

4 Der Integrationskontext: sektorale Handlungsmuster

Dieses Kapitel dient der Herleitung der institutionell bedingten Handlungsmuster in den beiden ausgewählten Politikfeldern Umwelt- und Innenpolitik. Beide Sektoren werden getrennt behandelt. Nach einem sehr kurzen Überblick über die historische Entwicklung der Politikfelder im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union, der vor allem der Darstellung der wesentlichen Politikinhalte dient, erfolgt die Skizzierung sektorspezifischer Handlungsrouinen auf der Basis der drei Funktionen, die formelle und informelle Regeln für politisches Handeln erfüllen. Für jedes der beiden Politikfelder wird der Einfluß institutioneller Faktoren auf den Zugang von Akteuren zum politischen Prozeß, auf die formelle sowie die inhaltliche Initiativmacht sowie auf die Konstituierung und Wirkungskraft von Politikstilen untersucht. Für jeden dieser drei Aspekte wird schließlich eine Annahme über seinen Einfluß auf die Gestaltung der sektorspezifischen Erweiterungspolitik gemäß dem grundlegenden Argument der Pfadabhängigkeit von Handeln in der Erweiterung formuliert.

4.1 Die institutionellen Grundlagen der europäischen Umweltpolitik

4.1.1 Entwicklung des Politikfeldes im EU-Rahmen

Umweltpolitik findet im Regelungsbereich der Europäischen Gemeinschaft systematisch seit Anfang der siebziger Jahre statt, genauer seit dem Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs in Paris 1972, das auf die erste Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Entwicklung in Stockholm folgte. In der Gipfelerklärung von Paris wurde beschlossen, den Umweltschutz als Tätigkeitsbereich im Rahmen der EG zu berücksichtigen. Die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten beauftragten daraufhin die Kommission, vor dem 31.7.1973 ein erstes Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft zu erarbeiten.²²⁹ Dem Gipfel von Paris folgte im Oktober 1972 ein erstes Ratstreffen der Umweltminister der EG-Mitgliedstaaten.

Die EG befaßt sich mit umweltpolitischen Themen, da der Umweltschutz als marktnaher Bereich das Funktionieren des europäischen Binnenmarktes stark beeinflussen kann. Hohe Umweltschutznormen in einem Staat können sich als Wettbewerbsnachteil für Unternehmen ausweisen, wenn andere Staaten durch ein niedrigeres Schutzniveau preiswertere Produktionsbedingungen anbieten. Die Einbeziehung der Umweltpolitik in den EG-Rahmen kann in diesem Sinne mit einem neofunktionalistischen Argument erklärt werden: Uneinheitliche Schutzniveaus wirken wettbewerbsverzerrend und beeinträchtigen damit das Funktionieren des Binnenmarktes. Dies führt wiederum zu einer Nachfrage nach gemeinschaftlichen Regelungen. Die Funktionalität gemeinschaftlicher Regeln führt quasi automatisch zu mehr Integration. Gemäß dieser Logik ergriffen die relevanten Akteure ab Mitte der siebziger Jahre vor allem Maßnahmen, die in Verbindung mit der Realisierung des Binnenmarktes standen, wie beispielsweise die Harmonisierung von Obergrenzen für Lärm- oder Schadstoffausstoß, um so eine Einschränkung des freien Warenverkehrs durch unterschiedliche Grenzwerte zu verhindern. Unter der Vorgabe

²²⁹ Krämer 1999: 1

des Binnenmarktschutzes war europäische Umweltpolitik damit in den ersten 20 Jahren auf das Ziel einer möglichst starken Harmonisierung von nationalen Umweltstandards ausgerichtet.²³⁰

Langen Entscheidungsprozessen bei der Verabschiedung von Richtlinien und Verordnungen durch die Gemeinschaft folgte die Umsetzung auf nationaler Ebene, die durch die Kommission überwacht wurde. In der praktischen Umsetzung war dieses rigide 'Command and Control'-System durch Suboptimalitäten wie mangelnde faktische Kontrollmöglichkeiten seitens der Kommission in den Mitgliedstaaten sowie Verzögerungen oder Unfähigkeit zur detaillierten Umsetzung in den Mitgliedstaaten geprägt. Seit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1985 richtete sich die umweltpolitische Regulierung daher zunehmend an den Handlungsprinzipien der Subsidiarität, der gegenseitigen Anerkennung von Standards und der Regionalisierung aus.²³¹

Erst im Laufe der Zeit entwickelte sich eine europäische Umweltpolitik, die weniger binnenmarktbezogen war, sondern den Umweltschutz als Ziel an sich betrachtete.²³² Reaktive Maßnahmen wurden zunehmend von einer stärker programmatisch ausgerichteten Politik abgelöst. In diesem Sinne formulierte das Fünfte Umweltaktionsprogramm von 1992 neue Handlungsprinzipien, nach denen europäische Umweltpolitik in den kommenden Jahren entwickelt werden sollte: die Integration marktnaher Mechanismen, eine erhöhte Flexibilisierung bei der Umsetzung von europäischer Politik sowie die Orientierung an Umweltqualitätszielen im Gegensatz zur Orientierung an strikten Verschmutzungsgrenzen.²³³ Zugleich wurde die Europäische Kommission 1992 in Edinburgh vom Europäischen Rat aufgefordert, die bis dahin bestehende Rechtsetzung in Richtung auf eine stärkere Konsolidierung des umweltpolitischen Acquis zu überarbeiten. Kernbestandteil dieses Konsolidierungsprozesses war die zunehmende Entwicklung von Rahmengesetzgebung, insbesondere in den Bereichen Luft- und Wasserqualität, anstelle von detaillierten Richtlinien.

Schließlich verankerte der Amsterdamer Vertrag von 1997 die Norm von der *Umwelt als hohes Schutzgut* im EG-Vertrag (Art. 174 Abs. 2 EGV AF) und nahm die Leitidee einer nachhaltigen Entwicklung in den Zielkatalog der Europäischen Union (Art. 2 EUV AF) wie auch in den Grundsatzkatalog des Gemeinschaftsvertrages (Art. 2 EGV AF) auf. Im Jahre 2002 beschloss der Ministerrat und das Europäische Parlament auf Vorschlag der Kommission das Sechste Umweltaktionsprogramm mit einer Laufzeit von 2001 bis 2010, in dessen Mittelpunkt eine stärkere Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder, eine verbesserte Umsetzung der Umweltnormen sowie der Ausbau marktwirtschaftlicher Mechanismen zum Umweltschutz stehen.

4.1.2 Institutionelle Einflüsse auf umweltpolitisches Handeln in der EU

Gegenstand des folgenden Abschnittes ist die Herleitung des dem Politikfeld zugrunde liegenden Institutionengefüges und die Analyse seines Einflusses auf sektorspezifisches Handeln. Anhand der in Kapitel 3.3 diskutierten Funktionen, die Institutionen für politisches Handeln

²³⁰ Holzinger 1999: 11

²³¹ Holzinger 1999: 13

²³² Armstrong/Bulmer 1998: 202

²³³ Barnes/Barnes 1999: 287

haben (Zugangskontrolle, Entwicklung inhaltlicher Initiativmacht sowie Politikstilbestimmung) werden wesentliche institutionell begründete Merkmale der Politikgestaltung in der europäischen Umweltpolitik herausgearbeitet. Jedes Unterkapitel schließt mit einer Annahme über den Einfluß, den das jeweilige institutionelle Gefüge auf die Gestaltung der sektoralen Erweiterungspolitik der EU hat.

4.1.2.1 Zugang zum Politikprozeß

Die erste Annahme einer institutionentheoretischen Herleitung von Handlungsformen lautete, daß Regeln Einfluß auf den Zugang von Akteuren zum Politikprozeß haben. Zugang wurde in Kapitel 3.3.2.1 definiert als die Möglichkeit eines Akteurs, sich am Politikprozeß durch den Einfluß auf die zur Diskussion stehenden Themen europäischer Regulierung zu beteiligen. In dieser ersten Phase des Politikprozesses geht es zunächst um die Generierung von Themen für gemeinschaftliche Regelungen, nicht um die Einflußmöglichkeiten auf die inhaltliche Formulierung der Politik (Initiativmacht). Diese Beteiligungsmöglichkeit ist von verschiedenen Bedingungen abhängig. Zunächst üben bestimmte institutionelle Konfigurationen Einfluß darauf aus, ob der Zugang generell offen oder eher geschlossen und das Spektrum der beteiligten Akteure daher eher breit oder schmal ist. Als zusätzliche Bedingung für die Nutzung formeller Zugangschancen war der Besitz von Informationen bzw. Expertise seitens der Akteure im Regelungsbereich formuliert worden. Nachfolgend wird dieser Argumentationsgang für den Bereich der europäischen Umweltpolitik überprüft.

Europäische Umweltpolitik kann als ein Sachbereich im EU-Rahmen verstanden werden, bei dem der Zugang für interessierte Akteure durch die weiter oben skizzierte komplexe Institutionenstruktur der EG/EU generell begünstigt wird. Die ausgeprägte Mehrebenenstruktur des Entscheidungsgefüges sowie die spezifische Form der Arbeitsteilung bei der Entwicklung und Umsetzung von Politikinitiativen in der ersten Säule machen ein enges Zusammenspiel der beteiligten Organe bei der Themengenerierung erforderlich.

4.1.2.1.1 Mehrebenenstruktur

Die Mehrebenenstruktur innerhalb der ersten, vergemeinschafteten Säule bildet damit einen ersten institutionellen Einflußfaktor auf den Zugang zur europäischen Umweltpolitik. Wie oben dargestellt, gründet sich die europäische Zusammenarbeit in Umweltfragen auf eine Initiative der Mitgliedstaaten Anfang der siebziger Jahre, um Beeinträchtigungen des Binnenmarktes aufgrund unterschiedlicher Regelungen zu verhindern und grenzüberschreitende Umweltprobleme zu bearbeiten. Damit bestanden bereits vor der Einsetzung eines supranationalen Akteurs in Form einer speziell für Umweltfragen zuständigen Kommissionsdirektion Aktivitäten im EU-Rahmen. Rechtsgrundlage für umweltpolitisches Handeln war vor der Etablierung einer eigenen Entscheidungsgrundlage (Art. 130s seit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte) die sogenannte Generalermächtigung des Artikel 235 EGV Maastrichter Fassung (Art. 308 EGV AF). Sie gilt für Maßnahmen zur Realisierung des gemeinsamen Marktes und erfordert ein einstimmiges Votum der Mitgliedstaaten nach einem Vorschlag der Kommission und Anhörung des Europäischen Parlaments. Europäische Umweltpolitik ist damit zunächst aus dem Interesse der Mitgliedstaaten an gemeinschaftlichen Regelungen entstanden, wenn diese auch auf die frühzeitige Einbeziehung der Kommission drängten. Der Rat richtete 1973 eine dem Vizepräsi-

den der Kommission unterstellte Dienststelle für Umwelt- und Verbraucherschutz ein,²³⁴ die dann 1981 in eine eigene Generaldirektion umgewandelt wurde. Während die Kommission über das Initiativmonopol im Politikfeld verfügt, liegen Umsetzung und Vollzug europäischer Umweltpolitik in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Zur Förderung eines Interessenausgleichs zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erfolgt umweltpolitische Regulierung vor allem in Form von Richtlinien, die den Mitgliedern die Möglichkeit der Anpassung an nationale Gegebenheiten lassen.²³⁵ In diesem Sinne ist Umweltpolitik ein klassisches Mehrebenenpolitikfeld, in dem die detailliertere nationale Rechtsetzung sowie die Umsetzung durch die Behörden der Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle bei der Erreichung der gemeinschaftlichen Ziele spielen. Die Kommission kann lediglich die Qualität innerstaatlicher Umsetzung durch die vertraglich vorgesehenen Monitoringmaßnahmen (Art. 226-228 EGV AF) überwachen.

4.1.2.1.2 Arbeitsteilig organisierter Politikprozeß

Die zweite institutionelle Besonderheit mit Einfluß auf die Zugangsmöglichkeiten zur europäischen Umweltpolitik ist die strikte Arbeitsteilung innerhalb der Union in Angelegenheiten der ersten Säule. Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 liegt die ausschließliche Initiativkompetenz bei der Kommission, die legislativen Kompetenzen dagegen beim Ministerrat und beim Europäischen Parlament, die Umsetzung wiederum bei den Mitgliedstaaten und ihren nachgeordneten Behörden. Die Kommission als agendasetzendes Organ ist bei der Entwicklung von Politikinitiativen aufgrund ihrer fehlenden Durchsetzungskompetenz auf Informationen aus den Mitgliedstaaten hinsichtlich der zu regelnden Sachbereiche angewiesen.²³⁶ Diese innerstaatlich für die Umsetzung von Umweltpolitik zuständigen Akteure verfügen durch ihre praktische Erfahrung über wichtige Informationen über den Gesetzgebungsbedarf im Umweltbereich. Daher ist es für die Themenfindung und den Entwurf von politischen Initiativen im Sektor wichtig, externe Expertise hinsichtlich des umweltpolitischen Regulierungsbedarfs einzubeziehen. Aus diesem Grund steht die Generaldirektion Umwelt als zuständiges Initiativorgan in engem Kontakt zu den Umweltverwaltungen in den Mitgliedstaaten. Umgekehrt sind nationale Verwaltungen, insbesondere wenn die eigene nationale Umweltpolitik ein hohes Schutzniveau anstrebt, daran interessiert, ihre nationalen Regelungen aus Wettbewerbsgründen auf die europäische Ebene zu übertragen. Sie sind daher bemüht, der Kommission aus ihrer Sicht regulierungsrelevante Themen vorzuschlagen.²³⁷ Da aber im Rahmen der europäischen Entscheidungsverfahren die Kommission eine Mehrheit für die Annahme ihrer Vorschläge erzielen muß, braucht sie Kontakte zu allen Mitgliedstaaten, um eine mehrheitsfähige Position zu entwickeln. Die Themengenerierung findet dadurch vor allem in Rahmen von Expertengremien zu spezifischen inhaltlichen Fragestellungen statt.

Es wird häufig argumentiert, daß zur Entwicklung von Umweltpolitik ein besonders hohes Maß an Informationen notwendig ist,²³⁸ da die Zusammenhänge zwischen Ursachen und Wirkungen

²³⁴ Krämer 1999

²³⁵ Héritier 1999

²³⁶ Richardson 1996: 11

²³⁷ Sbragia 2000: 298

²³⁸ Jachtenfuchs 1996: 74

von Umweltzerstörung äußerst komplex und häufig nur schwer erkennbar sind. Dieses regulierungsrelevante Wissen ist auf eine Vielzahl von Akteuren verteilt und muß für die Entwicklung einer problemgerechten Lösung zunächst einmal gebündelt werden.²³⁹ Neben Regierungen, den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission, dem Umweltausschuß des Europäischen Parlaments, Umweltverbände, eventuelle Zielgruppen wie Agrar- oder Autoindustrie, agieren auch Wissenschaftler als potentielle Politikfeldteilnehmer, beispielsweise im Bereich der Klimapolitik.²⁴⁰ Die breite Streuung von Wissen und die daraus resultierende starke Interdependenz zwischen den Akteuren verhindert, daß sich ein Akteur als alleiniger Türhüter für den Zugang zum Politikprozeß verhalten kann, da alle vom Wissen der anderen abhängig sind.

4.1.2.1.3 Politiknetzwerke

Insgesamt erfolgt der Zugang zum Prozeß im Bereich der Umweltpolitik damit vor allem im Rahmen themenspezifischer Politiknetzwerke, deren Bildung mit der speziellen institutionellen Konfiguration des Politikfeldes sowie durch die fachliche Interdependenz der beteiligten Akteure begründet ist.²⁴¹ Fehlende formelle Verfahren in der Phase der Themengenerierung begünstigen die Entstehung von Netzwerken. Meinungsbündelnde Parteien und Parlamentsfraktionen sind auf europäischer Ebene kaum vorhanden. Weiterhin mangelt es an eindeutigen formellen Regeln darüber, wer am Politikprozeß beteiligt werden kann und wer ausgeschlossen bleibt.²⁴² Die stark arbeitsteilig organisierte Mehrebenenstruktur, in der Formulierungs- Umsetzungs- und Entscheidungskapazitäten auf mehrere Akteure verteilt sind, begünstigt daher die Bildung von Netzwerken.²⁴³ Diese bieten verschiedenen interessierten und informierten Akteuren die Möglichkeit, sich ohne strikte hierarchische Strukturen punktuell zusammenzufinden, um detaillierte sachbereichsspezifische Probleme auf die europäische Tagesordnung zu bringen.²⁴⁴ Gerade im Bereich der Umweltpolitik bilden sich Netzwerke auf der Basis bestimmter Umweltprobleme. Sie agieren nicht im gesamten Politikfeld, sondern in bezug auf eine bestimmte sachliche Fragestellung²⁴⁵ und sind aufgrund dessen eher vorübergehender Art.²⁴⁶ Typische Akteurskonstellationen bilden sich aus Regierungen einzelner Mitgliedstaaten, der zuständigen Generaldirektion sowie themenbezogen interessierten gesellschaftlichen Vertretern.

Aufgrund der im Prozeß geltenden Abstimmungsregeln ist es für die vorschlagende GD Umwelt wichtig, bereits bei der Themengenerierung ein breites Meinungsbild zu erhalten, um später einen mehrheitsfähigen Vorschlag voranbringen zu können. In einem offen gestalteten Netzwerk gelingt dies am besten. Zur Erhöhung der eigenen Expertise pflegt sie engen Austausch mit Interessengruppen im Umweltbereich, um die seitens der Mitgliedstaaten eingebrachten Ideen in einem breiteren europäischen Kontext diskutieren zu können.²⁴⁷ Die Informationspolitik der Direktion ist prinzipiell offen und auf ein breites Publikum ausgerichtet, um einen reibungs-

²³⁹ Peterson/Bomberg 1999: 192

²⁴⁰ Haas 1992

²⁴¹ Peterson/Bomberg 1999: 23

²⁴² Peterson/Bomberg 1999: 22

²⁴³ Kenis/Schneider 1991: 41

²⁴⁴ Richardson 1996: 11

²⁴⁵ Barnes/Barnes 1999: 64

²⁴⁶ Peterson/Bomberg 1999: 192

²⁴⁷ Barnes/Barnes 1999: 64

losen Informationsfluß zu gewährleisten.²⁴⁸ Im Stadium der Themenfindung werden Initiativen der Generaldirektion zunächst mit themenspezifischen Experten diskutiert. Zu diesem Zweck findet auch die Kontaktpflege zum Netzwerk der mitgliedstaatlichen Umweltvollzugsbehörden *IMPEL* statt, dessen Mitglieder Kommissionsinitiativen im Frühstadium auf eine spätere problemlose Anwendbarkeit hin überprüfen sollen.²⁴⁹ Erst nach dieser rein an inhaltlichen Fragen orientierten Phase wird eine Initiative in die Abstimmung innerhalb der Kommission gegeben, die den anderen Generaldirektionen Gelegenheit zur Diskussion gibt. Damit läßt sich der Zugang zur Politikformulierung im Bereich der Umweltpolitik als sehr offen für eine Vielzahl an Akteuren formulieren. Die Generaldirektion Umwelt ist bewußt bemüht, den Zugang für Interessenvertreter möglichst leicht zu machen, worin sie sich teils deutlich von anderen Generaldirektionen unterscheidet.²⁵⁰

Als Gemeinschaftsorgan hat die Kommission bei der Entwicklung und Pflege dieser europäischen Netzwerke eine besondere Bedeutung,²⁵¹ da sie es letztlich ist, die die Diskussionen im Netzwerk in eine zustimmungsfähige Initiative umsetzen kann. Dafür benötigt sie jedoch ein hohes Maß an Informationen über die Präferenzen der Mitglieder. Sie fungiert innerhalb des Netzwerkes sozusagen als ‚Knotenpunkt‘, da sich bei ihr die problemspezifischen Informationen sammeln.²⁵² Untersuchungen haben ergeben, daß gerade die GD Umwelt die Netzwerkbildung aktiv unterstützt. So spielte sie unter anderem bei der Aus- und vor allem Weiterentwicklung des Netzwerkes der Umweltvollzugsbehörden *IMPEL* eine wichtige Rolle. Aus einer zunächst mitgliedstaatlichen Initiative entwickelte sich ein finanziell von der Kommission unterstütztes Netzwerk, dessen Sekretariat nun in der GD Umwelt angesiedelt ist und die umsetzungsbezogene Expertise der Kommission vergrößert.²⁵³

Dennoch kann nicht der gesamte Prozeß der europäischen Umweltpolitik als generell pluralistisch bezeichnet werden. Während die institutionelle Struktur und die informationsbezogene Interdependenz im Politikfeld zu generell guten Beteiligungschancen führen (auch die Mitarbeiter der GD Umwelt nehmen ihr Politikfeld dementsprechend wahr),²⁵⁴ zeigt sich auch hier, daß ein möglicher Zugang nicht mit generellem Einfluß verwechselt werden darf. Dieser hängt wesentlich ab vom Ausmaß an problembezogener Expertise und der Fähigkeit, Interessen bündeln zu können. Auch im Bereich der Umweltpolitik gilt, daß gut organisierte Verbände, die stark aggregierte Interessen vertreten, eine größere Chance haben, in die Initiativen der Kommission einbezogen zu werden als die Vertreter von Einzelinteressen. McCormick spricht beispielsweise von einer ‚symbiotischen‘ Beziehung zwischen einzelnen Generaldirektionen und den gut organisierten, personell und finanziell hervorragend ausgestatteten Unternehmen bzw. Verbänden der chemischen, Elektro-, Agrar- oder Automobilindustrie, deren Interessen im Gegensatz zu den schwächer ausgestatteten Umwelt- und Verbraucherverbänden tendenziell stärker berück-

²⁴⁸ Versuche, Lobbying auf europäischer Ebene stärker zu regulieren, stehen dem Informationsbedarf der Kommission direkt entgegen und werden daher nicht unterstützt (Richardson 2001: 103).

²⁴⁹ Duncan, ohne Jahresangabe: 6

²⁵⁰ Peterson/Bomberg 1999: 195

²⁵¹ Peterson/Bomberg 1999: 40-41

²⁵² Héritier, 1993: 441

²⁵³ Duncan, ohne Jahresangabe: 6

²⁵⁴ Peterson/Bomberg 1999: 195

sichtigt werden.²⁵⁵ Zur Förderung von an originären Umweltbelangen interessierten zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt die GD Umwelt eine Anzahl von Nichtregierungsorganisationen und ihre Präsenz in Brüssel, und ist damit bestrebt, das Ungleichgewicht in der Repräsentationsmacht gesellschaftlicher Akteure zu vermindern.²⁵⁶

Insgesamt läßt sich festhalten, daß der Zugang zum Politikprozeß, d.h. die Beteiligung an der Themengenerierung, im Bereich der europäischen Umweltpolitik institutionell bedingt sehr offen für eine Vielzahl von Akteuren ist. Die besondere institutionelle Konfiguration der ersten Säule, die durch eine komplexe Mehrebenenstruktur sowie eine starke Arbeitsteilung zwischen den Organen gekennzeichnet ist, erleichtert eine Beteiligung interessierter Akteure am Politikprozeß. Aufgrund der offenen Zugangsstruktur, gekoppelt mit der besonderen Informationslage im Politikfeld, ist es nicht möglich, bestimmte Akteursgruppen von der Meinungsbildung auszuschließen. Akteure finden sich im Bereich der Umweltpolitik kurzfristig und problembezogen zu lose gekoppelten Netzwerken zusammen, um ein politisches Thema auf die Agenda zu bringen.

Aufgrund der Annahme eines generell pfadabhängigen Verhaltens der relevanten Akteure wird vermutet, daß der Zugang sich auch im Bereich des umweltpolitischen Erweiterungsprozesses gemäß diesem Handlungsmuster gestaltet.

4.1.2.2 Initiativmacht

Umweltpolitik bietet aufgrund der institutionellen Voraussetzungen der ersten Säule grundsätzlich vielfältige Möglichkeiten für interessierte Akteure, sich an der Themenfindung zu beteiligen. Ein wesentlicher Bestandteil des Politikprozesses ist jedoch die Phase der inhaltlichen Gestaltung von Politik. Als bedeutende Einflußfaktoren sind dabei die formelle Initiativkompetenz sowie die inhaltliche Initiativmacht zu nennen. Gegenstand dieses Kapitels ist die Frage, ob und wenn, unter welchen Bedingungen *inhaltliche* Gestaltungsmacht und damit eine Dominanz von Entscheidungsprozessen in Netzwerken möglich ist. In Kapitel 3.3.2.2 war die Annahme entwickelt worden, daß inhaltliche Initiativmacht, d.h. die Möglichkeit, als politischer Unternehmer über den gesamten Politikprozeß die Substanz der Politik zu bestimmen, von verschiedenen institutionellen Bedingungen abhängt. Je mehr Mitgliedstaaten (nach dem Principal-agent-Ansatz die ‚Prinzipale‘ im Prozeß) beteiligt sind, je geringer ihre Abstimmungsmacht aufgrund des Entscheidungsverfahrens ist und je größer der institutionell abgesicherte (formelle) Informationsvorsprung des formell initiativberechtigten Akteurs, desto größer ist dessen Möglichkeit, eigene materielle Interessen im Politikprozeß durch die Bildung entsprechender Koalitionen zu realisieren. Der folgende Abschnitt untersucht die formelle und inhaltliche Initiativmacht im Bereich der europäischen Umweltpolitik und formuliert am Ende eine Annahme über pfadabhängiges Verhalten im Bereich der Agendagestaltung des Erweiterungsprozesses.

4.1.2.2.1 Formelle Initiativkompetenz

²⁵⁵ McCormick 1998: 198. Untersuchungen über den Einfluß von Interessengruppen auf die Entstehung der Verpackungs- und Verpackungsabfallrichtlinie ergaben ein starkes Übergewicht von Kontaktaufnahmen seitens der Industrie (70% aller Kontakte) gegenüber Umweltverbänden (4% der Kontakte) (McCormick 1998: 199).

²⁵⁶ Sbragia 2000

Wie in anderen vergemeinschafteten Politikbereichen verfügt die Kommission im Bereich der Umweltpolitik über das ausschließliche Initiativrecht. Sie ist zum einen befugt, konkrete Gesetzgebungsinitiativen zu ergreifen. Zum anderen kann sie durch Vorlage mehrjähriger Umweltaktionsprogramme die Zielsetzung und Prioritätenbildung europäischer Umweltpolitik über einen längeren Zeitraum beeinflussen. Zwar beinhalten die Programme keine rechtsverbindlichen Maßnahmen, geben jedoch den Rahmen ab für die jeweiligen politischen Aktivitäten in der betreffenden Periode. Die Kommission ist damit der maßgebliche Akteur bei der Entwicklung sowohl der verbindlichen als auch der programmatischen Umweltpolitik der Gemeinschaft.

Aufgrund des formellen Initiativrechts entscheidet sie über das prinzipielle Tätigwerden der Union²⁵⁷ und über die Form der Maßnahmen. Weiterhin verfügt sie über die Kompetenz, die Art der Rechtsgrundlage zu bestimmen. Für den weiteren Politikentwicklungsprozeß ist dies insofern von Bedeutung, als je nach Rechtsgrundlage die Art der Involvierung des Parlaments und der Abstimmungsmodus im Ministerrat unterschiedlich sind.²⁵⁸ Allerdings fallen seit der Vertragsreform von Amsterdam mit Ausnahme der in Art. 175. Abs. 2 abschließend aufgezählten Politikbereiche alle umweltpolitischen Regelungsbereiche unter das Mitentscheidungsverfahren. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß aufgrund formalrechtlicher Kompetenzen die Kommission bei der Entwicklung von umweltpolitischen Maßnahmen zunächst federführend ist. Wie stark sie jedoch in der Lage ist, diese Möglichkeiten zur inhaltlichen Gestaltung zu nutzen, hängt von den nachfolgend diskutierten Faktoren ab.

Materiell ist Umweltpolitik zunächst ein Querschnittsbereich, dessen Regelungen Bedeutung für eine ganze Anzahl anderer Politikfelder wie Agrar-, Verkehrs-, Gesundheits-, Verbraucher- oder Binnenmarktpolitik besitzen. So steht beispielsweise der Gewässerschutz in engem Zusammenhang mit dem Pestizideinsatz in der Landwirtschaft und ist damit ein relevantes Thema für die GD Umwelt wie für die GD Landwirtschaft. Umweltpolitische Ziele können nur durch Abstimmung mit Akteuren anderer Politikbereiche realisiert werden.²⁵⁹ Dies setzt voraus, daß diese Akteure umweltpolitische Belange in ihre sektorbezogene Politik einbeziehen (Integrationsprinzip). Zur Förderung dieses Integrationsprinzips hat das Fünfte Umweltaktionsprogramm einen Vorstoß zur Stärkung der horizontalen Koordination zwischen den Generaldirektionen gemacht. Die Bewertung der Umsetzung des Integrationsprinzips fällt jedoch eher negativ aus, insbesondere im Agrarsektor.²⁶⁰

Zu diesen materiellen Besonderheiten im Politikbereich treten die organisatorischen Spezifika innerhalb der Europäischen Kommission. Zunächst ist die Kommission ein stark segmentierter, nach Politikfeldern organisierter Akteur.²⁶¹ Während die einzelnen Generaldirektionen stark

²⁵⁷ Beispielsweise lehnte sie die auf Basis des Art. 192 EGV AF gestellte Forderung des Europäischen Parlaments nach Vorlage eines Richtlinienvorschlags für Umwelthaftung ab, da sie die Aufforderung durch das Parlament nicht als rechtsverbindlich ansah. Vgl. hierzu Krämer 1999: 3.

²⁵⁸ So gilt das Zusammenarbeitsverfahren gemäß Art. 175 Abs. 2 EGV AF bei Fragen des Steuerrechts, der Bewirtschaftung der Wasserressourcen, der Raumordnung sowie der grundsätzlichen Struktur der Energieversorgung, das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 175. Abs. 1 in Verbindung mit Art. 251 EGV AF dagegen für alle anderen umweltpolitischen Zielsetzungen. Für die Regelungsbereiche gemäß Art. 175 Abs. 1 EGV AF gilt das qualifizierte Mehrheitsverfahren, für die Bereiche des Art. 175 Abs. 2 EGV AF Einstimmigkeit.

²⁵⁹ Sbragia 2000: 299

²⁶⁰ Favoiene/Knill/Lenschow 2000: 43 ff.

²⁶¹ Favoiene/Knill/Lenschow 2000: 51

vertikal integriert sind und über klare Hierarchien verfügen, ist die horizontale Koordination zwischen den Generaldirektionen schwach. Eine gewisse koordinierende Wirkung der Kommissionspolitik ergibt sich aus dem formell verankerten Kollegiumsprinzip, demgemäß die Kommissare über Vorlagen aus einer bestimmten Generaldirektion mit einfacher Mehrheit abstimmen. Selbst wenn die GD Umwelt also über die Federführung bei einer politischen Initiative verfügt, muß sie die Interessen fachlich betroffene Direktionen berücksichtigen, um bei der Abstimmung eine Mehrheit der Kommissare zu gewinnen. So waren beispielsweise beim Entwurf der Richtlinie über Verpackungsabfall (Richtlinie 94/62/EC) 16 Generaldirektionen am Agendasetting beteiligt.²⁶² Im Gefüge der Generaldirektionen ist die GD Umwelt jedoch im Vergleich zu den personell und finanziell wesentlich stärkeren Agrar-, Binnenmarkt- oder Industrie-Direktionen schwach ausgestattet.²⁶³ Zugleich stehen Umweltinteressen denen der wirtschaftsorientierten Direktionen prinzipiell gegenüber, was der GD Umwelt bei der Durchsetzung ihrer Politikentwürfe im Kolleg der Kommissare eine schwierige Position verleiht. So bewirkte ein starkes Lobbying von Verbänden und weniger regulierungsfreudigen Mitgliedstaaten bei den wirtschaftsorientierten Generaldirektionen im Vorfeld der Vorbereitung der besagten Verpackungsabfallrichtlinie eine deutliche Abschwächung der zur Diskussion gestellten Vorinitiative der GD Umwelt. Der in der Kommission schließlich beschlossene Vorschlag ließ den Mitgliedstaaten wesentlich größeren zeitlichen Spielraum bei der Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen.²⁶⁴

Im Hinblick auf eine möglichst weitgehende Durchsetzung der eigenen Entwürfe gegenüber Generaldirektionen, deren Regelungsbereich potentiell negativ von der Initiative betroffen sein könnte, muß die federführende Fachdirektion den geeigneten Zeitpunkt für die Vorstellung der Initiative in der Kommission suchen. Ein zu offenes Vorgehen gegenüber den anderen Direktionen kann bedeuten, daß die Initiative früh zerredet wird. Die GD Umwelt befaßt die anderen Direktionen daher erst dann mit einer Initiative, wenn der GD-interne Meinungsbildungsprozeß und die Abstimmung mit eventuell interessierten Gruppen in den weiter oben beschriebenen Politiknetzwerken bereits abgeschlossen ist. Hat sich bereits eine breite, auch durch zivilgesellschaftliche Interessen gestützte Mehrheit für die Initiative gefunden, ist es für die kritisch eingestellten Direktionen schwerer, gegen den Vorschlag der federführenden Direktion zu stimmen.²⁶⁵ Für die Gewinnung möglichst breiter Unterstützung ist die beschriebene offene, netzwerkartig strukturierte Zugangspolitik im Umweltbereich daher besonders günstig und wird auch aus diesem Grunde seitens der GD Umwelt gefördert.

Trotzdem ist aufgrund des Querschnittscharakters und des Kollegprinzips in der Kommission die formelle Initiativmacht der Generaldirektion Umwelt gegenüber den anderen Direktionen nur eingeschränkt gegeben, da diese häufig ressourcen- und personalstärker sind und ebenso wie die GD Umwelt über eng Kontakte zu ‚ihren‘ Interessengruppen verfügen. Gegenstand des folgenden Absatzes ist die Diskussion der Bedingungen, unter denen eine inhaltliche Initiativmacht dennoch ausgeübt werden kann.

²⁶² Vgl. die Fallstudie bei Peterson/Bomberg 1999: 196-197.

²⁶³ Peterson/Bomberg 1999: 189

²⁶⁴ Golub 1996: 320

²⁶⁵ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Umwelt, Brüssel, Juli 2001.

4.1.2.2.2 Inhaltliche Initiativmacht

Der thematische Anstoß zur Entwicklung von europäischer Umweltpolitik kommt häufig aus umweltpolitisch besonders interessierten Mitgliedstaaten, die ihr eigenes hohes Schutzniveau aus Wettbewerbsgründen auf der EU-Ebene verankert sehen wollen.²⁶⁶ Von der Kommission werden diese Anstöße generell bereitwillig aufgenommen, da mit der Ausweitung der europäischen Regulierungsniveaus gleichzeitig ihre eigene Rolle gestärkt wird.²⁶⁷ Seitens der Regierungen geäußerter Rechtssetzungsbedarf unterliegt dabei im Unterschied zu Kommissionsinitiativen nicht dem Vorwurf, aus institutionellem Eigeninteresse den Regelungsumfang ausdehnen zu wollen. Zugleich ist es für ein Initiativorgan wichtig, sich rechtzeitig des Einverständnisses möglichst vieler Mitgliedstaaten zu versichern, um eine erfolgreiche, d.h. zustimmungsfähige Vorlage zu entwickeln. Der folgende Abschnitt diskutiert, ob diese ‚Aufforderung‘ der Regierungen zur umweltpolitischen Rechtsetzung und die darauf folgenden Initiativen der Kommission im Sinne des oben skizzierten Principal-agent-Ansatzes verstanden werden kann. Demgemäß würde die Kommission als interessensfreie ‚Agentin‘ der Regierungen Aufgaben, klassischerweise die Politikformulierung, erfüllen, zu denen ein neutraler Akteur besser in der Lage ist als ein interessengeleiteter.²⁶⁸ Ihre Handlungslegitimität wäre dementsprechend davon abhängig, wie genau sie den Interessen der Mitgliedstaaten dient und überdies dazu in der Lage ist, im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens eine Mehrheit im Rat und im Europäischen Parlament für ihre Vorschläge zu gewinnen. Die im vorherigen Absatz beschriebene Interdependenz der Akteure, insbesondere die Abhängigkeit der Kommission von der faktischen Umsetzung europäischer Politik durch die Behörden der Mitgliedstaaten, ließe eine derartige Akteurskonstellation erwarten.

Grundsätzlich kann europäische Umweltpolitik nicht gegen das Interesse der Mitgliedstaaten realisiert werden, wie es ein langjähriger Mitarbeiter der GD Umwelt ausdrückte.²⁶⁹ Dennoch wird die Kommission häufig als eigeninteressierter Akteur beschrieben, der in der Lage ist, eine von eigenen Interessen geleitete Politik für den europäischen Raum zu entwickeln, die auf mehr als einen bloßen Ausgleich zwischen den Mitgliedern ausgerichtet ist.²⁷⁰ Bereits vor Einführung einer spezifischen Rechtsgrundlage für umweltpolitische Maßnahmen im EG-Rahmen durch die Einheitliche Europäische Akte sowie vor Einführung des Mehrheitsprinzips verfügte die Gemeinschaft über einen Fundus an Rechtsnormen. Dies ist auf die ‚Beharrlichkeit‘ der Kommission und einiger besonders interessierter Mitgliedstaaten zurückzuführen, diesen Regelungsbebereich stärker zu entwickeln.²⁷¹ In der Frühphase europäischer Umweltpolitik konzentrierte sich die Kommission auf möglichst technische Regulierungsansätze wie die Einführung bestimmter Schadstoffgrenzwerte, die sie entsprechend ihrer Rolle als apolitisches Organ vorschlug.²⁷² Dies diente dem Ziel, nicht bereits zu einem frühen Zeitpunkt von den Mitgliedstaaten als deutlich interessengeleiteter, auf einen Souveränitätstransfer hinarbeitender Akteur verdächtigt zu wer-

²⁶⁶ Sbragia 2000: 297

²⁶⁷ Héritier 1996: 152

²⁶⁸ Pollack 1997: 103

²⁶⁹ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Umwelt, Brüssel, Juli 2001.

²⁷⁰ Kohler-Koch 1999a: 24

²⁷¹ Peterson/Bomberg 1999: 189, Übersetzung durch die Verfasserin.

²⁷² Jordan/Jeppesen 2000: 65

den. Statt dessen schuf die Kommission zunächst einen technischen, stark regulativ wirkenden Acquis, der in der Folge eine umfassende Vergemeinschaftung einschließlich des Initiativmonopols und einer eigenen Entscheidungsgrundlage rechtfertigen würde.

Untersuchungen zeigen, daß die Kommission auch nach der offiziellen Aufnahme des Politikfeldes in den Zuständigkeitsbereich der EG sich bei der Ausübung ihres Initiativrechtes insbesondere auf die *inhaltliche* Ausgestaltung des Politikvorschlags konzentriert. Während der Anstoß häufig durch einen Mitgliedstaat erfolgt, liegt ihr Tätigkeitsschwerpunkt in der inhaltlichen Gestaltungsphase, wenn es darum geht, eine für alle bzw. zumindest die Mehrzahl der Mitgliedstaaten akzeptable Vorlage zu entwickeln.²⁷³ Dies ist möglich, da im Ministerrat eine Vielzahl von Staaten mit unterschiedlichen umweltpolitischen Regelungstraditionen vertreten ist, also die weiter oben beschriebene Multiple-principal-Struktur vorherrscht. Während beispielsweise deutsche Umweltpolitik einen eher technischen Ansatz der Emissionskontrolle mit einer Festlegung konkreter Obergrenzen für Schadstoffausstöße verfolgt, zielt britische Politik auf die Formulierung umfassenderer Umweltqualitätsziele ab, die den Akteuren einen größeren Spielraum bei der Wahl der zur Zielerreichung möglichen Instrumente läßt. Jenseits des Grabens zwischen umweltpolitischen ‚Vorreitern‘ und ‚Nachzüglern‘²⁷⁴ existiert also auch eine Differenz an Regulierungstraditionen, die es den einzelnen Staaten erschwert, ihre eigenen Vorstellungen auf der europäischen Agenda zu plazieren. Letztlich bleibt es der Kommission überlassen, aus verschiedenen Ansätzen denjenigen auszuwählen und weiterzuentwickeln, der ihr für die gesamte Union am geeignetsten erscheint. Damit verfügt sie in Angelegenheiten der ersten Säule über die Position eines „Türhüters“ für Vorschläge aus den Mitgliedstaaten.²⁷⁵ Das institutionelle Gefüge ermöglicht ihr also einen größeren Spielraum bei der Beeinflussung des inhaltlichen Politikprozesses als beispielsweise in der europäischen Innenpolitik, in der die Kommission ihr Initiativrecht mit dem Ministerrat teilen muß, dieser also auch ohne sie handeln kann.

Weiterhin hängt die Möglichkeit eines Akteurs, inhaltliche Initiativmacht ausüben zu können, mit seiner Koalitionsbildungsfähigkeit zusammen. Für die Durchsetzung eigener Vorstellungen über den Regelungsinhalt muß es der GD Umwelt gelingen, Partner von ihrem Vorschlag zu überzeugen. Dies bedeutet, bereits im Vorfeld des eigentlichen Vorschlags für Unterstützung zu werben.²⁷⁶ Für die Kommission sind sowohl das Europäische Parlament als auch der Ministerrat als legislative Organe entscheidend. Gemäß dem jeweiligen Abstimmungsverhalten muß die Kommission daher bestrebt sein, zumindest eine Mehrheit der Regierungen von ihrem Vorschlag zu überzeugen. Dies fällt um so leichter, je flexibler die Interessen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vorlage sind. Je weniger Mitgliedstaaten formend in die Erarbeitung einer Richtlinie eingreifen, weil sie keine Präferenz hinsichtlich ihrer Ausgestaltung haben, sondern sich von dem Kommissionsvorschlag leiten lassen, desto eher kann diese ihren Vorschlag durch den Rat bringen.

Das EP spielt aufgrund des Mitentscheidungsverfahrens in den meisten umweltpolitischen Initiativen eine bedeutende Rolle, da es zum einen Kommissionsvorschläge abändern kann, zum

²⁷³ Sbragia 2000

²⁷⁴ Börzel 2002

²⁷⁵ Héritier 1996: 152

²⁷⁶ Pollack 1997: 127

anderen jedoch auch ein Gesetzgebungsverfahren stoppen kann, wenn es im Vermittlungsverfahren nicht zu einer Übereinstimmung mit dem Rat kommt. In Form seines Umweltausschusses hat in den letzten Jahren seine umweltpolitische Expertise, unterstützt durch enge Kontakte mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, stark ausbauen können.²⁷⁷ Die Ausrichtung an einem hohen Schutzniveau macht den Umweltausschuß in der Regel zu einem verlässlichen Koalitionspartner für die vorschlagende GD Umwelt. Dennoch müssen die Änderungsvorschläge des Umweltausschusses im gesamten Parlament mehrheitsfähig sein, was, wie Golub für den Fall der Verpackungsabfallrichtlinie beschreibt, durchaus nicht immer gegeben ist.²⁷⁸ Für die Ausübung inhaltlicher Initiativmacht seitens der Kommission genügt es also nicht, nur im Umweltausschuß des EP Zustimmung zu erreichen.

Zusammenfassend läßt sich folgendes über die Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht sowie die dafür notwendigen institutionellen Voraussetzungen im Bereich der europäischen Umweltpolitik festhalten. Die Kommission in Form der federführenden GD Umwelt verfügt zunächst über das formelle Initiativmonopol in Umweltbelangen. Zwar nimmt sie im Stadium der Themenfindung, in dem sich die interessierten Akteure in den beschriebenen Netzwerken organisieren, Anregungen aus den Mitgliedstaaten auf, bleibt aber der für die Formulierung zuständige Akteur. Rat und Parlament können nur auf der Basis ihrer Vorlage entscheiden. Damit erhält die inhaltliche Politikentwicklung durch den ersten Vorschlag bereits eine bestimmte Richtung. Gleichzeitig wird dieses Initiativrecht der GD Umwelt jedoch eingeschränkt durch ihre vergleichsweise schwache Position im Konzert der Generaldirektionen, die auf geringeren finanziellen wie personellen Ressourcen beruht. Die strikte Sektoralisierung der Kommission sowie das Kollegiumsprinzip sind institutionelle Gegebenheiten, die ein Gegengewicht zur Federführung durch eine Generaldirektion bilden.

Die Kommission hat weiterhin dann wesentlichen Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung des Politikentwicklungsprozesses, wenn es ihr gelingt, die Multiple-principal-Situation im Rat so zu nutzen, daß ihr Vorschlag eine möglichst große Mehrheit sowie die Zustimmung des Parlaments erhält. Materielle Initiativmacht kann insbesondere in neuen Regelungsbereichen entwickelt werden, in denen Unsicherheit über die genauen Interessen sowie eine ungleiche Verteilung von Informationen und Expertise vorherrscht.

Ausgehend von der Annahme eines generell pfadabhängigen Verlaufs der Erweiterungspolitik läßt sich vermuten, daß die inhaltliche Gestaltung durch die Kommission auch dort denselben institutionell bedingten Handlungsmustern folgt.

4.1.2.3 Politikstilentwicklung im Umweltsektor

Sektorspezifisches Handeln ist schließlich durch einen bestimmten Politikstil gekennzeichnet, der sich aus einer bestimmten, routinisierten, normativ eingebetteten Interaktionsform der relevanten Akteure und den entsprechenden Instrumenten zusammensetzt. Die drei Kriterien, die laut Kohler-Koch/Eising zur Herausbildung einer spezifischen Interaktionsform führen, sind in den beiden vorausgegangenen Abschnitten bereits implizit erwähnt worden. Erstens gibt es im

²⁷⁷ Sbragia 2000

²⁷⁸ Golub 1996: 326

Bereich der Umweltpolitik eine Vielzahl von Akteuren, deren Präferenzen sich teilweise deutlich voneinander unterscheiden. So gehören einige Mitgliedstaaten zu den umweltpolitischen Zugpferden, in deren Interesse eine europäische Normentwicklung auf der Basis bereits bestehender nationaler Regelungen liegt und die sich aufgrund dessen aktiv an der Politikentwicklung beteiligen, während andere Mitgliedstaaten sich eher aktiv ablehnend bzw. passiv abwartend verhalten.²⁷⁹ Das umweltpolitische Entscheidungsgefüge ist zweitens wie in Kapitel 4.1.2.1 dargelegt stark segmentiert, da die europäische, die nationale sowie die subnationale Ebene in die Entwicklung bzw. Umsetzung von Politik involviert sind. Gleichzeitig wird Umweltpolitik im institutionellen Gefüge der ersten Säule stark arbeitsteilig entwickelt. Drittens agiert im Umweltsektor eine große Anzahl privater Verbände, die Umwelt-, Verbraucher- oder Industrieinteressen vertreten und durch Einflußnahme auf verschiedene nationale sowie europäische Akteure an der Gestaltung europäischer Umweltpolitik teilnehmen.²⁸⁰

Aufgrund dieser Ausgangssituation läßt die Interaktionsform der beteiligten Akteure als problemlösungs- bzw. verhandlungsorientiert bezeichnen. Entscheidungen werden nicht hierarchisch getroffen, sondern im Rahmen von Verhandlungen erarbeitet. Die Fallstudie zur europäischen Umweltpolitik im Band von Kohler-Koch/Eising zeigte, daß diese dem Typus der Netzwerk-governance besonders entspricht.²⁸¹ Dies bedeutet, daß sich das netzwerkartige Zusammenspiel der interessierten Akteure nicht allein im Bereich der Identifizierung von gemeinschaftsrelevanten Problemen, also in der Zugangsphase, feststellen läßt, sondern daß diese Interaktionsform in weiteren Phasen des Politikprozesses beibehalten wird. Im folgenden Absatz wird diskutiert, ob Netzwerk-governance als der wesentliche, handlungsleitende Politikstil in der europäischen Umweltpolitik bewertet werden kann oder ob es Abweichungen gibt. Eine wichtige Rolle bei der Politikstilbestimmung spielen die eingesetzten Politikinstrumente als Indikatoren für die Existenz einer bestimmten Interaktionsform. Ihnen wird daher besondere Aufmerksamkeit im Rahmen dieses Unterkapitels geschenkt. Der abschließende Absatz diskutiert schließlich Dauerhaftigkeit bzw. Wandel von Politikstilen im Bereich der Umweltpolitik vor dem Hintergrund sich verändernder Leitideen und Handlungsprinzipien.

4.1.2.3.1 Interaktionsformen im Bereich der europäischen Umweltpolitik

Patchworkpolitik. In der Anfangsphase war die europäische Umweltpolitik durch ein fehlendes institutionelles, handlungsleitendes Gerüst gekennzeichnet. Es gab bis 1986 keine eigene Rechtsgrundlage, die Einrichtung einer eigenen Generaldirektion für Umwelt erfolgte erst 1983. Formelle und informelle Interaktionsregeln sowie die entsprechenden Instrumente wurden zunächst deutlich von den Akteuren dominiert, die ein spezielles Interesse an einer Lösung von grenzüberschreitenden Umweltproblemen wie Luft- oder Gewässerverschmutzung hatten. Die einzelnen Maßnahmen waren auf die Beseitigung spezifischer Umweltprobleme ausgerichtet, was in einer Vielzahl von nicht aufeinander abgestimmten Einzelregelungen, dem sogenannten „Patchwork“,²⁸² mündete. Als Instrumente wurden regulierend wirkende „Command and

²⁷⁹ Börzel 2002

²⁸⁰ Für einen Vergleich der verschiedenen Zugangskanäle von Interessengruppen vgl. Pollack 1997.

²⁸¹ Lenschow 1999

²⁸² Héritier 1996

Control“-Mechanismen eingesetzt, beispielsweise die Festlegung strikter Emissionsgrenzen für einen Schadstoff, deren Erreichen mittels einer bestimmten Technologie vorgeschrieben wurde.²⁸³ Für einen Implementationsspielraum auf nationaler Ebene bzw. die Anpassung der Regelung an Umstände vor Ort blieb zu dieser Zeit wenig Raum. Die umsetzenden Organe in den Mitgliedstaaten wie auch betroffene wirtschaftliche Akteure waren an der Rechtsentwicklung kaum beteiligt.

Die Umweltpolitik dieser Jahre läßt sich als legalistisch charakterisieren, da sich die Aufmerksamkeit stärker auf die rechtliche Übertragung als auf die effektive Anwendung und die Schaffung entsprechender institutioneller Voraussetzungen konzentrierte. Eine legalistische Vorgehensweise kam der Handlungslogik der Europäischen Kommission, deren Handlungskompetenz eben im Bereich der Rechtsentwicklung, nicht aber der -anwendung liegt, und auch der Regulierungstradition in Deutschland, das in diesem Stadium ein wichtiger Akteur bei der Entwicklung europäischer Umweltpolitik war, entgegen.²⁸⁴ Die an einer Verbreiterung des umweltpolitischen Acquis generell interessierte Kommission und einige besonders interessierte Mitgliedstaaten dominierten in diesem Zeitraum die umweltpolitische Interaktion. Zu diesen Mitgliedstaaten trat im Laufe der Zeit auch Großbritannien, dessen Politiktradition der legalistisch-interventionistische Ansatz nicht entsprach und das in der Folge erfolgreich begann, den europäischen Politikentwicklungsprozeß gemäß seiner an umfassenderen Umweltqualitätszielen ausgerichteten Politik zu beeinflussen.²⁸⁵

Kennzeichnend für die Interaktion der Akteure in dieser ersten Phase der Politik war damit der Interessenausgleich durch ‚Addition‘ verschiedener umweltpolitischer Regulierungstraditionen.²⁸⁶ Die Kommission vermied es, einen bestimmten Regulierungsstil für europäische Maßnahmen auszuwählen. Statt dessen führte die wechselseitige Berücksichtigung der nationalen Stile zu einem Patchworkmuster europäischer Umweltpolitik. Institutionell wurde dieser Trend durch die Einführung des Mehrheitsprinzips für Umweltmaßnahmen verstärkt, da Mitgliedstaaten, deren nationalen Handlungstraditionen eine Regelung widersprach, im Rat keine Vetomöglichkeit mehr besaßen. Ihre besonderen Regulierungsinteressen und -traditionen wurden in anderen Richtlinien berücksichtigt. Durch diese Praxis entwickelte sich die Umweltpolitik zu einem der am dichtesten regulierten Politikbereiche im EG- bzw. EU-Kontext²⁸⁷ mit deutlichen Implementationsdefiziten in den Mitgliedstaaten.²⁸⁸ Die Begründung hierfür liegt ebenfalls in dem durch wechselseitige Berücksichtigung nationaler Regulierungstraditionen gesuchten Interessenausgleich, der die Anpassungskosten für die Übernahme und Anwendung der Richtlinien den Mitgliedstaaten überließ. Diese fielen um so höher aus, je stärker nationale Regulierungstraditionen von der betreffenden Richtlinie abwichen.²⁸⁹

Kennzeichen des frühen, am Interessenausgleich der Mitglieder ausgerichteten Patchworkstils ist schließlich die zögerliche Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber einer Einführung gemein-

²⁸³ Héritier 1996: 160

²⁸⁴ Lenschow 1999: 45

²⁸⁵ Börzel 2002: 199

²⁸⁶ Héritier 1996: 149

²⁸⁷ McCormick 1998: 194

²⁸⁸ Vgl. hierzu u.a. Lenschow 1999 und Knill/Lenschow 1999.

²⁸⁹ Knill/Lenschow 1999

schaftlicher Maßnahmen der Implementationskontrolle. Beispielsweise arbeitet das oben erwähnte informelle Netzwerk von Implementationsexperten der Mitgliedstaaten IMPEL bislang ohne vertragliche Grundlage und verfügt nicht über rechtlich effektive Instrumente, sondern dient vorrangig als Gremium für den Erfahrungsaustausch. Im Gegensatz zu anderen Sachbereichen wie Wettbewerbs-, Regional- oder Fischereipolitik, in denen eine supranationale Kontrolle der Rechtsumsetzung erfolgt, wurden gemeinschaftliche Inspektoren im Umweltsektor bislang als „Beeinträchtigung einzelstaatlicher Souveränität“ verstanden.²⁹⁰

Netzwerk-governance. Die angesprochenen Implementationsdefizite, Kritik an der zunehmenden Entstehungsdauer von Politik sowie Ressourcenknappheit in den Mitgliedstaaten übten Anfang der neunziger Jahre einen Reformdruck auf die europäische Umweltpolitik aus. Anstelle von zusätzlichen Regelungen zielt die neuere Politik verstärkt auf die Konsolidierung und Vereinfachung des bestehenden Rechts sowie auf die Modernisierung der eingesetzten Instrumente ab.²⁹¹ Rahmenrichtlinien für bestimmte Umweltmedien wie Luft oder Wasser sollen schrittweise die detaillierten Einzelregelungen ersetzen. Zunehmend kommen sogenannte ‚weiche‘ Instrumente zum Einsatz, um neue umweltpolitische Akteure wie regionale und lokale Vollzugsbehörden in den Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisationen und letztlich die Bürger zu erreichen. Mit dem Ziel einer breiteren Einbeziehung von privatwirtschaftlichen Akteuren als Adressaten der Politik wurde der Instrumentenkatalog um ökonomische Maßnahmen erweitert. Beispiele hierfür sind die 1992 verabschiedete Öko-Label Verordnung (EEC/880/92) oder die Umweltmanagement und Audit Verordnung (EEC/1838/93), die sich an Unternehmen in der EU richten. Die Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformation (90/313/EEC) schließlich soll die Informationsrechte der Bürger in den Mitgliedstaaten stärken und damit die Nachfrage nach umweltgerechtem Handeln als ‚weiches‘ Kontrollinstrument mitgliedstaatlicher Umsetzung etablieren. Abgerundet wird diese Dezentralisierung der Implementationskontrolle durch die Involvierung nationaler Gerichte.²⁹² Schließlich nahm 1994 die Europäische Umweltagentur ihre Arbeit auf, deren grundlegendes Ziel der Aufbau einer gemeinschaftlichen Datenbasis über Umweltinformationen als Grundlage für einen verbesserten Informationsaustausch zwischen verschiedenen Akteuren ist.²⁹³

Seit Anfang der neunziger Jahre ist damit eine Veränderung in der Interaktion zwischen den umweltpolitischen Akteuren beobachtbar. Die Anzahl aktiv an der Entwicklung *und* Umsetzung von Umweltpolitik beteiligter Akteure hat durch die Einbeziehung von Unternehmen, Öffentlichkeit sowie durch die Neugründung von Organen zugenommen. Ihre Einbindung erfordert neue, abgestimmte Interaktionsmechanismen, z.B. die Bildung von problembezogenen Netzwerken, die im gesamten Politikprozeß, inklusive der Implementation und Bewertung, wirken. Mit diesem Ziel wurden mit dem Fünften Umweltaktionsprogramm zu Beginn der neunziger Jahre ständige beratende Gremien mit administrativen, privatwirtschaftlichen sowie gesellschaftlichen Vertretern.²⁹⁴ Gemeinschaftliche Umsetzungskontrollen mit rechtlicher Wirkung wurden dennoch bislang im Umweltbereich nicht eingeführt. Ebenso wenig existiert bislang eine

²⁹⁰ Krämer 1999: 4

²⁹¹ Gespräch im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, Oktober 2002.

²⁹² Keleman 2000: 158

²⁹³ Vgl. hierzu Dilling 2000.

gemeinschaftliche Regelung zur Haftung bei Umweltschäden, so daß die Sanktionierung von Defiziten der Rechtsdurchsetzung weiterhin schwach ausgeprägt ist.²⁹⁵

Schließlich ist eine Veränderung hinsichtlich des Einsatzes umweltpolitischer Instrumente zu beobachten. Legalistische und interventionistische Maßnahmen wurden zunehmend durch Anreizsysteme sowie die genannten ‚weichen‘ Maßnahmen zur Förderung umweltgerechten Handelns abgelöst. Ziel des folgenden Absatzes ist es zu diskutieren, auf welche Einflußfaktoren dieser Wandel der Interaktionsformen und Instrumente und die Herausbildung eines neuen umweltpolitischen Stils zurückzuführen ist.

4.1.2.3.2 Normative Grundlagen umweltpolitischen Handelns und ihr Einfluß auf die Politikstilentwicklung

Die institutionalistisch argumentierende Politikanalyse nimmt an, daß sich Akteure je nach Ausprägung der institutionellen Struktur in spezieller Weise zueinander verhalten, also bestimmte Interaktionsmuster bilden. Durch routinemäßige Ausübung bestimmter Interaktionsmuster, z.B. in Rechtsetzungsprozessen, entwickeln sich Politikstile (vgl. dazu Kapitel 3.3.2.3). Deren Verinnerlichung und damit handlungsleitende Wirkung wird deutlich beeinflusst von der Übereinstimmung zwischen Handlungsrouninen und den ihnen zugrundeliegenden Normen, d.h. abstrakt-generellen Ideen über die Richtigkeit bzw. Angemessenheit von Handeln. Während die ersten beiden Kriterien zur Charakterisierung von Handeln im Bereich der europäischen Umweltpolitik (Zugang und Agendasettingmacht) auf der Basis formeller Institutionen gebildet wurden, kommen bei der Entwicklung des dritten Kriteriums ‚Politikstil‘ also informelle Regeln wie abstrakte Leitbilder und konkrete Handlungsprinzipien ins Spiel. Beide bieten Orientierung für gemeinsames Handeln.

Da in dieser Arbeit im Sinne des historischen Institutionalismus soziologischer Prägung Akteure und Institutionen als sich gegenseitig konstituierend verstanden werden, beeinflussen Leitbilder und Handlungsprinzipien die Interessensbildung und das Handeln von Akteuren, werden jedoch andererseits auch durch Interaktion der Akteure gebildet bzw. verändert. Akteursinteressen und -verhalten und Institutionen konstituieren sich dementsprechend auch im Bereich der europäischen Umweltpolitik gegenseitig. Gegenstand des restlichen Kapitels ist die Beantwortung der Frage, in welcher Weise dieses Wechselverhältnis die Interaktion der Akteure und damit die Herausbildung eines spezifischen Politikstils der europäischen Umweltpolitik beeinflusst.

Verursacher- und Vorsorgeprinzip. Die Umweltpolitik im europäischen Rahmen basierte in ihrer frühen Phase auf der konzeptionellen Trennung von Ökologie und Ökonomie.²⁹⁶ Umweltverschmutzung wurde als ‚externe‘ Wirkung wirtschaftlicher Aktivitäten verstanden, die durch Regulierungsansätze beim Verursacher, beispielsweise den vorgeschriebenen Abbau bestimmter Emissionen durch Filteranlagen, behoben werden sollte. Der Verursacher war nach diesem Prinzip im Sinne der Vermeidung einer wettbewerbsverzerrenden Wirkung unterschiedlicher

²⁹⁴ Lenschow 1999: 46

²⁹⁵ Krämer 1999

²⁹⁶ Jachtenfuchs 1996

Umweltschutzniveaus für die Begleichung der Kosten des Umweltschutzes verantwortlich.²⁹⁷ Die ersten Ansätze grenzüberschreitender Umweltpolitik erfolgten damit nicht unter Verfolgung eines breiten, allgemein akzeptierten umweltbezogenen Leitbildes, sondern eher unter den geltenden Normen des weitgehend ökonomischen Integrationsprozesses, deren wichtigste die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung im EG-Rahmen war. Wie weiter oben dargestellt, griffen die umweltpolitischen Akteure bevorzugt auf umfangreiche, interventionistische Instrumente wie die einheitliche Festlegung von Schadstoffobergrenzen zurück. Erst im Laufe der Kooperation im Umweltbereich trat das breitere Vorsorgeprinzip als Handlungsgrundsatz hinzu. Dementsprechend sollte nicht nur die Behebung bestehender Umweltschäden, sondern vor allem die Antizipation möglicher umweltschädigender Auswirkungen wirtschaftlicher Tätigkeiten handlungsleitend wirken.²⁹⁸ In Zusammenhang damit steht das weiter unten noch diskutierte Handlungsprinzip der Integration des Umweltschutzes in andere Politikfelder als Voraussetzung für die Realisierung des Vorsorgeprinzips. Zwar wurde das Integrationsprinzip in verschiedenen Umweltaktionsprogrammen seit 1983 genannt, jedoch fehlten angemessene Konzepte und Instrumente, um es im stark vertikal institutionalisierten EG-Rahmen umzusetzen.

Subsidiarität als Handlungsprinzip. Seit Mitte der achtziger Jahre ist eine Verbreiterung der normativen Handlungsgrundlage europäischer Umweltpolitik zu beobachten, angeführt von der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips in der Einheitlichen Europäischen Akte. Subsidiarität bezeichnet die Zuständigkeit der jeweils niedrigsten Handlungsebene, die zur Problemlösung geeignet ist. Eine Übertragung von Handlungskompetenzen an die nächsthöhere Ebene ist nur dann vorgesehen, wenn die untere zur Bearbeitung der Aufgabe nicht ausreichend in der Lage ist.²⁹⁹ Als Handlungsprinzip wurde Subsidiarität erstmals im Dritten Umweltaktionsprogramm (1982-1987) der Kommission erwähnt, und erhielt durch die EEA für den Bereich der Umweltpolitik eine Vertragsgrundlage (Art. 130r EEA). Subsidiarität ist ein Beispiel für die schrittweise Institutionalisierung eines zunächst nicht verbindlichen Handlungsprinzips, das von der Begrenzung auf die Umweltpolitik über seine Verankerung als generelles Handlungsprinzip der Gemeinschaft im EGV von 1992 bis zur Festlegung von detaillierten Handlungsleitlinien im Protokoll zum Amsterdamer Vertrag eine immer stärker vertraglich verankerte Stellung erlangte.³⁰⁰ Es setzte in der Umweltpolitik einen Regulierungstrend in Gang, demgemäß Umweltqualitätsziele vorgegeben wurden, die Wahl der Instrumente dagegen der nationalen Ebene überlassen blieb. Damit entwickelte sich der Problemlösungstyp von der Regulierung bzw. Vermeidung einzelner Schadensfälle in Richtung einer stärker auf das jeweilige Umweltmedium bezogenen Rahmengesetzgebung.³⁰¹ Die Rolle der vollziehenden Behörden in den Mitgliedstaaten wurde aufgewertet, da letztlich sie es sind, die über die detaillierten Maßnahmen zur Zielerreichung entscheiden, ohne jedoch zu einer ernsthaften Umverteilung bzw. Renationalisierung von Rechtsetzungsprozessen zu führen.³⁰²

²⁹⁷ Liberatore 1997: 108

²⁹⁸ Barnes/Barnes 1999

²⁹⁹ Neunreither 1993

³⁰⁰ Reichenbach u.a. 1999: 52. Vgl. auch die dort auf S. 54 graphisch dargestellte Entwicklung des Subsidiaritätsprinzips.

³⁰¹ Barnes/Barnes 1999: 289

³⁰² Jordan/Jeppesen 2000: 69

Die gemeinschaftliche Normentwicklung sowie die Veränderung von Interaktionsformen und Instrumenten sind im Institutionenverständnis der Arbeit interdependente Prozesse. So wird die verstärkte Rahmengesetzgebung nicht als direkte Auswirkung der vertraglichen Verankerung des Handlungsprinzips Subsidiarität interpretiert. Statt dessen erfüllte der Diskurs über Subsidiarität, der in der Abwehr von Überregulierung und beobachtbaren Umsetzungsdefiziten gründete und sich über einen fünfzehnjährigen Zeitraum bis zum Vertrag von Amsterdam hinzog, eine richtungweisende Funktion für die Gestaltung des Integrationsprozesses.³⁰³ Indem er die Regulierungskompetenz der obersten Ebene hinterfragte, ergaben sich in diesem Diskurs Möglichkeiten zur Entwicklung qualitativ hochwertigerer und effizienterer Regulierungsformen. So ist Subsidiarität zum Kernprinzip der Netzwerk-governance im Umweltsektor geworden.³⁰⁴

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Im Rahmen des Fünften Umweltaktionsprogramms (1992-2000) ging die Kommission durch Etablierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung einen Schritt weiter in Richtung eines umfassenderen normativen Überbaus für die Umweltpolitik der Union. Ähnlich wie beim Subsidiaritätsprinzip vollzog sich die verfassungsmäßige Verankerung und damit die formelle Institutionalisierung des Leitbildes in mehreren Stufen. Letzter Schritt darin ist bislang die Verabschiedung einer konkreten Strategie zur Realisierung der nachhaltigen Entwicklung in Stockholm im Jahre 2001.³⁰⁵ Die Diskussion um den Begriff wird hier nicht nachgezeichnet,³⁰⁶ festzuhalten dagegen bleibt, daß zum Kernbestandteil des Leitbildes folgende Aspekte gehören:

- Umweltbelange müssen in andere Politikbereiche integriert werden.
- Die Realisierung des Prinzips muß im Rahmen eines sozialen Ausgleichs zwischen reichen und ärmeren Ländern stattfinden.
- ‚Entwicklung‘ muß über die quantitative Dimension hinaus auch eine qualitative Dimension enthalten.³⁰⁷

Im Gegensatz zur klassischen Umweltpolitik werden im Sinne des Leitbildes der Nachhaltigkeit Ökonomie und Ökologie als eine konzeptionelle Einheit verstanden. Umwelt ist integrativer Bestandteil wirtschaftlichen Denkens und Handelns. Ökologische Schäden sind daher keine „negativen externen Effekte“ wirtschaftlichen Handelns, die dessen Wert unbeeinflusst lassen, sondern reduzieren diesen Wert.³⁰⁸ Die Vermeidung bzw. Behebung von Schäden erfolgt damit auch nicht systemextern durch Ge- und Verbote, sondern durch systemeigene Maßnahmen wie Einwirkungen auf Preise, z.B. durch Steuern.

³⁰³ Christiansen/Joergensen/Wiener 1999: 541

³⁰⁴ Kohler-Koch 1999a: 34

³⁰⁵ Commission of the European Communities 2001

³⁰⁶ Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung wurde durch den sogenannten Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987 bekannt. Es besagt: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ und beinhaltet damit zum einen das Prinzip des intergenerationellen Ausgleichs, zum anderen die Suche nach einem Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Nutzung von Naturgütern und ihrem umfassenden Schutz. Vgl. hierzu auch Hauff 1987 und Wepler 1999, Kap 5.

³⁰⁷ Barnes/Barnes 1999: 298

³⁰⁸ Jachtenfuchs 1996

Geteilte Verantwortung und Integration als Handlungsprinzipien. Die Verwirklichung des Leitbildes der Nachhaltigkeit läßt sich nur durch die Veränderung der Interaktionsweise beteiligter Akteure sowie eine Reform der Politikinstrumente erreichen. Ausgehend von dem Prinzip der Einheit von Ökonomie und Ökologie erfordert Nachhaltigkeit die Beteiligung einer größtmöglichen Anzahl von (Wirtschafts-)Akteuren an der Entwicklung und Umsetzung von Politik nach dem Prinzip der geteilten Verantwortung. Diese wurde im Fünften Umweltaktionsprogramm als Prinzip für die Interaktion zwischen Kommission, privaten und öffentlichen nationalen Akteuren etabliert. Zu diesem Zweck wurden beispielsweise die drei erwähnten Dialogforen eingerichtet³⁰⁹ sowie neue Politikinstrumente wie das Öko-Audit oder die Umweltverträglichkeitsprüfung geschaffen. Diese Regelungen geben Unternehmen die Möglichkeit, marktnahe Instrumente bei der umweltgerechteren Produktion von Gütern einzusetzen. Das Prinzip der geteilten Verantwortung sah auch für die Öffentlichkeit eine aktivere Rolle vor, indem sie durch verbesserten Zugang zu umweltrelevanten Informationen eine Kontrollfunktion gegenüber den vollziehenden Organen wahrnehmen konnte. Schließlich erfordert die tatsächliche Umsetzung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes die ökologische Verträglichkeit wirtschaftlichen Handelns, die durch das Prinzip der Integration von Umweltschutzbelangen in andere Politikfelder (Agrar-, Verkehrs-, Handelspolitik usw.) erlangt werden soll.

Das Sechste Umweltaktionsprogramm (2001-2010) verankerte schließlich die verstärkte Integration, eine verbesserte Umsetzung der Umweltnormen sowie den Ausbau marktwirtschaftlicher Umweltschutzmechanismen als bevorzugte Handlungsfelder zukünftiger europäischer Umweltpolitik. Es wurde erstmals nicht allein durch die Kommission entwickelt, sondern im Mitentscheidungsverfahren beschlossen, um Mitgliedstaaten und Parlament stärker an die Vereinbarungen zu binden.

Untersuchungen zu den tatsächlichen Auswirkungen der Veränderung der informellen, normativen Handlungsbasis auf konkretes Handeln kommen zu gemischten Ergebnissen. So scheint sich die Verbreiterung der Akteursbasis durch die Bildung verschiedener Dialogforen zur Gestaltung, Implementierung und Bewertung von europäischer Umweltpolitik institutionalisiert zu haben und gute Ergebnisse im Hinblick auf ein höheres Umsetzungsniveau aufzuweisen. Dagegen stockt die Umsetzung der horizontalen Integration aufgrund der Beharrungskraft formeller Strukturen wie auch informeller Praktiken, insbesondere im Bereich der Agrarpolitik.³¹⁰

4.1.2.3.3 Der Einfluß des normativen Gefüges auf die Herausbildung von Politikstilen

Sowohl im Bereich der praktischen Interaktion zwischen den Akteuren der Umweltpolitik und den damit in Zusammenhang stehenden Instrumenten als auch im Bereich des normativen Gefüges der Umweltpolitik konnten Veränderungen im Verlauf des Integrationsprozesses festgestellt werden. Gegenstand dieses letzten Absatzes zum Politikstil ist die Frage, inwieweit sich diese Entwicklungen auf praktischer und normativer Ebene gegenseitig beeinflusst haben.

Auf praktischer Ebene läßt sich zu Beginn des Prozesses eine pfadabhängige Entwicklung beobachten. Umweltpolitisches Handeln hat sich zunächst in binnenmarkt-kompatiblen Handlungs-

³⁰⁹ Favoiene/Knill/Lenschow 2000: 40

³¹⁰ Favoiene/Knill/Lenschow, 2000: 56

logiken vollzogen. Die anfangs fehlende institutionelle Grundlage im europäischen Kontext führte zu der beschriebenen, die Politikstile der Mitgliedstaaten wechselseitig berücksichtigenden Patchworkpolitik. Die mangelhafte Wirksamkeit dieser Interaktionsformen und Instrumente motivierte die Akteure erst im Verlaufe des Integrationsprozesses zu einer schrittweisen Veränderung des Politikstils auf der Basis der neuen Handlungsprinzipien.

Die Integration des Subsidiaritätsprinzips in die EEA läßt sich als erfolgreicher Lernprozeß im Sinne des in Kapitel 3.2.3 skizzierten Lernkonzepts interpretieren: Zunächst motivierte der hohe Problemdruck, der aufgrund des Implementationsdefizits bestand, die Akteure, die bestehenden Handlungsgrundlagen zu überdenken. Mit der Ergänzung der Verträge durch die Einheitliche Europäische Akte bot sich zudem ein Politikfenster, das eine Veränderung möglich machen würde. Im Vergleich zu dem konkret handlungsleitenden Subsidiaritätsprinzip hat das seit Beginn der neunziger Jahre schrittweise entwickelte Leitbild der nachhaltigen Entwicklung eine umfassendere normative Dimension. Auch diesem Institutionenwandel lag zunächst ein kognitiver Lernprozeß politischer Akteure zugrunde, dem gemäß Ökonomie und Ökologie zunehmend als interdependente Bereiche verstanden wurden. Die Etablierung Nachhaltigkeitsgrundsatzes ist daher im Sinne von Levy als Veränderung eines Glaubenssystems der Umweltpolitik aufgrund von Wissen und Erfahrung zu verstehen.³¹¹ Seine Institutionalisierung als Leitbild auf europäischer Ebene hingegen erfolgte durch Interaktion der relevanten Akteure. Verschiedene externe Dialogforen wie die Brundtland-Kommission von 1989, die Mitteilungen der Kommission sowie die schrittweise Verankerung des Konzeptes im Amsterdamer Vertrag boten den interessierten Akteuren ständig Gelegenheit zur praktischen Auseinandersetzung mit dem Konzept und führten dadurch zu seiner Verdichtung. Der alltägliche Gebrauch und die ständige rhetorische Bezugnahme verleihen dem Konzept schließlich eine handlungsleitende Wirkung, die durch die Herausbildung entsprechender Interaktionsformen (breite Akteursnetzwerk, Einbeziehung von privaten Akteuren) und Instrumente (Rahmengesetzgebung, ökonomische Anreize usw.) belegt werden kann.

Für die Herangehensweise an die Erweiterung im Umweltbereich wird im Hinblick auf den Politikstil die Annahme formuliert, daß der schrittweise Wandel des Politikstils hin zu einer Netzwerk-governance sich handlungsleitend auf die Strukturierung des umweltpolitischen Erweiterungsprozesses ausgewirkt hat.

Die nachfolgende Tabelle faßt die diskutierten institutionellen Gegebenheiten in der europäischen Umweltpolitik zusammen sowie die Muster bzw. Logiken, die sich daraus für umweltpolitisches Handeln im Integrationskontext ergeben.

³¹¹ Levy 1994: 283

Institutionelle Bedingungen und Handlungsmuster in der europäischen Umweltpolitik

| | |
|--------------------------|--|
| Zugang | |
| Institutionelle Vorgaben | Mehrebenenstruktur (vertikal) und Arbeitsteilung (horizontal) im EU Entscheidungsgefüge |
| Handlungsmuster | Netzwerkartiger Zugang, offen für viele Akteure Kommission übernimmt eine netzwerkbildende und -stützende Funktion |
| Initiativmacht | |
| Institutionelle Vorgaben | Formell: Initiativmonopol der Kommission, Kollegprinzip in der Kommission, Multiple-principal Struktur im Rat, Regelverfahren: qualifizierte Mehrheit |
| Handlungsmuster | GD Umwelt als politischer Unternehmer mit materieller Gestaltungsautonomie, abhängig von Fähigkeiten der Koalitionsbildung innerhalb der Kommission sowie mit einer Mehrzahl von Mitgliedstaaten und dem EP Materielle Initiativmacht der Kommission aufgrund der „Multiple-principal-Struktur im Ministerrat |
| Politikstil | |
| Formelle Institutionen | Akteursgefüge der ersten Säule: Vielzahl von Akteuren der verschiedenen Handlungsebenen Segmentierung des Entscheidungssystems: Mehrebenenstruktur (vertikal), Arbeitsteilung (horizontal) Gut organisierte und zahlreiche gesellschaftliche Interessen |
| Informelle Institutionen | Leitbilder: Nachhaltige Entwicklung (Spätphase) Handlungsprinzipien: Verursacher- und Vorsorgeprinzip (Frühphase), Subsidiarität (mittlere Phase), geteilte Verantwortung, Integration (Spätphase) -> Institutioneller Wandel |
| Handlungsmuster | Patchworkstil (Frühphase): wechselseitige Berücksichtigung nationaler Politikstile Netzwerk-governance (Spätphase): Partizipation, Rahmengesetzgebung, Aushandlung |

4.2 Die institutionellen Grundlagen der europäischen Innenpolitik**4.2.1 Entwicklung des Politikfeldes im EG- und EU-Rahmen**

Die Zusammenarbeit in der Innenpolitik gehörte traditionell nicht zu den Feldern gemeinschaftlicher Politik auf europäischer Ebene. Während die Mitgliedstaaten wirtschaftliche Kooperation auf supranationaler Ebene mit eigenen Organen wie der Kommission oder dem Europäischen Parlament etablierten, betrachteten sie Regelungsbereiche wie Einwanderungs- und Asylpolitik, Visapolitik, Grenzpolitik oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als Kernangelegenheiten souveränen staatlichen Handelns und verfolgten diese außerhalb der Gemeinschaft. Erst anlässlich eines Treffens der Staats- und Regierungschefs 1974 in Paris kam es zu Überlegungen, den Bürgern der Gemeinschaft zu besonderen Rechten wie dem Kommunalwahlrecht für Gemeinschaftsangehörige, der Paßunion oder dem Aufenthaltsrecht für Nichterwerbstätige im Rahmen eines „Europa für die Bürger“ zu verhelfen. Diese sollten die Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität fördern.³¹² Konkrete Erfolge wurden jedoch nur im Bereich

³¹² Vgl. dazu Taschner 1990

der Paßunion erzielt, weitere Initiativen in Richtung eines einheitlichen Rechtsraumes wurden erst durch den Europäischen Rat von Fontainebleau 1984 angestoßen.³¹³

Die Initiativen zur innenpolitischen Zusammenarbeit sind auf verschiedene Impulse zurückzuführen. Erstens etablierte sich im Zuge zunehmender terroristischer Aktivitäten Mitte der siebziger Jahre eine konkrete Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten in polizeilichen Fragen (die sogenannte *TREVI*-Zusammenarbeit).³¹⁴ In Arbeitsgruppen wurden verschiedene Teilaspekte wie Terrorismusbekämpfung, polizeiliche Zusammenarbeit oder Bekämpfung der internationalen Kriminalität thematisiert. Zweitens erforderte die mit der Einheitlichen Europäischen Akte beschlossene Vollendung des Binnenmarktes weitere Zusammenarbeit in Fragen der Personenverkehrsfreiheit, d.h. der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der EG. Die Realisierung der Personenverkehrsfreiheit wurde außerhalb des Gemeinschaftsrahmens angegangen, da der Gemeinschaft zu diesem Zeitpunkt die Befugnisse fehlten, entsprechende rechtliche Regelungen zu entwerfen und durch die Mitgliedstaaten umsetzen zu lassen. In einem ersten Schritt unterzeichneten Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten am 14.6.1985 das sogenannte *Schengener Abkommen*.³¹⁵ Zur Eingrenzung des erhöhten Risikopotentials durch die gestiegene Bewegungsfreiheit innerhalb des Schengenraumes beschlossen die fünf Staaten 1990 im Rahmen des *Schengener Durchführungsübereinkommens* (SDÜ) Ausgleichsmaßnahmen zur Kontrolle der EG-Außengrenzen sowie zur Gewährleistung der inneren Sicherheit. Im einzelnen regelte das SDÜ die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen, Maßnahmen im Hinblick auf die Überschreitung der Außengrenzen, die polizeiliche Zusammenarbeit, die gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen und die Einrichtung eines gemeinsamen polizeilichen Personen- und Sachfahndungssystems, des sogenannten *Schengener Informationssystems* (SIS).³¹⁶ Der Beitritt anderer Mitgliedstaaten zu den Abkommen erfolgte schrittweise.³¹⁷

Die letzte Initiative der Zusammenarbeit europäischer Innenminister vor der Vertragsreform von Maastricht war das sogenannte *Dubliner Abkommen über die Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften gestellten Asylantrags*.³¹⁸ Es beruhte auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Asylentscheidungen der einzelnen Mitgliedstaaten und sollte der Vermeidung einer Mehrfachprüfung von

³¹³ Für einen ausführlichen Überblick über die Geschichte der Zusammenarbeit in innen- und justizpolitischen Angelegenheiten siehe Brübach 1997.

³¹⁴ Der Name TREVI leitet sich ab von der französischen Bezeichnung des Gegenstandes der Zusammenarbeit „Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International“, vgl. dazu auch Brübach, 1997: 6.

³¹⁵ Der Begriff Schengener Abkommen umfaßt im folgenden sowohl das 1985 unterzeichnete Abkommen zum schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen sowie das 1990 unterzeichnete Schengener Durchführungsabkommen.

³¹⁶ Für weitere Informationen zum SIS siehe Oberleitner 1998: 74-80.

³¹⁷ Vgl. Wollenschläger 2001 zur Aufnahme weiterer Mitglieder in das Schengener Abkommen. Großbritannien und Irland traten den Abkommen bis zur Integration in den Vertrag von Amsterdam nicht bei und verhandelten dann wie auch Dänemark Sonderregelungen.

³¹⁸ Das Abkommen wurde am 1.4.1990 unterzeichnet, trat aufgrund der langwierigen Ratifizierungsprozesse in den Mitgliedstaaten jedoch erst am 1.9.1997 in Kraft.

Anträgen dienen. Unterzeichner waren alle Mitgliedstaaten der damaligen EG. Inhaltlich basierte das Abkommen zu weiten Teilen auf dem außergemeinschaftlich entwickelten SDÜ.³¹⁹

Im 1992 unterzeichneten Maastrichter Vertrag wurde die innenpolitische Zusammenarbeit erstmals als eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ benannt, die im Rahmen der sogenannten dritten Säule der EU (Art. K EUV MF) angegangen werden sollte. Zwar verfügte die Europäische Union damit über eine rechtliche Handlungsgrundlage, die zu treffenden Maßnahmen blieben jedoch aufgrund des außergemeinschaftlichen Rechtscharakters völkerrechtlicher Natur und damit ohne direkte innerstaatliche Wirkung oder Dominanz über nationales Recht.³²⁰ Zur Bearbeitung dieser Themenbereiche der dritten Säule wurden neue Rechtsinstrumente geschaffen. Danach konnte der Ministerrat einstimmig Übereinkommen abschließen, gemeinsame Maßnahmen und gemeinsame Standpunkte beschließen sowie Entschlüsse und Empfehlungen verabschieden. Die Schengener Abkommen sowie daraus abgeleitete weitere Schritte der Zusammenarbeit blieben auch im Zuge der Maastrichter Vertragsreformen außerhalb des EU-Rechtsrahmens und wurden vom Schengener Exekutivausschuß überwacht.

Die Integration des Schengenbesitzstandes in den Rechtsbestand der EG bzw. EU erfolgte erst im Zuge der Vertragsreform im Jahre 1997. Kernbestandteil der Reformen von Amsterdam war die Integration eines wesentlichen Teils des innenpolitischen Acquis der dritten Säule in die erste, vergemeinschaftete Säule (Titel IV EGV AF). In der dritten Säule verblieben nur die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie die polizeiliche Zusammenarbeit. Weiterhin formulierte der Vertrag von Amsterdam erstmals eine konkrete Zielsetzung für die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit im EU-Rahmen, nämlich die Schaffung eines *Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* (RFSR) (Art. 2 EUV AF) auf dem Gebiet der Europäischen Union. Die in Titel IV EGV genannten Maßnahmen bilden einen konkreten und zeitlich spezifizierten Aufgabenkatalog zu dessen Umsetzung. Während des ersten Sondergipfels des Europäischen Rates zum Thema Innen- und Justizpolitik in Tampere im Winter 1999 beschloss die Staats- und Regierungschefs einen Aktionsplan zur Realisierung des RFSR,³²¹ über dessen Umsetzung die Kommission halbjährlich berichtet.³²² Die Vorschläge für Rechtsetzungsaktivitäten der Union haben seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages im Mai 1999 bedeutend zugenommen. In dieser Hinsicht ist der Sektor mittlerweile der dynamischste, wenn auch aufgrund des generell geltenden Einstimmigkeitsverfahrens im Rat die Entscheidungsprozesse langwierig sind. Seit dem 11. September 2001 ist die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus zu einem wichtigen Handlungsbereich geworden, der im Vergleich zu anderen Themen auch sehr schnell in konkrete rechtliche Maßnahmen mündete.³²³ Trotz weitergehender Bemühungen einiger Mitgliedstaaten verankerte die Vertragsreform von Nizza im Dezember 2000 einen Übergang zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung nur für die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen (Ausnahme: Familienrecht) sowie für die Asylgesetzgebung.

³¹⁹ Monar 2001 argumentiert daher, daß die außergemeinschaftliche Zusammenarbeit als ‚Labor‘ für eine Kooperation im Gemeinschaftsrahmen wirkte. Siehe dazu auch Gehring 1998, der die Schengen-Zusammenarbeit als Regime mit Motorfunktion für die Schaffung der dritten Säule bewertet.

³²⁰ Hailbronner 2000: 48

³²¹ Conclusions of the Presidency, European Council Tampere, 15.–16.12.1999.

³²² Vgl. beispielsweise den letzten Bericht vom Dezember 2002 (Commission of the European Communities 2002).

³²³ Für einen Überblick vgl. Monar 2002.

Über die Grundsätze des Asylrechts wird jedoch weiterhin einstimmig im Rat entschieden, was einen Aufschub wahrscheinlich macht.³²⁴ Ansonsten blieb das Einstimmigkeitsprinzip die Regel. Für die nächste Verfassungsreform im Jahre 2004, die der Europäische Konvent vorbereitet, ist die Einführung der qualifizierten Mehrheit als Regelverfahren unter Beibehaltung einiger Ausnahmen, für die weiter die Einstimmigkeit gelten wird, zu erwarten.³²⁵

4.2.2 Institutionelle Einflüsse auf innenpolitisches Handeln in der EU

Der vorherige Absatz skizzierte kurz die Entwicklung der innenpolitischen Zusammenarbeit im europäischen Kontext und zwar sowohl die außergemeinschaftliche Zusammenarbeit wie auch die seit Maastricht existierende Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union. Gegenstand des folgenden Abschnittes ist die Herleitung des dem Politikfeld zugrunde liegenden Institutionengefüges und dessen Einfluß auf sektorspezifisches Handeln. Anhand der in Kapitel 3.3 entwickelten Analysekonzept der Arbeit werden wesentliche institutionell begründete Merkmale der Politikgestaltung im Bereich Inneres herausgearbeitet. Jedes Unterkapitel schließt mit einer Annahme über den Einfluß der institutionell bedingten Handlungsmuster auf die Gestaltung der sektoralen Erweiterungspolitik der EU.

4.2.2.1 Zugang zum Politikprozeß

Die weiter oben politikfeldunabhängig formulierte Annahme über den Einfluß von Institutionen auf den Zugang zu Politik lautete, daß bestimmte institutionelle Konfigurationen eines Regierungssystems die Beteiligungsmöglichkeit von Akteuren günstig beeinflussen können. Als zweite Voraussetzung war jedoch die Verfügung über prozeßrelevante Informationen bzw. sachbereichsspezifisches Wissen zur Nutzung der Zugangsmöglichkeiten definiert worden.

4.2.2.1.1 Fehlende supranationale Handlungsstrukturen

Kennzeichnend für die frühere Zusammenarbeit in innenpolitischen Belangen war die Notwendigkeit, Maßnahmen außerhalb des EG-Gefüges zu ergreifen, da der Regelungsbereich nicht Gegenstand gemeinschaftlicher Politik und damit keine Rechtsgrundlage vorhanden war. Aktivitäten wie die TREVI-Zusammenarbeit fanden daher außergemeinschaftlich, d.h. ohne Rückgriff auf institutionelle Strukturen und EG-Organen, statt. Erst mit Schaffung der Europäischen Union durch die Maastrichter Verträge die wurde Innenpolitik zum Regelungsgegenstand der Europäischen Union im Rahmen der dritten Säule. Im Gegensatz zur europäischen Umweltpolitik, deren institutionelle Voraussetzungen zu Beginn der Zusammenarbeit ähnlich waren, entwickelten sich in der Innenpolitik jedoch andere Zugangsstrukturen. Zwar hätten, ähnlich wie im Fall der Umweltpolitik, die Mitgliedstaaten auf der Basis der Generalklausel des Art. 235 EGV gemeinsame Aktivitäten zur Durchsetzung der Personenfreizügigkeit als Bestandteil des freien Marktes innerhalb der ersten Säule initiieren können. Statt dessen fanden die ersten Kooperationsansätze jedoch auf zwischenstaatlicher Basis außerhalb des EG-Rahmens statt. Ausschlaggebend für diese spezifische Struktur der sektoralen Zusammenarbeit waren eine besondere

³²⁴ La Convention Européenne, 2002: 4

³²⁵ Zu den Arbeiten des Konvents im Bereich Inneres vgl. Monar 2003.

Akteurskonzentration sowie der Faktor Information. Beide gemeinsam führten zu einer anderen institutionellen Konfiguration als in der europäischen Umweltpolitik.

Innenpolitik war zwar auf zwischenstaatlicher Ebene ein neues Politikfeld, im Inneren der Mitgliedstaaten dagegen Kernbestandteil staatlichen Handelns. Im Gegensatz zur Umweltpolitik, die auch in den Mitgliedstaaten nicht auf eine über die siebziger Jahre hinausgehende Geschichte zurückgreifen konnte, bestand in den Mitgliedstaaten eine klare Vorstellung über Ziele, Gegenstand, Akteure und Instrumente nationaler Innenpolitik. Auch die Umsetzung rechtlicher Standards ist auf einige wenige Akteure wie die Innenverwaltungen und die Polizei beschränkt. Damit kann man das innenpolitische Wissen als sehr konzentriert bezeichnen, es ist eindeutig bei nationalstaatlichen Organen, d.h. vor allem den zuständigen Ministerien und ihrem Verwaltungsapparat lokalisierbar. Auf europäischer Ebene fehlte dagegen lange Zeit ein kompetenter Akteur, der den nationalstaatlichen Verwaltungen eine eigene europäische innenpolitische Agenda entgegensetzen konnte. Bis zur Schaffung einer eigenen Generaldirektion 1999 nahm eine Arbeitseinheit im Generalsekretariat der Kommission die Begleitung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wahr. 1993 wurde diese zu einer Taskforce ausgebaut, besetzt mit rotierendem Personal aus den nationalen Verwaltungen.³²⁶ 1995 wurde mit Anita Gradin die erste Kommissarin für Inneres/Justiz, Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung ernannt, die jedoch zur Bearbeitung ihres Portfolios nicht auf eine komplette Generaldirektion zurückgreifen konnte.

Die außergemeinschaftliche Zusammenarbeit in der Innenpolitik fand im Europäischen Parlament, auch nach Schaffung der dritten Säule, wenig Interesse. Den Boer erklärt dies mit der Position des Europäischen Parlaments, sich lieber in den ersten beiden Säulen der EU zu profilieren, statt in der dritten Säule gegen den starken Widerstand der Mitgliedstaaten zu agieren.³²⁷ Seit der Vertragsreform von Amsterdam muß das EP über alle rechtlich bindenden Maßnahmen des Rates in Angelegenheiten der Innen- und Justizpolitik informiert werden. Die Aktivitäten von Europol oder Eurojust unterliegen jedoch keiner Kontrolle durch das EP.³²⁸ Durch die Schwäche der supranationalen Organe im Politikfeld fehlte schließlich interessierten nichtstaatlichen Akteuren wie Kirchen, Menschenrechts-NGOs usw. ein europäischer Ansprechpartner, mit dessen Hilfe sie ihre Position auf die europäische Bühne bringen konnten. Lobbying bezog sich damit vorwiegend auf die entsprechenden Akteure in den Mitgliedstaaten.³²⁹

³²⁶ Ucarer 2001: 7

³²⁷ Den Boer/Wallace 2000: 509

³²⁸ Monar 2001: 14

³²⁹ Den Boer/Wallace 2000: 510

4.2.2.1.2 Ausbildung außergemeinschaftlicher Arbeitsstrukturen

Folge dieser fehlenden supranationalen Strukturen und der stark konzentrierten Informationslage im Sektor ist die dominierende Stellung transgouverntaler Akteure³³⁰ im Politikfeld. Diese konnten aufgrund fehlender Konkurrenz eigenständige, vom Gemeinschaftsrahmen losgelöste Kooperationsstrukturen bilden, die einen Ausschluß weiterer Akteure ermöglichten.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit fand daher vor allem durch vermehrt gebildete Arbeitsgruppen statt, in denen Mitglieder der nationalen Fachverwaltungen zusammenkamen. Die außergemeinschaftliche TREVI-Zusammenarbeit war oben beschrieben worden. In der Vorbereitung der Vollendung des gemeinsamen Marktes 1992 und der damit einhergehenden Personenverkehrsfreiheit setzten die zuständigen Minister der Mitgliedstaaten 1986 eine *Ad hoc Gruppe Einwanderung* mit mehreren Untergruppen zur Koordination der mitgliedstaatlichen Visa- und Einwanderungspolitik ein. Schließlich wurden in der Vorbereitungsphase des Schengener Durchführungsübereinkommens mehr als 20 verschiedene intergouvermentale Arbeitsgruppen geschaffen, die einzelne Aspekte des Übereinkommens entwickelten.³³¹

Initiatoren zwischenstaatlicher Zusammenarbeit waren damit Regierungen, die sich aus Gründen der zunehmenden Interdependenz im Sachbereich zur Abstimmung ihres Handelns entschlossen. Diese problemorientierte Zusammenarbeit setzte sich auch nach Gründung der Europäischen Union fort, z.B. durch Gründung einer interdisziplinären Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Rahmen des *Aktionsplans Organisierte Kriminalität* von 1994. Die Herausbildung informeller im Sinne nicht vertraglich vereinbarte Arbeitsstrukturen und die Konzentration von Informationen und Expertise erfolgte schwerpunktmäßig in der entsprechenden Generaldirektion H des Generalsekretariats des Rates (kurz Ratssekretariat). Im Rahmen der Vertragsreformen von Amsterdam führte der Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV) in einer Übersicht über die Arbeitsstrukturen des Rates im Bereich Justiz und Inneres 28 Arbeitsgruppen auf.³³²

4.2.2.1.3 Dominanz transgouverntaler Akteure und selektive Zugangsgewährung

Die Organisationsform innen- und justizpolitischer Zusammenarbeit wird in der Literatur häufig als transgouvermentales Netzwerk bezeichnet,³³³ da die Hauptakteure im wesentlichen aus den nationalen Innenverwaltungen kommen. Das in der Studie zur Umweltpolitik beschriebene typische Netzwerkmerkmal der Offenheit für eine Vielzahl interessierter Akteure trifft im Sachbereich Inneres bis heute jedoch kaum zu. Statt dessen besteht eine bis in die Gegenwart anhaltende zögerliche Haltung der Innenministerien gegenüber einer Öffnung ihrer Zusammenarbeit für supranationale bzw. gesellschaftliche Akteure.³³⁴ Ihr Interesse an einer Kontrolle der Politikges-

³³⁰ Der Begriff ‚transgouverntal‘ umfaßt die grenzüberschreitend aktiven Innenministerien der Mitgliedstaaten unter Einschluß ihrer nachgeordneten Behörden wie Polizei, Grenzschutz- oder Asylbehörden und unterscheidet sich dadurch vom Begriff des ‚inter‘gouverntalen Akteurs.

³³¹ Monar 2001: 8. Einen Überblick über die Arbeitsgruppenstruktur in der Innenpolitik gibt Oberleitner 1998.

³³² Rat der Europäischen Union 1999.

³³³ Wallace 2000

³³⁴ Favell 1998: 8

taltung ist hoch.³³⁵ In diesem Sinne können die Mitgliedstaaten und insbesondere ihre Fachverwaltungen als Türhüter zur Politikentwicklung auf europäischer Ebene verstanden werden. Diese Rolle übten sie beispielsweise dann aus, als sie der Kommission punktuell in gemeinschaftsrelevanten Fragen der Zusammenarbeit eine begrenzte Möglichkeit der Beteiligung gaben. So fand beispielsweise 1986 die informelle Tagung der für Immigration zuständigen Minister der Mitgliedstaaten unter Beteiligung des Binnenmarktkommissars Lord Cockfield statt.³³⁶ Während dieser Tagung wurde auf britische Initiative die *Ad hoc Gruppe Einwanderung* geschaffen, in die die Kommission in Form der GD Binnenmarkt von Beginn an eingebunden war. Das Sekretariat der Gruppe wurde vom Ratssekretariat der EG in Brüssel wahrgenommen und damit an die Arbeitsstrukturen der Gemeinschaft angegliedert. Ebenso erhielt die Kommission einen Beobachterstatus bei den Sitzungen des Schengener Exekutivausschusses und wurde bei der Ausarbeitung des Durchführungsübereinkommens konsultiert.³³⁷ Beide Beispiele können als einzelfallbezogene Offenheit gegenüber weiteren Akteuren bewertet werden; eine grundsätzliche, formalrechtlich geltende Öffnung des Politikfeldes für weitere Akteure wurde erst durch die vertragliche Verankerung der Zusammenarbeit geschaffen.

Besonders signifikant im Hinblick auf die Akteursstruktur im Bereich Inneres ist die gezielte Etablierung transgouvernementaler Organe auf EU-Ebene wie das Europäische Polizeiamt Euro-pol, die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft Eurojust, eine Arbeitsgruppe der nationalen Polizeichefs, eine Europäische Polizeiakademie, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF oder die Hochrangige Arbeitsgruppe Immigration/Asyl. Alle Gremien sind besetzt mit Experten aus den Fachverwaltungen der Mitgliedstaaten und haben die Kooperation der nationalen Behörden zum Ziel.

4.2.2.1.4 Institutionelle Reformen und ihr Einfluß auf die Zugangsgewährung

Durch die beiden Vertragsreformen von Maastricht und Amsterdam haben sich die institutionellen Vorgaben für eine Beteiligung von Akteuren jedoch schrittweise verändert. Im Rahmen der in Maastricht geschaffenen dritten Säule sollte die Kommission an allen Tätigkeiten „in vollem Umfang“ beteiligt werden (Art. K.4 Abs. 2 EUV MF). Die Beteiligung umfaßt ein Anwesenheitsrecht während der Ratssitzungen sowie das Recht, Vorlagen dort einzubringen und angehört zu werden. Weiterhin bekam die Kommission das Initiativrecht in Angelegenheiten der dritten Säule mit Ausnahme der polizeilichen Kooperation und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, mußte dieses jedoch mit dem Rat teilen. Ihre Beteiligung an den Ratstagungen konnte das Fehlen eines Initiativmonopols mit der entsprechenden Herausbildung eigener Expertise jedoch nicht auffangen.

³³⁵ Gespräch im Generalsekretariat des Rates, GD Außenbeziehungen/Erweiterung, Brüssel, Juli 2001.

³³⁶ Bulletin der EG 10.1986, 86.

³³⁷ Hailbronner/Thiery 1998: 605. Die Kommission unterstützte das außergemeinschaftliche Vorgehen im Rahmen von Schengen ausdrücklich, da sie sich davon positive Impulse für eine zukünftige gemeinschaftliche Politik erwartete. Schengen wurde als ‚Laboratorium‘ betrachtet. Regelungsansätze der Gemeinschaft – die Kommission hatte noch im Februar 1985 einen Richtlinienvorschlag zur Erleichterung der Kontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen gemacht (vgl. hierzu KOM(1984)749 endg. vom 19.2.1985, überarbeitet KOM(1985)224 endg. vom 30.5.1985), fanden zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht die Unterstützung des Rates (Taschner 1990).

In Amsterdam wurden Teile des dritten Pfeilers in die erste, vergemeinschaftete Säule der Union übertragen und innenpolitisches Handeln damit auf die traditionellen gemeinschaftlichen Rechtsgrundlagen gestellt. Schließlich ergab sich eine weitere Veränderung der institutionellen Struktur durch die Schaffung einer eigenen Generaldirektion für Inneres und Justiz im Jahre 1999. Durch sie erhält der jeweilige Kommissar einen eigenen administrativen Unterbau, der die Etablierung des Politikfeldes im EG- und EU-Rahmen unterstützt und in dessen Eigeninteresse die Weiterentwicklung besonders der supranationalen Handlungsstrukturen liegt. Formalrechtlich wird die Kommission seit Amsterdam an allen Aktivitäten im Sachbereich beteiligt und hat damit einen institutionell gesicherten Zugang. Ihr Einfluß hängt jedoch, wie im theoretischen Kapitel erläutert wurde, entscheidend von der Verfügung über fachspezifische Expertise ab.

Damit läßt sich festhalten, daß ein institutionell weitgehend unstrukturiertes Politikfeld hinsichtlich des Zugangs zum Politikprozeß durch einen einzelnen interessierten Akteur geprägt wurde. Das Fehlen weiterer kompetenter und/oder interessierter Akteure machte es den Innenministerien entsprechend leicht, die internationale Zusammenarbeit gemäß ihrer traditionellen Handlungslogiken zu strukturieren. Diese waren bis Ende der achtziger Jahre gekennzeichnet durch den bewußten Verzicht auf vertraglich gesicherte Strukturen und den weitgehenden Ausschluß anderer Akteure von den zwischenstaatlichen Tätigkeiten. Aufgrund der Konzentration von Wissen bei den Fachverwaltungen der Mitgliedstaaten basierte die Themenfindung daher nicht wie im Bereich der Umweltpolitik auf einer breiten Beteiligung verschiedener Akteure, sondern wurde durch ein transgouvernementales Akteursnetzwerk geprägt. Durch ihre Dominanz gelang es den Mitgliedstaaten, die Kooperation auf spezielle Bereiche von gemeinsamem Interesse wie Terrorismusbekämpfung, Zusammenarbeit in der Asylpolitik oder die Bekämpfung organisierter Kriminalität zu konzentrieren.

Der immense Vorsprung an Wissen, der diese besondere Gestaltung der politikfeldspezifischen Zugangsstrukturen erklärt, läßt sich durch die erst 1999 geschaffene GD Justiz und Inneres nicht ohne weiteres einholen. Ihre geringe Personaldecke erschwert eine intensive Kontaktpflege zu den nationalen Administrationen, jedoch auch zu interessierten gesellschaftlichen Akteuren.³³⁸ Selbst wenn also durch die beiden Vertragsreformen das formell-institutionelle Umfeld zugunsten supranationaler Akteure verändert wurde, verschaffen der enorme Informationsvorsprung und die Routine in der themenspezifischen Zusammenarbeit dem Innenministerrat und seinen nachgeordneten Behörden einen Handlungsvorsprung. Damit haben die Mitgliedstaaten bis heute die Rolle des Türhüters zur europäischen Innenpolitik inne.

Aufgrund der weiter oben dargelegten Erwartung eines generell pfadabhängigen Verlaufs des sektoralen Erweiterungsprozesses läßt sich die Annahme formulieren, daß aufgrund der traditionell außergemeinschaftlich organisierten Kooperation sowie des enormen Informationsvorsprungs die Mitgliedstaaten auch im Bereich des Zugangs zur Erweiterungspolitik als Türhüter fungieren.

³³⁸ Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2002. Mit 170 Mitarbeitern ist die GD Justiz und Inneres die kleinste der Generaldirektionen, http://www.europa.eu.int/comm/dgs/justice_home.index_en.htm, 20.11.2002. Die Ziffern nach zitierten Internetseiten geben das Zugangsdatum an.

4.2.2.2 Initiativmacht

Wie im vorigen Abschnitt dargelegt wurde, boten die institutionellen Voraussetzungen sowie die Konzentration von Information in der Innenpolitik nur wenigen Akteuren Beteiligungsmöglichkeiten an der europäischen Zusammenarbeit. Dies verändert sich auch durch die Vertragsreformen von Maastricht und Amsterdam nur langsam. Gegenstand dieses Abschnitts ist die Frage, ob bzw. aufgrund welcher Faktoren die generell beteiligten Akteure ihre formellen Initiativkompetenzen nutzen, um die Politikentwicklung materiell, d.h. inhaltlich zu bestimmen. Dabei spielen verschiedene institutionell bedingte Faktoren eine Rolle wie z.B. die Multiple-principal-Struktur im Ministerrat, die die einzelnen Mitglieder in Konkurrenz zueinander treten läßt, Abstimmungsregeln sowie die Koalitionsbildungsfähigkeit der agendasetzenden Akteure. Schließlich ist die Möglichkeit, daß ein Akteur inhaltliche Initiativmacht ausübt um so größer, je größer sein Informationsvorsprung in der jeweiligen Frage ist. Die folgenden Ausführungen diskutieren die Bedingungen und Möglichkeiten formeller und inhaltlicher Initiativmacht in der europäischen Innenpolitik als Basis für die Analyse der Initiativmacht im sektorspezifischen Erweiterungsprozeß.

4.2.2.2.1 Formelle Initiativkompetenz im Bereich der europäischen Innenpolitik

Innenpolitik ist erst seit dem Vertrag von Maastricht zum Regelungsgegenstand der EU im Rahmen der dritten Säule geworden. Die Maastrichter Verträge schufen ein konkurrierendes Initiativrecht für Mitgliedstaaten und Kommission mit den genannten Ausnahmen.³³⁹ Entscheidungsorgan wurde der EU-Ministerrat als EU-Organ. Das Entscheidungsverfahren sah generell das Einstimmigkeitsprinzip vor mit wenigen Ausnahmen wie Verfahrensfragen bzw. gemeinsame Aktionen, die Mehrheitsvoten erlaubten. Eine koordinierende Funktion in der Innenpolitik sollte der durch Art. 4 EUV geschaffene Koordinierungsausschuß aus hohen Beamten der Fachministerien ausüben, der sogenannte *Art. K.4-Ausschuß*. Durch ihn konnten politische Initiativen in den Rat eingebracht werden.³⁴⁰ Über das geteilte Initiativrecht hinaus sollte die Kommission in allen Angelegenheiten der dritten Säule „vollständig assoziiert“ werden (Art. K.4 Abs. 2 EUV MF). Das Europäische Parlament verfügte über Informationsrechte, jedoch keine Abstimmungskompetenz.

Seit Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam 1999 ist das formelle Initiativrecht für Angelegenheiten der Innenpolitik je nach Regelungsbereich unterschiedlich vertraglich verankert. Für die vergemeinschafteten Angelegenheiten des Titel IV (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den gemeinsamen Personenverkehr) sind Kommission und Ministerrat beide berechtigt, Vorschläge zu machen (Art. 67 Abs. 1 EGV).³⁴¹ Nach Ablauf einer Fünfjahresfrist übernimmt die Kommission für die meisten Angelegenheiten des Titels die alleinige formelle Initiativkompetenz. Der Vertrag sieht jedoch vor, daß die Kommission auch nach Ablauf dieses Zeitraums jeden Vorschlag aus einem Mitgliedstaat prüfen muß, um ihn dann eventuell zu ei-

³³⁹ De Lobkowicz 2002: 50

³⁴⁰ Den Boer/Wallace 2000: 504. Seit der Vertragsreform von Amsterdam nennt man ihn „Art. 36-Ausschuß“.

³⁴¹ Ausnahmen sind die Regelungsbereiche „gemeinsame Visaliste“ und „Visaformat“, in denen der Rat auf alleinigen Vorschlag der Kommission, nach Anhörung des Parlamentes, mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (Art. 67 Abs. 3 EGV AF).

nem eigenen Vorschlag zu entwickeln. Diese Prüfungspflicht besteht in anderen vergemeinschafteten Politikfeldern nicht.³⁴²

Bis zum Ablauf der Fünfjahresperiode entscheidet der Rat in fast allen Angelegenheiten des Titels IV einstimmig, danach beschließt er einstimmig, ob für den ganzen Regelungsbereich des Titels bzw. für einzelne Teile das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV AF angewandt werden soll. Es sieht eine echte Mitentscheidungsbefugnis des Parlamentes sowie die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat vor. Damit bleibt dem Rat laut EG-Vertrag nur die Wahl zwischen der Beibehaltung der Einstimmigkeit und damit der größtmöglichen Entscheidungsmacht und dem ‚gemeinschaftsfreundlichsten‘ Verfahren, das den größtmöglichen Machtverzicht impliziert.³⁴³ Kritiker argumentieren, daß es dem Rat durch die frühzeitige Festlegung des zukünftigen Entscheidungsverfahrens, auch wenn es sich um das Regelverfahren innerhalb der ersten Säule handelt, leicht gemacht wird, gegen dessen Anwendung in (wesentlichen) Angelegenheiten des Titel IV zu stimmen.³⁴⁴

Der Sondergipfel des Europäischen Rates von Tampere im Herbst 1999 brachte einen deutlichen Zugewinn an formeller Initiativmacht für die Kommission mit sich: Der Europäische Rat beschloß ein Initiativmonopol der Kommission für die europäische Asylrechtsentwicklung noch vor Ablauf der Fünfjahresperiode, während das Koinitiativrecht im Bereich des aus Sicht der Mitgliedstaaten besonders kritischen Einwanderungsmanagements beibehalten wurde.³⁴⁵ In Nizza wurde im Jahr 2000 beschlossen, daß zukünftig für einzelne Bereiche des Art. 63.1 EGV AF sowie für die rechtliche Zusammenarbeit in Zivilangelegenheiten mit Ausnahme von familienrechtlichen Fragen das Mehrheitsprinzip im Rat gelten soll. Jedoch müssen sich die Mitgliedstaaten zuvor *einstimmig* über Grundsätze des jeweiligen Regelungsbereichs einigen, was eine bedeutende Hürde für die Einführung des Mehrheitsprinzips darstellt (Art. 67 Abs. 5 EGV in der Fassung von Nizza).³⁴⁶ In Angelegenheiten der dritten Säule (Titel VI EUV AF) teilen sich Rat und Kommission weiterhin das Initiativrecht, abgestimmt wird nach dem Einstimmigkeitsprinzip.

4.2.2.2.2 Inhaltliche Initiativmacht im Bereich Inneres

Wie wirken sich nun diese formalrechtlichen Voraussetzungen im Politikfeld auf die inhaltliche Initiativmacht der beiden Akteure Kommission und Ministerrat aus? Weiter oben waren die Nutzung von Informationsvorteilen, die Beschränkung der Kontrolle durch die letztlich entscheidungsbefugten Regierungen sowie die Fähigkeit der agendasetzenden Akteure, Koalitionen bilden zu können, als Voraussetzungen inhaltlicher Initiativmacht genannt worden. Im folgenden Absatz wird diskutiert, inwiefern diese Vorgaben in der europäischen Innenpolitik gegeben sind und auf welche Weise die beiden Akteure sie nutzen.

³⁴² Peers 1999: 40

³⁴³ Denkbar wäre statt dessen gewesen, den Rat bei jeder einzelnen bzw. bei Gruppen von Sachfrage(n) über die Rechtsgrundlage entscheiden zu lassen.

³⁴⁴ Peers 1999

³⁴⁵ Ucarer 2001: 14]

³⁴⁶ Vertrag von Nizza, Amtsblatt C 80/01, vom 10.03.2001.

Informationsmangel der Kommission. Aufgrund der spezifischen Entstehungsgeschichte der Zusammenarbeit (s.o.) verfügen die Regierungen über einen bedeutenden Informationsvorsprung in Angelegenheiten der Innenpolitik. Sie sind für die Umsetzung von Politik zuständig und haben einen umfangreichen administrativen Unterbau, über dessen Funktionsweise die Kommission nur ansatzweise informiert ist. Diesen Informationsmangel aufzuholen ist für die Kommission nicht ohne weiteres möglich, da sich die Mitgliedstaaten lange Zeit weigerten, ihre Expertise beim Schutz der inneren Sicherheit zu teilen. Den Mitgliedstaaten fehlte ebenso die Bereitschaft, eine Berichtspflicht gegenüber der Kommission sowie deren Konsultation über geplante einzelstaatliche Maßnahmen einzuführen. Solange sich die europäische Zusammenarbeit ausschließlich auf die Koordination nationalstaatlicher Praktiken beschränkte, war es für die Kommission schwer möglich, sich Handlungsbereiche mit eigener Expertise und damit eine Chance auf die Agendagestaltung zu erschließen. Aus diesem Grund hielt sie sich mit Initiativen für Rechtsakte stark zurück und setzte statt dessen auf allgemeinere Mitteilungen zu Einzelbereichen der europäischen Innenpolitik, um die diesbezügliche öffentliche Debatte zu stimulieren.³⁴⁷

Auch die seit Amsterdam bereitstehenden formellen Initiativmöglichkeiten bedeuten für die Kommission keinen automatischen Gewinn an Expertise. Das mit dem Ministerrat mittlerweile geteilte Initiativrecht verbrieft zwar ein Recht, jedoch keine exklusiv wahrzunehmende Pflicht, wodurch die Wahrnehmung inhaltliche Initiativmacht, für die umfangreiche Informationen bzw. Expertise zentrale Voraussetzungen sind, innerhalb der Kommission nicht erleichtert wird. Aufgrund der traditionellen Zuständigkeit und sachspezifischen Kompetenz der Mitgliedstaaten besitzen diese zunächst einen Vorsprung bei der inhaltlichen Politikgestaltung.

Principal-agent-Beziehung zwischen Rat und Kommission. Die Beziehung zwischen Rat und Kommission im Bereich Inneres folgt damit bis in die Gegenwart einem klassischen Principal-agent-Modell, in dem der Rat aus den weiter oben genannten Gründen einen Teil der Initiativkompetenz an die Kommission abgegeben hat. Seit Überführung großer Teile der dritten Säule in die erste legte die Kommission auch eine Vielzahl an Vorlagen vor. Diese hatten bislang jedoch nur dann eine Chance auf Durchsetzung, wenn sie sich inhaltlich äußerst eng am bereits bestehenden und damit von einer Mehrzahl der Mitglieder bereits akzeptierten außergemeinschaftlichen Rechtsrahmen orientierten.³⁴⁸ Weitergehende Vorschläge, insbesondere im Bereich des Einwanderungsrechts, teils jedoch auch im Bereich Asylrecht, fanden dagegen bislang nicht die Zustimmung des Ministerrates und blieben daher unverabschiedet.³⁴⁹ Eine Ausnahme in dieser Hinsicht bildet die im Januar 2003 vom Rat angenommene Richtlinie über Mindeststandards bei der Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten der EU (RL 2003/9/EC).

³⁴⁷ Ucarer 2001: 6. Peers beschreibt ausführlicher, daß von den wenigen Kommissionsinitiativen vor allem die vom Rat angenommen wurden, die die Einführung von Finanzprogrammen für die Innenpolitik thematisierten. Damit wurde die Kompetenz der Kommission im Hinblick auf die Gemeinschaftsausgaben im faktisch anerkannt. Die materielle Regelungsinhalte betreffenden Initiativen wurden dagegen nicht akzeptiert bzw. durch die Regierungen grundlegend verändert (Peers 1999: 21).

³⁴⁸ Monar 2001: 5

³⁴⁹ Commission of the European Communities 2002. Vgl. hierzu auch die Chronik der einzelnen asyl- und einwanderungsbezogenen Richtlinienvorschläge der Kommission unter: www.statewatch.org/asylum.semdocfree.fulllist.htm, 3.3.2003.

Mit dem Initiativrecht ist die Möglichkeit verbunden, Initiativen zurückzuziehen, wenn die Änderungsvorschläge der Mitgliedstaaten aus Kommissionssicht zu stark in Richtung einer Verwässerung vorgeschlagener Standards gehen. Sollte es allerdings einem Mitgliedstaat gelingen, einen für alle zustimmungsfähigen Vorschlag vorzubringen, könnte jedoch auch ohne Rücksichtnahme auf den Kommissionsentwurf bzw. trotz des Rückzugs der Initiative im Sinne der Mitglieder entschieden werden.³⁵⁰

Schließlich ist durch das Einstimmigkeitsprinzip jedem Mitgliedstaat jederzeit ein Veto möglich. Anders als in den Bereichen der ersten Säule, in denen mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird, die Kommission also die Möglichkeit hat, Koalitionen zur Unterstützung ihrer Vorschläge im Ministerrat zu suchen und so gewissermaßen die Ratsmitglieder gegeneinander ‚auszuspielen‘ (Multiple-principal-Konzept), kann in der europäischen Innenpolitik jeder Mitgliedstaat eine Initiative so lange blockieren, bis sie seinen Vorstellungen entspricht. Die fehlende Bereitschaft der Mitgliedstaaten, grundsätzlich von diesem Prinzip abzurücken, wird eine ernstzunehmende inhaltliche Initiativmacht supranationaler Akteure auch weiterhin verhindern. Wesentlicher Akteur im Hinblick auf die inhaltliche Bestimmung der Politik bleibt damit weiterhin der Ministerrat.

Förderung ministeriumsnaher ‚Agenten‘. Die Möglichkeit eines Akteurs zur Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht hängt auch von dessen Koalitionsbildungsfähigkeit ab. Im Bereich der Innenpolitik ist es aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips jedoch für jedes Initiativorgan schwierig, alle Mitgliedstaaten für einen Entwurf zu gewinnen. Auch die initiativ werdenden Mitglieder des Rates sind auf die Zustimmung aller anderen angewiesen. Zwar gewährt das Einstimmigkeitsprinzip die maximale Berücksichtigung der nationalen Interessen, steht aber einer sachlich eventuell erforderlichen Politikentwicklung häufig genug im Wege.³⁵¹ Somit sind auch die Mitgliedstaaten aufgrund formeller institutioneller Gegebenheiten in der Ausübung inhaltlicher Initiativmacht beschränkt. Jedoch ist es ihnen gelungen, wesentliche Teile des gemeinschaftlichen Agendasetting- und Abstimmungsprozesses auf neutrale, aber loyale Organe, die sogenannten regierungsnahen Agenten, auszulagern.

Zur Unterstützung der Entwicklung der dritten Säule wurde beispielsweise, wie weiter oben angesprochen, der sogenannte Koordinierungsausschuß eingesetzt (Art. K.4 EUV MF). Statt wie in anderen Sachbereichen die Koordination nationaler Positionen und die Vorbereitung der Ratssitzungen dem Ausschuß der ständigen Vertreter (AStV), der sich wesentlich aus Beamten der Außenministerien zusammensetzt, zu überlassen, konnten im Koordinierungsausschuß die Stellvertreter aus den Innen- und Justizministerien ihre Politik abstimmen. Kraft seiner Sachkompetenz war dieser Art. K.4-Ausschuß bislang im Rahmen der dritten Säule das maßgeblich initiativ organ in der europäischen Innenpolitik, wobei dem AStV lediglich die Abstimmung seiner Entwürfe mit anderen Politikbereichen blieb.³⁵² In Asylangelegenheiten schuf der Innenministerrat den sogenannten *Strategischen Ausschuß für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen* (SAEGA), der Einfluß auf den Politikentwicklungsprozeß in den genannten Bereichen der

³⁵⁰ Fortescue 1995: 21

³⁵¹ Hix 1999: 323

³⁵² Niemeyer 1995: 327

ersten Säule hat und damit den Tätigkeiten des AStV vorgeschaltet ist.³⁵³ Die Schaffung von koordinierenden, dem Innenministerrat zuarbeitenden Organen führte in gewisser Hinsicht zu Konkurrenz mit den bislang durch außenpolitische Akteure dominierten EU-Gremien.³⁵⁴

Zur Unterstützung bei der Agendasetzung der Innenminister wurde wie bereits erwähnt auch das Generalsekretariat des Rates hinzugezogen. Aufgrund seiner Funktion, die Tätigkeiten des Ministerrates zu unterstützen, ist es besonders geeignet, zur Lösung von Interessensgegensätzen im Rat beizutragen.³⁵⁵ Es verfügt über eine Generaldirektion für Innen- und Justizpolitik, die im Vergleich zur Taskforce der Kommission in den frühen neunziger Jahren personalmäßig viel besser ausgestattet war. Ihre Position und Personalstärke wurde durch die Vereinigung mit dem Sekretariat der Schengener Abkommen 1998/99 noch deutlich gestärkt.³⁵⁶ Im Organgefüge der EU gehört das Sekretariat zum Einflußbereich der Mitgliedstaaten und genießt damit grundsätzlich einen größeren Vertrauensvorschuß der Mitglieder als die Kommission. Mit dem Ratssekretariat haben sich die Mitgliedstaaten demnach einen weiteren Agenten geschaffen, der sie bei der Überbrückung der Probleme der Entscheidungsfindung aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips unterstützen soll.

4.2.2.2.3 Arbeitsteilige Agendagestaltung in der europäischen Innenpolitik

Zusammenfassend läßt sich bislang feststellen, daß die inhaltliche Initiativmacht beider agenda-setzender Akteure durch die formell-institutionellen Vorgaben grundsätzlich eingeschränkt ist. Der Kommission fehlt in vielen Regelungsbereichen die Expertise, um Initiativen durchsetzen zu können, die das Einverständnis der Mitgliedstaaten finden. Zudem kann sie durch konkurrierende Vorschläge seitens des Rates jederzeit isoliert werden. Die Initiativmacht des Rat ist dagegen durch die Vetomöglichkeit jedes Mitglieds geschwächt. Im Dezember 2001 in Laeken zeigte sich der Europäische Rat demnach auch beunruhigt über die mangelnden Fortschritte bei der Verabschiedung einer gemeinschaftlichen Asyl- und Flüchtlingspolitik,³⁵⁷ die auf Interessensgegensätzen der Mitgliedstaaten beruhten.

Dennoch hat es seit Verabschiedung des Vertrages von Amsterdam, insbesondere jedoch nach dem Sondergipfel von Tampere 1999 einen deutlichen Schub an Initiativen und auch Entscheidungen im Bereich Inneres gegeben.³⁵⁸ Auffällig ist dabei eine am Inhalt der Initiativen orientierte Arbeitsteilung. Die Vorschläge der Mitgliedstaaten beziehen sich vor allem auf den Bereich der klassischen inneren Sicherheit wie Grenzschutz, gemeinsame Visalisten, Entwicklung des SIS, polizeiliche Zusammenarbeit oder Bekämpfung der organisierten Kriminalität.³⁵⁹ Beispiele hierfür sind das Strategiepapier der österreichischen Präsidentschaft zur Einwanderungs- und Asylpolitik vom Sommer 1998³⁶⁰ oder die Ergebnisse des Europäischen Rates von Barcelo-

³⁵³ Monar 2003: 42

³⁵⁴ Bigo 2000: 3

³⁵⁵ Christiansen 2001

³⁵⁶ Den Boer/Wallace, 2000: 504

³⁵⁷ Schlußfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Laeken), 14.-15.12.2001, Ziffer 39-41.

³⁵⁸ Vgl. hierzu die halbjährliche Bestandsaufnahme der Kommission zu den Fortschritten im Bereich Justiz und Inneres, Commission of the European Communities 2002.

³⁵⁹ Monar 2000b: 18

³⁶⁰ International Organization for Migration (IOM) 1999: 25, Teilbericht von Roel Fernhout.

na im Sommer 2002, in dessen Mittelpunkt die innere Sicherheit und die Einwanderungskontrolle gestellt wurde.³⁶¹

Dagegen wurde die Kommission zunehmend in neuen, Rechte gewährenden Bereichen der Zusammenarbeit aktiv wie der Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik, der einheitlichen Regelung für der Aufenthaltsrechte für Drittstaatenangehörige in der EU, dem Familiennachzug oder der Einrichtung eines Flüchtlingsfonds, wenn die Durchsetzung ihrer Vorschläge auch nur eingeschränkt erfolgreich war. Aus Sicht des Rates fallen die Vorschläge der Kommission zur Harmonisierung einwanderungspolitischer Maßnahmen häufig zu einwandererfreundlich aus, z.B. im Hinblick auf das Höchstalter von Kindern beim Familiennachzug oder auf die fehlenden Anforderungen hinsichtlich der Integrationsanstrengungen von Einwanderer.³⁶² Die mehrfache Überarbeitung der Vorschläge und die fortdauernde Diskussion im Rat resultiert in langwierigen Rechtsetzungsprozesse, die bisher nur zu vereinzelt Ergebnissen geführt haben. Erschwert werden die Bemühungen auf europäischer Ebene durch die parallel durchgeführten Reformen mitgliedstaatlicher Einwanderungsgesetze, da die Kommission immer wieder neue Entwicklungen in ihren Entwürfen berücksichtigen muß. Zwar hatte die belgische Präsidentschaft 2001 einen Vorschlag für ein Gesetzgebungsmoratorium bis zur Schaffung eines europäischen Rechtsrahmens vorgelegt, fand dafür jedoch keine ungeteilte Zustimmung,³⁶³ da einzelne Mitgliedstaaten aus innenpolitischen Gründen die Reform der nationalen Gesetze vorzogen.

Diese Teilung des Acquis läßt mehrere Schlußfolgerungen hinsichtlich der Wahrnehmung inhaltlicher Initiativmacht durch Kommission und Ministerrat zu. Die Mitgliedstaaten können notwendig erscheinende Maßnahmen selbst initiieren und durchsetzen. Kein anderer Akteur hat ein institutionell verbrieftes Recht, ihre Entwürfe zu verändern. Von der Kommission vorgelegte Entwürfe haben nur dann eine Chance auf Zustimmung im Rat, wenn sie den Interessen der Staaten weit entgegenkommen bzw. in der Lage sind, Interessensgegensätze zu überwinden. Beispielsweise gelang es der Kommission, Zustimmung im Rat zur Einrichtung eines europäischen Flüchtlingsfonds zu finden, der die aufnehmenden Mitgliedstaaten bei der Betreuung von Flüchtlingen finanziell unterstützt.³⁶⁴ Die Zustimmung ist nachvollziehbar, da es sich um ein Gemeinschaftsinstrument handelt, aus dem allen Mitgliedern unter entsprechenden Bedingungen finanzielle Unterstützung gewährt wird.

Die Kommission steht damit vor einer doppelten Herausforderung: Ihre inhaltliche Initiativmacht wird einerseits beschränkt durch die Notwendigkeit, vom Rat als loyaler Akteur, in dessen Interesse sie handelt, akzeptiert zu werden. In diesem Sinne ist sie darauf angewiesen, ihrer Rolle im Principal-agent-Verhältnis treu zu bleiben. Andererseits muß sie aus institutionellem Eigeninteresse bestrebt sein, sich zu einem politischen Unternehmer mit eigenem inhaltlichen Profil zu entwickeln. Ihre sachbezogene Handlungslegitimität gegenüber anderen Organen der

³⁶¹ Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla, 21.-22.6.2002.

³⁶² Gespräch in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

³⁶³ Gespräch in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

³⁶⁴ Die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds mit dem Ziel eines Lastenausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten wurde im September 2000 beschlossen und mit einem Budget von 216 Mio. Euro für 2000-2004 ausgestattet (Monar 2000). Der vorausgehende Politikprozeß war extrem kurz, was als Beleg dafür gelten kann, daß es sich hier um einen wenig kontroversen Gegenstand handelte, für den es auf nationaler Ebene auch noch keine ausgebildeten Bearbeitungsstrukturen gab.

Gemeinschaft und einer interessierten Öffentlichkeit ist davon abhängig, wie gut sie die Interessen der Union bzw. der Gemeinschaft vertritt. Aufgrund dessen ist sie bemüht, vor allem ‚positive‘ Handlungsfelder für eine europäische Innenpolitik zu erschließen und entsprechende Vorschläge zu entwickeln. Sofern dies Gebiete umfaßt, in denen die Mitgliedstaaten nicht ihrerseits über besondere innerstaatliche Erfahrungen bzw. Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügen und das Informationsniveau also ähnlich ist, hat sie eine Chance, als gleichberechtigtes Initiativorgan zu agieren und ihre spezifischen Interessen auf die Agenda zu setzen. Der Europäische Flüchtlingsfonds ist ein Beispiel. Letztendlich hängt die Durchsetzung ihrer formellen wie inhaltlichen Initiativmacht jedoch immer vom Ministerrat ab, der aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips jeden Vorschlag stoppen kann. Da die legislativen Interessen der Mitgliedstaaten sich vorwiegend auf die sicherheitsrelevanten Aspekte des Acquis konzentrieren, ist es schwer für die Kommission, alle Mitglieder zur Annahme weitergehender Integrationschritte zu bewegen. Dies zeigen die Verzögerungen bei der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik sehr deutlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die inhaltliche Initiativmacht beider Akteure aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips beschränkt ist. Zwar wurde das Koinitiativrecht der Kommission vor allem deshalb verankert, um die Handlungsblockaden im Rat durch Einschaltung eines neutralen Akteurs im Sinne des Principal-agent-Ansatzes zu überwinden.³⁶⁵ Dies gelingt ihr jedoch vor allem in neuen Regelungsbereichen des Acquis. In klassischen Bereichen der inneren Sicherheit bedient sich der Ministerrat dagegen vorzugsweise sogenannter regierungsnaher Agenten wie des Ratssekretariats oder des Art. K.4-Ausschusses.

Aufgrund der Annahme eines pfadabhängigen Verlaufs des sektorspezifischen Erweiterungsprozesses ist zu erwarten, daß auch im innenpolitischen Erweiterungsprozeß das Principal-agent-Verhältnis zwischen Ministerrat und Kommission handlungsbestimmend sein wird.

4.2.2.3 Politikstil der europäischen Innenpolitik

Die bisherige Analyse des Handlungsmusters im Politikbereich ergab, daß der Zugang zur Politikgestaltung durch mitgliedstaatliche Akteure kontrolliert wird und daß die inhaltliche Initiativmacht des Rates zwar wesentlich größer ist als die der Kommission, aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips aber auch begrenzt. Als drittes Kriterium zur Identifikation der spezifischen Handlungslogik im Bereich Inneres bleibt damit die Herleitung des sogenannten Politikstils, mit dem die institutionell bedingten Interaktionsmuster der Akteure im Politikfeld und die bevorzugten Instrumente umschrieben werden. Gemäß den Ausführungen in Kapitel 3.3.2.3 ist die Herausbildung eines bestimmten Politikstils von drei Faktoren abhängig: 1. der Art und Anzahl relevanter Akteure im Politikfeld, 2. der Segmentierung/Zentralisierung des Entscheidungsprozesses und 3. der Existenz und Handlungsfähigkeit sozialer Akteure/Interessengruppen. Die folgenden Absätze diskutieren die Ausprägungen der europäischen Innenpolitik im Hinblick auf

³⁶⁵ In einem Gespräch in der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU wurde darauf hingewiesen, daß der europäische innenpolitische Acquis nicht den jetzigen Umfang erreicht hätte, wenn das Initiativrecht weiterhin ausschließlich beim Rat gelegen hätte. In diesem Sinne hat die Einbeziehung der Kommission deutlich zur Dynamik im Politikbereich beigetragen (Brüssel, Juli 2002).

die drei Faktoren und den daraus entstehenden Politikstil. Sie schließen mit der Formulierung einer Annahme über den Einfluß des innenpolitischen Politikstils auf den Erweiterungsprozeß.

4.2.2.3.1 Institutionelle Voraussetzungen der Interaktion in der europäischen Innenpolitik

Aufgrund der bisherigen Darstellung läßt sich festhalten, daß der Rat beziehungsweise die nationalstaatlichen Akteure in der europäischen Innenpolitik eine dominante Position im Rahmen des sektorspezifischen Akteursgefüges innehaben. Die europäische Innenpolitik ist damit erstens durch eine hohe Konzentration des Akteursgefüges gekennzeichnet. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher vorrangig auf die Vertreter der Mitgliedstaaten und die Formen ihrer Interaktion. Sie agieren innerhalb eines auf fachbezogener Expertise beruhenden transgouvernementalen Akteursnetzwerks.³⁶⁶ Zweitens sind das Entscheidungssystem im Sachbereich und seine institutionellen Grundlagen durch die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung der Zweisäulenstruktur stark segmentiert. Sie ging auf die unterschiedliche Auffassung der Mitgliedstaaten über den gewünschten Verbindlichkeitsgrad der Zusammenarbeit zurück und resultierte in parallel angelegten Entscheidungsstrukturen, die sich nach der Integration des Politikfeldes in den Zuständigkeitsbereich der Union teilweise auch formalisiert haben.³⁶⁷

Drittes Kriterium zur Bestimmung der politikfeldspezifischen Interaktionsformen ist der Organisationsgrad gesellschaftlicher Interessen. Für die europäische Umweltpolitik war argumentiert worden, daß ein stark segmentiertes Entscheidungssystem durchaus positive Beteiligungschancen für gesellschaftliche Akteure bereithält, da die Zugangskanäle vielfältig sind. Dies trifft für den Bereich der Innenpolitik jedoch nur sehr eingeschränkt zu, da die Akteure in den verschiedenen Handlungsarenen inner- wie außerhalb der Gemeinschaft weitgehend identisch sind und Zusammenarbeit lange Zeit ohne Hinzuziehung der Öffentlichkeit vorangetrieben haben.³⁶⁸ Einzelne Nichtregierungsorganisationen wie der *Europäische Flüchtlingsrat* (ECRE), der *European Citizenship Action Service* (ECAS), die *Migration Policy Group* (MPG) oder die *Churches' Commission for Migrants in Europe* (CCME) agieren auf Europäischer Ebene.³⁶⁹ Dennoch existiert im Vergleich zu anderen Sektoren kein europäisches Netzwerk von Interessengruppen, was auch auf das Fehlen eines kompetenten supranationalen Organs mit der Möglichkeit zur Ausbildung vielfältiger Kontakte zurückgeführt werden kann. Damit mangelte es sowohl an einem Adressaten für gesellschaftliche Initiativen wie auch an einer fördernden Instanz, wie sie beispielsweise im Umweltsektor existierte.³⁷⁰ In der Folge konnte kein Druck auf die Entwicklung einer ausgeglichenen, z.B. die Interessen von Migrationbefürwortern einschließende Innenpoli-

³⁶⁶ Den Boer/Wallace 2000: 503

³⁶⁷ Als Reaktion auf die außergemeinschaftliche Zusammenarbeit im Rahmen der Schengener Abkommen initiierte Großbritannien die Zusammenarbeit der Gemeinschaftsmitglieder in Immigrationsfragen, in deren Rahmen das Dubliner Abkommen verabschiedet wurde. Diese parallelen Initiativen zogen wiederum parallele Handlungsstrukturen nach sich (Schengener Exekutivausschuß sowie die Konferenz der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister). Der Exekutivausschuß blieb bis zur Integration des Schengenbesitzstandes in die EG bzw. EU als Entscheidungsorgan parallel zum Ministerrat bestehen, der für innenpolitische Maßnahmen innerhalb der dritten Säule zuständig war (Monar 1998: 332).

³⁶⁸ Den Boer 1994: 180

³⁶⁹ Favell 1998: 10

³⁷⁰ Guiraudon 2000

tik ausgeübt werden.³⁷¹ Seitdem das Europäische Parlament über das Recht verfügt, innenpolitische Initiativen innerhalb der ersten Säule zu debattieren, verändert sich die Situation langsam, da die Debatten im EP dem Sachbereich eine größere Öffentlichkeit verschaffen.³⁷² Durch den Bedarf an Expertise im EP gelingt gesellschaftlichen Akteuren zunehmend die Meinungsäußerung zu innenpolitischen Themen. Diese institutionellen Rahmenbedingungen wirken sich in mehrerer Hinsicht auf die Interaktion der Akteure im Politikfeld aus.

4.2.2.3.2 Praktische Zusammenarbeit statt rechtlicher Harmonisierung

Die deutliche Dominanz der Akteure aus den Innenministerien und der nachgeordneten Behörden hat Einfluß auf die Wahl der Instrumente und der Interaktionsformen in der europäischen Innenpolitik. In der praktischen Zusammenarbeit, z.B. im Rahmen von Schengen, bleiben sie weitgehend unter sich und sind daher in der Lage, auf bestehende, ihnen vertraute Handlungsmuster zurückzugreifen. Innerstaatlich ist Innenpolitik gekennzeichnet durch ein relativ homogenes Instrumentarium zur Politikdurchsetzung (Polizei, Grenzschutz usw.) sowie hierarchisch strukturierte Bürokrateien. Im Gegensatz zu anderen Fachverwaltungen wie Wirtschaft, Finanzen oder Landwirtschaft besaß die Leitung der Innenministerien lange Zeit keine Übung in der grenzüberschreitenden Rechtsentwicklung und generell auch geringes Interesse, sich ihre Aktivitäten durch eine andere politische Ebene vorgeben zu lassen. So kommentierte Generaldirektor Fortescue der Generaldirektion Justiz und Inneres, daß die Vertreter der Innen- und Justizministerien „were probably going to be among the least enthusiastic about agreeing to having their habits changed by external pressures coming from the Union.“³⁷³

Aufgrund zunehmender Interdependenz gab es trotzdem seit Mitte der siebziger Jahre Koordinationsbestrebungen,³⁷⁴ wobei jedoch an traditionellen Handlungsinstrumenten festgehalten wurde. Ziel dieser Koordination war dabei die gegenseitige praktische Unterstützung bei der Gefahrenabwehr durch den Austausch von Daten oder koordiniertes Training der Vollzugsorgane. Beispiel für die Etablierung koordinierender Gremien sind CIREA (*The Centre for Information, Discussion and Exchange on Asylum*) und CIREFI (*The Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration*), die auf Initiative der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister im Juni bzw. Dezember 1992 gegründet wurden. Ziel der Zentren ist die Sammlung relevanter Information zu den Bereichen Asyl und Einwanderung sowie die Analyse der Situation in wichtigen Ursprungsländern.³⁷⁵ Auch die Schaffung des Europäischen Polizeiamtes Europol zur Unterstützung der nationalen Polizeibehörden bei der Verfolgung grenzüberschreitender Straftatbestände, das im Juli 1999 seinen Dienst aufnahm, ist in diesem Kontext zu verstehen. Die Mitgliedstaaten betonen bis heute die rein unterstützende Funktion von Europol; ein Ausbau der operativen Fähigkeiten des Amtes oder eine Einbeziehung des Europolbudgets in das Gemeinschaftsbudget, was eine Unterordnung unter die Haushaltshoheit des Europäischen

³⁷¹ Eder/Trenz 2002

³⁷² Gespräch in der Europäischen Kommission, GD Erweiterung, Brüssel, Juli 2002.

³⁷³ Fortescue 1995

³⁷⁴ Den Boer 1994: 182

³⁷⁵ Pollet 1997: 234

haltshoheit des Europäischen Parlaments mit sich bringen würde, findet bislang keine ungeteilte Zustimmung im Rat.³⁷⁶

In einer Bestandsaufnahme der Entwicklungen im Bereich der Innen- und Justizpolitik stellte das Sekretariat des EU-Konvents fest, daß bei gleichzeitiger Zurückhaltung bei der Verabschiedung gemeinschaftlicher, rechtsverbindlicher Maßnahmen die praktische Kooperation und Koordination mitgliedstaatlicher Behörden, insbesondere der Polizei, gut funktioniert.³⁷⁷ Insbesondere auf operativer Ebene scheint das geteilte berufliche Interesse sowie das in gemeinsamen Maßnahmen gebildete Vertrauen die Neigung zu weitergehender transgouvernementalen praktischen Kooperation zu verstärken.³⁷⁸ Neue Instrumente der transgouvernementalen Zusammenarbeit werden zunehmend erprobt, so zum Beispiel die freiwillige Überprüfung der Umsetzung des Schengenacquis in den Vertragsstaaten durch die Schengen-Evaluierungsgruppe (Sch-EVAL) sowie die Erarbeitung von Umsetzungsrichtlinien für bestimmte Regelungsbereiche auf der Basis von ‚bewährten Praktiken‘ der Mitgliedstaaten.³⁷⁹ Allerdings setzen sich die Kontrollinstanzen aus Experten der Innenministerien selbst zusammen, so daß kein Monitoring durch Dritte und damit kein Wissens- oder gar Souveränitätstransfer stattfindet. Ähnlich erfolgt die Kontrolle von Europol durch den sogenannten *Verwaltungsrat*, dessen Mitglieder von den Mitgliedstaaten entsandt werden und der nur den Justiz- und Innenministern verantwortlich ist. Weiterhin wird das Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“ von mitgliedstaatlichen Praktiken im Bereich der Innenpolitik zunehmend angewendet, um die Hindernisse einer vollständigen Rechtsharmonisierung zu umgehen, die insbesondere durch das Einstimmigkeitsprinzip bestehen.³⁸⁰

Dagegen erfolgt die Etablierung von Rechtsinstrumenten mit verpflichtender Wirkung für die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene nur punktuell und problemspezifisch. Die Überführung des sogenannten Schengenbesitzstandes in den Gemeinschafts- und Unionsvertrag wurde 1997 per Protokoll zum Amsterdamer Vertrag beschlossen, ohne daß sich die Mitgliedstaaten vorher über den genauen Bestandteile des Besitzstandes geeinigt hätten. Die Definition sowie die Übertragung der Rechtsnormen in die beiden Verträge blieb Sache des Innen- und Justizministerrates.³⁸¹ Sofern Rechtsnormen im Rahmen der ersten Säule verabschiedet wurden, bezogen sie sich auf begrenzte, funktional abgrenzbare Regelungsbereiche wie beispielsweise bei der Richtlinie über Mindeststandards bei der *temporären* Gewährung von Schutz für Flüchtlinge (RL 2001/55/EG).³⁸² Einer übergreifenden und für alle Mitglieder vollständig verpflichtenden Institutionalisierung von Innen- und Justizpolitik auf EG-Ebene sowie einer umfassenderen Kompetenzabgabe an die geschaffenen Koordinationsgremien standen und stehen die Mitgliedstaaten weiterhin skeptisch gegenüber.³⁸³

³⁷⁶ Bulletin Quotidien Europe, No 8252, 11.7.2002, 12.

³⁷⁷ La Convention Européenne 2002: 7

³⁷⁸ Favell 1998: 12

³⁷⁹ Rat der Europäischen Union, Generalsekretariat GD H 2002

³⁸⁰ Commission of the European Communities 2001a: 8

³⁸¹ Guiraudon 2000: 265

³⁸² Hervorhebung der Verfasserin.

³⁸³ Wallace 2001: 593

Die zögernd erfolgende Rechtsentwicklung ist einerseits zurückzuführen auf grundlegende Interessensgegensätze der Mitglieder, beispielsweise im Bereich der Vereinheitlichung von Asylrechtsstandards, die zu einer steigenden Bewerberquote in manchen Staaten führen könnte. In anderen Bereichen scheitert eine Harmonisierung am gegenseitigen Mißtrauen in die jeweiligen Umsetzungsabsichten und -fähigkeiten der anderen Mitgliedstaaten. Beispielsweise führt Mißtrauen in die optimale Anwendung der Schengenbesitzstandes immer wieder zur Einführung von Personenkontrollen an den Binnengrenzen, zu der jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 2.2 des Schengener Durchführungsübereinkommens bei als sicherheitsgefährdend eingestuften Ereignissen berechtigt ist.³⁸⁴

Die traditionelle Bedeutung nationalstaatlichen, souveränen Handelns und das Mißtrauen in die Umsetzungsfähigkeiten der Partner begünstigt Interaktionsformen, die den Beteiligten ein möglichst hohes Maß an Handlungsspielraum gewähren. Begünstigt durch die Segmentierung des Entscheidungsprozesses und die Aufrechterhaltung der Säulenstruktur ist es den Regierungen möglich, flexibel im Hinblick auf die zu beteiligenden Akteure und die zu wählenden Rechtsinstrumente und damit auf die rechtliche Bindungswirkung europäischer Maßnahmen zu agieren.

Zusätzlich zur flexiblen Handhabung des rechtlichen Apparates besteht in der europäischen Innenpolitik Flexibilität hinsichtlich des Geltungsbereichs des EU-Rechts. Das Protokoll Nr. 3 zum Unionsvertrag von Amsterdam nimmt beispielsweise Großbritannien und Irland, die beide keine Mitglieder der Schengener Abkommen sind, von jeder gemeinschaftlichen Regelung zum Abbau von Grenzkontrollen aus. Das Protokoll Nr. 4 zum EUV nimmt beide Staaten grundsätzlich von einer Teilnahme am Titels IV EGV (vergemeinschaftete Teile der früheren dritten Säule) aus, erlaubt sie jedoch, sofern dies gewünscht wird (kombinierte *opt-out/opt-in*-Möglichkeit). Beide Staaten haben in der Vergangenheit von der *opt-in*-Klausel des Protokolls regen Gebrauch gemacht und nehmen z.B. am Schengener Informationssystem teil.³⁸⁵ Protokoll Nr. 5 zum EUV nimmt Dänemark von Teilen des Titels IV aus. Dänemark kann von Teilen bzw. dem gesamten Protokoll zurückzutreten, wodurch Maßnahmen unter Titel IV sofort Gültigkeit erlangen; die ‚a la carte‘ Version wie im britischen/irischen Fall ist nicht gegeben. Schließlich wurde den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die „Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung“ durch Integration eines Anwendungsvorbehalts in den Vertrag (Art. 64.1. EGV AF) ein letztes Refugium zur Ausübung staatlicher Innenpolitik beibehalten.³⁸⁶ All diese Möglichkeiten der flexiblen Anwendung von Gemeinschaftsrecht zeigen, daß die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten nach wie vor von der Überzeugung geprägt ist, daß eine Teilnahme letztlich auf dem Einverständnis jedes einzelnen Staates beruhen muß. Damit behält die europäische Innenpolitik in gewisser Hinsicht einen Charakter der Freiwilligkeit, die am Beginn des innenpolitischen Integrationsprozesses stand und diesen überhaupt erst ermöglichte.

4.2.2.3.3 Normative Grundlagen innenpolitischen Handelns und ihr Einfluß auf die Politikstilentwicklung

³⁸⁴ Den Boer 2001: 8-9

³⁸⁵ Peers 1999: 55

³⁸⁶ Peers 1999: 80

Aus der bisherigen Darstellung ergibt sich, daß die Interaktionsform der innenpolitischen Akteure aus einer im EU-Kontext einzigartigen Mischung von intergouvernementalen und supranationalen Elementen besteht. Sie schließt sowohl die Akzeptanz einer ‚gemeinsamen Ausübung von Souveränität‘ seitens der innenpolitischen Akteure in einem ehemals ausschließlich national geregelten Bereich ein als auch das Festhalten an traditionell transgouvernementalen Interaktionsformen.³⁸⁷ Nach dem Verständnis eines soziologisch orientierten Institutionalismus kann die Hinzuziehung der normgeleiteten Dimension von Handeln zum Verständnis dieser Besonderheiten beitragen. In Kapitel 3.3.2.3 war argumentiert worden, daß die Routinisierung, d.h. die dauerhafte praktische Ausübung einer bestimmten Interaktionsform, zur Herausbildung eines bestimmten Politikstils führt. Je stärker diese Interaktion auf der Basis informeller Regeln wie geteilter Leitbilder und Handlungsprinzipien der Akteure erfolgt und damit eine normative Dimension erhält, desto eher verfestigt sich der Politikstil und wird damit zum gültigen Handlungsmuster für neue, noch unstrukturierte Handlungssituationen. Der nachfolgende Absatz untersucht, inwiefern die oben beschriebenen Charakteristika in der Interaktion sich zu einem speziellen, innenpolitischen Politikstil auf europäischer Ebene entwickelt haben und welche Auswirkungen die Existenz bzw. der Wandel von Normen auf die Verfestigung dieses Stil hat.

Grenzen und das Leitbild des ‚Schutzes der inneren Sicherheit‘. Wie oben beschrieben, entwickelte sich die innenpolitische Regierungszusammenarbeit in außergemeinschaftlichen Gremien. Hauptakteure waren die Innenministerien sowie deren nachgeordnete Behörden. Trotz nationaler Unterschiede im Hinblick auf Konzepte wie Staatsangehörigkeit, Nation usw. steht innenpolitisches Handeln in allen Mitgliedstaaten unter dem Leitbild des ‚Schutzes der inneren Sicherheit‘, auf das die Akteure ständig Bezug nehmen. Innere Sicherheit wird dabei traditionell exklusiv definiert, von außen Kommendes gefährdet sie grundsätzlich. Ihre Gewährleistung ist daher vor allem durch den Schutz gegenüber der Außenwelt, d.h. durch die Aufrechterhaltung und Sicherung von Grenzen möglich.³⁸⁸

Das Handlungsmonopol des Staates im Bereich der inneren Sicherheit hängt eng mit einem Staatsverständnis zusammen, nach dem der Schutz der Bürger durch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung durch das Gewaltmonopol des Staates Kernaufgabe und seit Hobbes Bezugspunkt staatlicher Legitimation ist. Staaten schützen ihre diesbezügliche Handlungssouveränität so weit wie möglich vor äußeren Einflüssen; die Einmischung anderer Akteure bzw. der Souveränitätsverzicht aufgrund von interdependenten Problemlagen werden hier weniger als in anderen Problembereichen akzeptiert. Trotz bestehender Interdependenz definieren Staaten daher Sicherheitsräume bis heute weitgehend getrennt voneinander, auch wenn sie praktisch miteinander verflochten sind.³⁸⁹ Zur Realisierung der inneren Sicherheit wird auf restriktive Maßnahmen wie Grenzkontrollen, eine restriktive Visapolitik oder die Überwachung öffentlicher Plätze zurückgegriffen, die unter Hinweis auf die existentielle Bedeutung der inneren Sicherheit für die staatliche Gemeinschaft legitimiert werden.³⁹⁰

³⁸⁷ Monar 1999: 2

³⁸⁸ Monar 2000a: 4

³⁸⁹ Monar 2000a: 5

³⁹⁰ Bigo 2000

Vor diesem Hintergrund erscheint es verständlich, daß das Leitbild der inneren Sicherheit von Innenministerien, deren Kernaufgabe der Schutz dieser Sicherheit ist, generell geteilt wird. Ausdruck dieses geteilten normativen Hintergrundes sind praktisch-konkrete Handlungsprinzipien, denen die Mitgliedstaaten zur Realisierung des Leitbildes folgen: die Unverletzbarkeit territorialer Grenzen sowie die identitätsschaffende Wirkung von Grenzen. Beides begründet Praktiken wie den Ausschluß ‚Fremder‘ oder die Notwendigkeit der Verteidigung des Territoriums gegenüber ungewolltem Einfluß.³⁹¹ Diese Prinzipien werden von allen mit dem Schutz der inneren Sicherheit befaßten Akteursgruppen als Handlungsbegründung verwendet, wenn sich auch die praktische Umsetzung teilweise voneinander unterscheidet.³⁹²

Gleichzeitig ist eine Übertragung dieses Leitbildes auf die transgouvernementale Zusammenarbeit in Europa zu beobachten. Aus Sicht innenpolitischer Akteure geht mit zunehmender, Grenzen überschreitender wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verflechtung eine verstärkte internationale Verflechtung (il)legaler Aktivitäten wie Drogen- und Menschenhandel und Wanderungsbewegungen einher, die nur durch Kooperation zu lösen sind. Das nationale Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit wird in einem derartigen Handlungsumfeld zum transgouvernementalen Leitmotiv, das einen gemeinsamen ideellen Bezugspunkt für Handeln bietet. Die geteilte Wahrnehmung der Bedeutung der inneren Sicherheit spielte eine wesentliche Rolle bei der Konstituierung der Innenpolitik als neues europäisches Politikfeld.³⁹³ Kontinuierliche, problembezogene Zusammenarbeit, insbesondere durch die Kooperation der Polizeibehörden, hatte eine festigende Wirkung für das Leitbild. Den Boer argumentiert, daß seine Verinnerlichung soweit fortschritt, daß Notwendigkeit, Bedingungen und Formen gemeinschaftlichen Handelns nicht mehr hinterfragt wurden.³⁹⁴

Die Institutionalisierung transgouvernementaler Zusammenarbeit durch Routinisierung³⁹⁵ etabliert somit das Leitbild des Schutzes der inneren Sicherheit auf europäischer Ebene und setzt damit eine zunächst rein normative Handlungsgrundlage in die Praxis um. Die Bedeutung dieser Norm erklärt die ungleiche Entwicklung der Regelungsbereiche europäischer Innenpolitik. Positive, Rechte gewährende Maßnahmen wie die Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik, einer Flüchtlingspolitik, die Verbesserung oder die Angleichungen der Rechtssituation von Drittstaaten in der EU werden bislang nur zögernd in Angriff genommen und haben bis heute zu wenigen konkreten Ergebnissen geführt.³⁹⁶ Die Zusammenarbeit der Innenministerien konzentriert sich dagegen vor allem auf Bereiche, die im direkten Zusammenhang mit dem Schutz der inneren Sicherheit stehen. Dabei zeigen die Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 (Einführung eines europäischen Haftbefehls, Verordnung zum Einfrieren von Vermögenswerten, Erweiterung des Europol-Mandats auf die Terrorismus-

³⁹¹ Anderson 2000: 5-6

³⁹² Bigo 2000: 2

³⁹³ Eder/Trenz 2002

³⁹⁴ Den Boer führt die praktischen Umsetzungsprobleme im Rahmen der Schengener Abkommen und der Europol-Konvention darauf zurück, daß die Existenz einer externen Bedrohung der EU durch organisiertes Verbrechen, ungewollte Zuwanderung usw. als ‚gegeben‘ und damit nicht hinterfragbar akzeptiert wurde. Dadurch wurde es unmöglich, einen wirklichen Diskurs über Kausalzusammenhänge, Zweck, Ziele und Mittel der innenpolitischen Zusammenarbeit in Polizeibelangen zu führen (den Boer 1994: 184-185).

³⁹⁵ Wiener 1998

bekämpfung), daß die Union in bestimmten Situationen durchaus zu zügigem Handeln in der Lage ist.³⁹⁷

Je stärker die Verankerung dieses Leitbildes auf europäischer Ebene erfolgt, desto eher werden Akteure mit unterschiedlichem normativen Antrieb wie Migrantengruppen, Kirchen, Menschenrechtsorganisationen vom europäischen Meinungsbildungsprozeß ausgeschlossen, da ihre Handlungsmotive seitens der Regierungsvertreter nicht als legitim betrachtet wird. Die Normhomogenität des Sektors trägt somit auch zur Akteurskonzentration bei.

Die spezifischen Interaktionsformen der europäischen Innenpolitik verdeutlichen die Wurzeln des Leitbildes, das eng mit der Legitimation staatlichen Handelns und der Aufrechterhaltung staatlicher Handlungssouveränität zusammenhängt. Beides erklärt die im Vergleich zu anderen Politikfeldern späte und nur schrittweise stattfindende Integration in einen europäischen Rechtsraum sowie die Zurückhaltung der Regierungen hinsichtlich eines Souveränitätstransfers in innenpolitischen Belangen, beispielsweise bei der Entwicklung eines gemeinschaftlichen Asyl- und Einwanderungssystems. Während die problembezogene transgouvernementale Kooperation ein Zusammenwachsen der Akteure bewirkt, werden Verzögerungen bzw. Mißerfolge bei der Entwicklung gemeinschaftlichen Rechts mit dem Hinweis auf staatliche Souveränitätsrechte begründet.³⁹⁸

Bis hierher läßt sich die oben formulierte Annahme über die Wirkung von Leitbildern für die Herausbildung von Politikstilen im Bereich der europäischen Innenpolitik bestätigen. Übertragen auf die Osterweiterung könnte man zunächst vermuten, daß die Dominanz des Leitbildes der inneren Sicherheit auch eindeutig handlungsleitend für die Akteure im Bereich der Erweiterung ist. Aufgrund der nachfolgend skizzierten Entwicklung muß diese Annahme jedoch relativiert werden.

Die Verbreiterung des normativen Hintergrundes der europäischen Innenpolitik. Zeitgleich mit der Entwicklung des institutionellen Gefüges läßt sich jedoch eine gewisse Evolution des politikfeldspezifischen Normgefüges beobachten. Wie beschrieben wird innere Sicherheit aufgrund steigender Interdependenz in Sicherheitsfragen von den Regierungen zunehmend als gemeinsames Gut wahrgenommen.³⁹⁹ Das gesamte EU-Territorium bildet dabei der Bezugsrahmen für die innere Sicherheit, die wiederum gegenüber externen Gefahren wie ungewollter bzw. illegaler Einwanderung und ‚importiertem‘ organisiertem Verbrechen geschützt werden muß.⁴⁰⁰ Aus dieser Perspektive ist die deutliche Zunahme von Aktivitäten und Initiativen zu einer verstärkten Kooperation beim Außengrenzschutz, die bislang im Plan des Ministerrates für den Grenzschutz an den Außengrenzen mündeten, zu sehen.⁴⁰¹

Im Vertrag von Amsterdam formulierte die Union ein gemeinsames Ziel für innenpolitisches Handeln im EU-Rahmen, nämlich die „Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum

³⁹⁶ Dies gilt mit den erwähnten Ausnahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds und der Festlegung von Mindeststandards für Asylverfahren.

³⁹⁷ Monar 2002: 174-175

³⁹⁸ Gespräch in der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der EU, Brüssel, Juli 2002.

³⁹⁹ Den Boer 1994: 184

⁴⁰⁰ Monar 2000b: 27

⁴⁰¹ Rat der Europäischen Union 2002

der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 2, Gedankenstrich 4, EUV AF). Im Verständnis der Kommission stehen die drei Kernbestandteile des Raumes gleichberechtigt nebeneinander:

*Diese drei untrennbar miteinander verknüpften Konzepte haben einen gemeinsamen Nenner – die Personen – und die volle Verwirklichung des einen setzt die Verwirklichung der beiden anderen voraus. Zwischen ihnen ein ausgewogenes Verhältnis zu wahren, muß für das Vorgehen der Union Richtschnur sein.*⁴⁰²

Die Verankerung des RFSR im Zielkatalog des Amsterdamer Vertrag belegt die Absicht der Vertragsautoren, eine normative Basis für innenpolitisches Handeln auf europäischer Ebene zu verankern und ist damit ein bewußter, aktorsgesteuerter Akt.

Ähnlich wie das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung erfüllt auch das Leitbild des RFSR zunächst eine orientierungsbietende Funktion. Aus Sicht der Kommission verkörpert das Leitbild die Idee einer Europäischen Union als Rechtsraum ohne Binnengrenzen für alle sich rechtmäßig in ihr befindenden Personen, eingeschlossen Drittstaatler.⁴⁰³ Diese Idee wird jedoch bislang nicht von allen Akteuren innerhalb der Union geteilt, was erklärt, weshalb verschiedene Bedingungen für die Realisierung eines derartigen Raumes bislang nicht geschaffen wurden. Um direkt handlungsleitend zu wirken, bedürfte es bestimmter institutioneller Voraussetzungen wie Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, ein Initiativmonopol für die Kommission und die Mitentscheidungsbefugnis des Europäischen Parlaments.

Statt dessen wirkt das Leitbild bislang eher als „Projektion“,⁴⁰⁴ auf die Akteure im politischen Prozeß zurückgreifen können und die damit als Bezugspunkt für konkretes Handeln dient. In diesem Sinne fördert die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als Leitbild die Herausbildung eines „öffentlichen Raumes“ auf europäischer Ebene, in dem Innen- und Justizpolitik von einer größer werdenden Akteursgruppe diskutiert werden kann. Gleichzeitig hat die Verankerung des Leitbildes Auswirkungen auf die praktische Rechtsentwicklung innerhalb der EU und damit mittelfristig durchaus eine handlungsleitende Funktion.⁴⁰⁵ Durch die Idee, einen einheitlichen Rechtsraum für alle sich rechtmäßig in ihm befindlichen Personen, nicht nur Angehörige der Mitgliedstaaten, zu bilden, können beispielsweise legitime Forderungen bezüglich der Erweiterung von Rechten für Angehörige von Drittstaaten gestellt werden wie die Freizügigkeit auf dem gesamten EU-Gebiet oder das Recht auf Familiennachzug. Dementsprechend sind gerade die Initiativen der Kommission auf die Realisierung dieses Raumes ausgerichtet.

Gleichzeitig ist die normative Basis des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts so breit, daß er ebenso handlungsbegründend für die Aufrechterhaltung bzw. Verstärkung eher restriktiver Acquisbestandteile wirken kann. Monar argumentiert beispielsweise, daß sich „der RFSR wesentlich auf den Gedanken eines gemeinsamen Raumes der inneren Sicherheit [gründet]“⁴⁰⁶ und als solcher besonders von den mitgliedstaatlichen Akteuren auch als handlungslegi-

⁴⁰² Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998a: 1, Hervorhebung im Text.

⁴⁰³ Gespräch im Auswärtigen Amt, Berlin, Oktober 2002.

⁴⁰⁴ Eder/Trenz, 2002

⁴⁰⁵ Gespräch mit einem Mitglied des Europäischen Parlaments, Ausschuß für bürgerliche Rechte und Freiheiten, Brüssel, Juli 2002.

⁴⁰⁶ Monar 2002: 171

timierend zitiert wird. Dagegen „ist es der Union bislang noch nicht gelungen, den Begriff der ‚Freiheit‘ innerhalb des RFSR mit Inhalten zu versehen, die über die Freizügigkeitsrechte im Rahmen des Binnenmarktes hinausgehen.“⁴⁰⁷

Ausgehend von dem Verständnis dieser Arbeit, nach dem sich Akteure und Institutionen gegenseitig konstituieren, hat die Verbreiterung der normativen Handlungsgrundlage Auswirkungen auf die Interaktion der Akteure und damit auf die Entwicklung des Politikstils. Der aus diesen verschiedenen formellen wie informellen Faktoren aggregierte Politikstil einer europäischen Innenpolitik ist zum jetzigen Zeitpunkt durch Vielschichtigkeit und Widersprüchlichkeit gekennzeichnet. Die Parallelität supranationaler und transgouvernementaler Interaktionsformen, die Gewährung von Ausnahmeregelungen und die Bevorzugung praktischer Zusammenarbeit vor Rechtsvereinheitlichung bestimmen bis auf weiteres das politische Handeln. Während bis vor kurzem die interaktionsbezogene, die praktische und die normative Handlungsdimension in die gleiche Richtung gingen, tut sich mit der Entwicklung eines genuin europäischen Normgefüges ein gewisser Zielkonflikt auf. Dem Europa der ‚inneren Sicherheit‘ steht das ‚Europa der Bürger‘ gegenüber, in dem Recht, Freiheit und Sicherheit in einem interdependenten Verhältnis stehen. Seitens der Union muß ein Instrumentarium entwickelt werden, das zur Realisierung dieses Raumes geeignet ist.

Es ist jedoch zu erwarten, daß diese sich schrittweise vollziehende Instrumentenentwicklung auf Widerstand trifft. Die zur Zeit noch starke Stellung der Mitgliedstaaten im institutionellen Entscheidungsgefüge des Sachbereichs macht es der Kommission nicht leicht, Politikinitiativen in Richtung eines stärker integrativen Ansatzes durchzusetzen. Zum einen muß sich die neue Direktion dem Rat als sachlich kompetentes Organ empfehlen, dessen Initiativen geschätzt werden und auf Zustimmung im Rat treffen. Zu stark integrationsorientierte Initiativen könnten in diesem Sinne kontraproduktiv wirken und den Rat veranlassen, nach Ablauf der Fünfjahresfrist das Einstimmigkeitsprinzip als ‚Schutz‘ gegen zu weitgehende Initiativen beizubehalten. Maximalforderungen sind damit kaum durchsetzbar. Zum anderen steht die Kommission durch die wachsende Transparenz der europäischen Innenpolitik und die öffentliche Beachtung unter stärkerer Beobachtung durch nichtstaatliche Akteure, die eine stärkere Integration und Fortentwicklung der positiven Elemente des Acquis befürworten. Ein einseitiges Eingehen auf die Interessen des Rates ist damit für die Kommission legitimitätsmindernd. Für den Rat ist diese ‚Arbeitsteilung unter Ungleichen‘ von Vorteil, da Innenpolitik durch den neuen Akteur eine breitere Legitimationsbasis erhält.

Unter Berücksichtigung der Entwicklung des Normengefüges im Bereich Inneres läßt sich im Hinblick auf den Einfluß des gegenwärtigen Politikstils auf die Erweiterungspolitik im Sektor die Annahme entwickeln, daß das Spannungsverhältnis zwischen dem Leitbild der inneren Sicherheit und dem RFSR sich auch auf die Interaktionsmuster im Bereich der Erweiterung auswirken wird. Kommission und Rat sind schwerpunktmäßig mit der Umsetzung der jeweiligen ‚positiven‘ bzw. ‚negativen‘ Aspekte des Acquis in den Kandidatenländern befaßt. Je stärker das Leitbild des RFSR sich jedoch durch praktische Politik im EG-/EU-Rahmen institutionalisiert,

⁴⁰⁷ Monar 2003: 32

siert, desto mehr Handlungsmöglichkeiten könnten sich für die Kommission auch im Bereich der Erweiterung ergeben.

Die nachfolgende Tabelle faßt die diskutierten institutionellen Gegebenheiten in der europäischen Innenpolitik zusammen sowie die Folgen, die sich daraus für innenpolitisches Handeln im Integrationskontext ergeben.

Institutionelle Bedingungen und Handlungsmuster in der europäischen Innenpolitik

| | |
|-------------------------------------|---|
| Zugang | |
| Institutionelle Vorgaben | Traditionell fehlende Kompetenzen im EG- und EU-rechtlichen Rahmen und fehlende supranationale Akteure |
| Handlungsmuster | Ausbildung transgouvernementaler Netzwerke Transgouvernementale Akteure als Türhüter im Politikprozeß |
| Initiativmacht | |
| Institutionelle Vorgaben | Konkurrierendes Initiativrecht von Kommission und Rat Institutionell bedingter Informationsmangel der Kommission Principal-agent-Beziehung zwischen Kommission und Rat Abstimmungsprobleme im Rat aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips |
| Handlungsmuster | Bildung von regierungsnahen Gremien zur Entscheidungsvorbereitung Arbeitsteilung im zwischen Kommission und Ministerrat, Aufteilung des Acquis in ‚positive‘ und ‚restriktive‘ Aspekte |
| Politikstil | |
| Formelle institutionelle Vorgaben | Transgouvernementale Akteursnetzwerke Starke Segmentierung des Entscheidungssystems (Säulenstruktur) Schwache gesellschaftliche Interessen auf europäischer Ebene |
| Informelle institutionelle Vorgaben | Geteiltes Leitbild der ‚inneren Sicherheit‘ Verbreiterung der normativen Handlungsbasis durch den RFSR |
| Handlungsmuster | Übertragung nationaler Handlungsrepertoires auf die transgouvernementale Zusammenarbeit Flexible Anwendung des Acquis auf der Basis des Leitbildes der inneren Sicherheit Einflußmöglichkeit gesellschaftlicher und supranationaler Akteure nimmt zu aufgrund des RFSR Konkurrenz der Leitbilder |

4.3 Zusammenfassung: Die Handlungslogiken der Umwelt- und Innenpolitik

Die institutionellen Voraussetzungen bei der Strukturierung des Zugangs zum Politikprozeß fallen in beiden Politikfeldern unterschiedlich aus. Einer hohen Konzentration der Akteure und der Expertise in der Innenpolitik steht eine wesentlich breitere Streuung der sachbereichsspezifischen Expertise auf verschiedene öffentliche wie private Akteure im Bereich der Umweltpolitik entgegen. Beides schlägt sich in bestimmten institutionellen Konfigurationen nieder, die wiederum den Zugang von Akteuren zum Politikfeld beeinflussen. Europäische Umweltpolitik ist ein klassisches Politikfeld der ersten Säule, das sich durch starke horizontale Arbeitsteilung zwischen den Akteuren Rat, Kommission und Europäisches Parlament auszeichnet. Ebenso sind mehrere Handlungsebenen in den politischen Prozeß eingebunden. Dagegen fehlt in der europäischen Innenpolitik die strikte, handlungsleitende Arbeitsteilung auf europäischer Ebene, da beispielsweise das Parlament bis heute nicht regelmäßig am Rechtsetzungsprozeß beteiligt ist, sondern in vielen Fällen nur über Informationsrechte verfügt. Ebenso sind nicht regelmäßig alle Handlungsebenen in die Gestaltung europäischer innenpolitischer Zusammenarbeit eingebunden. Im Ergebnis bewirken diese unterschiedlichen Konfigurationen bestimmte Zugangsmuster in den beiden Politikfeldern. Während sich aufgrund der besonderen Struktur im Bereich Umweltpolitik eine Vielzahl von Akteuren in sogenannten themenbezogenen Netzwerken zusam-

menfindet, Beteiligungsmöglichkeiten also sehr gut sind, dominieren mitgliedstaatliche bzw. transgouvernementale Akteure die Zugangsstrukturen im Bereich der Innenpolitik.

Die formelle Initiativkompetenz in beiden Sektoren beruht auf unterschiedlichen Regeln. Während die Kommission in der Umweltpolitik über ein Initiativmonopol verfügt, teilt sie in der Innenpolitik ihr Vorschlagsrecht mit dem Rat. Dieser kann im letzten Fall also ohne das Einverständnis der Kommission eine Vorlage entwickeln. Aufgrund des grundsätzlich geltenden Mitentscheidungsverfahrens hängt die inhaltliche Gestaltungsfähigkeit der Kommission von ihrer Fähigkeit ab, zunächst innerhalb der Kommission eine Mehrheit für ihre Vorlage zu finden und dann Mehrheiten im Ministerrat und im Europäischen Parlament. Wesentlicher Einflußfaktor auf die Ausbildung von inhaltlicher Initiativmacht ist demnach die Koalitionsbildungsfähigkeit der Kommission. Dagegen stellt das Einstimmigkeitsprinzip in der Innenpolitik eine größere Hürde für die Durchsetzung eines Vorschlags dar, da jeder Mitgliedstaat sein Veto einlegen kann. Zwar läßt sich die Gewährung des Initiativrechts für die Kommission gerade mit den Entscheidungsfindungsproblemen im Rat aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips begründen. Dennoch hat mangelndes Vertrauen in ihre Expertise den Rat bewogen, zur inhaltlichen Entscheidungsvorbereitung zusätzlich sogenannte regierungstreue ‚Agenten‘ zu schaffen bzw. zu stärken, die einen aus Sicht der Innenministerien thematisch angemessenen Interessenausgleich herbeiführen sollen. Damit ist inhaltliche Einflußnahme im Bereich Inneres auf mehrere Akteure verteilt, wobei die den Mitgliedstaaten zugeordneten Akteure jedoch zahlenmäßig stark sind. Initiativmacht kann die Kommission vor allem in Bereichen des Acquis realisieren, in denen die transgouvernementalen Akteure keinen Informationsvorsprung haben, die also für alle Akteure neu sind.

Aufgrund der unterschiedlichen institutionellen Gegebenheiten in den beiden Sektoren ergeben sich schließlich charakteristische Akteurskonstellationen, die die Wahl bestimmter Interaktionsformen und Instrumente besonders sinnvoll machen. In der Umweltpolitik führt die Beteiligung einer Vielzahl von interessierten öffentlichen wie privaten Akteuren auf den verschiedenen involvierten Entscheidungsebenen zur Herausbildung eines als Netzwerk-governance bezeichneten Politikstils. Typische Handlungsmuster sind nichthierarchische, lösungsorientierte Verhandlungen mehrerer Akteure, die nach der Entscheidung auch in die Umsetzung und Kontrolle der sektoralen Politik einbezogen werden. Während in den Anfängen vor allem regulative und kontrollorientierte Instrumente eingesetzt wurden, entwickelte sich das Spektrum im Laufe der Zeit hin zu prozeduralen und auch ökonomischen, anreizschaffenden Instrumenten. Umweltpolitisches Handeln folgt dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und orientiert sich an der Umsetzung der Handlungsprinzipien der Subsidiarität, der geteilten Verantwortung und der Integration umweltpolitischer Belange in andere Politikbereiche wie Agrar- oder Verkehrspolitik, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg.

In der europäischen Innenpolitik hat dagegen die lange vorherrschende deutliche Akteurskonzentration und die Existenz mehrerer Handlungsarenen (erste und dritte Säule, Schengen) zur Etablierung anderer Handlungsmuster geführt. Ausgehend von der alleinigen innenpolitischen Kompetenz der staatlichen Ebene auf der Basis des Leitbildes der inneren Sicherheit erfolgt die Interaktion auf europäischer Ebene klassischerweise eher praxisorientiert und weniger rechtssetzend. Bislang konnte gemeinschaftliche Rechtsetzung eher in den sogenannten ‚restriktiven‘ Bereichen des Acquis mit der Begründung des Schutzes der inneren Sicherheit in der Union

durchgesetzt werden, während die Entwicklung Rechte schaffender, positiver Maßnahmen weiter zurückbleibt. Die Etablierung des Leitbildes von der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bewirkt eine gewisse Verbreiterung der normativen Grundlage innenpolitischen Handelns. Sie kann als Referenzpunkt für breitere Akteursschichten gelten, die ihre Interessen auf europäischer Ebene einbringen können. Gleichzeitig ist das Normenspektrum des RFSR so breit, daß er für eine Vielzahl von Handlungsinteressen, positive wie restriktive, als handlungsbegründend dienen kann.

Dieser Analyserahmen wird in den beiden folgenden Kapiteln dazu verwendet, die Erweiterungsprozesse in den beiden Politikfeldern anhand der formulierten Einflußbeziehungen zwischen formellen und informellen Institutionen und Handeln zu rekonstruieren.