

1 Entscheidungsanalysen im Mehrebenensystem

In den letzten Jahren ist Migration in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses geraten und wird bis heute politisch kontrovers diskutiert. Viele Wissenschaftler untersuchen die Wechselwirkungen zwischen Zuwanderung und den sich hieraus ergebenden Politiken der Aufnahmeländer. Ihre Untersuchungen konzentrieren sich dabei entweder auf mögliche Strategien zur Integration von Zuwanderern oder auf die Abwehr von weiteren Zuwanderungsbewegungen durch Gesetzesänderungen auf nationaler und internationaler Ebene. Trotz der vielen empirischen Beiträge zu diesem Problemfeld ist jedoch die theoretische Diskussion und Entwicklung von Erklärungsmustern für politische Entscheidungsprozesse im Migrationsbereich sehr begrenzt.⁴² Gerade angesichts der Zunahme der internationalen Verflechtungen ist aber die Entwicklung von theoretischen Ansätzen oder Modellen sehr wichtig; nur so können politische Entscheidungsprozesse analysiert und die Komplexität gesellschaftlicher Wirklichkeit besser verstanden werden.

Bis heute ist immer noch nicht hinreichend untersucht worden, welche Wechselwirkungen zwischen dem internationalen und nationalen Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl vorherrschen. Dementsprechend soll im Folgenden ein Modell entwickelt werden, das die analytische Erfassung und theoretische Erklärung politischer Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl ermöglichen soll. Es basiert auf der Annahme, daß die Verbindungen zwischen der internationalen und nationalen Politikebene maßgebend für den Verlauf von Entscheidungsprozessen im Bereich Asylpolitik sind. Asylpolitik ist demnach ein Politikfeld, das infolge grenzüberschreitender Probleme sowohl nationale Maßnahmen als auch internationale Zusammenarbeit voraussetzt und somit an der Schnittstelle von nationaler und internationaler Politik liegt. Weil die politischen Entscheidungsträger auf beiden Ebenen nach politischen Lösungen suchen, können der nationale und internationale Entscheidungsprozeß miteinander gekoppelt werden. Hierdurch können einige Entscheidungsträger ihren politischen Einfluß auf das Verhandlungsergebnis erweitern, weil sie auf beiden Verhandlungsebenen am Entscheidungsprozeß beteiligt sind.

Die Anforderungen, die in der vorliegenden Untersuchung an das Modell gestellt werden, beinhalten dementsprechend, daß die Kooperations- und Koordinationsmuster auf nationaler wie auf internationaler Ebene in der Analyse berücksichtigt werden. Ferner ist zu beachten, daß sich über einen längeren Zeitraum hinweg die Aktionsmuster der Akteure ändern können, da sich auch die politischen Ziele und Strategien der Akteure wandeln können. Die Dynamik politischer Entscheidungsprozesse spielt insofern bei

⁴² Gooster, Liz, 1996: The future of the European migration research: the promotion of theory and comparative research. A one-day expert meeting organised by ERCOM, in *Merger*, 3 (3), 3-4.

der Analyse von Asylpolitik eine ebenso starke Rolle wie die relativ statische Untersuchung struktureller Rahmenbedingungen.

Im vorliegenden Fall handelt es sich um eine Entscheidungsanalyse deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext zwischen 1989 und 1993, in der die strukturellen Rahmenbedingungen nach ihrer Identifikation als unabhängige Variable berücksichtigt werden. Im Einzelnen sollen folgende Fragen beantwortet werden:

- 1) *Welches sind die strukturellen Rahmenbedingungen im Politikfeld Asyl?*
- 2) *Wer sind die Hauptakteure, die den Entscheidungsprozeß und das politische Ergebnis im Politikfeld Asyl beeinflussen?*
- 3) *Wie sind der nationale und internationale Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl miteinander verknüpft?*
- 4) *Welche Strategien werden von den staatlichen Akteuren zur Durchsetzung ihrer Ziele verfolgt?*
- 5) *Inwieweit wird der politische Einfluß der Akteure durch die Rahmenbedingungen bestimmt?*
- 6) *Welche Strategien verfolgen gesellschaftliche Akteure, um auf den politischen Entscheidungsprozeß einzuwirken? Haben diese Strategien Erfolg?*

Bei diesem Modell, mit dessen Hilfe diese Fragen beantwortet werden sollen, wird zum Teil auf bereits bestehende Ansätze und Modelle zur Analyse von Entscheidungsprozessen und -strukturen zurückgegriffen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird:

Die Policy-Analyse⁴³ hat sich in den letzten Jahren aufgrund der Kritik, die an ihr verstärkt geäußert wurde, weiter entwickelt. Sowohl demokratietheoretische Gesichtspunkte, nach denen die Policy-Analyse zu stark instrumental ausgerichtet war, als auch Zweifel am steuerungstheoretischen Erklärungspotential führten zu neuen Erklärungsansätzen. Diese berücksichtigen nun stärker den Wandel, dem „Policies“, Akteure/Organisationen und deren Handlungsmotive unterliegen können. Auch die Kritik, die Veränderung von Politikinhalt beziehe sich zu wenig auf Ideen und Interessen und zu viel auf externe Faktoren wie ökonomische, technische und institutionelle Änderungen, mündete in neue wissenschaftliche Ansätze. So kritisierte Majone z.B., daß sich Erklärung von Wandel hauptsächlich auf solche externen Faktoren konzentrierte, und hat als Antwort auf seine eigene Kritik einen eigenen Ansatz entwickelt.⁴⁴ Andere Wissen-

⁴³ Während im englischen Sprachgebrauch zwischen dem Begriff „Policy Science“ für die beschreibend-erklärende Variante und der Begriff „Policy Analysis“ für die praktisch-beraterische Variante benutzt werden, wird im Deutschen auf beide Varianten der Begriff „Policy-Analyse“ angewandt.

⁴⁴ Majone, Giandomenico, 1989: Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process, New Haven/London; Majone, Giandomenico, 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, 97-115.

schaftler haben indes neue Erklärungsansätze hervorgebracht, die sich mit der Verflechtung verschiedener Policy-Bereiche oder der Vernetzung von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren jenseits hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen in einzelnen Politikfeldern beschäftigen.⁴⁵

Auch in der politikwissenschaftlichen Europadiskussion spielt die Verflechtung verschiedener Policy-Bereiche und die Vernetzung gesellschaftlicher und staatlicher Akteure eine große Rolle. Demnach ist durch die fortschreitende europäische Integration ein Mehrebenensystem entstanden, das bei zunehmender Internationalisierung zu einer Veränderung politischer Entscheidungsprozesse geführt hat.⁴⁶ Dennoch bedeute diese Entwicklung nicht, daß sich in den nächsten Jahren ein europäischer Bundesstaat herausbilden wird.⁴⁷ Statt dessen sei es für die Entstehung eines Mehrebenensystems charakteristisch, daß sich wichtige Akteursgruppen von territorialen Bindungen loslösen, Problemhaushalte entgrenzt werden und für bisher unbeteiligte Akteure neue Zugangschancen zum politischen Entscheidungsprozeß entstehen. So werde durch das Mehrebenensystem eine Vernetzung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure begünstigt. Ferner könnten nationale Politikinhalt einem verstärkten Wandel unterliegen, da sie in internationale Kontexte eingebettet sind.⁴⁸

In diesem Zusammenhang weisen Beate Kohler-Koch und Markus Jachtenfuchs darauf hin, daß die Veränderung politischer Strukturen und Prozesse nicht nur die Veränderung von „Staatlichkeit“ hervorrufe, sondern auch politische Problemhaushalte entgrenzt und die politische Steuerungsfähigkeit von Nationalstaaten verringert werden würden.⁴⁹ Dies führt dann nach demokratietheoretischen Kritikpunkten dazu, daß die Handlungsfähigkeit und Verantwortlichkeit von Politik in demokratisch legitimierten Regierungssystemen erst wieder gegeben ist, wenn neu festgelegt wird, wer für die Umsetzung und Kontrolle von politisch getroffenen Entscheidungen im national-internationalen Kontext zuständig ist.⁵⁰

⁴⁵ Eine Darstellung der verschiedenen theoretischen Ansätze würde über den Rahmen der hier vorliegenden Arbeit hinausgehen. Ferner hat bereits Adrienne Héritier unter Einbeziehung der genannten Kritik einen sehr guten Überblick über die Fortentwicklung der Policy-Analyse im deutschsprachigen Raum geliefert. Siehe: Héritier, Adrienne, 1993a: Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in dies. (Hrsg.): Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, 9-38.

⁴⁶ Vgl. u.a. Zürn, Michael, 1995: The Challenge of Globalization and Individualization: A View from Europe, in: Holm, Hans-Henrik/ Sörensen, Georg (Hrsg.): Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War, Boulder u.a., 137-163.

⁴⁷ Vgl. entsprechende Regierungsdokumente in Europa-Archiv 49, 1994, D 525-D552.

⁴⁸ Ebda.

⁴⁹ Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 1996, 22.

⁵⁰ Siehe u.a. Majone, Giandomenico, 1994: Independence versus Accountability? Non Majorian Institutions and Democratic Government in Europe, in: Hesse, Joachim J. (Hrsg.): European Yearbook of Public Administration and Comparative Government, Oxford; Majone, Giandomenico, 1996: Redistributive und sozialregulative Politik, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 225-248; Kielmannseg, Peter Graf, 1996: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 47-72.

Dieser politische Wandel, der nicht mehr voraussetzt, daß Herrschaftsformen territorial gebunden sind, betrifft sämtliche Politikfelder auf europäischer Ebene. Jedoch wirkt sich die Veränderung von Entscheidungs- und Kontrollmechanismen durch den politischen Einfluß der Gemeinschaftsorgane bei einzelnen Politikfeldern unterschiedlich aus. Auch nach Amsterdam bleibt der ausschließliche Zuständigkeitsbereich der Europäischen Gemeinschaft auf die erste Säule der Gemeinschaftlichen Politik beschränkt. In der zweiten Säule ist die Zusammenarbeit der EU-Staaten in der Außen- und Sicherheitspolitik vertraglich vereinbart und das Verfahren dieser außenpolitischen Zusammenarbeit erweitert und verbessert worden. In der dritten Säule, die die Zusammenarbeit der EU-Staaten in der Justiz- und Innenpolitik – und damit der Asylpolitik – umfaßt, ist nur eine gouvernementale Zusammenarbeit ohne gemeinschaftliche Entscheidungskompetenzen vorgesehen.⁵¹ Das Prinzip der Einstimmigkeit wurde hier nicht gelockert, so daß den Mitgliedstaaten mehr Gestaltungsraum zur Verfügung steht als in der ersten und zweiten Säule.⁵²

Diese kurz dargestellten Veränderungen politischer Entscheidungsprozesse innerhalb der EG bzw. heutigen EU haben zu einer Reihe von theoretischen Ansätzen und Modellen geführt, welche zum Ziel haben, die Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen systemischen Ebenen zu erfassen. Es sind zum einen Erklärungsmuster entstanden, die verstärkt der Frage nachgehen, welche komplexen Koordinations- und Kooperationsmechanismen innerhalb eines Politikfeldes vorherrschen, wenn sowohl horizontale, als auch hierarchische und pluralistische Systeme beachtet werden müssen.⁵³ Andere theoretische Ansätze konzentrieren sich weniger auf die komplexen Beziehungsmuster zwischen den Akteuren, sondern hauptsächlich auf die zunehmende Verflechtung der nationalen mit der internationalen Politik. Dabei gehen diese theoretischen Ansätze von der Annahme aus, daß die staatszentrierte Perspek-

⁵¹ Vgl. Kap. 2.

⁵² Nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages von 1997 hat sich die Kontroll- und Gestaltungsfunktion zugunsten der Gemeinschaftsorgane verschoben. Zwar hat die Europäische Kommission in dem Bereich Justiz und Inneres (dritte Säule) nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages von 1997 für die nächsten fünf Jahre nur ein Koinitiativrecht, so daß die Regierungen der Mitgliedstaaten die Asyl- und Migrationspolitik innerhalb des Ministerrates weiterhin gestalten können. Jedoch erhält die Europäische Kommission nach diesen fünf Jahren das alleinige Initiativrecht, so daß der Ministerrat – und damit die Regierungen der Mitgliedstaaten – auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Kommission angewiesen sein werden. Innerhalb dieser fünf Jahre wird der Rat einstimmig Maßnahmen erlassen, um vor allem den freien Personenverkehr im Binnenmarkt zu gewährleisten und das Asyl- und Einwanderungsrecht sowie die Vorschriften für Visa bei der Einreise in die Union zu harmonisieren und die Zusammenarbeit der Justiz in Zivilsachen zu erleichtern. Das Parlament hat während dieser Zeit ein Anhörungsrecht. Nach Ablauf der fünf Jahre muß der Rat einstimmig beschließen, welche Bereiche dann unter das Gesetzgebungsverfahren der EG (Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlamentes) fallen sollen. Siehe u.a. Europäische Gemeinschaften, 1997a: Amsterdamer Vertrag, Titel III A, Art. 73 I-Q, Art. 100 A, §§ 3,4,5, Luxemburg; Grupp, Claus D./Mickel, Wolfgang W., 1998, 56.

⁵³ Vgl. Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32, 621-634; Scharpf, Fritz W., 1993a: Games in Hierarchies and Networks, Frankfurt/M.

tive moderne Entscheidungsprozesse fehl deutet. Dies könne nur dadurch korrigiert werden, indem systemische Analyseebenen miteinbezogen würden.

Allgemein wird darauf hingewiesen, daß sich die Anzahl der nationalen, transnationalen und internationalen Akteure, die politische Entscheidungsträger beeinflussen können, erhöht habe. Zusätzlich wird davon ausgegangen, daß sich nationale und internationale Strukturen aneinander angleichen, da sie durch die zunehmende Regulierung und Institutionalisierung internationaler und transnationaler Beziehungen einerseits⁵⁴, und die Deregulierungsbestrebungen innerhalb vieler nationaler Politikfelder andererseits⁵⁵ beeinflußt würden.

Generell lassen sich drei theoretische Schulen unterscheiden, die sich mit dem Mehrebenenensystem und der Interaktion zwischen Akteuren befassen: (1) transnationale Modelle, (2) das Two-Level Game und (3) die Netzwerkanalyse. Diese theoretischen Schulen sollen im Folgenden vorgestellt werden.

(1) Transnationale Modelle konzentrieren sich, wie der Name schon nahelegt, auf Handlungen und Akteure im transnationalen Bereich. Sie analysieren die Fähigkeit unterschiedlicher Akteure, politische Entscheidungen über nationale Grenzen hinweg zu beeinflussen.⁵⁶ Trotz ihrer Vielfalt ist allen Modellen gemeinsam, daß das Konzept, den Staat als einheitlichen Akteur zu betrachten, zusammen mit der theoretischen und analytischen Trennung zwischen einem nationalen und internationalen System aufgehoben wird. Die staatszentrierte Perspektive wird durch den Fokus auf diejenigen Akteure ersetzt, die im transnationalen Bereich agieren und transnationale Beziehungen aufbauen. Die unterschiedlichen politischen Strukturen der nationalen und internationalen Ebene werden dabei als unabhängige Variablen in die Untersuchung miteinbezogen. Hingegen werden Akteure, die nur auf *einer* Ebene agieren, in der Analyse nicht berücksichtigt. Somit erfassen transnationale Modelle zwar unterschiedliche politische Strukturen, politische Akteure und deren Strategien. Jedoch bleibt ihre Analyse auf transnationale Beziehungen und deren Auswirkungen auf den politischen Entscheidungsprozeß beschränkt. Durch diese Begrenzung auf eine strukturelle Perspektive oder eine Handlungsanalyse können transnationale Modelle lediglich in Ergänzung zu nationalen und

⁵⁴ Vgl. Rittberger, Volker (Hrsg.), 1993: *Regime Theory and Interantional Relations*, Oxford.

⁵⁵ Vgl. Benz, Arthur, 1993: *Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as Theoretical Approach*, in: Scharpf, Fritz W (Hrsg.): *Games in Hierarchies and Networks*, Frankfurt/M., 168-175.

⁵⁶ Vgl. Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.), 1995: *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge; Risse-Kappen, Thomas, 1996: *Exploring the Nature of the beast: International Relations Theory and Comparative Policy Aalysis meet the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 34/1: 53-80; Skidmore, David/Hudson, Valerie (Hrsg.), 1993: *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder, Col.; Czempiel, Ernst-Otto, 1993: *Die neue Souveränität - ein Anachronismus? Regieren zwischen nationaler Souveränität, europäischer Integration und weltweiten Verflechtungen*, in: Hartwich, Hans-Herman/Wever, Götrik (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik V. Souveränität, Integration, Interdependenz - Staatliches Handeln in der Außen- und Europapolitik*, Opladen, 145-158.

internationalen Theorien die politischen Entscheidungen im Mehrebenensystem umfassend erklären.

Im Hinblick auf die hier vorliegende Analyse bleibt festzuhalten, daß transnationale Modelle zwar die Dynamik von politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigen, doch die Vernetzung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure nur im transnationalen Bereich untersuchen. Die nationale Systemebene wird hingegen nur als unabhängige Variable in die Analyse einbezogen, um transnationale Beziehungen zu erklären. So wird bei transnationalen Modellen zwar berücksichtigt, daß transnationale Akteure und ihre Koalitionen politischen Einfluß auf nationalstaatliche Politik ausüben, doch wird der politische Einfluß rein nationaler Akteure auf das Verhandlungsergebnis ausgeblendet.⁵⁷ Kooperations- und Koordinationsmuster auf nationaler Ebene, die den politischen Entscheidungsprozeß zusätzlich beeinflussen können, werden somit von transnationalen Modellen nicht analysiert. Aufgrund des Entscheidungsverfahrens der Regierungszusammenarbeit in der dritten Säule spielen bei der Asylpolitik die Verhandlungen auf der nationalen Systemebene jedoch eine wesentliche Rolle im Entscheidungsprozeß. Da die hier vorliegende Entscheidungsanalyse deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext also auch nationale Akteure, ihre Strategien und ihren politischen Einfluß auf den politischen Entscheidungsprozeß umfaßt, können transnationale Modelle nur einen Teil des zu untersuchenden Entscheidungsprozesses theoretisch erklären.

(2) Im Unterschied hierzu handelt es sich beim Two-Level Game um ein analytisches Modell, das die Verhandlungen auf nationaler und internationaler Ebene untersucht, sich aber auf einen einzelnen Staatsakteur als politischen Entscheidungsträger konzentriert. Dieser trifft mit seinen Verhandlungspartnern politische Entscheidungen in Form von intergouvernementalen Verhandlungen. In diesem „Spiel“ versuchen die entsprechenden Diplomaten bzw. Regierungsvertreter, gleichzeitig nationale und internationale Anforderungen in Einklang zu bringen.⁵⁸

Das Modell des Two-Level Game basiert auf dem entscheidungstheoretischen Ansatz von Snyder und Diesing. Diese fügten schon 1977 Hauptkomponenten aus den Bereichen „bargaining“, „system structure and alignments“, „information processing“ und „decision making“ zu einem Ansatz zusammen, dessen zentrale Komponente die Verhandlung (bargaining) war.⁵⁹ Die anderen Komponenten galten hingegen in der Untersuchung als externe und interne Faktoren, die den Verhandlungsprozeß beeinflussen.

⁵⁷ Vgl. u.a. Peterson, M.J., 1992: Globalization, Neo-Americanism, and the Search for an Alternative Transnationalism, in: *Millennium* 21/3, 371-388; Risse-Kappen, Thomas, 1994: Ideas Do Not Float Freely - Transnational Coalitions, Domestic Structures, and The End Of the Cold War, in: *International Organization* 48/2, 185-214.

⁵⁸ Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42 (3), 427-460.

⁵⁹ Snyder, Glenn H/Diesing Paul (Hrsg.), 1977: *Conflict among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton, New Jersey.

Anhand dieses Ansatzes war es Snyder und Diesing möglich, zwischen systemabhängigen und akteursbezogenen Voraussetzungen auf nationaler und internationaler Ebene zu differenzieren.⁶⁰ Ihr Ansatz basierte auf der Annahme, daß Regierungen die Hauptakteure seien und unter der Prämisse eines „common interest“ rational miteinander agieren.⁶¹ Strategien und Taktiken wurden dementsprechend mit Hilfe einer systemstrukturellen Analyse und des akteursbezogenen eigenen politischen Einflusses erklärt.⁶²

Auch beim Two-Level Game wird davon ausgegangen, daß die Akteure rational entscheiden. Nach Putnam, der dieses Modell entwickelte, ist das Entscheidungsverhalten der Verhandlungsakteure entscheidend geprägt von den institutionellen Rahmenbedingungen, in denen Verhandlungen stattfinden, aber auch von den Wahrnehmungen der Akteure bezüglich ihres eigenen politischen Einflusses auf die Entscheidungsfindung. Das Konzept des „win-set“⁶³ definiert die möglichen Interessenkoalitionen, mit Hilfe derer der Verhandlungsführer eine multilaterale Entscheidung im nationalen politischen System treffen könnte; damit verbunden zeigt es auch den jeweiligen Handlungsspielraum des einzelnen Verhandlungsführers auf. Die Größe des „win-set“ wird bestimmt durch (1) die politische Stellung des Akteurs innerhalb des entsprechenden Verhandlungsrahmens, (2) der Möglichkeit, den internationalen mit dem nationalen Entscheidungsprozeß zu verbinden, sowie (3) die Perzeption des Akteurs bezüglich seines eigenen politischen Einflusses.⁶⁴ Die Wahl zwischen tragfähigen „win-sets“ scheint dabei allein auf dem Prinzip der Rationalität zu basieren und dem Verhandlungsführer freizustehen.

Der Zusammenhang zwischen dem Verhandlungsführer und innerstaatlichen Akteuren wird nur unter dem Gesichtspunkt der „nationalen Koalitionsverteilung“ in die Analyse des Entscheidungsprozesses integriert: Mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Berechnung bilden sich nach dem Two-Level Game die nationalen Koalitionen und entscheiden sich dabei für eine bestimmte Verhandlungsoption. Diese ändert sich während des Analysezeitraumes nicht, sondern wird als Konstante betrachtet, die die Größe des „win-sets“ des Verhandlungsführers in den intergouvernementalen Verhandlungen beeinflusst.

⁶⁰ Ebda., 471-480.

⁶¹ Ebda., 475 ff. Da Putnam Rationalität nicht näher bestimmt hat, wird hier auf den Begriff der Rationalität zurückgegriffen, den Herbert A. Simon bereits in den fünfziger Jahren in den USA definiert hat als „(...) Auswahl von Verhandlungsalternativen, (...) die im Rahmen eines Wertsystems, mit dessen Hilfe sich die Verhaltensformen bewerten lassen, anderen Alternativen vorgezogen werden.“ Siehe: Simon, Herbert A., 1955: Das Verwaltungshandeln. Eine Untersuchung der Entscheidungsvorgänge in Behörden und privaten Unternehmen, aus dem Amerikanischen übertragen, in: Verwaltung und Wirtschaft 12, Stuttgart, 33.

⁶² Snyder, Glenn H./Diesing Paul, 1977, 510-524.

⁶³ Putnam, Robert D., 1988, 448.

⁶⁴ Siehe auch: Putnam, Robert O./Bayne, Nicholas (Hrsg.), 1987: Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits, Cambridge, Mass.; Putnam Robert D./Evans, Peter B./Jacobson, Harold K., 1993: Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkely and Los Angeles, Ca. .

Obwohl das Konzept des „win-sets“ also über Interessenkoalitionen weitere nationale Akteure in der Analyse berücksichtigt, geht das Two-Level Game nicht näher auf eigenständige, sich verändernde Strategien der innerstaatlichen Akteure ein. Auch auf die Beziehungen zwischen dem Verhandlungsführer und innerstaatlichen Akteuren wird nicht detaillierter eingegangen. Statt dessen ist der Verhandlungsführer als „zentraler Akteur“⁶⁵ der einzige, der auf nationaler und internationaler Ebene verhandelt und Kenntnisse über mögliche Interessenkoalitionen auf beiden Ebenen exklusiv besitzt. Da das Modell weder weitere Machtressourcen, die auch innerstaatliche Akteure zur Durchsetzung politischer Entscheidung benutzen könnten, noch die institutionelle Autorität per se analysiert, scheint der oben dargestellte Informationsvorsprung beim Two-Level Game die ausschlaggebende Machtressource im innerstaatlichen Bereich zu sein. Putnam geht jedoch nicht näher darauf ein.

Wenngleich also die Diskussion über Beziehungen zwischen theoretischen Ansätzen der nationalen und internationalen Beziehungen⁶⁶ eine mögliche Antwort im Two-Level Game findet, blendet es jedoch transnationale Interaktionen genauso aus wie indirekt am Entscheidungsprozeß beteiligte Akteure und dynamische Interessenkoalitionen auf nationaler Ebene. Außerdem wird die analytische und theoretische Trennung zwischen den systemischen Ebenen nicht in Frage gestellt. Statt dessen vertritt der Verhandlungsführer den Staat als Brückenkopf auf internationaler Ebene und verbindet als exklusives Bindeglied den nationalen mit dem internationalen Entscheidungsprozeß. Das Three-Level Game⁶⁷ theoretisiert zwar explizit über transnationale Beziehungen und behebt damit diesen Mangel des Two-Level-Game, die übrigen genannten Kritikpunkte bleiben jedoch bei der Beurteilung des Modells bestehen.

Für die vorliegende Analyse kann also festgehalten werden, daß beim Two-Level Game die Wechselwirkungen zwischen dem nationalen und internationalen Entscheidungsprozeß nur mit Hilfe des „zentralen Akteurs“ untersucht werden. Andere innerstaatlich tätige Akteure werden nur als Konstante einbezogen, um den Handlungsspielraum des Verhandlungsführers (win-set) zu bestimmen. Dabei wird nicht nur vernachlässigt, daß sich gesellschaftliche und staatliche Akteure miteinander vernetzen können, sondern auch, daß die politischen Ziele und Strategien anderer Akteure Veränderungen unterliegen können und dies politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß hätte. Das Two-Level Game kann insofern nur eingeschränkt Antworten auf Veränderungen innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses im Mehrebenensystem liefern.

⁶⁵ Putnam, Robert O., 1988, 447.

⁶⁶ Achen, Christopher H./Snidal, Duncan, 1989: Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies, in: *World Politics* 41 (1), 164-175.

⁶⁷ Knopf, Jeffrey, 1993: Beyond Two-Level Games: Domestic-International Interaction in the Intermediate-Nuclear Forces Negotiations, in: *International Organization* 47, 599-628.

Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl gehören innerhalb der Europäischen Union der dritten Säule „Justiz und Inneres“ an und werden hauptsächlich intergouvernemental, d.h. über eine nationale zentrale Stelle (Regierungsvertreter) verhandelt. Daraus folgt, daß das Two-Level Game zwar im Politikfeld Asyl durchaus für Untersuchungen geeignet ist, die sich mit den Wechselwirkungen von Entscheidungsprozessen auf nationaler und internationaler Ebene beschäftigen. Das Two-Level Game beschränkt sich jedoch zu sehr auf die Strategie des Verhandlungsführers und geht zu wenig auf den dynamischen politischen Einfluß weiterer innerstaatlicher Akteure ein. Sowohl die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren als auch die Dynamik, die mit sich ändernden politische Zielen und Strategien zusätzlicher Akteure einhergeht, werden beim Two-Level Game nicht genügend berücksichtigt. Da diese Beziehungen und Interaktionen jedoch zur Beantwortung der eingangs gestellten Fragen relevant sind, genügt das Two-Level Game alleine nicht aus, um die Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl theoretisch umfassend zu erklären.

(3) Die dritte Gruppe der theoretischen Schulen, die bei Mehrebenenanalysen angewandt werden, analysiert hauptsächlich die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren. Die entsprechenden Ansätze lassen sich unter dem Begriff der Netzwerkanalyse zusammenfassen. Zwar wurden die verschiedenen Ansätze der Netzwerkanalyse nicht für die analytische Erfassung außenpolitischer Entscheidungsprozesse entwickelt, doch in den 90er Jahren zunehmend herangezogen, um Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem theoretisch zu erklären.⁶⁸

Allgemeiner Ausgangs- und zentraler Analysepunkt der Netzwerkanalyse ist die zunehmende Verflechtung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure und die Auswirkungen ihrer Interaktionen auf den Entscheidungsprozeß. Netzwerke beschreiben das stabile Beziehungsgeflecht zwischen der Menge von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in einem bestimmten Politikfeld.⁶⁹ Dabei unterscheidet sich das Netzwerk von bürokratiethoretischen, korporatistischen und pluralistischen Modellen, „(...) weil ihre integrative Logik nicht auf ein Prinzip wie Bürokratie, Markt oder Korporatismus reduziert werden kann, sondern sich vielmehr dadurch auszeichnet, diese Strukturelemente

⁶⁸ Siehe u.a. Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen: 39-56; Scharpf, Fritz W., 1995: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt/M., New York; Héritier, Adrienne, 1993b: Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen: 432-450; Richardson, Jeremy, 1994: EU Water Policy: Uncertain Agendas, Shifting Networks and Complex Coalition, in: Environmental Politics 3, 139-167.

⁶⁹ Vgl. Jordan, Grant/Schubert, Klaus, 1992: A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, in: European Journal of Political Research 91, 7-27; Waarden, Frans van, 1992: Dimensions and Types of Policy networks, in: European Journal of Political Research 21, 29-52; Benz, Arthur, 1992a: Mehrebenenverflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/M., New York, 147-205 (150 f); Benz, Arthur, 1993.

in verschiedenster Weise miteinander zu verbinden.“⁷⁰ Diese Eigenschaft, die Entscheidungsfindung über Ebenen hinweg analytisch zu erfassen, zeichnet die Netzwerkanalyse aus: So gehören per definitionem all jene politischen Akteure zu einem spezifischen Netzwerk, die von politischen Entscheidungen in einem bestimmten Politikfeld regelmäßig betroffen sind bzw. an diesen Entscheidungen mitwirken und in komplexen Abhängigkeitsverhältnissen zueinander stehen. Dabei wird davon ausgegangen, daß die staatlichen und gesellschaftlichen Akteure selbstständig miteinander verhandeln, jedoch deutliche Machtunterschiede zwischen den Akteuren ihr Handeln beeinflussen können.⁷¹

Mit der Argumentation, daß mit der „Entgrenzung des Staates“⁷² die Zusammenarbeit staatlicher und gesellschaftlicher Akteure einhergehe, wurde die Netzwerkanalyse auf die verflochtenen Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem erweitert. Durch diese Erweiterung soll ermöglicht werden, nationale, transnationale und internationale Akteure in die Analyse zu integrieren.⁷³ Im Mehrebenensystem angewandte Netzwerkanalysen beinhalten sowohl Elemente der transnationalen Modelle als auch des Two-Level Games. So konzentrieren sich Netzwerkanalysen wie transnationale Modelle auf Beziehungsgeflechte, die meistens über systemische Grenzen hinweg verlaufen und politische Entscheidungsprozesse auf unterschiedlichen Systemebenen beeinflussen können. Um jedoch Akteure, die nur auf einer systemischen Ebene agieren, aus der Analyse nicht auszublenden, erfolgt die Eingrenzung von Netzwerken durch sachliche bzw. sektorale Bezüge der Beziehungsgeflechte. Zusätzlich wird der Verschiedenheit der Akteure dadurch Rechnung getragen, daß Netzwerke nicht über die Akteure, sondern die Kombination von horizontalen, hierarchischen und pluralistischen Strukturbeziehungen charakterisiert werden.⁷⁴ Diese Differenzierung zwischen strukturellen Systemkonditio-

⁷⁰ Benz, Arthur, 1993: 172, Übersetzung d. Verf.

⁷¹ Diese analytischen Annahmen werden häufig durch Schlußfolgerungen von Wissenschaftlern unterstützt, nach denen die Akteure durch den europäischen Integrationsprozeß und die hochkomplexe Struktur des Politikprozesses in der Europäischen Union in verschiedene institutionelle Kontexte eingebettet seien. Hierdurch würden die staatlichen Akteure wieder verstärkt an Autonomie gewinnen - was ihren eigenen politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß vergrößern würde. Siehe auch: Kohler-Koch, Beate, 1995: *The Strength of the Weakness: The Transformation of Governance in the EU*; in: Gustavsson, Sverker/Lewin Leif (Hrsg.): *The Future of the Nation-State*, Stockholm; Grande, Edgar, 1996: *Das Paradox der Schwäche. Forschungspolitik und die Einflußlogik europäischer Politikverflechtung*, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 373-401.

⁷² Grande, Edgar, 1993: *Die neue Architektur des Staates*, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Verhandlungsdemokratie, Interessensvermittlung, Regierbarkeit*. Festschrift für Gerhard Lehbruch, Opladen, 51-71.

⁷³ So schreibt z.B. Kohler-Koch: „*Mit der Institutionalisierung der internationalen politischen Zusammenarbeit wurden neue Anlaufstellen für die Vertretung organisierter gesellschaftlicher Interessen geschaffen, was zu einer Vervielfältigung der grenzüberschreitenden Akteure führte. Es kam zu einer Ausweitung und zunehmenden Verschränkung nationaler und internationaler Politiknetze, so daß sich die Grenzziehung zwischen Innen- und Außenpolitik zusehends verwischt. (...)*“. Kohler-Koch, Beate, 1992: *Optionen deutscher Politik in einer veränderten internationalen Umwelt*, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Staat und Demokratie in Europa*. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 47-70 (50).

⁷⁴ Ebd.; Benz, Arthur, 1992a, 150 f.

nen und akteursspezifischen Voraussetzungen auf unterschiedlichen systemischen Ebenen verbindet die Netzwerkanalyse wiederum mit dem Modell des Two-Level Game.

Generell kann in der Netzwerkanalyse zwischen zwei Herangehensweisen an die Grenzziehung von Netzwerken unterschieden werden. Die eine stellt die formale Beschreibung von Beziehungsgeflechten zwischen Akteuren in den Mittelpunkt und ermittelt empirisch die Grenzen von Netzwerken in Einzelfallanalysen. Um Kommunikationslinien und Interaktionswege festzustellen, werden Akteure dabei methodisch umfassend befragt und die Netzwerke hauptsächlich induktiv hergeleitet.⁷⁵ Bei der anderen steht hingegen der Netzwerkbegriff als spezifische Form der politischen Steuerung im Vordergrund. Es wird von der Annahme ausgegangen, daß die Grenzen von spezifischen Netzwerken mit denen von Politikbereichen oder –sektoren konvergieren. Hier wird die deduktive Ableitung der Grenzen von Netzwerken aus institutionellen Strukturen bevorzugt.⁷⁶ Während beide Herangehensweisen verschiedene methodologische Standpunkte vertreten und unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen, zeigt ein Vergleich, daß beide zu ähnlichen Grenzziehungen in der Praxis gelangen.⁷⁷ Auf beide Herangehensweisen wird im Folgenden näher eingegangen, indem die Bandbreite der Netzwerkanalyse und die verschiedenen Schwerpunkte der einzelnen Ansätze ohne Anspruch auf Vollständigkeit erläutert werden. Dabei wird zwischen den beiden Herangehensweisen als „formal orientierte“ (die erstbeschriebene) und „inhaltlich orientierte“ Netzwerkanalyse unterschieden.

Gemäß der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse werden die am Entscheidungsprozeß beteiligten gesellschaftlichen Akteure zu strategischen Partnern der staatlichen Akteure. Durch die Bildung von Netzwerken wollen Akteure ihren eigenen politischen Interessen im Entscheidungsprozeß Nachdruck verleihen bzw. die anfallenden Probleme gemeinschaftlich lösen. Dabei wird davon ausgegangen, daß sich Netzwerke nicht auf das Interesse egoistischer Akteure reduzieren lassen, sondern

„(...) europäische Netzwerke den beteiligten Akteuren neben finanziellen Ressourcen auch gemeinsame Problemlösungsphilosophien bieten, und ihrem Handeln Legitimität verleihen (...)“⁷⁸

In der politikwissenschaftlichen Europadiskussion wird die Netzwerkanalyse häufig herangezogen, um verflochtene Entscheidungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem zu untersuchen. Wie bereits die Formulierung „Entgrenzung des Staates“ von

⁷⁵ Vgl. Atkinson, Michael/Coleman, William, 1989: Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies, in: British Journal of Political Science 19, 47-67.

⁷⁶ Marin, Bernd/Mayntz, Renate, 1991: Introduction: Studying Policy Networks, in: Mayntz, Renate (Hrsg.): Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt/M., 11-25.

⁷⁷ Heinz, John P./Lauhmann, Edward O./Salisbury, Robert H./Nelson, Robert L., 1990: Inner Circles or Hollow Cores? Elite Networks in National Polity Systems, in: Journal of Politics, 52, 356-390.

⁷⁸ Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 1996, 24.

Edgar Grande verdeutlicht, wird die Anwendung von Netzwerkanalysen auf die EU generell dadurch gerechtfertigt, daß kein hierarchisches Steuerungsprinzip mit einem entsprechenden Entscheidungszentrum in der EU existiere. Statt dessen fördere die Auflösung von territorialen Bindungen in der Politik und die Verteilung von Regelungszuständigkeiten auf unterschiedliche systemische Ebenen die Netzwerkbildung und das Interesse an kollektiver Entscheidungsfindung.⁷⁹

Im Gegensatz zum Two-Level Game wird bei der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse nicht vorausgesetzt, daß in einem Politikfeld staatliche Akteure die dominante Position gegenüber gesellschaftlichen Akteuren einnehmen. Zwar sind staatliche Akteure aufgrund ihrer exklusiven Rechtsetzungskapazität - und der damit einhergehenden Möglichkeit, über die Änderung formaler Entscheidungsregeln die institutionellen Handlungsressourcen neu zu verteilen - häufig im Vorteil. Allgemein geht die „inhaltlich orientierte“ Netzwerkanalyse jedoch davon aus, daß in bestimmten Politikfeldern die hierarchische Steuerung, bei der der Staat die zentrale Autorität ist, durch eine horizontale Koordination zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren abgelöst wird.

Diese Beziehungsgeflechte zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren werden in der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse als Netzwerke bezeichnet.⁸⁰ Ihre Entstehung wird der funktionellen Differenzierung und Autonomie gesellschaftlicher Handlungsbereiche zugeschrieben. Nach dieser Netzwerkanalyse haben die genannten Faktoren dazu geführt, daß in vielen Politikfeldern Macht fragmentiert wurde und gesellschaftliche und staatliche Akteure im Entscheidungsprozeß zusammenarbeiten: „Der Staat“⁸¹ sei auf die Mitarbeit gesellschaftlicher Akteure angewiesen, da sich seine Fähigkeit vermindere, den Entscheidungsprozeß in autonomen Handlungsbereichen hierarchisch zu steuern und seine Entscheidungen automatisch durchzusetzen. Gleichzeitig werde diese funktionelle Differenzierung und Autonomie gesellschaftlicher Handlungsbereiche von gesellschaftlichen Akteuren genutzt, um ihre Beteiligung am politischen Entscheidungsprozeß in den jeweiligen Subsystemen zu erreichen. In diesem Zusammenhang wird davon ausgegangen, daß das spezifische Problem von den zuerst betroffenen - nicht unbedingt staatlichen - Akteuren behandelt und an die anderen Netzwerkpartner herangetragen werde.⁸² Die Selbstkoordination innerhalb eines Netz-

⁷⁹ Mayntz, Renate, 1993; Jansen, Dorothea/Schubert, Klaus, 1995: Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven, Marburg; Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 1996.

⁸⁰ Vgl. u.a. Scharpf, Fritz W., 1992a: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen; in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/M., 51-96.

⁸¹ Die Aufspaltung des Staates als handelnder Akteur in verschiedene staatliche (und gesellschaftliche) Akteure kommt also auch in der Netzwerkanalyse zum Tragen.

⁸² Bei dieser Analyseperspektive „von unten“ wird von einem spezifischen Problem ausgegangen, das nach seiner Thematisierung durch die betroffenen Akteure sowohl von gesellschaftlichen als auch staatlichen Akteuren gemeinsam behandelt wird. In der Bundesrepublik ist diese Netzwerkanalyse schon Anfang der achtziger Jahre von Hjern und Hull angewandt worden. Siehe u.a. Hjern,

werkes erleichtere dabei die Verhandlungen zwischen den beteiligten Akteuren, so daß trotz divergierender politischer Interessen ein gemeinsames Ergebnis ohne staatliche Dominanz möglich sei.⁸³

Der Fokus der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse ist also generell auf Koordinations- und Kooperationsmuster von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in einem bestimmten Politikfeld ausgerichtet, ohne eine hierarchische Machtverteilung zugunsten staatlicher Akteure vorauszusetzen:

„(...) Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden - sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt - entsteht Politik heute in einem Prozeß, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist.“⁸⁴

Während Scharpf nun zwei Formen von Selbstkoordination, die positive und negative Koordination,⁸⁵ als Verhandlungsmuster der horizontalen Selbstkoordination identifiziert, vertritt Mayntz die weitergehende These, daß unter bestimmten Voraussetzungen ein Verhandlungssystem über einen Interessenausgleich hinaus stabilisiert werden könne. Durch das kooperative Zusammenwirken von Akteuren, die mit dem entsprechenden Politikfeld professionell verknüpft seien und problemorientiert handeln würden, könne eine Problemlösung und optimale Aufgabenerfüllung erreicht werden. Wenn die Verhandlungspartner über gemeinsame Regeln und den gegenseitigen Respekt vor den Interessen der Verhandlungspartner normativ schwach integriert würden, könnten nach Mayntz sogar Verhandlungssysteme stabilisiert werden.⁸⁶

Einig sind sich beide Wissenschaftler in der Beurteilung von Netzwerken: Als ergänzende Formen politischer Abstimmung könnten Netzwerke helfen, Probleme der Politikverflechtung leichter zu lösen, indem gesellschaftliche Akteure an Entscheidungsprozessen beteiligt würden. Im Gegensatz zu einer hierarchischen Steuerung durch „den Staat“ könnte durch eine solche horizontale Koordination eine Selbstblockade im Entscheidungsprozeß vermieden werden. Diese entstehe nämlich besonders dann, wenn

Benny/Hul, Christopher, 1982: Implementation Research as Empirical Constitutionalism, in: European Journal of Political Research, 10, 105-116; Hjern, Benny/Hull, Christopher, 1987: Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach, in: Policy Studies Review, 5, 511-519.

⁸³ Ebd.; Mayntz, Renate, 1993; Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 1996.

⁸⁴ Mayntz, Renate, 1992: Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken, Journal für Sozialforschung 32, 19-32 (20).

⁸⁵ „Positive Koordination“ wird genutzt bei direkten intensiven Verhandlungen oder allgemeinen „Projektteams“ des entsprechenden Ressorts oder der entsprechenden Abteilung. „Negative Koordination“ bedeutet hingegen ein gegenseitiger Entscheidungsfindungsprozeß, in dem die Verhandlungsakteure sich mit Blick auf weitere Verbindungen zu potentiell (indirekt) betroffenen Abteilungen entscheiden. Siehe: Scharpf, Fritz W., 1992b: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen, 93-115; Scharpf, Fritz W., 1993b: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 57-83.

⁸⁶ Mayntz, Renate, 1993, 50.

der Staat einseitig hierarchisch steuern würde.⁸⁷ Die relative Selbstständigkeit der Akteure stehe sogar einer einseitigen Steuerung gesellschaftlicher Subsysteme entgegen, so daß eine Kooperation zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in Form von Netzwerken eine neue und effiziente Form politischer Steuerung darstelle.⁸⁸

Aus dieser Argumentation ergibt sich, daß Netzwerke in der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse positiv bewertet werden. Sieht man Netzwerke demnach als besondere Erscheinungsform der Interessenvertretung oder Politiksteuerung, reflektieren sie das politische Zusammenwirken von staatlichen und gesellschaftlichen Großorganisationen als gesellschaftliche Organisationsform zwischen Markt und Staat. Netzwerke widersprechen somit dem Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft, in dem „der Staat“ das oberste Handlungszentrum bildet.

Auch Benz sieht in Netzwerken eine neue Form der Politiksteuerung, die der Verflechtung gesellschaftlicher und staatlicher Akteure Rechnung trägt und die systemische Trennung von nationaler und internationaler Ebene aufhebt.⁸⁹ In seiner Netzwerkanalyse konzentriert sich Benz jedoch auf die Strategien der beteiligten Akteure während des Entscheidungsprozesses. Im Gegensatz zu anderen Netzwerkansätzen verbindet er Elemente des Two-Level Games von Putnam mit Elementen der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse. Die bei Putnam noch vorhandene Trennung der systemischen nationalen und internationalen Ebene wird durch die Einführung von „Arenen“⁹⁰ aufgehoben. Während das Politikfeld den *sachlichen* Bezugsrahmen für Verhandlungen festlegt, sind Arenen Verhandlungssysteme, die den *organisatorischen* Bezugsrahmen darstellen, aber nicht mit formalen Organisationen identisch sein müssen. Die Leistungen einzelner Arenen können in verschiedene Politikfelder hineinwirken, aufgrund ihrer unterschiedlichen Bezüge decken sich die beiden Bezugsrahmen jedoch nicht.

Benz benutzt Arenen also als strukturellen Bezugsrahmen, um die Strategien der beteiligten gesellschaftlichen und staatlichen Akteure und den sich hieraus ergebenden Entscheidungsprozeß im Mehrebenensystem zu untersuchen. Alle Akteure sind in einen bzw. mehrere soziopolitische Kontexte eingebettet, welche die Strategien der Akteure beeinflussen. Akteure wenden nun Strategien an, um die strukturellen Dilemmata zu beseitigen, die einer Verwirklichung ihrer politischen Ziele widersprechen. Ferner versprechen sie sich über die Veränderung der Rahmenbedingungen einen Zugewinn an eigenem politischem Einfluß. Bei der Auswahl ihrer Strategien beziehen die Akteure

⁸⁷ Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, 26, 323-356.

⁸⁸ Scharpf, Fritz W., 1993b, 79 f; Mayntz, Renate, 1993, 41 ff.

⁸⁹ Benz, Arthur, 1992b: Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Bundesländern: Probleme, Lösungsversuche und Lösungsvorschläge, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/M., New York, 29-50; Benz, Arthur, 1992a.

⁹⁰ Benz, Arthur 1992a, 153.

laut Benz die strukturellen Rahmenbedingungen im Mehrebenensystem, innerhalb derer sie agieren, sowie ihre eigenen Handlungsressourcen, welche ihnen zur Verfügung stehen, in ihre Kalkulationen mit ein. In diesem Zusammenhang weist Benz auf verschiedene Strategien hin, unter die (1) der Tausch von Ressourcen („Ressourcenmobilisierung“), (2) die Bündelung von Akteursinteressen in verschiedenen Politikfeldern und deren gemeinsame Verhandlung als Gesamtpaket („Paketlösung“), (3) die Gestaltung des zeitlichen Ablaufs der Verhandlungen, (4) die Ausweitung der Verhandlungen auf andere Arenen, (5) die Verschiebung der Verhandlungen in eine andere Arena („Sequenzialisierung“) sowie (6) die Bildung von Netzwerken oder Koalitionen fallen.⁹¹

Nach Benz ist die Bildung von Netzwerken also Teil einer Strategie, um die eigenen politischen Ziele zu erreichen. Damit die Strategien der einzelnen Akteure und die Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß näher untersucht werden können, setzt er Netzwerke in ein durch Arenen und Politikfelder strukturiertes Umfeld (struktureller und sachlicher Bezugsrahmen). Durch die Betonung des strukturellen Elementes unterscheidet sich Benz' strategiebetonte Netzwerkanalyse von anderen „inhaltlich orientierten“ Netzwerkansätzen. Dennoch bleibt Benz der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse verhaftet, da seine Analyse hauptsächlich auf die Kooperation und Koordination zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren abzielt und nicht die formale Beschreibung der Beziehungsgeflechte in den Mittelpunkt stellt.

Wendet man nun die „inhaltlich orientierte“ Netzwerkanalyse auf die eingangs gestellten Fragen zu deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext an, wird die systemische Trennung von nationaler und internationaler Ebene aufgehoben; die gesellschaftlichen Akteure können in die Analyse des Entscheidungsprozesses integriert werden. Dabei ist der Fokus der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse auf die Verflechtung gesellschaftlicher und staatlicher Akteure als neue Form der Politiksteuerung gerichtet. Da hier Netzwerke jedoch nur als positive Form der Politiksteuerung definiert werden, die bei Koordinationsbedarf eine politische Steuerungslücke füllen, verengt sich ihr Anwendungsbereich. Die formale Strukturbeschreibung zwischen den Akteuren findet bei der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse meistens nur wenig Beachtung. Auch die eingangs gestellte Frage nach den strukturellen Rahmenbedingungen im Politikfeld Asyl, die für die Bestimmung der Strategien der am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure relevant ist, wird durch den Fokus auf die Kooperations- und Koordinationsmuster der Akteure mehrheitlich vernachlässigt.

⁹¹ Benz, Arthur, 1992a, 177 ff. Hier sind selbstverständlich nicht alle Strategien zur Umstrukturierung von Entscheidungsprozessen benannt. Siehe hierzu u.a. Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976: Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. . An dieser Stelle soll nicht näher auf diese Strategien eingegangen werden, doch werden sie in Kap. 1.1.2 ausführlicher behandelt.

Durch die Einführung von Arenen berücksichtigt Benz diesen strukturellen Bezugsrahmen. Hierdurch ermöglicht er, daß die Strategien der Akteure innerhalb eines Mehrebenensystems, das sowohl horizontale als auch hierarchische Strukturen enthält, untersucht und Kooperations- und Koordinationsmuster zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren analysiert werden.

Die Strategien der Akteure werden nach Benz durch die strukturellen Rahmenbedingungen, die eigenen Handlungsressourcen und die politischen Interessen der anderen Akteure bestimmt. Ob die Beziehungsformen zwischen den Akteuren, die am Entscheidungsprozeß beteiligt sind, an Wertvorstellungen und damit verbundenen politischen Interessen ausgerichtet sind, wird nicht näher untersucht. Da jedoch Wertvorstellungen im symbolträchtigen Politikfeld Asyl eine besondere Bedeutung bei der Auswahl und Änderung der Akteursstrategien haben, reicht auch Benz' Netzwerkansatz alleine nicht aus, um Entscheidungsprozesse im Politikfeld Asyl theoretisch umfassend zu erklären.

Wendet man hingegen Netzwerkanalyse als Methode der Sozialstrukturanalyse an, steht die formale Strukturbeschreibung zwischen den Akteuren im Vordergrund. Hierbei werden Akteure als autonome Einheiten definiert. Durch die räumliche Darstellung von Einheiten ermöglicht die „formal orientierte“ Netzwerkanalyse die Untersuchung von Sozialstrukturen mit sog. Beziehungsunterbrechungen, d.h. die Analyse von Interaktionen zwischen autonomen Einheiten. Der damit verbundene Netzwerkbegriff unterscheidet sich insofern vom Netzwerkbegriff der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse, als hier Netzwerke neutral als verbundene Menge von Einheiten verstanden werden, die in Interaktion miteinander stehen. Im Unterschied zur üblichen Vorgehensweise in der empirischen Sozialforschung ist nicht die Einheit, sondern die *Beziehung* zwischen den näher zu definierenden Einheiten zentraler Punkt der Analyse und muß klar definiert werden. Die Bestimmung, ob es sich um tatsächliche oder potentielle Interaktionen handelt, spielt dabei ebenso eine Rolle wie die Eigenschaften der Beziehung selber (Tauschvorgänge oder Kommunikation).

Zur Beschreibung der formalen Eigenschaften von Beziehungen wird auf Relationen der Mengenlehre oder auf die Systeme zur Beschreibung von Kanten in der Graphentheorie zurückgegriffen.⁹² So wird bei der formalen Beschreibung von „Beziehung“ als Sozialstruktur unterschieden zwischen der Eigenschaft der Selbstwahl (reflexiv oder nicht reflexiv), der Gewichtung des Einflusses aufeinander (symmetrisch/asymmetrisch) und der formalen Eigenschaft der Transitivität.⁹³

Um diese formalen Eigenschaften einer Sozialstruktur zu verdeutlichen, soll im Folgenden kurz auf die o.g. Termini eingegangen werden: (1) Während bei der Frage

⁹² Vgl. Pappi, Franz U., 1987: Die Netzwerkanalyse aus soziologischer Perspektive, in: ders. (Hrsg.): Methoden der Netzwerkanalyse, München, 11-37.

⁹³ Siehe Pappi, Franz U., 1987; Jordan, Grant/Schubert, Klaus, 1992; Waarden, Frans van, 1992.

nach den häufigsten Kommunikationspartnern die reflexive Eigenwahl sinnlos wäre, kann hingegen bei der Frage nach der im Netzwerk einflußreichsten Person eine Eigenennung sinnvoll sein. Insofern kann die Beschreibung der Sozialstruktur Rückschlüsse auf die Fragestellung - und damit den Kern der Analyse - zulassen. (2) Soll die Beziehung der Einheiten zueinander analysiert werden, wird die Unterscheidung zwischen asymmetrischen und symmetrischen Beziehungen benutzt, um den Einfluß der Einheiten aufeinander darzustellen. Während in einer symmetrischen Beziehung die Einheiten miteinander agieren und sich gegenseitig beeinflussen, kann in einer asymmetrischen Beziehung die eine Einheit die andere für besonders einflußreich halten, ohne daß diese Einschätzung von der anderen Einheit geteilt wird. Diese Unterscheidung kommt z.B. bei einer Koalition zweier Parteien zum Tragen, deren Beziehung dann als symmetrische Koalitionsbeziehung identifiziert wird (symmetrisch/asymmetrisch). (3) Transitivität ist nun eine zusätzliche formale Eigenschaft, die die Verbindung zwischen drei oder mehr Einheiten bestimmt: Wenn z.B. die Einheit A die Einheit B für einflußreich hält, und die Einheit B die Einheit C, dann ist bei Transitivität davon auszugehen, daß A auch C als einflußreich einschätzt.⁹⁴ Anhand der formalen Beschreibung einer Sozialstruktur kann also die *Beziehung* zwischen autonomen Einheiten näher bestimmt werden.

Um die *Einheiten zu bestimmen*, werden bei der „formal orientierten“ Netzwerkanalyse die autonomen Einheiten eines sozialen Netzwerkes mittels einer spezifischen Sozialstrukturanalyse definiert. Dabei kann es sich bei einer autonomen Einheit entweder um Einzelpersonen oder um kollektive Akteure wie Parteien und Organisationen handeln. Die Definition der autonomen Einheit richtet sich nach der spezifischen Fragestellung. So können z.B. Akteure mit eigenem Handlungspotential als autonome Einheiten identifiziert und ihre Beziehung zueinander analysiert werden. In diesem Fall werden bei einer empirischen Untersuchung alle Akteure des Netzwerkes einzeln befragt. Statt dessen kann man die Analyseeinheiten aber auch zwei Teilmengen entnehmen. Häufig handelt es sich bei diesen empirischen Netzwerkanalysen um die Teilmenge „Personen“ und die Teilmenge „Organisationen“. Durch das Aufspannen eines solchen zweigeteilten (bipartiten) Netzes können z.B. Mehrfachmitgliedschaften als Verbindung zwischen beiden Teilmengen (Personen und Organisationen) untersucht werden. Diese formal orientierte Analysetechnik wird meistens angewandt, um bei einer empirischen Netzwerkanalyse auch Personalverflechtungen zwischen gesellschaftlichen (z.B. Interessengruppen) und staatlichen Akteuren (z.B. Parteien) offenzulegen.⁹⁵

Dadurch, daß bei der „formal orientierten“ Netzwerkanalyse die *Beziehung* das zentrale Element der Analyse darstellt, wird das Strukturelement gegenüber dem Ak-

⁹⁴ Siehe Pappi, Franz U., 1993: Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS-Sonderheft 24, Opladen, 84-96 (85).

⁹⁵ Pappi, Franz U., 1987; Jordan, Grant/Schuber, Klaus, 1992; Waarden, Frans van, 1992.

teurselement betont und - im Rahmen einer Sozialstrukturanalyse - eine Strukturbeschreibung ermöglicht. Diese Form von Netzwerkanalyse wird häufig auf die Analyse von Sozialstrukturen angewandt, um aufzuzeigen, wo es Einschränkungen in sozialen Beziehungen gibt oder wie dauerhafte Beziehungen gebildet und aufgebaut werden. Wenn also nur das Beziehungsgeflecht zwischen sozialen und staatlichen Akteuren untersucht werden soll, wäre eine Sozialstrukturanalyse sinnvoll. Geht es hingegen um dynamische Interaktionsprozesse, bei denen die strukturelle Einbindung von Akteuren berücksichtigt werden soll, kann es, wie Pappi erläutert, nützlich sein, den formal und „inhaltlich orientierten“ Netzwerkansatz miteinander zu verbinden. Hierdurch werde eine Netzwerkanalyse ermöglicht, die gleichzeitig formale und inhaltliche Kriterien beachtet.⁹⁶ Bei der Synthese dieser beiden Herangehensweisen schlägt Pappi vor, eine Systemabgrenzung vorzunehmen. Durch diese Abgrenzung werde die Strukturbeschreibung auf eine sichere analytische Basis gestellt, da ihr die Entscheidung, welches System analysiert werden soll, vorangestellt werde.

Um das System abzugrenzen, plädiert Pappi dafür, Politikfelder, die im Entscheidungsprozeß relativ autonom zu anderen Politikbereichen sind, als Subsystem eines größeren politischen Zusammenhangs zu definieren. Zur Abgrenzung des Sozialsystems muß nach Pappi die Phase, in der sich der Entscheidungsprozeß befindet, näher bestimmt werden. Hierdurch werden für die Analyse von dynamischen Interaktionsprozessen sowohl die Akteure als auch die institutionelle Verhandlungsstruktur während einer bestimmten Phase definiert. Darauf aufbauend soll das zu analysierende Subsystem anhand von inhaltlichen Fragen zum entsprechenden Politikfeld eingegrenzt werden. Um bei inhaltlich oder funktional ähnlichen Politikbereichen Abgrenzungs- oder Analyse-schwierigkeiten zu vermeiden, sollte, so Pappi, ein Subsystem weder nur als soziales Konstrukt der beteiligten Akteure⁹⁷ noch als nur kulturelles Konstrukt⁹⁸ definiert werden. Statt dessen schlägt Pappi vor, ein Politikfeld nicht als soziales oder kulturelles Konstrukt, sondern als soziales System zu definieren, das anhand eines Symbolsystems (z.B. eines Gesetzeswerkes) den sozialen und kulturellen Bezug gleichzeitig herstellt.⁹⁹

Die Verbindung von sozialem und kulturellem Bezug innerhalb eines sozialen Analysesystems bezeichnet er als „*Politikfeld-Netz*“. Dieses Sozialsystem stellt, so Pappi, Akteursmengen dar, die auf der Basis eines gemeinsamen Symbolsystems interagieren. Aufgrund dieser Basis weisen die Akteure eine gemeinsame Problemsicht auf, welche die Interaktion zwischen den am Netzwerk beteiligten Akteuren erleichtert, ohne da-

⁹⁶ Pappi, Franz U., 1993.

⁹⁷ Siehe u.a. Laumann, Edward O./Knoke, David, 1987: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Madison.

⁹⁸ Siehe u.a. Burstein, Paul, 1991: *Policy Domains: Organization, Culture and Policy Outcomes*, in: *Annual Review of Sociology* 17, 327-350.

⁹⁹ Pappi, Franz U., 1993, 91 ff.

durch Interessenkonflikte in bezug auf eine konkrete Policy auszuschließen. Zusätzlich unterscheidet Pappi inhaltlich zwischen allgemeinen Interaktionen innerhalb eines Politikfeldes („Politikfeld-Netz“) und Interaktionen, die auf eine bestimmte Policy abzielen. Letztere können nach Pappi zur Errichtung eines „*Policy-Netzes*“ führen. Erst nachdem das zu analysierende Sozialsystem und die an dem Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure auf diese Weise bestimmt wurden, ist nach Pappi eine empirische Analyse möglich, die die Netzwerkanalyse als Mittel der Strukturbeschreibung benutzt.

Durch die inhaltliche Differenzierung zwischen einem „Politikfeld-Netz“ und einem „Policy-Netz“ können die Wertvorstellungen von Akteuren analytisch erfaßt und zwischen formalen und inhaltlichen Strukturen unterschieden werden. Um das zu analysierende Sozialsystem abgrenzen zu können, konzentriert sich Pappis Analyseraster jedoch auf eine einzige Phase im Entscheidungsprozeß. Dies ist zwar einleuchtend, wenn es sich bei der Analyse um eine Momentaufnahme handelt. Diese Einschränkung bringt jedoch Analyseschwierigkeiten mit sich, wenn verschiedene Phasen des Entscheidungsprozesses bzw. der *Wandel* von Ideen und Wertvorstellungen von entscheidender Bedeutung ist. Dies ist der Fall bei der vorliegenden Untersuchung, die das symbolträchtige Politikfeld Asyl über einen längeren Zeitraum auf verschiedenen systemischen Ebenen behandelt. Das Analyseraster von Pappi konzentriert sich hingegen auf ein einzelnes „Sozialsystem“, das dann jedoch aufgrund der Benutzung von strukturellen und inhaltlichen Netzwerkelementen detailliert analysiert wird.

Wie die anderen Netzwerkansätze, trägt Pappis Ansatz der Netzwerkanalyse nicht nur dem politischen Einfluß staatlicher, sondern auch gesellschaftlicher Akteure Rechnung. Dabei bietet Pappi mit seiner Unterscheidung zwischen „Politikfeld-“ und „Policy-Netzen“ eine formale und inhaltliche Differenzierung für Netzwerke als Beziehungsgeflechte zwischen den Akteuren an. Hierdurch wird die bei der vorliegenden Fragestellung erhobene Forderung, die Wertvorstellungen der Akteure in die Analyse zu integrieren, eingelöst. Pappis Netzwerkanalyse ist insofern zwar eine hervorragende Ergänzung für die Analyse von Entscheidungsprozessen im Politikfeld Asyl, hat jedoch einen Analyseschwerpunkt, der nicht auf die Akteurstrategien und den Wandel von Wertvorstellungen abzielt. Dementsprechend ist Pappis Ansatz alleine nicht geeignet, um die eingangs gestellten Fragen zu beantworten.

Im Gegensatz zu den vorherigen Ansätzen, bei denen in der Analyse von Entscheidungsprozessen die Wertvorstellungen und Ideen von Akteuren keine oder, wie bei Pappi, nur eine untergeordnete Rolle spielten, räumt Paul A. Sabatier Wertvorstellungen und Ideen eine Schlüsselrolle bei der Politikgestaltung und ihrer Analyse ein. Wie Majone¹⁰⁰ kritisiert Sabatier, daß die Veränderung von Politikinhalt zu wenig auf Ideen

¹⁰⁰ Majone, Giandomenico, 1989; Majone, Giandomenico, 1993.

und Interessen und zu viel auf externe Faktoren wie ökonomische, technische und institutionelle Änderungen bezogen würde. Dementsprechend hat er zur Analyse des Entscheidungsprozesses den sogenannten Advocacy-Koalitionsansatz entwickelt, der sich speziell mit den Fragen des Wandels von sog. handlungsleitenden Orientierungen (nach Sabatier entsprechen diese „Filtern“, die mit Hilfe von Wertvorstellungen die konkreten politischen Ziele beeinflussen)¹⁰¹ über einen Analysezeitraum von mindestens zehn Jahren befaßt.

Die Analyse von Wertewandel bezieht sich dabei auf ein Politikfeld. Dieses bildet den *sachlichen* Rahmen für die Untersuchung. Das „Policy-Subsystem“, in dem der Wertewandel stattfindet, wird definiert als

„(...) ein Set von Akteuren, die sich mit einem Policy-Problem, wie beispielsweise der Luftreinhaltspolitik, Programmen zur Förderung psychischer Gesundheit oder Energiepolitik auseinandersetzen.“¹⁰²

Die *strukturelle* Analyseebene wird größtenteils ausgeblendet und findet nur Eingang in Sabatiers Analyse, um mit Bezug auf den formal orientierten Netzwerkansatz von Hjern und Porter die Akteure zu identifizieren.¹⁰³ Statt dessen konzentriert sich Sabatiers Advocacy-Koalitions-Ansatz darauf, die Verbindung zwischen Politikprozessen und Wertewandel zu erklären. Dabei durchbricht Sabatier mit Hilfe seines Advocacy-Koalitionsansatzes das traditionelle „iron triangle“, das sich auf einer politischen Ebene auf administrative Behörden, legislative Ausschüsse und Interessenverbände beschränkt. Sein Ansatz erweitert die Analyse nicht nur um Einzelpersonen, die auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems am Politikformulierungs- und Politikimplementationsprozeß aktiv beteiligt oder für die Entstehung, Verbreitung und Evaluierung von Policy-Ideen wichtig sind (Journalisten, Forscher etc.).¹⁰⁴ Sabatier konzentriert seine Analyse sogar auf dieselben. Diese Entscheidung begründet er damit, daß sich das Verhalten von Individuen innerhalb einer Institution unterscheiden läßt bzw. die Bedeutung von Einzelpersonen, die sich zwischen Institutionen bewegen, anders nicht erklärt werden kann.¹⁰⁵

¹⁰¹ Sabatier, A. Paul, 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, 116-148 (120).

¹⁰² Sabatier, A. Paul, 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, in: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993, 116-148 (126).

¹⁰³ So schreibt Sabatier ebda.: „(...) *Es ist oft analytisch zweckmäßig, mit einem Netzwerkansatz zu beginnen, um die beteiligten Akteure zu einem bestimmten Zeitpunkt zu identifizieren (...)*“ und verweist auf Hjern, Benny/Porter, David, 1981: Implementation Structures, in: Organizational Studies 2, 211-227.

¹⁰⁴ Sabatier, A. Paul, 1993.

¹⁰⁵ Sabatier, A. Paul/Pelkey, Neil, 1993: Incorporating Multiple Actors and Guidance Instruments into Models of Regulatory Policy-Making: An Advocacy Coalition Framework, in: Administration and Society 19, 236-263; Sabatier, Paul, 1991: Toward better Theories of the Policy Process, in: Political Policy Science and Politics 24: 147-156; Sabatier 1993, 127 f.

Nach Sabatier stellen Advocacy-Koalitionen stabile Koalitionen von Einzelpersonen dar, die zur Erreichung ihrer individuellen Policy-Ziele gemeinsame normative und kausale Vorstellungen haben und ihre Handlungen oft miteinander abstimmen bzw. eine gemeinsame Strategie mit den Koalitionspartnern verfolgen. Advocacy-Koalitionen bilden sich also um Wertvorstellungen („belief systems“) und versuchen innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses, die daraus resultierenden politischen Ziele in praktische Maßnahmen umzusetzen.

Damit Sabatier die zugrundeliegenden Wertvorstellungen und Strategien einer Advocacy-Koalition bestimmen kann, differenziert er zwischen den „core beliefs“ als Hauptkern, dem Policy-Kern und „sekundären Aspekten“. Der Hauptkern besteht, so Sabatier, aus fundamental normativen und ontologischen Axiomen, die sich über alle Politikbereiche erstrecken. Hingegen enthält der Policy-Kern fundamentale Policy-Positionen, die sich nur auf den Politikbereich beziehen, in dem die Advocacy-Koalitionen agieren. Die zusätzliche Unterteilung in sekundäre Aspekte bezieht schließlich die instrumentalen Entscheidungen und die Informationssuche in die Analyse mit ein, die zur Durchsetzung des Policy-Kerns notwendig sind.¹⁰⁶

Um die Entwicklung und Gestaltung von Politik innerhalb eines Politikfeldes zu analysieren, integriert Sabatier sowohl strukturelle als auch dynamische Faktoren in die Untersuchung. Während er unter strukturellen Faktoren - er nennt sie „extern“¹⁰⁷ - u.a. „fundamentale kulturelle Wertvorstellungen und soziale Strukturen“, „grundlegende Rechtsstrukturen“ und „externe Systemereignisse“ versteht, fallen bei ihm unter den Begriff „dynamische Faktoren“ die „Veränderungen in den sozioökonomischen Bedingungen und der Technologie“, „Veränderungen der öffentlichen Meinung“, „Veränderungen in den Regierungskoalitionen auf gesamtstaatlicher Ebene“ und „Policy-Entscheidungen und Policy-Wirkungen aus anderen Subsystemen“.¹⁰⁸

Policy-Wandel entsteht nach Sabatier dadurch, daß alle Advocacy-Koalitionen ihre politischen Ziele verfolgen und dabei in Wechselwirkung mit ihrem strukturellen und sozialen Umfeld stehen. Insofern wird Policy-Wandel durch die Auseinandersetzungen und Kompromisse zwischen den Advocacy-Koalitionen einerseits und durch strukturelle sowie dynamische Faktoren andererseits erzeugt.

Voraussetzung für Policy-Wandel ist dabei die Veränderung von Wertvorstellungen. Letztere wandeln sich nach Sabatier über „policy-orientiertes Lernen“. Dies bedeutet, daß Advocacy-Koalitionen Informationen mit Hilfe von sog. handlungsleitenden

¹⁰⁶ Sabatier 1993, 132.

¹⁰⁷ Im Folgenden wird weiterhin „strukturell“ anstatt „extern“ verwendet, um den Vergleich mit den anderen theoretischen Ansätzen zu vereinfachen.

¹⁰⁸ Sabatier, Paul A., 1993, 123 ff. Unter „Subsystem“ versteht Sabatier ein Set von Akteuren, das sich mit einem Politikbereich befaßt.

Orientierungen¹⁰⁹ verarbeiten und durch die Konfrontation mit anderen Advocacy-Koalitionen hinzulernen. Dabei setzt Sabatier voraus, daß policy-orientiertes Lernen über handlungsleitende Orientierungen hinweg nur unter bestimmten Bedingungen stattfinden kann: Entweder existiert ein Forum, in dem sich Advocacy-Koalitionen wechselseitig mit ihren unterschiedlichen Wertvorstellungen konfrontieren oder es gibt eine mittlere Ebene des Konflikts, die nicht einen Frontalangriff auf die jeweiligen anderen „core beliefs“ darstellt.¹¹⁰

Der Advocacy-Koalitionsansatz stellt somit einen wichtigen Ansatz dar, Entscheidungsprozesse und Policy-Wandel mit Hilfe von handlungsleitenden Orientierungen der Akteure analytisch zu erfassen. Ferner ermöglicht die Anwendung von Advocacy-Koalitionen, daß gesellschaftliche Akteure in die Analyse des Entscheidungsprozesses einbezogen werden. Sabatiers Ansatz konzentriert sich jedoch auf Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene, welche aufgrund der Wechselwirkungen von Wertvorstellungen und des damit verbundenen Lernprozesses entstehen. Zwar könnte die Analyse auf Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem erweitert werden, würde jedoch durch die Komplexität von Mehrebenensystemen erschwert. Ferner konzentriert Sabatier seine Analyse auf die Netzwerkbildung von Einzelpersonen. Sabatier begründet diese Entscheidung damit, daß die Behandlung von formalen Institutionen aufgrund der relativ großen Anzahl von beteiligten Institutionen über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren eine sehr komplexe Aufgabe darstelle und institutionelle Modelle individuelles Verhalten nicht erklären könnten.¹¹¹ Die Beschreitung eines Mittelweges durch die Benutzung eines bzw. mehrerer „kollektiver Akteure“ als soziales Konstrukt eines Rollenträgers¹¹² wird nicht erwogen.

Obwohl Sabatier also Policy-Wandel über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren erklären will, scheint trotz dieser Zeitachse der Bestand einer Advocacy-Koalition innerhalb des Politikprozesses vorausgesetzt zu werden. Die strukturellen und dynamischen Faktoren, die sich auf die Wertvorstellungen der Akteure auswirken, führen nach Sabatier zwar zu Präferenzänderungen von Advocacy-Koalitionen. Jedoch wird die Möglichkeit, daß sich die Advocacy-Koalitionen spalten oder neu- bzw. umbilden können, nur am Rande in die Überlegungen miteinbezogen. Der Entscheidungsprozeß ist, so seine These, Teil eines Lernprozesses, der im Mittelpunkt des Advocacy-

¹⁰⁹ Diese entsprechen „Filtern“, die auf der Basis von Wertvorstellungen die Informationen filtern und hierdurch die politischen Ziele der Akteure beeinflussen. Sabatier, Paul A., 1993: 121.

¹¹⁰ Sabatier, Paul A. 1993, 140.

¹¹¹ Sabatier, Paul A., 1993, 127 f; siehe auch: Sabatier, Paul A. 1991, Sabatier, Paul A./Pelkey, Neil, 1993.

¹¹² Auf den Begriff des politischen Akteurs als Rollenträger und soziales Konstrukt soll bei der Erläuterung des eigenen Modells näher eingegangen werden. Zur Darstellung einer politischen, sozialen oder ökonomischen kollektiven Einheit über Rollenträger siehe Dowding, Keith/King, Desmond (Hrsg.) 1995: Preferences, Institutions, and Rational Choice, Oxford, 11.

Koalitionsansatzes steht.¹¹³ Insofern stehen die Wertvorstellungen der Akteure sowohl bei der Bildung von Netzwerken als auch bei der Auswahl der Akteursstrategien („sekundäre Aspekte“) im Mittelpunkt der Analyse. Daß sich Netzwerke auch aufgrund rein strategischer Überlegungen bilden können, um den politischen Einfluß eines Akteurs oder mehrerer Akteure zu erweitern, findet bei Sabatier keine Erwähnung.

Im Hinblick auf die vorliegende Entscheidungsanalyse deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext bleibt festzuhalten, daß der Advocacy-Koalitionsansatz einen anderen Analyseschwerpunkt hat: Die eingangs gestellten Fragen konzentrieren sich vorrangig auf die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen und auf die von den Akteuren verfolgten Strategien. Hingegen blendet der Advocacy-Koalitionsansatz die strukturellen Rahmenbedingungen fast vollständig aus und analysiert die Strategien nur in Zusammenhang mit dem Lernprozeß, der nach Sabatier den Policy-Wandel bedingt. Trotz dieser Unterschiede kann die nähere Differenzierung zwischen strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen für die Analyse von Asylpolitik im europäischen Kontext nützlich sein. Hierdurch wird nicht nur die Möglichkeit gewährt, genauer zwischen den Rahmenbedingungen und ihrer Wirkung auf den Entscheidungsprozeß zu unterscheiden, sondern auch die Dynamik, der ein Entscheidungsprozeß unterliegt, hervorzuheben.

Auch die Unterscheidung zwischen „core beliefs“, dem Policy-Kern und „sekundären Aspekten“, die zur Auswahl der entsprechenden Strategien führen, ist für die vorliegende Analyse interessant, da es sich bei Asylpolitik um ein symbolträchtiges Politikfeld handelt, in dem die politischen Konzepte gravierend differieren. Jedoch gestaltet sich eine Operationalisierung dieser Terminologie als schwierig, da der Übergang zwischen den drei Werteebenen fließend und eine empirische Differenzierung damit erheblich erschwert wird. Sabatiers Entscheidung, seinen Advocacy-Koalitionsansatz nur auf die Netzwerkbildung von Einzelpersonen zu konzentrieren, stellt ein weiteres Hindernis für eine Langzeitanalyse eines Entscheidungsprozesses im europäischen Mehrebenensystem dar: Der Möglichkeit eines Wechsels von Einzelpersonen, die den Entscheidungsprozeß auf europäischer und/oder nationaler Ebene beeinflussen, aber aus unterschiedlichen Gründen aus den Verhandlungen ausscheiden und durch andere ersetzt werden, geht Sabatier nicht näher nach. Der Mittelweg des „kollektiven Akteurs“, der diesen Wechsel in der Analyse einbeziehen könnte, wird von Sabatier nicht in Erwägung gezogen. Daraus folgt, daß auch Sabatiers Advocacy-Koalitionsansatz zur umfassenden Beantwortung der eingangs gestellten Fragen alleine nicht geeignet ist.

Anhand der bisherigen Darstellung der verschiedenen Theorieansätze und -modelle, welche für Untersuchungen im Politikfeld Asyl in Frage kämen, wird deutlich, daß jeder

¹¹³ Sabatier, Paul A., 1993, 140.

dieser Ansätze einen unterschiedlichen Schwerpunkt in der Analyse von Entscheidungsprozessen oder Verhandlungsstrukturen hat. Während transnationale Modelle hauptsächlich nur transnationale Akteure und ihren politischen Einfluß auf Entscheidungsprozesse untersuchen, konzentriert sich das Two-Level Game auf die Schnittstelle der nationalen und internationalen Politikebene, indem es die Figur eines politischen Entscheidungsträgers benutzt. Innerstaatliche Verhandlungsgegner oder -partner werden jedoch nur herangezogen, um den Handlungsspielraum dieses „zentralen Akteurs“ zu bestimmen.

Hingegen steht bei Netzwerkanalysen das Beziehungsgeflecht zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren im Zentrum. Dabei unterscheiden sich zwei Analyserichtungen: Während sich die „formal orientierte“ Netzwerkanalyse hauptsächlich mit den formalen Beziehungen zwischen kollektiven Akteuren beschäftigt, bewerten die Ansätze der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse Netzwerke als ergänzende Form politischer Steuerung. Hierdurch verengt sich jedoch der Anwendungsbereich auf positiv bewertete Kooperationsformen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, die zu politischen Lösungen beitragen könnten.

Auch Benz bleibt der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse verhaftet, da sich seine Analyse auf die Kooperation und Koordination zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren als politische Steuerungsform konzentriert. Im Gegensatz zu den anderen Ansätzen verstärkt Benz jedoch das strukturelle Element, indem er die Akteure und ihre Netzwerke in ein Umfeld setzt, das durch Arenen und Politikfelder strukturiert ist. Hierdurch können die Strategien der Akteure und deren Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß näher untersucht werden.

Die Verbindung der „formal orientierten“ mit der „inhaltlich orientierten“ Netzwerkanalyse in Form von Pappis „Politikfeld-“ und „Policy-Netzen“ analysiert hingegen Akteure und ihre Kooperation in Politikfeld- und Policy-Netzen innerhalb eines Politikfeldes. Auf der Basis eines vorher definierten Sozialsystems und der Einführung von Policy-Netzen, denen nur Akteure mit gleichen Policy-Zielen angehören können, kann zwischen verschiedenen Kooperationsformen von Akteuren und ihren Auswirkungen auf den Entscheidungsprozeß differenziert werden.

Sabatier konzentriert sich hingegen auf die Analyse von Wertvorstellungen und Ideen und definiert Policy-Wandel über den Lernprozeß von „Advocacy-Koalitionen“. Die von den Akteurskoalitionen verfolgten Strategien werden jedoch nur in Zusammenhang mit dem Lernprozeß über einen Zeitraum von mindestens zehn Jahren beleuchtet. Die Dynamik von Entscheidungsprozessen wird detailliert untersucht, indem nicht nur zwischen fundamentalen, policy-bezogenen und strategischen Wertvorstellungen und Ideen, sondern auch zwischen strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen unterschieden wird.

Bei deutscher Asylpolitik im europäischen Kontext handelt es sich nun um ein komplexes Verhandlungssystem, das sowohl staatliche als auch gesellschaftliche Akteure auf nationaler wie internationaler Ebene umschließt. Da es sich bei Asylpolitik um ein symbolträchtiges Politikfeld handelt, in dem sich die politischen Interessen gravierend unterscheiden, soll zusätzlich zur Interaktion zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren nicht nur der Wandel struktureller Rahmenbedingungen, sondern auch die Veränderung von Wertvorstellungen und Strategien in der Untersuchung berücksichtigt werden. Um trotz dieses komplexen Verhandlungssystems die eingangs gestellten Fragen beantworten zu können, konzentriert sich die Analyse auf die Interaktion zwischen den Akteuren. Dabei sollen sowohl der direkte politische Einfluß staatlicher Akteure als auch der indirekte politische Einfluß gesellschaftlicher Akteure auf den Entscheidungsprozeß in der Untersuchung mitberücksichtigt werden. Das Modell, das diese analytische Erfassung und theoretische Erklärung von Verhandlungen im Mehrebenensystem ermöglichen soll, wird im Folgenden detaillierter vorgestellt.

1.1 Das Arenen-Verhandlungsmodell

Um die komplexen Verhandlungsstrukturen im Politikfeld Asyl innerhalb des Mehrebenensystems beleuchten zu können, benutzt das vorliegende Modell die strategieorientierte Netzwerkanalyse von Benz als Basis. Darauf aufbauend wird der Begriff des Netzwerkes inhaltlich weiter differenziert, indem auf die Definition der „Policy-Netze“ von Pappi zurückgegriffen wird. Hierdurch werden die Wertvorstellungen der Akteure und ihre politischen Ziele innerhalb eines Politikfeldes (hier der Asylpolitik) bereits bei der Definition des Netzwerkes berücksichtigt. Die relativ statische Analyse struktureller Rahmenbedingungen wird aufgebrochen, indem zusätzlich zwischen strukturellen und dynamischen Faktoren (Sabatier) unterschieden und der Begriff des Policy-Wandels von Sabatier in das vorliegende Modell integriert wird. Die Dynamik, die dem Entscheidungsprozeß zugrunde liegt, kann durch diese Verbindung besser erfaßt und dadurch die sich ändernden Wertvorstellungen und Koalitionen der Akteure sowie die Wechselwirkungen zwischen dem nationalen und internationalen Entscheidungsprozeß in der Analyse besser berücksichtigt werden.

Diese Ansätze können miteinander verknüpft werden, da alle drei Ansätze auf ähnlichen Grundannahmen beruhen, jedoch verschiedene Teilbereiche des Entscheidungsprozesses beleuchten: Sowohl Benz, als auch Pappi und Sabatier gehen davon aus, daß nicht nur strukturelle Rahmenbedingungen und staatliche Akteure, sondern auch gesellschaftliche Akteure den Entscheidungsprozeß beeinflussen können. Alle drei Ansätze untersuchen die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren und schließen Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem von der Analyse nicht aus. Bei der vorliegenden Untersuchung liegt der Schwerpunkt auf dem Entscheidungsprozeß im Politikfeld Asyl, so daß Beziehungsgeflechte zwischen Akteuren nur

als zusätzliche Komponente in der Untersuchung gesehen werden. Da Asylpolitik an der Schnittstelle nationaler und internationaler Politik liegt und auf beiden systemischen Ebenen nach politischen Lösungen gesucht wird, bietet sich die strategiebetonte Netzwerkanalyse von Benz für die vorliegende Untersuchung an. Mit Hilfe des theoretischen Ansatzes von Benz, der sich auf die Analyse von Verhandlungsstrategien innerhalb eines strukturellen Rahmens konzentriert, können Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem analysiert werden. Die Figur des „zentralen Akteurs“, die Benz vom Two-Level Game adaptiert hat, ermöglicht, besondere Zugangsmöglichkeiten für politische Entscheidungsträger in intergouvernementalen Verhandlungen (federführende Regierungsvertreter) zu erkennen. Als „zentraler Akteur“ kalkuliert der politische Entscheidungsträger gleichzeitig die Durchsetzungsmöglichkeiten seiner politischen Interessen auf nationaler und internationaler Ebene. Dabei müssen die Verhandlungen innerhalb des entsprechenden systemischen bzw. institutionellen Kontextes betrachtet werden. Jede Änderung des einen institutionellen Verhandlungskontextes hat Auswirkungen auf den anderen - und damit auch auf den Handlungsspielraum der Akteure.¹¹⁴

Um jedoch nicht nur wie bei Putnam die Strategien des „zentralen Akteurs“, sondern auch die anderer Akteure zu untersuchen, werden bei Benz Netzwerke als politische Steuerungsform in das Analysekonzept integriert und die systemischen Verhandlungsebenen mit Hilfe von Verhandlungsarenen detaillierter unterschieden. Hierdurch können die systemische Trennung zwischen nationaler und internationaler Ebene aufgehoben und gesellschaftliche Akteure in der Analyse berücksichtigt werden. Mit dem Begriff der „Arena“¹¹⁵ wird der institutionelle Verhandlungsrahmen in einzelne Verhandlungssysteme unterteilt, in denen die politischen Akteure interagieren. Arenen sind demnach Verhandlungssysteme, die den organisatorischen Bezugsrahmen für Verhandlungen darstellen, aber nicht mit formalen Organisationen identisch sein müssen. Politikfelder stellen hingegen die sachliche Begrenzung des Verhandlungsrahmens dar. Insofern werden Arenen als struktureller Rahmen benutzt, in den die Akteure eingebettet sind. Dabei kann es sich bei einer Arena um eine institutionelle Einrichtung handeln, die entweder gesetzlich als Verhandlungsrahmen legitimiert (z.B. der Bundestag oder Bundesrat) oder durch Initiativen einzelner Akteure als Verhandlungsrahmen ins Leben gerufen wurden (z.B. die „Schengener Gruppe“).¹¹⁶ Arenen können *formal* voneinander unabhängig auf unterschiedlichen systemischen Ebenen verankert sein, sind aber *politisch* miteinander verbunden und beeinflussen hierdurch gegenseitig die in ihnen stattfindenden Entscheidungsprozesse.

¹¹⁴ Vgl. u.a. Putnam, Robert D., 1988, 447 ff.

¹¹⁵ Benz, Arthur, 1992a, 153.

¹¹⁶ Auf diese institutionellen Verhandlungsrahmen wird im empirischen Teil näher eingegangen.

Diese Differenzierung zwischen formalen und inhaltlichen Strukturen wird mit Pappis „Policy-Netz“ für die nähere Bestimmung von Netzwerken operationalisierbar. Bei Politikfeldern handelt es sich demnach wie bei der strategierorientierten Netzwerkanalyse von Benz um ein sachliches Subsystem, das es ermöglicht, die Analyse auf einen politischen Bereich zu beschränken. Während Pappi jedoch zwischen Politikfeld-Netzen und Policy-Netzen differenziert, wird beim vorliegenden Modell nur auf den Begriff des *Policy-Netzes* zurückgegriffen. Eine weitere Differenzierung zwischen den Netzwerken ist hier nicht notwendig. Durch den Begriff des Policy-Netzes bleibt nicht nur die inhaltliche Komponente gewahrt; er ermöglicht gleichzeitig, daß die Bildung von Netzwerken als mögliche Strategie definiert werden kann, mit der bestimmte politische Ziele erreicht werden sollen. Ein Policy-Netz kann dabei nur gebildet werden, wenn die entsprechenden Mitglieder dieselben politischen Ziele verfolgen - im hier vorliegenden Fall wäre also die Bildung eines Policy-Netzes möglich, wenn einzelne Akteure miteinander kooperieren, um den Erhalt oder die Änderung des uneingeschränkten bundesdeutschen Grundrechtes auf Asyl durchzusetzen. Ein Policy-Netz kann also dadurch identifiziert werden, daß Akteure politische Ziele gemeinsam verfolgen bzw. bei politischen Entscheidungen aufeinander Rücksicht nehmen. Mit der Integration des Policy-Netzes (Pappi) in das vorliegende Modell können Entscheidungsprozesse unter Beachtung von Netzwerkbildungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren innerhalb der strukturellen Rahmenbedingungen analysiert werden. Hierdurch wird - im Gegensatz zum Two Level-Game - der politische Einfluß von gesellschaftlichen Akteuren in der Analyse als veränderbar und eigenständig berücksichtigt.

Damit der politische Einfluß und die Strategien der Akteure während des Entscheidungsprozesses untersucht werden können, werden das *Politikfeld* und die dazugehörigen *Arenen* näher bestimmt, in denen die Verhandlungen stattfinden. Anschließend werden die *Rahmenbedingungen* für die Verhandlungen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene identifiziert (unabhängige Variable) und in Beziehung mit den Strategien der Akteure und ihren politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß gesetzt (abhängige Variable). Dabei sollen nicht nur die institutionellen Rahmenbedingungen, d.h. die *strukturellen Faktoren*, berücksichtigt werden, sondern auch die *dynamischen Faktoren*, unter die der Wandel der öffentlichen Meinung oder Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen fallen.

Hierfür wird Sabatiers Ansatz zur Analyse von Politikgestaltung in das vorliegende Verhandlungsmodell miteinbezogen. Im Gegensatz zu Sabatier geht das Modell jedoch nicht von Advocacy-Koalitionen aus, die jahrelange stabile Koalitionen von Einzelpersonen darstellen. Statt dessen wird in diesem Modell auf *kollektive Akteure* zurückgegriffen, die auch bei Benz zum Tragen kommen. Ein kollektiver Akteur stellt ein soziales Konstrukt dar, an dem die Interessen und Aktionen einer politischen, sozialen oder ökonomischen Einheit an Rollenträgern festgemacht werden. Bei diesen Rollenträgern

handelt es sich meistens um einen oder mehrere Repräsentanten der entsprechenden Einheit, der diese nach außen hin vertritt.¹¹⁷ In dem vorliegenden Analysemodell werden die kollektiven Akteure durch Individuen - hier handelt es sich meistens um die Führungsspitze des kollektiven Akteurs - nach außen hin vertreten. Ihre politischen Ziele basieren auf den *fundamentalen Wertvorstellungen* des Akteurs innerhalb eines Politikfeldes. Gleichzeitig wird davon ausgegangen, daß die kollektiven Akteure zusammen Policy-Netze bilden können, um ihre politischen Ziele zu verwirklichen.

Nach Sabatier ergeben sich die *politischen Ziele* und *Akteursstrategien* aus den „core beliefs“, dem Policy-Kern und sekundären Aspekten. Eine operationale Differenzierung zwischen diesen drei Werteebenen ist jedoch nur schwer umsetzbar, da die Grenzen zwischen den Werteebenen fließend sind. Dementsprechend beschränkt sich das vorliegende Modell auf den Begriff des *Policy-Kerns*; diese Werteebene bezieht sich nur auf den Politikbereich, in dem die Verhandlungen stattfinden - hierdurch wird der Intention entsprochen, ein einzelnes Politikfeld für die Analyse einzugrenzen. Der Policy-Kern beinhaltet die fundamentalen Policy-Werte innerhalb eines Politikfeldes und wird daran überprüft, ob bei der Verfolgung der politischen Ziele die Argumentation auf diesen Werten basiert (z.B. wird die Durchsetzung der Menschenrechte von Bündnis90/Die Grünen als Argument herangezogen, politische Flüchtlinge weltweit zu unterstützen). Da sich Sabatiers „handlungsleitenden Orientierungen“, die ihm als als Zwischenstufe zwischen dem Policy-Kern und den politischen Zielen dienen, nur schwer operationalisieren läßt, findet eine weitere Differenzierung zwischen dem Policy-Kern und den politischen Zielen nicht statt. Die unterschiedlichen politischen Ziele der Akteure ergeben sich demnach aus den Rahmenbedingungen und den zur Verfügung stehenden Informationen. Dabei nehmen die Akteure die Informationen wegen der fundamentalen Wertvorstellungen, die im Policy-Kern enthalten sind, verändert wahr, so daß auch die Meinungsbildung und die damit verbundenen politischen Ziele unterschiedlich ausfallen. So führt z.B. der Anstieg der Asylbewerberzahlen zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen: Während in der politischen Diskussion einige Akteure an dem Anstieg das Elend der Flüchtlinge festmachen, dient der Anstieg der Asylbewerberzahlen anderen Akteuren dazu, die Forderung nach restriktiveren Asylgesetzen zu untermauern.

Policy-Wandel entsteht nun durch die sich ändernden Rahmenbedingungen, Kompromisse mit Gegenspielern und dem hieraus resultierenden, möglichen Wertewandel bei Akteuren. Um einen Policy-Wandel zugunsten seiner eigenen Politikinhalt zu erreichen, versucht jeder Akteur, seinen Handlungsspielraum strategisch zu vergrößern. Die *Strategien*, die der Akteur verfolgt, werden also von dem *Handlungsspielraum*, der aus den Rahmenbedingungen resultiert, und seiner Wahrnehmung beeinflusst.

¹¹⁷ Zur Darstellung einer politischen, sozialen oder ökonomischen kollektiven Einheit über Rollenträger siehe Dowding, Keith/King, Desmond (Hrsg.) 1995, 11.

Auf den Zusammenhang zwischen dem Handlungsspielraum, den von den Akteuren verfolgten Strategien und dem daraus resultierenden Policy-Wandel wird im Folgenden näher eingegangen.

1.1.1 Der Handlungsspielraum und seine Auswirkungen auf die Akteursstrategien und den Entscheidungsprozeß

Der *Handlungsspielraum* eines Akteurs definiert sich über die sog. strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen, in die die Akteure eingebettet sind, und wird in Relation zu den Handlungsspielräumen seiner Gegenspieler gesetzt. Das vorliegende Modell übernimmt dabei Sabatiers Differenzierung zwischen strukturellen und dynamischen Faktoren. Während sich strukturelle Faktoren auf institutionelle Rahmenbedingungen - also Rechts- und Sozialstrukturen - beziehen, handelt es sich bei dynamischen Faktoren um den Wandel der öffentlichen Meinung, Veränderungen von sozioökonomischen Rahmenbedingungen oder Veränderung der Regierungsmehrheiten.¹¹⁸ Jeder Akteur hat einen bestimmten *politischen Einfluß* auf den entsprechenden Entscheidungsprozeß; dieser resultiert aus der Relation seines Handlungsspielraumes zu dem seiner Gegenspieler innerhalb der strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen eines bestimmten *Politikfeldes*.

So ist z.B. der Handlungsspielraum der Partei I (kollektiver, staatlicher Akteur), die im Bundestag die Bundestagsmehrheit darstellt, voraussichtlich größer als der Handlungsspielraum der Partei II, die die Bundestagsminderheit repräsentiert. Dennoch kann die Größe des Handlungsspielraumes von Partei I aufgrund struktureller und dynamischer Faktoren zu klein sein, um ihre politischen Ziele zu realisieren. Als Beispiel soll hier das Politikfeld Asyl in der BRD herangezogen werden: Um das bundesdeutsche Grundrecht auf Asyl zu ändern, ist sowohl eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag als auch eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundesrat erforderlich. Diese Festlegung in den Rechtsstrukturen (struktureller Faktor) führt dazu, daß der Handlungsspielraum von Partei I zu klein ist, um ohne die Zustimmung von Partei II das Asylgrundrecht zu ändern. Werden nun die Handlungsspielräume beider Parteien in Beziehung zueinander gesetzt, ist aufgrund des größeren Handlungsspielraumes der politische Einfluß der Partei I zwar größer als der von Partei II. Jedoch wird er durch den Handlungsspielraum der Partei II, die Zustimmung zu verweigern, begrenzt.

Zusätzlich zur Relation der *Handlungsspielräume* müssen die Wertvorstellungen bzw. fundamentalen Policy-Werte der Akteure innerhalb eines Politikfeldes, hier definiert als Policy-Kerne, und ihre politischen Ziele berücksichtigt werden. Differieren diese zwischen bestimmten Akteuren sehr stark, bleiben die Verhandlungen entweder ergebnislos oder die Akteure suchen zur Erweiterung ihres Handlungsspielraumes die

¹¹⁸ Sabatier 1993, 123 ff.

Kooperation mit anderen Akteuren, die ähnliche politische Ziele verfolgen. Demzufolge können Akteure ein gemeinsames Policy-Netz bilden, wenn z.B. die politischen Ziele des Akteurs I denen des Akteurs II und III gleichen. Mit dieser Strategie können die Akteure ihren politischen Einfluß vereint in die Waagschale werfen, um die eigene Verhandlungsposition gegenüber der des Verhandlungsgegners zu stärken und ihre eigenen politischen Ziele durchzusetzen.¹¹⁹ So kann sich z.B. der politische Einfluß von gesellschaftlichen Akteuren, die nicht direkt am parlamentarischen Verhandlungsprozeß beteiligt sind, durch Policy-Netze mit staatlichen Akteuren erhöhen, da ihre politischen Ziele von direkt am Entscheidungsprozeß beteiligten staatlichen Akteuren mitgetragen werden. Gleichzeitig sind solche Netzwerke auch für staatliche Akteure vorteilhaft, da ihr eigener politischer Einfluß durch eine größere Parteienmitgliedschaft und erhöhte Wiederwahlchancen gestärkt werden kann.

Ferner ist bei Entscheidungsprozessen im Mehrebenensystem zu beachten, daß in verschiedenen Arenen verhandelt wird. Hierdurch ändern sich für Akteure die Rahmenbedingungen, wenn sie nur in einer oder aber in verschiedenen Arenen gleichzeitig verhandeln können. So ist es für den zentralen Akteur vorteilhaft, wenn er Verhandlungen in Arena II oder III, die ihm mehr Handlungsspielraum einräumen, mit dem Entscheidungsprozeß in Arena I verbinden kann, in welcher der Handlungsspielraum des zentralen Akteurs durch seine Verhandlungsgegner mehr beschnitten wird. Diese Verbindung kann bewirken, daß sich die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen von Arena I zugunsten des Handlungsspielraumes des zentralen Akteurs verändern.

Über solche Verbindungen unterschiedlicher institutioneller Kontexte können sich langfristig nicht nur die öffentliche Meinung und damit verbunden fundamentale Wertvorstellungen innerhalb einer Gesellschaft, sondern auch Rechts- und Sozialstrukturen wandeln. Jedoch können solche Verknüpfungen auch vom zentralen Akteur unbeabsichtigte Effekte auf den Entscheidungsprozeß haben. In solchen Fällen ist der zentrale Akteur dennoch gezwungen, das gesamte Verhandlungsergebnis von Arena II oder III in Arena I einzubringen, obwohl es zusätzliche Verhandlungsergebnisse beinhaltet, die vom zentralen Akteur nicht erwünscht sind.

Trotz der o.g. Vorteile, die durch eine Verbindung der verschiedenen Arenen für den zentralen Akteur entstehen können, muß er auf die Rahmenbedingungen der Arena I, in der das Verhandlungsergebnis angenommen (ratifiziert) werden muß, Rücksicht nehmen. Zwar kann die *Möglichkeit*, in Arena I abgelehnt zu werden, dem zentralen Akteur helfen, seinen Handlungsspielraum in Arena II und III zu vergrößern - er erreicht hierdurch vielleicht größere Zugeständnisse bei den Verhandlungspartnern in Arena II und III. Sind diese Verhandlungspartner jedoch davon überzeugt, daß eine Ratifikation

¹¹⁹ Auf diese Strategie wird im folgenden Kapitel näher eingegangen.

in Arena I verhindert werden wird, kann dies zur Folge haben, daß sie die Verhandlungen mit dem zentralen Akteur abblocken.¹²⁰

Der Entscheidungsprozeß in Arena II und III wird also von den vorherrschenden Rahmenbedingungen in Arena I, welche den Handlungsspielraum des zentralen Akteurs begrenzen, beeinflußt. Solange jedoch der zentrale Akteur die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen von Arena I in seine Kalkulationen miteinbezieht, kann er in den zusätzlichen Arenen frei agieren. Hierdurch kann er attraktive Vereinbarungen von Arena II oder III an das gesamte Verhandlungsergebnis anbinden, um die notwendige Zustimmung zu einem Verhandlungsergebnis in Arena I zu erreichen - und hierdurch seine Verhandlungsposition gegenüber seinen Verhandlungsgegnern in Arena I verbessern.

Hieraus resultiert, daß die Verhandlungsgegner in Arena I mindestens indirekt, d.h. über die Annahme oder Ablehnung des vorgeschlagenen Verhandlungsergebnisses, politischen Einfluß auf die Verhandlungen innerhalb der zusätzlichen Arenen nehmen können. Direkten politischen Einfluß können sie hingegen nur ausüben, wenn sie entweder selbst an den Verhandlungen in Arena II oder III beteiligt sind oder auf Policy-Netze mit Akteuren in diesen Arenen zurückgreifen können.

Die Handlungsspielräume, die sich aus diesen Rahmenbedingungen ergeben, führen zu unterschiedlichen Strategien der Akteure. Diese sind in erster Linie darauf angelegt, den eigenen politischen Einfluß so zu vergrößern, daß die verfolgten politischen Ziele erreicht werden. Die mit diesen Rahmenbedingungen verbundenen Strategien der Akteure werden im folgenden näher erläutert.

1.1.2 Strategien im Mehrebenensystem und ihre Relation zum Handlungsspielraum

Aus dem Vorhergehenden ergibt sich, daß ein Akteur zwischen verschiedenen Strategien wählen kann, um seinen politischen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß zu vergrößern. Jeder Akteur wird demnach die Strategien so auswählen, daß sich sowohl seine Wertvorstellungen als auch sein Handlungsspielraum in Relation zu dem seiner Verhandlungsgegner in der Strategiewahl widerspiegeln. Eine wichtige Rolle bei der Strategiewahl spielt auch die Wahrnehmung des Akteurs, da eine falsche Einschätzung des eigenen Handlungsspielraumes zu einer veränderten Strategiewahl führen kann.

Nach Benz werden Strategien von den Akteuren benutzt, um die strukturellen Hindernisse, die einer Verwirklichung ihrer politischen Interessen im Weg stehen, zu beseitigen. Dabei versuchen die Akteure, über die Modifizierung der strukturellen und dyna-

¹²⁰ Vgl. auch Putnam 1988, 447.

mischen Faktoren an Handlungsspielraum hinzuzugewinnen. Um Konfliktkonstellationen zu beeinflussen, greifen die Akteure dabei hauptsächlich auf die folgenden Möglichkeiten zurück: (1) die *Ressourcenmobilisierung*, (2) die *Paketlösung*, (3) die Bildung von *Policy-Netzen* (bei Benz „Netzwerken“), (4) die Gestaltung des *zeitlichen Ablaufs* oder die *Ausweitung der Verhandlungen auf andere Verhandlungsebenen* bzw. (5) die *vollkommene Verschiebung der Verhandlungen in eine andere Arena*.¹²¹ Diese Strategien werden im Folgenden kurz erläutert.

1) Unter *Ressourcenmobilisierung* ist ein Verhandlungskompromiß zu verstehen, bei dem Handlungsressourcen gegeneinander getauscht werden. Eine solche „Tauschlösung“ kommt zustande, wenn jeder Verhandlungspartner die Ressourcen des anderen höher bewertet als die eigenen. Dementsprechend sind besonders solche Ressourcen tauschfähig, die erst dadurch an höherem Wert gewinnen, wenn der neue „Besitzer“ sie besser „verwerten“ kann. Der alte „Besitzer“ favorisiert hingegen eine Ressource, die für seinen Tauschpartner wenig nützlich ist, so daß eine gegenseitige Tauschbereitschaft vorhanden ist. Zu diesen Handlungsressourcen gehören u.a. Rechte, Geld, Macht und Information.¹²² So benennt Benz z.B. die Information als wichtige Tauschressource für Verwaltungen gegenüber der Regierung oder parlamentarischen Akteuren; hierdurch könnten Verwaltungen Wissen an parlamentarische Akteure vermitteln, das für die Durchsetzung bestimmter politischer Interessen benötigt wird. Ein einheitliches Tauschmittel für alle beteiligten Arenen gibt es jedoch nicht, da sich die Akteure innerhalb verschiedener Arenen auch für unterschiedliche Ressourcen interessieren.¹²³

2) Eine abgewandelte Form des Tausches von Handlungsressourcen stellt die sogenannte *Paketlösung* dar. In diesem Fall haben die Akteure in verschiedenen Politikfeldern differierende politische Interessen. Die Präferenzen der Akteure, in welchem Politikfeld vorrangig die eigenen politischen Ziele durchgesetzt werden sollen, sind jedoch unterschiedlich. Dementsprechend können die Interessen der Akteure gebündelt und als „Gesamtpaket“ verhandelt werden. Der Tausch kommt somit dadurch zustande, daß die Interessen der Akteure in bestimmten Politikfeldern unterschiedlich stark sind. So kann sich z.B. Akteur A damit einverstanden erklären, die Interessen von Akteur B in einem Politikfeld zu unterstützen bzw. umzusetzen, wenn er dafür in einem anderen Politikfeld die Unterstützung von Akteur B erhält.

¹²¹ Benz, Arthur 1992a, 177 ff. Hiermit sind nicht alle Strategien benannt, die eine Umstrukturierung von Entscheidungsprozessen beabsichtigen. Zur näheren Erläuterung von Strategien siehe auch: Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, 1976; Tsebelis, George, 1990: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, Ca. .

¹²² Siehe Benz, Arthur 1992a, 179.

¹²³ Baldwin, David A., 1990: *Politics, Exchange, and Cooperation*, in: Marin, Bernd (Hrsg.): *Governance and Generalized Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Frankfurt/M.:Boulder, Co., 101-118.

Diese abgewandelte Form des Tausches kann sich jedoch als schwierig gestalten, wenn die politischen Interessen zu unterschiedlich bzw. nicht tauschbar sind oder die Akteure bei diesem Tausch andere Akteure berücksichtigen müssen. Aufgrund zu hoher Kosten führen für einen Akteur besonders wichtige Partner, die an einem Tausch nicht direkt beteiligt sind, deren Interessen aber aufgrund von Netzwerken dennoch berücksichtigt werden müssen, zu nicht lösbaren Konfliktkonstellationen.¹²⁴

3) Um diese Konfliktkonstellationen auf anderem Weg zu beseitigen und den eigenen Handlungsspielraum zu vergrößern, greifen Akteure auch auf die *Bildung von Policy-Netzen* zurück. Bei diesen Netzwerken beruht die Kooperation der Akteure auf inhaltlich ähnlichen oder gleichen politischen Zielen. Durch gemeinsame oder abgestimmte Einflußnahmen im Entscheidungsprozeß sollen diese politischen Ziele durchgesetzt werden. Die Interaktion der im Policy-Netz zusammengeschlossenen Akteure wird dabei durch die gemeinsame Problemsicht und die Verfolgung politischer Ziele in einem bestimmten Politikfeld erleichtert. Da jedoch die Akteure in verschiedenen Politikfeldern unterschiedliche Policy-Netze bilden können, besteht die Gefahr - wie bei der o.g. Paketlösung -, daß sich die politischen Ziele der jeweiligen Partner in einem bestimmten Politikfeld widersprechen können. Bei der Abwägung, welches Politikfeld Priorität genießen soll, kann ein kollektiver Akteur sogar vor interne Konfliktkonstellationen gestellt werden, die hypothetisch einen Werte- und damit verbundenen Policy-Wandel des Akteurs zur Folge haben können.¹²⁵

4) Zwei weitere Strategien zur Erreichung der eigenen politischen Ziele sind der *Wechsel bzw. die Einbeziehung von Verhandlungsarenen*. Der Entscheidungsprozeß wird durch diese Strategien auf andere Verhandlungsarenen erweitert oder in diese verlagert. Der zentrale Akteur nutzt dabei seinen politischen Einfluß innerhalb der verschiedenen Arenen, um seinen Handlungsspielraum zu vergrößern. Bei diesen Strategien muß zwischen (a) dem zeitlichen Wechsel der Arenen zur Umgestaltung des zeitlichen Ablaufs (Sequentialisierung)¹²⁶ und (b) der Verbindung von Entscheidungsprozessen in verschiedenen Arenen¹²⁷ unterschieden werden.

4a) Bei der *Sequentialisierungsstrategie* nutzt der zentrale Akteur, z.B. die federführende Regierungspartei, die Möglichkeit, unter Ausschluß der gegnerischen Akteure in einer anderen Arena zu verhandeln. Wenn in Arena I kein Ergebnis erreicht werden kann, versucht der zentrale Akteur seine politischen Ziele über Verhandlungen in Arena

¹²⁴ Diese Berücksichtigung nicht direkt beteiligter Akteure wird besonders ausführlich von Fritz W. Scharpf in seiner Analyse positiver und negativer Koordination behandelt. Siehe hierzu u.a.: Scharpf, Fritz W., 1993b; Scharpf, Fritz W., 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 109-140.

¹²⁵ Auf diese Folgen wird im empirischen Teil näher eingegangen werden.

¹²⁶ Der Wechsel zwischen den Arenen wird nach Benz „Sequentialisierung“ genannt. Siehe Benz, Arthur, 1992a, 181 ff.

¹²⁷ Im Gegensatz zu Benz bezieht sich Putnam nur auf die Strategie der „synergistic issue linkages“.

II durchzusetzen. Das Verhandlungsergebnis von Arena II wird den Verhandlungsgegnern in Arena I als geschlossenes Verhandlungspaket ohne Änderungsmöglichkeiten vorgelegt. Die Verhandlungsgegner in Arena I können nur noch darüber entscheiden, ob sie dieses Verhandlungsergebnis ablehnen oder annehmen. Auf diese Weise kann z.B. die federführende Regierungspartei als zentraler Akteur auf internationaler Ebene ein Verhandlungsergebnis erzielen, das die anderen Akteure im nationalen Parlament nur noch ratifizieren oder ablehnen können. Nach Benz ist eine Ablehnung jedoch eher unwahrscheinlich, wenn sich alle Akteure darüber einig sind, daß ein Verhandlungsergebnis auch die internationale Politikebene einbeziehen sollte.¹²⁸

4b) Der zentrale Akteur kann auch versuchen, seinen Handlungsspielraum zu vergrößern, indem er innerhalb beider Arenen *zeitgleich* Verhandlungen führt - und hierdurch die vorherrschenden Wertvorstellungen beider Arenen miteinander konfrontiert. Diese Strategie kann für den zentralen Akteur dann vorteilhaft sein, wenn die Wertvorstellungen innerhalb von Arena II mit seinen politischen Zielen mehr korrelieren als in Arena I. In diesem Fall kann es sich für den zentralen Akteur positiv auswirken, daß die soziopolitischen Kontexte beider Arenen miteinander verknüpft und dadurch möglicherweise die dynamischen Rahmenbedingungen von Arena I durch diejenigen von Arena II beeinflußt werden.

Der aus dieser Strategie resultierende Wandel kann jedoch auch zu ungewollten Nebeneffekten führen, wenn die politischen Ziele der Akteure in Arena II nicht vollständig mit denen des zentralen Akteurs übereinstimmen bzw. Verhandlungsgegner in Arena I politischen Einfluß auf die Verhandlungen in Arena II nehmen können (eigene Beteiligung oder Policy-Netze). Trotz ähnlicher politischer Ziele kann es in diesen Fällen zu einem Verhandlungsergebnis kommen, das nicht den politischen Zielen des zentralen Akteurs entspricht. Wie bereits ausgeführt, ist er jedoch genau wie seine Verhandlungsgegner in Arena I an die Optionen gebunden, das Verhandlungsergebnis anzunehmen oder abzulehnen. Da eine Ablehnung von den Verhandlungsgegnern als politische Handlungsunfähigkeit ausgelegt werden und hierdurch die Verhandlungsposition des zentralen Akteurs geschwächt werden könnte, ist dies eher unwahrscheinlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß jeder Akteur versuchen wird, seinen eigenen Handlungsspielraum zu erweitern. Dabei spielen sowohl sein Policy-Kern und seine darauf basierenden politischen Ziele, als auch die Rahmenbedingungen, in denen die Verhandlungen stattfinden, eine Rolle. Die Änderung der strukturellen Rahmenbedingungen kann nur gelingen, wenn die Mehrzahl der am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure aus der Modifizierung einen Nutzen für zukünftige Verhandlungen ziehen kann. Dynamische Rahmenbedingungen sind hingegen von Faktoren abhängig,

¹²⁸ Vgl. Benz, Arthur, 1992a, 181.

die nicht von der Mehrheit der Akteure beschlossen werden können. Statt dessen können sie sich aufgrund externer Ereignisse (wie z.B. die Erhöhung der Flüchtlings- oder Arbeitslosenzahlen) zugunsten der politischen Ziele eines Akteurs wandeln.

Die Änderung der strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen hat Folgen sowohl für die Handlungsspielräume der Akteure, als auch für die von den Akteuren angewandten Strategien zur Erreichung ihrer politischen Ziele. Zwischenzeitliche Verhandlungsergebnisse können zusätzlich nicht nur die Handlungsspielräume der Akteure, sondern auch ihre politischen Ziele verändern. Dieser wechselseitige und dynamische Prozeß wird Policy-Wandel genannt.¹²⁹

Aus diesen Überlegungen ergeben sich die folgenden Hypothesen:

1) Wenn die internationalen Rahmenbedingungen Verhandlungsvorteile für den zentralen Akteur bieten, wird er versuchen, seinen Handlungsspielraum über die Verbindung der internationalen mit den nationalen Verhandlungen zu erweitern. Diese Verbindung läßt sich jedoch nur herstellen, wenn sich das Politikfeld über nationale wie internationale Arenen erstreckt und somit auf beiden Verhandlungsebenen verhandelt werden kann.

2) Die Verbindung der internationalen mit den nationalen Verhandlungen hat zur Folge, daß sich die strukturellen und dynamischen Faktoren auf beiden Ebenen wechselseitig beeinflussen können. Dabei ist relevant, in welcher Arena das Verhandlungsergebnis zuerst zustande kommt, da es den Entscheidungsprozeß innerhalb der anderen Arenen beeinflussen wird. Der zentrale Akteur ist jedoch, wie alle anderen Akteure, verpflichtet, innerhalb der veränderten Rahmenbedingungen weiterzuverhandeln, auch wenn unbeabsichtigte Nebeneffekte auftreten können. Eine spätere Trennung der Verhandlungsarenen ist nicht mehr möglich.

3) Wenn der zentrale Akteur beide Entscheidungsprozesse miteinander verbindet, werden seine Verhandlungsgegner danach streben, ihren politischen Einfluß auf die internationalen Verhandlungen zu vergrößern. Die Verhandlungsgegner werden dann versuchen, die strukturellen und dynamischen Rahmenbedingungen aller Arenen zugunsten ihres eigenen Handlungsspielraumes zu verändern. Als Strategien können hier sowohl der Versuch der direkten Beteiligung an den internationalen Verhandlungen, als auch die Bildung von Policy-Netzen identifiziert werden.

4) Der Erfolg dieser Strategien ist von zwei Faktoren abhängig:

¹²⁹ Vgl. u.a. Sabatier 1993, 123 ff; Hesse, Joachim/Benz, Arthur, 1990: Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionspolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden, 59.

a) Je stärker die Verhandlungsgegner des zentralen Akteurs in den internationalen Entscheidungsprozeß eingebunden werden, desto kleiner wird der Verhandlungsvorteil und damit der Handlungsspielraum des zentralen Akteurs.

b) Je größer der Handlungsspielraum der Verhandlungsgegner innerhalb der nationalen Arenen ist, desto größer ist auch ihr politischer Einfluß auf den Handlungsspielraum des zentralen Akteurs innerhalb der internationalen Arenen. Je stärker hingegen der zentrale Akteur den internationalen Entscheidungsprozeß beeinflussen kann, desto größer wird auch seine Möglichkeit, die nationalen dynamischen Rahmenbedingungen zu Ungunsten seiner Verhandlungsgegner zu verändern.

5) Interessengruppen - in der hier vorliegenden Analyse handelt es sich um gesellschaftliche Akteure und Kommunen - können den Entscheidungsprozeß über Policy-Netze beeinflussen. Je stärker die Interessengruppen miteinander koalieren bzw. je stärker ihr entsprechendes Netzwerk zu den staatlichen Akteuren ausgebaut ist, desto größer wird auch ihr politischer Einfluß. Dabei können die Interessengruppen über Personalunionen, Sachverständigenausschüsse, die Mobilisierung der öffentlichen Meinung,¹³⁰ Verteilung von Informationsmaterial oder Nichtausführen exekutiver Maßnahmen auf den Entscheidungsprozeß nehmen.

6) Staatliche Akteure können in unterschiedlichen Politikfeldern mit unterschiedlichen Interessengruppen Policy-Netze bilden. Dies kann zu internen Auseinandersetzungen führen, wenn die Interessengruppen in einem bestimmten Politikfeld gegensätzliche politische Interessen verfolgen. Diese Konstellationsschwierigkeiten können zur Folge haben, daß sich die Wertvorstellungen und politischen Ziele des staatlichen Akteurs ändern und damit das entsprechende Policy-Netz geschwächt wird.

Die hier dargestellten Hypothesen werden im Folgenden an der deutschen Asylpolitik im europäischen Kontext von 1989 bis 1993 getestet. Zuerst werden die Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Akteure verhandelten, dargestellt. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Veränderung der dynamischen und strukturellen Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum und damit auf lange Sicht auch den Policy-Kern der meisten Akteure beeinflussen. Um diese Veränderung zu verdeutlichen, werden nicht nur die strukturellen Rahmenbedingungen auf deutscher und europäischer Ebene, sondern auch der geschichtliche Verlauf des Entscheidungsprozesses bis 1989/90 dargestellt.

¹³⁰ Gesellschaftliche Akteure und Kommunen können das politische Ergebnis durch die Verbreitung von Information innerhalb der Volksvertretung, der parlamentarischen Ausschüsse und der Gesellschaft beeinflussen. Sie benutzen ihre Verbindungen zu den Medien und zu bestimmten Politikern und Entscheidungsträgern. Oft sind parlamentarische Abgeordnete gleichzeitig Mitglieder von korporativen Organisationen.