften der Akteure zugeschrieben, sondern gleichermaßen auf die strukturellen Besonderheiten des politischen Adressatensystems und die sich daraus ergebende „Einflußlogik“ zurückgeführt¹⁹.

2.2 Der Einfluß der Adressaten

Die „Einflußlogik“ hat im Falle der EG zwei Eigentümlichkeiten, die sich in zweierlei Weise von denen nationaler politischer Systeme unterscheiden.

Zum einen handelt es sich um ein dynamisches System, dessen Verfassungsstruktur sich im Laufe der Zeit erheblich wandelt. Dies betrifft sowohl die Ausweitung des materiellen Zuständigkeitsbereichs der EG, jetzt EU, als auch die Verteilung der formalen Zuständigkeit sowohl zwischen den politischen Ebenen als auch zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen. Zum anderen weist das politische System der EG unabhängig von all diesen Veränderungen Eigentümlichkeiten auf, die zu einer anderen Ausprägung von Einflußlogik führen als sie in den Mitgliedsstaaten zu finden ist.

2.2.1 Integrationsdynamik

Ausgangspunkt für eine stärkere Berücksichtigung der externen, durch die spezifischen europäischen Gelegenheiten geprägten Handlungsbedingungen ist zunächst die einfache Feststellung, daß Lowis Diktum „policy determines politics“ auch in der europäischen Politik gilt. In dem Maße, in dem durch die Übertragung politischer Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft die Abhängigkeit von EG-Politik stieg und mit der Ausdifferenzierung der europäischen Politik auch die unmittelbare Betroffenheit der Adressaten zunahm, wuchs das Interesse, Zugang zu dieser politischen Arena zu finden. So gibt es auffällende Parallelitäten

politischen Ökonomie“ aus die institutionellen Handlungsbedingungen des nationalen wie des europäischen Systems als ausschlaggebend für die erfolgreiche Aneignung von „Renten“ erachten.

¹⁹ Die Konzeptionalisierung von „Einflußlogik“ und „Mitgliederlogik“ liegt dem Analysemodell zugrunde, das Schmitter/Streeck (1981) für ein großes Projekt der vergleichenden (nationalen) Verbändeforschung entwickelt haben. Eine Übertragung auf den EG-Kontext erfolgte im Forschungsprojekt Kohler-Koch (1988).

zwischen dem Fortgang der europäischen Integration und den Veränderungen im System der Interessenvermittlung.

Drei Entwicklungsschübe sind deutlich erkennbar:

Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958 war Auslöser für die erste Welle eines Zusammenschlusses von nationalen Verbänden zu europäischen Föderationen in verschiedenen Branchen in der Industrie, in einzelnen Dienstleistungsbereichen sowie der Dachverbände der Wirtschaft aus den sechs Gründerstaaten zur UNICE.

Die Vollendung der Zollunion zehn Jahre später brachte den Übergang von der „negativen“ zur „positiven“ Integration. Es ging nicht mehr nur um den Abbau der Schranken an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten, sondern um die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes und damit um den Einstieg in regulative Politik. Dies provozierte Veränderungen auf allen Ebenen: Die europäischen Verbandsföderationen verloren ihren Clubcharakter; effizient arbeitende Geschäftsstellen und ausdifferenzierte Ausschusarbeit prägten zunehmend ihr Gesicht. Nationale Interessengruppen betrachteten die Gemeinschaft nicht länger nur als ein – wenn auch wichtiges – Feld ihrer „Außenpolitik“, sondern bezogen die EG in die Tagesarbeit ihrer Fachabteilungen ein. Koordinations- und Kontrollfragen wurden wichtiger, nicht nur innerhalb der nationalen Verbände, sondern vor allem in Bezug auf die Politik des europäischen Verbandes. Unternehmen, die selbst als Großunternehmen in der Vergangenheit die Beobachtung der EG-Politik ihren Verbänden überlassen hatten, verfolgten nun eingehend selbst, was sich auf der europäischen Bühne tat und strebten über die Ausschusarbeit nach direkter Mitwirkung. Weitere Organisationsreformen bei den europäischen Verbänden zielten auf verstärkte Kontrolle durch die Mitgliedsverbände und eine unmittelbare Unternehmensvertretung.

Die Festlegung auf den Binnenmarkt in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre und die Überantwortung weiterer Zuständigkeitsbereiche auf die europäische Politik sowie die Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Gemeinschaftsorgane veränderte das Bild erneut. Die Stärkung der Wirtschaftsintegration, die Einheitliche Europäische Akte (1987) und die Vertragsrevision von Maastricht (1993) war begleitet von einem inflationären Wachstum der Interessenvertretungen. Das Wachstumspotential von europäischen Verbandsverbänden, die aus dem Zusammenschluß nationaler Verbände entstanden waren, war allerdings weitgehend erschöpft²⁰. Vermehrt kam es nun zu Auf- und Abspaltungen von

²⁰ So ist bei den im Verzeichnis der Kommission erfaßten Verbände in den zurückliegenden Jahren nur noch ein geringer Zuwachs festzustellen (Kommission 1986, 1990, 1992).

übergreifenden Verbänden und zur Institutionalisierung von Unternehmenskoalitionen. Zusätzlich vergrößerte sich die Präsenz anderer Akteure, und neue Organisationsformen wurden erprobt. Sprunghaft stieg die Zahl von Europabüros nationaler Verbände und einzelner Unternehmen ebenso wie die der europäischen Interessenvertretungen staatlicher Körperschaften. Ihnen gesellte sich eine wachsende Zahl professioneller Lobbyisten hinzu. Damit ist nicht nur die Vielzahl, sondern auch die Vielfältigkeit der auf dem Brüsseler Parkett vertretenen Interessen gestiegen. Insbesondere die Präsenz der Regionen hat zu einer langanhaltenden Debatte über die Zulässigkeit einer solchen „Nebenaußenpolitik“ substaatlicher Instanzen geführt. Mit der veränderten Besetzung des Feldes organisierter Interessenvertretung entwickelten sich auch neue Vermittlungsmuster. Zunehmend werden auf einzelne Politiken zugeschnittene ad-hoc Koalitionen geschmiedet, bei deren Zustandekommen die Kommission häufig den Part des interessierten Ansprechpartners spielt und „consultants“ die interessierten Akteure versammelt an den Tisch bringen.

Diese offenkundige Parallelität in der zeitlichen Entwicklung von wirtschaftlicher und politischer Integration auf der einen und Interessenorganisation auf der anderen Seite bestätigt zunächst die Binsenweisheit, daß Betroffenheit ein wichtiges Movens von Politik ist. Die jeweiligen Variationen in den Organisationsformen und Mustern der Interessenvermittlung sind aber nicht mehr aus der Integrationsdynamik als solcher zu erklären, sondern verweisen auf die prägende Kraft von Institutionen.

2.2.2 Institutionelle Eigentümlichkeiten

Gerade die – gemessen an der üblichen Stabilität politischer Ordnungssysteme – raschen Veränderungen der europäischen Institutionen machen deutlich, wie bestimmend die Merkmale der „target structure“ (Almond) für die Modalitäten der Interessenvermittlung sind. Sie spiegeln die Charakteristika des EG-Systems wider: seine Mehrebenenstruktur, die besondere Mischung von supranationalen und intergouvernementalen Elementen im Entscheidungsprozeß, den Wechsel von Akteuren und Akteurskonstellationen in der Abfolge der einzelnen Phasen des Politikprozesses, die Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und deren jeweiligen institutionellen Eigenheiten²¹.

21 Die folgenden Ausführungen sind äußerst knapp gehalten, weil die Besonderheiten des politischen Systems wie es sich auf der Grundlage des EWG/EG-Vertrages – die intergovernmental organisierten Säulen der EU werden hier nicht behandelt – in den Beiträgen von Wallace und Wessels in diesem Band ausführlich behandelt werden. Eine gedrängte Darstellung der Struktur- und Prozeßmerkmale als Bestimmungsfaktoren für verbandliche Zusammenarbeit gibt Schumann (1994). Eine Zusammenfassung der typischen Muster europäischer Interessenvermittlung findet sich in Kohler-Koch (1994a).

Interessen haben sich organisatorisch und strategisch dem Mehrebenencharakter der europäischen Politik angepaßt. Da nicht nur die formalen Zuständigkeiten zur Politikformulierung und -durchführung, sondern auch die Fähigkeiten der faktischen inhaltlichen Ausgestaltung sich nicht auf einzelne Ebenen begrenzen, sind Interessengruppen auf allen Ebenen institutionell präsent und in nationale, supranationale und transnationale Politiknetze gleichermaßen eingebunden²². Für die Beharrungskraft etablierter Institutionen und die Prägekraft des weiteren institutionellen Umfeldes spricht, daß die Übertragung politischer Kompetenzen auf die Gemeinschaft nicht einfach die Verdrängung oder gar Auflösung nationaler Politiknetze zur Folge hat. Auch die Vorstellung, daß solche nationalen Netzwerke sich lediglich um eine zusätzliche Dimension erweitern, trifft nicht die Realität.

Aus der empirisch vergleichenden Forschung gibt es Anhaltspunkte, daß Phänomene der Überlagerung und der Umstrukturierung in der Art einer begrenzten wechselseitigen Anpassung am häufigsten anzutreffen sind²³. Alle verfolgen eine Doppelstrategie, indem sie sowohl die Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen als auch mit den Gemeinschaftsinstitutionen suchen. Das Gewicht der Ansprechpartner hat sich mit der Verlagerung der Zuständigkeiten nach Brüssel und der wachsenden Bedeutung von Mehrheitsentscheidungen im Rat verändert (vgl. Wallace, in diesem Band). Die enge Verschränkung nationaler und europäischer Akteure im EG-Verhandlungssystem (vgl. Wessels, in diesem Band) und der Wechsel der Zuständigkeiten im Verlauf des Policy-Zyklus verbietet zum einen die einseitige Konzentration auf nur eine Handlungsebene und überbrückt zum anderen das unverbundene Nebeneinander getrennter Netzwerke. In ähnlicher Weise leistet die Vielfältigkeit der Entscheidungsverfahren der Allgegenwart organisierter Interessen Vorschub: Je nach Rechtsgrundlage hat das Europäische Parlament ein Beratungs-, Mitwirkungs- oder Mitentscheidungsrecht, dessen Anwendung dann auch jeweils die Balance zwischen Kommission und Rat verändert. Da die Willensbildung des Parlamentes darüber hinaus ganz anderen Gesetzmäßigkeiten folgt, ist nicht nur ein zusätzlicher Akteur im Spiele der Interessen zu berücksichtigen, sondern auch eine Veränderung der Spielregeln.

Die Einführung des Mitentscheidungsrechts des Europäischen Parlaments für bestimmte

22 „Politiknetze“ wird hier verstanden im Sinne der Verdichtung von Beziehungen zwischen Akteuren verschiedener Art, die aus unterschiedlichen Gründen an einer Politik interessiert sind und sich aus der Aufnahme kontinuierlicher Beziehungen Vorteile versprechen. Die Literatur über Netzwerke ist in jüngster Zeit erheblich angewachsen. Eine Bestandsaufnahme mit ausführlichen Literaturverweisen geben Jansen/Schubert (1995).

23 Dies ist ein Zwischenergebnis aus zwei laufenden Forschungsprojekten über „Europäisierung wirtschaftlicher Interessen“ bzw. „Regionen als politische Handlungseinheiten in der europäischen Politik“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.

Rechtsakte im neuen EG-Vertrag hat rasch zu veränderten Praktiken und einem Rollenwandel der Akteure geführt. Das klassische Verständnis von Kommission und Parlament als natürlichen Verbündeten, weil beide als Repräsentanten des „europäischen Interesses“ zu betrachten sind und strukturbedingt ein institutionelles Eigeninteresse an der Stärkung ihrer Position gegenüber dem Rat verfolgen, muß korrigiert werden. Der Anspruch des EP, dank seiner demokratischen Legitimierung das eigentliche politische Repräsentationsorgan zu sein, kommt inzwischen stärker als je zuvor zum Ausdruck. Aus dieser Perspektive werden die Bemühungen der Kommission, sich über die enge Zusammenarbeit mit Interessengruppen eine eigene Legitimationsbasis im Umgang mit dem Rat zu schaffen, als wenig wünschenswerte Konkurrenzstrategie betrachtet. Das EP hat es zunehmend erreicht, daß die Kommission aus ihrer Position als einflußreicher Mittler oder gar Weichensteller in den Verhandlungen zwischen Parlament und Rat verdrängt wurde. Besteht ein Dissens zwischen Rat und Parlament über eine Gesetzesvorlage, so kommt es zu direkten Verhandlungen. Entgegen der Formulierung des Vertrages, nach der die Kommission „alle erforderlichen Initiativen [ergreift], um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken“ (Art. 189b, 4), ist ihre Handlungsautonomie deutlich eingeschränkt worden, und Kompromisse werden nicht mehr von ihr, sondern direkt durch Initiativen aus dem Parlament oder dem Rat zustande gebracht (Miller 1995: 1). Insgesamt liegt es im Bestreben des EP, die privilegierte Position der Kommission abzubauen. Nach Vertrag ist sie an den Sitzungen des Rates beteiligt; inzwischen wird sie auch zu den Beratungen der Verhandlungsdelegationen des Parlaments eingeladen, um auf diesem Wege die Gefahren einer einseitigen Koalitionsbildung zu vermeiden. Mit der intensiven Einarbeitung der jeweils zuständigen Berichterstatter des EP in die technische Materie versucht das Parlament überdies den Vorsprung der Kommission, den sie aus ihrem Anspruch des überlegenen technischen Sachverständes ableitet, aufzuheben.

Bezogen auf das Verhältnis zwischen Parlament und Interessenvertretungen sind diese Veränderungen nicht nur insofern relevant, als daß man nun erwarten kann, daß es in umfangreicherem Maße Adressat der Einflußnahme wird. Vielmehr haben sich aus wechselseitigem Interesse veränderte Formen der Zusammenarbeit und teilweise auch ein verändertes Verhältnis beider Akteure ergeben. Indiz hierfür ist die deutliche Zunahme der Einbindung von Interessenvertretern in die „intergroups“, d.h. die interfraktionellen Arbeitsgruppen des Parlamentes und die Konzentration der Zusammenarbeit auf die frühe Phase der parlamentsinternen Willensbildung und die darin führenden Personen, vor allem die Berichterstatter.

Die Herausarbeitung der strukturellen Faktoren hat eine sehr differenzierte Beschreibung des Systems der europäischen Interessenvermittlung und der Erklärung seines Entwicklungsverlaufs erlaubt. Das Analysemodell vermag jedoch nicht die Dynamik des

Prozesses einzufangen. Es läßt wenig Raum für die Anerkennung der langfristigen Wirkung strategischer Entscheidungen. Der Strukturanalyse wohnt die Tendenz inne, die Gestaltungsmöglichkeiten durch Eingriffe der politischen Akteure systematisch zu vernachlässigen.

3. Management von Interessen im Interesse der Politik

3.1 „Indienstnahme“ von Interessen

Die Vorstellung, Verbände seien das Produkt der freien Organisation übereinstimmender Interessen, entspricht nur einem Teilausschnitt historischer Wirklichkeit. Länder mit ausgeprägter Verbandskultur sind typischerweise solche, die an eine lange Tradition meist ständischer „Korporationen“ angeknüpfen konnten bzw. in denen der Staat bereits früh Aufgaben der sozialen Sicherung und der wirtschaftlichen Steuerung übernahm. Zu deren Durchführung suchte er die enge Kooperation mit gesellschaftlichen Kräften, die umso besser funktionierte, je effizienter diese organisiert waren. Zu diesem Zweck trat er in zahlreichen Fällen als Initiator und Förderer verbandlicher Zusammenschlüsse auf²⁴.

Eine ähnliche „Indienstnahme“ von Interessengruppen ist auch bei der Kommission zu beobachten. Die historischen Anlässe waren insgesamt unterschiedlicher Natur und die ausschlaggebenden Motive höchst vielschichtig. Nicht nur der jeweils verfolgte Zweck, sondern auch die Art der Maßnahmen variieren erheblich. Man leistete finanzielle und organisatorische Hilfestellung zum Aufbau europäischer Verbandszusammenschlüsse, stärkte ihre Handlungsfähigkeit durch privilegierten Zugang, teils sogar institutionalisiert durch die Einrichtung entsprechender Beratungsausschüsse, man gewährte eine informelle Beteiligung an der hausinternen Beratung politischer Strategien, etc. Versucht man die verschiedenen Zielsetzungen unter analytischen Gesichtspunkten zu systematisieren, so zeigt sich nicht nur ihre Verschiedenartigkeit, sondern es werden auch latente Zielkonflikte sichtbar.

a) In den Anfangsjahren der Errichtung des Gemeinsamen Marktes zielte die vielfältige Förderung europäischer Verbandszusammenschlüsse zum einen auf die Stärkung der Kommission als Vertreterin des „Gemeinschaftsinteresses“ gegenüber den im Rat versammelten Verteidigern einzelstaatlicher Interessen. Zum anderen sah man in der Zusammenarbeit europäischer Interessen die Wegbereitung für eine transnationale gesellschaftliche Integration und hoffte, daß sie als Motor einer fortschreitenden politischen

²⁴ Vgl. hierzu beispielsweise die historische Studie von Ullmann (1988) über die Entstehung von Interessenverbänden in Deutschland.

Gemeinschaftsbildung fungieren würde.

b) Je umfangreicher die Aufgaben der Rechtsangleichung wurden, desto unmittelbarer war das Interesse der Kommission auf die Effektivierung der eigenen Arbeit ausgerichtet. Interessenvertretungen wurden sehr viel stärker als zuvor im Hinblick auf ihren möglichen Beitrag zur Informationsbeschaffung, zur vorgeschalteten Interessenaggregation und zur Mobilisierung von Akzeptanz für die jeweilige Politik der Kommission bewertet und einzusetzen versucht. Da die europäischen Verbandsföderationen diesbezüglich etliche Defizite aufwiesen, suchte die Kommission verstärkt, Kontakte zu potenten nationalen Verbänden – vor allem aus den großen Mitgliedstaaten – zu knüpfen.

c) Der Gesichtspunkt der Legitimität der Gemeinschaft und ihrer Institutionen spielte eine erhebliche Rolle bei den Bemühungen der Kommission, den auf europäischer Ebene unterrepräsentierten oder zumindest wenig handlungsfähigen gesellschaftlichen Interessen Präsenz und Stimme zu verleihen. Die in der Öffentlichkeit nachhaltig kritisierte „Produzentenlastigkeit“ europäischer Interessenvertretung, die zur Zeit anschwellender Gesellschaftskritik Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre dem Vorwurf einseitiger Orientierung an Kapitalinteressen Nahrung gab, versuchte die Kommission mit einer gezielten Förderung der europäischen Gewerkschaftsarbeit entgegenzuarbeiten. Von sozialdemokratischen Regierungen gestärkt, wurden auch auf europäischer Ebene eine „Konzertierte Aktion“ und drittelparitätisch besetzte Ausschüsse eingeführt. Im Vorfeld der Umsetzung des Binnenmarktprogramms nahm die Kommission einen erneuten Anlauf, um Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ins Gespräch zu bringen. Der „soziale Dialog“ war als legitimatorisches Begleitprogramm²⁵ der Marktintegration gedacht und gleichzeitig als Instrument, um dem Binnenmarkt eine „soziale Dimension“ zu verleihen. Mit der Ausbreitung der umweltpolitischen Debatte waren es dann die Umwelt- und Verbraucherverbände, die sich der Aufmerksamkeit und Unterstützung der Kommission erfreuten.

d) In dem Maße, in dem das Feld der europäischen Interessenvertretung weitgehend – wenn auch immer noch in unterschiedlicher Dichtigkeit und Stärke – besetzt war und die Aufgaben europäischer Politik sich weiter ausdifferenzierten, rückte das Interesse der Kommission an Entlastung von Aufgaben und die Suche nach einer Lobby für die eigene Politik in den Vordergrund. Die Ermunterung zu einer verbandlichen „Selbstregulierung“, z.B. im Umwelt- oder Verbraucherschutz oder zum Zwecke der Festsetzung technischer Normen und Standards, entspringt zum einen der Erwartung, damit allfällige politische

²⁵ „Legitimatorisch“ deswegen, weil in der Wissenschaft weitgehender Konsens besteht, daß die Chancen zur sozialen Integration der voranschreitenden ökonomischen Integration weit hinterherhinken und daß dies strukturell bedingt ist; vgl. z.B. Keller (1993).

Entscheidungsblockaden umgehen zu können und zu einer effizienten Problemlösung zu gelangen, die von den Betroffenen akzeptiert und damit auch implementiert wird. Auf der Suche nach Unterstützung für das eigene politische Programm hat die Kommission nach den „big players“ auf dem europäischen Parkett Ausschau gehalten. Ihr Kalkül hat sich offensichtlich als richtig erwiesen, daß zögerliche Regierungen nur durch unisono vorgetragene Forderungen von Kommission und Großunternehmen überzeugt werden können. Mit Erfolg wurde diese Strategie sowohl bei der Durchsetzung des Binnenmarktes als auch bei der Lancierung der großen high-tech Programme eingesetzt.

e) Mit dem Übergang in die Politische Union ist eine neue Strategie erkennbar. Die Kommission betreibt eine aktive Politik der Vernetzung, mit der sie zum einen den direkten Kontakt zur sub-nationalen Ebene sucht und zum anderen sich eine eigene, auf sie ausgerichtete Klientel schafft. Die Verankerung des Prinzips der „Partnerschaft“ in der Gestaltung und Ausführung der Maßnahmen europäischer Strukturförderung ist der augenfälligste Ausdruck dieser Politik²⁶. Aber auch in anderen Politikfeldern, und zwar gerade in jenen, in denen sich die Kommission mangels gemeinschaftlicher Kompetenzen noch nicht als eigener Akteur etablieren konnte, dient der Aufbau eigener Netzwerke als Transmissionsriemen zur Fachöffentlichkeit, die durch zahlreiche Anreizprogramme für eine erweiterte Zuständigkeit der Gemeinschaft geneigt gemacht werden könnte²⁷.

3.2 Grenzen der politischen Gestaltung

Die Ausgestaltung der Beziehungen ist jedoch nicht lediglich Ergebnis diskretionärer Politik. Vor allem kann nicht davon ausgegangen werden, daß durch strategisches Handeln die institutionellen und ökonomischen Strukturbedingungen soweit ausgehebelt werden, daß das im wesentlichen pluralistisch verfaßte System europäischer Interessenvermittlung in einen übergreifenden Neo-Korporatismus überführt werden könnte. Im Verlauf der wissenschaftlichen Debatte ist der Begriff des Neo-Korporatismus so schillernd geworden, daß gesagt werden muß, in welchem Sinne er hier verwandt wird. Nicht jede gefestigte Zusammenarbeit, die zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Bemühen um eine wechselseitige Funktionalisierung eingegangen wird, soll hier gemeint sein. Vielmehr sollen unter dem Begriff nur jene Kooperationsformen subsumiert werden, die geeignet sind, zu einer spezifischen Form von Regieren beizutragen: der Verhaltenssteuerung durch die wechselseitige Verpflichtung auf eine durch gemeinsame – meist in informellen Gremien –

²⁶ In zahlreichen Studien wurde inzwischen untersucht, ob und in welchem Ausmaß damit einer Aufwertung der sub-nationalen Akteure Vorschub geleistet wird – mit teils widersprüchlichem Ergebnis; vgl. Marks, in diesem Band.

²⁷ Zahlreiche Beispiele enthalten die Beiträge in Eichener/Voelzkow (1994b).

abgestimmte Politik, bei der sich die staatliche Seite selbst auf ein bestimmtes Handeln festlegt und die Verbände sich zur Durchsetzung des entsprechenden Verhaltens ihrer Mitgliedschaft verpflichten. Eine solche Bindungsbereitschaft ist jedoch nur glaubwürdig, wenn sie von einer angemessenen Bindungsfähigkeit gestützt wird. Dazu bedarf es jener Eigenschaften, die Schmitter (1974) als typische Kennzeichen neo-korporatistischer Systeme nannte: eine begrenzte Zahl von in sich hierarchisch strukturierten Verbänden, die innerhalb ihres jeweiligen Funktionsbereiches ohne Konkurrenten sind und vom Staat offiziell als ausschließliche Gesprächspartner anerkannt sind.

Die „Akkreditierung“ europäischer Verbandsföderationen beispielsweise durch Verfahrensbestimmungen wie jene, daß nur europaweit organisierte Verbände als Teilnehmer in einem Ausschuß zugelassen sind, ist in dem mühsamen Prozeß der supranationalen verbandlichen Interessenorganisation ein wichtiger Impuls. Seine Effekte verflüchtigen sich jedoch, wenn zum einen gleichfalls wichtige Akteure – seien sie einzelne Regierungen oder das Europäische Parlament – konkurrierende Impulse aussenden und wenn zum anderen die strukturellen Bedingungen ungünstig sind.

Die Aufwertung des Europäischen Parlamentes durch die Vertragsrevision von Maastricht zu einem Mitentscheidungsorgan – wenn auch nur in Teilbereichen der EG-Politik – hat das EP zu einem wichtigen Mitspieler in der europäischen Politik werden lassen. Wer mit Erfolg im Parlament seine Interessen zu Gehör bringen will, der muß sich in seiner Organisation und mit seinen Strategien auf die Eigenheiten dieser Institution einstellen. Die vom Parlament ausgehenden Impulse gehen nun in eine andere Richtung und sind überdies nicht einheitlich.

Das Routinegeschehen in Brüssel ist nach landläufiger Auffassung technokratische Politik. Davon ist das Selbstverständnis der Akteure und die allgemeine Auffassung darüber, in welcher Art und Weise die Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Auffassungen zu führen ist, geprägt. Legitimes Instrument zur Durchsetzung eigener Positionen ist die sachlich geführte Kontroverse; im Idealfall soll nur die Kraft des Sacharguments gelten. Dieses Selbstverständnis prägt die Meinungsbildung innerhalb der Kommission wie auch die Verhandlungen in den zahlreichen Ausschüssen der Gemeinschaft. Sie vollzieht sich unter dem ständigen Rekurs auf „sachgemäße“ bzw. „sachverträgliche“, d.h. die vorhandenen Gegebenheiten in Rechnung stellende Problemlösungen. Weltanschaulich oder gar parteipolitisch begründete normative Präferenzen sind in einer solchen Diskussion ein Fremdkörper. Sie werden lediglich in den ohnehin als „politisiert“ eingestuften Handlungsfeldern wie z.B. im Bereich der Menschenrechte hingenommen. Parlamentarische Stellungnahmen bringen hier deutlich einen neuen Akzent hinein. Das Europäische Parlament versteht sich insgesamt als Sachwalter des öffentlichen Gewissens Europas und trotz aller Bereitschaft zur fraktionsübergreifenden Zusammenarbeit, wenn es der Stärkung

der Institution dienlich ist, sind die weltanschaulichen Unterschiede für die parlamentarische Meinungsbildung ein wesentlicher Bezugspunkt²⁸. Aufgrund dieser Tatsache hat das Parlament nicht nur in besonders starkem Maße weltanschaulich orientierte Gruppen angezogen, sondern ist auch bei der Bewertung der europäischen Gesetzgebungsmaßnahmen für normative Gesichtspunkte aufgeschlossen.

Folgenreicher für europäische Lobbyarbeit ist die Wahlkreisorientierung der Abgeordneten. Sie ist je nach nationaler Tradition und Wahlsystem unterschiedlich ausgeprägt. Das Interesse britischer Abgeordneter, deren Wiederwahl in ganz hohem Maße von der Wertschätzung ihrer Person und ihrer Leistung für den Wahlkreis abhängt, ist besonders stark. Doch ist die Bereitschaft, mit Hilfe von Interessenvertretern vom Tierschutzverein bis zur Automobilbranche „grass root politics“ zu betreiben, allgemein vorhanden. Eine neue Variante des Euro-Lobbying von transnationalen Unternehmen ist nun, ihre Präsenz in den verschiedenen Mitgliedstaaten in der Form zu nutzen, daß sie sich an ihren jeweiligen Standorten durch intensive Kontaktarbeit um ein positives Meinungsklima und den Zugang zu den europäischen Abgeordneten direkt bemühen²⁹. „Constituency services“, wie sie im politischen System der USA üblich sind und die darauf abzielen, das Erscheinungsbild des einzelnen Abgeordneten in seinem Wahlkreis bzw. in dem für ihn wahlrelevanten Einzugsbereich zu verbessern, werden in vielerlei Varianten angeboten. Sie reichen von Briefaktionen, in denen dem Abgeordneten bestätigt wird, daß er sich mit besonderem Nachdruck für diese oder jene öffentlichen Belange eingesetzt habe, bis zur gezielten Dienstleistung³⁰.

Das strategische Handeln der europäischen Organe muß insgesamt dahingehend relativiert werden, daß es in die institutionellen Gegebenheiten des europäischen Systems und der sich daraus ergebenden Dynamik des Mehrebenensystems eingebunden ist. Solange die Organe der Gemeinschaft – trotz des Initiativrechts der Kommission – nicht tonangebend bestimmen können, was auf die Tagesordnung der Politik gesetzt wird, vor allem aber einen nur marginalen Einfluß darauf haben, welche Aufgaben überhaupt unter die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, stehen sie weiterhin in Konkurrenz zu den Mitgliedstaaten. Die EU

28 Allerdings wird gerade von deutschen Interessenverbänden und Unternehmen konstatiert, daß im deutlichen Unterschied zu den Gepflogenheiten im Umgang mit Bundestagsabgeordneten fraktionell gemischte Treffen mit EP-Parlamentariern üblich sind.

29 Nach Aussage von Vertretern amerikanischer Konzerne ist diese wahlkreisorientierte Strategie auch außerhalb Großbritanniens erfolgreich. Sie wird von diesen Unternehmen in besonderem Maße betrieben, weil sie nach eigener Einschätzung in den jeweiligen nationalen Interessenverbänden nicht immer eine ihrer Bedeutung angemessene Einflußposition erreichen können.

30 Nach Einschätzung von Abgeordneten hat die Zahl der persönlichen Assistenten, die direkt ganz oder teilweise von Interessengruppen finanziert werden, deutlich zugenommen (Interviewgespräche im Frühjahr und Sommer 1995).

ist im wesentlichen immer noch eine „Regierungsgemeinschaft“ und die Verschränktheit der unterschiedlichen Entscheidungsebenen zugeordneten Politiken betont diesen Umstand. Und da über das „agenda-setting“ hinaus die Formulierung europäischer Politik in einem die Ebenen überspannenden Verhandlungsprozeß abläuft, wäre eine einseitige Orientierung der Interessensvertretung hin auf die europäischen Akteure eine kurzfristige Strategie. In ähnlicher Richtung wirkt die immer noch ausschließlich dezentrale Implementation europäischer Politik³¹. Schließlich darf nicht vergessen werden, daß die Gemeinschaft insgesamt nur über sehr geringe materielle Ressourcen verfügt. Im Unterschied zu den Haushalten der Mitgliedstaaten beansprucht ihr Budget nur wenige Prozentanteile des europäischen Bruttosozialprodukts. In Anbetracht ihrer eingeschränkten Autonomie und beschränkten Mittel ist die Gemeinschaft weit von der Rolle eines „starken Staates“ entfernt, in dessen „hierarchischen Schatten“ Absprachen getroffen werden, und der dank seiner Verfügung über materielle Ressourcen und gesamtwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit Verhalten belohnen könnte³². Vor diesem Hintergrund ist auch die vordergründig paradoxe Erscheinung zu erklären, daß Deregulierungsprozesse nicht wie anzunehmen mit einer Lockerung der Verbandszusammenarbeit zusammenfallen, sondern den transnationalen Zusammenschluß erleichtern. Soweit als Folge des Binnenmarktes die Mitgliedstaaten regulative Kompetenzen zurücknehmen mußten, eröffneten sie Freiräume für die transnationale verbandliche Organisation³³.

Die europäischen Interessenvertretungen werden sich vor allem deshalb nicht bruchlos den Funktionserfordernissen der supranationalen Ebene anpassen, weil ihre Aktivitäten dort nicht unabhängig von denen auf nationaler oder regionaler Ebene laufen. Jede Intensivierung der Zusammenarbeit ist ein Akt der Integration, der desintegrative Effekte zur Folge haben kann. Dies gilt sowohl für das eingespielte Verhältnis zwischen Staat und Verbänden als auch für die zwischenverbandlichen Beziehungsstrukturen (Bauerdick 1994: 178f.). Die daraus folgende mögliche Destabilisierung funktionierender Systeme nationaler

31 Die Beteiligung der Gemeinschaft an Implementations- und Evaluationsverfahren beschränkt sich auf ganz wenige Politikbereiche, z.B. der Regionalpolitik und innerhalb dieser auch nur auf quantitativ eng begrenzte Teile.

32 Gorges weist in Bezug auf die Diskussion über die mögliche Zukunft des „sozialen Dialoges“ sehr nachdrücklich darauf hin, daß hochgesteckte Erwartungen in einen europäischen Makro-Korporatismus allein schon angesichts der gegebenen Ressourcenverteilung verfehlt sind: „Despite the possibilities for macrocorporatism in the new proposals, the EC still does not possess the means necessary for its maintenance. The Community is not a state and is not authorized to use fiscal and monetary policy to alleviate unemployment, the means whereby trade union participation in the national-level macrocorporatist arrangements of the 1970s was normally secured“ (Gorges 1993: 80).

33 Allerdings geht die nationale Deregulierung meist mit einer intensiven Auseinandersetzung auf europäischer Ebene über deren inhaltliche Ausgestaltung – so im Falle der Energiewirtschaft – bzw. mit Maßnahmen der europäischen Re-Regulierung – so im Bereich der technischen Normen und Standards – einher, so daß die Zurechnung der einzelnen Effekte nicht zu leisten ist.

Interessenvermittlung ist eine wirkungsvolle Bremse gegen weitreichende europäische Aktionspläne.

Diese Rückbindung an nationale Organisationsstrukturen, die ihrerseits wieder in je national spezifische soziale, wirtschaftliche und politische Ordnungssysteme eingebunden und durch sie institutionell gefestigt sind, übt insgesamt eine retardierende Wirkung aus. Quer durch die Branchen wird deswegen von Verbandsseite immer noch der Anspruch auf Bewahrung der eigenen Handlungsautonomie trotz aller Kooperationsbereitschaft betont³⁴.

4. Ein neues Denken über Interessen und Politik. Einbettung und Wechselwirkung von Strukturen

Auf die in den beiden vorangegangenen Kapiteln dargestellten Zusammenhänge konzentrierte sich bislang die Forschung. Zum einen ging es darum, die Einflußmöglichkeiten organisierter Interessen auf die europäische Politik zu beurteilen, zum anderen darum, die sich aus den spezifischen Strukturbedingungen und aus der Strategiewahl der Akteure ergebenden Charakteristika der europäischen Interessenvermittlung zu erfassen. Unter normativen Gesichtspunkten ging es um die Effizienz, Verteilungsgerechtigkeit und demokratische Kontrollierbarkeit der politischen Prozesse und Ergebnisse europäischer Politik.

In den überwiegend einflußtheoretisch inspirierten Arbeiten über die Lobby-Erfolge organisierter Interessen wurde schwerpunktmäßig das Problem der Einseitigkeit der Interessenrepräsentation und die Frage nach den Bedingungen für die Erfolge partikularer Interessendurchsetzung behandelt. Sie waren von einer gemeinwohlorientierten Sichtweise geprägt und gingen implizit von der Unterstellung der überlegenen Legitimität der europäischen Entscheidungsorgane aus. Die Dichotomie Gemeinwohlorientierung gegenüber partikularer Interessenverfolgung wurde in dem Maße aufgegeben, in dem die Frage nach der Repräsentation von Interessen um den Gesichtspunkt der effizienten Bearbeitung politischer Probleme ergänzt wurde. Die Erkenntnisse aus der Steuerungsdebatte hatten den Blick dafür geöffnet, daß Entscheidungsbarrieren und Implementationsdefizite nicht lediglich durch eine Effektivierung³⁴ des politisch-administrativen Prozesses behoben werden können, sondern daß die Eigensinnigkeit der gesellschaftlichen Subsysteme berücksichtigt werden muß und folglich deren Einbindung in den politischen Prozeß im Interesse politischer Handlungsfähigkeit unerlässlich ist. Da politische Kontrollierbarkeit *und* Effizienz zusammen als Voraussetzung für legitimes

³⁴ Interviewgespräche, Sommer 1995.

Regieren betrachtet werden, verschob sich auch die politische Bewertung organisierter Interessen.

Auch wenn hier eine deutliche Verschiebung in der Sichtweise zu erkennen ist, so sind beide Ansätze doch einem statischen Denken verhaftet. Es wird nach den Handlungsbedingungen und den jeweiligen Wirkungen des Handelns der Akteure auf die Qualität von Politik gefragt. Der Handlungsrahmen der politischen Ordnung wird als gegeben vorausgesetzt; den Variationen dieses Ordnungsrahmens wird zwar eine erhebliche Bedeutung zugemessen, diese werden aber als exogen vorgegeben erachtet und dementsprechend nicht zum Gegenstand der Analyse erhoben.

Inzwischen zielt das Bestreben politikwissenschaftlicher Forschung darauf, die prozeßhaften Veränderungen der institutionellen Handlungsbedingungen besser erfassen zu können. Damit taucht nun eine Frage wieder auf, die am Anfang der Beschäftigung mit europäischer Interessenorganisation im Mittelpunkt stand: Die Wechselwirkung zwischen der Organisation dieses intermediären Bereiches und den Strukturveränderungen im politischen System. Das Interesse der damaligen Integrationsforschung richtete sich auf die Frage, wie durch die Leistungserfolge der Gemeinschaftsinstitutionen eine allmähliche Hinorientierung zu dem supranationalen Entscheidungszentrum erfolge, eine integrierte europäische Verbandsstruktur erwachse und somit ein Wechselprozeß der institutionellen Stärkung in Gang komme. Den neofunktionalistisch orientierten Autoren (Haas 1958, 1968); Lindberg/Scheingold 1971) ging es in ihren Untersuchungen um die Bedingungen und die Reichweite der Transformation eines regionalen Systems unabhängiger Nationalstaaten in eine politische Gemeinschaft institutionalisierter supranationaler Kooperation. Die Fragestellung, die heute im Mittelpunkt des Interesses steht, richtet sich weniger auf die mögliche Verschiebung von Staatsqualität von der nationalen Ebene auf die supranationale Ebene. Das Denken bewegt sich nicht mehr im Modell von Staat als eine territorial gebundene Hoheitsgewalt, die als solche unbeschadet in einem – wenn auch schwierigen – Übertragungsakt von den Nationalstaaten auf eine größere politische Einheit übergeht. Vielmehr richtet sich das Augenmerk politikwissenschaftlicher Autoren auf die Veränderungen, die die europäische Integration für die Erscheinungsform von Staat, d.h. die Verfaßtheit der politischen Systeme sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Europäischen Union selbst mit sich bringt³⁵. Die Anstöße kommen diesmal nicht aus der Integrationsforschung, sondern aus der (vergleichenden) Policy-Analyse und der Diskussion über Regieren in vernetzten Systemen, die sowohl in den internationalen Beziehungen als auch in der vergleichenden Regierungslehre und in der Policy-Forschung geführt wird.

³⁵ Um an den Titel des einflußreichen Buches von Lindberg/Scheingold (1970) über „Europe's Would-Be Polity“ anzuknüpfen, geht es auch heute wiederum um die Veränderung in der „polity“, d.h. der Verfassungsdimension europäischer Politik.

4.1 Eine „Ko-Evolution“ von politischen und verbandlichen Systemen?³⁶

Die europäische Integration als ein „System im Werden“³⁷ ist wissenschaftlich attraktiv, weil sie die gleichzeitige Entwicklung eines politisch-administrativen Systems, mit dem sich „öffentliche Politik“ einen neuen Handlungsrahmen gibt, und eines intermediären Verbändesystems, mit dem private Interessen Politik zu machen suchen, beobachten läßt. Reizvoll ist dabei zum einen, die Ko-Evolution im Sinne von einem „parallel verlaufenden Prozeß“ (Eichener/Voelzkow 1994b: 11) empirisch in all ihren Facetten zu untersuchen³⁸. Zum anderen geht es um die politisch-programmatische Einschätzung der Handlungsrestriktionen europäischer Politik und der Chancen ihrer Überwindung. Insbesondere jene Autoren, die sich mit der möglichen Europäisierung der Arbeitsbeziehungen befassen, stellen heraus, daß die Sozialpartner sich eben deshalb nicht zu handlungsfähigen europäischen Akteuren entwickeln können, weil es der Gemeinschaft an Staatsqualität mangle (Streeck/Schmitter 1985, 1991). Diese These, daß eine „Kongruenz von (supra-)staatlichen und verbandlichen Handlungsrestriktionen“ (Eichener/Voelzkow 1994a: 259) bestehe, wird zum Ausgangspunkt einer gezielten empirischen Suche nach solchen Fällen genommen, in denen die wechselseitige Blockade strukturbedingter Handlungsrestriktionen durch institutionelle Innovation überwunden wurde und zu einer gleichgerichteten Entwicklung – eben jener Ko-Evolution – von europäischem politischen System und europäischem Verbändesystem führte. Eichener und Voelzkow kommen in dem von ihnen untersuchten Handlungsfeld – die technische Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes – zu einem erfreulich positiven Ergebnis: Sie haben nicht nur die flexible Ko-Evolution von politisch-administrativen und verbandlichen Strukturen festgestellt, sondern diese Entwicklung auch als notwendige Vorbedingung für die Qualität europäischer Politik gesehen. Entgegen weit verbreiteter Erwartung ist es durch die europäische Regulierung weder zum sozialen Dumping noch zu einer Absenkung des bisherigen Schutzniveaus gekommen.

Ein etwas trüber gefärbtes Bild zeichnen Eising/Kohler-Koch (1994). Sie befassen sich ebenfalls mit der Frage, wie die institutionellen Besonderheiten des europäischen Systems und die sich daraus ergebende Prozeßlogik von Interessenorganisationen aufgenommen und in institutionelle Innovationen umgesetzt werden, die dann ihrerseits wieder zu institutionellen Modifikationen des europäischen „staatlichen“ Handlungssystems führen.

³⁶ Mit der Bezeichnung „Ko-Evolution“ nehme ich einen Begriff auf, den Eichener/Voelzkow (1994a) als Überschrift ihres Beitrages gewählt haben.

³⁷ In Anlehnung an die Schrift von Friedrich (1972) „Europa – Nation im Werden?“

³⁸ Dies ist das Anliegen des von Eichener/Voelzkow herausgegebenen Sammelbandes (1994b).

Im Mittelpunkt des Interesses steht dabei die Veränderung von Regieren als Folge dieser institutionellen Formgebungsprozesse.

Die Diagnose ist weitgehend gleich: Europäische Politik vollzieht sich politikfeldspezifisch, d.h. die Verhandlungen über geplante Maßnahmen verlaufen höchst unterschiedlich, denn je nach Rechtsgrundlage variiert das Verfahren, die Rolle der Gemeinschaftsakteure, die Wahl der Instrumente und die Verbindlichkeit der getroffenen Entscheidungen³⁹. Europäische Politik zeichnet sich durch eine starke, funktional gegliederte Segmentierung aus, die sich auch in der Organisation der inner-institutionellen Arbeitsteilung der Kommission und im Ausschußwesen widerspiegelt. Innerhalb der Kommission genießen die einzelnen Generaldirektionen faktisch eine hohe Autonomie und haben – wie teilweise sogar einzelne Direktionen – eigene „Politikstile“ entwickelt. Zusammen mit den Experten aus den einzelnen nationalen Verwaltungen und den jeweils relevanten Interessenorganisationen formieren sich themenbezogene „politische Gemeinschaften“, die über die Zeit ein eigenes Verständnis der zu behandelnden Probleme und ihrer „sachgemäßen“ Lösung herausbilden. Erfolgreiche Mitgestaltung heißt, in diesen Teilsegmenten präsent zu sein, wodurch die Ausdifferenzierung von Interessenorganisationen belohnt wird. Solche organisatorischen Änderungen wie die Verselbständigung einzelner Fachausschüsse aus den Branchenverbänden zu eigenständigen Euroverbänden leisten einer Fragmentierung der Politikgestaltung Vorschub, die insgesamt dann zu Lasten der Berechenbarkeit und Kohärenz von Politik geht⁴⁰. Die Philosophie von Kommission und Europäischem Parlament zum Umgang mit Interessengruppen, die sich in der gegenwärtigen Debatte um eine Regulierung des Lobbyismus zeigt, leistet solchen Tendenzen Vorschub. Das Bekenntnis zum „offenen Dialog“, die populistisch klingende Formulierung, daß „künstliche Schranken“⁴¹ zwischen Parlament und Bürger nur das allerletzte Mittel sein sollten, fördert Praktiken, bei denen Akteure auf relativ untergeordneter Handlungsebene sich innerhalb ihres eigenen Handlungssegments dezentral ihre eigenen Beziehungsstrukturen aufbauen.

Diese Verselbständigung einzelner Akteursgruppen und die daraus resultierende Fragmentierung von Politik mag man bedauern. Sie ist jedoch kein Phänomen, das einzigartig und nur auf das politische System der Gemeinschaft beschränkt ist⁴². Vielmehr

39 Somit sind auch verallgemeinernde Schlußfolgerungen aus den empirischen Befunden nur mit Vorbehalt zu ziehen, worauf Eichener und Voelzkow bei der Auswertung ihrer Fallstudie nachdrücklich hinweisen.

40 Ausführlicher zu diesen Zusammenhängen Eising/Kohler-Koch (1994).

41 Im Vorschlagsentwurf des Berichterstatters des EP-Ausschusses für Umwelt, Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz heißt es: „Only in the last resort should the European Parliament feel it necessary to establish artificial barriers between its members and European citizens“ (Collins 1995: 5).

42 Liest man historische Studien (z.B. Ullmann 1988), so wird man zudem darauf gestoßen, daß die enge Einbindung von Verbänden in die Gestaltung und Durchführung von Politik auch schon vor

ist der Abbau hierarchischer Steuerung in den Mitgliedstaaten ebenso zu beobachten. Parallel hierzu vollzieht sich eine Aufwertung der horizontalen Abstimmung. Die Erscheinungsweise von „modern governance“ (Kooiman 1993) hat nur noch wenig Ähnlichkeit mit dem Modell von Politik als „autoritativer Allokation“ (Easton), in dem Regieren gleichzusetzen ist mit der Eigentätigkeit der jeweiligen Regierung. Wesenskern des „neuen Regierens“ ist die Konzertierung des Verhaltens gewichtiger Akteure⁴³. Sie verfügen über ausreichende Handlungsautonomie, um sich externen Lenkungsversuchen zu entziehen, sind jedoch vom Handeln anderer und den allgemeinen Kontextbedingungen soweit abhängig, daß sie ein Eigeninteresse an einer wechselseitigen Abstimmung haben. Unter solchen Bedingungen heißt regieren, daß die öffentliche Seite zwar weiterhin darauf abzielt, in die Gesellschaft hineinzuwirken. Dies geschieht jedoch nicht durch einseitige Vorgaben, sondern dadurch, daß bis hinunter auf die unterste Verwaltungseinheit private Akteure in einen gemeinsamen Abstimmungsprozeß einbezogen werden. Zweck ist die Verständigung auf gemeinsame Problemsichten und wünschenswerte Problemlösungsstrategien und die wechselseitige Verpflichtung auf zielkonformes Handeln. Unter solchen Bedingungen ist die Vorstellung einer abgegrenzten Domäne des Öffentlichen und des Privaten ebenso obsolet wie die einer funktionellen Arbeitsteilung zwischen Parteien und Parlament auf der einen Seite und der Regierung und Verwaltung auf der anderen Seite. Danach sind die ersteren als Betreuer der „input“ Faktoren für die Kanalisierung von gesellschaftlichen Forderungen an und Unterstützung für das politische System zuständig und die letzteren als Verantwortliche der „throughput“ und „output“ Faktoren mit der Umsetzung und Durchführung von politischen Zielvorgaben in konkrete Staatstätigkeit und politische Handlungsvorgaben befaßt. Die Strategie einer „dialogorientierten Politik“⁴⁴ führt nicht nur zu einer engen Verschränkung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, sondern auch zu einer Verwischung dieser Arbeitsteilung. Indem Regierung und Verwaltung als Initiatoren und Moderatoren solcher Abstimmungsgremien auftauchen, treiben sie diese Verwischung aktiv voran.

4.2 Weiche Wege des Regierens: Strategien europäischer Vernetzung

Die EG fügt sich in die Entwicklung diskursiver Lenkung in dezentralen Netzwerken paßgerecht ein. Zum einen liegt ihr Haupttätigkeitsfeld, nämlich die Förderung von

hundert Jahren eine wichtige Rolle gespielt hat.

⁴³ Vgl. ausführlicher hierzu die Beiträge von Scharpf und Jachtenfuchs/Kohler-Koch in diesem Band.

⁴⁴ Zum Plädoyer für eine „dialogorientierte Wirtschaftspolitik“ vgl. Spöri (1994/95); vergleichbare Vorstellungen finden sich in den letzten Jahren in den Äußerungen zahlreicher Politiker, vgl. z.B. die Beiträge in Klepsch/Legrand/Sanne (1994).

Marktintegration, auf einem Gebiet, das immer schon mit Methoden der „moral suasion“ politisch bearbeitet wurde, weil der Einsatz von Geboten, Verboten und materiellen Anreizen häufig nicht die gewünschten Effekte hervorbrachte. Zum anderen kompensiert eine aktive Vernetzungsstrategie der Kommission etliche strukturbedingte Defizite. Die Kommission ist in höherem Maße als nationale Regierungen auf Regieren durch Verhandeln angewiesen. Weisungsberechtigung und Kontrollmacht mögen für ein effektives Regieren nicht mehr ausreichen, doch die Verfügung über Hoheitsgewalt und Verwaltungskapazität sichert Handlungsspielräume. Die Kommission verfügt weder über politische Entscheidungsmacht, noch kann sie Politik selbst exekutieren. Sie bietet jedoch Ressourcen an, die zahlreiche Akteure dazu bringen, sich auf die Kommission hin zu bewegen. Vor allem die von ihr initiierten Gemeinschaftsprogramme – seien sie in Kernbereichen heutiger Gemeinschaftspolitik wie in der regionalen Strukturförderung oder in Randbereichen wie der Gesundheitspolitik und Kulturpolitik angesiedelt – bieten Kristallisationspunkte, an die sich vielerlei Akteure ankoppeln.

Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß die Kommission mit relativ bescheidenen Mitteln Aktionsprogramme initiiert, die neben dem jeweils konkreten, explizit genannten Zweck eine eigene politische Ordnungsstrategie verfolgen. Die Förderung transnationaler Kooperationen im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Ausbildung⁴⁵ soll die Mobilität, Kooperation und arbeitsteilige Spezialisierung im Interesse der europäischen Wettbewerbsfähigkeit voranbringen. Die Auflage einer breit angelegten transnationalen Vernetzung schafft neue Beziehungsstrukturen und wandelt Akteursinteressen. Bei der Fortschreibung der Programme braucht die Kommission nicht länger selbst als treibende Kraft aufzutreten. Sie hat sich mit ihrem Programm Akteure geschaffen, die als Anwälte der von ihr propagierten Politik auftreten.

Die Strategie der Kommission, sich über die Kopplung von Förderprogrammen und Akteursvernetzung eine eigene Klientel zu schaffen, die für die Ausweitung oder gar erst Etablierung von Gemeinschaftskompetenzen eintritt, läßt sich am Beispiel der Kulturpolitik eindrücklich veranschaulichen⁴⁶. Kulturpolitik gehörte nach den Verträgen zunächst überhaupt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft; erst durch die Vertragsrevision von Maastricht wurde eine bescheidene Öffnungsklausel eingefügt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten, der Länder bzw. Regionen und die etablierten Kulturverbände sind an einer Revision dieses status quo wenig interessiert. Da es der Kommission an Ansprechpartnern fehlt, zielen ihre Aktivitäten darauf ab, sich eine eigene,

45 Hierzu zählen die groß angelegten Programme von Human Capital and Mobility, das inzwischen als TMR (Training and Mobility of Researchers) weitergeführt wird und auch die Austauschprogramme ERASMUS, jetzt SOKRATES.

46 Ich stütze mich hierbei auf Schubert/Bandelow (1994).

europäisch vernetzte Adressatengruppe, die gleichzeitig als ihre Lobby agiert, zu schaffen. Instrument hierfür ist die Etablierung eines zentralen Ansprechpartners (in diesem Fall das Kommissions-Referat „Kulturelle Aktion“), ein für breite Kreise akzeptables Programm mit innovativen Komponenten (wie die Förderung von europaspezifischen Kulturveranstaltungen mit breiter transnationaler Beteiligung bzw. von Aktivitäten zur Stärkung grenzüberschreitender Kulturregionen) sowie die Einsetzung eines Beirates (entsprechend gewohnter Praxis ein Expertengremium, dessen „sachkundige Stellungnahme“ die politischen Forderungen der Kommission stützt). Bezogen auf die europäische Kulturpolitik ziehen Schubert/Bandelow (1994: 611) das Fazit: „Der zentrale strategische Ansatz ist dabei die Schaffung eigener europäischer Netzwerke: An die inhaltlichen Interessen der Kulturschaffenden anknüpfend, soll über die Verstetigung und Vertiefung europäischer Beziehungen schließlich ein tragfähiges Netzwerk geschaffen werden, das auch für interessenpolitische Ziele i.e.S. nutzbar gemacht werden kann.“

Die Bestrebungen der Kommission, ein eigenes, neues Netzwerk zu schaffen, das die gegebenen Strukturen überwölbt oder gar etablierte Netzwerke marginalisiert, stößt verständlicherweise auf Widerstand. Er ist dort besonders stark, wo die Kommission sich nach eigenen Kriterien einen Kreis von europäischen Ansprechpartnern sucht, ihm eine privilegierte Stellung einräumt und ihn zudem noch beauftragt, sich auf der Ebene der Mitgliedstaaten Basisorganisationen zu schaffen, die dann in Konkurrenz zu etablierten nationalen Organisationen stehen. Dies ist in nuce die Politik, die die Kommission im Bereich der Wohlfahrtspolitik betrieben hat (Loges 1994; Schmid 1994). Trotz dieses Widerstandes war die Kommission mit ihrer Vernetzungsstrategie nicht völlig erfolglos. Ihr gelingt es vor allem dadurch Partner zu finden, daß sie durch die Finanzierung von Projekten Anreizstrukturen zur Beteiligung vor Ort schafft, wesentliche Hilfestellungen für deren europaweite Vernetzung gibt und den so entstandenen Akteursgruppen, weil sie den allgemein für wichtig erachteten Kriterien von Subsidiarität und Transnationalität entsprechen, Legitimation verleiht.

Ob die so geschaffenen Netzwerke Bestandteil europäischer Steuerungsstrukturen werden können oder hybride Gebilde bleiben, hängt wesentlich von zwei Bedingungen ab. Zum einen von der Parallelität und damit Kooperationsfähigkeit der beteiligten Interessen, zum anderen davon, ob sie in Konkurrenz zu Organisationen stehen, die auf nationaler Ebene eine wichtige Ordnungsfunktion erfüllen⁴⁷. Je stärker ein Politikbereich durch ein enges Zusammenspiel von Staat und Verbänden gestaltet wird, desto geringer ist die Chance der Kommission, sich durch selbst geschaffene Netzwerke eine Klientel zu schaffen, die als erfolgreiche Lobby für die fortschreitende Vergemeinschaftung eben dieses Politikbereichs

47 Darauf verweist insbesondere Loges (1994).

tätig werden kann.

5. Zerfaserung, Vernetzung, konzeptionelle Dominanz: Überlegungen zur Gestaltungsmacht europäischer Interessen

Die vorausgehenden Abschnitte haben hoffentlich deutlich gemacht, daß die theoretisch angeleitete Sichtweise der grundlegenden Aufgabenstellung von Politik und der Funktionsweise des politischen Prozesses die Einschätzung der Rolle von Interessen färbt. Der normative Akzent wie auch die analytisch-empirisch ausgerichtete Fragestellung verschiebt sich. Anstelle des Mißtrauens gegenüber einseitig partikularer Einflußnahme tritt die Suche nach Anhaltspunkten für eine gesteigerte gesellschaftliche „Problemlösungskapazität“ bzw. Nach innovativen Strategien europäischen Regierens. Zudem sollte offenkundig geworden sein, daß die Art und Weise, wie sich europäische Interessen selbst organisieren und welche Handlungsstrategien sie verfolgen, ein durch das politische Institutionenumfeld selbst beeinflusster Prozeß ist, und daß die Auswirkungen in allen drei Dimensionen von Politik zu verfolgen sind: Die inhaltliche Ausgestaltung einer konkreten Politik, die Strukturierung des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses und nicht zuletzt die Verfaßtheit des politischen Systems.

Für die Politikwissenschaft ist die Frage nach der Entwicklung der europäischen Ordnungsstruktur und damit zusammenhängend nach den Chancen für effizientes und verantwortliches Regieren von besonderem Interesse. Damit rückt die These von der institutionellen Ko-Evolution und der Entwicklung neuer Formen des Regierens in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Ein Trend zur Inflation und Zerfaserung europäischer Interessenrepräsentation kann gegenwärtig eindeutig festgestellt werden. Die Verfestigung politikspezifischer Netzwerke leistet der dem Gemeinschaftssystem eingebauten Tendenz zu einer Segmentierung von Politik weiter Vorschub. Es erscheint plausibel, daß die Institutionen der Gemeinschaft eine stark prägende Kraft haben und die von ihnen modellierten Strukturen der Interessenvermittlung auf ihre eigenen Handlungspraktiken dann verstärkend zurückwirken. Eine solche Einschätzung wird theoretisch von den allgemeinen Aussagen des Neo-Institutionalismus (March/Olson 1983) und empirisch durch die Befunde der Policy-Analyse (Eichener 1993; Héritier u.a. 1994) gestützt. Trotzdem muß ein deutlicher Vorbehalt angemeldet werden. Es besteht sonst die Gefahr, daß aus der notwendigerweise beschränkten Sichtweise der Policy-Forschung unzulässige Verallgemeinerungen abgeleitet werden. Abgesehen davon, daß bisher nur sehr wenige systematische Studien vorliegen und mehrere Politikfelder übergreifende Untersuchungen noch ausstehen, ist der Blickwinkel beschränkt, weil er nur einen der drei Pfeiler der europäischen Verfassungskonstruktion,

nämlich die EG erfaßt.

Der schleichenden Ausweitung europäischer Handlungskapazität sind eindeutig Grenzen gesetzt. Jede noch so erfindungsreiche Optimierungsstrategie der Kommission in Verein mit nationalen Ministerialbeamten und Interessenvertretern scheitert an Handlungsblockaden, die sich aus grundsätzlichen Interessenkonflikten ergeben. In solchen Fällen wird die Angelegenheit notwendigerweise auf die politische Ebene hochgereicht. Ein Interessenausgleich erfordert dann meist die Bündelung mehrerer Verhandlungsgegenstände zu einem Paket. Dabei wird sehr leicht das Aktionsfeld eingespielter Politiknetzwerke überschritten. Der Prozeß ist zudem meist von einer Politisierung der Verhandlungen begleitet, d.h. es wird offenkundig, daß in die Entscheidung Erwägungen über die Angemessenheit der Verteilungskriterien und die Rangfolge von Präferenzen eingehen. Die politische Arena ist eindeutig die Domäne der Akteure, die nach demokratischen Verfahren zur politischen Verantwortung gezogen werden können. Damit ist das intergouvernementale Spiel eröffnet, das die Abstimmung in den transnationalen Policy-Netzwerken Matt setzt. Dieses Spiel kann nur in Gang setzen, wer zur Politisierung fähig ist. Thema und Akteur müssen in den Augen der Öffentlichkeit dazu hinreichend legitimiert sein, eine Eigenschaft, die die auf enge Handlungsfelder ausgerichteten Netzwerkteilnehmer nur selten erfüllen. So ergibt sich bereits aus der EG-internen Handlungslogik eine Handlungsrationalität, die der Zersplitterung und Zerfaserung von Akteuren und Politikprozeß entgegenwirkt.

Dieses Element verstärkt sich immer dann, wenn eine Angelegenheit in den politischen Gesamtzusammenhang der EU gestellt wird. Die Wirtschaftsintegration wird seit Jahrzehnten als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und supranationaler Regulierung betrachtet. Außenpolitik, Justiz sowie innere und äußere Sicherheit wurden erst viel später für die zwischenstaatliche Abstimmung freigegeben. Institutionelle Änderungen, die von der EG-internen Binnendynamik ihren Ausgangspunkt nehmen, werden nur sehr bedingt und in geringem Maße das Gesamtsystem berühren. Angesichts bevorstehender zusätzlicher Erweiterungsrunden und einer stärkeren Akzentuierung außen- und sicherheitspolitischer Handlungserfordernisse ist eher eine entgegengesetzte Entwicklung zu erwarten. Die EU sendet als Zwittersystem widersprüchliche Signale aus. Diese Tatsache und die mangelnde Vorhersehbarkeit ihrer weiteren institutionellen Entwicklung macht es auch verständlich, daß Akteure mit vergleichbaren Eigenschaften und Interessen an der Gemeinschaft gegenläufige Strategien verfolgen. Während einige Großunternehmen im Zuge der Rationalisierung ihrer Außenvertretung ihre nationalen Verbindungsbüros abbauen und ihre ganze Aufmerksamkeit – und Personal – auf Brüssel konzentrieren, schließen andere ihre dortigen Dependancen und bauen jene in den Hauptstädten der wichtigsten EU-Länder aus.

Während kaum zu erwarten ist, daß das Wirken privater Akteure im Zusammenspiel mit der Kommission das Verfassungssystem der EU transformieren wird, so scheint es doch

plausibel, daß es Einfluß auf die weitere Evolution diskursiver Steuerung in Netzwerken haben wird. Die Kommission liefert hierfür ein legitimierendes Konzept, eröffnet geeignete Verfahren und bietet eine vielfältige Praxis (vgl. ausführlicher Kohler-Koch 1995). Staatliche Akteure erfahren als Teilnehmer solcher Netzwerkkonzertierung einen Rollenwandel von weisungsberechtigter Steuerungszentrale hin zur Position eines Mittlers und Förderers. Aus der vordergründig schwachen Mittlerfunktion kann jedoch neue Handlungsautonomie gewonnen werden (vgl. Grande, in diesem Band) und die Politik der aktiven Vernetzung hat – wie am Beispiel deutscher Länder, allen voran Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, zu sehen ist – zu einem weiteren Eindringen des Staates in die Gesellschaft geführt. Die Bilanz für das Einflußverhältnis privater und öffentlicher Akteure unter den Bedingungen vernetzter Politik ist somit nicht eindeutig.

Diese Bilanz wird klarer, wenn man nach den Bedingungen fragt, unter denen die Abstimmung gleichgerichteten Verhaltens zwischen den potentiellen Konkurrenten, die sich in einem Politik-Netzwerk widerfinden, zustandekommen mag. Die Situation eines reinen do-ut-des ist in den multilateralen Verhandlungssituationen selten gegeben. In der Regel wird die Zusammenarbeit auch nicht erst dann aufgenommen, wenn ein klar abgegrenzter Streitgegenstand auf dem Tisch liegt und die Parteien eindeutig ihre Position abgesteckt haben. Vielmehr finden Gespräche in einer noch unübersichtlichen Gemengelage statt, in der die Konturierung des Problems noch umstritten und die Definition eigener Interessen noch offen ist. In diesem Stadium hängt die Weichenstellung für die spätere Problembearbeitung ganz wesentlich davon ab, welche Akteure im Spiel sind und welchen das Recht und die Fähigkeit zugesprochen wird, die Definition der Aufgabe und die Festlegung des politisch-technisch Machbaren vorzunehmen. Interpretationsprobleme sind leicht zu lösen, wenn über „implizite Theorien“ (Hofmann 1993) ein Konsens besteht. Ordnungspolitische Orientierungen bieten sichere Wegweiser für die wechselseitige Verständigung über gemeinsame – aber auch gegensätzliche – Auffassungen. Sie sind jedoch eher in etablierten Kommunikationszirkeln und damit national abgegrenzt zu finden und bezogen auf Routineentscheidungen anwendbarer als im transnationalen Kontext und in Bezug auf Entscheidungen, die unter hoher Unsicherheit zu fällen sind. Wer die Meinungsführerschaft in solchen Situationen zu übernehmen vermag, gestaltet Politik. Diese Fähigkeit ist eindeutig ungleich verteilt. Über sie verfügt, wer anerkanntermaßen sich selbst drängenden Herausforderungen stellen muß, bereits in der Vergangenheit Stehvermögen gezeigt und erfolversprechende Lösungen anzubieten hat, die breitere Interessen einzubinden vermögen. Problemlösungsstrategien sind keine freien Güter. Nur diejenigen, die in der Lage und bereit sind, die mit der Entwicklung und Verbreitung von Lösungskonzepten verbundenen Kosten zu tragen, nehmen Einfluß. Im Kontext der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft qualifizieren sich in erster Linie jene Unternehmen für diese Rolle, die unmittelbar dem globalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und die Devise verinnerlicht haben, daß sie nur als „pace setter“ des internationalen Entwicklungstrends

eine wirtschaftliche Zukunft haben. Soweit sie zusätzlich über die nötigen Ressourcen verfügen, um genügend intellektuelle Kapazität und Kapital in die Erarbeitung und Propagierung politischer Handlungsstrategien zu investieren, sind sie auch konzeptionell die „trend setter“. Finden sich mehrere Großunternehmen eines Wirtschaftszweiges in Übereinstimmung, so bilden sich leicht informelle Koalitionen, die bei entsprechender Aufnahmebereitschaft der Kommission richtungsgebend sind.

Europäische Verbandszusammenschlüsse nehmen eine andere, doch gleichfalls wichtige Rolle ein. Sie sind nicht selbst Akteur, sondern Aktionsrahmen und als solcher ganz wesentlich für die Produktion eines Handlungsregimes. Je besser der verbandsinterne Informationsfluß funktioniert und die multilaterale Verständigung eingespielt ist, desto rascher kommt eine Verständigung zustande und desto tragfähiger ist sie.

Wenn man die Einschätzung teilt, daß Konzepte eine Schlüsselgröße für die Festlegung von Handlungsstrategien sind, so erscheint Interessenpolitik in einem anderen Licht. Auch wenn sie von einzelnen, benennbaren Akteuren vorangetrieben wird, so ist sie keine willkürlich manipulierbare Einzelaktion. Konzeptionen spiegeln nicht nur Interessen wider, sondern auch ein in allgemeinen Denkkategorien verankertes Verständnis eines Problems und seiner Kontextbedingungen (vgl. Jachtenfuchs, in diesem Band). Zur Beurteilung einer möglichen Einseitigkeit europäischer Interessenpolitik muß deshalb genau in Augenschein genommen werden, welche Denkfiguren die Integrationsideologie selbst produziert hat und welche in den zahlreichen „Verständigungszirkeln“ bewahrt oder neu modelliert werden.

Insgesamt betrachtet ist für die politikwissenschaftliche Forschung daraus der Schluß zu ziehen, daß die Gestaltungsmacht privater Interessen sich nicht durch eine Bestandsaufnahme der Organisations- und Artikulationsfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen angemessen erschließen läßt und auch nicht durch die Analyse von Tauschbeziehungen innerhalb politikfeldspezifischer Netzwerke zu ermessen ist. Vielmehr muß beachtet werden, daß etablierte Institutionen und Konzeptionen begünstigende Bedingungen schaffen und daß diese wiederum durch das Handeln der Akteure gefestigt und verändert werden. Die Fähigkeit, den eigenen Handlungskontext so zu formen, daß man weiterhin als wichtiger Mitspieler auf der politischen Bühne geachtet wird und die Rollenzuweisung dem eigenen Selbstverständnis und den eigenen Interessen entspricht, ist wesentlich bedeutsamer als die kurzfristige Einflußnahme auf ein konkretes Geschehen. Mit anderen Worten, die Beurteilung von Gestaltungs„macht“ muß auch zwischen verschiedenen Dimensionen möglicher Handlungseffekte unterscheiden und die Fähigkeit zur ordnungspolitischen Einflußnahme ins Verhältnis zur Durchsetzung erwünschter politischer Maßnahmen setzen. Fehlt es noch an systematisch vergleichenden Studien zum europäischen Lobbying, so ist die kritische Aufarbeitung des Zusammenhangs von Interessenpolitik und politischen Ordnungsfragen, die so zentral für die Beurteilung der demokratischen Qualität

europäischen Regierens sind, ein noch völlig unbearbeitetes Feld.

Literatur

- Ackermann, Paul (1970): Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik (Tübingen).
- Andersen, Svein S.; Eliassen, Kjell A. (1991): European Community Lobbying; in: *European Journal of Political Research* 20, S. 173-187.
- Bauerdick, Johannes (1994): Arbeitsschutz zwischen staatlicher und verbandlicher Regulierung (Berlin).
- Bujard, Helmut (1974): Der Interesseneinfluß auf die europäische Zuckerpolitik. Entstehung, Gestaltung und Auswirkungen der EWG-Zuckermarktordnung (Baden-Baden).
- Burkhardt-Reich, Barbara; Schumann, Wolfgang (1983): Agrarverbände in der EG (Straßburg/Kehl).
- Collins, Ken (1995): Draft Opinion for the Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities on Lobbying and the European Parliament, 20. Februar 1995, PK 212.031
- Ebbinghaus, Bernhard; Visser, Jelle (1994): Barrieren und Wege „grenzenloser“ Solidarität: Gewerkschaften und Europäische Integration; in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25* (Opladen), S. 223-255.
- Eichener, Volker (1993): Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonisation; *EUI Working Paper SPS No. 92/28* (Florenz).
- Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (1994a): Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes; in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25* (Opladen), S. 256-290.
- *Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (Hg.) (1994b): *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung* (Marburg).
- Eising, Rainer; Kohler-Koch, Beate (1994): Inflation und Zerfaserung. Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft; in: Streeck, Wolfgang (Hg.), *Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25* (Opladen), S. 175-206.
- Eschenburg, Theodor (1955): *Die Herrschaft der Verbände?* (Stuttgart).
- Ford, 1995*
- Friedrich, Carl J. (1972): *Europa – Nation im Werden?* (Bonn).
- Galle, Marc (1992): *Proposals for the Enlarged Bureau With a View to Laying Down Rules Governing the Representation of Special Interest Groups at the European Parliament*; PE 200.405.
- Gorges, Michael J. (1993): Interest Intermediation in the EC after Maastricht; in: Cafruny, Alan W.; Rosenthal, Glenda G. (Hg.), *The State of the European Community, Bd. 2: The Maastricht Debates and Beyond* (Boulder).
- Green Cowles, Maria (1994): *The Politics of Big Business in the European Community: Setting the Agenda for a New Europe*, Diss. (The American University) (Washington, DC).
- Greenwood, Justin (1994): *Representing Interests in the European Union: The Contribution of Case Study Methods*. Paper prepared for Presentation at the XVIth World Congress of the International Political Science Association, August 21-25, 1994, Berlin.
- Greenwood, Justin; Grote, Jürgen R.; Ronit, Carsten (Hg.) (1992): *Organized Interests in the European Community* (London).
- Haas, Ernst B. (1958): *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces* (Stanford).
- Haas, Ernst B. (1968): *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, 2.

- Aufl. (Stanford).
- Héritier, Adrienne u.a. (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union (Opladen).
- Hofmann, Jeanette (1993): Implizite Theorien der Politik. Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik (Opladen).
- Jansen, Dorothea; Schubert, Klaus (Hg.) (1995): Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven (Marburg).
- Keller, Berndt (1993): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zur Begründung einer euro-optimistischen Sicht, in: Politische Vierteljahresschrift 34, S. 588-612.
- Klepsch, Thomas; Legrand, Hans-Josef; Sanne, Axel (Hg.) (1994): Integrierte Strukturpolitik. Eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Kommunen (Bonn).
- Kohler-Koch, Beate (mit R. Brümmer, B. Myrzik, H.W. Platzer) (1988): Wirtschaftsverbände als transnationale Akteure: Der Beitrag deutscher Verbände zum Management von internationaler Interdependenz, DFG-Abschlußbericht (Darmstadt).
- *Kohler-Koch, Beate (1992): Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Michael (Hg.), Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23 (Opladen), S. 81-119.
- Kohler-Koch, Beate (1994a): Patterns of Interest Intermediation in the European Union, in: Government and Opposition 29, S. 166-180.
- Kohler-Koch, Beate (1994b): The Evolution of Organized Interests in the EC. Driving Forces, Co-Evolution or New Type of Governance? Paper prepared for Presentation at the XVIth World Congress of the International Political Science Association, August 21-25, 1994, Berlin, erscheint in: Wallace, Helen (Hg.) (1995): Industrial Networks in the European Community (Oxford).
- Kohler-Koch, Beate (1995): The Strength of Weakness: The Transformation of Governance in the EU, in: Gustavsson, Sverker; Lewin, Leif (Hg.) (1995), The Future of the Nation State (Stockholm) (im Erscheinen).
- Kooiman, Jan (Hg.) (1993): Modern Governance. New Government-Society Interactions (London).
- Kommission (Hg.) (1986): Verzeichnis der auf EWG-Ebene bestehenden Verbände, 3. Aufl. (Luxemburg).
- Kommission (Hg.) (1990): Verzeichnis der europäischen Verbände in der EG, 4. Aufl. (Luxemburg).
- Kommission (Hg.) (1992): Verzeichnis der Verbände in der Europäischen Gemeinschaft, 5. Aufl. (Luxemburg).
- Kommission (1993): Transparenz in der Gemeinschaft. Mitteilungen an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß, KOM(93) 258.
- Leitolf, Andreas (1971): Das Einwirken der Wirtschaftsverbände auf die Agrarmarktorganisation der EWG (Baden-Baden).
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (Hg.) (1970): Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community (Englewood Cliffs).
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (Hg.) (1971): Regional Integration – Theory and Research (Cambridge).
- Lodge, Juliet (1994): Transparency and Democratic Legitimacy, in: Journal of Common Market Studies 32, S. 343-368.
- Loges, Frank (1994): Freie Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik Deutschland zwischen Binnenmarkt und politischer Union: Anmerkungen zur Implementation wohlfahrtsstaatlicher Interessen, in: Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (Hg.) (1994b), Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung (Marburg), S. 485-502.
- Mazey, Sonia (1994): Interest Groups and Representation in the European Union. Paper presented to

the workshop 'Democratic Representation and the Legitimacy of Government in the European Community', ECPR Joint Sessions of Workshops, Madrid, 17-22 April 1994.

- *Mazey, Sonia; Richardson, Jeremy (Hg.) (1993): *Lobbying in the European Community* (Oxford).
- McLaughlin, Andrew M.; Greenwood, Justin (1995): *The Management of Interest Representation in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 33, S. 143-156.
- McLaughlin, Andrew M.; Jordan, Grant; Maloney, William A. (1993): *Corporate Lobbying in the European Community*, in: *Journal of Common Market Studies* 31, S. 191-212.
- Meynaud, Jean; Sidjanski, Dusan (1971): *Les groupes de pression dans la Communauté Européenne 1958-1968. Structure et action des organisations professionnelles* (Brüssel).
- Miller, Gary (1995): *Post-Maastricht Legislative Procedures: Is The Council „Institutionally Challenged“?*, Paper to the 4th Biennial International Conference of ECSA, Charleston, South Carolina, 11-14 May 1995.
- Olson, Mancur (1968): *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen* (Tübingen).
- Petite, Michel u.a. (1987): *Agricultural Policy Formation in the European Community: The Birth of Milk Quotas and CAP Reform* (Amsterdam).
- Platzer, Hans-Wolfgang (1984): *Industrieverbände im Prozeß der Internationalisierung von Wirtschaft und Politik. Die Verbände der chemischen und pharmazeutischen Industrie*, DFG-Projektbericht (Darmstadt).
- *van Schendelen, M.P.C.M. (Hg.) (1992): *National and Private EC Lobbying* (Aldershot).
- Schmid, Josef (1994): *Der Wohlfahrtsstaat Europa und die deutschen Wohlfahrtsverbände: Zur politisch-ökonomischen Dialektik zwischen europäischer Integration und verbandsorganisatorischer Differenzierung*, in: Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (Hg.) (1994b), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung* (Marburg), S. 453-483.
- Schmitter, Philippe C. (1974): *Still the Century of Corporatism?* in: *Review of Politics* 6, S. 85-131.
- Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (1981): *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associate Action of Management*. Discussion Paper IIM/LMP 81-13
- Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (1994): *Neue Netze und fremde Gewässer: „Networking“ für eine europäische Kulturpolitik*, in: Eichener, Volker; Voelzkow, Hartmut (Hg.) (1994b), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung* (Marburg), S. 597-615.
- Schumann, Wolfgang (1994): *Das politische System der Europäischen Union als Rahmen für Verbandsaktivitäten*, in: Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (Hg.) (1994b), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung* (Marburg), S. 71-108.
- Schumann, Wolfgang (1987): *Implementationsprobleme in der EG: Die Milchquotenregelung von 1984* (Ebenhausen).
- Spöri, Dieter (1994): *Neue Wege in der marktwirtschaftlichen Industrie- und Strukturpolitik*, in: Klepsch, Thomas; Legrand, Hans-Josef; Sanne, Axel (Hg.) (1994), *Integrierte Strukturpolitik. Eine Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Kommunen* (Bonn), S. 65-77.
- Streeck, Wolfgang (1992): *National Diversity, Regime Competition and Institutional Deadlock: Problems in Forming a European Industrial Relations System*, in: *Journal of Public Policy* 12, S. 301-330.
- Streeck, Wolfgang (1995): *Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt*, in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hg.), *Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf – Festschrift zu seinem 60. Geburtstag* (Frankfurt am Main), S. 101-128.
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (1985): *Community, Market, State, and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order*, in: *European*

Sociological Review 1, S. 119-138.

Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe C. (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics and Society* 19, S. 133-164.

Tiedemann, Rüdiger (1994): *Aufstieg oder Niedergang der Interessenverbände? Rent-seeking und europäische Integration* (Baden-Baden).

Ullmann, Hans-Peter (1988): *Interessenverbände in Deutschland* (Frankfurt am Main).

Visser, Jelle; Ebbinghaus, Bernhard (1992): Making the most of diversity? European integration and transnational organization of labour, in: Greenwood, Justin; Grote, Jürgen R.; Ronit, Carsten (Hg.) (1992), *Organized Interests in the European Community* (London), S. 206-237.

Webb, Carol (1977): Mr. Cube versus Monsieur Beat: The Politics of Sugar in the European Communities, in: Wallace, Helen; Wallace, William; Webb, Carol (Hg.), *Policy-Making in the European Communities* (London), S. 179-226.