

Barbara Saerbeck

Unabhängige europäische Regulierungsagenturen

Ihr Einflusspotenzial am Beispiel
der Europäischen Umweltagentur



Springer VS

Unabhängige europäische Regulierungsagenturen

Barbara Saerbeck

Unabhängige europäische Regulierungsagenturen

Ihr Einflusspotenzial am Beispiel
der Europäischen Umweltagentur

Barbara Saerbeck
Berlin, Deutschland

Zgl. Dissertation an der Freien Universität Berlin, 2013

D 188

ISBN 978-3-658-06017-6

ISBN 978-3-658-06018-3 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-06018-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei all denjenigen bedanken, die mich während meiner Promotion begleitet haben.

Meiner Doktormutter Prof. Dr. Miranda Schreurs danke ich herzlich für die vielseitige Unterstützung, ihre jederzeit offene Tür und für den Freiraum, den sie mir gewährte. Herrn PD Dr. Achim Brunnengräber danke ich für seine Bereitschaft, mich im Promotionsverfahren zu begleiten.

Mein Dank gilt der Stiftung der Deutschen Wirtschaft sowie ihren Mitarbeitern, deren finanzielle und ideelle Förderung es mir erlaubten, konzentriert an meiner Dissertation zu arbeiten und mich fachlich und persönlich weiterzubilden. Besonderer Dank gilt auch den Mitarbeitern des ARENA Zentrums für Europäische Studien der Universität Oslo, die mit ihrer Diskussionsbereitschaft wesentlich zur Konzeptualisierung meiner Arbeit beigetragen haben. Bedanken möchte ich mich beim E.ON Stipendienfonds, durch dessen finanzielle Zuwendung dieser Forschungsaufenthalt möglich wurde. Der FAZIT-Stiftung danke ich für die finanzielle Unterstützung der Publikation.

Danken möchte ich allen meinen Interviewpartnern. Mein besonderer Dank gilt Frau Dr. Inge Gräble, Mitglied des Europäischen Parlaments, und ihren Mitarbeitern für ihre tatkräftige Unterstützung bei der Datenerfassung. Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Dr. Martijn Groenleer, der mir wertvolle Einblicke in die Arbeit unabhängiger europäischer Regulierungsagenturen gewährte. Ebenso gilt mein Dank Herrn Dr. Helge Jörgens, der mir mit seinen Anregungen wertvolle Hilfe leistete.

Ganz herzlich möchte ich mich bei all denjenigen bedanken, die mich in den letzten Jahren begleitet und von denen jeder auf seine Art zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat. Dazu gehören Jan Böning, André Bornstein, Holger Dreiseitl, Lena von Eichborn, Nadia Fadavi, Louisa Frey, Hanna Hattermann, Dr. Benjamin Miethling, Inken Reimer, Sebastian Schlegel, Henriette Schweizerhof, Katinka Vahle und Alexa Vitzthum.

Mein ganz besonderer Dank gilt meiner Familie. Ihre stets vorhandene Unterstützung hat diese Promotion erst ermöglicht. Ihr Vertrauen in mich, ihre wertvollen Anregungen, geduldigen Durchsichten des Manuskripts, aber auch ihrem Humor und Witz ist es zu verdanken, dass diese Arbeit nun vorliegt.

Vorwort

The European Union (EU) is widely viewed as an important international trend-setter that has substantial influence not only on the environmental agendas and policies of its own member states but also on other countries around the world. As a result there is now a large body of literature examining environmental policy making and agenda setting within the EU multi-level governance structure. Given this strong interest in European environmental policy and politics, it is therefore surprising how little has been written about the role of the European Environment Agency (EEA) as an independent regulatory agency (IRA). Ms. Saerbeck's thorough study of the EEA fills the gap with an in-depth examination of the EEA, its relationship to other EU institutions, and the influence it is able to exert on the EU's environmental agenda.

The book is the most in-depth study extant of the influence of the European Environment Agency on decision making at the European level. At the same time, it speaks to larger theoretical concerns and makes important contributions to an area that has received relatively little academic attention – the role of IRAs. Given that there are 35 such IRAs in Europe, it is clearly important to consider what kind of role and influence they play in European decision making. Theoretically, this work builds on neo-institutional and organizational theories. Considerable importance is placed on the concept of information as a form of influence that can set agendas and shape policy outcomes. The work draws on ideas related to policy cycles, agenda setting and windows of opportunity, epistemic communities, and leadership.

Ms. Saerbeck's book asserts that although an agency formed to serve the information needs of other EU institutions, the EEA is not simply controlled by its principles – in this case, EU institutions and member states; rather, the EEA through its collection and distribution of information is able to substantially influence the agenda setting process. Ms. Saerbeck furthermore finds that the EU institutions – the Council, Parliament, and Commission – rely to different degrees on the services of the EEA, with the European Commission by far working most closely with the agency. There is considerable congruence between the Commission and the EEA in their structures and that the two actors consciously try to develop these similarities while at the same time making sure to develop complementarities.

This study shows that when an agency like the EEA takes action early on in the policy cycle, it can have considerable influence on the kinds of issues that are debated, the way issues are framed, and the political priority given to different issues. Later on in the policy cycle, policy making becomes more politicized and there is less potential for an agency like the EEA to influence the direction of negotiations.

Ms. Saerbeck puts considerable attention on the importance of leadership in terms of the kind of work that an agency does, the role it perceives for itself, and how it presents its work to the outside. She shows that the EEA sees itself as more than just a simple generator of information but also as an actor that can influence the kinds of ideas that are thought about and debated in the European decision making centers. This is a power that may go unseen but is in fact of tremendous significance and may go beyond what policy makers envisioned for the agency upon its creation.

Guided by several hypotheses, this book shows how decision making happens in the EU and the ways in which information can be and is used to influence debates and agendas. The book includes a brief introduction to the roles of the principle EU institutions: the Council, Parliament, and Commission and the formal procedural rules determining how decisions are made at the European level. It shows the considerable influence the EEA has exerted on various policy debates (special attention is given to the 6th Environment Action Program and plans for a 7th Environment Action Program) and the way in which the EEA supports in particular, the work of the European Commission. The book also shows how the EEA has been able to use information gathering needs to influence the accuracy and transparency of information generation within EU member states and how over time the EEA has been able to achieve an improvement in the general quality of the information being generated by member states. We also learn that the work of the EEA is in general highly valued and the quality of the information generated is considered to be very good.

Importantly, the book also raises practical concerns about the accountability of the EEA (and IRAs in general) and the importance of periodic reviews of the agency's (agencies') work. There are relatively few concrete rules regarding the work of such agencies giving them considerable freedom. This can be seen both as strength, but also as a potential weakness from a democratic accountability perspective.

Methodologically, the work pays much attention to the question of how influence can be measured. Throughout the book various tables are presented that help to enrich the findings of the thesis and are integrated well into the argument.

A tremendous amount of data collection and analysis went into this book. Over 40 interviews were conducted with experts in the EU institutions – the Commission, Parliament, and Council –, the EEA, and in NGOs, the media, and independent agencies. Excerpts from the interviews are nicely weaved into the argumentation of the book.

In sum, this analysis is theoretically innovative, logically consequent, and empirically rich. The book contributes both to our theoretical understanding of the influence that an independent regulatory agency can have on decision making in the multi-level European system as well as to the empirical understanding of the work and influence of the EEA. It also provides important insights into the extent to which different EU institutions (the Parliament, Council, and Commission) make use of the information generation potential of the European Environment Agency. It is a book that all serious scholars and students of European environmental policy making will want to have on their shelf.



Miranda A. Schreurs

Inhaltsverzeichnis

<i>Abbildungsverzeichnis</i>	15
------------------------------------	----

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	17
------------------------------------	----

1 Einführung	21
---------------------------	----

1.1 Relevanz des Themas	24
--------------------------------------	----

1.1.1 IRAs als Forschungsgegenstand	26
---	----

1.1.2 Notwendigkeit eines integrierten Analyserahmens	29
---	----

1.2 Methodisches Vorgehen	32
--	----

1.2.1 Konzeptualisierung von Einfluss	32
---	----

1.2.1.1 Zur Messung von Einfluss	33
--	----

1.2.1.2 Einflusspotenzial als intervenierende Variable	36
--	----

1.2.2 Begründung der Fallauswahl	37
--	----

1.2.2.1 Besonderheiten der europäischen Systemarchitektur	38
---	----

1.2.2.2 Auswahl des Untersuchungsobjekts: IRAs	40
--	----

1.2.2.2.1 Unabhängige Europäische Regulierungsagenturen	40
---	----

1.2.2.2.2 Fallbeispiel Europäische Umweltagentur	47
--	----

1.2.3 Mehrwert einer Einzelfallstudie	48
---	----

1.3 Untersuchungsaufbau	50
--------------------------------------	----

2 Supranationale Verwaltungseinheiten im Forschungsinteresse	51
---	----

2.1 Begriffsdefinition: (Internationale) Verwaltung und IRAs	52
---	----

2.2 Administrative Akteure in Theorie und Praxis	53
---	----

2.2.1 Verwaltungen zwischen Autonomie, Einfluss und Kontrolle	53
---	----

2.2.2 Administrative Akteure in politikwissenschaftlichen Modellen	57
--	----

2.3	Konzeptualisierung von Einfluss	60
2.3.1	Mehrwert theoretischer Ansätze und Modelle	60
2.3.1.1	Neo-Institutionalismus	61
2.3.1.2	Organisationstheoretische Modelle	67
2.3.1.2.1	Ansatz der Ressourcenabhängigkeit	69
2.3.1.2.2	Bedeutung der Führungsebene	71
2.3.1.3	Spiel- und verhandlungstheoretische Ansätze.....	73
2.3.2	Mehrwert empirischer Arbeiten	76
2.3.2.1	Ansätze der Verwaltungswissenschaften.....	76
2.3.2.2	Ansätze der Interessengruppenforschung.....	78
2.4	Zusammenfassende Bemerkungen	82
3	<i>Ein handlungsleitender Bezugsrahmen.....</i>	83
3.1	Modellierung eines handlungsleitenden Bezugsrahmens	83
3.2	Grundannahmen	86
3.2.1	Zur Wandelbarkeit politischer Interessen	86
3.2.2	Zum Wert der Ressource „Information“	90
3.3	Hypothesen	93
3.3.1	Offenheit politischer Akteure ggü. Informationen (A)	93
3.3.1.1	Faktor A 1: „Ressourcenausstattung“	94
3.3.1.2	Faktor A 2: „Interventionszeitpunkt“	95
3.3.2	Handlungsfähigkeit eines einflussssuchenden Akteurs (B)	98
3.3.2.1	Intra-organisationale Faktoren (B 1).....	99
3.3.2.1.1	Faktor B 1.1.: „Organisationale Kongruenz“	99
3.3.2.1.2	Faktor B 1.2.: „Ressourcenausstattung“	101
3.3.2.2	Faktor B 2: „Führungsebene“	102
3.3.2.3	Faktor B 3: „Reputation“	104
3.4	Zusammenfassende Bemerkungen	105

4	Fallstudie.....	107
4.1	Offenheit politischer Akteure ggü. Informationen (A).....	107
4.1.1	Faktor A 1: „Ressourcenausstattung“	107
4.1.1.1	Analyse der relevanten politischen Akteure.....	108
4.1.1.1.1	Die Europäische Kommission.....	108
4.1.1.1.2	Der Rat der EU.....	115
4.1.1.1.3	Das Europäische Parlament	118
4.1.1.2	Diskussion.....	123
4.1.1.2.1	Interpretation der Zahlen.....	123
4.1.1.2.2	Fallbeispiel EEA	126
4.1.1.3	Zusammenfassende Bemerkung.....	138
4.1.2	Faktor A 2 „Interventionszeitpunkt“	140
4.1.2.1	Identifikation der Akteure im EU-Verhandlungsprozess	141
4.1.2.1.1	Vorbereitungsphase innerhalb der Kommission	144
4.1.2.1.2	Bedeutung erste Lesung.....	145
4.1.2.1.3	Bedeutung zweite Lesung/Vermittlungsausschuss	149
4.1.2.1.4	Zusammenfassung bisheriger Ergebnisse	149
4.1.2.2	Diskussion.....	150
4.1.2.2.1	Fallbeispiel EEA	151
4.1.2.2.2	Diskussion der Ergebnisse	157
4.1.2.3	Zusammenfassende Bemerkungen.....	160
4.1.3	Zwischenfazit.....	161
4.2	Handlungsfähigkeit eines einflussssuchenden Akteurs	162
4.2.1	Intra-organisationale Faktoren (B 1).....	162
4.2.1.1	Faktor B 1.1: „Organisationale Kongruenz“	163
4.2.1.1.1	Aufbau der EEA.....	163
4.2.1.1.2	EEA im Vergleich zu anderen europäischen Akteuren	164
4.2.1.1.3	Zusammenfassende Bemerkung.....	168
4.2.1.2	Faktor B 1.2.: „Ressourcenausstattung“	170
4.2.1.2.1	Analyse der Ressourcenausstattung	170
4.2.1.2.2	Diskussion.....	174
4.2.1.2.3	Zusammenfassende Bemerkung.....	180
4.2.2	Faktor B 2: „Führungsebene“	181
4.2.2.1	Analyse	181
4.2.2.1.1	(Formale) Kompetenzausstattung des Exekutivdirektors... ..	182
4.2.2.1.2	Verhalten des EEA – Exekutivdirektors	185
4.2.2.2	Diskussion.....	194
4.2.2.3	Zusammenfassende Bemerkungen.....	196

4.2.3	Faktor B 3: „Reputation“	197
4.2.3.1	Analyse und Diskussion.....	197
4.2.3.1.1	Objektivität der Daten.....	197
4.2.3.1.2	Qualität der Daten	204
4.2.3.1.3	Nutzbarkeit der Daten	212
4.2.3.2	Zusammenfassende Bemerkungen.....	218
4.2.3.3	Bewertung der Ergebnisse: Berücksichtigung in der Praxis	220
5	Auswertung	225
5.1	Bewertung der Ergebnisse	225
5.1.1	Bewertung der einzelnen Hypothesen.....	226
5.1.1.1	Faktor A 1: „Ressourcenausstattung“	226
5.1.1.2	Faktor A 2: „Interventionszeitpunkt“	227
5.1.1.3	Faktoren B 1.1./B 1.2.: „Intra-organisationale“ Faktoren	230
5.1.1.4	Faktor B 2: „Führungsebene“	232
5.1.1.5	Faktor B 3: „Reputation“	234
5.1.2	Zusammenfassende Bemerkungen.....	235
5.1.2.1	Zur Reichweite eines integrativen Ansatzes	236
5.1.2.2	Zukünftige Fragestellungen	238
5.1.2.2.1	Charakteristika eines Themenfeldes	238
5.1.2.2.2	Zur Aufbereitung von Informationen.....	241
5.2	Ausblick: IRAs im Forschungsinteresse	245
5.2.1	Zum Einflusspotenzial der EEA	246
5.2.2	IRA-Beitrag zur Bewertung der EU als Rechtsgemeinschaft	251
5.2.2.1	Mögliche Szenarien zur Rolle von IRAs im EAS	255
5.2.2.1.1	Die Europäische Kommission als zentraler Akteur	255
5.2.2.1.2	IRAs als eigenständige Zentren	256
5.2.2.1.3	Kommission und IRAs als gemeinsames Zentrum	260
5.2.2.2	Zusammenfassende Bemerkungen.....	264
6	Schlussfolgerung	269
	Literaturverzeichnis	275

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Verteilung Interviews nach Organisation/Institution (n= 40)	S. 36
Abb. 2: Europäische Agenturen und andere Einrichtungen	S. 41
Abb. 3: IRAs in Europa	S. 42
Abb. 4: Gründungen von IRAs	S. 44
Abb. 5: Offiziell angeführte Gründe für die Etablierung von IRAs	S. 45
Abb. 6: Mit IRAs assoziierte Tätigkeiten	S. 46
Abb. 7: Spielarten des Neo – Institutionalismus	S. 63
Abb. 8: Modell des AZI	S. 65
Abb. 9: Einordnung organisationstheoretischer Modelle	S. 68
Abb. 10: Besonderheiten der systemischen Umwelt	S. 70
Abb. 11: Modell der Führungsrollen	S. 72
Abb. 12: Policy-Zyklus nach Lasswell	S. 75
Abb. 13: Leitfragen der Einflussnahme	S. 81
Abb. 14: Modell des handlungsleitenden Bezugsrahmens	S. 85
Abb. 15: Idealtypischer Ablauf von Verhandlungen	S. 97
Abb. 16: Organisationsaufbau der Europäischen Kommission	S. 109
Abb. 17: Personalausstattung GD Umwelt	S. 111
Abb. 18: Personalausstattung GD Klima	S. 112
Abb. 19: Personalausstattung GD Energie	S. 113
Abb. 20: Aufbau des Rats der EU	S. 116
Abb. 21: Ressourcenausstattung des Generalsekretariats des Rats	S. 118
Abb. 22: Aufbau des Europäischen Parlaments	S. 119
Abb. 23: Person. Ressourcenausstattung Fraktionssekretariate	S. 122
Abb. 24: Angestellte europäischer Institutionen im Umweltbereich	S. 124
Abb. 25: Einsätze EEA-Angestellter (2010 – Inhaltlicher Natur)	S. 126
Abb. 26: Einsätze EEA-Angestellter (2010 – Operativer Natur)	S. 127
Abb. 27: Ausgewählte Beispiele der Kooperation 2010/2011	S. 128
Abb. 28: Aktivitäten der EEA-Mitarbeiter	S. 138
Abb. 29: Aktivitäten der EEA-Mitarbeiter im Verhältnis zueinander	S. 139
Abb. 30: Das europäische Mitentscheidungsverfahren	S. 143
Abb. 31: Tätigkeiten der EEA in den Verhandlungsphasen	S. 159
Abb. 32: Abteilung und Themenbereiche GD Umwelt	S. 164
Abb. 33: Abteilung und Themenbereiche GD Klima	S. 165

Abb. 34: Aufgabenbereiche der relevanten Parlamentsausschüsse	S. 167
Abb. 35: Finanzen EEA 1997-2011	S. 171
Abb. 36: Budget: Einkommen und Ausgaben (in Mio. €) der EEA 1998-2011	S. 172
Abb. 37: Personalentwicklung EEA 1997-2011	S. 173
Abb. 38: Personalzusammensetzung EEA 1994-2011	S. 174
Abb. 39: Budgetentwicklung EEA 1997-2011	S. 175
Abb. 40: Budget-Ausstattung (in mill. Euro) IRAs 2010/2011	S. 177
Abb. 41: Personalstand IRAs 2010/2011	S. 177
Abb. 42: Vergleich IRAs Gruppe 1	S. 178
Abb. 43: Verhältnis Personal – Vertragsbedienstete Gruppe 1	S. 178
Abb. 44: Vergleich IRAs Gruppe 2	S. 179
Abb. 45: Verhältnis Personal – Vertragsbedienstete Gruppe 2	S. 180
Abb. 46: Leitungsebene der EEA	S. 183
Abb. 47: Aktivitäten der Exekutivdirektorin McGlade im Jahr 2011	S. 188
Abb. 48: Einfluss nat. und europäischer privater Akteure auf die Arbeit der EEA	S. 199
Abb. 49: Autonomiegrad der EEA	S. 201
Abb. 50: Aufbau: EEA und Eionet-Netzwerk	S. 205
Abb. 51: Qualität/Nützlichkeit der Daten (Ø aller Länder)	S. 209
Abb. 52: Bewertung der Qualität von EEA-Produkten (n=1029)	S. 212
Abb. 53: Bewertung Qualität der EEA-Daten durch ihre Klienten	S. 218
Abb. 54: Nutzung von EEA Produkten (durch Parlament, Kommission, EIONET)	S. 221
Abb. 55: Art der Nutzung von EEA-Materialien	S. 227
Abb. 56: Einflusswahrnehmung der EEA durch folg. Institutionen	S. 230
Abb. 57: Bestimmung des Konfliktniveaus	S. 241
Abb. 58: Nutzung der von der EEA bereitgestellten Dienstleistungen	S. 247
Abb. 59: Nutzung von EEA-Produkten im policy-Prozess (n = 390)	S. 248
Abb. 60: Beispiele für „leichten“ Einfluss der EEA auf pol. Entscheidungssträger	S. 249
Abb. 61: Rolle und Bedeutung der EEA im policy-Prozess	S. 251
Abb. 62: Beiträge von IRAs zur Arbeit der Kommission	S. 251
Abb. 63: Angenommener Einfluss von IRAs	S. 252
Abb. 64: Ursprung von Aufgaben von IRAs	S. 253
Abb. 65: Abhängigkeit der Kommission von IRA- Arbeiten	S. 257
Abb. 66: Rücksichtnahme von Akteuren durch die EEA	S. 258
Abb. 67: Verteilung der Kontakte zw. EEA und ihren Klienten	S. 262

Abkürzungsverzeichnis

AD	Verwaltungsräte
AdR	Ausschuss der Regionen auf europäischer Ebene
ADS	Einheit für Verwaltungsdienstleistungen innerhalb der EEA
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AST	Verwaltungsinspektoren
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
CIFAS	“Cross-compliance Indicators in the context of the Farm Advisory System” - Projekt
CORINE	“coordination of information on the environment” - Project
DG ENV	Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission
EAS	Europäischer Verwaltungsraum
EEA	Europäische Umweltagentur
EEAC	European Environment and Sustainable Development Advisory Councils
Eionet	Europäisches Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz
ENVI-Ausschuss	Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments
EP	Europäisches Parlament
ETC	Europäisches Themenzentrum
ETC ACM	Bereich Luft und Klimawandel
ETC BD	Bereich Biologische Vielfalt
ETC CCA	Bereich Klimawandel, Vulnerabilität und Anpassung
ETC ICM	Bereich Binnenwasser, Küsten und Meereswasser
ETC SCP	Bereich Nachhaltiger Konsum und Produktion
ETC SIA	Bereich Flächennutzung und Geodaten
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN
GD Klima	Generaldirektion Klima der Europäischen Kommission

GD	Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission
Umwelt	
GD/DG	Generaldirektion
GFS	Gemeinsame Forschungsstelle
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
GMES	Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung
HEECOM	Helsinki-Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
INSPIRE	Geodateninfrastruktur Projekt für die gemeinsame Nutzung harmonisierter Geo- und Umweltdaten
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Weltklimarat)
IRA	Unabhängige Europäische Regulierungsagentur
ITRE-	Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des Europäischen Parlaments
Ausschuss	
k.A.	Keine Angaben
Kommis-	Europäische Kommission
sion	
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
Mio.	Millionen
MLG	Multi-Level-Governance
MS	Mitgliedstaaten
NFP	Nationale Anlaufstellen
NGO	Nichtregierungsorganisationen
NRC	Nationale Themenzentren
OECD	Organisation für wirtschaftl. Zusammenarbeit und Entwicklung
OSE	Abteilung für operative Tätigkeiten innerhalb der EEA
OSPAR	Oslo-Paris Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks
Parlament	Europäisches Parlament
Rat	Rat der Europäischen Union
REACH	„Registration, evaluation and authorisation of chemicals“
SAV	Supranationale administrative Akteure
SOER	State and Outlook Report on the European Environment
SVA	Supranationale Verwaltungsakteure
TACIS	“Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States” - Projekt
TERM	“Towards a resource-efficient transport system” - Bericht

UAP	Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union
UN	Vereinte Nationen
UNEP	Umweltprogram der Vereinten Nationen
US EPA	Amerikanische Umweltschutzbehörde
VO	Verordnung
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WISE	Wasserinformationssystem für Europa
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union

1 Einführung

Im Zuge der Globalisierung verdichten sich internationale Interaktionen. Staatliche Aufgaben transformieren sich. Die internationale Ausdifferenzierung von Entscheidungsverfahren sowie die Ausweitung von Mitspracherechten im Rahmen supranationaler Zusammenschlüsse wie der Europäischen Union (EU) verändern langfristig die Regierungsqualität. Der institutionelle Mehrebenencharakter der EU ist beispielhaft für diese Entwicklung. An die Stelle eines klar vertikal strukturierten Staatsaufbaus sind horizontale Beziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen sowie vermehrt administrativen und politischen Akteuren getreten,¹ die sich in einer netzwerkartigen Struktur des Regierens ausdrücken (Brühl 2003: 147). Nicht allein die Mitgliedstaaten wirken in den unterschiedlichen Phasen der Entscheidungsfindung mit, sondern ebenso – direkt und indirekt – (sub-) nationalstaatliche und supranationale administrative Akteure (SAV) wie die Europäische Kommission und unabhängige europäische Regulierungsagenturen (IRA) (Curtin/Egeberg 2008: 649; Hofmann 2008: 662).

Eine klassische Differenzierung in Innen- und Außenpolitik kann angesichts der starken Verzahnung der Ebenen nicht aufrechterhalten werden (Voigt 2005: 19, 44; Spindler/Schieder 2003: 16). Verwobene Kompetenzen und Interdependenzen zwischen den unterschiedlichen Ebenen machen eine Verwaltungskooperation zwischen den einzelnen Akteuren und Institutionen selbst bei organisatorisch getrennten Aufgabenbereichen notwendig.² In Folge ist ein Europäischer

¹ Unter dem Stichwort „politischer Akteur“ werden im Rahmen der vorliegenden Studie alle Akteure zusammengefasst, die aktiv am Prozess der europäischen Entscheidungsfindung beteiligt sind. Das meint sowohl Institutionen wie das Europäische Parlament, den Rat der EU und die Kommission sowie deren Verwaltungsstäbe, die sich für die inhaltliche Ausgestaltung einer Richtlinie verantwortlich zeichnen. Spricht die Studie von Einflusspotenzial auf die Entscheidungsfindung, versteht sie darunter den mittelbaren Einfluss auf diese durch die politischen Akteure.

² Eingeschränkte Mitwirkungs- und Kontrollrechte erlauben es der EU zwar, die Mitgliedstaaten in ausgewählten Politikfeldern zu unterstützen, wenn staatliche Einrichtungen die erforderlichen Maßnahmen nur unzulänglich umzusetzen vermögen (Heidbreder 2009: 13, 21; Groß 2005: 54f; Schmidt-Abmann 1996: 270ff; Dehousse 1997: 246ff). Der europäische Verwaltungsapparat vermag es aber kaum, Maßnahmen für notwendige verfassungsrechtliche und institutionelle Harmonisierungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu entwickeln (Hofmann 2008: 669). Er ist auf mitgliedstaatliche Unterstützung angewiesen. In Folge sind nationale Bürokratien auf vielfältige Art und Weise in den europäischen Integrationsprozess eingebunden (Hofmann/Türk 2006: 130).

Verwaltungsraum (EAS)³ von beachtlicher Größe entstanden, innerhalb dessen die traditionellen Grenzen direkter und indirekter Verwaltungstätigkeit verschwimmen. Verwaltungskooperation findet nicht mehr auf zwei klar voneinander getrennten Ebenen statt. Vielmehr sind komplexe Beziehungsnetzwerke entstanden, in denen sich die Verantwortlichen direkt austauschen (Hofmann/Türk 2006: 130, 583; Curtin/Egeberg 2008: 649; Hofmann 2008: 662ff). Neue Darsteller haben die relevanten Entscheidungsarenen betreten und an Verhandlungsmacht gewonnen.

Die „Entgrenzung der Staatenwelt“ (Brock/Albert 1995: 261) hat zu einer quantitativen und qualitativen Veränderung von Staatlichkeit geführt. Dies führt zu der Frage, welche Konsequenzen sich auf europäischer Ebene aus der „Transnationalisierung der relevanten Kontakt- und Kommunikationskanäle“ (Bach 1999: 88) und der Kompetenzverlagerung staatlicher Aufgaben auf „eine Vielzahl von Institutionen mit unterschiedlichsten Rechtsformen, Aufgaben, Interessen, Zielen und Strategien“ (Grande 1995: 327), allen voran IRAs, ergeben.

Angehalten, die europäischen Entscheidungsträger bei Exekutiv- und Regulierungsaufgaben zu unterstützen, übernehmen IRAs als von den europäischen Institutionen „getrennte[...] Einrichtungen des europäischen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit“ (Hellriegel 2007: 1; Van Ooik 2005: 126) verstärkt politische Funktionen.⁴ Ist ihr Beitrag zur Politikgestaltung und -ausführung grundsätzlich positiv zu sehen – nicht irgendeine anonyme Abteilung innerhalb der Kommission ist für die Generierung von Expertise zuständig, sondern eine klar identifizierbare Agentur (Majone 1996a: 68ff, 2002: 319; Christensen/Laegreid 2007: 501) – wirft ihre ungenaue Rollenzuschreibung zunehmend Fragen auf. Bis heute ist unklar, wie die mittlerweile über 30 Agenturen auf den europäischen Entscheidungsfindungsprozess einwirken. Aktivitäten von IRAs sind bislang kaum dokumentiert und wissenschaftlich aufbereitet. Gleiches gilt für ein mögliches Einflusspotenzial. Eine Lücke, welche diese Studie am Fallbeispiel der Europäischen Umweltagentur (EEA) schließen will.

Ziel der Studie ist es zu prüfen, ob und vor allem mit welchen Methoden die an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik sowie im Fadenkreuz der Ebenen angesiedelten IRAs eine aktive Rolle bei der Formulierung und Imple-

³ Schlagwörter wie „postnationale Verwaltung“ (Zangl 2006), „vernetztes Verwaltungssystem“ (Norgard 2005) und „europäische Verwaltungsgemeinschaft“ (Siedentopf/Speer 2003: 23) sollen die materielle Veränderung von Staatlichkeit auf Verwaltungsebene begrifflich beschreiben.

⁴ IRAs übernehmen Exekutiv- und Regulierungsaufgaben, die von der Bündelung von vorhandenem Fach- und Expertenwissen über die Beschlussfassung bis hin zur Umsetzung von gemeinschaftspolitischen Maßnahmen reichen (Groß 2005: 66; Everson 1995; 2005). Die im Finanzsektor angesiedelten IRAs können zum Beispiel direkte Aufträge an auf nationaler Ebene angesiedelte Institutionen erteilen, ohne vorher mit den eigentlich zuständigen Ministerien und Behörden in Kontakt treten zu müssen (Busuioc et al. 2012: 6).

mentierung internationaler Normen einnehmen oder einzunehmen versuchen. Sollte die EEA in der Lage sein, potentiellen Einfluss auf den Prozess der Politikformulierung zu nehmen, müssten mögliche, daraus resultierende Konsequenzen für die Bewertung der EU als Rechtsgemeinschaft diskutiert werden.

Neben dem empirischen Mehrwert der Arbeit, der Beantwortung einer praxisbezogenen Fragestellung, versteht sich die Studie vor allem als Beitrag zu der noch am Anfang stehenden systematischen Erforschung möglicher Einflussmechanismen, die es einem Akteur erlauben, politische Prozesse mitzugestalten. Neo-institutionelle, organisations- und verhandlungstheoretische Modelle gestatten es in diesem Zusammenhang, die einem Akteur zur Verfügung stehenden Mechanismen der Einflussnahme zu benennen. Durch die Verknüpfung verschiedener Ebenen und Faktoren können die relevanten System- und Akteursfaktoren ausfindig gemacht und das Einflusspotenzial eines Akteurs in einer dynamischen Umwelt wie der EU erfasst werden.

Ausgehend von neo-institutionellen Prämissen und aufbauend auf organisations- und verhandlungstheoretischen Modellen entwickelt die Arbeit einen integriertes Modell, im Weiteren als „handlungsleitenden Bezugsrahmen“ bezeichnet und identifiziert fünf Bedingungen, welche die Wahrscheinlichkeit eines einflussssuchenden Akteurs erhöhen könnte, Einfluss auszuüben. Dazu gehören Annahmen, die sich mit der Offenheit politischer Akteure für von außen kommende Handelnde auseinandersetzen und solche, die intra-organisationale Besonderheiten in den Mittelpunkt der Analyse rücken. Denn politische Einflussnahme ist keine Einbahnstraße. Eine Organisation kann intern die notwendigen Schritte in die Wege leiten; ohne Berücksichtigung der externen Ebene vermag sie keine Schlagkraft zu entfalten. Nur im Wechselspiel der Perspektiven ist es nach Auffassung dieser Arbeit möglich, das Einflusspotenzial eines nicht direkt am politischen Entscheidungsfindungsprozess beteiligten Akteurs zu definieren.

Alles in allem geht es in der Arbeit um die theoretische und daran anschließend um die empirische Erfassung des Zusammenspiels politischer und administrativer Akteuren im Allgemeinen und zwischen den drei Organen der EU – Rat, Kommission und Parlament – und der EEA im Speziellen. Der hier entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen bietet erste Anhaltspunkte für die systematische Erfassung und theoretische Konzeptualisierung der Variablen „Einflusspotenzial“ durch die Negierung oder Bestätigung ausgewählter Faktoren. Darüber hinaus lassen sich wichtige Einsichten zur Rolle der EEA im europäischen Entscheidungsfindungsprozess gewinnen.

Am Fallbeispiel der EEA wird sich zeigen, dass diese Einflusspotenzial besitzt. Als wesentliche Faktoren stellen sich in diesem Zusammenhang 1) ein frühes Eingreifen in den Verhandlungsprozess, 2) im Ruf zu stehen, qualitativ hochwertige und vor allem unabhängige Informationen anzubieten, sowie 3) eine

engagierte Leitungsebene heraus. Demgegenüber zeigt sich, dass 4) eine organisationale Kongruenz und 5) die eigene Ressourcenausstattung sowie die Ressourcenausstattung der drei europäischen Organe – Kommission, Rat und Parlament – keine wesentliche Rolle spielen. Unter empirischen Gesichtspunkten trägt das aufgedeckte Einflusspotenzial wahrscheinlich langfristig zu einer Schwächung der nationalstaatlichen Souveränität bei. IRAs scheinen das sensible inter-institutionelle Gleichgewicht der europäischen Systemarchitektur herauszufordern.

1.1 Relevanz des Themas

Verwaltungen sind unverzichtbarer Funktionsbestandteil nationaler Regierungssysteme. Als ausführendes Element der Exekutive versorgt die Verwaltung als „verlässliche Maschine (...) fair, neutral und wie die Adjektive alle heißen mögen“ (Jann 1998: 262f) die politischen Verantwortlichen mit den für die Entscheidungsfindung notwendigen objektiven Informationen (Schnapp 2004: 18). Diese Informationen stellen die Basis für die verfassungsrechtliche Aufgabenerfüllung der politischen Klasse dar (Magiera 1989: 1436; Linck 1983: 958).

Einst als vom politischen Betrieb getrennte Einheiten verstanden, übernehmen Verwaltungen jedoch verstärkt politische Funktionen, wie u.a. die Mitgliedschaft zahlreicher Verwaltungsbeamter in nationalen und europäischen Expertengruppen zeigt (Schäfer 2000: 9; Hofmann/Türk 2006: 1).⁵ Sie sind nicht mehr nur für die zeitnahe wissenschaftliche Informationsaufbereitung zuständig, sondern sie koordinieren und moderieren zunehmend die „Interaktion zwischen mehreren (...) Beteiligten mit unterschiedlichen Wirklichkeitsvorstellungen, unterschiedlichen Interessen und Zielen und unterschiedlichen Machtpotenzialen und Einflussstrategien“ (Scharpf 1973: 21).

Die politikwissenschaftliche Forschung verweist seit langem auf das eigenständige Verhalten nationaler Verwaltungseinheiten. Sich geschickt im Spannungsfeld zwischen Autonomie, Einfluss und Kontrolle bewegend wird internationalen Organisationen⁶ und ihren Sekretariaten in neueren Studien ein nicht unerheblicher Einfluss auf die politische Willensbildung zugestanden.⁷ Ähnlich

⁵ Die Begriffe „Verwaltung“, „Bürokratie“, „Verwaltungsstab“ und „administrativer Akteur“ werden im Folgenden deskriptiv und als Synonym verwendet.

⁶ Im Rahmen dieser Arbeit werden Organisationen verstanden als „soziale Gebilde, die dauerhaft ein Ziel verfolgen und eine formale Struktur aufweisen, mit deren Hilfe Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden sollen“ (Kieser/Kubicek 1992: 4).

⁷ Barnett/Finnemore 2004: 29; Schnapp 2009: 335f; Maggetti 2009: 465; Liese/Weinlich 2006: 500. Vgl. darüber hinaus Diehl 2005; Dingwerth et al. 2009; Reinalda 2009. Barnett und Finnemore (2004) sind überzeugt, dass ein strategischer Umgang mit den ihnen zur Verfügung stehenden Res-

wie ihre nationalen Kollegen können sie durch die Bereitstellung von Problemdefinitionen die Handlungsanreize politischer Akteure verändern. Sie tragen so zur Entstehung, Verbreitung und Durchsetzung neuer Ideen und Normen bei (vgl. Kapitel 2.2.1.). Sie entscheiden, welche Art von Informationen gesammelt und wie diese Informationen klassifiziert bzw. verknüpft werden sollen (Barnett/Finnemore 2004: 6f, 30f; Young 1994: 97f).⁸

Diese Studie wird zeigen, dass IRAs Einflusspotenzial besitzen. Es ist daher notwendig, das Verhalten von IRAs in der Praxis weiter zu untersuchen, um die aus dem anhaltenden Kompetenztransfer auf die europäische Ebene resultierenden Konsequenzen der materiellen Veränderung von Staatlichkeit, den Prozess „multidimensionaler Entgrenzung hinsichtlich Raum, Zeit, Organisation (intern wie extern) und Hierarchie“ (Voigt 2005: 42) aufzuzeigen. Schon heute wird der EU ein ausgeprägtes Demokratiedefizit attestiert. Das gilt selbst dann, wenn man eine vereinfachte Definition von demokratischer Legitimation anlegt – demokratische Legitimation verstanden als freiwillige Abgabe von Macht auf Zeit im Vertrauen, dass sich die gewählten Souveräne an die festgelegten Normen halten (Schmitter 2001: 2).⁹ Die Auslagerung von Entscheidungen in „administrative, technische und Expertengremien“ (Gehring et al. 2008: 231) erhöhe die Gefahr, das eine „Beamtenherrschaft ohne massendemokratische Grundlage“ (Schmidt 1994: 438) entstehe, eine „nahezu vom Bürger unkontrollierte und abgekoppelte ‚Expertokratie‘, die die Prinzipien des freiheitlich-demokratischen und parlamentarischen Rechtsstaates unterläuft“ (Höreth 1999: 42). Eine Entwicklung, welche dem sensiblen inter-institutionellen Gleichgewicht der EU und dem Ansehen der EU als Rechtsgemeinschaft langfristig Schaden könnte.

Es müssen die Folgen einer zunehmenden „Bürokratisierung Europas“ (Bach 1999: 8) für die Bewertung der EU als Rechtsgemeinschaft diskutiert werden. Dafür ist es wesentlich, ein Modell an der Hand zu haben, welches Mechanismen der Einflussnahme aufzudecken weiß. Der im Rahmen der vorliegenden Studie entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen hilft dabei, das Einflusspotenzial von IRAs und dementsprechend ihre Rolle und Bedeutung im

sources es ihnen erlaubt, das Verhalten ihrer Mitglieder durch weiche Steuerungsmechanismen zu beeinflussen (ibid.:176).

⁸ Vgl. die Beiträge im Sammelband von Biermann und Siebenhüner (2009).

⁹ Hinter dem Stichwort „Europäische Demokratie“ bzw. „Europäisches Demokratiedefizit“ versteckt sich der Wille, die EU auf ihre Qualität als Rechtsgemeinschaft hin zu bewerten. Supranationales Regieren müsse den Ansprüchen heutiger westlicher Demokratien genügen, um im normativen Sinne als legitim anerkannt zu werden (Dorbeck-Jung 2008: 54). Kritisiert werden eine mangelnde parlamentarische Repräsentation, ein unterentwickeltes europäisches Parteiensystem, eine fehlende Bürgerbeteiligung, eine intransparente Entscheidungsfindung, die Problematik der (fehlenden) Übersichtlichkeit von Zuständigkeiten sowie lediglich mittelbare Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten (Abromeit 2003: 32ff, Mahoney 2007: 38).

komplexen europäischen Mehrebenensystem aufzudecken. Auf dieser Grundlage lassen sich Rückschlüsse über den Zustand der EU als Rechtsgemeinschaft ziehen. Die vorliegende Studie trägt damit zum einen zur theoretischen Konzeptualisierung von Einflusspotenzial und zum anderen zum empirischen Verständnis von IRAs sowie ihrer Rolle und Bedeutung im EAS bei.

1.1.1 IRAs als Forschungsgegenstand

In den letzten Jahren hat sich die „Nutzung von Agenturen für die Durchführung von Schlüsselaufgaben als Teil der gängigen Praxis der EU etabliert“ (KOM (2008) 135: 2). Allerdings hat sich die politikwissenschaftliche Forschung bislang am Rande für IRAs interessiert. Sie konzentrierte sich vornehmlich auf die Rollenbeschreibung nationaler Bürokratien (vgl. Kapitel 2.2.1.). Infolge dessen liegen Erkenntnisse zu der Frage, ob und wie internationale administrative Akteure Einfluss auf die Formulierung und Implementierung politischer Maßnahmen ausüben, nur fragmentiert vor. Erst in den letzten Jahren rückten diese in den Fokus des Interesses. Seitdem befasst sich eine Vielzahl von Studien sowohl mit der Gründung, Verbreitung und Entwicklung internationaler Institutionen (Pierson 2004: 103) und mit der Bedeutung ihrer Sekretariate.¹⁰

Auf europäischer Ebene konzentrierte man sich auf die Erfassung der Europäischen Kommission als administrativen Akteur, wobei die Beschreibung und Erklärung ihres organisationalen Wandels und ihrer inter-institutionellen Machtkämpfe im Vordergrund stand.¹¹ Weniger erforscht sind die Dynamiken der Ständigen Ausschüsse des Rats und der Ratssekretariate.¹² Ähnliches gilt für den administrativen Apparat des Europäischen Parlaments (Parlament) (Egeberg et al. 2012a: 1). Untersucht wurden die Eigenschaften von Experten- und Komiteeauschüssen (Schäfer 2000: 22f; Larsson 2003: 169ff; Demmke 2000: 300ff).¹³ Nicht zuletzt beschäftigt sich die sogenannte Europäisierungsforschung mit der Interaktion der auf den unterschiedlichen Ebenen agierenden Bürokratien

¹⁰ Liese/Weinlich 2006; Bauer 2008; Jordan/Schout 2006; Martens 2006; Cox/Jacobson 1973a, b; Barnett/Finnemore 2004; Biermann/Siebenhüner 2009; Haftel 2006; Bauer 2006, 2009; Depledge 2005, 2007; Jinnah 2011; Bauer/Weinlich 2011; Dingwerth et al. 2009; Finnemore 1993; Gruber 2000; Hawkins et al. 2006; Haftel/Thompson 2006; Mathiason 2007; Koch 2008; Bourantonis 2005; Barnett/Coleman 2005; Reinalda 2009; Diehl 2005. Zur histor. Entwicklung des Themenfelds vgl. Biermann/Siebenhüner 2009: 15ff.

¹¹ Kungla 2007; Kassim 2008; Egeberg 2006; Bauer 2009; Trondal 2010; Hooghe 2001; Page 1997.

¹² Lewis 2005; Beyers 2005; Beyers/Dierickx 1997; Beyers/Trondal 2004; Dijkstra 2010.

¹³ Diese setzen sich aus nationalen Delegierten, Vertretern der europäischen Organe und Sachverständigen zusammen und ermöglichen in der Vorbereitungsphase eines Richtlinienentwurfs einen offenen Informations- und Meinungsaustausch. Vgl. Huster 2008; Pollack 2003; Egeberg et al. 2003; Bergström 2005; Joerges/Vos 1999; Christiansen/Kirchner 2000a, b; Hofmann und Türk 2006.

bei der Umsetzung europäischer Vorgaben in nationales Recht und mit möglichen Auswirkungen auf dieses.¹⁴ Andere wiederum fragen, inwieweit die zunehmende Europäisierung nationalstaatlicher Verwaltungen in Zusammenarbeit mit ihren supranationalen Gegenspielern von Konvergenzprozessen hin zu einem EAS führt (Bossart et al. 2001: 248f; Trondal/Peters 2013: 12).

Die Rolle von Agenturen wurde bislang vornehmlich für den nationalstaatlichen¹⁵ und amerikanischen Kontext herausgearbeitet (Pollit et al. 2004; Wilson 1989). Für die nationalstaatliche Ebene stand deren Verhalten in der Implementierungsphase von Politiken im Mittelpunkt (Christensen/Laegreid 2007: 503f). Ihnen wird eine Schlüsselposition bei der Sammlung und Aufbereitung von Daten als auch bei der Formulierung und der Interpretation von Politiken zugestanden (Maggetti 2009: 466). Darüber hinaus werden mögliche, sich aus der Existenz von Agenturen ergebende Implikationen (Thatcher/Stone Sweet 2002) sowie ihre zunehmenden Autonomie im Vergleich zur ministerialen Ebene diskutiert. Auch werden Kontrollmöglichkeiten durch ihre jeweiligen Prinzipale erörtert (Borrás et al. 2007: 584). So trügen US-amerikanische Regulierungsagenturen, betraut mit der Vorbereitung, Formulierung und Durchführung von Gesetzesvorhaben als auch zuständig für den Auf- und Ausbau von Informationsnetzwerken (Maggetti 2009: 464f, Ladeur 2002: 9), wesentlich zur politischen Entscheidungsfindung bei. Sie sicherten sich durch geschickte Koalitionsbildungen politische Unterstützung und Zugang zu den relevanten Gremien, wodurch sie wiederum Einfluss nehmen können (Schuppert 1981: 342f).¹⁶

Europäische IRAs rückten erst in den letzten Jahren in den wissenschaftlichen Fokus.¹⁷ Entscheidenden Anteil daran hatte die Ausgabe 4 (2) der Zeitschrift „Journal of European Public Policy“ im Jahr 1997, welche sich ausführlich mit dem Agentur-Phänomen auseinandersetzte. Im Vordergrund der Untersuchungen stehen Aktivitäten von IRAs in der Implementierungsphase europäi-

¹⁴ Kassim et al. 2000; Windhoff-Héritier et al. 2001; Knill 2001, Falkner 2003.

¹⁵ Verschuere/Bach 2012; Maggetti 2009.

¹⁶ Es müssen Einschränkungen auf die Übertragbarkeit auf die europäische Ebene vorgenommen werden. Wird der Faktor Unabhängigkeit im amerikanischen Kontext als freies Agieren vom Einfluss politischer Parteien verstanden, meint Unabhängigkeit im europäischen Fall das autonome Handeln von einzelnen europäischen Organen. Amerikanische Regulierungsagenturen besitzen eine gewisse Autonomie gegenüber Präsident und Kongress, sie sind aber keinesfalls unabhängig von diesen (Shapiro 1997: 277). Anders verhält es sich mit IRAs, die formell frei von ihren europäischen Prinzipalen agieren. Auf europäischer Ebene gilt die Trennung zwischen Kommission und Rat bereits als Trennung zwischen Exekutive (Kommission) und Legislative (Rat).

¹⁷ Literatur zu EU-Agenturen: Borrás et al. 2007; Busuioc 2010; Busuioc et al. 2012; Chiti 2000; Curtin 2005; Dehousse 1997, 2008; Gehring/Krapohl 2007; Groenleer 2006, 2009; Kelemen 2002; Krapohl 2004; Kreher 1997; Majone 1997a, b, c, 2000; Shapiro 1997; Trondal/Jepesen 2008; Vos 2000a, b, 2005; Thatcher 2002, 2005; Franchino 2002; Randal 2006; Martens 2010; Christensen/Nielsen 2010.

scher Vorgaben.¹⁸ Auch interessieren die Gründe, die zu ihrer Etablierung führten.¹⁹ Darüber hinaus befassen sich viele mit dem den IRAs zugestandenem Autonomiegrad und diskutieren daraus erwachsende Kontrollnotwendigkeiten, sowie mögliche Legitimations- und Demokratiedefizite.²⁰ Nicht zuletzt wird im Einzelnen ihre Mitgliedschaft in europäischen Regulierungsnetzwerken (Maggetti/Gilardi 2011) oder die Bedeutung des Parlaments als Kontrolleur ihrer Arbeit (Lord 2011) thematisiert (Christensen/Laegreid 2007: 503f; Rittberger/Wonka 2011: 780ff; Kreher 1997: 226; Borrás et al. 2007: 585f).

Insgesamt beschränkt sich das Erkenntnisinteresse häufig auf das Heranwachsen, die Aufgabenausführung und die Position von Agenturen in ihrer Umgebung, während ihre tatsächlichen Aktivitäten (Christensen/Laegreid 2007: 504; Wonka/Rittberger 2009: 2f; Schrefler 2010: 312) und die Auswirkungen ihrer Regulierungstätigkeiten auf die Dynamiken des europäischen Entscheidungsfindung weniger hinterfragt werden.²¹ Erste Studien versuchen, die Arbeit von Agenturen im Kontext ihrer Interaktionen innerhalb ihres Arbeitsumfeldes und unter Einbeziehung von privaten und öffentlichen Stakeholdern zu verstehen (Borrás et al. 2007: 585f). Agenturen werden in der Regel als Instrument der Nationalstaaten oder als Netzwerkadministration betrachtet (Groenleer et al. 2010: 1227; Egeberg/Trondal 2011: 870).²²

Bislang fehlen ausreichend aussagekräftige Arbeiten, die sich auf die tägliche Arbeit von IRAs und ihren möglichen Einfluss konzentrieren. Das ist überraschend, da uns der Blick in die vergleichende Verwaltungsforschung lehrt, dass administrative Akteure dazu tendieren, ein Eigenleben zu entwickeln (vgl. Kapitel 2.2.1.). Darüber hinaus zeigen Studien zu nationalen und amerikanischen Regulierungsagenturen, dass diese trotz mangelnder formaler regulativer Kompetenzen als Bereitsteller von Informationen und als Unterstützer im Rahmen von Weiterbildungsmaßnahmen mittelbar Einfluss ausüben können.²³ Sie tragen nicht nur zur Verbesserung der Legitimation, Transparenz und Glaubwürdigkeit von Politiken bei, sondern entfalten durch die Initiierung neuer Verfahren und der Inklusion bzw. Exklusion ausgewählter Akteure eine eigenständige Wirkung

¹⁸ Christensen/Laegreid 2006; Pollitt et al. 2004; Thatcher/Stone Sweet 2002; Wilson 1989; Döhler 2003.

¹⁹ Vgl. Kapitel 1.3; Kelemen 2002, 2005; Groenleer 2009; Thatcher/Stone Sweet 2002; Pierre/Peters 2009; Trondal/Jeppesen 2008; Borrás et al. 2007; Klintman/Kronsell 2010; Groß 2005; Geradin/Petit 2004; Dehousse 1997, 2008

²⁰ Wonka/Rittberger 2010; Groenleer 2009; Christensen/Laegreid 2006; Pollitt et al. 2004; Gilardi 2002b, 2007; Everson 1995.

²¹ Kelemen 2002, 2005; Egeberg 2006a; Egeberg/Trondal 2011; Geradin et al. 2005.

²² Christensen/Nielsen 2010; Krapohl 2004; Dehousse 1997; Kelemen 2002, 2005; Egeberg 2006a; Everson et al. 1999.

²³ Majone 1997a,b,c; Shapiro 1997; Groenleer et al. 2010; Biermann/Siebenhüner 2009.

(Thatcher 2002: 141f). Unklar ist, ob Gleiches auch für ihre auf europäischer Ebene agierenden Kollegen gilt; ob sie als passive Gebilde oder aktive Agenten des (globalen) Wandels verstanden werden müssen (Barnett/Finnemore 2004: 156ff). An dieser Stelle setzt die Untersuchung an.

Alles in allem versteht sich die vorliegende Studie als Ergänzung zu den in den letzten Jahren verfassten Beiträgen, die sich mit Rolle und Bedeutung internationaler Verwaltungseinheiten auseinandersetzen und daraus resultierende Konsequenzen für das gegebene politische System diskutieren. Der zunehmende Kompetenztransfer auf die supranationale Ebene hat zum Beispiel auf europäischer Ebene einen EAS von beachtlicher Größe entstehen lassen, in dem Bürokratie eine immer prominentere Rolle einnehmen. Die im Rahmen der Studie gewonnenen Erkenntnisse tragen zu einem besseren Verständnis der EEA und damit supranationalen Verwaltungseinheiten bei – Erkenntnisse, welche später zusammen mit anderen thematisch verwandten Arbeiten zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden können.

1.1.2 Notwendigkeit eines integrierten Analyserahmens

Die theoretische Erfassung organisierter öffentlicher Interessen steht noch am Anfang. Auch wenn in den letzten Jahren immer mehr Forscher versuchten, die „Momentaufnahmen aus wechselnder theoretischer Perspektive“ (Buholzer 1998: 22) zu einem einheitlichen Modell zusammenzufügen, fehlt, von wenigen Ausnahmen abgesehen²⁴, ein systematisch ausgearbeiteter analytischer Bezugsrahmen zur Erfassung des Einflusspotenzials von IRAs.

Arbeiten, die den Einfluss eines Akteurs zu konzeptualisieren versuchen, „sind in ihrer Reichweite“, um Maier (2003: 26) zu zitieren, auf unterschiedliche Art begrenzt:

„(1) Sie beschränken sich von vornherein auf die Besprechung einer begrenzten Anzahl von Monographien (Jacobsen 1995; Blyth 1997; Checkel 1998a; Jetschke/Liese 1998; Berman 2001; Maier 2001);

(2) sie befassen sich ‚nur‘ mit einzelnen Teildisziplinen wie IB-Forschung (Schaber/Ulbert 1994; Jachtenfuchs 1995; Diez 1998) oder Policyanalyse (Nullmeier 1993, 2001; Radaelli 1995; Braun 1999; Nahrath 1999; Surel 2000);

(3) sie konzentrieren sich auf bestimmte Theorierichtungen wie Neoinstitutionalismus (Campbell 1998), Rational Choice (Yee 1997; Busch 1999) und Konstruktivismus (Adler 1997, 2002; Nullmeier 1997; Checkel 1998); oder

²⁴ Vgl. Biermann/Siebenhüner 2009; Barnett/Finnemore 2004; Schnapp 2004; Eising 2008.

(4) sie fokussieren auf ein spezielles theoretisches bzw. methodologisches Problem wie z. B. die Identifizierung des kausalen Einflusses von Ideen auf Policies (Goldstein/Keohane 1993; Yee 1996)“ (Maier 2003: 26).

Die politikwissenschaftliche Forschung steht noch am Anfang der systematischen Erfassung des Einflusspotenzials supranationaler Verwaltungseinheiten. Die in der Literatur vorgefundenen Ansätze und Modelle sind jeweils auf ihre Art begrenzt. Studien, die sich mit der Interaktion politischer und administrativer Darsteller auf supranationaler Ebene auseinandersetzen, ziehen häufig nur *einen* theoretischen Ansatz innerhalb einer Theorieschule für ihre Untersuchungen heran. Vermehrt finden sich in diesem Zusammenhang Ansätze der rationalen Schule und organisationstheoretische Modelle, die Varianz beim Einfluss auf Unterschiede der Prinzipal-Agenten-Beziehung (Prinzipal-Agenten-Ansatz)²⁵ bzw. unterschiedlich vorgefundene Umweltbedingungen (Institutionelle Ansätze) zurückführen (Dokusse 2008: 790; Schrefler 2010: 312). Den jeweiligen Prämissen der Ansätze folgend werden zum Beispiel Rückschlüsse aus der vorherrschenden Organisationsstruktur und -kultur sowie aus den Führungsqualitäten des jeweiligen Direktors für die Handlungsfähigkeit einer Organisation gezogen (Biermann et al. 2009: 27f, 54ff; Barnett/Finnemore 2004: 21ff).²⁶ Politikfeldstudien verweisen darüber hinaus auf sektor- und politikfeldspezifische Besonderheiten²⁷ und die Eigenlogik der EU (Eising/Kohler-Koch 2005: 12).

Alle soeben genannten Modelle und aufgeführten Faktoren zeigen unterschiedliche Mechanismen der Einflussnahme auf. Sie betonen wesentliche Faktoren sowohl auf der System- als auch auf der Akteursebene, die es bei der Erfassung möglicher Einflussmechanismen zu berücksichtigen gilt. Es reicht jedoch für die Erfassung des Einflusspotenzials eines offiziell nicht-stimmberechtigten Akteurs nicht aus, sich allein auf Teilaspekte wie auf die Besonderheiten der europäischen Systemarchitektur, die jeweilige Ressourcenausstattung oder die vom Prinzipal zugestandene Autonomie zu konzentrieren.

²⁵ Das formale Design des Prinzipal-Agenten-Ansatzes hilft bei der Erklärung der Entstehung, des Designs und des Verhaltens administrativer Akteure (Dehousse 2008; Wonka/Rittberger 2009; Tallberg 2002; Pollack 1997; Thatcher 2002c; McCubbins et al. 1987; Kassim/Menon 2003). Allerdings vermag er nicht zu begründen, wie Eigeninteressen und Präferenzwandel verursacht werden (Bauer et al. 2009: 27). Er kann weder die regelmäßig wiederkehrenden Spannungen zwischen dem Rat und der Kommission über die genaue Ausgestaltung von Agenturen noch die Vielzahl der Kontrollmechanismen ausreichend erfassen und erklären (Dehousse 2008: 789ff; Zito 2009: 1241; Pollack/Puntscher Riekman 2008: 786). Er vernachlässigt das Wechselspiel der Faktoren.

²⁶ “Organizational theories applied to IRAs generally highlight specific features of the agencies under examination such as size (Egeberg 2003), age, available budget (Pollitt et al. 2004) origin an composition of the work force (Pollit et al. 2004, Thatcher 2005), formal procedural mechanisms and statutes (Christensen 2001)” (Schrefler 2010: 312).

²⁷ Grande 1994; Peterson 1995; Börzel 1997; kritisch Kassim 1994.

Ein solches Vorgehen bleibt in der Regel zu statisch und provoziert durch die Verwendung nur eines theoretischen Modells einen analytischen Bias (Trondal/Jeppesen 2008: 421).

Es gilt, die „Organisations- und Handlungsfähigkeit von Interessen im europäischen Maßstab“ (Eising/Kohler-Koch 2005: 20), das Wechselspiel der Dimensionen mit Hilfe eines vergleichenden analytischen Rasters zu erfassen (Schnapp 2004: 74). Die Studie folgt damit den Prämissen solcher Arbeiten, die sich in den letzten Jahren mit der Wirkung von Institutionen (Barnett/Finnemore 2004) und der ihrer Sekretariate (Biermann/Siebenhüner 2009) im internationalen System auseinandersetzen. Diese konzentrieren sich auf das Zusammenspiel der auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Faktoren und verweisen auf die Mehrdimensionalität von Einfluss.

Einen ersten hilfreichen theoretischen Ansatzpunkt für die Erfassung möglicher Einflussmechanismen legen Barnett und Finnemore (2004) vor. Sie zeigen den Mehrwert neo-institutioneller Ansätze, namentlich den der soziologischen Perspektive, für die systematische Erfassung von Einfluss auf. Die fehlende Binnendifferenzierung internationaler Organisationen führt allerdings zu Schwierigkeiten bei der Formulierung und Generalisierung eines übergreifenden Ansatzes. Biermann und Siebenhüner (2009) versuchen das Einflusspotenzial administrativer Akteure mit Hilfe der strukturellen Eigenschaften des polit-administrativen Systems als auch mit Hilfe intra-organisationaler Faktoren zu erfassen. Ausgehend von der insbesondere in der organisationstheoretischen Literatur gebräuchlichen Einteilung zwischen der 1) Makroebene, welche den Akteur im Kontext und im Zusammenspiel mit seiner Umwelt betrachtet, 2) der Mesoebene – die organisationale Ebene – welche die „Eigenschaften, Strukturen und Ziele der Organisation umfasst“ (Abraham/Büschges 2004: 83) und 3) der Mikroebene, auf der diese Ziele und Präferenzen erarbeitet und anschließend Entscheidungen getroffen werden (ibid.) entwickeln sie ein analytisches Modell zur Erfassung des Einflusspotenzials internationaler Verwaltungsstäbe.²⁸

Die den Studien zugrundeliegenden theoretischen Annahmen helfen bei der Erfassung möglicher Einflussmechanismen. Das vor diesem Hintergrund hier entwickelte Modell bildet das Wechselspiel der Faktoren und Ebenen ab. Aufbauend auf neo-institutionellen, organisations- und verhandlungstheoretischen Modellen vermag dieses zum einen die prägende Wirkung der Organisationsumwelt, in der die hier interessierenden Akteure miteinander agieren müssen

²⁸ Biermann/Siebenhüner (2009) untersuchen „the macro level, where the structure of the problems addressed by a bureaucracy predetermine its overall autonomy vis-à-vis states; the meso level, with factors such as the competences, resources, and institutional bureaucracy; and the micro level, that is, the people working in a bureaucracy and the procedures, cultures, and leadership styles that they develop over time“ (Biermann/Siebenhüner 2009: 327).

(externe Dimension) als auch spezifische Akteurseigenschaften (interne Dimension) zu berücksichtigen. Die theoretischen Ansätze auf eine integrierende Weise nutzend, werden Annahmen formuliert, die sich mit der Offenheit politischer Akteure gegenüber externen Ressourcen auseinandersetzen und solche, die intra-organisationale Faktoren, wie zum Beispiel die Bedeutung der Ressourcenausstattung für die Handlungsfähigkeit einer Organisation, in den Mittelpunkt der Analyse rücken.

Insgesamt will die vorliegende Studie Bedingungen und Mechanismen der Einflussnahme aufdecken, die es der EEA als Beispiel für IRAs erlauben sollte, Einflusspotenzial zu entfalten. Durch die Integration in der Literatur vorgefundener Ansätze und empirische Ergebnisse gelingt es ihr, die relevanten Faktoren auf der Akteurs- als auch der Systemebene zu identifizieren. Auch wenn im Rahmen der vorliegenden Studie nur ausgewählte Faktoren auf ihre Reichweite hin untersucht werden können, erlaubt der hier entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen erste Aussagen über die politische Bedeutung von IRAs zu treffen. Ihre Ergebnisse tragen langfristig zur Formulierung eines theoretischen Modells zur Erfassung möglicher Einflussmechanismen und damit des Einflusspotenzials supranationaler Verwaltungseinheiten bei.

1.2 Methodisches Vorgehen

Welche Rolle spielen IRAs im europäischen Entscheidungsfindungsprozess? Mögliche Einflussfaktoren werden am Fallbeispiel der EEA in Hypothesenform sowohl durch theoretische Überlegungen erschlossen wie auch induktiv aus vorliegenden empirischen Untersuchungen herausgearbeitet.

Im Folgenden geht die Untersuchung auf die Herausforderungen bei der Messung und Konzeptualisierung von Einfluss als intervenierende Variable ein (Kap. 1.3.1). Daraufhin wendet sie sich der Begründung der Fallauswahl zu (Kap. 1.3.2) und bestimmt anschließend den Mehrwert einer theorie-testenden Einzelfallstudie in einer dynamischen Umwelt wie der EU (Kap. 1.3.3.).

1.2.1 Konzeptualisierung von Einfluss

Ziel der Arbeit ist es, das Einflusspotenzial von IRAs auf die europäische Entscheidungsfindung aufzudecken. Einfluss wird im Zuge dieser Arbeit verstanden als “the modification of one actor’s behavior by that of another” (Cox/Jacobson 1973: 3). Als “the achievement of (a part of) one’s policy goal (...) which is (at least partly) caused by one’s own and intentional intervention in the political

arena and process concerned“ (Arts 1998: 58). Die Definition unterscheidet sich von dem Konzept „Macht“ insoweit, als dass die hier untersuchten Akteure keinen Zwang anwenden, sondern über „weiche“ Steuerungsmechanismen das Verhalten anderer zu beeinflussen versuchen (Cox/Jacobson 1973: 4; Barnett/Duvall 2005: 13f): „*A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do*“ (Dahl 1957: 202f).

1.2.1.1 Zur Messung von Einfluss

Die politikwissenschaftliche Forschung kennt eine Reihe von Methoden zur Erfassung von Einfluss. Zu den populärsten Datenerhebungsmethoden gehören die mündliche und schriftliche Befragung sowie die Analyse von Sekundärquellen. Die Studie von Biographien erlaubt es darüber hinaus, Rückschlüsse auf den Einfluss herausragender Persönlichkeiten aus der Retroperspektive zu ziehen. Nicht zuletzt kommen Beobachtungen, gruppenorientierte Methoden wie Gruppendiskussionen und Simulationen zum Einsatz (Kubicek/Welter 1985; Kühl et al. 2009). Mit Hilfe der Nutzung neuer Programme gelingt es zunehmend, Kommunikationsprozesse sichtbar zu machen. Klüver (2011) nutzt das Programm „Wordfish“, um die Übernahme von Text- und Satzfragmenten in offizielle Dokumente zu dokumentieren. Computerprogramme, welche die systematische Erfassung von Twitter und Facebook-Daten erlauben, werden ebenfalls zunehmend eingesetzt.

Darüber hinaus nutzen vermehrt Forscher erfolgreich Diskurs- und Netzwerkanalysen zur Aufdeckung von Kommunikationsstrukturen, gegenseitigen Abhängigkeiten und Interaktionsmustern (Curtin/Egeberg 2008: 650).²⁹ Netzwerkansätze beschreiben das Beziehungsgefüge selbstständiger Einheiten (Personen, Gruppen), die durch gemeinsame Werte verbunden sind. Ausgehend von einer dynamischen Gesellschaft erfassen sie das Zusammenwirken und die Wechselwirkung von miteinander agierenden Akteuren jenseits „hierarchischer, sektoraler und nationaler Gliederungen“ (Steinberg 1999: 18).³⁰ Insbesondere die akteurszentrierte Netzwerkanalyse³¹ hilft, die jeweiligen Knotenpunkte der Wis-

²⁹ Kohler-Koch 1999: 23; Curtin/Egeberg 2008: 650; Suvarierol 2008: 706; Hofmann/Türk 2006a: 3, 2006b: 88; Chiti 2004: 427.

³⁰ Netzwerkansätze spiegeln das „Macht- und Einflussgefälle zwischen den involvierten Akteuren wieder“ (Benz 2008: 43). In Netzwerken sind „im Normalfall nicht alle Organisationen gleichmäßig miteinander verbunden. Hierdurch ergeben sich Informationsasymmetrien. (...). Je mehr die Organisation im Zentrum der Netzwerkverbindung steht und je größer der Zentralisierungsgrad, desto größer sind die Möglichkeiten zur Beeinflussung der Partner“ (Jones/Bouncken 2008: 193).

³¹ Vgl. Pappi (1987) und Pappi et al. (2004). Diese misst den Zentralitätsindex und das Prestige. Das Prestige misst neben der Existenz einer Beziehung auch deren Qualität (Wald 2004: 240).

sensvermittlung in einem gegebenen Politikfeld zu identifizieren (Singer 1993: 152ff) und „dauerhafte Beziehungen zwischen Akteuren als übergreifende Struktur sichtbar und im Hinblick auf eine Reihe analytischer Merkmale charakterisierbar zu machen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 62).

Als Referenzpunkt für die Messung von Verhaltensveränderungen einzelner Akteure und dementsprechend Einfluss hat sich im angelsächsischen Raum die Unterscheidung zwischen den Ausprägungen „output, outcome und impact“ etabliert. Meint output die tatsächlichen Aktivitäten eines Akteurs, beschreibt outcome den beobachtbaren Verhaltenswandel von Akteuren und impact die (langfristigen) Veränderungen ökonomischer bzw. sozialer Parameter (Biermann et al. 2009: 41). In diesem Zusammenhang werden die Handlungsmotivationen und die Einstellungssysteme von Verwaltungseliten sowie die jeweiligen Verwaltungsstrukturen herangezogen und anschließend mit dem zu beeinflussendem Objekt verglichen (Beetham 1996: 82). Arts (1998) entwickelt ein Ego – Alter – Kausal Raster zur Messung des Einflusses von Nichtregierungsorganisationen (NGO) auf den Politikprozess (ibid.: 81). Die Aussagen der Akteure werden mit der Empfängerseite abgeglichen. Eine Kausalanalyse des vorhandenen Datenmaterials gibt Aufschluss darüber, inwieweit mögliche Veränderungen tatsächlich auf deren Aktivitäten zurückzuführen sind (ibid.: 80ff). Andere überprüfen die Nullhypothese - sie üben keinen Einfluss aus -, um einen Einfluss zu bestimmen.

Insgesamt bleibt der Nachweis von Einfluss sowohl theoretisch als auch empirisch schwierig. Politik ist das Ergebnis verschiedener „Ströme von Ereignissen, Akteuren, Problemlösungsangeboten und Wahl-Situationen“ (Windhoff-Héritier 1993: 252). Eine Kausalität zwischen den Aktivitäten eines Akteurs und möglichen Veränderungen zu bestimmen, ist so gut wie unmöglich. Seine Erfassung und Bewertung hängt häufig von der angewandten Methodik ab. Ein Beispiel: Gesteht McLaren (1980) in seiner Studie zu internationalen UN-Sekretariaten Beamten keine signifikante Bedeutung zu (McLaren 1980: 122f, xiiif), sieht Mathiason (2007) ebenfalls am Beispiel von UN-Sekretariaten deren Beitrag als entscheidend an, auch wenn dieser oftmals nur im Verborgenen stattfindet. Es besteht leicht die Gefahr, Lobbying-Erfolg mit Einfluss gleichzusetzen (Mahoney 2007a: 44)³², obwohl Veränderungen durch (Reform-)Prozesse oder von anderen Mitspielern ausgelöst wurde (Klüver 2011: 7). Vor allem, wenn die Selbsteinschätzung der befragten Akteure bzgl. ihres Beitrags zu positiv ausfällt.

Des Weiteren ruft die „Unsichtbarkeit“ von Einfluss erhebliche Schwierigkeiten hervor. Gerade bei Akteuren, die als politisches Tauschgut Expertise bereitstellen, ist es möglich, dass ihr Handeln im Verborgenen bleiben soll, um die

³² Lobbying meint als Sammelbegriff die „Einflussnahme nicht direkt beteiligter Dritter auf den politischen Entscheidungsfindungsprozess“ (Buholzer 1998: 6), also das „gezielte Einwirken auf Entscheidungsträger und -prozesse“ (Zipfel 2007: 74).

eigene Reputation als unparteiischer Akteur und ihre daraus möglicherweise resultierende gute Stellung im politischen System nicht zu gefährden (Bauer 2006: 32; Walk/Brunnengräber 2000: 167; Barnett/Finnemore 2004: 23). Es ist anzunehmen, dass diejenigen, deren Einflusspotenzial auf ihrer Reputation als Bereitsteller objektiver und unabhängiger Informationen aufbaut, versuchen, ihre Bedeutung herunterzuspielen (Liese/Weinlich 2006: 505f; Dijkstra 2010: 527; Beyers 2008: 1197): "invisibility may be a sign of effectiveness, rather than irrelevance" (Depledge 2005: 62).

Insgesamt ist es schwer, zwischen rhetorischen Stilblüten und der Realität zu unterscheiden; die „wahren“ Ziele und Motivationen einzelner Akteure sind objektiv kaum feststellbar (Page 1992: 143). Aussagen bzgl. eines möglichen Zusammenhangs zwischen dem Verhalten einflussstuchender Akteure und ergriffener politischer Maßnahmen erlauben häufig nur den Nachweis von „Korrelation zwischen zunehmenden NGO-Aktivitäten einerseits und Änderung der politischen Einstellungen von staatlichen Akteuren bzw. von politischen Prozessen andererseits“ (Brühl 2003: 132).³³ Wirklich verlässliche Aussagen ließen sich nur mit Hilfe einer groß angelegten Studie mit wiederholten Beobachtungen generieren. Ressourcen, die der Arbeit nicht zur Verfügung standen.

Aufgrund der gerade genannten Herausforderungen verzichtet die Arbeit im Folgenden auf die Messung des tatsächlichen Einflusses der EEA und beschränkt sich auf die Erfassung ihres *Einflusspotenzials*. Sie ist davon überzeugt, dass sie zu einem besseren Verständnis der EEA im Speziellen und IRAs im Allgemeinen im europäischen System beiträgt. Die für die Messung des Einflusspotenzials der EEA notwendigen Daten der Untersuchung basieren auf einem Methodenmix aus Primär- und Sekundäranalysen, Beobachtungen sowie (halbstandardisierten) Experteninterviews. Hilft die Dokumentenanalyse bei der Erfassung wichtiger Prozesse, werden in Experteninterviews persönliche Einschätzungen sowie wertvolle Hintergrundinformationen gewonnen.

Als Experten wurden diejenigen als Gesprächspartner identifiziert, die über relevantes (Fach-)Wissen verfügen. Des Weiteren wurde entlang der in den Organigrammen aufgeführten Positionen sowie nach dem sogenannten Schneeballprinzip ausgewählt, d.h. auf Basis von Weiterempfehlungen bereits Interviewter. Die Interviews dauerten im Mittel 45-60 Minuten, fanden in der Regel persönlich vor Ort statt und wurden der jeweiligen Zielperson angepasst. Das halbstandardisierte Interview erlaubte es der Autorin, von unterschiedlichen Gesprächspartnern vergleichbare Antworten zu erhalten, aber auch diese „frei zu Wort“ (Mayring 2002: 67) kommen zu lassen. Die Interviews verteilen sich folgendermaßen:

³³ Dür/DeBièvre 2007: 3; Goertz/Mahoney 2012:11f.

Abbildung 1: Verteilung Interviews nach Organisation/Institution (n= 40)

Nr. Interview	Institution/Organisation
1-9	Mitglieder/Mitarbeiter des /im Europäischen Parlament
10-16	Mitarbeiter der Europäischen Kommission
17-26	Mitarbeiter der Europäischen Umweltagentur
27-28	Mitarbeiter des Rats der Europäischen Union
29-40	Vertreter von Interessengruppen, Presse, NGOs, andere Institutionen

(Quelle: eigene Darstellung)

Unter den verwendeten Dokumenten finden sich von der EEA veröffentlichte Informationen, bereits durchgeführte Evaluierungen über das Handeln der EEA³⁴ sowie ihren Handlungen zugrundeliegende Rechtsverordnungen. Auch zog die Studie offizielle Dokumente der EU und ihrer Organe heran. Persönlich konsultierte sie eine weite Bandbreite an Akteuren – von Mitgliedern der EEA selbst, über Vertreter der verschiedenen Generaldirektionen der Europäischen Kommission, Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie deren Mitarbeiter und Angestellte der verschiedenen Sekretariate bis hin zu Mitgliedern von Interessenverbänden und des Generalsekretariats des Rats. Nicht zuletzt gewann die Arbeit wichtige Einsichten durch die Teilnahme an den von den jeweiligen Ratspräsidenschaften und der EEA organisierten Workshops und Konferenzen.

1.2.1.2 Einflusspotenzial als intervenierende Variable

Die Studie will Mechanismen aufdecken, die es einem einflusssuchenden Akteur ermöglichen, Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung auszuüben, und zwar bezogen auf die interne Ebene – d.h. die Ebene der EEA – und die externe Ebene – d.h. die Ebene des Denkens und Handelns politischer Akteure jenseits der EEA. Es geht ihr um die Erfassung der intervenierenden Variablen „Einflusspotenzial“. Würde klassischerweise die abhängige Variable das Verhalten der für die politische Willensbildung verantwortlichen Akteure beschreiben und die unabhängige Variable das Einflusspotenzial eines einflusssuchenden Akteurs darstellen, sollen Bedingungen benannt werden, die sich positiv auf das Einflusspotenzial von IRAs auswirken. Somit werden die im Verlauf der Arbeit als relevant identifizierten Faktoren zu unabhängigen Variablen, während die Aufarbeitung des Einflusspotenzials zur abhängigen Variable wird.

³⁴ Siehe Schout 1999; Andersen 2000; EIPA/IEEP 2003; Technopolis 2008; COWI 2013.

Zur Vermeidung von Redundanzen werden die Indikatoren zur Messung der Hypothesen erst im Zuge der Fallstudie genannt und inhaltlich ausgefüllt. Wird im ersten Schritt untersucht, inwieweit die EEA die in Kapitel 3.3. aufgeführten Bedingungen erfüllt, bewertet diese Arbeit in einem zweiten Schritt das Einflusspotenzial anhand des Umgangs der politischen Akteure mit den von der EEA bereitgestellten Informationen. Sie prüft, inwieweit diese auf Materialien der EEA zurückgreifen. Daraus leitet sie Annahmen über deren Einflusspotenzial als unabhängige Variable auf den Prozess der politischen Willensbildung ab.

Insgesamt verwendet die Studie einen zwei-stufigen Ansatz. Liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Identifizierung und Verifizierung der Bedingungen, welche es IRAs erlauben sollten, Einflusspotenzial zu entfalten, geht es in einem zweiten Schritt darum, zu ergründen, ob die von der EEA bereitgestellten Materialien in der Praxis Verwendung finden. Die Studie untersucht in diesem Zusammenhang nicht, ob es bei den dafür Verantwortlichen zu einem Präferenz- oder grundsätzlichen Einstellungswandel kam oder ob Maßnahmen gegen den Widerstand Einzelner durchgesetzt werden konnten. Die tatsächliche Stärke des potentiellen Einflusses spielt im Rahmen dieser Studie keine Rolle. Vielmehr soll gezeigt werden, ob und wenn ja, als wie hilfreich politische Akteure die Arbeit der EEA und ihre Materialien empfinden. Entscheidend ist, ob IRAs (un-) mittelbar in der Lage sind, Einflusspotenzial zu entfalten.

1.2.2 Begründung der Fallauswahl

Das Einflusspotenzial von IRAs wird mit Hilfe einer theorietestenden, qualitativen Einzelfallstudie herausgearbeitet. Es handelt sich nicht um eine Vollerhebung (Schnell et al. 1999: 249f). Zunächst werden die Besonderheiten der europäischen Systemarchitektur herausgearbeitet. Denn „politisches Handeln ist nur innerhalb der institutionellen Kontexte, in denen Entscheidungen getroffen werden, verständlich“ (Huster 2008: 60). Im Anschluss erklärt sie, warum IRAs nicht als kollektive Akteure behandelt werden können. Danach stellt sie das Fallbeispiel der Studie vor, die EEA. Aufbauend auf den gemachten Aussagen begründet sie zuletzt, warum es der Studie durch die Nutzung einer qualitativen Einzelfallstudie am besten möglich ist, Aussagen bzgl. des Handelns von IRAs zu generieren und zum anderen die Aussagekraft des in der Studie entwickelten handlungsleitenden integrativen Bezugsrahmens zu überprüfen.

1.2.2.1 Besonderheiten der europäischen Systemarchitektur

Die EU zeichnet sich durch eine nicht-hierarchische Anordnung von Handlungs- und Entscheidungsebenen und eine hohe Strukturvariabilität aus. Es handelt sich um ein System, das nach Grande (2000) mehrere Verhandlungsebenen umfasst: die intra-gemeinschaftliche (EU-Interessengruppen), die inter-nationale (nationale Akteure handeln auf supranationaler Ebene), die intra-nationale (öffentliche und private Akteure) und die supranationale Akteurs-Ebene (Grande 2000: 12ff). Als verhandelnde „Staatsorganisation“, die auf der „Makroebene in bipolaren, trilateralen oder netzwerkartigen Verhandlungssystemen mit (...) organisierten Interessen verknüpft ist“ (Offe 1974: 339) bietet das stark ineinander greifende und verflochtene europäische Mehrebenensystem organisierten Interessen vielfältige Zugänge sowie Möglichkeiten für taktische Erwägungen, Verzögerungen und Blockaden an (Benz et al. 1992: 195).

Die Frage nach der Konzeptualisierung des politischen Raumes einer sich ständig im Wandel befindenden EU ließ im Laufe der Jahre unterschiedliche integrationstheoretische Ansätze entstehen (Bieling/Lerch 2006: 21f). Dem (liberalen) Intergouvernementalismus folgend treiben die Mitgliedstaaten den Integrationsprozess voran, um den heimischen Produzenten und Wählern im Rahmen ihrer finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten wirtschaftliche Vorteile zu sichern (Moravcsik 1998: 24ff, Hefeker 2003: 5). Institutionen helfen als Agenten der Nationalstaaten, mit ihrer Regelstruktur Ziele effizienter zu verfolgen, Vertragsverletzungen aufzudecken sowie Agenda-Setting zu formalisieren. Sie beeinflussen die Durchsetzungsfähigkeit staatlicher Präferenzen, nicht aber deren Inhalt. Die für die internationalen Verhandlungen relevanten nationalen Standpunkte werden im innerstaatlichen Diskurs zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen definiert und spiegeln die vorherrschenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse wider (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 27f).

Der Supranationalismus, als Weiterentwicklung neofunktionalistischer Ansätze, versteht europäische Integration wiederum als einen verselbstständigten Prozess, der durch transnationale Interessengruppen und supranationale Institutionen langsam vorangetrieben wird (Pollack 2001: 221f) und von „pro-integrationistischen nationalen Politikern, transnationalen Interessengruppen und Bürokraten in der Europäischen Kommission in die Tat [um]gesetzt“ (Wonka 2008: 34f) wird. Integration ist nicht die „zufällige Konvergenz der Interessen der mächtigsten europäischen Mitgliedstaaten“ (Rittberger 1995: 77), sondern die europäischen Institutionen setzen in bestimmten Politikfeldern auf Wunsch transnationaler Akteure verbindliche Regeln für alle Beteiligten (Nölke 2005: 145; Sandholtz/Stone Sweet 1997: 299ff). Supranationale Integration ist demnach Folge eines „spillover“ Effekts.

Erforschen beide genannten Ansätze die Gründe für einen anhaltenden Kompetenztransfer auf die europäische Ebene (Bieling/Lerch 2006: 13ff), wobei sie sich hinsichtlich der Frage, inwieweit die europäische Integration eine „Umverteilung von Macht und Ressourcen zwischen nationalen Akteuren und Institutionen impliziert“ (Knill 2005: 154), unterscheiden, versuchen neuere Ansätze, die Veränderungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor im Allgemeinen und zwischen staatlicher und supranationaler Autorität im Besonderen zu erfassen. Der sogenannte Multi-Level-Governance (MLG)-Ansatz bietet die Gelegenheit, als „kategorialer Rahmen bisherige empirische Grauzonen neu auszuleuchten“ (Behrens/Reichwein 2007: 311f), indem er den „Formwandel politischer Machtausübung und die neuen Formen der Kooperation und Koordination jenseits von ‚Hierarchie‘ (im Sinne zentraler Steuerung) und ‚Markt‘ (im Sinne spontaner, ungeplanter Selbstorganisation) in Augenschein nimmt“ (Huster 2008: 56).³⁵ Er trägt zu einem besseren Verständnis der komplexen europäischen Systemarchitektur und dem Wechselspiel der Ebenen bei.

MLG-Ansätze beschreiben die komplexe Verteilung und Verflechtung sowie die fließenden Übergänge von Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen: „Multi-Level Governance posits that decision-making authority is not monopolized by the governments of the member states but is diffused to different levels of decision-making, the sub-national, national and supranational levels“ (Marks 1993: 392).³⁶ Bezieht sich Multi-Level auf die zunehmende Unabhängigkeit des Systems von Regierungen, verweist der Begriff Governance auf die wachsende Unabhängigkeit von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (Bache/Flinders 2004: 2f). Es werden verschiedene Steuerungsformen auf unterschiedlichen Entscheidungsebenen zu einem Gesamtarrangement von „Governance by, with, and without Government“ (Zürn 1998: 166f) verknüpft.³⁷

Insgesamt hilft der MLG-Ansatz, die vertikale als auch horizontale Aufteilung von Macht innerhalb der EU analytisch zu durchdringen (Jessop 2002: 65). Der Ansatz schärft den Blick für die Vielschichtigkeit des europäischen Systems

³⁵ vgl. Marks et al. 1996; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Scharpf 1999, 2002; Grande/Jachtenfuchs 2000; Hooghe/Marks 2001, 2003; Jachtenfuchs 2001; Benz 2000, 2003; Bache/Flinders 2004; Tömmel 2003, 2008; Kohler-Koch/Rittberger 2006.

³⁶ „A system of overlapping jurisdiction, variable policy boundaries and segmented decision-making processes gradually evolved“ (Fabbrini 2005: 5).

³⁷ Governance with Government bezeichnet die Form des kooperativen Regierens in internationalen Verhandlungssystemen, bei denen der Staat als „primus inter pares“ mitwirkt. Governance by Government ist die klassische Ausgestaltung des hierarchischen Regierens durch den territorial definierten Nationalstaat, während bei Governance without Government soziale (ökonomische) Akteure ohne Rückgriff auf den Staat Verhaltensregelungen schaffen und dem Staat eine koordinierende Rolle zukommt (Zangl/Zürn 2004: 4; Wessels/Wouters 2008: 11).

mit seinen verwobenen Kompetenzen und komplexen Interdependenzen zwischen den auf den unterschiedlichen Ebenen (politisch und privat) agierenden Akteuren und Institutionen (Schmidt 1998: 39; Behrens/Reichwein 2007: 311f; Kohler-Koch/Rittberger 2009: 8). Selbst bei organisatorisch getrennten Aufgabenbereichen entstünden Abhängigkeiten, die eine Koordinierung zwischen den Arenen erfordere und in denen die Akteure Eigeninteressen verfolgten, die wiederum zur Politikverflechtung beitrügen (Benz 2005: 95f). Die staatliche Ebene ist nicht die allein ausschlaggebende, sondern eine von vielen.

1.2.2.2 Auswahl des Untersuchungsobjekts: IRAs

Wie eingangs besprochen, ist bislang nur wenig über die Rolle von IRAs im europäischen System bekannt. An der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik sowie nationaler und supranationaler Ebene stehend, gelten die auf Basis spezieller Rechtsakte nachträglich geschaffenen Einheiten mittlerweile als fester Bestandteil der EU. Es stellt sich die Frage, ob und wenn ja, wie IRAs Einflusspotenzial entfalten. Am Fallbeispiel EEA soll diese Frage im Rahmen dieser Studie untersucht werden. Die Besonderheiten von IRAs im Allgemeinen und der EEA im Speziellen werden aus diesem Grund im Folgenden aufgeführt.

1.2.2.2.1 Unabhängige Europäische Regulierungsagenturen

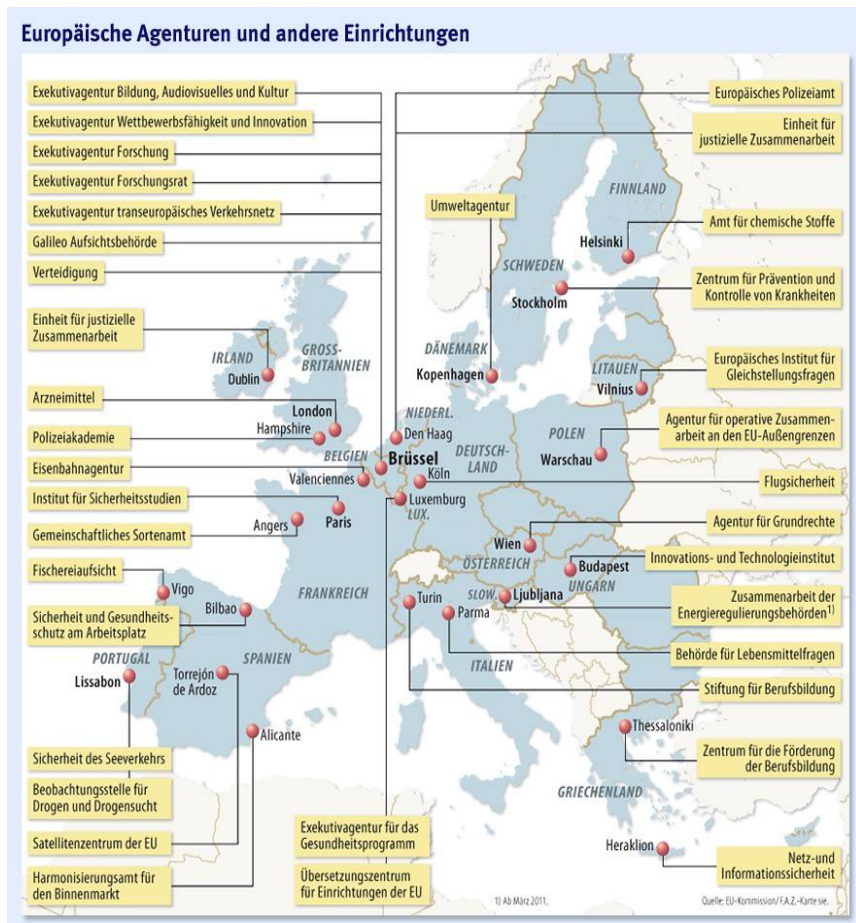
In der Regel schlägt die Kommission die Schaffung einer Agentur vor, die dann in Abhängigkeit des zugrunde gelegten Verfahrens vom Ministerrat und/oder dem Europäischen Parlament gegründet wird (KOM (2008) 135: 2).³⁸ Es wird zwischen Exekutivagenturen und IRAs unterschieden.³⁹ Exekutivagenturen sind nicht auf Dauer angelegte, von der „Kommission für die Durchführung bestimmter Gemeinschaftsprogramme zur Gewährung finanzieller Unterstützung im Rahmen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung“ (Kahl 2008: 250) ge-

³⁸ Die Kommission ist dazu übergegangen, die „Errichtung von Agenturen auf Sachkompetenzen der verschiedenen Politikbereiche zu stützen, die nicht nur die jeweiligen Entscheidungen, sondern auch die Einrichtung der für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellen ermöglichen würde“ (Kahl 2008: 249).

³⁹ Eine klare Trennung zwischen Regulierungs- und Exekutivagenturen ist schwierig (vgl. Trondal/Jeppesen 2008: 419; Gehring/Krapohl 2007: 222). So schlagen Geradin/Petit (2004) folgende Klassifizierung vor: Implementierungsagenturen (CPVO, OHIM, EMEA), observierende Agenturen (EEA), kooperative Agenturen (CEDEFOP), Exekutivagenturen (EAR) und Netzwerkagenturen (EMSA, EASA) (Geradin/Petit 2004: 46; Pollak/Puntscher Riekman 2008: 776). Die Studie bleibt aus Gründen der Übersichtlichkeit bei der von der Kommission bereitgestellten Differenzierung.

geschaffene Einrichtungen. Sie sind der Kommission direkt unterstellt und allein in Brüssel und Luxemburg anzutreffen (KOM (2008): 135: 3). Die Studie vernachlässigt im Folgenden die Arbeit von Exekutivagenturen und konzentriert sich allein auf das Verhalten von IRAs.

Abbildung 2: Europäische Agenturen und andere Einrichtungen



(Quelle: siehe FN ⁴⁰)

⁴⁰<http://www.faz.net/~/RubEC1ACFE1EE274C81BCD3621EF555C83C/Doc~E7FE433A054A146B1856532033328A39B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Stand 2.5.2011.

Angetreten, um dem zunehmenden „Regelungs-, Koordinierungs- und Informationsbedarf“ (Weidenfeld/Wessels 2007: 144) im europäischen Binnenmarkt, dem Wunsch einer geographischen Streuung und dem Gebot der Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten (Groß 2005: 58; KOM (2008) 135: 2ff) gerecht zu werden, verwalten die auf Dauer angelegten und durch vornehmlich Gemeinschaftsmittel finanzierten öffentlichen Einrichtungen ein Jahresbudget von etwa 1100 Mio. €. Sie beschäftigen rund 3800 Personen, die dem Beamtenstatut und den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der EU unterliegen (KOM (2008) 135: 5; Dehousse 2008: 790). IRAs unterstehen der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), wobei ausgewählte Widerspruchs- und Beschwerdeverfahren bei der Kommission angesiedelt sind (Hellriegel 2007: 4). Das Parlament kontrolliert darüber hinaus ihr Budget.

Abbildung 3: IRAs in Europa⁴¹

Abk.	Agenturname	Seit
ACER	Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden	2009
CdT	Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der Europäischen Union	1994
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung	1975
CEPOL	Europäische Polizeiakademie	2000
CPVO	Gemeinschaftliches Sortenamt	1994
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit	2002
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen	geplant
EBA	Europäische Bankenaufsichtsbehörde	2010
ECDC	Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten	2004
ECHA	Europäische Chemikalienagentur	2006
EDA	Europäische Verteidigungsagentur	2004
EEA	Europäische Umweltagentur	1990
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur	2005
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit	2002
EIGE	Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen	2007
EIOPA	Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung	2010
EMA	Europäische Arzneimittel-Agentur	1995
EMCD-DA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht	1993
EMSA	Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs	2002
ENISA	Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit	2004

⁴¹ http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_de.htm; Stand: 22.3.2013.

ERA	Die Europäische Eisenbahnagentur – für sichere und kompatible Eisenbahnsysteme	2004
ESMA	Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde	2002
ETF	Europäische Stiftung für Berufsbildung	1990
EUISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien	2002
EU-OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz	1994
EURO-FUND	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen	1975
EU-ROJUST	Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union	2002
EURO-POL	Europäisches Polizeiamt	1992
EUSC	Satellitenzentrum der Europäischen Union	2002
FRA	Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte	2007
FRONT EX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen	2004
GEREK	Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation	2009
GSA	Agentur für das Europäische GNSS	2005
IT Agency	Europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	geplant
OHIM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle)	1994

(Quelle: eigene Darstellung)

Stieß die Schaffung weiterer IRAs nach der Gründung der ersten zwei IRAs im Jahr 1975 bei den europäischen Mitgliedstaaten noch auf Ablehnung (Pollack/Puntscher Riekman 2008: 775; Kelemen 2002: FN 37), folgten zwischen den Jahren 1990 und 1999 weitere IRAs. Treibendes Element war erneut die Kommission, welche die Etablierung von IRAs als Möglichkeit ansah, Kapazitäten auszubauen und gleichzeitig neue technisch hoch komplexe, aber zeitintensive Rechercharbeiten auszulagern. Sie war maßgeblich für die Ausarbeitung der jeweiligen Struktur und Kompetenzausstattung sowie für die Einsetzung der ersten Direktoren verantwortlich. Der Rat hingegen stimmte dem Ressourcen- und Kompetenztransfer auf die supranationale Ebene erst nach der Etablierung weitreichender intergouvernementaler Kontrollmechanismen zu (Kelemen 2002: 101f, 111; Dehousse 2008: 793).

Die Auslagerung von Verwaltungstätigkeiten „aus dem unmittelbaren Kommissionsbereich und deren Übertragung auf selbstständige europäische Einrichtungen“ (Kahl 2008: 246) sollte ab dem Jahr 2000 – insbesondere nach Rücktritt der gesamten Kommissionsspitze unter Delors 1999 – zur Rückbesin-

nung der Kommission auf ihre Kernaufgaben beitragen (Vos 2000a: 1, 4; Hofmann/Türk 2006a: 86; Shapiro 1997: 287, Pollack/Puntscher Riekmann 2008: 771).⁴² Gleichzeitig sollte die Gründung in Zeiten von Lebensmittelkrisen wie der BSE-Krise im Jahr 1996 das Versagen der EU und der Mitgliedstaaten auffangen, Tatkraftigkeit suggerieren und klare Zuständigkeiten schaffen (Groenleer 2009: 100ff).

Abbildung 4: Gründungen von IRAs

Phase	No. of agencies	Agencies established
1 st	Before 1990	CEDEFOP, EUROFOUND
2 nd	1990s	CdT, CPVO, EEA, EMCDDA, EMEA, ETF, EUROPOL, OHIM, OSHA
3 rd	2000s	CEPOL, CFCA, EAR, EASA, ECDC, ECHA, EFSA, EIGE, EMSA, ENISA, ERA, EUROJUST, FRA, FRONTEX, GSA
Creation in process	2010s	ACER, BEREC Office, EASO, IT Agency

(Quelle: Ramboll et al. 2009: 10)

Insgesamt lässt sich die „Proliferation unabhängiger Institutionen und Agenturen“ (Tömmel 2003: 164) auf europäischer Ebene mit funktionalen Notwendigkeiten und machtpolitischen Interessen begründen. Einerseits führten Interessen- und Strukturkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Parlament zur Schaffung eines neuen Organisationstyps auf supranationaler Ebene. Die Genannten suchten auf diese Weise eine Änderung des sensiblen institutionellen Machtgleichgewichts zugunsten der Kommission zu verhindern (Kelemen 2002: 94). Die Etablierung unabhängiger, mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteter Instanzen unterstützt die Arbeiten der Kommission, ohne ihre Kompetenzen wesentlich weiter zu stärken. Andererseits ermöglichen IRAs eine bei der Erarbeitung und Implementierung europäischer Vorgaben als notwendig angesehene Vernetzung supranationaler und nationaler Akteure (Rittberger/Wonka 2011: 780ff), von der man sich eine Verbesserung der Effizienz und Akzeptanz europäischer Maßnahmen in der Öffentlichkeit verspricht (Vos 2000a: 6, 20).

⁴² Bei der Neugründung von Agenturen galt es diesmal, das Europäische Parlament, gestärkt durch die Verträge von Amsterdam und Maastricht, zu berücksichtigen. Dieses distanzierte sich von der Kommission und verstand sich nun mehr als Kontrolleur der existierenden europäischen Exekutivseinheiten, um seinen Einfluss auch in der Implementierungsphase von europäischen Regulierungen zu wahren. Dafür nutzte es seine neu erworbenen Budgetkontrollmechanismen (Kelemen 2002: 103ff, 111; Pollak/Slominiski 2009: 904).

Abbildung 5: Offiziell angeführte Gründe für die Etablierung von IRAs

Reasons why an agency was needed rather than something else, of which the main one is...	Agencies
to ensure <i>independence</i> from or to avoid conflict of interests with the Commission	CFCA, EFSA, FRA
to implement tasks of an <i>intergovernmental</i> nature	CEPOL, EMSA, EUROJUST, EUROPOL, FRONTEX
to implement tasks in a <i>social dialogue</i> framework	CEDEFOP, EUROFOUND, EU-OSHA
to develop a specific <i>expertise</i> or capacity	EAR, EASA, ECDC, EEA, EMCDDA, EMEA, ENISA, ERA, GSA
Reasons not distinguished from that of implementing the new policy or policy instrument	CdT, CPVO, ECHA, EIGE, ETF, OHIM

(Quelle: Ramboll et al. 2009: 12 mit leichten Abweichungen)

Klar identifizierbare Agenturen, die isoliert von politischen Einflüssen, Regierungswechseln und Wahlversprechen die an sie gestellten Aufgaben bewältigen, wären letztlich für die Generierung von Informationen zuständig⁴³:

„regulatory agencies (...), have been empowered to deliver better informed, more credible or even ‚fairer‘ policy solutions to various public policy problems“ (Wonka/Rittberger 2011: 888f).⁴⁴ „Agencies were assumed to offer greater transparency, expert authority, efficiency, better informed decision-making and better implementation“ (Wolff/Schout 2012: 1)

Gleichen sich IRAs im Aufbau⁴⁵, unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer Aufgaben und ihres Mandats. Die Kommission differenziert in diesem Zusammenhang zwischen fünf Arten von IRAs: Agenturen, die 1) gegenüber Dritten rechtlich bindende Einzelfallentscheidungen treffen (z.B. CPVO, OHIM, EASA, ECHA), 2) die zur Sammlung, Analyse und Weitergabe objektiver, verlässlicher und verständlicher Informationen und dem Aufbau von Netzwerken beitragen (z.B. EEA, ENISA), 3) die direkt die Kommission und ggf. die Mitgliedstaaten in Form von technischen und wissenschaftlichen Gutachten und/oder Inspekti-

⁴³ Thatcher/Stone Sweet 2002: 18ff; Majone/Everson 2001: 132ff; Pollack/Puntscher Riekman 2008: 785; Kelemen 2002: 94; Majone 1996a: 68ff, 2002: 319.

⁴⁴ Barnett/Finnemore 2004; Bauer/Weinlich 2011: 255; Jinnah 2010; Liese/Weinlich 2006: 504.

⁴⁵ Die Mitglieder des an der Spitze stehenden Verwaltungsrats werden durch die Regierungen der Mitgliedstaaten und/oder der europäischen Institutionen (Rat und Kommission) vorgeschlagen. Dieser ist für die allgemeine Ausrichtung der Arbeit der Agenturen zuständig. Die operative Führung obliegt dem Exekutivdirektor. Dessen Ernennung erfolgt „in der Regel durch den Lenkungsausschuss, der Weisungsbefugnisse in Bezug auf das Arbeitsprogramm, das Budget und den Jahresbericht besitzt“ (KOM (2008) 135: 6).

onsberichten unterstützen (ERA), 4) die Dienstleistungen für andere Agenturen und EU-Einrichtungen erbringen (CdT) und 5) operativen Agenturen (z.B. EAR, FRONTEX) (KOM (2008) 135: 7f).

Groenleer (2009) unterscheidet zwischen vier Arten von IRA; eine Gruppe sei für die Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen zuständig (ETF) sowie für die Schaffung und Koordinierung von Informationsnetzwerken (EEA, EMCDDA, EUMC). Die zweite Gruppe führe die Akteure der europäischen Sozialpolitik zusammen und trage zur Formulierung und Informierung dieser bei (OSHA). Sei die dritte Gruppe für Sicherheits- und Kompatibilitätsfragen zuständig (EMSA), übernehme eine vierte Gruppe in ausgewählten Bereichen Exekutivaufgaben (CdT, EAR) (Groenleer 2009: 119). Nicht zuletzt kommt eine offiziell von den europäischen Organen in Auftrag gegebene Evaluierung aus dem Jahr 2009 zur folgenden Einteilung:

Abbildung 6: Mit IRAs assoziierte Tätigkeiten

Associated activities		Agencies
Dealing with <i>individual applications</i> from a targeted public as to ensure security on the EU market	Providing <i>expert advice</i> to policy-makers in EU & MS as to support an evidence-based decision-making	EASA, ECHA, EMEA
<i>Communicating</i> towards a targeted public at EU level as to raise awareness on a given issue	Collecting and disseminating harmonized <i>information</i> to policymakers in EU & MS as to support an evidence-based policy-making process	CEDEFOP, EEA, EFSA, EU-OSHA, FRA
Contributing to the <i>soft coordination</i> between Member States and European Institutions as to better achieve EU objectives		CEDEFOP, ECDC, EIGE, ENISA, EUOSHA
Providing <i>expert advice</i> to policy-makers in EU & MS as to support an evidence-based decision-making process		ECDC, EFSA, FRAU
Facilitating <i>operational coordination</i> between public managers in MS as to better achieve the objectives of a given EU policy	Contributing to the <i>soft coordination</i> between Member States and European Institutions as to better achieve EU objectives	CFCA, EMSA, EUROPOL, FRONTEX
No significant activity associated with the main agency's task		CdT, CEPOL, CPVO, EAR, EMCDDA, ERA, ETF, EUROFOUND, EUROJUST, GSA, OHIM

(Quelle: Ramboll et al. 2009: 19).

Die gerade gemachten Ausführungen führen die Problematik von IRAs vor Augen. Gleichen sich IRAs im Aufbau, unterscheiden sie sich erheblich in Größe, Aufgabenstellung und Ressourcenausstattung. Sie können je nach Perspektive unterschiedlichen Gruppen zugeordnet werden. Die Grenzen sind fließend und hängen von der eigenommenen Sichtweise ab. IRAs stellen keinen kollektiven Akteur dar. Sie müssen individuell voneinander untersucht werden. Aus diesem Grund konzentriert sich die Studie auf die Analyse *einer* IRA, im vorliegenden Fall auf die EEA. Über diese sind sich die verschiedenen angeführten Untersuchungen einig, dass sie allein mit der Sammlung und Aufbereitung europaweit vergleichbarer Informationen betraut ist und über keine nennenswerten regulativen Kompetenzen verfügt.

1.2.2.2.2 Fallbeispiel Europäische Umweltagentur

Die für die Untersuchung als Fallbeispiel dienende Europäische Umweltagentur (EEA) wurde 1990 gegründet und nahm Ende des Jahres 1993 ihre Tätigkeiten in Kopenhagen, Dänemark, auf. Sie wurde geschaffen, um dem damals vorherrschenden Informationsdefizit im umweltpolitischen Bereich zu begegnen (IEEP/EIPA 2003: 18ff; Chiti 2000: 324f).⁴⁶ Ihre Aufgabe ist es, der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten „objektive, zuverlässige und auf europäischer Ebene vergleichbare Informationen“ (VO 401/2009 Art. 1 Abs. 2a) zum Zustand der Umwelt zur Verfügung zu stellen, „anhand deren sie die notwendigen Umweltschutzmaßnahmen ergreifen, die Ergebnisse dieser Maßnahmen bewerten und eine sachgerechte Unterrichtung der Öffentlichkeit über den Zustand der Umwelt sicherstellen können“ (ibid.). Wie alle IRAs ist sie auf Dauer angelegt und mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet.

Die EEA ist angehalten, zeitnahe und sachdienliche Informationen zum „derzeitigen und voraussichtlichen Zustand der Umwelt unter folgenden Gesichtspunkten (...) i) Umweltqualität, ii) Umweltbelastungen, iii) Umweltempfindlichkeit“ (ibid.: Art. 3) zu generieren. Sie soll die Vergleichbarkeit europaweiter Daten gewährleisten und zur Transparenz der politischen Entscheidungsfindung beitragen (Interview 17). Das tut sie mit Hilfe des von ihr verwalteten Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes (Eionet), eines „aus öffentlichen oder privaten, regionalen oder nationalen Einrichtungen“ (EEA 1994: 3) zusammengesetzten Netzwerks. Zu ihren Schwerpunktthemen gehört die Erfassung 1) der Luftqualität und atmosphärischer Emissionen, 2) der Wasserqualität, von Schadstoffen und Wasserressourcen, 3) des Zustands des

⁴⁶ Vgl. IEEP/EIPA 2003: 18ff; Groenleer 2009: 216; Waterton/Wynne 2004: 89; Chiti 2000: 324ff.

Bodens, der Tier- und Pflanzenarten und der Biotope, 4) die Erfassung der Nutzung des Bodens und der natürlichen Hilfsquellen, 5) der Abfallbewirtschaftung, 6) der Geräuschemissionen 7) umweltgefährdender Chemikalien sowie 8) die Erfassung des Schutzes der Küstengebiete (Art. 3).

Insgesamt ermöglicht die EEA es politischen Entscheidungsträgern, durch die systematische Sammlung, Auswertung und Aufbereitung vertrauenswürdiger Umweltdaten, die „umweltpolitische Dimension bei den künftigen Entscheidungen, die die Gestaltung und Entwicklung aller Bereiche des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens in der Gemeinschaft betreffen“ (Pierros 1990: 19), zu berücksichtigen.⁴⁷

1.2.3 Mehrwert einer Einzelfallstudie

Die Nutzung der EU als Analyseumfeld erlaubt es, das Handeln ausgewählter Akteure in einer dynamischen europäischen Umwelt auf der Akteurs-, System- sowie Prozessebene zu erfassen. In Kapitel 1.2.2.1. wurde deutlich, dass sich die EU durch das Wechselspiel der Ebenen, durch eine gewichtete Rolle politischer Akteure und eine vielschichtige Entscheidungsfindung auszeichnet. Die EU ist ein sich permanent im Wandel befindendes System. Beziehungsnetzwerke werden durchlässiger. In der Folge nimmt die „Bildung von ad hoc Koalitionen“ (Eising/Kohler-Koch 2005: 20) zu, die wiederum den Prozess der Entscheidungsfindung komplexer werden lassen. Diese Faktoren erschweren die Generierung verlässlicher Aussagen. Eine solche Untersuchung würde eine extensive Ressourcenausstattung erfordern, die zahlreiche Interviewrunden und die Erfassung weiterer Primär- und Sekundärdaten über mehrere Jahre verlangte (Biermann et al. 2009: 46). Ressourcen, die der Studie nicht zur Verfügung standen.

Rückschlüsse auf das Einflusspotenzial von IRAs von einer kleinen n-Fallstudie zu ziehen, in diesem Fall $n = 1$, ist unmöglich. Der Mehrwert einer Einzelfallstudie kann jedoch durch ein „least likely“ – Design erhöht werden. Die Auswahl eines Falles, der am unwahrscheinlichsten das beobachtete Phänomen zu erklären vermag, erlaubt „präzisere Einschätzungen“ (Hellmann 2004: 14) hinsichtlich der „Reichweite und/oder Erklärungskraft“ (ibid.) der in dieser Arbeit entwickelten Hypothesen. Die Arbeit wendet sich deswegen einer IRA zu, deren Einflusspotenzial als sehr gering einzustufen ist - einer Agentur, die weder über nennenswerte Regulierungskompetenzen noch über faktische Verhandlungsmacht verfügt.

⁴⁷ Zur Vermeidung von Redundanzen verzichtet die Arbeit auf die weitere Beschreibung EEA und des Eionet-Netzwerks. Die für die Studie relevanten Informationen werden im Zuge der in Kapitel 4 durchgeführten Fallstudie vorgetragen.

Die EEA erfüllt diese Kriterien. Die EEA besitzt keine regulativen Kompetenzen: sie ist „weder eine Regulierungs- noch eine Exekutivagentur“, sondern „könnte eher als ‚Informationsagentur‘ bezeichnet werden“ (KOM (2003) 800: 5). Sie ist allein für die Sammlung und Aufbereitung unabhängiger europaweiter Informationen über den Zustand der Umwelt verantwortlich. Darüber hinaus zeigen erste empirische Studien, dass die EEA im Vergleich zu allen anderen IRAs am stärksten formal abhängig ist von ihren Prinzipalen (Rittberger/Wonka 2011: 780ff). Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die EEA Einflusspotenzial besitzt. Sollte die Studie das Gegenteil beweisen, ist anzunehmen, dass andere IRAs, die im Vergleich zur EEA über mehr Kompetenzen oder Ressourcen verfügen, vergleichbaren oder höheren Einfluss haben.

Insgesamt kann der Mehrwert einer Einzelfallstudie für den vorliegenden Fall an zwei Faktoren festgemacht werden. Die Betrachtung einzelner Prozesse erlaubt, Strategie- und Verhaltensmuster aufzudecken zu machen, auf deren Basis Hypothesen entwickelt und anschließend auf ihre Praktikabilität und Reliabilität hin getestet werden können. So sind neben theoretisch aussagekräftigen Erklärungen des Einzelfalles Hinweise auf einen möglichen Modifikationsbedarf der theoretischen Annahmen möglich (Mahler 1995: 5, George/Bennett 2004: 18). Eine Einzelfallstudie ist des Weiteren in der Lage, die Dynamiken und Abhängigkeiten der komplexen, unsicheren Umwelt einzufangen. Dies geschieht am besten durch die Analyse einer Agentur in einem bestimmten Themenfeld. Ziel der Studie ist es demnach nicht, eine „vollständige Geschichte“ über viele Jahre hinweg zu erzählen, sondern gezielt einen bestimmten Zeitpunkt zu beleuchten. Die gewonnenen Erkenntnisse können später mit anderen Untersuchungen zu einem empirischen Gesamtbild zusammengefügt werden. Die Studie trägt damit zur allgemeinen Theoriebildung bei als auch zu einem besseren Verständnis der komplexen Interdependenzen und Zuständigkeiten von IRAs innerhalb der EU.

1.3 Untersuchungsaufbau

Die Studie untersucht, unter welchen Bedingungen die EEA auf ausgewählte Akteure des europäischen Entscheidungsfindungsprozesses Einflusspotenzial ausüben kann. Sie fragt, ob und wenn ja, welche Rolle sie bei der Ausarbeitung und Ausgestaltung politischer Maßnahmen spielt.

In Kapitel 2 wird der Stand der Forschung hinsichtlich der Rolle und Bedeutung (inter-)nationaler Verwaltungen beleuchtet, sowie die Konzeptualisierung von Einfluss in der Literatur herausgearbeitet. Zur Beantwortung der Frage nach dem Einflusspotenzial der EEA verfolgt die Studie einen integrativen Ansatz. Die in Kapitel 2 genannten organisations- und verhandlungstheoretischen Modelle sowie hilfreichen empirischen Befunde werden in Kapitel 3 hinsichtlich der Fragestellung im Rahmen eines handlungsleitenden Bezugsrahmens fruchtbar gemacht. Die dort aufgeführten Hypothesen bzgl. möglicher Einflussmechanismen werden am Fallbeispiel EEA in Kapitel 4 empirisch überprüft. Kapitel 5 schließlich fasst die Ergebnisse zusammen und zeigt weitere mögliche Einflussmechanismen im Ausblick auf. Darüber hinaus wird die Rolle von IRAs im EAS besprochen und mögliche daraus resultierende Konsequenzen für das inter-institutionelle Gleichgewicht der EU und der Bewertung der EU als Rechtsgemeinschaft diskutiert. Zuletzt werden die Ergebnisse der Studie in Kapitel 6 zusammengefasst.

2 Supranationale Verwaltungseinheiten im Forschungsinteresse

Das Kapitel wird zeigen, dass administrative Akteure mehr sind als nur ein ausführendes Organ ihres (politischen) Prinzipals. Sie besitzen einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Formulierung und Implementierung politischer Maßnahmen (Mayntz 1978: 60; Schnapp 2004: 97ff). Die „Mehrzahl der politischen Programminitiativen in der Praxis [nimmt] in den Basiseinheiten der Ministerialbürokratien ihren Ausgang“ (Bach 1999: 14). Administrative Akteure sind nicht nur verhaltensstrukturierende Regelsysteme (vgl. soziologischer Institutionalismus), Vertragspartner (vgl. Prinzipal-Agenten-Ansatz) und/oder Effizienzsysteme, welche Politiker bei ihrer politischen Arbeit unterstützen (Page 1985: 6f; Blau 1956: 14, 1963: v; Lane 1987: 2). Sie sind auf nationaler und vermehrt auf der internationalen Ebene verselbstständigte und in Teilen mit Eigeninteressen ausgestattete Akteure, die es durch geschicktes Ausnutzen von Informationsasymmetrien und mit Hilfe strategischer Interaktionen vermögen, Entscheidungsprozesse in ihrem Sinne zu strukturieren und zu bestreiten (Schnapp 2009: 335f):

„[they] create and disseminate knowledge, shape powerful discourses and narratives on how problems are to be structured and understood, influence negotiations through ideas and expertise, and implement the standards that have been agreed to in day-to-day

Für die Analyse wendet sich diese Studie zunächst wissenschaftlichen Arbeiten zu, welche die Rolle und Bedeutung (inter-)nationaler Verwaltungseinheiten empirisch und theoretisch herausarbeiten. In einem zweiten Schritt werden Arbeiten herangezogen, die sich gezielt mit der Beeinflussung politischer Entscheidungsträger durch Interessengruppen bzw. Verwaltungseinheiten beschäftigen. Auf Basis organisationstheoretischer sowie spiel- und verhandlungstheoretischer Modelle werden im Anschluss Faktoren identifiziert, die es einem einflussstuchenden Akteur erlauben sollten, Einfluss zu nehmen. Diese Bedingungen und Mechanismen werden anschließend in Kapitel 3 im Rahmen eines integrierten handlungsleitenden Bezugsrahmens für die Arbeit fruchtbar gemacht. Sie bilden die Grundlage für die dort formulierten Hypothesen.

Die Studie verspricht sich von einem solchen Vorgehen ein besseres Verständnis von dem Verhalten von bürokratischen Akteuren zwischen Autonomie, Einfluss und Kontrolle. Es gilt zu prüfen, ob sich die in diesem Kapitel gewonnenen Erkenntnisse auf die europäische Ebene übertragen lassen. Denn wie im einleitenden Kapitel gezeigt, steht die systematische Analyse supranationaler Verwaltungseinheiten und insbesondere von IRAs noch am Anfang.

2.1 Begriffsdefinition: (Internationale) Verwaltung und IRAs

Die Wissenschaft beschäftigt sich seit über 150 Jahren mit der Rolle und Bedeutung von Verwaltungsstäben. Jedoch hat sich bislang noch keine einheitliche Definition durchgesetzt (Beetham 1996: 3). Verwaltungen wirken weiterhin wie “cluster of quite different phenomena, tenuously related to one another“ (Beetham 1996: 2), die “sich zwar beschreiben, aber nicht definieren“ lassen (Forsthoff 1958: 1).

Es wurden vielfältige Kriterien und Kategorien entwickeln, die versuchen, den Besonderheiten von Bürokratien gerecht zu werden (Downs 1967: 1ff). Im 19. Jahrhundert vornehmlich als Gegenentwurf zum vorherrschenden politischen System konzipiert, verstand Max Weber Bürokratie Anfang des 20. Jahrhunderts als einen kontinuierlich arbeitenden Verwaltungsapparat, in dem ausgebildete Beamte ihre Aufgaben „innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien“ (Weber 1972: 125)⁴⁸ ausführen. Den Fokus auf funktionale Aspekte und formale Strukturen gerichtet, beschrieb er einen Idealtyp von Bürokratie innerhalb einer rational und legal handelnden Herrschaft (ibid.: 125ff; Lane 1987: 4f). Heute wird zwischen verschiedenen Bedeutungen unterschieden. Eine konstitutionelle Perspektive versteht Verwaltung als Teil der Staatsorganisation. Die soziologische Sichtweise betrachtet die spezifische Machtverteilung, während die politische die Charaktereigenschaften des gesamten Systems in den Blick nimmt (Coombes 1970: 102).

Meint Bürokratie „im Kern eine Form einer organisationalen Struktur, in der es Menschen vorgeschrieben wird, anhand weitgehend spezifizierter und vereinbarter Regeln sowie standardisierter Handlungsweisen zu handeln“ (Jones/Bouncker 2008: 324), versteht die vorliegende Arbeit (inter-)nationale Verwaltungen als auf Dauer eingerichtete, mit festen Strukturen und Kompetenzen ausgestattete, von (trans-)nationalen (privaten) Interessengruppen getrennte Akteure, deren Aufgabe als ausführendes Element der Exekutive bzw. als Vertrags-

⁴⁸ Dazu gehören u.a. hauptberufliche Mitarbeiter, professionelle Ausbildung, Anreizsysteme, Arbeitsteilung, Amtshierarchie, Dienst- und Fachaufsicht sowie Aktenmäßigkeit und Verlässlichkeit (Weber 1972: 125f).

partner darin besteht, politische Akteure bei der politischen Willensbildung durch die Bereitstellung objektiver Informationen zu unterstützen sowie „einen vorgegebenen politischen Willen zuverlässig, kontrollierbar und wirksam auszuführen“ (Rudzio 2003: 467). Anders als ihre nationalen Kollegen sind sie häufig mehreren politischen Prinzipalen unterstellt und arbeiten diesen zu. Ansonsten verfügen sie ebenfalls häufig über eine hierarchische Machtstruktur, formale Verhaltens- und Verfahrensregeln, klare Kompetenzzuweisung sowie technisch qualifiziertes Personal (Warwick 1975: 4).

IRAs gehören zum festen Bestandteil der europäischen Systemarchitektur Europas (KOM (2008): 2). Trotzdem existiert bislang noch keine allgemein anerkannte Definition von IRAs, weder in der Literatur, noch seitens der EU selbst. Die offizielle Webseite der EU besagt lediglich, dass „die Agenturen (...) zur Unterstützung der EU-Länder und ihrer Bürgerinnen und Bürger (...) bewusst in den verschiedenen EU-Ländern angesiedelt [sind] und (...) der Bewältigung neuer Aufgaben rechtlicher, technischer und/oder wissenschaftlicher Art“⁴⁹ dienen. Aufbauend auf diesen Überlegungen und in Anlehnung an Biermann und Siebenhüner (2009) definiert die vorliegende Studie IRAs daher als

„a hierarchically organized group of international civil servants with a given mandate, resources, identifiable boundaries, and a set of formal rules of procedures within the context of a policy area“ (Biermann/Siebenhüner 2009: 37).

2.2 Administrative Akteure in Theorie und Praxis

Eine Analyse der Literatur zeigt, inwieweit administrative Akteure bislang in Theorie und Praxis berücksichtigt wurden. Es gilt im Folgenden, Mehrwert aus den hier zusammengetragenen Punkten zu ziehen und zur Formulierung eines handlungsleitenden Bezugsrahmens zur Bedeutung von IRAs beizutragen.

2.2.1 Verwaltungen zwischen Autonomie, Einfluss und Kontrolle

Eine Vielzahl von Studien, insbesondere im Rahmen der vergleichenden Verwaltungsforschung, setzt sich mit der Funktionsweise, Struktur und einer möglichen Autonomie von Ministerialbürokratien und Verwaltungseinheiten auseinander (Schnapp 2004: 70ff). Die für die Studie relevanten Ansätze, Diskussionslinien und Erkenntnisse werden im Folgenden aufgeführt.

⁴⁹ http://europa-eu.accessible.inclusite.com/agencies/index_de.htm; Stand 22.1.2013.

Vorweg genommen werden kann: Verwaltungen sind dynamische Gebilde, die sich kontinuierlich weiter entwickeln. Mit dem Phänomen wachsender Bürokratien, ohne geplanten zusätzlichen Kompetenztransfer durch ihre Prinzipale, setzt sich die Wissenschaft bereits seit den 1960er und 1970er Jahren gezielt auseinander. Wird die quantitative und qualitative Expansion öffentlicher Verwaltungen einerseits als technische Notwendigkeit, als Zugeständnis an eine komplexer werdende soziale Wirklichkeit und dem daraus resultierenden Informationsbedarf verstanden (Peters 2001: 18f), gehen andere Studien davon aus, dass Verwaltungen institutionellen Wandel selbst vorantreiben, um durch den Ausbau ihres Macht- und Einflussbereichs u.a. ihre Existenz zu sichern (Lane 1987: 6, 17; Downs 1967: 83). Ein Vorgang, der durch eine mangelnde Ressourcen- und Zeitausstattung sowie fehlende Führungsqualitäten seitens der Politiker, durch wachsende Aufgabenbereiche und ungenaue Zielvorgaben verstärkt und heraufbeschworen würde (Downs 1976: 10; Ellwein/Hesse 1994: 79, 84). Andere machen in diesem Zusammenhang den Grundsatz des informellen Verwaltungshandelns für die wachsende Autonomie verantwortlich (Schäfer 1987: 44). Dieser erlaubt es ihnen, den formalen Verwaltungsakt kreativ auszufüllen (Voigt 1995: 61).

Verwaltungsautonomie gilt heute fast schon als typische Charaktereigenschaft moderner Bürokratien (Tullock 1965: 168), obwohl schon Weber (1972) den aus der Delegation von Recherchetätigkeiten resultierenden Informationsprung von Verwaltungsbeamten problematisierte (Weber 1972: 572f).⁵⁰ Michels (1970) konstatierte ihr einen „ehernen Drang zur Oligarchie“ (Michels 1970: 24f) und u.a. Niskanen (1971), Dunleavy (1991) und Kiewiet/McCubbins (1991) diskutierten unter dem Stichwort „Delegation gleich Kontrollverlust“ (alles Wonka 2008: 51) mögliche Folgen verselbständigter Verwaltungseinheiten. Glaubte man zunächst, dass Politiker Verwaltungen kontrollieren, zeigen neuere Studien, dass deren Kontrolle Grenzen gesetzt sind: die „Verpflichtung hoher Beamter auf politische Neutralität ist keine Verpflichtung auf die Nichtexistenz politischer Präferenzen“ (Schnapp 2004: 112). Selbst Untersuchungen, die Fehlverhalten von Verwaltungen auf Versuche der indirekten Einflussnahme von unterlegenen Parteien und Interessengruppen zurückführen, gestehen Bürokratien erhebliche Aktionsspielräume zu und unterstellen, dass sie diese zur Beeinflussung von politischen Entscheidungen nutzen (Kaufman 1981: 3f).

⁵⁰ „Stets ist die Machtstellung der vollentwickelten Bürokratie eine sehr große, unter normalen Verhältnissen eine überragende (...) stets befindet er sich den im Betrieb der Verwaltung stehenden geschulten Beamten gegenüber in der Lage des ‚Dilettanten‘ gegenüber dem ‚Fachmann‘“ (Weber 1972: 572).

Man kann fehlende Informationen oder fehlendes Detailwissen der Politiker über Prozesse und Akteure als Ursache für die „Verwischung der Grenzen“ (Schmitt von Sydow 1974: 71) zwischen Politik und Verwaltung ansehen (Selznick 1949; Mayntz/Scharpf 1975: 98f) oder glauben, dass Beamte aus strategischem Kalkül und auf Hoffnung möglicher finanzieller Vorteile oder Einfluss die wahren Kosten öffentlicher Programme verschleiern (Niskanen 1973: 22f, kritisch Dunleavy 1991: 247f).⁵¹ Unabhängig davon kann festgehalten werden, dass Verwaltungen an „inhaltlich anspruchsvollen Aufgaben, politischem Einfluss und intelligenten Kollegen“ (Schnapp 2004: 57) sowie Autonomiebewahrung⁵² interessiert zu sein scheinen. Vor die Wahl gestellt, mehr Mittel zu erhalten, aber gleichzeitig mehr Kontrollen zu unterliegen, oder weniger Mittel und dafür keine zusätzlichen Auflagen, wählten sie in der Regel Letzteres (Groenleer 2009: 30).

Studien zeigen, dass es Verwaltungsbeamte verstehen, durch einen geschickten Umgang mit Informationen (Dows 1976: 6f), sowie durch die Ausnutzung ihre zentrale Stellung im System, Einfluss auf den politischen Prozess auszuüben (Bach 1999: 14).⁵³ Unübersichtliche Verhandlungsebenen über viele Hierarchiestufen hinweg erleichtern es ihnen, eigene Präferenzen zu entwickeln und Entscheidungsprozesse in ihrem Sinne mitzugestalten (Roppel 1979: 23ff). Am Beispiel nationaler Regulierungsagenturen zeigt Thatcher (2002), dass diese durch die Initiierung neuer Verfahren und die Berücksichtigung privater Akteure die Legitimation, Transparenz und Glaubwürdigkeit von Politiken nach außen verbessern und dadurch beeinflussen (ibid.: 141f). Gleiches gilt für internationale Sekretariate (Cox/Jacobson 1973: 397). Der politisch aktive Beamte scheint die Regel, nicht die Ausnahme zu sein (Heclo 1974: 301; Lane 1987: 10).

Sind Bürokraten wirklich „die wahren Herren der Weltpolitik“, wie Seibel (2008:1) fragt? Unabhängig davon, ob man Verwaltung als nicht öffentlich kontrollierbar einstuft (Page 1985: 171) oder nicht. Fragen nach einer sinnvollen Gestaltung der Beziehung Politiker – Verwaltung und nach möglichen Kontrollmechanismen Letzterer werden laut. Insbesondere, wenn Gefahr droht, dass nichtgewählte Verwaltungsangestellte unerwünschte Maßnahmen ergreifen, ohne Konsequenzen fürchten zu müssen (Barnett/Finnemore 2004: ix). Erste Antworten auf die Frage nach dem Abbau einer möglichen Beamtenherrschaft formu-

⁵¹ Niskanen's (1971) These, nach der einzig Wettbewerb zwischen den Büros, die ähnliche Güter anböten die öffentlichen Kosten einschränken könne, fand bislang keine ausreichende empirische Bestätigung. Einzelne Beamte können in der Regel aber nicht über den Anstieg des Budgets entscheiden (Peters 2001: 13; Braun 1999: 139ff).

⁵² Verschiedenen Arten von Autonomie nennt Groenleer 2009: 32f.

⁵³ Vgl. Ellwein/Hesse 1988: 303; Mayntz 1978: 43ff, 61ff.

lierte bereits Weber (Weber 1972: 159ff).⁵⁴ Downs entwickelte verschiedene Kategorien der Kontrolle (Downs 1967: 143f). Hood et al. (2004) setzen sich mit den variierenden Kontrollsystemen einzelner Staaten und deren Veränderungen über die Zeit hinweg auseinander.

Der sogenannte Prinzipal-Agenten-Ansatz erforscht darüber hinaus das „Problem der Bindung bürokratischer Akteure an politische Weisungen“ (Schnapp 2004: 58). Er versucht zu erklären, wie Vertragspartner trotz asymmetrischer Informationsverteilung, divergierenden Interessen und unter der Prämisse des nutzen-maximierenden oder opportunistischen Akteurs Verpflichtung nachgehen.⁵⁵ Von der Annahme ausgehend, dass Akteure bei der Generierung von Wissen auf die Ressourcen anderer angewiesen sind, delegieren Prinzipale Aufgaben an sogenannte Agenten und etablierten simultan Kontrollinstrumente, um abtrünniges Verhalten zu verhindern (Wonka 2008: 51).

Die Frage „whether politicians control the bureaucracy or the bureaucracy possesses independent authority from democratic institutions of governance“ (Krause 1999: 1) wurde bislang nicht zufriedenstellend beantwortet. Jedoch kann festgehalten werden, dass eine einfache Politiker - Bürokraten - Dichotomie der komplexen politischen Wirklichkeit nicht gerecht wird. Waren Konflikte zwischen Verwaltungen und Politikern ursprünglich nicht vorgesehen (Johnson 1992: 4) und beschrieb Weber noch die kontrastierenden Aufgaben beider Parteien⁵⁶, müssen sie heute als zwei ineinander verwobene und im Alltag aufeinander angewiesene Teile verstanden werden (Aberbach et al. 1981: 10, 242f). Bürokraten führen nicht mehr nur die Weisungen von Politikern aus, sondern nehmen aktiv an der politischen Willensbildung teil. Die Grenzen verschwimmen: „they are political actors in their own right“ (March/Olsen 1984: 738). Es besteht die Notwendigkeit zu prüfen, ob das auch für Verwaltungsakteure auf supranationaler Ebene gilt.

⁵⁴Weber nennt drei Maßnahmen: „legal norms (...); collegiality (...); and the separation of powers involving legislative and judicial constraints on the exercise of executive authority“ (Page 1985: 11).

⁵⁵ Der Ansatz nennt verschiedene „ex ante“- und „ex post“-Kontrollmechanismen für den Prinzipal, um abtrünniges Verhalten zu verhindern. So könne bereits im Vorfeld das Risiko durch 1) die genaue Überprüfung der Qualitäten des für die Aufgabe ausgesuchten Agenten („Screening“), 2) die institutionelle Gestaltung der (Mitsprache-)Regeln für die Ernennung des Akteurs („Selektion“) sowie 3) die institutionelle Gestaltung der jeweiligen Vertragsgrundlage vermindert werden. Im Nachhinein ließe sich durch formalisierte Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismen das Verhalten der Agenten kontrollieren (Curtin 2005; Geradin et al. 2005; Thatcher/Stone Sweet 2002a; Kiewiet/McCubbins 1991: 27ff; Lupia 2003: 45ff; Wonka 2008: 51ff).

⁵⁶ „to take a stand, to be passionate (...) is the politician’s element (...) indeed, exactly the opposite principle of responsibility from that of the civil servant. The honor of the civil servant is vested in his ability to execute conscientiously the order of the superior authorities“ (Gerth/Wright Mills 2009: 95).

2.2.2 *Administrative Akteure in politikwissenschaftlichen Modellen*

Eine Vielzahl politikwissenschaftlicher Ansätze vernachlässigt die theoretische Konzeptualisierung von Verwaltungseinheiten als eigenständige Akteure im (inter-)nationalen System. Das gilt insbesondere für Ansätze innerhalb der Disziplin „Internationale Beziehungen“. Lange Zeit folgte man einer rationalen Perspektive, nach der Staaten das Verhalten internationaler Organisationen allein steuerten. Für (neo-)realistische Ansätze steht zum Beispiel der Nationalstaat als Ganzes im Mittelpunkt des Interesses (Waltz 1959, 1979). Staaten sind alleinige Darsteller der Weltpolitik. Internationale Organisationen und Regime sind danach Ausdruck vorherrschender politischer Machtstrukturen. Ihre Verwaltungsapparate können als formale Regeln die Handlungsfähigkeit von Staaten begrenzen, relative Gewinne werden den Nationen zugeschrieben.

Neo-institutionelle Ansätze gestehen Institutionen demgegenüber, je nach Perspektive, eine eigenständige Wirkung zu. Staaten verfügten häufig nicht über einheitliche Interpretationsschemata zur Wahrnehmung politischer Handlungsangelegenheiten oder zur Begegnung politischer Herausforderungen. Angebote und Informationen können nicht über einen einheitlichen Preis- oder Geldcode angegeben werden, weswegen sie als „kalkulierende Individuen zweckrational“ (Huster 2008: 63) handelnd ihren Transaktionen durch die Etablierung von Institutionen selbst Stabilität, Übersichtlichkeit und Verbindlichkeit verleihen (Braun 1999: 233ff; Esser 1999: 436ff). Als „verhaltensregulierend und Erwartungssicherheit erzeugende Regelsysteme“ (Czada 1995: 205) bieten sie Anreize und Beschränkungen für kollektive Handlungen und erleichtern durch die Reduzierung von Unsicherheiten Verhandlungen auf der internationalen Ebene (North 1990: 6; Jansen 2006: 6; Huster 2008: 60). Die verschiedenen Strömungen des Neo-Institutionalismus werden in Kapitel 2.3.2.1.1 aufgeführt.

Integrationstheoretische Ansätze brechen die Black Box „Staat“ auf. Dieser müsse als vielschichtiges Organ mit unterschiedlichen ökonomischen, gesellschaftlichen und sozialen Interessen verstanden werden (Rittberger 1995: 74). Der Staat ist in der Perspektive des (liberalen) Intergouvernementalismus folgend kein einheitlicher und homogener Akteur, der die Wohlfahrt aller maximieren möchte. Die für die internationalen Verhandlungen relevanten nationalen Standpunkte werden im innerstaatlichen Diskurs zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Gruppen definiert. Letztere bestimmen die Ausgestaltung (inter-)nationaler Politik mit (Moravcsik 1997: 516f, 1993: 481). Neo-funktionale Modelle sowie supranationalistische Modelle betonen andererseits die Bedeutung transnationaler Interessengruppen und supranationaler Institutionen (Pollack 2001: 221f). Dieser Ansatz hilft bei der Konzeptualisierung des Handlungspotenzials der Europäischen Kommission. Er lässt aber explizite Aussagen bzgl.

möglicher Wirkungsmechanismen vermissen. Insgesamt ist es fraglich, ob die statische und teilweise reaktive Rollenzuschreibung der (internationalen) Bürokraten zwischen zwei Polen – als verlängerter Arm von Staaten oder mächtiger transnationaler Interessengruppen – ihrer Rolle gerecht wird. Ein institutionelles, unabhängiges „Eigenleben“ von Verwaltungen vermögen sie nicht zu erklären, weder für den nationalen, noch internationalen Kontext.

Staatstheoretische Ansätze konzipieren den Staat ebenfalls als „Ausdruck der gesellschaftlichen Machtverhältnisse“ (Brühl 2003: 158), der einen „Konsens in der klassengespaltenen und grundlegenden widersprüchlichen Gesellschaft“ (ibid.: 158) herstellen muss (Brand 2000: 69). Pluralistische Modelle verstehen in diesem Zusammenhang Politik als Gruppenwettbewerb. Der Staat fungiert als Hülle, in der „die Bürger ihre Interessen in einer Vielzahl autonomer Bewegungen, Vereine, Parteien und Verbände organisieren, die um Einfluss in Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ringen“ (Schmidt 2000: 227). Ausgehend von der Annahme, dass verschiedene Interessen ähnlich gut zu organisieren seien, kontrollierten sich die gesellschaftlichen Gruppen gegenseitig; die Rolle des Staates beschränke sich auf die Überwachung der Spielregeln, die den Interessensaustausch gewährleisten und die Dominanz bestimmter Gruppen einschränken sollten. Der Verwaltung obliege es, die ratifizierten Verträge auszuführen. Korporatistische Ansätze bezweifeln hingegen die selbstregulierende Kraft des Wettbewerbs. Vielmehr bedürfe es während der Entscheidungsfindung einer Instanz, die das Wechselspiel organisiere. Es existiere eine „begrenzte Zahl von Interessengruppen, die sich funktional differenzieren und hierarchisch“ (Buholzer 1998: 85) ordnen ließen. Es herrsche kein Wettbewerb, sondern eine Symbiose zwischen Staat und Interessengruppen vor (ibid.).

Zusammenfassend verweisen staatstheoretische Ansätze auf die Bedeutung gesellschaftlicher Gruppen in einem vom Wettbewerb geprägten politischen System (Buholzer 1998: 83). Nimmt der Staat bei den korporatistischen Ansätzen eine aktive Rolle ein, bildet er bei pluralistischen Ansätzen den Interaktionsrahmen. Beide Ansätze sensibilisieren sie für die Verzahnung der unterschiedlichen Akteure im Prozess der Interessensvermittlung sowie für die funktionale Verflechtung, den Tauschaspekt von Politik (ibid.: 76ff; Eising/Kohler-Koch 2005: 41). Allerdings differenzieren sie nur unzureichend zwischen politischen und administrativen Akteuren sowie der nationalen und internationalen Ebene. Internationale Organisationen und ihre Bürokratien werden als Mechanismen und Strukturen verstanden, durch die Staaten und Interessengruppen agieren, nicht als eigenständige Einheiten (Barnett/Finnemore 2004: 4).

Nach Ansätzen in der Tradition der kritischen Theorie, auch bekannt unter der Namen „Frankfurter Schule“, nehmen internationale Organisationen und ihren Verwaltungsapparaten keine signifikante autonome Rolle ein (Bauer et al.

2009: 20f). Bürokratien seien vielmehr Mechanismen, “through which the universal norms of a world hegemony are expressed“ (Cox 1983: 172). Systemtheoretische Ansätze berücksichtigen bürokratisches Handeln, ihr weiter Analyse-rahmen lässt aber kaum konkrete Aussagen bzgl. deren Wirkungsmechanismen zu. Lediglich Luhmanns (1966) funktional-strukturelle Variante sieht Verwaltungen als aktive Akteure: ihre Aufgabe sei es, bindende Entscheidungen innerhalb der von der Politik festgesetzten Grenzen sachlich frei zu produzieren (Luhmann 1966: 69ff).

Die Spielarten des Konstruktivismus nutzen einen breiten Institutionenbegriff, der neben Normen auch Sprache und Souveränität umfasst. Interaktionsergebnisse seien ohne Institutionen so gut wie undenkbar, da sie für die Zusammenarbeit notwendige Regeln und Gewohnheiten schafften. Als konstitutives Element der Staatengemeinschaft könnten sie je nach Perspektive als Problemlösungsinstrumente (schwacher Konstruktivismus) oder als Voraussetzung für Entscheidungen und Handlungen verstanden werden (starker Konstruktivismus). Institutionen produzierten Verhalten gemäß der Logik der Angemessenheit und hülften, neue Normen im internationalen System zu verbreiten. Damit helfen konstruktivistische Ansätze bei der Identifizierung möglicher Einflussmechanismen. Sie betonen die zentrale Rolle von Wissen und Ideen, von Kommunikationsprozessen, Persönlichkeitsmerkmalen sowie Lernprozessen im und für den Prozess der politischen Willensbildung.

Insgesamt überrascht, wie wenig Arbeiten die Rolle von administrativen Einheiten theoretisch konzeptualisieren, insbesondere im Hinblick auf die internationale Ebene. Ansätze, die sich gezielt mit der anhaltenden Delegation und der Gründung, Verbreitung und Entwicklung internationaler Institutionen beschäftigen, verwenden je nach Perspektive entweder einen engen Institutionenbegriff, der die Institutionen als ein durch den Staat kontrolliertes Instrument zur Förderung intergouvernementaler Kooperation (Pierson 2004: 103) versteht oder einen weiten Institutionenbegriff, der neben Regeln auch Symbole und Wahrnehmungsmuster umfassen kann (vgl. Kapitel 2.3.1.1.). Die Gründe für das Zustandekommen internationaler Institutionen sowie ihre Bedeutung im internationalen System als Ganzes stehen im Mittelpunkt des Interesses. Auch wenn die Wechselwirkung von Institutionen und damit ein möglicher von ihnen ausgehender Einfluss thematisiert werden, differenzieren die verschiedenen Modelle nicht ausreichend zwischen den Akteuren. Institutionen werden in der Regel als kollektiver Akteur konzipiert. Eine ausreichende Binnendifferenzierung zwischen internationalen Institutionen und ihren Bürokratien findet kaum statt.⁵⁷

⁵⁷ Ansätze aus der neueren Managementforschung streben mit Hilfe moderner Techniken Verbesserungen im Bereich Effizienz und Effektivität an. Die Forschung konzentriert sich aber im Wesentlichen auf kleinere Verwaltungseinheiten. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse ist beschränkt (Bauer et

Alles in allem steht die theoretische Konzeptualisierung der Rolle von internationalen Bürokratien im politischen System noch am Anfang. Allein die vergleichende Verwaltungsforschung setzt sich seit Mitte des 20. Jahrhundert kontinuierlich mit ihrer Bedeutung auseinander und bietet zahlreiche Ansatzpunkte für einen Analyseansatz. Aber auch sie tragen erstaunlich wenig zur Theoriebildung hinsichtlich des Handelns und eines möglichen Einflusses supranationaler Verwaltungseinheiten bei. Vorgelegte Arbeiten konzentrieren sich vornehmlich auf die Analyse nationalstaatlicher Verwaltungen und stützen sich auf die von einer solchen Perspektive ausgehenden Prämissen. Es gilt zu zeigen, wie gut sich deren Erkenntnisse auf die supranationalen Akteure übertragen lassen.

Insgesamt helfen die Modelle wie der Neo-Institutionalismus jedoch bei der Identifizierung der Wirkung von Institutionen und damit bei der Aufdeckung möglicher Mechanismen der Einflussnahme. Aus diesem Grund werden seine Prämissen in Kapitel 2.3.1.1. dargestellt.

2.3 Konzeptualisierung von Einfluss

Die Analyse der bislang aufgeführten Literatur sensibilisiert für die vielfältigen Aufgaben administrativer Akteure und verweist auf die Notwendigkeit, sie als eigenständige Akteure anzuerkennen. Es gilt, die hier gewonnenen Erkenntnisse auf die supranationale Ebene zu übertragen. Zur Beantwortung der Frage, mit welchen Mechanismen der Einflussnahme IRAs Einflusspotenzial entfalten können, werden neben den bereits genannten weitere Faktoren induktiv aus empirischen Untersuchungen herausgezogen und als hilfreich angesehene theoretische Modelle herangezogen. Die Studie will auf diesem Wege relevante Wirkungs- und Steuerungsmechanismen aufdecken.

2.3.1 Mehrwert theoretischer Ansätze und Modelle

Wie in der Einleitung argumentiert wurde, müssen für die Erfassung erfolgsversprechender Einflussmechanismen die Besonderheiten eines dynamischen und prägenden Umfelds, in dem Einfluss stattfinden soll, berücksichtigt werden (externe Perspektive). Darüber hinaus gilt es, intra-organisationalen Besonderheiten und Abhängigkeiten zu erfassen (interne Perspektive). Aus diesem Grund werden für die Erfassung möglicher Einflussmechanismen und damit des Einflusses

al. 2009: 23f; Biermann/Siebenhüner 2009: 2f). Rechtswissenschaftliche Ansätze setzen sich intensiv mit der Struktur und Funktion internationaler Organisationen auseinander, es fehlt ein vergleichbarer Bewertungsmaßstab für den Einfluss von Bürokratien (Biermann/Siebenhüner 2009: 2).

potenzials eines Akteurs von der vorliegenden Studie theoretische Modelle herangezogen, welche sich gezielt sowohl mit dem Aufbau von Organisationen sowie der Bedeutung ihrer Führungsebene als auch mit ihrem Umfeld, in dem sie agieren und ihr Handeln prägt, auseinandersetzen. Namentlich handelt es sich um Ansätze des Neo-Institutionalismus, der Organisationsforschung sowie um spiel- und verhandlungstheoretische Modelle.

2.3.1.1 Neo-Institutionalismus

Innerhalb des Neo-Institutionalismus⁵⁸ lassen sich in der politikwissenschaftlichen Forschung drei Perspektiven, die sich hinsichtlich ihres jeweils zugrunde liegenden Institutionenverständnisses unterscheiden, aufführen.

Die rationale Perspektive begreift Institutionen vornehmlich als Produkt zwischenstaatlicher Kooperation, als handlungsbeschränkende Spielregeln zur Minderung vorherrschender Unsicherheiten (Bauer et al. 2009: 21).⁵⁹ Sie beeinflussen die Präferenzen der darin agierenden Akteure nicht (Schulze 1997: 10). Der enge Begriffsinhalt erklärt weder institutionellen Wandel noch einen möglichen, von Institutionen ausgehenden Einfluss. Er gesteht Institutionen so gut wie keine eigenständige Bedeutung zu.

Die soziologische Perspektive verwendet im Gegensatz dazu einen weiten Institutionenbegriff: neben formellen und informellen Entscheidungsstrukturen werden soziale Normen, Symbole und kognitive Muster berücksichtigt (Hall/Taylor 1996: 14). Sie vermag institutionellen Wandel zu erklären, indem sie nach der prägenden Wirkung von Institutionen auf zwischenstaatliche Kooperation fragt (Weingast 1996: 168ff).⁶⁰ Die Perspektive berücksichtigt den „kognitiven und kulturell eingebetteten Charakter von Institutionen“ (Schumann 2005: 49). Akteure agierten der „Logik der Angemessenheit“ folgend beschränkt rational, da sie nach der angemessenen und nicht notwendigerweise besten Lösung strebten.⁶¹ Die Präferenzen der Akteure seien „endogenes Produkt jener kulturel-

⁵⁸ Neo-institutionelle Ansätze finden sich in unterschiedlichen Disziplinen wieder. Diese Studie bezieht sich auf die in der politikwissenschaftlichen Disziplin vorgefundenen Ansätze.

⁵⁹ „The major role of Institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily) structure to human interaction“ (North 1990: 6). Vgl. Jansen 2006: 6; Huster 2008: 60.

⁶⁰ Wirkung wird durch die vorgegebenen Verhandlungsabläufe innerhalb einer Institution erklärt, Wandel hingegen als die Durchsetzungskraft der Wandel selbst hervorruhenden Akteure (Weingast 1996: 168, 181).

⁶¹ Mit ihrer „Logic of consequentialism“ (Logik antizipierter Konsequenzen) und „Logic of appropriateness“ (Logik der Angemessenheit) belebten March/Olsen (1989) die bis dahin stagnierende Debatte und stellten gleichzeitig den vorherrschenden methodologischen Individualismus des Behaviouralismus und Rational-Choice in Frage, die „politische Phänomene allein als Aggregateffekte rationa-

len Praktiken, die in Form von Traditionen, Sitten und Tabus das institutionelle Umfeld des Individuums gestalten“ (Schulze 1997: 15).

Die Grundannahmen der soziologischen Perspektive scheinen auf den ersten Blick geeignet, die Frage nach der Wirkung von Institutionen, respektive IRAs im europäischen Kontext zu beantworten. Sie vermögen durch die Bereitstellung materieller und insbesondere ideeller Ressourcen individuelles Verhalten zu steuern. Allerdings gesteht die soziologische Perspektive, die Normen angemessenen Verhaltens, handlungsprägende kognitive und symbolische Elemente sowie nicht hinterfragte Praktiken des Alltagslebens beinhaltet, politischen Akteuren kaum ein Handlungsermessen zu, das nicht von Institutionen bestimmt ist (Schumann 2005: 50f). Diese Studie geht davon aus, dass Institutionen das Verhalten politischer Akteure beeinflussen, nicht aber determinieren.⁶²

Einen Mittelweg zwischen diesen beiden Perspektiven versucht der historische Institutionalismus zu finden. Er bezweifelt zum einen die rein rationale Interessenverfolgung der politischen Akteure und kritisiert zum anderen das Institutionenverständnis des soziologischen Institutionalismus. Institutionen sind als „formale und informelle Prozesse, Handlungsmuster, Normen und Konventionen (...) in die Organisationsstruktur der Gesellschaft eingebettet“ (Taschowsky 2001: 5). Die Pfadabhängigkeit politischer Entscheidungen sowie die Bedeutung von Ideen stehen im Mittelpunkt (Huster 2008: 62f). Institutionen entwickeln ein „Eigenleben“ mit weitreichenden bürokratischen Kompetenzen, einer einheitlichen Rechtsprechung und bedeutenden Möglichkeiten, Politiken zu entwickeln und zu modifizieren“ (Taschowsky 2001: 13).

Insgesamt heben „historische Institutionen den strukturierenden Effekt formeller und informeller Regeln hervor“ (Schumann 2005: 49), wobei sie Pfadabhängigkeiten und ungeplante Konsequenzen (historischer) Ereignisse für die „Institutionalisierung (...) individuellen Handelns“ (ibid.: 55) verantwortlich machen. Es lassen sich zwei Strömungen unterscheiden, die historisch-ökonomische und die historisch-soziologische. In der historisch-soziologischen Variante werden die Strategien und Ziele der Akteure durch soziale und politi-

len Handelns von individuellen Akteuren zu erklären versuchten“ (Huster 2008: 61); „In a logic of consequentiality, behaviors are driven by preferences and expectations about consequences. (...). In a logic of appropriateness (...) behaviors (beliefs as well as actions) are intentional but not willful. They involve fulfilling the obligations of a role in a situation, and so of trying to determine the imperatives of holding a position. Actions stems from a conception of necessity, rather than preferences“ (March/Olsen 1989: 160f).

⁶² Darüber hinaus würde der Akteurskreis für die bevorstehende Analyse zu groß werden: „once one sees normative structures as causal factors in world politics that shape cooperation processes, then all actors that create, shape, and maintain such normative structure must be part of the analysis. This includes actors that have not material but largely ideational resources such as legitimacy, credibility, knowledge, and information“ (Bauer et al. 2009: 22f).

sche Umweltbedingungen bestimmt, denn instabile Präferenzen und mangelnde kognitive Fähigkeiten lassen den Akteur beschränkt rational handeln. Die ökonomische Perspektive des historischen Institutionalismus sieht einmal geschaffene Institutionen als Spielregeln an, welche die Wahrnehmung und das Verhalten ihrer Akteure prägen. Sie gesteht Institutionen ein gewisses Eigenleben zu, das es ihnen erlaubt, Politik mitzugestalten. Gleichzeitig erkennt sie die Existenz staatlich vorgegebener Interessen an. Beide Perspektiven beschreiben die Wechselwirkung von Institutionen (Schulze 1997: 16ff).

“Actors are to some extent defined by their role in the broader structures within which they work and act, and even though their behavior is not determined by these structures, their interests and their identity are shaped by them. At the same time, structures, and this includes both legal-institutional and ideational structures, cannot be seen as determining actors’ behavior, and even less to decisional outcomes, but instead are themselves subject to change under the behavior of actors” (Christiansen/Vanhoonacker 2008: 753).

Insgesamt bieten die verschiedenen Strömungen des Neo-Institutionalismus Arbeiten, die sich mit der Bedeutung und Rolle internationaler Institutionen und Verwaltungen beschäftigen, einen hilfreichen theoretischen Unterbau an. Unabhängig davon, ob der Begriff Institutionen allein als „Ergebnis strategischer Entscheidungen“ (Pappi et. al. 2004: 12) oder als ein „Gefüge sozialer Normen und Regeln“ (Kohler-Koch/Edler 1998: 174) verstanden wird, helfen sie bei der Identifizierung wesentlicher Faktoren.

Abbildung 7: *Spiegelarten des Neo – Institutionalismus*

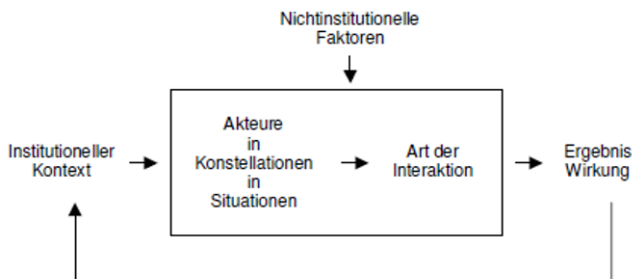
	Rationale Perspektive	Historisch-ökonomische	Historisch-soziologische	Soziologische Perspektive
Definition d. Institutionenbegriffs	Enger Institutionenbegriff: Regeln (im Allgemeinen).a	Enger, aber differenzierter Institutionenbegriff: formale/informelle (Spiel-)Regeln einer Gesellschaft.	Organisation, sowie Regeln, Konventionen, etc. innerhalb von Organisationen.	Weiter Institutionenbegriff, der neben Regeln (formal/informell), Symbolen, Wahrnehmungsmustern und Weltbildern auch Organisationen umfasst.
Akteursverständnis	Moderner Homo Oeconomicus, d.h. ein begrenzter rationaler Akteur, der sich nutzenmaximierend verhält, dabei jedoch durch begrenzte Informationen beschränkt wird.	Moderner Homo Oeconomicus, dessen Handlungen auf der subjektiven Wahrnehmung der Umwelt basieren. Darüber hinaus gelten auch Organisationen als Akteure.	Normgeleitete Individuen, vor allem Interessengruppen.	Homo Sociologicus: d.h. normgeleitete Akteure, aber auch Gruppen wie z.B. Klassen.
Verhältnis von Akteur und Institution	Akteure gestalten Institutionen, um miteinander zu interagieren. Institutionen beschränken individuelles Verhalten zugunsten kollektiver Interaktion. Die Präferenzen der Akteure werden nicht durch die Institution beeinflusst (eindimensional).	Akteure entwerfen Institutionen als Mittel zur Interaktion. Einmal geschaffen, prägen die Institutionen die Wahrnehmung und das Verhalten der Akteure (Wechselwirkung).	Politische Institutionen gestalten das Umfeld bzw. die Machtverteilung, in dem Akteure agieren. Ebenso formen sie die Präferenzen (Endogene Präferenzen). Veränderungen der Institutionen resultieren aus den Handlungen der Akteure (Wechselwirkung).	Institutionen prägen die von den Akteuren wahrgenommene Wirklichkeit, d.h. die Präferenzen der Akteure werden endogen bestimmt (eindimensional).
Wirkung von Institutionen.	Institutionen wirken stabilisierend, schaffen Erwartungsstabilität, dadurch ermöglichen sie Interaktion zw. Wirtschaftssubjekten. Überwindung kollektiver Handlungsilemmata.	Institutionen wirken stabilisierend, sie bestimmen durch ihre Anreizstruktur die Wahrnehmung und das Verhalten der Akteure.	Institutionen wirken (a) identitätsstiftend und (b) als Rahmen des politischen Prozesses.	Institutionen wirken identitätsbildend.
Institutioneller Wandel	Wandel ist das Ergebnis von Einzelentscheidungen der Akteure im Zuge einer Präferenzveränderung, die aus einer Neubewertung der Situation herrührt: Streben nach Nutzenvorteilen.	Wandel ist ein inkrementaler, plädahingiger Prozess, der aus dem Bestreben politischer und ökonomischer Organisationen resultiert, den institutionellen Rahmen neuen Erkenntnissen, Präferenzen oder Preisveränderungen anzupassen.	Punctuated equilibrium: Wandel ist das Ergebnis von Krisen. Er ist durch Plädahingigkeiten geprägt, die u.a. aus den sog. sunk costs, sowie der Position von privilegierten Gruppen resultieren.	Wandel resultiert nicht aus dem Bestreben nach Effizienzsteigerung, sondern im Bemühen um eine Erhöhung gesellschaftlicher Legitimation.

(Quelle: Schulze 1997: 22).

Betont die rationale Perspektive die Akteursebene und verweist damit auf dessen Handlungsfähigkeit (interne Dimension), rückt die soziologische Perspektive die Bedeutung umwelt- und systemspezifischer Faktoren für das Handeln eines Akteurs in den Vordergrund (externe Dimension). Beide Dimensionen sind zu berücksichtigen. Darüber hinaus gilt es die Wechselwirkung der Faktoren zu erforschen. Die historischen Spielarten des Neo-Institutionalismus verweisen in diesem Zusammenhang auf das Zusammenspiel von mit Eigeninteressen ausgestatteten Akteuren, die im Kontext der sie prägenden Vorgaben miteinander agieren müssen. Die Faktoren müssen zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Das Wechselspiel der sowohl institutionellen (externe Dimension) - als auch der Akteursebene (interne Dimension) lässt sich beispielhaft am federführend von Mayntz und Scharpf (1995) entwickelten Akteurszentrierten Institutionalismus (AZI) darstellen, einer spezifischen Variante des Neo-Institutionalismus. Dieser deutet Strukturen aus einer komplexen Mehrebenenanalyse heraus, die intra- und interorganisationale Faktoren, korporative Akteurskonstellationen und institutionelle Rahmenbedingungen in Beziehung setzt. Mit seiner „Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen“ (Mayntz/Scharpf 1995: 46) versucht er, die Steuerungs- und Selbstorganisationsprozesse von Akteuren zu erfassen (Scharpf 1999: 167).⁶³ Der Ansatz verweist sowohl auf den institutionellen Kontext als auch auf nicht-institutionelle Aspekte.

Abbildung 8: Modell des AZI



(Quelle: Mayntz/Scharpf 1995:45)

⁶³ Die Erfassung erfolgt durch eine sektorbezogene Institutionenanalyse entweder auf der a) Mikroebene (als beobachtbares Akteurshandeln „proximate cause“), der b) Mesoebene (intervenierende Variablen wie informelles Akteurshandeln) oder der c) Makroebene (institutioneller Rahmen als zentraler, „remote cause“) (Mayntz/Scharpf 1995: 46f).

Mit Hilfe des AZI gelingt es, wesentliche Aspekte bei sich ändernden institutionellen Rahmenbedingungen zu erfassen. Institutionen haben keine determinierende, sondern eine gestaltende Wirkung (Mayntz/Scharpf 1995: 43ff). Sie „erleichtern oder beschränken (...) nicht nur eine bestimmte Menge von Entscheidungen, sondern sie (...) bestimmen (...) die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen“ (Scharpf 2006: 79).⁶⁴ Institutionelle Faktoren bilden den Handlungskontext, indem Akteure „zueinander in definierte Beziehungen gesetzt werden“ (Mayntz/Scharpf 1995: 48), sowie die Art und Weise, wie sie gestaltend zusammenwirken (Windhoff-Héritier 1993: 254). Auch wenn der Ansatz durch die „Integration institutioneller und handlungstheoretischer Perspektiven“ Gefahr läuft, „überkomplex zu werden“ (beides Mayntz/Scharpf 1995: 66)⁶⁵, bietet seine offene Konzeption wichtige Anhaltspunkte für die Erfassung der Wirkungsmechanismen von Organisationen an.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass bei der Konzeptualisierung möglicher Einflussmechanismen vor allem das Wechselspiel der Faktoren zu berücksichtigen ist: Der institutionelle Rahmen beeinflusst das Miteinander der Akteure und bildet bzw. definiert den Handlungskontext, innerhalb dessen sie unter Berücksichtigung faktisch verfügbarer Ressourcen handeln. Die Einstellung und Verhaltensweisen einzelner Akteure lässt sich nur im institutionellen Kontext verstehen (Norris 1997: 8f). Die konkrete Handlungssituation bestimmt, wie beispielsweise mit Problemen umgegangen wird (Mayntz/Scharpf 1995: 59f). In diesem Zusammenhang verweist der AZI auf die Bedeutung vorhandener Ressourcen und die soziologische Perspektive auf den Wert materieller und insbesondere ideeller Ressourcen.

Die Ansätze des Neo-Institutionalismus bieten hilfreiche Anhaltspunkte zum theoretischen Begreifen von Einflussmechanismen einer Organisation. Sie sensibilisieren für die Bedeutung interner Interaktionsmuster und das Zusammenspiel intra- und inter-organisationaler Faktoren. Seine Annahmen befassen sich zum einen gezielt mit der Wirkung der System- als auch der Akteurebene in einer gegebenen Umwelt. Sie betonen die Bedeutung des strukturellen Hand-

⁶⁴ Fähigkeit meint die Möglichkeit, ein Ergebnis durch seine Stärke, Intelligenz, materiellen und technischen Ressourcen, etc. zu beeinflussen. Institutionelle Regeln meinen u.a. zugewiesene Partizipations- und Vetorechte (Scharpf 2006: 86). Vgl. Scharpf 2006: 95ff.

⁶⁵ „Ein Forschungsdesign, in dem ein mehrschichtiger institutioneller Kontext, individuelle wie korporative Akteure, ihre jeweiligen Handlungsorientierungen, Wahrnehmungen und interaktiven Beziehungen gleichermaßen systematisch einbezogen werden, lässt sich in einer empirischen Untersuchung kaum anwenden“ (Mayntz/Scharpf 1995: 67). Darüber hinaus ist die Zuordnung von Entscheidungen und Verantwortlichkeiten schwierig, da sich sowohl zwischen den korporativen Akteuren und den Mitgliedern unterschiedlicher Verbände organisationsübergreifende Ressourcentransfers und Gruppenbildungsprozesse einstellen, die in der Schaffung eigenständiger Netzwerke münden können. Auch sind die Handlungsorientierungen in der Regel durch Aufgabenzuweisungen und nicht so sehr durch Institutionen selbst geprägt (ibid.: 50f, 60ff).

lungskontextes, in dem Akteure miteinander agieren. Zum anderen, und als hier wesentlich erachtet, sprechen sie die Wechselwirkung der Faktoren an. Sie erlauben es, die aus der Empirie extrahierten Faktoren in Beziehung zueinander zu stellen und so die Mehrdimensionalität politischer Einflussnahme abzubilden. Seine Prämissen bilden die Grundlage des in Kapitel 3.1. erstellten handlungsleitenden Bezugsrahmens für die Erfassung möglicher Einflussmechanismen und damit des Einflusspotenzials eines Akteurs.

2.3.1.2 Organisationstheoretische Modelle

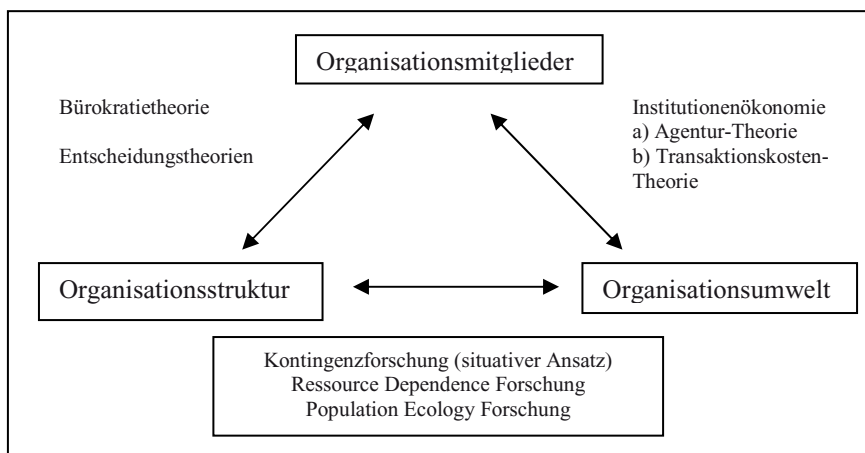
Organisationstheoretische Modelle interessieren sich für das „Verständnis der Rolle von Organisationen in der modernen Gesellschaft als Akteur und Sozialsystem“ (Müller-Jentsch 2003: 9). Vornehmlich aus einer systemtheoretischen Perspektive heraus versuchen sie die Funktion, Beschaffenheit und Handlungsfähigkeit von Organisationen (Mayntz 1968: 27f) sowie ihre Entstehung, ihren Organisationsgrad, ihre Wandlungsfähigkeit und ihren Einbegradsgrad in ihre Umwelt zu verstehen (Müller-Jentsch 2003: 9; Abraham/Büschges 2004: 63f). Es interessieren intra-organisationale Fragen wie „nach der ‚richtigen‘ Organisationsstruktur“ (Abraham/Büschges 2004: 64) als auch das nach außen abstrahlende Verhalten ihre Mitglieder und Klienten zu- und untereinander (ibid.).

Ähnlich wie bei dem Neo-Institutionalismus gibt es eine Vielzahl organisationstheoretischer Modelle. Je nach Verständnis existieren verschiedene Strömungen, welche den Begriff „Organisation“ unterschiedlich definieren. Kieser und Kubicek (1992) kategorisieren die in der Literatur vorgefundenen Ansätze folgendermaßen:

- „(1) den Bürokratieansatz Max Webers, in dem Organisation als Herrschaftsform dargestellt und vor allem die Legitimation dieser Herrschaft als Problem behandelt wird,
- (2) den Ansatz der Managementlehre und der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre, in dem Organisation als Aufgabenerfüllungssystem dargestellt und das technisch-ökonomische Funktionieren zum Hauptproblem erhoben wird,
- (3) den Human Relations-Ansatz und neuere motivationstheoretische Ansätze, in denen Organisation als Interaktions- und Verhaltenssystem dargestellt und Motivation und Zufriedenheit sowie deren Verhältnis zur Produktivität als Hauptproblem verfolgt werden,
- (4) den Ansatz der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie, in dem Organisation als Entscheidungssystem dargestellt und Rationalitätssicherung sowie Koordination als Hauptprobleme behandelt werden“ (Kieser/Kubicek 1992: 35).

Fragt die allgemeine Verwaltungs- und Organisationslehre nach „a. leistungssteigernden sowie b. menschengerechten Organisations-, Management- und Arbeitsgestaltungsprinzipien“ (Walter-Busch 1996: 60), konzentrieren sich herrschafts- und bürokratiesoziologische Ansätze auf die Wirkung „kapitalistischer Entwicklungsdynamik (Marx) und die Rationalisierung und Bürokratisierung der Gesellschaft (Weber) in und auf Organisationen“ (ibid.: 61). Entscheidungs- und Systemtheorien untersuchen die Art und Weise, wie Organisationen als „Systeme kollektiven Entscheidungshandelns“ (ibid.: 62) funktionieren, während Kontingenz-, Macht- und Institutionentheorien die Beziehungen „zwischen den Umweltgegebenheiten, den strukturellen Eigenarten, den Strategien und den Wirkungen von Organisationen“ (ibid.: 63) aufdecken. Grundsätzlich lassen sich die verschiedenen Sichtweisen im Spannungsfeld „Organisationsmitglieder“, „Organisationsstruktur“ und „Organisationsumwelt“ folgendermaßen einordnen (Gmür 1991: 36ff).⁶⁶

Abbildung 9: Einordnung organisationstheoretischer Modelle



(Quelle: Kieser 1995: 1-37)

Insgesamt bieten organisationstheoretische Modelle vielfältige Ansatzpunkte für die Aufdeckung möglicher Wirkungsmechanismen. Die Studie zieht im Folgenden Modelle heran, welche sich mit der (internen) Handlungsfähigkeit einer

⁶⁶ Zur Entwicklung und Systematisierung von Organisationstheorien vgl. Gmür 1993: 36ff; Kieser 1995: 1ff; Walter-Busch 1996: 60ff; Miebach 2012: 196ff; Scott 1986: 29ff; Luhmann 2000: 11ff; Hatch 1997: 4ff; Abraham/Büschges 2004: 74ff.

Organisation befassen. Darunter fallen Ansätze, die sich zum einen mit den „Austauschbeziehung[en] von Ressourcen“ (Jones/Bouncken 2008: 150) auseinandersetzen und zum anderen die Bedeutung der Führungsebene für die Handlungsfähigkeit der ihr unterstellten Organisation hinterfragen.

2.3.1.2.1 Ansatz der Ressourcenabhängigkeit

Im Modell der Ressourcenabhängigkeit konkurrieren Organisationen um für sie wichtige Ressourcen. Ihre Umwelt entfaltet eine handlungsbeschränkende bzw. -kontrollierende Wirkung. In Folge dieser Abhängigkeit muss eine Organisation andere so beeinflussen, dass sie die für sie notwendigen Ressourcen erhält. Es gilt, sich mit seinen zur Verfügung gestellten Ressourcen gegen Konkurrenz zu behaupten und von ihr abzusetzen, also Abhängigkeiten zu vermeiden bzw. zu minimieren und den Zufluss an „wichtigen, überlebensnotwendigen Ressourcen“ (Jones/Bouncken 2008: 150) zu gewährleisten. Gleichzeitig muss sie den Ansprüchen und Wünschen anderer Einheiten in ihrer Umwelt gerecht werden. Sie ist insgesamt von „Input-Lieferanten und von Output-Abnehmern“ (Scott 1986: 166) abhängig. Der Wert einer Ressource selbst bemisst sich nach deren Exklusivität, Verfügbarkeit und inwieweit sie die Handlungsfähigkeit der Organisation bestimmt (Jones 2001: 175; Jones/Bouncken 2008: 150).

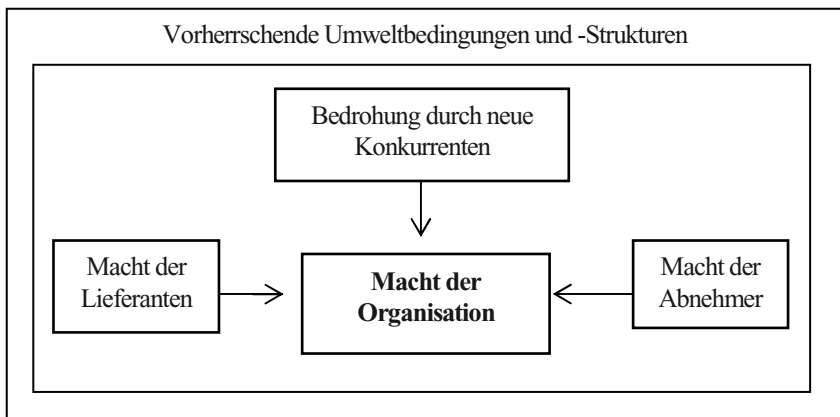
Festgehalten werden kann, dass entweder von symbiotischen, komplementären oder konkurrierenden, kompetitiven Interdependenzen gesprochen wird. Meint ersteres, vereinfacht gesprochen, die interorganisationale Abhängigkeit: der „Input einer Organisation [ist] zugleich der Output einer anderen Organisation“ (ibid.: 153), konkurrieren bei letzterem zwei Organisationen um „Kunden“ und damit um ihre Existenz. Im Gegensatz zu komplementären Interdependenzen ist eine Kooperation zwischen zwei Akteuren hier unwahrscheinlich, während die genaue Ausgestaltung einer Kooperation bei ersterem vom vorherrschenden Formalisierungsgrad abhängig ist. Je formeller, umso stärker können sich beide Parteien auf Regeln und Absprachen verlassen. Je informeller, umso wichtiger sei die eigene Reputation (ibid.: 154f).

Das Modell der Ressourcenabhängigkeit bietet insgesamt wertvolle Anregungen für die vorliegende Studie. Die Sensibilisierung für die Abhängigkeit vom Faktor „Umwelt“ erlaubt es insgesamt, einfluss erklärende Wirkungsmechanismen aufzudecken. Kein Akteur könne völlig autark agieren;

„um überleben zu können, (...) sind [Organisationen] vor allem darauf angewiesen, daß ihre Angebote Abnehmer finden und daß sie von ihnen und aus anderen Quellen Ressourcen erhalten, die sie für die Erstellung ihrer Angebote benötigen“ (Kieser/Kubicek 1992: 367).

Es lassen sich drei Faktoren für die Frage nach der Reichweite des Einflusspotenzials eines Akteurs ableiten: 1) die organisationsgegebene Ressourcenausstattung, 2) die ihr zugesprochene Reputation und 3) die Besonderheiten des Organisationsaufbaus. Nur wer über 1) ausreichende Ressourcen verfügt, ist handlungsfähig und vermag Schlagkraft zu entfalten. Gleichzeitig bestimmt der Faktor die Offenheit des Akteurs gegenüber extern generierter Ressourcen. Zum anderen sind 2) vorherrschende Abhängigkeiten nicht nur materieller, sondern auch ideologischer Natur (Hatch 1997: 78). Als soziales Kapital trägt der Faktor Reputation, als „informelle und mittelbare Strategie, um symbiotische Interdependenzen mit Lieferanten und Kunden zu beeinflussen“ (Jones/Bouncken 2008: 155), zur Bildung und Beibehaltung von Kooperationen bei: Je besser die eigene Reputation, umso größer ist das Vertrauen in die Fähigkeit der Organisation und umso wahrscheinlicher entstehen und vertiefen sich inter-institutionelle Beziehungen. Nicht zuletzt zeigt der Ansatz 3) die Notwendigkeit auf, sich organisatorisch den Besonderheiten seiner Umgebung anzupassen, um adäquat auf Veränderungen reagieren zu können.

Abbildung 10: Besonderheiten der systemischen Umwelt



(Quelle: in Anlehnung an Kieser/Kubicek 1992: 367; Porter 1985: 26)

2.3.1.2.2 Bedeutung der Führungsebene

Die Rolle und Bedeutung der Führungsebene für das Einflusspotenzial einer Organisation werden in der einschlägigen Literatur kontrovers diskutiert. Sprechen ihr manche einen weitreichenden Einfluss im internen Entscheidungsfindungsprozess zu und sehen sie als unabhängige Machtzentren an (Siebenhüner 2009: 283)⁶⁷, glauben andere, dass diese aufgrund enger Vorgaben und Restriktionen von außen keine eigenständige Wirkung zu entfalten vermögen. Sollten sie Einfluss haben, dann nur in der frühen Phase der Organisationsentwicklung und -gestaltung; später stände die Verwaltung der Organisation im Vordergrund, was eine Re-organisation rein nach den Wünschen der jeweiligen Führungsebene unwahrscheinlich mache (Groenleer 2009: 61f).

Bislang haben primär Studien aus dem Bereich der Psychologie die Bedeutung von Führungspersönlichkeiten theoretisch konzeptualisiert (Bryman 1996: 276).⁶⁸ Von der Annahme ausgehend, dass sie eine ansprechende Vision für die Organisation verfolgen sowie „meaning for what needs to be done“ (Landy/Conte 2004: 441; 462), liegt es an der Führung, Ziele zu setzen und eine eigene Position für die Organisation im internationalen System zu finden: „the executive head of the international organization is the key to whether international organizations are only instruments of national foreign policies or influencers of world politics in their own right“ (Cox 1969: 206 in McLaren 1980: 16) oder anders ausgedrückt: „eine erstklassige Führungskraft versteht die sich entwickelnde Gegenwart – im Moment, in dem sie sich wandelt“ (Follett 1927: 240 in Walter-Busch 1996: 152) für sich und ihre Organisation zu instrumentalisieren.

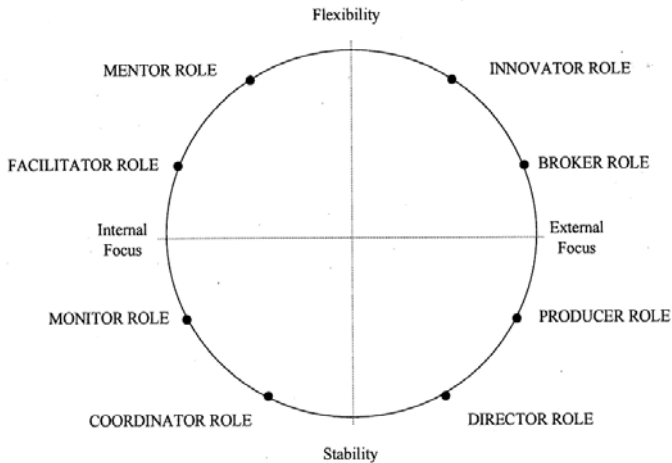
Innerhalb der Human Relations-Literatur der organisationstheoretischen Forschung finden sich darüber hinaus verschiedene Aussagen über die von Führungskräften einzunehmenden Rolle. Deren Hauptaufgabe ist nach Follett (1927), „das Antizipieren und Formulieren erfolgsversprechender Zukunftsprojekte sowie ganzheitlich und prozeßtheoretisch richtig verstandenes ‚Kordinieren‘“ (Walter-Busch 1996: 152). Auf die Notwendigkeit der Zielformulierung für erfolgreiches Handeln, auf das aktive „Sinnmachen“ von Maßnahmen verweist darüber hinaus Scott (1986). Dieses hülfe nicht nur, die für eine Organisation sinnvollere Handlungsalternative zu erfassen und auszuwählen, sondern trage als „Identifikations- und Motivationsquelle“ (ibid.: 348) des Weiteren zur besseren Performance einer Organisation bei. Die Führungsebene sollte über eine Zukunftsvision verfügen sowie über genaue Kenntnisse der Umwelt, in der sie

⁶⁷ Vgl. Groenleer 2009: 61ff der u.a. Barnard 1970; Simon et al. 1950; Selznick 1957; Wilson 1989; Kaufman 1981; Wood/Waterman 1991; Hargrove 1987; Meier 1989; Boin 2001 nennt.

⁶⁸ Zur Entwicklung eines Führungskonzepts vgl. Groenleer 2009; Bryman 1996; Yukl 1998: 60.

agiert (Walter-Busch 1996: 152), da sie sich im Idealfall für die Formulierung dieser Visionen, zumindest aber für deren Umsetzung, verantwortlich zeichnet.

Abbildung 11: Modell der Führungsrollen



(Quelle: Denison et al. 1995: 527)

Autoren wie Selznick (1957) setzen sich des Weiteren mit dem Zusammenhang Organisationskultur und Führungskräfte auseinander und benennen „ganzheitliche“ Führungsfunktionen“ (Walter-Busch 1996: 261). Die Leitung sei verantwortlich für die Definition der „grundlegende[n] Mission einer Organisation“ (Selznick 1957: 135f in Walter-Busch 1996: 262) als auch für den Organismus, der „diese Mission erfüllen kann“ (ibid.). Sie sei für „Bewahrung der institutionellen Integrität (...) die Bewahrung von Werten und einer klar profilierten Identität“ (ibid.) zuständig. Nicht zuletzt seien sie Konfliktschlichter (ibid.):

“Effektive leaders hence ‘are often experts in their own right and have a well-developed understanding of their agency’s critical tasks. They understand how to communicate internal needs to rivals and allies in the external political environment and how to avoid new tasks that could impair the agency’s ability to perform its mission (Ellison 1995: 178)” (Groenleer 2009: 63).

Aufbauend auf den gerade gemachten Aussagen geht die vorliegende Studie davon aus, dass die Führungsebene das Einflusspotenzial der ihr unterstellten Organisation bestimmt. Aufgabe der Führungskraft ist es, Ziele zu setzen, Initia-

tiven zu motivieren und intra-organisationale (personelle und materielle) Abläufe zu koordinieren, um effizientes Arbeiten zu garantieren und die Handlungsfähigkeit ihrer Organisation zu gewährleisten. Auf der anderen Seite muss sie die Organisationsinteressen nach außen hin vertreten, sich gegen mögliche Konkurrenz durchsetzen und sich als Ansprechpartner bei den für sie relevanten Akteuren etablieren. Ihre Doppelfunktion scheint die Handlungsfähigkeit einer Organisation wesentlich zu beeinflussen. Aus diesem Grund wird sie als Faktor im Rahmen dieser Studie berücksichtigt.

2.3.1.3 Spiel- und verhandlungstheoretische Ansätze

Die Frage nach der Reichweite des Einflusspotenzials eines Akteurs ist im großen Maße abhängig von der Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen werden. Eine rein institutionelle Analyse der vorherrschenden Verfahren reicht nicht aus, um die Besonderheiten von Politik zu durchdringen: Kommunikations- und Argumentationsprozesse müssen ebenfalls berücksichtigt werden. Aus diesem Grund werden für die Modellierung politischer Verhandlungsprozesse häufig spiel- und verhandlungstheoretische Ansätze herangezogen. Diese sind daran interessiert, „Entscheidungsprobleme bei gegenseitiger Interdependenz der Akteure zu formalisieren und Lösungen aufzuzeigen“ (Linhart 2006: 20; Morrow 1994: 1ff). Sie helfen, die Entscheidungsfindung mit ihren Dynamiken zu verstehen sowie die Durchsetzungskraft einzelner und korporativer Akteure auf unterschiedlichen Ebenen zu erfassen.

Spieltheoretische Ansätze⁶⁹ gehen von einem rational handelnden Akteur aus. Sind beim kooperativen Spiel im Vorfeld getroffene Vereinbarungen bindend und können unzweifelhaft durchgesetzt werden, zeichnet sich das nicht-kooperative Spiel durch „strategische Unsicherheit über das Verhalten der anderen Mitspieler und das Fehlen der Möglichkeit verbindlicher Absprachen“ (Thurner/Linhart 2004: 266) aus. Die eigene Strategie baut auf Vermutungen hinsichtlich der Interessen der anderen Beteiligten auf, Verhandlungen werden als Nullsummenspiel konzipiert. Die kooperative Verhandlungstheorie hingegen versucht, den maximalen Kooperationsgewinn zu ermitteln und konzipiert Ver-

⁶⁹ Die Spieltheorie kennt vier Spielkonstellationen. Beim „Assurance“-Spiel haben beide Akteure Interesse an einer Kooperation, weil sie dadurch die jeweils höchste Auszahlung erhalten. Beim sogenannten Geschlechterkampf hat die Kooperation zwar für beide wohlfahrtssteigernde Effekte, sie müssen die Entscheidung zur Zusammenarbeit aber dem Zufall überlassen. Beim „Chicken Game“ müssen die Akteure stets den finalen Zusammenprall fürchten. Im „Gefangenendilemma“ ist die Nicht-Kooperation der Akteure die dominante und lukrativste Strategie. Voraussetzung ist, dass die Akteure untereinander nicht kommunizieren können (Scharpf 2000: 130ff).

handlungen als Positivsummenspiel mit Pareto-effizientem Ergebnis – keiner der Spieler wird durch die erarbeitete Lösung schlechter gestellt, aber mindestens einer besser (Arndt 2008: 57f). Die Spieler kommunizieren, da das letztendliche Ergebnis von den Spielzügen aller Akteure abhängt. Der Prozess ist entscheidend, nicht die Ausgangslage (Wiesenthal 2006: 137).

Verhandlungstheoretische Modelle untersuchen darüber hinaus, „welche Akteure aufgrund welcher Strategien ihre Präferenzen in Verhandlungsprozessen durchsetzen bzw. ihre Ziele erreichen können“ (Brühl 2003: FN 241). Ausgehend von einem vollkommenen Markt⁷⁰ mit vollständig informierten Akteuren und feststehenden Präferenzen (Gründer 2004: 94f) unterstellt die rationale Sichtweise, dass Verhandlungen von strategischen Akteuren mit festgelegten Präferenzen mit dem Ziel geführt werden, ihre Idealposition möglichst beizubehalten und ihre Verhandlungsergebnisse zu maximieren (Grande 1995: 339). Sie seien in der Lage, die Kosten und den Nutzen der jeweiligen Handlungsstrategie abzuwägen und die öffentlichen Konsequenzen ihres Verhaltens einzuschätzen (Benz 2003: 207).⁷¹

Ist ein Kompromiss trotz divergierender Interessen erwünscht oder notwendig, gilt es, durch die „Annäherung der Standpunkte“ (convergence) und durch „Zugeständnisse“ ein für beide Seiten annehmbares Ergebnis zu erzielen (Grande 1995: 339f). So sind Minderheiten in einer Koalition bereit, kleine Policy-Verluste hinzunehmen, wenn sie glauben, dass dies durch das Ansehen in der Öffentlichkeit wieder ausgeglichen würde (Ganghof 2003: 15f):

„actors are not only driven by accuracy goals, which motivate them to try and reach ‚correct‘ conclusion, but also by directional goals, which motivate them to justify a particular (preselected) conclusion“ (Ganghof 2003: 18).

Arbeiten, die sich gezielt mit der Analyse des europäischen Ausschusswesens beschäftigen, bestätigen diese Annahme. (Nationale) Sachverständige können sich in funktional differenzierten Gremienstrukturen den mitgliedstaatlichen Vorgaben nicht entziehen. Nicht allein sachlogische Argumente und kollektive

⁷⁰ Grundannahmen des vollkommenen Marktes: Punktmarkt (Kontrollanteil besitzt nur Quantität, über die Qualität wird keine Aussage gemacht); Markttransparenz (jeder Akteur muss vollkommene Information über den Markt besitzen, wie Interessen und Kontrollausstattung der Akteure), keine Transaktionskosten, relationale Indifferenz (Linhart 2006: 46).

⁷¹ Ausgehend von der Annahme eines geschlossenen Tauschsystems, einer proportionalen Ressourcenallokation, eines vollkommenen Marktes und einer probabilistischen Entscheidungsregel (Stoiber 2003: 99), betrachtet z. B. Coleman (1966) nicht die getauschten Stimmen, sondern die Abstimmungsmacht, die man durch den Tausch dieser erhält. Diese sind – je nach Thema und Nachfrage – unterschiedlich wertvoll, wobei es möglich ist, bei komplexen Sachverhalten nur Teilstimmen zu „kaufen“ bzw. verkaufen“ (Linhart 2006: 43).

Lernprozesse zählen (Larsson 2003: 22; Huster 2008: 72). Der Interaktionsstil in den Fachausschüssen ist kein „vorwiegend deliberatives Bemühen um gemeinsame Problemlösungen“ (Huster 2008: 82), wie u.a. Joerges und Neyer (1997) glaubten, sondern die Verhandlungen seien vergleichbar mit denen der Ausschüsse des Rats, die sich durch „hartes Verhandeln, hartnäckiges Blockieren, Taktieren oder Intrigieren“ (Eichener 2000: 221f) auszeichneten.

Der politische Verhandlungsverlauf muss im Sinne Lindblom's (1965) als Anpassungsprozess zwischen mit eigenen Interessen und divergierenden Konzepten ausgestatten Akteuren verstanden werden (Hayes 2007: 39). Idealisiert umfasst er nach Lasswell (1956) sechs Phasen:

Abbildung 12: Policy-Zyklus nach Lasswell

Problemdefinition	Entscheidung, sich mit einem Problem zu beschäftigen
Agenda-Setting	Artikulierte Probleme gelangen auf die Tagesordnung
Politikformulierung	Problemformulierungen werden zu staatlichen Programmen; eigentlicher Prozess der Entscheidungsfindung
Implementierung	Umsetzung der getroffenen Entscheidungen
Evaluierung	Herausarbeitung der Stärken und Schwächen von Politiken
Re-Definition/Terminierung	Veränderungsbedarf führt zu Neudefinition des Problems, ansonsten Terminierung.

(Jann/Wegrich 2003: 75f)

Der politische Verhandlungsprozess kann als mehrstufiger Entscheidungsprozess verstanden werden, bei dem zunächst Positionen, Interessen und Kompromisse ausgelotet und später konkrete Maßnahmen ausgearbeitet werden (Dupont/Faure 1991: 43ff). Aufbauend auf dem Mean-Voter-Theorem, einer Generalisierung des von Black formulierten Median-Voter Theorems⁷² glaubt zum Beispiel Henning (2000), dass die beteiligten Akteure zunächst freie und gleichberechtigte Vorschläge formulieren (sowohl Idealpositionen als auch Kompromissvorschläge), von denen einer später ausgewählt und gegen den Status quo mit Mehrheitsvotum abgestimmt wird (Henning 2000: 76f).⁷³

⁷² Das von Black (1948) entwickelte Median-Voter-Theorem geht von eindimensionalen Entscheidungsräumen aus, in denen Akteure mit unterschiedlichen Präferenzen (Idealpunkten) eine kollektive Entscheidung treffen sollen (Arndt 2008: 72). Ziel ist es, einen Condorcet-Punkt zu finden, der Idealerweise die Position des Median-Voters ist (Henning 2000: 999).

⁷³ Kindleberger (1955: 338) entwickelt fünf Phasen, McLaren (1980: 32ff) sieben und Chasek (2001) nennt acht Phasen der Verhandlung: 1) Suche nach einer Verhandlungsarena; 2) Agenda festlegen, zu verhandelnde Themen werden bestimmt; 3) Parteien stellen ihre ursprünglichen Positionen dar und grenzen diese gegenüber einander ab; 4) Parteien versuchen, gemeinsame Sichtweisen zu erlangen, bzw. ihr Verhalten zu koordinieren; 5) Vorphase des endgültigen Verhandels, wenn sie sich geeinigt haben: Stellen noch zu überwindenden Differenz fest und suchen auf der Basis neue Lö-

Gleichzeitig durchlaufen Verhandlungen verschiedene Phasen, die häufig nicht mehr nacheinander, sondern parallel stattfinden (Kingdon 1995: 78). Dieser Umstand im Zusammenhang mit einem, wie gleich gezeigt werden wird, Mangel an Informationen führt insgesamt dazu, dass sich nationale Interessen im Diskussionsverlauf verändern, sich neue Koalitionsmöglichkeiten ergeben und frühere Allianzen nichtig werden. Unsicherheit über die im Vorfeld der Verhandlungen abgegebenen Tauschversprechen und den Ausgang von Verhandlungen sind die Folge und erschweren die Kompromissfindung (Arndt 2008: 116ff; Henning 2000: 76ff, 115ff).⁷⁴ Ressourcenverteilung, Interessenkoalitionen und Entscheidungsregeln werden demnach als ausschlaggebend für die Durchsetzungskraft eines Akteurs angesehen (Linhart 2006: 13).

Insgesamt lassen sich mehrere Aspekte aus den gerade gemachten Aussagen für die Studie generieren. Zum einen verweisen verhandlungstheoretische Modelle auf die Bedeutung von Kommunikationsprozessen und Vertrauen. Eine vertrauenswürdige Reputation als soziales Kapital eines Akteurs ist bei undurchsichtigen Spielzügen oder unsicheren Verhandlungssituationen entscheidend. Nur wer glaubhaft vermitteln kann, kooperieren zu wollen, wird langfristig zum Spiel zugelassen. Zum anderen betonen die angesprochenen Ansätze die herausragende Stellung von Absprachen und von institutionellen Rahmenbedingungen, in denen Verhandlungen stattfinden. Die Ansätze verbessern das Verständnis für die Besonderheiten des eigentlichen Verhandlungsprozesses. Die Herausstellung des Prozesscharakters von Entscheidungen erlaubt darüber hinaus, Annahmen über die Veränderung von Präferenzen zu treffen, und sensibilisiert für die Kosten einer Konsensfindung und der Bedeutung von Informationen.

2.3.2 Mehrwert empirischer Arbeiten

2.3.2.1 Ansätze der Verwaltungswissenschaften

Untersuchungen zur Bedeutung internationaler Institutionen, allen voran von Barnett und Finnemore (2004), führen deren in der Literatur ausgemachte privilegierte Stellung im politischen System u.a. auf die Faktoren Expertise, institutionelles Gedächtnis und ihre Funktion als moralische Instanz zurück. Helfen sie

sungsmöglichkeiten; 6) spezifische und substantielle Vorschläge zur Ausgestaltung des Übereinkommens; 7) Formale Annahmen und 8) Umsetzung wird geprüft (Chasek 2001: 40f).

⁷⁴ Die beteiligten Akteure kennen „lediglich die Idealposition anderer Akteure, nicht ihre Interessen“ (Henning 2000: 80). Deswegen schlägt jeder Spieler genau die Alternative vor, die seinen Erwartungsnutzen maximiert (ibid.: 81). Dieser wäre im Zweifel bereit, den gewichteten Mittelwert einem unsicheren Ergebnis vorzuziehen (Linhart/Thurner 2004: 271).

zum einen, Kompromisslinien zwischen den jeweiligen Mitgliedstaaten auszuloten, entfalten sie durch die Bereitstellung benötigter Expertise besondere Wirkung. Die Institution sei über Verfahrenswege und Entwicklungen von Gesetzesinitiativen im Vergleich zu ihren politischen Prinzipalen besser informiert. Dieser Effekt wird bekräftigt durch ihren Anspruch, dem Allgemeinwohl und nicht fragmentierten Partikularinteressen zu dienen (Barnett/Finnemore 2004: 22f).

Nach Schnapp (2004) hängt die Fähigkeit der strategischen Interaktion und u.a. des Agenda-Settings von der jeweiligen Ressourcenausstattung des einfluss-suchenden Akteurs, der intern vorherrschenden Organisationskultur und Homogenität des Personals sowie den im Politikfeld agierenden Veto-Spielern ab (Schnapp 2004: 109ff). Biermann und Siebenhüner (2009) unterscheiden des Weiteren zwischen drei Arten von Einfluss: exekutiver, normativer und kognitiver. Meint erstes die Eignung, politische Akteure mit Hilfe von Weiterbildungsmaßnahmen etc. zu unterstützen, spricht der kognitive Aspekt die Möglichkeit an, deren Wissen und Einstellungen zu beeinflussen. Normativ beschreibt die Fähigkeit, zur Bildung, Unterstützung und damit Beeinflussung von (internationalen) Normen beizutragen. Als wesentliche Faktoren verweisen neben den gerade genannten auch Biermann und Siebenhüner auf die gegebene Problemstruktur eines Themenfeldes, auf die der Organisation zugesprochenen Kompetenzen und auf die Bedeutung der Führungsebene des einfluss-suchenden Akteurs (ibid.: 47ff). Nicht zuletzt habe der einer Organisation zugestandene Autonomiegrad Auswirkungen auf deren Einflusspotenzial (Biermann/Siebenhüner 2009: 5).

Aus der Darstellung des in Kapitel 2.2.1. vorgestellten Verhaltens nationaler Bürokratien lassen sich darüber hinaus erste Erkenntnisse über mögliche Einflussmechanismen generieren. Eine starke Führungspersönlichkeit, intra-organisational gewährte strukturelle und inhaltliche Freiräume verbunden mit mangelnden Kontrollen durch die Prinzipale, Informationsasymmetrien und die Mehrdimensionalität politischer Systeme wirken sich positiv auf das Einflusspotenzial eines Akteurs aus. Umgekehrt beschränkt u.a. eine hohe Ressourcenabhängigkeit einen möglichen Einfluss. Ansätze der vergleichenden Verwaltungswissenschaften betonen die Aspekte Verwaltungskultur wie auch den internen Organisationsgrad. Arbeiten, die sich gezielt mit IRAs beschäftigen, verweisen darüber hinaus auf die Bedeutung struktureller und instrumenteller Faktoren wie den historischen-institutionellen Kontext, in dem sie sich bewegen, sowie auf sozio-ökonomische Kräfte und externe (technische) Abhängigkeiten (Christensen/Laegreid 2007: 504).

Die gerade genannten Faktoren spiegeln die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Mehrdimensionalität von Einfluss wider. Auf der einen Seite gilt es, die Akteursebene zu betrachten (interne Ebene) und sich auf den Organisationsaufbau, die der Organisation zugestandenen Ressourcen und Freiräume sowie

auf die Rolle der Führungsebene zu konzentrieren. Auf der anderen Seite wird eine Abhängigkeit des politischen Akteurs vom Faktor „Expertise“ angesprochen und damit mittelbar die Rolle von Tauschprozessen für und im politischen Prozess. Die vorangegangenen Faktoren gilt es bei der Konzeptualisierung des Einflusspotenzials eines Akteurs zu berücksichtigen.

2.3.2.2 Ansätze der Interessengruppenforschung

Ansätze der Interessengruppenforschung setzen sich gezielt mit der Organisations- und Handlungsfähigkeit von Interessengruppen im komplexen europäischen Mehrebenensystem auseinander (Coen 2007: 333; Klüver 2012b: 505). Sie diskutieren verschiedene Faktoren, die es einer einflussstuchenden Interessengruppe erlauben sollte, Einfluss zu entfalten. So legen Buholzer (1998) und Eising (2008) jeweils einen Entwurf für die systematische Erfassung der Einflussmechanismen von Interessengruppen auf europäischer Ebene vor. Berücksichtigt werden u.a. Faktoren wie Ressourcenausstattung, Mandat und der gewährte Autonomiegrad. Die für die Studie als hilfreich angesehenen Punkte werden im Folgenden aufgeführt:

“In studying EU interest group politics, contemporary scholars have devoted much attention to the conditions under which European interest groups mobilise (Greenwood/Aspinwall 1998; Weßels 2004; Mahoney 2004), the institutional configurations that promote or constrain access (Marks/McAdam 1996; Grande 1996), the resources and strategies that affect access (Bouwen 2002; Beyers 2004; Eising 2007), the channels and levels most likely to be used (Bennett 1997; Beyers 2002, Coen 1998; Easing 2004), the stages during which lobbying will be most effective (Crombez 2002), and the distinction between public and business interests as well as diffuse and specific interests that affect access and influence (Pollack 1997; Baltz et al. 2005)” (Beyers et al. 2008: 1114f).⁷⁵

Viele Arbeiten erheben das einem einflussstuchenden Akteur zugestandene Teilnahmerecht zum ausschlaggebenden Faktor zur Erfassung seines Einflusses.⁷⁶ Verstanden als die Fähigkeit eines Akteurs, mit seinen Interessen bis zu allen „offiziell mit der Entwicklung eines Gesetzesvorhabens befassten EU-Beamten

⁷⁵ “In the last 20 years there have been a huge number of empirical studies of interest representation in the European Union (Butt-Phillip 1985; Mazey/Richardson 1993; Andersen/Eliassen 1995; Greenwood 1997, 2003; Van Schendelen 2002; Woll 2006), the bulk of which sought to understand the Europeanization of interest groups (Richardson 2000; Coen 1997; Beyers 2002, 2004) and/or the role of interest groups in the multi-level European governance structure (Kohler-Koch/Eising 1999; Kohler Koch 1994; Grande 1996)” (Coen 2007: 333).

⁷⁶ Vgl. Brühl 2003; Bouwen 2002, 2004; Beyers 2002; Coen 1997; Eising 2005.

und EU-Politikern“ (Dransfeld 2007: 10) vorzudringen, sei davon auszugehen, dass nur der aktiv Politik mitzugestalten vermag, der Zugang zu den relevanten politischen Akteuren und Arenen besitze.

Interessengruppen stellen Informationen und Expertisen bereit, welche die politischen Akteure bei der Implementierung und Durchsetzung internationaler Vorgaben unterstützten und gleichzeitig die Legitimation und Konformität der letztlich ergriffenen Maßnahmen gewährleisteten. Im Gegenzug bekämen diese ein Teilnahmerecht an der politischen Entscheidungsfindung gewährt. Tauschgüter könnten neben Informationen organisationale Unterstützung (Konferenzorganisation, Weiterbildungsmaßnahmen) und Stimmen (bereitgestellt von Interessengruppen) umfassen (Klüver 2012: 212f). Darüber hinaus sei es durch die Kombination des Faktors Tausch mit dem Faktor Zeit möglich, Annahmen zur Effektivität der Interessenvermittlung zu formulieren. Brühl (2003) ist zum Beispiel überzeugt, dass sich politische Akteure zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Informationen wünschen. Wer diese zum jeweils verlangtem Zeitpunkt anböte, erhielte Zugang zu den relevanten Ebenen und Akteuren und dementsprechend die Möglichkeit, Politik aktiv mitzugestalten.⁷⁷

Arbeiten verweisen des Weiteren auf intra-organisationale Faktoren, die es einer einfluss suchenden Organisation erlauben sollten, die notwendigen politischen Kontakte zu knüpfen und die gewünschten Ressourcen bereitzustellen. Studien konzentrieren sich in diesem Zusammenhang vornehmlich auf den Organisationsaufbau und auf die existierenden Beziehungsnetzwerke. Einige setzen die Systemarchitektur der Umwelt zu den jeweiligen Eigenschaften einer Organisation in Beziehung und konzentrieren sich auf die Gestaltung des Organisationsaufbaus. Je ausgeprägter die innere Organisationsstruktur, umso besser die „Art und Weise, wie Umweltkomplexität erfaßt, verarbeitet und reduziert werden“ (Krott 1990: 28), ist bspw. Luhmann (1976) in der funktional-strukturellen Variante seiner Systemtheorie überzeugt (ibid.: 27ff).⁷⁸

Ein Organisationsaufbau, der schnelle Entscheidungsfindungen (über viele Hierarchieebenen) hinweg erlaubt, steigere das Einflusspotenzial eines Akteurs, glaubt Klüver (2012: 497). Ob dieser in der Praxis stark hierarchisch organisiert sein muss (Hammond 1986: 384) oder einen geringer Fragmentierungsgrad vorweisen sollte (Mayntz 1978: 68f) oder eine dezentrale Struktur (Hatch 1997: 76, Scott 1986: 314), soll hier nicht hinterfragt werden.⁷⁹ Fest stehe, dass der strukturelle Aufbau einer Organisation deren Handlungs- und Organisationsfähigkeit bestimme: „the quality of achievements depends directly on organizational structures and processes“ (Brunsson/Olsen 1993: 15).

⁷⁷ Vgl. Klüver 2012: 213; Barnett/Finnemore 2004: 176.

⁷⁸ Vgl. Schmitter/Streeck 1981: 127.

⁷⁹ Kieser/Kubicek 1992: 126ff; Vahs 1999: 57ff.

Darüber hinaus sei die Fähigkeit zur Koalitionsbildung und zur Schaffung von Netzwerken wichtig (Eising/Kohler-Koch 2005: 48ff; Buholzer 1998: 258ff). Grande (2000) betont neben Faktoren wie formaler Autorität, Sachkompetenz oder Medienpräsenz Aspekte wie Verhandlungsgeschick und sich ergebende Koalitionsmöglichkeiten, die sich positiv auf den Einfluss eines Akteurs auswirkten (ibid.: 18ff). Koalitionen hülften, potentielle Konfliktlinien, aber auch gemeinsame Positionen in Verhandlungen zu identifizieren (Suvarierol 2008: 706; Hofmann/Türk 2006a: 3; Chiti 2004: 427). Entscheidend sei die Gesamtmenge an Informationen, die Koalitionen bereitstellten. Das Einflusspotenzial sei größer, wenn man als Kollektiv eine Position vertrete und anbiete, gemeinsam ein Problem lösen zu wollen (Mahoney 2007: 54, 366; Klüver 2011: 500). So reagierten Verwaltungseinheiten in der Praxis zum Beispiel nicht allein auf Druck privater Interessengruppen, sondern suchten bewusst den Kontakt u.a. zu diesen, um eine gemeinsame Position zunächst zu erarbeiten und sodann durchzusetzen (Haikkila 2007: 23f).

Einige Vertreter gehen davon aus, dass Interessengruppen, die diffuse Interessen verträten, im Gegensatz zu solchen, die klare Vorstellungen hätten, weniger erfolgreich seien (Dür/de Bièvre 2007: 4f). Andere halten diesen Aspekt hingegen nicht für relevant (Klüver 2011: 484f). Vielmehr sei der Einbettungsgrad der Organisation in den nationalen oder internationalen Kontext ausschlaggebend, soweit es um die Durchsetzung supranationaler Interessen ginge. Je stärker Interessengruppen auf nationaler Ebene eingebunden seien, umso schwieriger sei, u.a. aufgrund des dann notwendigen hohen Koordinierungsbedarfs, die Interessenvertretung auf der supranationalen Ebene (Eising/Kohler-Koch 2005: 46). Inwieweit dies mit der jeweiligen Ressourcenausstattung zusammenhänge, sei offen. Man wisse jedoch, dass die Ressourcenausstattung sowie – abhängigkeit das Einflusspotenzial eines einflussssuchenden Akteurs mitbestimme (Mahoney 2007: 36).⁸⁰

Nicht zuletzt erbrachte eine Umfrage unter 150 Mitarbeitern der Europäischen Schlüsselinstitutionen folgende Punkte für erfolgreiches Lobbying: 1) frühe Intervention/Teilnahme am politischen Entscheidungsfindungsprozess, 2) Bereitstellung relevanter und vertrauenswürdiger Informationen und 3) persönliche Kontakte und Ansprechpartner vor Ort (Burson-Marsteller 2005: 7f). Im Gegensatz wirkten sich 1) ungeeignetes Briefing-Material, 2) zu frühe oder spätere Beteiligung am Policy-Prozess, 3) unzureichende Kenntnisse über EU-Prozesse und - Verfahren sowie 4) falsche Kontaktpersonen negativ auf das Einflusspotenzial aus (Galbraith 2007: 170).

⁸⁰ Vgl. Buholzer (1998), Bouwen (2002, 2004) und Eising (2004, 2007).

Abbildung 13: Leitfragen der Einflussnahme

Question	Homework: Analysing	Fieldwork: Organising
Who acts	The internal organisation	Improving the organisation
Why	Risks and opportunities	Choosing strategy
On whom	Crucial actors	Making relations
Where	Arenas	Forming coalitions
On what	Dossiers and issues	Bargaining
When	Time and agenda building	Timing
How	Methods, techniques, routes	Lobbying
What result?	Process evaluation	Learning process

(Quelle: Van Schendelen 1995: 7).

Zusammenfassend können vier Aspekte für die Erfassung möglicher Einflussmechanismen herausgefiltert werden. Zum einen wird der Verweis auf die Bereitschaft politischer Akteure, mit nicht direkt an der politischen Willensbildung beteiligten Akteuren in einen Tauschprozess zu treten, als Grundvoraussetzung für die Erfassung des Einflusspotenzials eines einflussssuchenden Akteurs angesehen (vgl. Kapitel 3.1.1). Nur durch diesen Kontakt sei es letzterem überhaupt möglich, Wirkung zu entfalten.

Zweitens ist der mittelbare Hinweis auf die Bedeutung der Führungsebene wichtig. Sie muss im Rahmen strukturell und inhaltlich gewährter Freiräume sowie unter Berücksichtigung vorherrschender Ressourcenabhängigkeit und äußerer Beschränkungen die Handlungsfähigkeit ihrer Organisation nach innen und außen garantieren. Die Leitungsebene scheint Einfluss auf die Stellung und Schlagkraft der ihr unterstellten Organisation zu nehmen. Sie muss daher berücksichtigt werden. Ähnliches gilt drittens für den Faktor „Organisationsaufbau“. Dieser Aspekt wird von der Literatur immer wieder aufgegriffen und scheint das Einflusspotenzial einer Organisation maßgeblich mit zu bestimmen.

Nicht zuletzt zeigen die empirischen Arbeiten im Einzelnen die Notwendigkeit der Verknüpfung der inneren und äußeren Perspektive auf. Einerseits müssen die zum Tausch angebotenen Materialien inhaltlich auf die Bedürfnisse der zu beeinflussenden Akteure abgestellt sein. Es gilt die externe Dimension, die Adressatenseite einer möglichen Einflussnahme zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite verweisen die Arbeiten auf die interne Ebene. Das politische System muss von der einflussssuchenden Organisation genau analysiert sowie eine ehrliche Bestandsaufnahme der eigenen Fähigkeiten durchgeführt werden (Van Schendelen 1995: 7f). Das erfordert u.a. eine angemessene Ressourcenausstattung und einen auf die Bedürfnisse der Umwelt abgestimmten Organisationsaufbau sowie eine engagierte Leitungsebene.

Die empirischen Arbeiten zeigen, dass die vier Aspekte – der Verweis 1) auf den Tauschaspekt von Politik, 2) auf die Bedeutung der Führungsebene sowie den 3) Organisationsaufbau als auch auf 4) die Mehrdimensionalität politischer Einflussnahme – bei der Erfassung möglicher Einflussmechanismen berücksichtigt werden müssen. Diese Untersuchung greift sie auf und prüft, ob und in welchem Umfang sie tatsächlich von Bedeutung sind.

2.4 Zusammenfassende Bemerkungen

Verwaltungen üben „unbestreitbaren Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse“ (Schnapp 2009: 334) aus. Auch wenn die genaue Rolle und Bedeutung von IRAs in der europäischen Entscheidungsfindung an dieser Stelle noch unklar ist, so darf hier gesagt werden, dass das typische Bild eines Bürokraten als kleingeistiger, engstirniger Akteur, der vermeidbare Fehler macht, weil er unfähig ist, seine Aktivitäten mit anderen Büros abzustimmen (Downs 1967: 132), nicht aufrecht erhalten werden kann. Bürokraten müssen als mit eigenen Präferenzen ausgestattete Akteure verstanden werden, die in der Lage sind, den politischen Prozess der Willensbildung mitzugestalten.

Die in Kapitel 2.3. aufgeführten Arbeiten und theoretischen Modelle sensibilisieren für die Bewertung des Zusammenspiels von mit Eigeninteressen ausgestatteten Akteuren, die im Kontext der sie prägenden europäischen Vorgaben miteinander agieren müssen. Sie verweisen auch auf das herausfordernde Wechselspiel zwischen der internen Organisationsebene der EEA und der externen Ebene der politischen Akteure/des politischen Systems. Im Zuge dessen benennen sie Faktoren auf der 1) *externen Ebene* (Umwelt – Akteur) und 2) *der internen Ebene* (intra-organisationale Faktoren) (ibid.).

Aus den aufgeführten Ansätzen und Arbeiten lässt sich im Folgenden ein Analyserahmen über die Bedeutung der IRAs entwickeln. Es gilt, die identifizierten Faktoren zueinander in Beziehung zu setzen und eine Brücke zwischen der intra-organisationalen und inter-organisationalen Ebene zu schlagen. Nur so ist es möglich, das Wechselspiel und die Interdependenzen der Faktoren zu erfassen und ein vollständiges Bild möglicher Wirkungsmechanismen zu zeichnen.

3 Ein handlungsleitender Bezugsrahmen

Ziel der Studie ist es, Bedingungen aufzudecken, die es der offiziell an der politischen Entscheidungsfindung nicht beteiligten EEA in einer dynamischen Umwelt ermöglicht, politische Prozesse in ihrem Sinne potentiell mitzugestalten. Aufbauend auf den Ausführungen aus Kapitel 2.3. wird ein Konzept zur Erfassung möglicher Einflussmechanismen erarbeitet, welches sowohl den Besonderheiten der europäischen Systemarchitektur gerecht wird, als auch den darin agierenden Akteuren ausreichend Handlungsspielraum zugesteht. Die Studie erhofft sich durch ein solches Vorgehen die als relevant angesehenen Bedingungen und Mechanismen abzubilden.

3.1 Modellierung eines handlungsleitenden Bezugsrahmens

Aufbauend auf den Prämissen neo-institutioneller, organisations- und verhandlungstheoretischer Ansätze ist die vorliegende Studie davon überzeugt, dass das Einflusspotenzial von einer Vielzahl von zueinander in Beziehung stehenden Faktoren abhängig ist. Ein möglicher Einfluss eines jeden Akteurs lässt sich nicht allein „durch die Fokussierung auf eine einzelne Einflussvariable (...) sinnvoll analysieren und erklären“ (Volkery 2006: 8). Ein solches Vorgehen führt nicht weit genug und provoziert im Zweifel durch die Verwendung nur eines theoretischen Modells einen analytischen Bias (Trondal/Jeppesen 2008: 421). Vielmehr ergibt sich die Bedeutung eines Akteurs aus dem Wechselspiel verschiedener Faktoren.

Können zum Beispiel institutionelle Vorgaben die Zugangsmöglichkeiten eines einflussssuchenden Akteurs zur politischen Ebene beschränken oder erweitern, liegt es an ihm, durch einen strategischen Umgang mit den ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen die politische Willensbildung aktiv mitzugestalten. Neo-institutionelle sowie organisations- und verhandlungstheoretische Modelle nennen in diesem Zusammenhang die prägende Wirkung der Organisationsumwelt, in der die hier interessierenden Akteure miteinander agieren. Sie erlauben aber auch, das Verhalten der jeweils Handelnden in ihrem Handlungsrahmen, der durch Mandat und Ressourcenausstattung, aber auch den strukturellen Organisa-

tionsaufbau umgrenzt wird, zu bestimmen (Schmitter/Streeck 1981: 129; Beyers et al. 2008: 1114f).⁸¹

Ein Konzept sollte sowohl die „strukturellen und situativen Rahmenbedingungen, die Konstellation der Akteure und ihre Handlungsstrategien“ (Volkery 2005: 13f) umfassen. Da dies nicht in der ganzen Fülle der Faktoren möglich ist, muss eine Auswahl unter den als wesentlich erscheinenden Merkmalen nach übergeordneten Gesichtspunkten stattfinden. Die „Integration institutioneller und handlungstheoretischer Perspektiven“ (Mayntz/Scharpf 1995: 66) erlaubt es, wertvolle Einblicke zu generieren, birgt aber die Gefahr der Überkomplexität und Unübersichtlichkeit (ibid.). Es gilt, einen Weg zu finden, die bislang genannten und als wesentlich erachteten Aspekte abzubilden, ohne sich in der Masse an Möglichkeiten zu verlieren.

Die im Rahmen der Studie bislang aufgeführten theoretischen Ansätze und empirischen Arbeiten identifizieren wesentliche Aspekte, die es bei der Konzeptualisierung des Einflusspotenzials eines Akteurs zu berücksichtigen gilt. Sie bieten wertvolle Anhaltspunkte für die Erarbeitung möglicher Einflussmechanismen. Da es sich bei der EEA um einen Akteur handelt, der offiziell allein für die Sammlung und Aufbereitung von Informationen verantwortlich ist, verzichtet die Arbeit auf die Ausarbeitung von Mechanismen, die nur mit regulativen Kompetenzen ausgestatteten Akteuren zur Verfügung ständen. Auch wird auf die Darstellung von Faktoren verzichtet, die zum Beispiel für das Überleben von Interessengruppe bedeutend sind oder sich mit dem grundsätzlichen Zugang zur politischen Arena auseinandersetzen.

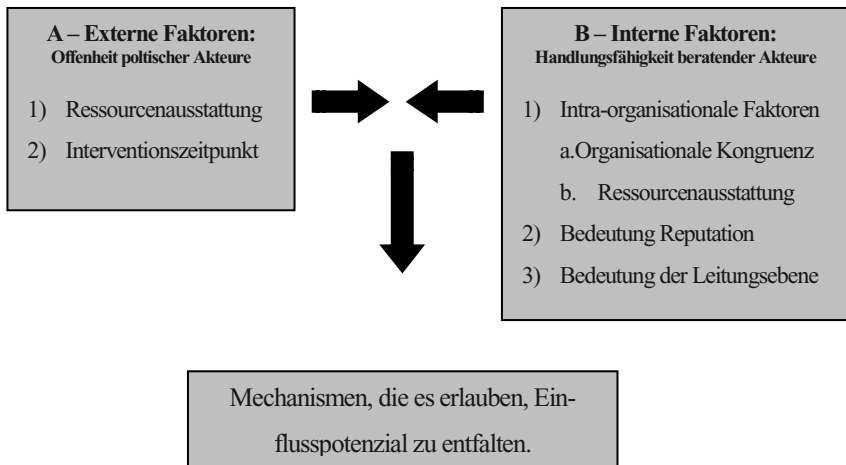
Die vorliegende Studie ist davon überzeugt, dass mögliche Mechanismen der Einflussnahme unter Berücksichtigung der *externen* und *internen* Dimensionen zu erfassen sind. Beschränken zum einen systembedingte Eigenheiten die Fähigkeit eines einflussssuchenden Akteurs, Wirkung zu entfalten und die Nachfrage politischer Akteure nach ausgewählten Gütern zu befriedigen, obliegt es dem einflussssuchenden Akteur, seine Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen und aufbauend auf den oben gemachten Aussagen in der Literatur und im Rahmen theoretischer Modelle werden die folgenden Faktoren für die Erfassung des Einflusspotenzials als wesentlich erachtet. Die Arbeit versteht unter externen Faktoren (A) die Bereitschaft politischer Akteure, die von Dritten erstellten Expertisen zu verwenden. Diese Bereitschaft ist abhängig von 1) der internen Ressourcenausstattung der politischen Akteure (A 1) als auch 2) dem ausgewählten Interventionszeitpunkt (A 2). Auf der anderen Seite wird die Durchsetzungskraft eines einflussssuchen-

⁸¹ Egeberg 1999; Trondal 2007; Jörgens et al. 2009; Marks/McAdam 1996; Grande 1996; Bouwen 2002; Beyers 2004; Eising 2007; Bennett 1997; Beyers 2002; Coen 1998; Crombez 2002; Pollack 1997; Baltz et al. 2005.

den Akteurs von internen Faktoren (B) bestimmt, wie von intra-organisationalen Faktoren (B 1), der vorhandenen Ressourcenausstattung (B 1.1.) und der organisationalen Kongruenz gegenüber der zu beeinflussenden Organisation (B 1.2.). Darüber hinaus werden die einem einflussssuchenden Akteur zugesprochene Reputation (B 2) und eine (durchsetzungs-)fähige Führungsebene (B 3) als wesentlich angesehen. Alle drei Aspekte bestimmen auf interner Ebene die Schlagkraft eines einflussssuchenden Akteurs und werden dementsprechend im Rahmen der Studie berücksichtigt.

Abbildung 14: Modell des handlungsleitenden Bezugsrahmens



(Quelle: eigene Darstellung)

Bevor sich die Studie der Formulierung der einzelnen Hypothesen widmet, fragt sie nach der zugrundeliegenden Handlungslogik von Akteuren. Als Gast in den Verhandlungen besitzen sie keine Stimmrechte und verfügen nicht über die Möglichkeiten, materielle Sanktionen auszusprechen oder umgekehrt finanzielle Anreize zu bieten. Die hier untersuchte EEA vermag nur indirekt, durch die Bereitstellung ihrer Informationen Einfluss zu nehmen. Aus diesem Grund nähert sich die Studie theoretisch als auch empirisch der Bedeutung der Ressource „Informationen“ bzw. der Bedeutung von Expertenwissen an und fragt nach der Wandelbarkeit von Interessen. Nur wenn sich diese als relevant, bzw. die Präferenzen der Verantwortlichen als veränderbar herausstellen, vermag die EEA Einflusspotenzial zu entfalten.

3.2 Grundannahmen

Die Identifizierung des Einflusspotenzials der EEA beinhaltet die Frage nach dem Wert von Expertenwissen und persönlichen Überzeugungen im politischen Entscheidungsfindungsprozess. Aus diesem Grund wird im Folgenden zunächst die Wandelbarkeit politischer Standpunkte und anschließend die Rolle und Bedeutung von Informationen für den und im Prozess der politischen Willensbildung herausgearbeitet, um Aussagen bzgl. der Reichweite eines möglichen Einflusses zu generieren.

3.2.1 Zur Wandelbarkeit politischer Interessen

Eng verknüpft mit der Frage nach der Rolle und Bedeutung extern aufbereiteten Wissens ist die Frage, ob Interessen exogen vorgegeben sind oder ob sie sich im politischen Verhandlungsprozess endogen entwickeln. Eckpunkte dieser Diskussion stellen die Rational-Choice-Schule auf der einen und reflexive, konstruktivistische Ansätze auf der anderen Seite dar. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihres zugrundeliegenden Menschenbilds. Verwenden erstere das Modell des *homo oeconomicus*, nach welchem ein Mensch „alle ihm in einer Entscheidungssituation offenstehenden Handlungsalternativen mit ihren Folgen erkennen und die optimale Möglichkeit auswählen“ (Glückstein 2003: 161) kann, folgen konstruktivistische Ansätze dem Bild des *homo sociologicus*. Demnach ist der Mensch ein gesellschaftliches Wesen, das kontinuierlich einen Kompromiss zwischen den es prägenden kollektiven Normen, Erwartungen und Regeln finden muss (Dahrendorf 2006: 31f, 53f).⁸²

Rational-Choice-Ansätze gehen von exogenen, vor der eigentlichen Spielsituation entstandenen und im Prozess fixen Präferenzen aus, die sich aus einem individuellen Kosten-Nutzen-Kalkül ergeben (Plümper 1995: 53). Individuen sind rational handelnde, nutzenmaximierende Akteure, die, ausgestattet mit vollständigen Informationen, in der Lage sind, alle möglichen Ergebnisse einer Entscheidung zu durchdringen und die für sie beste Lösung unter Berücksichtigung vorherrschender Einschränkungen zu treffen (Morcöl 2007: 5; Hasenclever 1997: 162; Braun 1999: 29). Verhandlungen werden von strategisch vorgehenden Akteuren mit festgelegten Präferenzen mit dem Ziel geführt, ihre Idealposition möglichst beizubehalten und ihre Verhandlungsergebnisse zu maximieren (Grande 1995: 339, Elster 1989: 22). Sie gestehen außerhalb der nationalen Arena bereitgestellten Informationen, wenn überhaupt, nur eine untergeordnete Rolle zu -

⁸² Zur Debatte „homo sociologicus“ und „homo oeconomicus“ vgl. Gehring 2002: 51ff.

Interessen gelten als exogen vorgegeben, Präferenzänderungen finden außerhalb der Spielsituation statt, in der jeweiligen Interaktion bleiben sie stabil (Risse-Kappen 1995: 177).

Politische Akteure sind aus der rationalen Perspektive gesehen in der Lage, Kosten und Nutzen ihrer Handlungsstrategie abzuwägen sowie die Konsequenzen ihres Verhaltens einzuschätzen. Der klassische Realismus geht von eigen-nützigen und nutzenmaximierenden Akteuren mit gegebenen Präferenzen aus; das „Überleben“ des Staates steht im Mittelpunkt des Interesses (Waltz 1979: 88ff). Strategien werden im Hinblick auf dieses Ziel rational gewählt und verfolgt (Goldstein/Keohane 1993: 4). Der Neo-Realismus versteht staatliches Handeln im Gegensatz dazu schon als Produkt zwischenstaatlicher Kooperation. Aber obwohl die Staaten nicht mehr Macht als solche anstreben, bleibt die Wahrung der eigenen Sicherheit oberste Maxime, es existiert weiterhin eine klare Präferenzordnung. Sogenannte „high politics“ (z.B. Sicherheitspolitik) haben Vorrang vor „low politics“.

Ähnlichen Prämissen folgt die Regimeforschung. Diese setzt sich vornehmlich mit der Frage auseinander, warum und wann Regime gegründet werden. Definiert als „Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten“ (Krasner 1983: 2),⁸³ helfen Regime durch die Ermöglichung von Kooperation bei der Verbreitung policy-relevanten Wissens. Der neoliberalen Perspektive folgend sind die Identitäten und Präferenzen der Akteure ähnlich wie beim Realismus aber exogen vorgegeben und damit unveränderbar durch Institutionen. Regime verringern die Gefahr defektiven Verhaltens in zwischenstaatlichen Kooperationen. Sie üben keinen signifikanten Einfluss im Sinne kognitiver Veränderungen auf das Handeln der Akteure aus (Hasenclever et al. 1997: 4; Maier et al. 2003: 141).

Anders verhält es sich mit Ansätzen, die Interessen über die staatliche Ebene hinaus grundsätzlich als anpassungsfähig ansehen. Die verschiedenen Spielarten des Konstruktivismus sehen Verhalten als normengeleitet an, das nicht nur starken Einfluss auf das Agieren von Staaten ausübt, sondern hilft, deren Identitäten und Interessen zu begründen (Bradley Philipps 2007: 63; Guzzini 2000: 54). Der von March und Olsen (1989) formulierten Logik der Angemessenheit folgend, findet Handeln im Rahmen moralischer Prinzipien, gesellschaftlicher Regeln und sozialer Erwartungen statt. Die Annahme fest stehender, exogen

⁸³ „Prinzipien umfassen empirische, kausale und normative Grundsätze. Normen sind Verhaltensstandards, die sich in Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind spezifische Verhaltensvorschriften und Verbote. Entscheidungsverfahren sind die maßgeblichen Praktiken beim Treffen und bei der Implementation kollektiver Entscheidungen“ (Krasner 1983: 2 in Elfinger et al. 1990: 264f).

vorgegebener Präferenzen der rationalen Schule stößt auf Ablehnung. Es existiert kein nutzenmaximierender, „kalkulierender Akteur, der auf Basis exogen vorgegebener Interessen und damit feststehender Präferenzordnungen die Handlungsoption wählt“ (Ulbert 2005: 18), sondern die Interessen und Identitäten der Akteure können sich im Laufe der Zeit im Rahmen von Interaktions- und Lernprozessen verändern. Nicht Interessen führten zu Normen, sondern geteilte Normen konstituierten Interessen (Ulbert 2005: 15ff):

„human knowledge and understanding are constructed through social institutions and practices. (...) knowledge of the material world becomes reality not through the discovery of objective truths or facts, but through intersubjective socialization and constructed understanding“ (Brown 2009: 117).

Politik wird als kollektive, durch Ideen ausgelöste und beeinflusste Lernprozesse verstanden (Hasenclever et al. 1997: 1f). Politisch Handelnde tauschen Interpretationen über Probleme, Werte und Weltanschauungen aus. Ideen wird eine mobilisierende und identitätsstiftende Wirkung zugesprochen (Weiland 2007: 292ff).⁸⁴ Nicht veränderte Rahmenbedingungen verantworten Verhaltenswandel, sondern die subjektiven Einschätzungen der Akteure beeinflussten die Politikinhalte (Singer 1993: 152f, Ulbert 1997: 25). Betonen manche Ansätze in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Kommunikationsprozessen für die Verbreitung neuer Ideen und heben andere exogene Einwirkungen sowie kognitive Schemata und Persönlichkeitsmerkmale hervor (Hampson/Hart 1995: 34), ist ihnen allen gemeinsam, dass sie in Abgrenzung zum rationalen Modell des homo oeconomicus Akteurspräferenzen als endogen herausgebildet und in Überzeugungs- und Argumentationsprozessen als veränderbar ansehen (Ulbert 1997: 25).

Insgesamt betonen beide Perspektiven die Bedeutung von Interessen, auch wenn sie sich hinsichtlich der Art und Weise, wie diese wirken, unterscheiden (Fearon/Wendt 2002: 59f).⁸⁵ Die Annahmen des Konstruktivismus helfen, Interessen- und Kooperationsbeziehungen jenseits rein machtbasierter Interessen

⁸⁴ Ideen und Interessen bedingen sich gegenseitig. So wie Interessen einen „Wertebezug für die Formulierung ihrer Ziele und für die Rechtfertigung der Mittel, mit denen diese Ziele verfolgt werden“ (Lepsius 1990:7) brauchen, sind Ideen Interessenbezogen, da sie durch diese Deutungsmacht erhalten. Sie können Wissen, Werte und strategische Konzepte umfassen (Risse-Kappen 1995: 184). Zur Bedeutung von Ideen und Normen im politischen Prozess vgl. Hall 1989; Majone 1989; Goldstein/Keohane 1993; Nullmeier 1997; Braun 1999; Maier et al. 2003; Müller 1994; Risse 2000; Schaber/Ulbert 1994; Jachtenfuchs 1995; Jacobsen 1995; Radaelli 1995; Yee 1996; Blyth 1997; Haas 1992.

⁸⁵ In den letzten Jahren versucht man, die Ansätze im Rahmen der „dritten Theoriedebatte“ (Risse-Kappen 1995: 171) als ergänzend und nicht als sich gegenseitig ausschließend zu betrachten. Zur Debatte vgl. Adler 1997; Christiansen et al. 1999; Fearon/Wendt 2002; Jupille et al. 2003 sowie die Beiträge in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1 und 2 aus dem Jahr 1995.

verständlich zu machen. Allerdings sind seine Annahmen für die vorliegende Fragestellung zu weit gefasst. Die Welt mag in Teilen sozial konstruiert sein und es gibt, streng genommen, keine rein objektiven Erkenntnisse, weswegen Ideen und Interessen eine „gewisse (eigenständige) Wirkung im Politikprozess“ (Ulbert 1997: 25) entfalten können. Sie als erste Handlungsmaxime zu beschreiben und im Vorfeld der Verhandlungssituation ausgelotete Interessen ganz zu vernachlässigen, wird der komplexen Wirklichkeit nicht gerecht.

Auf der anderen Seite binden unterschiedliche Wahrnehmungs- und Deutungsmuster Rationalität an „enge personale Grenzen“ (Glückstein 2003: 161), weswegen die Arbeit die Annahmen der rationalen Perspektive bzgl. vollständiger und immer zur Verfügung stehender Informationen einschränkt: „it assumes intellectual capacities and sources of information that men simply do not possess“ (Lindblom 1964: 156). Der politische Entscheidungsfindungsprozess beinhaltet stets eine Abwägung zwischen den Kosten der Informationsbeschaffung und dem daraus resultierenden Nutzen.⁸⁶ Von einem rational handelnden, nutzenmaximierenden und mit vollständigen Informationen ausgestatteten Akteur auszugehen, wird der empirischen Wirklichkeit nicht gerecht.

Es gilt, einen Weg zu finden, der sowohl die staatlich vorgegebenen Präferenzen als auch die während des Verhandlungsprozesses hinzukommenden Informationen berücksichtigt und ein realistisches Bild von der Informationsverarbeitungskapazität politischer Akteure zeichnet. Die Arbeit geht zwar davon aus, dass das Handlungsspektrum der Akteure im Sinne des Zwei-Ebenen Spiels von Putnam⁸⁷ von den nationalen Regierungen relativ eng gesteckt ist, extern generierte wissenschaftliche Expertise aber je nach Größe des „win-sets“ im Verhandlungsprozess eine Rolle spielt. Sie geht nicht von „einer absoluten Zweck- noch Zielrationalität aus“ (Brühl 2003: 199), sondern folgt dem Ansatz der begrenzten Rationalität nach Simon (1976).

⁸⁶ Dies ist im Wesentlichen auch die Grundaussage des der Institutionenökonomie entnommenen Transaktionskostenansatzes, der vereinfacht gesagt davon ausgeht, dass bei jeder Art von Tausch Kosten entstehen (Kräkel 2007: 6f; Voigt 2009: 24).

⁸⁷ Die Vertreter der Nationalstaaten müssen innenpolitische Vorgaben in der außenpolitischen Arena durchsetzen, wobei die Größe des „win-sets“ entscheidend ist für den jeweiligen Verhandlungsspielraum; je größer, umso größer der Verhandlungsspielraum auf internationaler Ebene und umso höher die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Präferenzen mit denen anderer überlappen (Putnam 1988: 438ff). Das win-set selbst „stellt die Menge aller Vereinbarungen internationaler Kooperation dar, die in einem Staat ratifizierungsfähig sind“ (Zangl 1995: 396). Andererseits stellen kleine win-sets einen Verhandlungsvorteil dar, „weil Regierungen mit einem kleinen win-set Zugeständnisse an Verhandlungspartner unter Hinweis auf die internen Ratifizierungsschwierigkeiten ausschließen können(...) und glaubhaft drohen (bzw. argumentieren), die Verhandlungen scheitern zu lassen, wenn ihr die Verhandlungspartner nicht entgegenkommen“ (ibid.: 397).

Der Mensch, so Simon (1976) in seinem Ansatz der begrenzten Rationalität, sei kein homo oeconomicus, sondern wäge zwischen den Kosten der Entscheidungsfindung und dem daraus vermuteten Nutzen ab. Letzterer müsse „nicht absolut, sondern nur in Relation zueinander bestimmbar sein“ (Schnapp 2004: 106). So strebe ein Akteur nicht notwendigerweise die beste, sondern häufig u.a. aufgrund von Zeitmangel eine ausreichend zufriedenstellende Lösung an.⁸⁸ Menschen müssten nicht bis in „alle Ewigkeit nach der objektiv besten Lösung“ (Schnapp 2004: 107) suchen, sondern sie orientierten sich an empirisch nachweisbaren Fakten, vorherrschenden ökonomischen und politischen Ideologien, die als Filter der Informationsverarbeitung dienten und die „cognitive maps“ (Axelrod 1976) der Akteure bestimmten (Simon 1976: 47).⁸⁹

Die Studie schränkt die im Rational-Choice-Ansatz vertretenen Annahmen vollständiger Information und exogen vorgegebener Präferenzen ein und folgt im Wesentlichen Simons Ansatz der begrenzten Rationalität. Informationen sind weder kostenlos noch allzeit vollständig verfügbar. Die Fülle an Aufgaben macht es politischen Akteuren unmöglich, alle Entscheidungen selbst zu treffen, geschweige denn alle möglichen Handlungsalternativen in ihrer Gänze zu erfassen und zu erkennen. Eng gesteckte Fristen erhöhen darüber hinaus den Druck und verringern die Fähigkeit der politischen Akteure, noch nicht vorhandene, eigene Informationen zu generieren. Einfache Kosten-Nutzen Rechnung sind unmöglich. Entscheidungen werden unter Unsicherheit getroffen (Cox/Jacobson 1973: 18). In der Folge strebt der Mensch nicht notwendigerweise die beste, sondern häufig eine ausreichend zufriedenstellende Lösung an (Simon 1976: 166ff).

3.2.2 *Zum Wert der Ressource „Information“*

Ausgehend von den gerade gemachten Aussagen geht die Studie davon aus, dass selbst bei vermeintlich feststehenden Präferenzen von Experten generiertes Wissen eine wichtige Rolle spielt. Als zentraler Bestandteil der Entscheidungsfindung bilden Informationen die „Teilmenge von Wissen, die in einer aktuellen Problemsituation für die Lösung benötigt wird, aber nicht vorhanden ist“ (Kuh-

⁸⁸ Das Ergebnis ist rational, dass der Mensch trotz limitierter kognitiver Fähigkeiten und unvollständiger Informationen die ihn befriedigende Alternative auswählt, unabhängig davon, ob es noch bessere geben könnte: „behavior is substantively rational when it is appropriate to the achievement of given goals within the limits imposed by given conditions and constraints“ (Simon 1976: 130).

⁸⁹ Andere Autoren befassen sich im sogenannten Mülleimermodell ebenfalls mit der Art und Weise, wie bei komplexen Entscheidungen Vor- und Nachteile gegeneinander abgewogen werden (Cohen et al. 1972; später adaptiert von Kingdon 1995). Eine ausführliche Darstellung und Auseinandersetzung zu Simons Ansatz vgl. Ordeshook 1986: 10ff; Morrow 1994: 17ff; Shepsle/Boncheck 1997: 15ff; Braun 1999: 29ff; Mingus 2007: 64; Zürn 1992: 96ff.

len 1987: 236). Informationen verbessern den „Kenntnisstand eines Individuums“ (Berthel 1992: 872). Als Beschreibung und für die Erklärung der Umwelt und ihrer Veränderungen, sowie für die Vermittlung eigener Werte und Ziele stellen Informationen eine wichtige Ressource dar (Buholzer 1998: 228f).

Eine Vielzahl politikwissenschaftlicher Ansätze gesteht Informationen eine zentrale Bedeutung im politischen Prozess zu. Aus theoretischer Perspektive haben sich vor allem lerntheoretische Ansätze mit der Bedeutung wissenschaftlicher Expertise für ein gegebenes Problem beschäftigt. E. Haas (1990) Modell der lernenden Organisationen geht davon aus, dass diese die Art, wie Politik gemacht wird, beeinflusst. Sie generieren und verwalten das später im politischen Entscheidungsfindungsprozess verwendete Wissen und gestalten durch die aktive Formulierung eines allgemein geteilten Problem- und Lösungsverständnisses den politischen Entscheidungsprozess indirekt mit (E. Haas 1990: 24):

„the knowledge available about the ‚problem‘ at issue influences the way decision makers define the interest at stake in the solution of the problem; political objectives and technical knowledge are combined to arrive at the conception of what constitutes one’s interest“ (E. Haas 1990: 9).

Aufbauend auf der Annahme, dass Regierungen ihre Unsicherheiten durch die Akquise von Informationen zu verringern suchen, geht P. Haas (1992) davon aus, dass Expertennetzwerke in ihrem jeweiligen Wissensbereich Autorität und Einfluss ausüben, selbst wenn die letztendliche Entscheidung staatlichen Akteuren vorbehalten bleibt (Adler/Haas 1992: 375ff). Politische Akteure sind auf die Urteile von Fachleuten angewiesen, die Ideen und Probleme (neu) definieren und es den Entscheidungsträgern erleichtern, „zuvor nicht beachtete oder bedachte Lösungen wahrzunehmen und diese miteinzubeziehen“ (Sebenius 1992: 354). Die Stärke des jeweiligen Einflusses hänge dabei u.a. von der vorherrschenden Unsicherheit über die Folgen einer Entscheidung und der Geschlossenheit dieser sogenannten epistemic community ab (Haas 1992: 3f). Als „channels through which new ideas circulate from societies to governments as well as from country to country“ (Haas 1992: 27) verfügen sie über große faktische Macht.

Empirische Arbeiten bestätigen die herausragende Rolle von Expertenzirkeln für die Politik.⁹⁰ Diese hätten zum Beispiel bei den Verhandlungen um das Montreal Protokoll zur Frage nach Ozonschicht reduzierenden Stoffen eine

⁹⁰ Den Einfluss von Wissen auf den Entscheidungsfindungsprozess untersuchten u.a. Caplan 1979; Haas 1992; Heller 1986; Lindblom/Cohen 1979; Sabatier/Jenkins-Smith 1993; Weiss 1979, 1986, 1999. Die Frage, wie Wissen in der empirischen Praxis zur Anwendung kommt, interessierte Boswell 2008; Radaelli 1995; Weiss 1979, 1986. Unter welchen Konditionen schaffen sie einen Unterschied (Owens et al. 2004; Radaelli 1995) und welche Art von Wissen ist nützlicher (Boswell 2008; Caplan 1979; Radaelli 1995; Weiss 1991)? (Schrefler 2010: 313f).

wichtige Rolle gespielt (Miller/Edwards 2001: 3). Insbesondere in der Interessengruppenforschung verweisen eine Reihe von Arbeiten auf die Bedeutung von Informationen für Lobbying Erfolge (Klüver 2012b: 492). Goldstein und Keohane (1993) führen Verhaltensänderungen auf unterschiedliche (normative/kausale) Überzeugungen und den Einfluss neuer Ideen respektive Informationen zurück (ibid.: 9ff). Auch wenn diese in der Regel nur im Zusammenhang mit materiellen Interessen oder in bestimmten Machtkonstellationen Wirksamkeit erlangten, hülften sie, die Präferenzen und Ziele der Akteure zu definieren sowie deren Verhalten zu steuern: „ideas serve the purpose of guiding behavior (...) by stipulating causal patterns or by providing compelling ethical or moral motivations for action“ (ibid.: 16). Insbesondere bei noch vage formulierten Interessen und Strategien könnten Ideen internationale Politikprozesse beachtlich beeinflussen (ibid.: 26).

Insgesamt geht die Studie davon aus, dass extern generierte Fachexpertise im politischen Verhandlungsprozess grundsätzlich eine Rolle spielt. Sie stellt als Beschreibung und Erklärung der Umwelt und ihrer Veränderungen, als die Erfassung von Eingriffsvariablen und deren Wirksamkeit zur Steuerung der Umwelt, sowie nicht zuletzt zur Vermittlung der eigenen Werte und Ziele ein wichtiges Tauschgut (Buholzer 1998: 228f) und eine zentrale Machtressource dar (Korte 2010: 215). Einflussssuchenden Akteuren, die vornehmlich über die Bereitstellung aufbereiteter Informationen das Denken und Handeln politischer Akteure zu steuern vermögen, ist es grundsätzlich möglich, indirekt den politischen Entscheidungsfindungsprozess zu beeinflussen. Welche Mechanismen der Einflussnahme in diesem Zusammenhang am vielversprechendsten für den Erfolg eines einflussssuchenden Akteurs sind, wird im Folgenden diskutiert und in Hypothesenform dargestellt.

3.3 Hypothesen

Die im weiteren Verlauf ausgewählten Faktoren bilden die Bandbreite der bislang in der Literatur genannten Einflussvariablen ab. Wird einerseits nach den externen Bedingungen geforscht, unter denen politische Akteure auf die Unterstützung externer Akteure zurückgreifen und diesen Zugang zur politischen Arena und indirekt Einflusspotenzial zugestehen (Kap. 3.3.1.), wird andererseits auf interne Faktoren wie den Organisationsaufbau, die Reputation und die Bedeutung der Führungsebene verwiesen, welche das Einflusspotenzial eines einfluss-suchenden Akteurs maßgeblich mitbestimmen (Kap. 3.3.2.).

3.3.1 Offenheit politischer Akteure ggü. Informationen (A)

Der Prozess der europäischen Willensbildung ist insgesamt zu komplex und langwierig, als dass politische Akteure all seinen Anforderungen gerecht werden könnten (Tömmel 2003: 163). Die Fülle an Themen macht es ihnen unmöglich, all ihre Aufgaben ohne Unterstützung auszuführen. Wie oben argumentiert wurde, sind sie in so gut wie allen Bereichen der täglichen Arbeit auf verlässliche Informationen angewiesen, weswegen sie auf externe Ressourcen, in diesem Fall Expertise, zurückgreifen.

Aufbauend auf den Grundannahmen zur Bedeutung der Ressource „Information“ als Tauschgut geht die Studie davon aus, dass politische Akteure grundsätzlich offen gegenüber außerhalb des eigenen Hauses generierten Materialien sind, das Ausmaß dieser Offenheit jedoch von verschiedenen Faktoren abhängig ist. Zum einen hängt der Rückgriff auf externe Expertise von der tatsächlich vorhandenen eigenen Ressourcenausstattung ab (A 1): desto weniger eigene Ressourcen ein politischer Akteur zur Verfügung hat, umso wahrscheinlicher ist die Verwendung zusätzlichen Informationsmaterials. Zum anderen geht die Arbeit davon aus, dass die Offenheit der politischen Akteure abhängig ist vom zeitlichen Fortschritt des Verhandlungsprozesses (A 2). Unter Berücksichtigung der in Kapitel 2.3.1.3. aufgeführten Annahmen über den eigentlichen Verhandlungsverlauf glaubt sie, dass der Wunsch nach zusätzlichen Informationen zu einem frühen Verhandlungszeitpunkt höher ist als zu einem späteren.

3.3.1.1 Faktor A 1: „Ressourcenausstattung“

Technischer Fortschritt und sozialer Wandel verändern kontinuierlich die Welt, an die es sich anzupassen gilt (Hasenclever et al. 1997: 140). Gleichzeitig ist es notwendig, die verschiedenen Positionen und Interessen zu durchdringen. Theorie und Empirie zeigen, dass politische Akteure weder über die Zeit noch die Ressourcen verfügen, allein alle für eine fundierte Entscheidungsfindung notwendigen Informationen zu sammeln, geschweige denn auszuwerten (Kap. 3.2.; Wonka/Rittberger 2011: 888f; Klüver 2012: 491). Extern generierte Informationen spielen eine wichtige Rolle. Expertenwissen strukturiert die Wahrnehmungen und Handlungsalternativen und hilft durch Problemdiagnosen und Deutungsmuster Unsicherheiten zu reduzieren. Nur derjenige, der über die relevanten Informationen verfügt, kann komplexe Sachverhalte durchdringen, Konsequenzen abschätzen und rationale Entscheidungen treffen.

Um an problemrelevante, glaubwürdige, überprüfbare und aktuelle Informationen zu gelangen, tauschen politische Akteure u.a. „politische Unterstützung (...) gegen spezifische Vergünstigungen“ (Buholzer 1998: 80) ein; in diesem Fall Expertise gegen Zugang (Klüver 2012: 212f). Erscheint ein solches Tauschgeschäft auf den ersten Blick sinnvoll – nicht-stimmberechtigte Akteure bekommen die Möglichkeit, politischen Akteuren ihre Position vorzutragen, während letztere die für ihre Aufgabenausführung notwendigen Materialien erhalten – offenbart sich auf den zweiten Blick ein nicht unerhebliches Problem.

Hauptanbieter der gewünschten Daten sind in der Regel Interessengruppen, welche aller Wahrscheinlichkeit nach Materialien bereitstellen, die ihren Interessen genügen und nicht notwendigerweise dem Allgemeinwohl dienen (Zeigler/Baer 1969: 109). Ein ähnlicher Bias ist für Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) anzunehmen. Ihre Informationen werden die Problemlage wahrscheinlich nur einseitig beschreiben. Aber selbst wenn nur Informationen von als neutral angesehenen Wissenschaftlern verwendet würden und vorausgesetzt, dass diese zu allen relevanten Themen zeitnahe Informationen produzieren könnten, hieße das nicht, dass diese völlig wertneutral sind (Jasanoff 1990: 6):

“the experts themselves seem at times painfully aware that what they are doing is not ‚science‘ in any ordinary sense, but a hybrid activity that combines elements of scientific evidence and reasoning with large doses of social and political judgement” (ibid.: 229).

Der Anspruch auf vollkommen objektive Informationen ist unrealistisch. Aus diesem Grund geht die Arbeit davon aus, dass politische Akteure sich bei der Meinungsbildung „in erster Linie auf ihre Mitarbeiter, Kollegen und eigene Recherchen“ (Galbraith 2007: 166f) verlassen. Sie versuchen, möglichst viele In-

formationen im eigenen Haus zu generieren, um den Informationsfluss bestmöglich zu kontrollieren und Einflussversuchen von außen entgegenzuwirken (Brühl 2003: 202ff). Fehlt es an ausreichenden personellen Ressourcen bei der Generierung von Informationen, haben sie in der Regel keine Wahl. Sie müssen auf von externen Akteuren aufbereitete Daten zurückgreifen, ob sie wollen oder nicht.

Die Studie unterstellt aufgrund dessen in einem ersten Schritt, dass die Offenheit politischer Akteure gegenüber extern aufbereiteten Daten und die Wahrscheinlichkeit ihrer Verwendung von der vorherrschenden Ressourcenausstattung abhängen. Über je mehr eigene, insbesondere personelle Ressourcen politische Akteure zur Informationsbeschaffung verfügen, umso geringer fällt die Berücksichtigung extern generierter Expertise aus und umso geringer ist das Einflusspotenzial der Akteure, welche diese bereitstellen. Im Umkehrschluss steigen der Bedarf zusätzlicher Materialien und die Gefahr der indirekten Einflussnahme, wenn die eigenen Informationsaufbereitungskapazitäten gering sind:

H1: Je geringer die Ressourcenausstattung des politischen Akteurs, umso höher der Grad der Offenheit für extern generierte Expertise und umso größer das Einflusspotenzial einflussuchender Akteure.

3.3.1.2 Faktor A 2: „Interventionszeitpunkt“

Die vorliegende Studie argumentiert, dass die Offenheit politischer Akteure gegenüber extern aufbereiteten Informationen nicht nur abhängig ist von der individuellen, insbesondere personellen Ressourcenausstattung, sondern auch vom jeweiligen Verhandlungszeitpunkt. Aufbauend auf den obigen Ausführungen, insbesondere unter Verweis auf die in Kapitel 2.3.1.3. aufgeführten verhandlungstheoretischen Modelle wird angenommen, dass Staaten im Verhandlungsprozess nicht nur im rationalen Sinne instrumentell-strategisch durch Drohungen und Versprechungen agieren, sondern dass aufgrund der Komplexität des Systems Prozesse des Argumentierens und Überzeugens bis zu einem gewissen Grade erfolgsversprechend sind (Huster 2008: 79). In Kombination mit den gemachten Aussagen zur Wandelbarkeit politischer Interessen und der Bedeutung der Ressource Information wird die Hypothese aufgestellt, dass die Berücksichtigung extern aufbereiteter Informationen vom gewählten Interventionszeitpunkt abhängig ist.

Nach Kingdon (1995) hängt die Offenheit politischer Akteure gegenüber neuen Themenfeldern im herausragenden Maße von dem sich bietenden „policy window“ ab. Diese sporadisch auftretenden und nur kurz geöffneten Möglichkeitsfenster bestimmen, welche Themen auf die Agenda gelangten und bearbei-

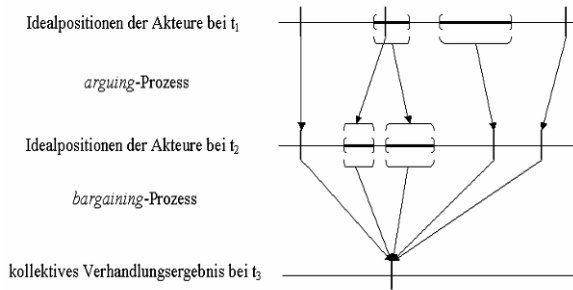
tet würden. Es handelte sich um Fenster, die Problem-, Akteurs- und Ideenkonstellation so zusammenbrächten, dass sich eine Möglichkeit der Einflussnahme ergäbe (Kingdon 1995: 165ff; Jänicke et al. 2003: 56). Handlungsempfehlungen schwebten so lange im politischen Raum, bis sie als angebracht für die Lösung eines gegenwärtigen Problems angesehen würden (Kingdon 1995: 172): „A problem is recognized, a solution is available, the political climate makes the time right for change, and the constraints do not prohibit action“ (ibid.: 88). Nur wer zur rechten Zeit mit den notwendigen Informationen aufwartete, könne den politischen Entscheidungsprozess in seinem Sinne steuern (ibid.: 16ff).

Wann aber ist der richtige Zeitpunkt? Die Studie versteht Verhandlungen als einen aus vielen Teilspielen zusammengesetzten Prozess, dessen Phasen die jeweils Beteiligten unterschiedliches Gewicht beimessen. Stehen in der ersten Phase t 1 der öffentliche Meinungsaustausch und die Problemidentifikation im Mittelpunkt, rückt im Verlauf des Verhandlungsprozesses die Vertretung nationaler Interessen in den Vordergrund (Brühl 2003: 193f). Letzteres wirkt sich dementsprechend negativ auf die Offenheit und dementsprechend auf die Berücksichtigung extern zur Verfügung gestellter Daten aus. Die Studie folgt damit den Annahmen Linharts (2006), der zwischen zwei Phasen und den Aspekten *überzeugen* und *verhandeln* differenziert; Verhandlungsteilnehmer tauschten zunächst Argumente aus, um „sich gegenseitig von ihren Standpunkten zu überzeugen (arguing)“ (Linhart 2006: 14). Präferenzen seien zwar grundsätzlich fix, aber durch sich verändernde Informationen in der ersten Verhandlungsphase noch wandelbar (ibid.; Gulliver 1979: 83), da sich die beteiligten Akteure erst noch mit der „Gültigkeit empirischer und normativer Behauptungen“ (Ulbert 2005a: 251) auseinandersetzen müssten.⁹¹ Im Gegensatz dazu würde zu einem späteren Zeitpunkt t 2 „hart“ um das letztendliche Ergebnis gekämpft (bargaining) (ibid.: 14).⁹²

⁹¹ Tauchten keine neuen Erkenntnisse auf, seien die Machtausstattung der einzelnen Akteure sowie der Institutionalisierungsgrad der Verhandlungssysteme ausschlaggebend (Linhart 2006: 13ff).

⁹² Argumentieren kann als Kommunikationsmodus verstanden werden, „in dem Akteure ihre Positionen begründen und bestrebt sind, zwischen widerstreitenden Positionen einen Konsens zu finden. Im Modus des Verhandelns stellen Akteure demgegenüber pragmatische Forderungen, die sie mit Drohungen oder Versprechungen verbinden können (Ulbrecht 2005a: 250f). Vgl. Gehring (2002) der unter Arguing grob „Verhandeln über Geltungsansprüche“ (ibid.: 107) und unter Bargaining „Verhandeln über Verteilungsfragen“ (ibid.: 114) versteht. In der Praxis hat sich gezeigt, dass in internationalen Verhandlungen beide Interaktionsmodi vorkommen (Ulbert 2005a: 249).

Abbildung 15: Idealtypischer Ablauf von Verhandlungen



Quelle: (Linhart 2006: 14)

Aufbauend auf diesen Ausführungen nimmt die Studie an, dass die Offenheit von politischen Akteuren gegenüber externen Informationen zum frühen Zeitpunkt t_1 , zu welchem die Suche nach gemeinsamen Lösungswegen im Mittelpunkt steht, größer ist als zu einem späteren Verhandlungszeitpunkt t_2 . Von außerhalb an die politischen Akteure herangetragene Informationen spielen demnach zu einem frühen Verhandlungszeitpunkt eine Rolle (Brühl 2003: 193ff; Hampson/Hart 1995: 25ff), und zwar in einer Phase, in der die staatlichen Präferenzen unklar sind und Handlungsoptionen erst noch angedacht und formuliert werden müssen (Buholzer 1998: 163ff).

Diese Arbeit glaubt, dass es für das Einflusspotenzial eines Akteurs wesentlich ist, „bereits bei den ersten Überlegungen über einen Vorschlag präsent zu sein“ (ibid.: 277). Dann sollte es nicht-stimmberechtigten Akteuren durch die Bereitstellung von Informationen grundsätzlich möglich sein, Politikinhalt indirekt zu beeinflussen (Goldstein/Keohane 1993: 26; Klüver 2012: 238), so die These. Anders ausgedrückt: „The earlier the input, the greater the effect“ (Lautenberg 1996: 5 in Buholzer 1998: 277):

H2: Je früher sich externe Akteure um politische Ansprechpartner bemühen und versuchen, auf den Entscheidungsfindungsprozess einzuwirken, desto größer ist ihr Einflusspotenzial.

3.3.2 *Handlungsfähigkeit eines einflussssuchenden Akteurs (B)*

Die formulierten Annahmen zur Offenheit politischer Akteure gegenüber extern generierter Expertise verweisen auf die Notwendigkeit, sich auf die interne Dimension möglicher Einflussmechanismen zu konzentrieren, auf Bedingungen, welche IRAs befähigen, erfolgreich in der und mit der sie prägenden Umwelt zu interagieren. Unter Bezugnahme der in Kapitel 2.3.2.1. aufgeführten organisationstheoretischen Modelle wird der Umgang einflussssuchender Akteure mit den ihnen zugestandenen Möglichkeiten und Ressourcen als ausschlaggebend für deren Durchsetzungskraft angesehen.

Erfolgreiches Lobbying braucht eine Organisationsstruktur, welche effektives Monitoring erlaubt – d.h. die intensive Überwachung des politischen Prozesses als auch der darin agierenden Akteure, um u.a. mögliche Themenfelder zu antizipieren und um zur richtigen Zeit mit den gewünschten Informationen aufwarten zu können (Feldman 1989: 93ff), aber auch, um mit diesen Akteuren in Kontakt zu treten. Eine einflussssuchende Organisation muss strukturell und inhaltlich in der Lage sein, die geforderten Informationen generell zu dem für sie günstigen Zeitpunkt bereitzustellen. Darüber hinaus erfordert erfolgreiches Lobbying eine Leitungsebene, welche die Handlungsfähigkeit der Organisation nach innen garantiert und die Organisation nach außen hin repräsentiert und im politischen System verankert. Nicht zuletzt gilt es, sich als verlässlicher Ansprechpartner, als Bereitsteller glaubwürdiger, objektiver, unabhängiger, zeitnaher und relevanter Informationen zu installieren. Mit einer solchen Reputation ist es wahrscheinlich, von den politischen Akteuren als mögliche Informationsquelle wahrgenommen und anerkannt zu werden.

Die im Folgenden aufgeführten Mechanismen sprechen die interne Dimension eines möglichen Einflusses an. Die Studie wendet sich zunächst zwei allein B 1) intra-organisationalen Faktoren zu: 1) der organisationalen Kongruenz (B 1.1.) und 2) der Ressourcenausstattung des einflussssuchenden Akteurs (B 1.2.). Anschließend formuliert sie Hypothesen, welche die Bedeutung der Reputation (B 2) als auch die der Führungsebene (B 3) herausstellen. Diese sind zwar primär intern der Organisation zuzuordnen, sie betonen aber auch die Notwendigkeit der Interaktion mit den politischen Akteuren und damit die Bedeutung des Zusammenspiels der Perspektiven. Nur unter Berücksichtigung aller drei genannten Faktoren ist eine einflussssuchende Organisation in der Lage, zu den politischen Verantwortlichen durchzudringen, sich gegenüber möglichen Konkurrenten durchzusetzen und den Prozess der politischen Willensbildung indirekt aktiv mitzugestalten.

3.3.2.1 Intra-organisationale Faktoren (B 1)

Die Arbeit glaubt, dass die Ressourcenausstattung eines einflusssuchenden Akteurs sowie dessen organisationale Kongruenz zu seinem Zielobjekt seine Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskraft bestimmen. Sieht die Studie die aus der Frage nach der Ressourcenausstattung generierten Ergebnisse als weiteren Beitrag zur Klärung der Bedeutung dieses seit Jahren in der Literatur kontrovers diskutierten Faktors an,⁹³ wurde die Hypothese der organisationalen Kongruenz für das Einflusspotenzial eines Akteurs bislang kaum untersucht. Der wissenschaftliche Fokus lag auf der Erfassung der „Zusammenhänge zwischen der Situation, der Struktur, dem Verhalten der Organisationsmitglieder und der Organisationseffizienz“ (Vahs 1999: 39; vgl. Beyers et al. 2008: 1120; Klüver 2012b: 492ff), nicht auf organisationaler Kongruenz.

3.3.2.1.1 Faktor B 1.1.: „Organisationale Kongruenz“

Aufbauend auf multikausalen bzw. multivariaten kontingenztheoretischen Ansätzen ging es wissenschaftlichen Arbeiten bislang vornehmlich um die Erfassung der prägenden Wirkung einer komplexen Umwelt auf die Struktur und damit das Handeln einer Organisation (Hatch 1997: 97f).⁹⁴ Vereinfacht gesprochen geht man davon aus, dass diejenige Organisation erfolgreich sei, die sich strukturell am besten den Besonderheiten ihrer Umwelt angepasst habe (Scott 1986: 163), bzw. diejenige, die flexibel auf die Umwelt reagieren könne (Donaldson 1996: 62). Je besser der „Fit“, umso besser sei die Handlungsfähigkeit einer Organisation (Kieser/Kubicek 1992: 41).⁹⁵

⁹³ Eising (2007) und Klüver (2010) machen einen positiven Zusammenhang zwischen Ressourcenausstattung und Einflusspotenzial aus, Baumgartner et al. (2009) und Biermann et al. (2009) nicht.

⁹⁴ Organisationstheoretische Ansätze gehen von einer isomorphen Wirkung der Umwelt aus (Wilkins et al. 2003: 221). Die tatsächliche Ausgestaltung einer Organisation sei direkte Folge des Einflusses ihrer Umwelt, in der sie agiert, einer Umwelt, in der zahlreiche Akteure um Akzeptanz und Deutungshoheit kämpfen (Jones/Bouncken 2008: 672). Das führe dazu, dass sich die darin agierenden Akteure oftmals an den Strukturen und Verfahren derjenigen Organisationen orientierten, die „sie für erfolgreich halten“ (Wilkins et al. 2003: 213). In Folge ähnelte sich das Antlitz von „Unternehmen innerhalb einer Population“ (Jones/Bouncken 2008: 673).

⁹⁵ Eine Idee, welche sich in ähnlicher Form in der Literatur rund um die Europäisierungsforschung wiederfindet. Demnach sei die „Kongruenz zwischen nationalen und europäischen Gegebenheiten ausschlaggebend für die Wirkung der europäischen Integration“ (Eising/Kohler-Koch 2005: 52). Nur wenn europäische Vorgaben kompatibel mit den nationalstaatlichen Besonderheiten seien, sei eine erfolgreiche Umsetzung dieser in nationales Recht und in Folge eine anhaltende Integration zu erwarten (Duina 1997: 155ff).

Diese Arbeit wählt einen etwas anderen Ansatzpunkt. Anstatt sich auf die Struktur eines einflussssuchenden Akteurs als solche zu konzentrieren und allein zu prüfen, wie gut diese mit den Besonderheiten der gegebenen Umwelt harmonisiert, setzt sie die Organisationsstruktur des einflussssuchenden Akteurs in Beziehung zu den organisationsstrukturen der politischen Akteuren im System. Sie schaut, inwieweit sich dessen Organisationsaufbau mit dem der zu beeinflussenden Organisation funktional überschneidet. Die Studie geht davon aus, dass eine solche organisationale Kongruenz nicht nur das für einen einflussnehmenden Akteur wichtige Monitoring der politischen Akteure und Arenen erleichtern könnte, sondern auch die gegenseitige Kontaktaufnahme und den möglicherweise daraus resultierenden Informationsaustausch.

Die vorgefundene organisationale Kongruenz des einflussssuchenden Akteurs mit dem des zu beeinflussenden politischen Akteurs bestimmt dementsprechend das Einflusspotenzial eines Akteurs. Gleichen sich zwei Organisationen im Aufbau, kommt es in der Regel zu thematischen Überschneidungen. Dieser Umstand befördert einen detaillierten Fachaustausch sowie inter-organisationale Kooperationen. Ist doch anzunehmen, dass sich politische Akteure bei Rückfragen an diejenigen wenden, welche die gleichen Themenfelder bearbeiten.⁹⁶ Es erscheint insgesamt sinnvoll, sich strukturell den sich hier interessierenden politischen Akteuren anzupassen.

Strukturelle Überschneidungen machen organisationsübergreifende Kooperationen wahrscheinlicher. Die Studie argumentiert, dass eine organisationale Duplikation effektives Monitoring erlaubt, die inter-institutionelle Zusammenarbeit befördert und insgesamt das Einflusspotenzial eines Akteurs erhöht. Je stärker sich der Organisationsaufbau der einflussssuchenden Organisation und der zu beeinflussenden gleichen – je besser der organisationale „Fit“ – umso einfacher falle es dem einflussssuchenden Akteur Monitoring zu betreiben und Zuständigkeiten zu identifizieren (Klüver 2012b: 495f). Je stärker sich die Strukturen ähneln, umso größer ist das Einflusspotenzial, so die These:

H 3.1: Je ausgeprägter die organisationale Kongruenz zum Zielobjekt, umso höher das Einflusspotenzial eines einflussssuchenden Akteurs.

⁹⁶ Zu organisationaler Doppelung als Kontrollmechanismus des Prinzipals vgl. Egeberg/Trondal 2009: 675; Kohler-Koch et al. 2008: 9; Klüver 2012b: 495f. Darüber hinaus erhöht die Spezialisierung die Wahrscheinlichkeit, Mitglied in sogenannten epistemic communities, Expertenzirkeln zu werden. Diese werden definiert als „networks of knowledge based communities with an authoritative claim to policy relevant knowledge within their domain of expertise. Their members share knowledge about causation of social and physical phenomena in an area for which they have reputation for competence, and a common set of normative beliefs about what action will benefit human welfare in such a domain“ (Haas 1995: 175 in Brühl 2003: 29).

3.3.2.1.2 Faktor B 1.2.: „Ressourcenausstattung“

Die „Bedeutung der Ressourcenausstattung [zur Erfassung des Einflusspotenzials eines Akteurs ergibt sich] aus den Handlungsbedingungen des Mehrebenensystems“ (Eising/Kohler-Koch 2005: 48). Die einzigartige europäische Systemarchitektur verlangt einen hohen Grad an Flexibilität. Die lokale Präsenz in unterschiedlichen Arenen, die Einrichtung eines Verbindungsbüros vor Ort sowie effektives Monitoring sind kosten- und personalintensiv. Gleiches gilt für die Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen. Arbeiten zur Rolle und Bedeutung (trans-)nationaler Interessengruppen zeigen, dass diese Gruppen nicht nur die zu ihren Positionen konträr stehenden Akteure zu beeinflussen versuchen, sondern auch die ihren Positionen nahestehende Akteure konsequent mit Informationen unterstützen, um den Einflussversuchen anderer Lobbygruppen entgegen zu wirken (Austen-Smith/Wright 1994: 26). Es gilt ein breites Zielpublikum anzusprechen. Das sind Maßnahmen, die hohe Ausgaben erfordern.

Die Handlungsfähigkeit eines einflussssuchenden Akteurs bestimmt dessen Einflusspotenzial. Dieses ist abhängig von seiner personellen und finanziellen Ressourcenausstattung, so die These. Eine Organisation die über vielfältige Ressourcen verfügt, ist eher in der Lage Einflusspotenzial zu entfalten, als eine solche, die nur wenige Kapazitäten abzurufen vermag. Studien argumentieren, dass das Ausmaß der Ressourcenausstattung einer Organisation ihre Bedeutung bestimmt (Mayntz 1978: 68). Auch wenn Cox und Jacobson (1973) für diese häufig formulierte These keinen zwingenden Kausalzusammenhang ausfindig machen können (ibid.: 8),⁹⁷ ist davon auszugehen, dass eine große Organisation vielfältigere Dienstleistungen und Produkte anzubieten weiß als eine kleinere, so dass sie mittelfristig mehr Einflusspotenzial entfalten kann (Mahoney 2007: 41):

H 3.2: Je größer die Ressourcenausstattung einer einflussssuchenden Organisation, umso größer die Handlungsfähigkeit und umso größer das Einflusspotenzial.

⁹⁷ „There is no necessary correlation between growth in scale and growth in authority: an organization's budget might grow at the same time that its importance for member states or its authority decline“ (Cox/Jacobson 1973: 8)

3.3.2.2 Faktor B 2: „Führungsebene“

Kapitel 2.3.1.2.2. verdeutlichte die verschiedenen Aufgaben der Führungsebene einer Organisation. Sie soll Zielvorstellungen besitzen, ihr Wachstum kritisch begleiten und sich gegenüber ihren Prinzipalen behaupten, um die Organisation als eigenständigen Akteur im politischen System zu etablieren. Die Führungsebene bestimmt deren Position und Sichtbarkeit nach außen und gewährleistet zugleich ihre Identität und interne Handlungsfähigkeit nach innen (Groenleer 2009: 61f; Jones/Bouncker 2008: 88). Ihre Aufgabe ist es, zu lenken und zu leiten. Kurz gesagt: zu führen.⁹⁸

Je größer die Organisation, umso höher die Anzahl an Schnittstellen innerhalb der Organisation und umso schwieriger die interne Koordination und Integration. Es liegt an der Leitungsebene, Kommunikationssysteme zu etablieren, die eine kontinuierliche Abstimmung zwischen den Einheiten, zwischen Leitung und Personal erlauben, um eine effiziente Aufgabenausführung zu gewährleisten (Barnard 1970: 176f, 183ff). Gleichzeitig wird die Glaubwürdigkeit eines Akteurs durch einen kohärenten Auftritt gestärkt.

Darüber hinaus obliegt es der Leitungsebene, Zielvorstellungen zu formulieren. Die Aktivitäten der Mitarbeiter lassen sich nur mit Hilfe genauer Zielvorgaben bündeln. Eine Organisation ist nur „dann wirklich leistungsfähig (...), wenn die kurzfristig und langfristig wirksamen Entscheidungen ihrer Führung sich in ein Zielsystem einordnen lassen, in dem sich die Strategie und die Politik des Verbandes niedergeschlagen haben“ (Braune-Krickau 1976: 67). Die Organisationsleitung stellt sicher, dass „the commitment of an organization’s employees and managers (...) [are] to the same set of values, beliefs and norms“ (Alveson 2002: 33). Nur so lassen sich die vorhandenen Ressourcen sinnvoll bündeln und effizient einsetzen.

Die Leitungsebene stellt die Weichen für die Effektivität der Arbeit ihrer Organisation. Sie legt im Rahmen ihrer Möglichkeiten die „Rahmenbedingungen fest, innerhalb derer der Mitarbeiter mehr oder weniger frei entscheidet und innerhalb derer sein Verhalten beurteilt bzw. kontrolliert“ (Barnard 1970: 190f) wird. Studien, die sich mit der Frage nach den Sozialisierungseffekten europäischer Institutionen auf ihre Mitarbeiter auseinandersetzen, zeigen, dass sich die Mitarbeiter an der Position ihrer Organisation orientieren (Curtin/Egeberg 2008: 644; Trondal/Peters 2013: 5; Egeberg/Trondal 2011: 877ff; Suvarierol 2008: 717f).⁹⁹ Simon scheint mit seiner Behauptung Recht zu behalten, dass „Vorgaben

⁹⁸ Führung wird hier verstanden als „Zielorientierte soziale Einflußnahme zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben in/mit einer strukturierten Arbeitssituation“ (Wunderer/Grunwald 1980: 62).

⁹⁹ Ähnliches gilt für die Arbeitsgruppen im Rat. Beyers (2005) zeigt, dass die nationalen Vertreter in den Arbeitsgruppen des Rats kaum Sozialisierungseffekte aufwiesen (Beyers 2005: 908). Der Sozia-

durch Führungskräfte (...) aus Sicht des Mitarbeiters Entscheidungsprämissen dar[stellen]“ (Sanders/Kianty 2006: 190). Oder wie es Olsen (2009) formuliert:

„the basic logic of action is rule-following. Behavior is governed by standardized and accepted codes of behavior, prescriptions based on a logic of appropriateness, and a sense of obligations and rights derived from an identity, role, or membership in a political community and the ethos and practices of its institutions“ (Olsen 2009: 9).

Insgesamt hängt das Einflusspotenzial einer Organisation von ihrer „Machtfülle, Geschlossenheit sowie Selbstständigkeit“ (Schäfer 1987: 55) ab, also von Faktoren, die maßgeblich von der Qualität der Leitung bestimmt werden. Diese muss nach innen die Handlungsfähigkeit ihrer Organisation gewährleisten und nach außen hin ihre Sichtbarkeit und Eigenständigkeit behaupten:

„Manager müssen ebenso viel Zeit und Energie auf den Umgang mit Umweltanforderungen verwenden wie auf die Steuerung der inneren Angelegenheiten der Organisation. Ausgleichen und Vereinigen – ebenso wie Abschirmen und Aufspalten – gehören zu den wichtigsten Verwaltungsaufgaben in einer modernen Organisation“ (Scott 1986: 346).

Gelingt es der Führungsebene, nach innen als Moderator und Ressourcensteuerer und nach außen als Ansprechpartner aufzutreten, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich das Einflusspotenzial einer ihr unterstehenden Organisation erhöht. Die Hypothese lautet wie folgt:

H 4: Je durchsetzungsstärker die Führungsebene einer Organisation nach außen agiert und gleichzeitig Maßnahmen ergreift, welche die interne Handlungsfähigkeit garantieren, umso größer ist insgesamt das Einflusspotenzial einer einflussssuchenden Organisation.

lisierungseffekt der Kommission sei bei denjenigen stärker, die vor ihrem 30. Geburtstag bei einer supranationalen Institution anfangen (Hooghe 2005: 876). Das könnte auf eine Selbstselektion zurückzuführen sein (Suvarierol 2008: 718f). Zur weiteren Diskussion vgl. Hooghe 2005: 876; Egeberg 1999: 469; Laffan 2004: 90; Shore 2000: 199 und Cini 1996: 125.

3.3.2.3 Faktor B 3: „Reputation“

Ausgehend von den in Kapitel 3.2. gemachten Aussagen zur Bedeutung der Ressource „Information“ in Verbindung mit der Erkenntnis, dass Menschen nur bedingt rational zu handeln vermögen, geht die Studie davon aus, dass politische Akteure bei Bedarf auf extern generierte Informationen zurückgreifen und Informationen gegen Zugangsrechte eintauschen. Die Beschaffenheit dieser Daten ergibt sich aus den obigen Ausführungen.¹⁰⁰ Es gelten die gleichen Prämissen wie für die erste Hypothese dieser Arbeit.

Darüber hinaus ist die Studie davon überzeugt, dass nur Informationen von Akteuren Verwendung finden, die den Ansprüchen der politischen Akteure genügen (Eising/Kohler-Koch 2005: 38). Diese wissen, dass mehr Informationen nicht „zwangsläufig besseres Handeln“ (Kuhlen 1987: 241) bedeuten. Aus diesem Grund wählen sie aus der Fülle möglicher Informationsquellen diejenige aus, die im Ruf steht, die von ihr gewünschten Daten zu akzeptablen Konditionen bereitstellen zu können. Je besser ein Akteur im Ruf steht, „die am stärksten nachgefragten (...) Ressourcen“ (Eising/Kohler-Koch 2005: 38; Bouwen 2004: 348) zur Verfügung zu stellen, deren „Erreichbarkeit leicht gegeben ist“ (Schneider/Leifeld 2009: 151), umso wahrscheinlicher werden diese berücksichtigt. Anders formuliert: erfolgreiches Agieren ist dem vorbehalten, der die relevanten Ansprechpartner zur richtigen Zeit mit auf ihre Bedürfnisse abgestimmten Informationen versorgt (Van Schendelen 1995: 7f; Buholzer 1998: 194). Das Einflusspotenzial eines Akteurs hängt von seiner Fähigkeit ab, die gewünschten Materialien bereitstellen zu können. Nur wer als Organisation in der Lage ist, die von den politischen Akteuren gewünschten Informationen bereitstellen zu können, wird von diesen berücksichtigt (Buholzer 1998: 256). In Folge obliegt es dem einflussuchenden Akteur den Kriterien nach 1) Qualität, 2) Unparteilichkeit und 3) Nutzbarkeit der von ihr bereitgestellten Daten zu genügen.

Die einer Organisation zugesprochene Reputation beeinflusst die Akzeptanz der Klienten gegenüber den von dieser bereitgestellten Gütern. Als soziales Kapital trägt es damit zur Bildung und Beibehaltung von Kooperationen und damit zum Einflusspotenzial eines Akteurs bei, wie in Kapitel 2.3.1.2.2. zur „Theorie zur Ressourcenabhängigkeit“ festgestellt wurde.

H5: Je besser die Reputation eines einflussuchenden Akteurs als Bereitsteller objektiver, qualitativ hochwertiger und nutzbarer Daten, desto größer ist sein Einflusspotenzial.

¹⁰⁰ Glaubwürdigkeit der Daten bezieht sich auf die Person bzw. Institution EEA, während Glaubhaftigkeit die Richtigkeit und Zuverlässigkeit der Aussage selbst meint und im Folgenden unter dem Stichwort „Qualität der Daten“ diskutiert wird.

3.4 Zusammenfassende Bemerkungen

Der hier gewählte integrative Ansatz erlaubt die Erfassung von Einflussmechanismen unter Bezugnahme auf verschiedene Ebenen und Faktoren. Ein einfluss-suchender Akteur muss interne Maßnahmen ergreifen, um die eigene Handlungs-fähigkeit in einer dynamischen Umwelt zu garantieren. Darüber hinaus gilt es, die externe Ebene, die Offenheit politischer Akteure gegenüber externen Materi-alien zu berücksichtigen. Ganz im Sinne spieltheoretischer Überlegungen müs-sen das Verhalten und die Bedürfnisse der politischen Akteure antizipiert wer-den, um adäquat auf diese reagieren zu können.

Den Ausführungen der begrenzten Rationalität nach Simon folgend, wel-cher u.a. die Annahmen vollständiger, allzeit verfügbarer Informationen ein-schränkt, geht die Studie davon aus, dass politische Akteure auf zusätzliche, von Experten aufbereitete Daten angewiesen sind; Daten, welche einfluss-suchende Akteure zur Verfügung stellen und welche aller Wahrscheinlichkeit nach ihr Anliegen unterstützen. Sich dieser Tatsache bewusst, versuchen politische Ak-teure möglichst viele Informationen im eigenen Haus aufbereiten zu lassen, um (in)direkten Einflussversuchen von außen zu widerstehen. Dies ist aber nur mög-lich, wenn sie über ausreichende Ressourcen verfügen. Ist dies nicht der Fall, müssen sie auf zusätzliches Material zurückgreifen. Folglich wird die Ansicht vertreten, dass die Offenheit politischer Akteure gegenüber extern generierten Informationen von ihrer jeweiligen eigenen Ressourcenausstattung abhängt. Zum anderen ist der gewählte Interventionszeitpunkt entscheidend. Die Studie glaubt, dass die Berücksichtigung zusätzlichen Datenmaterials im Verhandlungsverlauf kontinuierlich abnimmt.

Auf der anderen Seite wird das Beratungspotenzial einfluss-suchender Ak-teure von ihrer Fähigkeit bestimmt, die gewünschten Ressourcen zu akzeptablen Konditionen bereitzustellen. Neben der Betrachtung der externen Dimension ist es deswegen notwendig, sich die interne, intra-organisationale Ebene anzusehen. Dazu gehört u.a. die Fähigkeit eines einfluss-suchenden Akteurs, die gewünsch-ten Materialien zum für ihn bestmöglichen Zeitpunkt zur Verfügung zu stellen. Ein Vorgang, der einerseits eine ausreichende finanzielle und personelle Res-sourcenausstattung erfordert und zum anderen eine Organisationsstruktur vo-raussetzt, welche effektives Monitoring erlaubt sowie eine gegenseitige Kontakt-aufnahme ermöglicht.

Unterstellt die Studie, dass eine ausreichende Ressourcenausstattung sowie organisationale Kongruenz die Überwachung politischer Vorgänge auf interner Ebene erleichtern, ist sie ebenso davon überzeugt, dass die Führungsebene die Schlagkraft eines einfluss-suchenden Akteurs bestimmt. Diese garantiert zum einen die interne Handlungsfähigkeit ihrer Organisation. Andererseits obliegt es ihr,

ihre Organisation nach außen hin zu repräsentieren, sich gegen mögliche Konkurrenz durchzusetzen und sich als verlässlichen Ansprechpartner in einer dynamischen Umwelt zu etablieren. Die Führungsebene übernimmt sowohl Repräsentations- als auch Leitungsfunktionen und agiert als Moderator verschiedener interner und externer Interessen.

Nicht zuletzt entscheidet die Reputation eines einflussssuchenden Akteurs über dessen Mitwirkung an der politischen Entscheidungsfindung. Aufbauend auf der Argumentation zur Ressourcenausstattung politischer Akteure im Hinblick auf ihre Offenheit gegenüber extern generierten Informationen nimmt die Arbeit an, dass politische Akteure, wenn sie auf externes Datenmaterial zurückgreifen müssen, denjenigen Akteuren Aufmerksamkeit schenken, die im Ruf stehen, verlässliche und glaubwürdige Informationen bereitzustellen. Im Wissen, dass jede Art aufbereiteter Informationen die (unbewussten) Präferenzen ihres Erzeugers widerspiegeln, gewähren sie denen Zugang, die sie als besonders verlässlich einstufen. Es liegt am einflussssuchenden Akteur, interne Maßnahmen zu ergreifen, die ein solches Vertrauen in die von ihm bereitgestellten Informationen rechtfertigen.

Insgesamt leistet der im Rahmen der Studie entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen einen wichtigen Beitrag für die konzeptionelle Erfassung des Einflusspotenzials von IRAs in einer komplexen und dynamischen Umwelt wie der EU. Auf Basis neo-institutionaler, organisations- und verhandlungstheoretischer Modelle ist es möglich, die relevanten Faktoren und Dimensionen ausfindig zu machen, zueinander in Beziehung zu setzen und für die Analyse ausgewählter Mechanismen der Einflussnahme fruchtbar zu machen. Letztlich ergibt sich aus der Kombination der oben genannten Faktoren ein vollständiges Bild des Einflusspotenzials einzelner IRAs. Die hier aufgeführten Mechanismen werden im Folgenden am Fallbeispiel der EEA auf ihre Gültigkeit überprüft.

4 Fallstudie

Der im Rahmen der Arbeit entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen ermöglicht es Bedingungen und Mechanismen der Einflussnahme zu formulieren, die es einem einflusssuchenden Akteur erlauben sollten, den Prozess der europäischen Entscheidungsfindung indirekt mitzugestalten. Die in Kapitel 3.3 aufgestellten fünf Hypothesen werden im Folgenden am Fallbeispiel der EEA auf ihre Relevanz und Reichweite hin getestet. Die EEA wurde Anfang der 1990er Jahre gegründet, um den „europäischen Entscheidungsträgern und Bürgern Zugang zu zeitnahen und sachdienlichen Informationen und Erkenntnissen zu verschaffen (...), zur Beantwortung ihrer Fragen über die Umwelt in ihrem Alltagsleben beizutragen und sicherzustellen, dass Umweltdenken und -erziehung in den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung rücken“ (EEA 2009a: 8).

4.1 Offenheit politischer Akteure ggü. Informationen (A)

4.1.1 Faktor A 1: „Ressourcenausstattung“

Die Offenheit politischer Akteure gegenüber zusätzlich bereitgestellten Informationen und in ihrer Folge das Einflusspotenzial eines einflussuchenden Akteurs ist abhängig von den intern vorhandenen personellen Ressourcen der an der tatsächlichen Entscheidungsfindung beteiligten politischen Akteure. Je geringer deren hauseigene Ressourcenausstattung, umso eher griffen sie zur Sicherung der eigenen Handlungsfähigkeit auf zusätzliches Datenmaterial zurück.

Die Analyse der drei europäischen Organe - Kommission, Parlament und Rat - erlaubt die Identifizierung der innerhalb der Institutionen für den umweltpolitischen Bereich verantwortlichen Akteure sowie ihrer gegebenen personellen Ressourcen. Für eine bessere Einschätzung der Ergebnisse werden die Institutionen in einem zweiten Schritt zueinander in Beziehung gesetzt. Am Fallbeispiel der EEA soll die Hypothese anschließend auf ihre Aussagekraft hin bewertet werden. Die Berücksichtigung der von der EEA bereitgestellten Informationen gibt in diesem Zusammenhang Aufschluss darüber, inwieweit die hier ausgemachten politischen Akteure auf extern aufbereitete Daten zurückgreifen.

4.1.1.1 Analyse der relevanten politischen Akteure

Die Formulierung europäischer Vorgaben im Bereich der Umweltpolitik fällt seit den 1970er Jahren in den Bereich der geteilten Zuständigkeiten, dem heutigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 192 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).¹⁰¹ Neben der Europäischen Kommission (Kommission) nehmen der Rat der Europäischen Union (Rat) und das Europäische Parlament (Parlament) gleichberechtigt an der Entscheidungsfindung teil. Im Folgenden werden die in den Institutionen arbeitenden und für die europäische Umweltpolitik verantwortlichen Akteure identifiziert und hinsichtlich ihrer Ressourcenausstattung analysiert, um später Aussagen zu ihrer Offenheit und Abhängigkeit gegenüber zusätzlichen Informationen treffen zu können.

4.1.1.1.1 Die Europäische Kommission

Die Kommission ist laut Art. 211 AEUV verpflichtet, den Fortschritt des europäischen Einigungsprozesses im Sinne der Leitideen und konkreten Vertragsziele aktiv zu fördern und zur „Entwicklung des Gemeinsamen Marktes“ (Art. 211 AEUV) beizutragen. Dafür besitzt sie u.a. Initiativrecht und kontrolliert als „Hüterin der Verträge“ die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts (Epiney 1997: 135; Knill 2003: 93), wobei sie bei Vertragsverstößen gegen das säumige Land vorgehen und beim EuGH ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig machen kann (Art. 260 AEUV). Insgesamt erfüllt sie drei Funktionen:

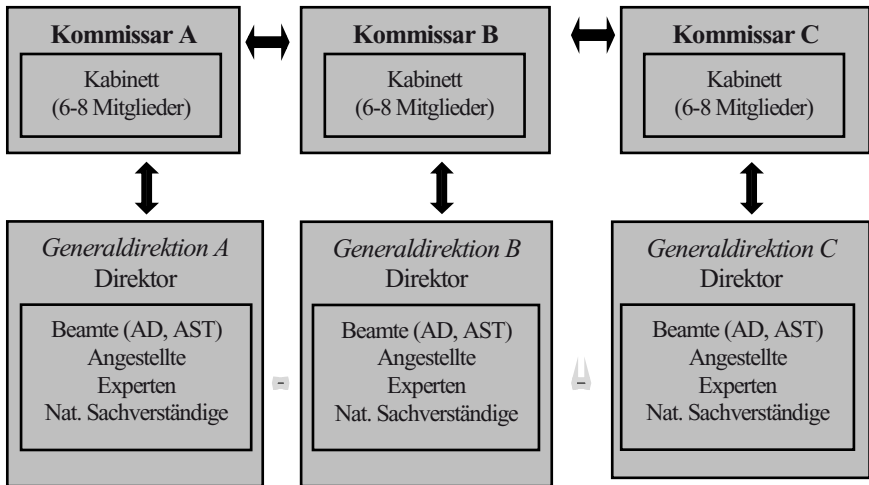
„eine Orientierungsfunktion zur Bestimmung und Definition von Problemen; eine Organisationsfunktion, die sicherstellen muss, dass alle wichtigen Handlungsträger für ein Politikfeld mobilisiert und zu gemeinsamen Handlungen zusammengeführt werden; [und] eine Vermittlungsfunktion, die zur Aufgabe hat, Konsens und Akzeptanz für gemeinsame Handlungswege zu schaffen und die verschiedenen Handlungsträger zu motivieren“ (Schuppert 2000: 125).

Die Kommission ist intern in eine politische und eine administrative Ebene unterteilt. Auf der politischen Ebene agieren die 27 Kommissare, die im Kollegium über die Arbeit der Kommission als Ganzes entscheiden. Jeder Kommissar verfügt über ein aus 6 bis 8 Mitgliedern bestehendes Kabinett und eine Generaldirektion (GD). Soll ersteres die „politische[n] Führungs- und Entscheidungsauf-

¹⁰¹ Weitere Ausführungen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sowie ein Schaubild finden sich in Kapitel 4.1.2.1.

gaben [unterstützen] sowie Informationen horizontal wie vertikal weiterleiten“ (Weidenfeld/Wessels 2007: 155), übernehmen GDs in der Praxis administrative Funktionen. Sie setzen sich zusammen aus einem Direktor, aus Beamten (aus Verwaltungsräten (AD) und Verwaltungsinspektoren (AST)), temporären Angestellten und nationalen entsendeten Sachverständigen.

Abbildung 16: Organisationsaufbau der Europäischen Kommission



(Quelle: eigene Darstellung)

Eine Vielzahl von Akteuren ist an der Ausformulierung eines Richtlinienentwurfs beteiligt (Daviter 2007: 657), wobei die Ausarbeitung von Vorschlägen in der Regel in den unterhalb des Kollegiums der Kommissare angesiedelten zuständigen GDs erfolgt (Knill 2008: 91; Hartlapp et al. 2010: 9f). Die verantwortliche GD erarbeitet auf administrativer Ebene einen Entwurf und präsentiert sie dem zuständigen Kommissar und seinem Kabinett, worauf dieser bereits im Vorfeld inoffiziell mit anderen GDs abgestimmte Vorschlag dem formellen Abstimmungsprozess zugeführt wird (Interview 10). Daraufhin sind alle GDs sowie der juristische Dienst angehalten, den Entwurf innerhalb einer gegebenen Frist zu prüfen, zustimmend zu kommentieren und/oder einen neuen Vorschlag auszuarbeiten. Kann keine Einigung erzielt werden, wird der Vorschlag zurückge-

zogen, revidiert und/oder auf Kabinettsebene neu verhandelt (Hartlapp et al. 2010: 11f).¹⁰²

War die GD Umwelt zunächst allein für die Ausarbeitung umweltpolitischer Richtlinien verantwortlich, wird sie seit 2010 von der GD Klima unterstützt, in der „die entsprechenden Aktivitäten der GD Umwelt, die Aktivitäten der GD Außenbeziehungen, die die internationalen Verhandlungen über den Klimawandel betreffen, sowie bestimmte klimabezogene Tätigkeiten der GD Unternehmen und Industrie zusammengeführt“ (IP/10/164) werden. Nicht zuletzt arbeitet sie in ausgewählten Themenbereichen mit der GD Energie zusammen.¹⁰³ Alle drei GDs werden auf ihre personelle Ressourcenausstattung hin untersucht.

Personelle Ressourcenausstattung

Im Jahre 2011 gehörten der GD Umwelt 467 Personen an, 2% der bei der Kommission insgesamt Beschäftigten. Der GD Energie gehörten 2,1% (490 Personen) und der GD Klima 0,6 % (132 Personen) der Kommissionsbeschäftigten an. Von den 467 Personen in der GD Umwelt handelt es sich um 279 ADs und 188 ASTs; 10 Mitarbeiter sind befristet angestellt. In der GD Energie finden sich 235 ADs, 255 ASTs und 23 nicht permanent angestellte Mitarbeiter. Obwohl die Mitarbeiter der GD Klima nur 0,6 % des Gesamtpersonals der Kommission ausmachen, finden sich hier im Vergleich zu den anderen beiden GDs überdurchschnittlich viele ADs, 78,1% (103 Personen). Im Gegensatz dazu sind nur 8 von 132 Beamten befristet verpflichtet.

Im Folgenden werden die absoluten Zahlen auf die inhaltliche Arbeit der einzelnen GDs heruntergebrochen. Nur so können Aussagen über ihre tatsächlich vorhandene personelle Ressourcenausstattung getroffen werden. Bei der Erfassung werden diejenigen Mitarbeiter vernachlässigt, die mit Durchführungs- und Kontrollaufgaben betraut sind. An dieser Stelle geht es allein um die Erfassung derjenigen Personen, die (mehr oder weniger) regelmäßig inhaltlich an der Ausarbeitung einer Richtlinie beteiligt sind. Eine Aufstellung der Mitarbeiter der GDs ohne die nicht-inhaltlich arbeitenden Mitarbeiter gibt Aufschluss.

¹⁰² Darstellung der internen Arbeitsabläufe innerhalb der Kommission vgl. Hartlapp et al. 2010.

¹⁰³ „In der GD Energie werden die Dienststellen der früheren GD Verkehr und Energie zusammengeführt, die sich mit Energiefragen befassen, einschließlich der Energie-Taskforce, die vormals bei der GD Außenbeziehungen angesiedelt war“ (IP/10/164).

Abbildung 17: Personalausstattung GD Umwelt

Abteilung	Unterabteilung	Mitarbeiter
ENV DG	Dem Generaldirektor unmittelbar unterstellt	4
ENV DDG	Koordinierung der Politiken und Instrumente zur Ressourceneffizienz	3
ENV SRD	Gemeinsame Direktion Verwaltungsdienstleistungen ENV/CLIMA	88
ENV A	Rechtsangelegenheiten und Kohäsion	3
ENV A.1	Rechtsdurchsetzung, Koordinierung von Vertragsverletzungsverfahren und rechtl. Fragen	28
ENV A.2	Förderung der Einhaltung von Vorschriften, Governance und rechtliche Fragen	24
ENV A.3	Kohäsionspolitik und Umweltauswirkungen	20
ENV B	Natur, Biodiversität und Bodennutzung	6
ENV B.1	Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Erhaltung der Böden	19
ENV B.2	Biologische Vielfalt	19
ENV B.3	Natur	22
ENV C	Nachhaltiges Management von Ressourcen, Industrie und Luft	4
ENV C.1	Nachhaltige Produktion und nachhaltiger Verbrauch	22
ENV C.2	Abfallwirtschaft	24
ENV C.3	Industrieemissionen, Luftqualität & Lärm	30
ENV D	Wasser, Meeresumwelt und Chemikalien	3
ENV D.1	Schutz von Wasserressourcen	23
ENV D.2	Meeresumwelt & Wasserindustrie	20
ENV D.3	Chemikalien, Biozide und Nanomaterialien	28
ENV E	Internationale Angelegenheiten, Life & Ökoinnovationen	5
ENV E.1	Internationale Beziehungen und Erweiterung	22
ENV E.2	Internationale Umweltverträge, Prozesse und Handelsfragen	20
ENV E.3	LIFE - Natur	22
ENV E.4	LIFE - Umwelt und Ökoinnovationen	24
ENV E.5	Diverse	10
ENV F	Strategie	4
ENV F.1	Chefökonom, Folgenabschätzung und Evaluierung	22
ENV F.2	Institutionelle Angelegenheiten und Programmierung	12
ENV F.3	Kommunikation	14
ENV F.4	Chefwissenschaftler, Forschung und Innovation	14
Gesamt		485

(Quelle: eigene Darstellung)¹⁰⁴

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_page.display_index?pLang=DE; Stand 27.11.2012. Die im Folgenden aufgeführten Daten wurden alle der Website http://europa.eu/index_de.htm am 24.10.2012 entnommen.

Innerhalb der GD Umwelt sind vornehmlich die Abteilungen ENV B, C, D und mit Abstrichen Abteilung F inhaltlich mit der Formulierung umweltpolitischer Maßnahmen betraut. Zu diesen Abteilungen gehören insgesamt ca. 256 Mitarbeiter, ca. 53% der Einheit.

Abbildung 18: Personalausstattung GD Klima

Abteilung	Unterabteilung	Mitarbeiter
GD KLIMA	Dem Generaldirektor unmittelbar unterstellt	1
KLIMA 001	Policy Koordination und Liaison mit GD UMWELT	2
KLIMA 002	Kommunikation	5
KLIMA 003	Verwaltung und rechtliche Unterstützung	5
KLIMA A	Internationale Beziehungen und Klimaschutzstrategie	4
KLIMA A.1	Internationale und interinstitutionelle Beziehungen	13
KLIMA A.2	Klimaschutzfinanzierung und Entwaldung	14
KLIMA A.3	Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung	8
KLIMA A.4	Strategie und wirtschaftliche Bewertung	9
KLIMA B	Europäische und internationale Kohlenstoffmärkte	5
KLIMA B.1	Durchführung des EHS	24
KLIMA B.2	Benchmarking	8
KLIMA B.3	Internationaler Kohlenstoffmarkt, Luftfahrt und Seefahrt	18
KLIMA C	Einbindung der Anpassung an den Klimawandel und kohlenstoffarme Technologien	3
KLIMA C.1	Kohlenstoffarme Technologien	13
KLIMA C.2	Verkehr und Ozon	21
KLIMA C.3	Anpassung	12
KLIMA SRD	Gemeinsame Direktion Verwaltungsdienstleistungen ENV/CLIM	Unbekannt
KLIMA SRD.1	Humanressource	Unbekannt
KLIMA SRD.2	Finanzen	Unbekannt
KLIMA SRD.3	Informationstechnologie	Unbekannt
Gesamt		165

(Quelle: eigene Darstellung)

Innerhalb der GD Klima sind die Abteilungen A und C mit der Formulierung umweltpolitischer Maßnahmen betraut, ca. 62 Mitarbeiter (knapp 38%). Die Betrachtung der GD Energie zeigt des Weiteren, dass dort ca. 82 Mitarbeiter (Abteilung C, ca. 14%) inhaltlich mit umweltpolitischen Themen beschäftigt sind.

Abbildung 19: Personalausstattung GD Energie

Abteilung	Unterabteilung	Mitarbeiter
GD ENER	Dem Generaldirektor unmittelbar unterstellt	6
ENER SIAC	Gemeinsame Innenrevision MOVE/ENER	7
ENER DDG1	Stellvertretender Generaldirektor Außenpolitik & Entwicklung von Finanzinstrumenten	5
ENER A	Energiepolitik	4
ENER A.1	Energiepolitik & Marktbeobachtung Strom, Gas, Kohle und Erdöl	27
ENER A.1.001	Juristische Sektion	4
ENER A.2	Kommunikation und Interinstitutionelle Beziehungen	17
ENER A.3	Internationale Beziehungen und Erweiterung	20
ENER A.3 DEL	Außenbeziehungen EU - Aserbaidjan; EU - Russland	Unbekannt
ENER B	Energiebinnenmarkt	3
ENER B 001	ACER	
ENER B.1	Binnenmarkt I: Netz und regionale Initiativen	21
ENER B.2	Binnenmarkt II: Großhandelsmärkte; Strom und Gas	25
ENER B.3	Binnenmarkt III: Endverbrauchermärkte; Kohle und Erdöl	20
ENER C	Erneuerbare Energien, Forschung und Innovation, Energieeffizienz	5
ENER C 001	EAWI	5
ENER C.1	Erneuerbare Energien und CCS-Politik	16
ENER C.2	Neue Energietechnologien, Innovation und saubere Kohle	22
ENER C.2001	Forschungskordinierung	5
ENER C.3	Energieeffizienz	22
ENER C.3001	Energieeffizienz von Produkten	12
ENER DDG2	Koordinierung der Direktionen D und E	Insgesamt 23
ENER DDG2.D	Nukleare Sicherheit und Brennstoffkreislauf	Insgesamt 106
ENER DDG2 E	Kernmaterial Überwachung	Insgesamt 154
ENER AAE	EURATOM-Versorgungsagentur	Insgesamt 17
ENER SRD	Gemeinsame Direktion Verwaltungsdienstleistungen MOVE/ENER	unbekannt
Gesamt		576

(Quelle: eigene Darstellung, bereinigt hinsichtlich umweltpolitischer Aufgaben)

Festgehalten werden kann, dass sich innerhalb der Kommission wohlwollend gerechnet ca. 400 Mitarbeiter inhaltlich mit umweltpolitischen Fragen auseinandersetzen. Nicht zu der Personalausstattung hinzugerechnet werden können Expertenausschüsse und Beteiligte in öffentlichen Konsultationsverfahren. Diese

aus Sachverständigen, nationalen Experten und mit Abstrichen aus Vertretern (inter-)national tätiger Organisationen und Verbände bestehenden Ausschüsse sichten Informationen und Optionen und tragen, je nachdem, für welchen Zeitraum sie eingesetzt sind, kurz- oder langfristig zur Konsensbildung bei (Buholzer 1998: 170f; Weidenfeld/Wessels 2007: 158). Von den 719 derzeit für die Kommission aktiv tätigen Expertengruppen¹⁰⁵ arbeiten 46 direkt mit der GD Umwelt, 5 mit der GD Klima und 14 mit der GD Energie zusammen. Eine Expertengruppe hat durchschnittlich ca. 20-30 Mitglieder.

Obwohl Expertengruppen die Kommission bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Richtlinien unterstützen, können sie aufgrund ihrer temporären Natur nicht als fester Bestandteil der Kommission angesehen werden. Die Ausschüsse sind zum einen für die Erfüllung spezifischer Aufgaben eingerichtet. Nur ein Bruchteil von Expertengruppen wird über Jahre hinweg regelmäßig von der Kommission konsultiert (Huster 2008: 204). Ein Umstand, der dazu führt, dass ihre Zahl erheblich schwankt. Waren nach Huster (2008) im Jahr 2008 121 Expertengremien im Umweltsektor aktiv, können heute nur 46 Gruppen direkt den GDs Umwelt, Energie und Klima zugeordnet werden. Zum anderen zeigt sich, dass sie durchaus eigene, der Kommission konträre gegenüberstehende (nationale/private) Interessen verfolgen.

Expertengruppen müssen insgesamt als politische Foren des Interessenaustauschs zwischen nationaler und supranationaler Ebene betrachtet werden. Ein Umstand, dem sich die Kommission bewusst zu sein scheint. In der Praxis zeigt sich, dass die Kommission die Diskussionen in den Expertenausschüssen durch politikunternehmerische Strategien, gezieltes Agenda-Setting und geschicktes Taktieren zu steuern weiß (Martens 2008: 643f; Huster 2008: 303f). Sie bestimmt in der Regel die Tagesordnung sowie in Teilen die Zusammensetzung der Ausschüsse.¹⁰⁶ Darüber hinaus kann sie durch die Festlegung von Fristen den internen Abstimmungsprozess stark verkürzen (Neyer 2000: 281; Larsson/Trondal 2006: 14ff; Döring 2005: 110ff). Sie zögere nicht, Gremien auszusetzen, wenn ihr der Diskussionsverlauf nicht passe, um sie zu einem für sie später günstigeren Zeitpunkt wieder zu aktivieren (Larsson 2003: 77; Cini 1996: 31). Nicht zuletzt sind Beiträge von Expertengruppen nicht bindend.¹⁰⁷

¹⁰⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=search.result>, Stand 27.11.2012.

¹⁰⁶ „Inclusiveness or exclusiveness are other important instruments for Commission control; allowing just a few experts, interest groups or Member States' representatives to be part of a group or involved in the preparations for the setting up of an expert group is a strategic decision that may affect the result and the functioning of an expert group profoundly“ (Larsson 2003: 18).

¹⁰⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2>, Stand 27.11.2012. Zur Arbeitsweise von Expertengruppen vgl. http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PDF/SEC_2010_EN.pdf, Stand 27.11.2012.

Bei der Formulierung von Richtlinienvorschlägen konsultiert die Kommission darüber hinaus die Öffentlichkeit und unterhält „intensive Kontakte zu Interessengruppen“ (Klüver 2012: 218). An der Konsultation bzgl. der Verhandlungen zum 7. Umweltaktionsprogramms (UAP) beteiligten sich 300 Einzelpersonen sowie Mitarbeiter von NGOs, Verbänden und Forschungseinrichtungen.¹⁰⁸ An der Befragung zur Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ nahmen über die Web-Maske insgesamt 217 Akteure (91 Personen und 126 Organisationen) und 31 Akteure auf anderem Wege teil.¹⁰⁹ Allerdings sind auch hier, wie bei den Expertengruppen, Vorschläge für die Kommission nicht bindend. Erneut geht es allein um Schaffung eines Eindrucks über die Akzeptanz der von der Kommission erarbeiteten Vorschläge. Aus diesem Grund können die Beteiligten des Konsultationsverfahrens, genauso wie die Mitglieder von Expertengruppen nicht zur personellen Ressourcenausstattung der Kommission gerechnet werden. Sie werden im Folgenden nicht weiter berücksichtigt.

4.1.1.1.2 Der Rat der EU

Der Rat setzt sich zusammen aus „je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates zu handeln“ (Art. 203 AEUV). Zusammen mit dem Parlament verabschiedet er die Rechtsvorschriften der EU.¹¹⁰ Er tagt mehrmals im Monat in Brüssel und ist in zehn Fachministerräte unterteilt, von denen sich einer speziell umweltpolitischen Fragen widmet. Der sogenannte Umweltrat setzt sich zusammen aus den Umweltministern der europäischen Mitgliedstaaten und tagt ca. viermal im Jahr.¹¹¹ Sind die Verhandlungen im offiziellen Rat sehr formell, findet ein „etwas freierer Austausch von Gedanken“ (Interview 28) in den informellen Sitzungen der Umweltminister statt. Zu letzteren können auch Mitarbeiter von NGOs, Interessengruppen und Experten und nicht zuletzt Mitarbeiter der EEA eingeladen werden (Interview 27).

Die Mitglieder des Rats werden vom Generalsekretariat unterstützt, welches als permanenten bürokratischen Akteur innerhalb des Rats dessen reibungslosen Verhandlungsablauf gewährleistet (Interview 27). Darüber hinaus stellt er für kleinere Mitgliedschaften die Ratspräsidentschaftsinfrastruktur (Hartmann 2009: 112). Dem Rat arbeitet der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) zu, auch bekannt unter dem Namen COREPER. Laut Art. 240 Abs. 1 AEUV besteht die-

¹⁰⁸ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/Response%20charts.pdf>, Stand 27.11.2012.

¹⁰⁹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/Summary.pdf, Stand 27.11.2012.

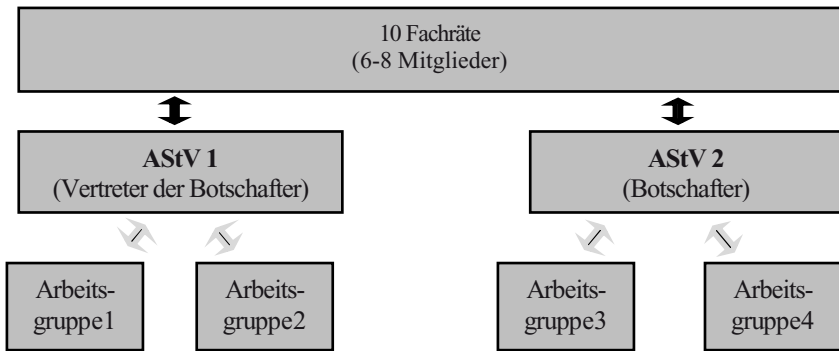
¹¹⁰ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_de.htm, Stand 12.11.2012.

¹¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/environment?lang=de>, Stand 5.11.2012.

ser aus den Ständigen Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten. Seine Aufgabe ist es, „die Arbeiten des Rats vorzubereiten“ (ibid.) und in „Fällen, die in der Geschäftsordnung des Rats vorgesehen sind, Verfahrensbeschlüsse [zu] fassen“ (ibid.). Ansonsten besitzen die AStVs keine formalen Entscheidungsbe-fugnisse.

Der AStV selbst besteht aus zwei Abteilungen: AStV1 und AStV2. Der AStV 2 beschäftigt sich mit Fragen rund um die gemeinsame Außen-, Sicher-heits- und Verteidigungspolitik sowie der Wirtschafts-, Finanz- und Haushalts-politik. Ihm gehören die Botschafter der europäischen Mitgliedstaaten an. Der AStV 1 befasst sich mit Themen wie Verkehr, Gesundheit, Energie und Umwelt und ist mit den Vertretern der Botschafter besetzt (Grünhage 2007: 104; Inter-view 27). Verantwortlich für die materielle Vorbereitung der Beschlüsse des Rats, bilden sie insgesamt das „Nadelöhr („filtre unique“) zwischen der techni-schen Vorbereitungsphase der Rechtsetzung und Beschlussfassung des Rats der EU auf Gruppenebene einerseits und der politischen Entscheidungsebene des Ministerrats andererseits“ (von Friedeburg 2012: 1). Sie sind „Nadelöhr und Filter, durch die alle Vorgänge in den Ratsgremien laufen, von unten nach oben und umgekehrt“ (Grünhage 2007: 105).

Abbildung 20: Aufbau des Rats der EU



(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Hardacre 2012: 58)¹¹²

In der Praxis arbeiten AStVs zahlreiche Arbeitsgruppen zu, die sich aus Vertre-tern der nationalen Verwaltungen zusammensetzen. Die Arbeitsgruppen im Be-reich Umwelt tagen „je nach Tagesordnung in unterschiedlichen Zusammenset-zungen“ (Rat 12223/12: 13).¹¹³ In ihrer Zusammensetzung gleichen sie den Ex-

¹¹² <http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=de>, Stand 5.11.2012.

¹¹³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st12/st12223.de12.pdf>, Stand 6.11.2012.

pertenausschüsse der Kommission (Buholzer 1998: 170f). Sie werden „je nach Bedarf ins Leben gerufen, arbeiten themenbezogen und zeichnen sich durch eine lockere, wenig formalisierte Struktur aus. In diesen Arbeitsgruppen machen die technischen Experten der nationalen Verwaltungen weiter, wo die Regierungsvertretungen mit ihrer eigenen Expertise an ihre Grenzen stoßen“ (Hartmann 2009: 117). Zu den hier interessierenden Gruppen gehört die Gruppe „Umwelt“, die sich generell mit umweltthemen befasst, während die Gruppe „Internationale Umweltaspekte“ „umweltpolitische Themen im Rahmen von im Umweltbereich geführten internationalen Verhandlungen“ bespricht und koordiniert.¹¹⁴ Die Arbeitsgruppe Energie behandelt vornehmlich technische Aspekte.¹¹⁵

Häufig indirekt an der Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags durch die Mitgliedschaft in den Expertengruppen der Kommission beteiligt, vertreten die Mitglieder der Arbeitsgruppen im Rat in der Regel die offizielle Position ihrer Mitgliedstaaten. Erneut steht nicht der Informationsaustausch im Vordergrund, sondern die Durchsetzung nationaler Interessen. So stehen die Mitglieder der AStVs im engen Kontakt mit ihren Regierungen und lassen sich regelmäßig über „Hintergründe, Zusammenhänge und Wettbewerbspraktiken“ (Grünhage 2007:116) beraten, auf deren Grundlage sie die eigenen „Weisungen argumentativ anreichern“ (ibid.: 117), um adäquat auf die jeweils anderen Positionen eingehen zu können. Sie müssen in dieser Phase inhaltlich insgesamt den einzelnen Nationalstaaten und nicht der Personalausstattung des Rats zugeordnet werden. Sie werden aus diesem Grund nicht weiter berücksichtigt.

Personelle Ressourcenausstattung

Ähnlich wie die Kommission ist der Rat in eine politische und administrative Ebene unterteilt. Der Rat besteht auf politischer Ebene aus den für das Sachgebiet zuständigen Ministern der Mitgliedstaaten, weswegen sich die Anzahl der Mitglieder offiziell auf 27 beläuft. Vertreter der Kommission begleiten die Sitzungen. Die AStVs greifen für die Verhandlungen auf die von ihren nationalen Apparaten generierten Informationen zurück, weswegen argumentiert wird, dass entgegen der gerade genannten Zahl von 27 Mitgliedern die faktische Ressourcenausstattung des Rats weitaus größer ist.

Auf administrativer Ebene wird der Rat von seinem Generalsekretariat (GS) unterstützt. Es kursieren unterschiedliche Zahlen bzgl. seiner Ressourcenausstattung. Bauer (2007) geht davon aus, dass dort „rund 3000 Bedienstete, davon

¹¹⁴ <http://eu2012.dk/de/EU-and-the-Presidency/About-EU/Arbeitsgruppen/Beskrivelser>, Stand 5.11.2012.

¹¹⁵ <http://www.cy2012.eu/de/Footer/about-the-eu/council-working-parties>, Stand 5.11.2012.

ungefähr 500 der Funktionsgruppe Administration oder gleichwertig nationale Experten, die sich auf zehn Generaldirektionen (einschließlich des Juristischen Dienstes) sowie direkt dem Generalsekretär bzw. dem Stellvertretenden Generalsekretär unterstellte Stabsstellen verteilen“ (Bauer 2007: 92) arbeiten. Das Organigramm des GS des Rats zeigt ein etwas anderes Bild. Demnach beschäftigt es 226 Personen,¹¹⁶ von denen 51 inhaltlich (Direktion B, C, D, E und G) arbeiten (ca. 22%). In diesem Zusammenhang ist die Direktion E verantwortlich für die Themengebiete Umwelt, Bildung, Verkehr und Energie. Es besteht aus acht Personen, nämlich einem Direktor, vier für den Bereich Umwelt und drei für den Bereich Transport, Telekommunikation und Energie zuständigen Akteuren. Im Vergleich zum Gesamtverhältnis sind das nur ca. 3,5 %.

Abbildung 21: Ressourcenausstattung des Generalsekretariats des Rats

Beschreibung	Zahl
Dem Generalsekretär direkt unterstellte Dienste (inkl. Generalsekretär)	14
Juristischer Dienst	13
Generaldirektion A – Verwaltung (Insgesamt)	129
Generaldirektion B – Landwirtschaft, Fischerei, Soziales und Gesundheit	13
Generaldirektion C – Auswärtige Angelegenheiten, Erweiterung und Katastrophenschutz	9
Generaldirektion D – Justiz und Inneres	10
Generaldirektion E – Umwelt, Bildung, Verkehr und Energie	8
Generaldirektion F – Presse und Kommunikation	19
Generaldirektion G – Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit	11
<i>Gesamt</i>	226

(Quelle: eigene Darstellung)

4.1.1.1.3 Das Europäische Parlament

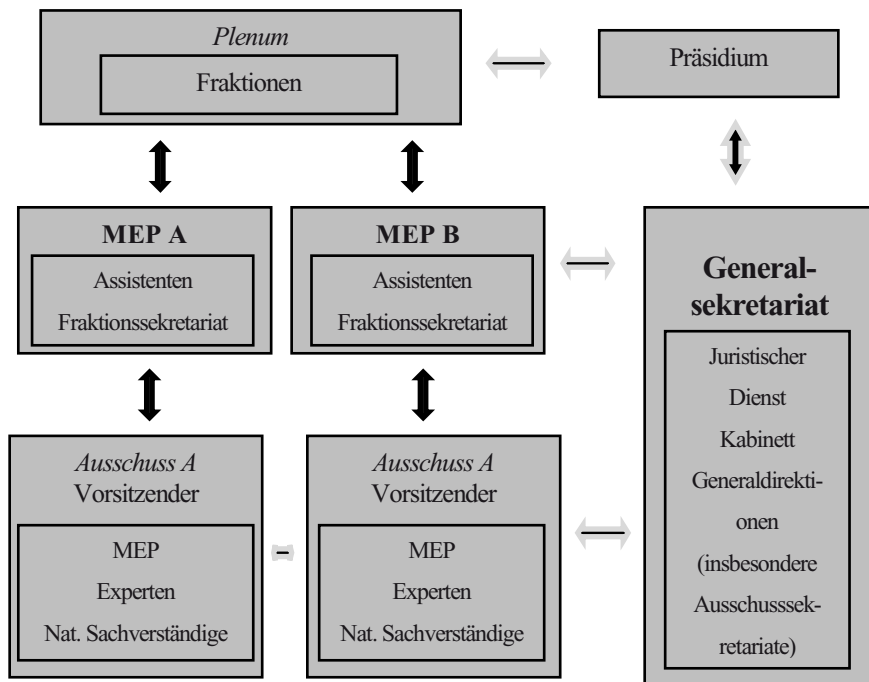
Das Parlament vereint die direkt gewählten Vertreter der europäischen Bürger. Zusammen mit dem Rat erörtert und verabschiedet es die EU-Rechtsvorschriften. Es besitzt Budgethoheit und kontrolliert allein den EU-Haushalt.¹¹⁷ Es setzt sich zusammen aus 736 gewählten Vertretern der 27 europäischen Mitgliedstaaten, die sich zu sieben politischen und einer fraktionslosen Gruppe zusammengeschlossen haben. Jeder Abgeordnete (MEP) verfügt über ein eigenes Büro mit Angestellten. Inhaltlich ordnen sie sich 20 Ausschüssen und 35

¹¹⁶ Die Zahlen sind dem Organigramm des Rats entnommen, Stand 5.11.2012, http://www.consilium.europa.eu/media/1592278/gsc_organisation_chart_en.pdf.

¹¹⁷ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_de.htm, Stand 12.11.2012.

Delegationen zu, wobei letztere bei der inhaltlichen Ausgestaltung einer Richtlinie keine signifikante Rolle spielen. Ihre Aufgabe ist es, mit Parlamenten von Drittländern in Kontakt zu stehen und die EU nach außen zu vertreten.¹¹⁸ Sie werden im Folgenden vernachlässigt.

Abbildung 22: *Aufbau des Europäischen Parlaments*



(Quelle: eigene Darstellung)

Die politische Leitung des Parlaments obliegt dem Präsidenten und den Vizepräsidenten. Zusammen mit 5 Quästoren bilden sie das Präsidium des Parlaments. Die eigentliche inhaltliche Arbeit findet in den Parlamentsausschüssen statt. Dort werden die Vorschläge der Kommission geprüft, bearbeitet und für die Abstimmung

¹¹⁸ Alle weiteren Informationen wurden der Seite <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0025729351/Aufbau-und-Arbeitsweise.html> entnommen, Stand 7.11.2012.

mung im Plenum vorbereitet. Jeder Ausschuss besteht aus einem Vorsitzenden, einem Vorstand und einem Sekretariat.¹¹⁹ Die Fraktionen beraten darüber hinaus ihre MEPs bei der inhaltlichen Diskussion einer Richtlinie. Ihr Aufbau gleicht dem der Ausschüsse. Ihre Sekretariate sind aber nicht Teil des Generalsekretariats des Parlaments.

Das Generalsekretariat setzt sich zusammen aus dem Kabinett des Generalsekretärs, dem juristischen Dienst und zehn Generaldirektionen. Der Generaldirektion IPOL (interne Politikbereiche) und der EXPO (externe Politikbereiche) sind die Ausschusssekretariate zugeordnet: Sie unterstützen die Arbeit der Ausschüsse. Ihre Aufgabe ist es, „die Maschine am Laufen zu halten“ (Interview 8) und die „Ausschüsse zu planen, die Tagesordnung vorzubereiten, dem Vorsitzenden vorzulegen, mit anderen Institutionen zu arbeiten, den Zeitplan mit den anderen Institutionen abzustimmen (...) und herauszufinden, wer die richtigen Ansprechpartner sind und was ihre Vorstellungen und Probleme“ (ibid.) sind. Also ein „bisschen das Öl im Getriebe [des Entscheidungsfindungsprozesses] zu sein“ (ibid.).

Der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) ist im Parlament für umweltpolitische Fragen zuständig. In der Regel wird ein von der Kommission eingegangener Richtlinienvorschlag federführend von dem vom Ausschuss bestimmten Berichterstatter und Schattenberichterstatter bearbeitet. Unterstützt werden die beiden bei ihrer Arbeit (wie auch der Ausschuss) vom Ausschusssekretariat. Die „Ausschusssekretariate im Parlament (...) sorgen für den ordnungsgemäßen Ablauf der Sitzungen, unterstützen den Vorsitzenden bei der Einhaltung der Geschäftsordnung“ (Interview 3) und sorgen dafür, dass „die Dokumente rechtzeitig eingereicht werden, zur Verfügung stehen, die richtigen Leute informiert werden, usw.“ (Interview 8). Normalerweise, aber nur wenn „die Abgeordneten es wünschen“ unterstützen sie sie „auch bei der Erarbeitung von parlamentarischen Papieren (Berichtsentwürfen, Kompromissänderungsanträgen, etc.)“ (Interview 3,8). Insgesamt arbeitet das Ausschusssekretariat, falls gewünscht, eng mit den jeweiligen Berichterstattern zusammen und organisiert auf Wunsch Expertenanhörungen zur besseren Sondierung der Lage (Interview 4). Jede politische Fraktion stellt darüber hinaus Mitarbeiter für die Ausschüsse ab.

Dem ENVI-Ausschuss ist es gestattet, bei der Policy-Abteilung des Parlaments Informationen anzufordern und Studien in Auftrag zu geben. Nach Konsultationen mit der Bibliothek des Parlaments verfasst dieses entweder selbst eine für den internen Gebrauch vorgesehene Studie oder beauftragt einen externen Akteur, eine öffentlich zugängliche Studie vorzulegen. Auf Wunsch organi-

¹¹⁹ Darüber hinaus existieren Unterausschüsse und nichtständige Sonderausschüsse.

siert die Abteilung Expertengremien und Workshops für die Mitglieder des ENVI-Ausschusses. Veranstaltungen, die mitunter offen sind für deren Mitarbeiter sowie für Lobbyisten und die Presse (Interview 4). Die Policy-Abteilung arbeitet für die Parlamentsausschüsse (indirekt dessen Berichterstatter), den Parlamentspräsidenten, den Generalsekretär und den Generaldirektor. Einzelne MEPs, politische Gruppen und Fraktionen und Ausschusssekretariate gehören nicht zu ihren Klienten. Ihre Arbeit ist vergleichbar mit dem des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags. Ihr obliegt es, „to provide timely specialised advice to committees and delegations and to assist in carrying out research addressing the needs of the committees” (Interview 4). Informationen werden nur auf Anfrage erteilt. Ihre Mitarbeit ist ad hoc und nicht institutionalisiert. Die policy-Abteilung kann daher nicht der Personalausstattung des Parlamentsausschusses ENVI zugeschrieben werden. Sie wird im Folgenden vernachlässigt.

Personelle Ressourcenausstattung

Der ENVI-Ausschuss ist mit 68 Mitgliedern der „größte gesetzgebende Ausschuss des Europäischen Parlaments.“¹²⁰ Der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE), der sich in Teilen ebenfalls mit umweltpolitischen Themen befasst, hat darüber hinaus 60 Mitglieder.¹²¹ MEPs stehen im Schnitt zwei Mitarbeiter vor Ort in Brüssel und Straßburg zur Verfügung, welche Informationen sammeln und Entscheidungsoptionen erarbeiten sollen (Florenz 2007: 44). Im Wahlkreis unterstützt sie ein Büro, welches in der Regel nur örtlich relevante Themen bearbeitet. Unterstützt werden die MEPs des Weiteren von ihren Fraktionssekretariaten. Das Verhältnis Bedienstete – MEPs kann der Tabelle entnommen werden.

¹²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/envi/contacts.html#menuzone>, Stand 26.11.2012.

¹²¹ Die Mitgliedschaft von MEPs als stellv. Mitgl. in anderen Ausschüssen wird nicht berücksichtigt.

Abbildung 23: Person. Ressourcenausstattung Fraktionssekretariate des Parlaments

Fraktion	Anzahl MEPs ¹²²	Anzahl Mitarbeiter	Name	Gesamt	Verhältnis zur Anzahl MEPs ¹²³
European People's Party (EPP) ¹²⁴	268	300	Wirtschaft und Umwelt (2) - ENVI (4) - ITRE (4)	10	ENVI: 24 - 1: 4 ITRE: 22 - 1: 4,4
Alliance of Liberals and Democrats (ALDE) ¹²⁵	85	102	- ENVI (5) - ITRE (3)	8	ENVI: 8 - 1: 1,6 ITRE: 6 - 1: 2
Socialists and Democrats (S&D) ¹²⁶	187	258	Sustainable Development and Competitiveness (1) - ENVI (5) - ITRE (6) ¹²⁷ ~ 5,5	11,5	ENVI: 17 - ITRE: 15
Greens/European Free Alliance ¹²⁸	59	88	- ENVI (5) - ITRE (3)	8	ENVI: 6 - 1: 1,2 ITRE: 5 - 1: 1,6
European Conservatives and Reformists (ECR) ¹²⁹	54	k.A.	- Umwelt (7) ~ 2,58 - Industrie (4) ~ 1,36	~ 3, 9	ENVI: 6 - 1: 2,3 ITRE: 4 - 1: 2,9
Confederal Group United European Left/Nordic Green Left (GUE-NGL) ¹³⁰	34	57	- ENVI (3) - ITRE (3)	6	ENVI: 3 - 1: 1 ITRE: 3 - 1: 1
Europe of Freedom and Democracy Group (EFD)	35	46	- ENVI (4) ~ 2,33 - ITRE (5) ~ 3,25	~ 5,6	ENVI: 3 - 1: 1,3 ITRE: 3 - 1: 0,9
Non-Attached Members (NI)	27	46	Sekretariat allgemein (20) (20 Mitarbeiter zuständig für 20 Ausschüsse = 1)	2	ENVI: 1 - 1: 1 ITRE: 2 - 1: 0,5
Insgesamt	749	~897		~55,0	128 - 1: 2,32

(Quelle: eigene Darstellung)

¹²² <http://www.europarl.europa.eu/meps/de/search.html>; Stand 27.3.2012.

¹²³ Zahlen in Relation zu den jeweiligen Parteimitgliedern in den Umweltausschüssen.

¹²⁴ <http://www.eppgroup.eu/staff/en/default.asp?list=1>; Stand 27.3.2013.

¹²⁵ <http://www.alde.eu/alde-group/secretariat-support-work-alde-meps/>; Stand 27.3.2013.

¹²⁶ http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/secrhome.htm?section=NET&category=SECR&request_locale=DE#71; Stand 27.3.2013.

¹²⁷ Da die angegebenen Personen teilweise sowohl für den ITRE als auch ENVI Ausschuss zuständig sind, wird die Gesamtzahl je nach den zusätzlichen Aufgaben ins Verhältnis gesetzt.

¹²⁸ <http://www.greens-efa.eu/de/mitarbeiter/33-alle-mitarbeiter/referenteninnen-14.html>; Stand 27.3.2013.

¹²⁹ <http://ecrgroup.eu/wp-content/uploads/2013/02/ECR-Staff-Organigramme-FEB-2013.pdf>; Stand 27.3.2013.

¹³⁰ <http://guengl.eu/people/committees>; Stand 27.3.2013.

Darüber hinaus werden die MEPs fraktionsübergreifend vom Generalsekretariat unterstützt. Das ENVI-Sekretariat beschäftigt insgesamt 21 Personen – zwei Abteilungsleiter, 10 Verwaltungsangestellte, zwei Assistenten und 7 Sekretariatsmitarbeiter.¹³¹ In der Regel arbeiten ein Mitarbeiter des Ausschussekretariats mit einem zuständigen Berichterstatter zusammen (Interview 8). Ähnliches gilt für das ITRE-Ausschussekretariat. Das besteht momentan aus einem Abteilungsleiter, einem Sekretär, 13 Verwaltungsangestellten, 11 Assistenten und einem Trainee: insgesamt 27 Personen.

4.1.1.2 Diskussion

Im Folgenden soll die Hypothese, nach der die Offenheit eines politischen Akteurs von seiner personellen Ressourcenausstattung abhängig ist, am Beispiel der EEA überprüft werden. Dafür vergleicht die Studie zunächst die personelle Ressourcenausstattung der europäischen Institutionen, um Aussagen hinsichtlich der jeweiligen Nachfrage machen zu können.

4.1.1.2.1 Interpretation der Zahlen

Auf den ersten Blick schneidet das Parlament im Vergleich zu Kommission, Rat und Parlament bei der internen Personalausstattung am besten ab, gefolgt von der Kommission. Weniger Mitarbeiter hat der Rat.

¹³¹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/envi/contacts.html#menuzone>, Stand 7.11.2012.

Abbildung 24: Angestellte europäischer Institutionen im Umweltbereich

Institution	Angestellte EU	
	In Zahlen	Prozent
Europäische Kommission		
GD Umwelt	256	
GD Klima	62	
GD Energie	82	
<i>Gesamt</i>	400	42%
Europäisches Parlament		
MEPs/Mitarbeiter	[68 (ENVI) + 136] + [60 (ITRE) + 122] = 386	
Ausschussesekretariat	[21 (ENV) + 27 (ITRE)] = 48	
Fraktionssekretariat	~ 55	
<i>Gesamt</i>	489	51,5%
Rat der EU		
Fachrat „Umwelt“	27	
AStV-2	27	
Generalsekretariat	8	
<i>Gesamt</i>	62	6,5%
Gesamt	951	100%

(Quelle: eigene Darstellung)

Auf den zweiten Blick offenbart sich ein anderes Bild. Die Zahlen für das Parlament sind wohlwollend gerechnet, da die Arbeit der MEPs nicht nur inhaltlicher Natur ist. MEPs müssen neben der Parlamentsarbeit vielfältigen anderen Verpflichtungen nachkommen. Sie seien „kaum in der Lage, komplexe Zusammenhänge vollständig zu überblicken, die Auswirkungen von Gesetzgebung auf alle Beteiligten zu erfassen oder die notwendige Detailkenntnis nur durch Lektüre zu erwerben“ (Florenz 2007: 44). MEPs verfügten daher „eher über Fachkenntnisse in der Breite (...), während Detailkenntnisse sich zumeist nur auf wenige Themen beschränken“ (ibid.).¹³² Der Wunsch nach zusätzlichen Informationen sei aufgrund der schwachen Personalausstattung und kleiner Zeitbudgets hoch (Klüver 2012: 220).

Darüber hinaus diskutieren die Parlamentsausschüsse ENVI und ITRE neben umwelt- und energiepolitischen Themen auch Fragen der öffentlichen Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) sowie der Forschung und Industrie (ITRE). Zum Vergleich: die Kommission besitzt für die beiden Themenfelder jeweils eine GD. Nicht zuletzt ist offen, inwieweit die eigenen Mitarbeiter der MEPs sowie der Fraktionen tatsächlich eigene fachkundige Expertise bereitstel-

¹³² Ihre Verpflichtungen gegenüber den Wählern in den Wahlkreisen schränken die schon knappen zeitlichen Kapazitäten weiter ein (ibid.).

len können. Ein Beispiel: 10 Mitarbeiter der EPP-Fraktion sind verantwortlich für 46 MEPs in den Themenfeldern Umwelt und Energie. Es ergibt sich ein Schlüssel von 1 zu 4,6. Andere Fraktionen mögen besser aufgestellt sein. Eine Spezialisierung der Mitarbeiter ist angesichts der zu behandelnden Themenvielfalt allgemein nicht möglich. Vielmehr handelt es sich bei Fraktionsmitarbeitern in der Regel um Generalisten, die ebenfalls auf extern aufbereitete Fachexpertise vertrauen müssen. Das zunächst positive Bild der Personalausstattung des Parlaments ist zu revidieren. Bei genauerer Betrachtung kann es nicht auf eigene Ressourcen vertrauen, sondern ist auf weitere externe Informationen angewiesen.

Anders verhält es sich mit dem Rat. Erscheint dessen personelle Ressourcenausstattung auf dem ersten Blick im Vergleich zu seiner Bedeutung als gering, ist zu bedenken, dass den Mitgliedern des Rats und der AStVs auf nationaler Ebene ein Verwaltungsapparat von beachtlicher Größe zur Verfügung steht. Sie können in der Regel auf die Expertise ihrer Fachministerien zurückgreifen. Zwar konsultierte der Rat häufig Interessengruppen, aber nicht aus der Notwendigkeit heraus, Informationen zu generieren, sondern um deren Präferenzen zu erfragen, um die Akzeptanz der von ihm verabschiedeten Richtlinien bereits vorab einschätzen zu können (Pappi/Henning 1999: 279). Es ist deshalb anzunehmen, dass der Rat gegenüber extern aufbereiteter Informationen verschlossener ist. Die Kommission hat, gemessen an den Zahlen, eine weitaus bessere Ressourcenausstattung als das Parlament. Sie verfügt über rund 400 Angestellte, deren Arbeit inhaltlicher Natur ist.

Aufbauend auf der oben gemachten Annahme geht die Studie davon aus, dass das Parlament über die geringsten personellen Ressourcen verfügt und deshalb am stärksten auf externe Information zurückgreift. Sodann dürfte die Kommission folgen, während der Rat die besten Ressourcen zu haben scheint und dementsprechend am wenigsten auf externe Ressourcen zurückgreifen dürfte. Nicht, weil der Rat auf europäischer Ebene über ausreichende Kapazitäten verfügt, sondern weil davon auszugehen ist, dass seine Mitglieder relativ kostenneutral auf die auf nationaler Ebene generierten Informationen zurückgreifen können. Ob diese auf theoretisch-spekulativem Wege aufgestellte Annahme zutrifft, wird im Weiteren empirisch am Fallbeispiel der EEA überprüft.

4.1.1.2.2 Fallbeispiel EEA

Aufgabe der EEA ist es, die Gemeinschaftsorgane der EU bei der Entscheidungsfindung durch die Sammlung und Bereitstellung objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Informationen über den Zustand der Umwelt zu unterstützen. Auf den ersten Blick scheint die EEA mit allen drei europäischen Institutionen inhaltlich zusammen zu arbeiten. Betrachtet man die Tätigkeiten der Mitarbeiter der EEA für das Jahr 2010, zeigt sich, dass die Mitarbeiter ca. 32,5% ihrer Einsätze in den Themenbereichen 1 bis 3 gemeinsam mit Mitarbeitern der Kommission, des Parlaments und des Rats bzw. den jeweiligen Ratspräsidentenschaften durchgeführt haben (Interview 9).

Abbildung 25: Einsätze von EEA-Angestellten im Jahr 2010 – Inhaltlicher Natur

	Themenfeld 1 „Environmental Themes“	Themenfeld 2 „Cross-cutting Themes“	Themenfeld 3 „Integrated Environmental Assessments“	Gesamt
Gesamtzahl Akteure	279	296	82	657
Kommission				
DG ENV	90	32	10	132
DG MARE	1	6	1	8
DG REGIO	2	2	0	4
DG Enlargement	1	0	0	1
DG Clima	1	0	0	1
Eurostat	4	8	3	15
DG Enterprise	2	3	0	5
DG Research	1	2	0	3
DG EuropeAid	0	0	2	2
COM allgemein	14	6	0	20
<i>Gesamt</i>	<i>116 ~ 41,5%</i>	<i>59 ~ 20%</i>	<i>16 ~ 19,5 %</i>	<i>191 ~ 29 %</i>
Rat/Präsidentenschaften				
Präsidentenschaften	7	5	1	13
<i>Gesamt</i>	<i>~ 2,5%</i>	<i>~ 1,7%</i>	<i>1 ~ 1,2%</i>	<i>~ 2%</i>
Parlament				
<i>Gesamt</i>	<i>1 ~ 0,4</i>	<i>3 ~ 1%</i>	<i>5 ~ 6%</i>	<i>9 ~ 1,5%</i>
Anteil von 100%	~44,4%	~22,7%	~26,7%	~32,5 %

(Quelle: Daten Interview 9)

Abbildung 26: Einsätze von EEA-Angestellten im Jahr 2010 – Operativer Natur

	Themenfeld 4 „Information Services and Communica- tions“	Themenfeld 5 „EEA Govern- ance and Part- nerships“	Themenfeld 6 „EEA Internal Management Administrati- on“	Gesamt
Gesamtzahl Akteure	299	162	94	555
Kommission				
DG ENV	26	6	11	43
DG MARE	0	1	1	2
DG REGIO	1	0	0	1
DG Enlargement	0	0	0	0
DG Clima	1	0	0	1
Eurostat	3	4	0	7
DG Enterprise	5	0	1	6
DG Research	1	0	0	1
DG EuropeAid	0	3	0	3
DG Admin	0	0	1	1
COM allgemein	42	6	18	66
<i>Gesamt</i>	<i>79 ~ 26,4%</i>	<i>20 ~ 12,3%</i>	<i>32 ~ 34%</i>	<i>131 ~23,6%</i>
Rat/ Präsidentenschaften				
Präsidentenschaften	4	4	1	10
<i>Gesamt</i>	<i>~ 1,3%</i>	<i>~ 2,5 %</i>	<i>~ 1%</i>	<i>~ 1,8%</i>
Parlament	10	0	1	
<i>Gesamt</i>	<i>10 ~ 3,3%</i>	<i>0</i>	<i>1 ~ 1%</i>	<i>11 ~ 2%</i>
Gesamtanteil von 100%	~31%	~14,8%	~36%	~27,4

(Quelle: Daten Interview 9)

Darüber hinaus verweisen die jährlichen Arbeitsprogramme der EEA auf einen regen inhaltlichen Austausch zwischen den europäischen Organen und den EEA-Mitarbeitern. Im Folgenden wird die inhaltliche Zusammenarbeit der EEA mit den europäischen Organen im Einzelnen herausgearbeitet. Die Tabelle zeigt aktuelle Beispiele der Kooperation aus den Jahren 2010 und 2011.

Abbildung 27: Ausgewählte Beispiele der Kooperation 2010/2011

Institution	Tätigkeit
Kommission	<p>Beitrag zur Arbeit der Kommission:</p> <p>The EEA provided support to DG Environment throughout the year, ranging from supporting inter-service consultations and working groups on resource efficiency and indicators, to compiling key messages on EU use of material resources and resource efficiency.</p> <ul style="list-style-type: none"> - EEA contributed to the European Commission's forthcoming 'Blueprint to safeguard Europe's water' with discussions on water economics and quantitative target setting. The work on water accounts is closely aligned with the Commission's work on water resources management - The EEA contributed to European Commission work on reviewing the Action Plan on Sustainable Consumption and Production and Sustainable Industrial Policies - The report <i>Waste opportunities — Past and future climate benefits from better municipal waste management in Europe</i> has been widely used in the Commission and by other policymakers to explain the importance of implementing waste policies. - The annual EEA report <i>Tracking progress towards the Kyoto Protocol and 2020 targets in Europe</i>, supporting the European Commission's report to the Council of the European Union and the European Parliament on EU progress towards achieving the Kyoto objectives. - Throughout the period of the volcanic eruption in Iceland, the EEA, in cooperation with the World Health Organisation (WHO) and European Centre for Disease Control (ECDC), regularly assessed Europe's air pollution and provided updates to the European Commission, the air quality community within Eionet and the public. - In collaboration with the European Commission, the Agency developed a 'baseline' to measure trends in biodiversity, and consequently the effectiveness of policies. - The EEA prepared and published the annual report on Greenhouse gas trends and projections in Europe, which also supports the European Commission's report to the Council and the Parliament on EU progress towards achieving the Kyoto objectives. - The 2010 data (in particular the 2010 RBMP and the WFD) and assessments are providing the basis for the next big milestone report on the state of Europe's water in 2012, which will support the European Commission's 2012 'Blueprint to safeguard Europe's water'. - A paper on the Resource Efficiency knowledge base was submitted to the Commissioner for Environment and DG Environment. Additionally, work moved forward on scenarios, pathways and fiscal recovery packages towards achieving a low-carbon and green economy by 2050, including establishment of natural resource accounting and prospects for ecological tax reform. - A concept paper was drafted after in-house discussions and was then made available to the Commission and the Parliament. Core elements of the note were used in the European Commission's Resource Efficiency Roadmap. <p>Teilnahme an Sitzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conference on prevention and insurance of natural catastrophes, organised by the Commission - Presentation of the draft 'State of Europe's coasts' report to the Commission services and a number of stakeholders at OURCOAST conference, 27–28 October 2011, Riga, Latvia - Conference on prevention and insurance of natural catastrophes, organised by the European Commission, 18 October 2011, Brussels, Belgium. - European Commission, DG Environment, Noise Regulatory Committee meeting, June and December 2010, Brussels, Belgium - European Commission, DG Environment, Ambient Air Quality Committee meeting, June and December 2010, Brussels, Belgium

	<p>Gemeinsame Vorstellung von Produkten</p> <ul style="list-style-type: none"> - the EEA and the European Commission submitted the 2010 EU greenhouse gas inventory to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) - publication and launch of the annual Bathing water report, which again found a wide interest in the European press. This year it was again complemented by an update on the Eye on Earth web application <p>Treffen zwischen EEA und einzelnen GDs in der Kommission</p> <ul style="list-style-type: none"> - DG for Enterprise (DG ENTR); Development and Cooperation – EuropeAid (DG DEVCO); Research and Innovation (DG RDT); Health and Consumers (DG SANCO); Maritime Affairs and Fisheries (DG MARE); Agriculture and Rural Development (DG AGRI); Regional Policy (DG REGIO); Mobility and Transport (DG MOVE). - Treffen zwischen der Exekutivdirektorin der EEA, McGlade und den Kommissaren Hedegaard, Tajani und Damanaki
Parlament	<p>Beitrag zur Arbeit des Parlaments:</p> <p>Close cooperation with the Parliament was another priority as in previous years. The EEA provided its expertise to a number of processes, briefings and reports such as</p> <ul style="list-style-type: none"> - the assessment of the 6th European Environmental programme; - the resource efficiency roadmap; the biodiversity strategy; future financing of GMES after 2014 - briefings for Parliament delegations on issues related to the environment. - the TERM 2011 report, presented at the European Parliament's Committee on Transport and Tourism in November, acted as a baseline for these annual assessments. <p>Teilnahme an Sitzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Launch of <i>Air quality in Europe — 2011 report</i> and panel discussion in the European Parliament, November 2011, Brussels, Belgium. - European Parliament Inter-Group on biodiversity, climate change and sustainable development, September 2011, Brussels, Belgium. - The EEA also played a role in the International Year of Forests with presentations at several events including with a presentation on forests, climate change and human health at the European Parliament Intergroup on Biodiversity, Climate Change and Sustainable Development. - EEA's results under the transport and environment reporting mechanism (TERM) were presented by Professor McGlade to the Committee on Transport and Tourism - In June 2010, EEA's Executive Director Jacqueline McGlade presented EEA findings on biodiversity to the ENVI Committee. <p>Gemeinsame Vorstellung von Produkten</p> <ul style="list-style-type: none"> - TERM launch, European Parliament Committee on Transport, 9–10 November 2011, Brussels. <p>Regelmäßige Treffen zwischen EEA und Parlament</p> <ul style="list-style-type: none"> - A European Parliament delegation (comprising 14 participants), led by the EEA's focal point in the European Parliament's ENVI Committee paid an official visit to the EEA. MEPs were invited to send their contributions regarding the EEA's draft 2012 management plan. - The Executive Director (EEA) gave speeches at various workshops organised at the European Parliament notably on items related to the green economy, maritime issues, space policy, the Arctic Futures Symposium, and forests in the context of 2011 International Year of Forests. - The Executive Director participated in the European Parliament's hearing on climate change with representatives of national parliaments and presented the EEA's results under the transport and environment reporting mechanism (TERM) to the Committee on Transport and Tourism.

	<ul style="list-style-type: none"> - The EEA was in regular exchange with the Chair of the ENVI Committee, who intervened alongside Vice-Chair at the activities for the launch of EEA's SOER 2010. - EEA's focal point in the ENVI Committee, Gerben-Jan Gerbrandy, MEP, visited the EEA in Copenhagen and various bilateral meetings took place in Brussels.
Rat und Ratspräsident-schaften	<p>Beitrag zur Arbeit des Rats bzw. der Ratspräsident-schaften</p> <p>The EEA cooperated with the Hungarian and Polish Presidencies by participating in the Informal Environment Councils. Contacts were also established with the Danish Presidency. Regular dialogue was also maintained with the Polish EU Presidency around the topic of resource efficiency. The EEA cooperated continuously with the Council of Europe and the Spanish and Belgian Council Presidencies in 2010.</p> <ul style="list-style-type: none"> - EEA's Executive Director participated in the informal Council meetings organised by the Spanish and Belgian Presidencies. She presented EEA's Signals 2010 together with the Spanish Presidency and explained EEA results on biodiversity at a conference organised by the Belgian Presidency. Professor McGlade highlighted the main elements of SOER 2010 to Ministers participating in the December 2010 Environment Council meeting. Contacts were established with the Hungarian Presidency and the trio of Presidencies starting with the Polish Presidency. <p>Teilnahme an Sitzungen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Council of Europe and Spanish Presidency of EU — European conference on Protected areas and ecological networks, January 2010, Spain. - The EEA material on mobile phones was updated and presented to a hearing on EMF in Council of Europe <p>Kooperationen</p> <ul style="list-style-type: none"> - a new phase in the cooperation between the EEA and the Council of Europe started anchored on a project to be carried through ETC/BD on the establishing the Emerald network in the West Balkans countries. The Council decision to recognise the relevance of substituting the Palaearctic classification by the EEA European Nature Information Service (EUNIS) habitat classification will support a full exercise on EUNIS in 2011.

(Quelle: Daten Interview 9)

Europäische Kommission

Die EEA ist angehalten, alle „erforderlichen objektiven Informationen für die Ausarbeitung und Durchführung von sinnvollen und wirksamen Umweltmaßnahmen (...) insbesondere“ (VO 401/2009 Abs. b) an die Kommission weiterzuleiten, damit „diese ihre Aufgaben bei der Festlegung, Ausarbeitung und Evaluierung von Umweltmaßnahmen und Vorschriften erfüllen kann“ (ibid.). Hauptansprechpartner der EEA innerhalb der Kommission ist die GD Umwelt.

Von der EEA bereitgestellte Informationen werden von der GD Umwelt grundsätzlich als hilfreich angesehen. Insbesondere in den Bereichen strategische Planung und bei der Evaluierung von Politiken arbeiten die EEA und die GD Umwelt zusammen, wie ein Blick in die Jahresprogramme der EEA zeigt. Beispiele der Zusammenarbeit finden sich vor allem bei der Formulierung der europäischen Umweltaktionsprogramme (UAP); so ist die Strategie der EEA für

2004-2008 mit dem 6. UAP der Europäischen Gemeinschaften 2002-2012 abgestimmt. Ein ähnliches Vorgehen zeichnet sich für die Formulierung des derzeit diskutierten 7. UAP ab.

Des Weiteren unterstützt die EEA die Kommission u.a. bei der Implementierung des Weißpapiers der Kommission, welches sich mit den Herausforderungen des Klimawandels auseinandersetzt (EEA 2012: 11). Sammelte die Kommission die Daten im Bereich Ozon, analysierte die EEA diese (Interview 17). Ihre Einschätzungen zum Thema Treibhausgas unterstützten den Fortschrittsreport der Kommission bzgl. der Zielverwirklichung des Kyoto-Protokolls gegenüber Rat und Parlament (EEA 2011: 20). Nicht zuletzt gab die EEA wesentlichen Input bei der Formulierung der von der Kommission entworfenen Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ (EEA 2012: 7), wobei sich Vertreter der Kommission u.a. bei Vorträgen auf Daten der EEA beriefen. Zahlreiche weitere Beispiele der Kooperation finden sich in den Jahresberichten der EEA.

Die Zusammenarbeit mit den anderen GDs der Kommission verbesserte sich kontinuierlich und ist heute als gut zu bewerten (Interview 10). Die EEA unterstützt die einzelnen GDs insbesondere bei der Entwicklung von Indikatoren. In diesem Zusammenhang kooperiert sie eng mit der 2010 gegründeten GD Klima, deren Aufbau und Entwicklung sie aktiv begleitete (Interview 13) und die sie u.a. bei der Entwicklung einer Berichtsstruktur für die Post-Kyoto-Phase unterstützte (EEA 2011: 21). Auch bauen die Arbeiten der GD Landwirtschaft regelmäßig auf Informationen der EEA auf. Die GD Forschung und die GD Enterprise verwenden die Informationen der EEA im Gegensatz dazu eher sporadisch (Technopolis 2008: 45).

Die von der EEA bereitgestellten Daten werden als hilfreich empfunden (Interview 10, 16). Hier und da werden Stimmen laut, die sich mehr regionale Daten wünschen. Einem Anliegen, dem die EEA zukünftig im Rahmen des SEIS Projekts nachgehen kann (Interview 10). Andere empfinden ihre Expertise in einzelnen Themenbereichen im Vergleich mit den bereits bestehenden Einrichtungen wie Eurostat als nicht so stark, beispielsweise im Bereich Landwirtschaft und bei sozio-ökonomischen Fragen (Technopolis 2008: 53). Ein Fakt, der weniger ins Gewicht fällt, berücksichtigt man, dass die EEA für den umweltpolitischen Sektor geschaffen wurde und dass deshalb Ausarbeitungen zu landwirtschaftlichen Themen eher Randprodukte als Zielvorgabe sind.

Insgesamt werden die von der EEA bereitgestellten Materialien positiv von der Kommission angenommen. Ca. 70% der auf administrativer Ebene operierenden Kommissionsmitarbeiter gaben an, die Daten der EEA in der Phase der Politikformulierung zu nutzen (COWI 2013: 25, 41). Es käme „durchaus vor, dass die Kommission auf die EEA zukomme und ihre Informationen beanspruche“ (Interview 17). Denn ihre Informationen werden als hilfreich für die Arbeit

der Kommission angesehen, weswegen sie häufig für die Formulierung eines Berichts herangezogen werden (Interview 10, 12). Verweise auf Berichte der EEA in ihren offiziellen Dokumenten sowie sonstigen Informationsbroschüren zeugen davon:

„we have a particularly strong relationship with the EEA. We do not rely on them entirely, of course, for information (...) but the information of the agency is hugely valuable (...). It is a powerful entity of environmental information” (Interview 10).

Mitarbeiter der Kommission sind sich einig, dass ihre Arbeit ohne die von der EEA bereitgestellten Informationen so nicht möglich wäre (Interview 10, 16). Ein Umstand, der u.a. auf zwei Faktoren zurückzuführen ist. Einerseits zwingt die im Vergleich zu ihren Aufgaben geringe Ressourcenausstattung der GD Umwelt die Kommission, mit externen Akteuren zusammenzuarbeiten:

“The actual development stage of the policy – you can imagine, in a GD like this you have around 500 people working for the moment. Roughly 1/3, a little bit more, is working on individual policy areas (...) normally only one or less than one person is working for one policy area. Those individuals will cultivate relationships with the EEA counterparts” (Interview 10).

Zum anderen helfen Informationen der EEA, die Initiativen der Kommission zu unterstützen und deren eigene Position zu stärken:

„the role of the agency in providing information, in providing ‚back-up‘ is very important as well, particularly in the process which precedes the political part of the legislative process (...). It is necessary to have scientific information which is provable and scientifically (...) and legally sound and the EEA with its vast range of information (...) is very useful indeed. (...). EEA reports are much more policy oriented, where those from NGO’s typically tend to lobby on particular issue, they are obviously presenting their best possible case, but you would not quote it in policy without being very, very careful indeed. The credibility of the agency reporting is higher generally and normally you can check back the source and the reference, which is absolutely essential for policy building” (Interview 10).

Die tatsächliche Nutzung der von der EEA bereitgestellten Daten selbst variiert zwischen den verschiedenen Ebenen, zwischen den GDs als auch den Personen und der Arbeitsebene innerhalb der GD Umwelt (Interview 10). Sie ist abhängig von persönlichen Faktoren, von der im jeweiligen Themenfeld vorgefundenen Informationslage (IEEP/EIPA 2003a: 42) und dem zur Verfügung stehenden Zeithorizont. Es könne passieren, dass Kommissionsmitarbeiter bei ad hoc geforderten Informationen die EEA vernachlässigten und sich an andere ihr zur

Verfügung stehende Informationsquellen wendeten (Technopolis 2008: 44f) oder kurzfristig Berater mit einer Aufgabe betrauten (Interview 16). Auch spielen die Dezentralität der EEA eine Rolle, selbst wenn es mittlerweile ein Leichtes sei, mit Mitarbeitern der EEA in Kopenhagen und insbesondere in Brüssel in Kontakt zu treten (Interview 10):

„To take it to the extreme: I tend to read the reports coming from the EEA, to take them as incoming information, but it's not something where I would ask a question. I tend to treat their reports as a similar report which would be coming from McKinsey or an external research body. (...) It's not that I don't trust them, they are out of Brussels, and it is down to basic things like that. If you do not meet them at a regular basis, you don't know them, so if a question comes through your mind, you lift up the phone, you don't dial their number, it's as simple as that. And then you go onto the internet and you find that there is a report on their webpage and then you download it but still that doesn't bring you to know the people more so the situation remains the same” (Interview 12).

Persönliche Gespräche, gemeinsame Sitzungen und die Benennung gegenseitiger Kontaktpersonen sollen die Kooperation künftig weiter stärken (EEA 2010: 53f; EEA 2008: 40; Groenleer 2009: 232).

Europäisches Parlament

In den letzten Jahren verfasste die EEA für das Parlament eine Reihe von Berichten. Inhaltliche Schwerpunkte setzte sie u.a. im Jahr 2011 in den Bereichen „green economy, maritime issues, space policy, the Arctic Futures Symposium, and forests in the context of 2011 International Year of Forests“ (EEA 2012: 57). Darüber hinaus soll das Parlament Informationen der EEA u.a. in Bezug auf die „Registration, evaluation and authorisation of chemicals“ – Richtlinie (REACH), den vom Parlament initiierten Bericht zur Abfallrichtlinie und den “Towards a resource-efficient transport system” (TERM-)Bericht als hilfreich angesehen haben (EEA 2004a: 20, EEA 2012: 39). Letzterer schien geradezu perfekt abgestimmt auf die Bedürfnisse des Parlaments gewesen zu sein (Interview 5). Nicht zuletzt sei die EEA sehr aktiv im Bereich der Wasserrichtlinie (Interview 1) und es existiere eine enge Kooperation im Bereich Transport (Interview 17). Weitere Beispiele finden sich in den Jahresberichten der EEA.

Kann die Zusammenarbeit heute grundsätzlich als gut beschrieben werden, war die Kooperation zwischen Parlament und EEA zu Beginn von Missverständnissen zwischen den Erwartungen der MEPs und dem, welche Informationen sie kurzfristig zur Verfügung stellen kann, geprägt. Bis 2003 nahm das Par-

lament die Hilfe der EEA „nicht sehr häufig in Anspruch“ (KOM (2003) 800: 10). Kritisierten MEPs die Langsamkeit der Agentur bei der Bereitstellung von Informationen, versuchte die EEA diesen zu verdeutlichen, dass sie keine qualitativ hochwertigen Berichte aus dem Nichts zaubern könne (Interview 22, 25). Momente der gegenseitigen Frustration konnten in den letzten Jahren durch Informationsveranstaltungen sowie durch den mit dem Führungswechsel der EEA einhergehenden Strategiewechsel weitestgehend ausgeräumt werden. Seit 2005 passt die EEA ihre Informationen verstärkt den Wünschen und Bedürfnissen der MEPs an. Es werden nicht nur ausführliche, technisch gehaltene Berichte zum Zustand der Umwelt zur Verfügung gestellt, sondern auch kurze Zusammenfassungen, die u.a. Zukunftsszenarien aufführen und indirekt Handlungsoptionen aufzeigen (Groenleer 2009: 234).

Die von der EEA ergriffenen Maßnahmen scheinen sich auszuzahlen. Das Parlament gibt „Studien in Auftrag, die sie dann teilweise abarbeiten müssen“ (Interview 1). Mitarbeiter sowie die Direktorin der EEA ständen in Ausschusssitzungen „Rede und Antwort“ (ibid.) und gewährleisteten durch die Nutzung des der EEA zugestandenen permanenten Sitzes die Präsenz der EEA vor Ort (Interview 18). Darüber hinaus stelle die EEA für Länderbesuche von MEPs in Mitgliedsländern der EEA Hintergrundmaterialien über das jeweilige Zielland bereit (Interview 17).

Insgesamt mache die EEA „wirklich richtig gute Arbeit“, so dass das Parlament „mit der EEA höchst zufrieden“ sei. Die EEA würde „vom Gesamtparlament, natürlich insbesondere vom Umweltausschuss, intensiv genutzt“ (alles Interview 1). Gleiches gilt für die Mitarbeiter in den Ausschussekretariaten. Diese wissen die Informationen der EEA sowie den persönlichen Austausch zu schätzen und kooperierten, wenn thematisch sinnvoll, mit der EEA (Interview 1, 3, 8).¹³³ Neben der Bibliothek des Europäischen Parlaments und insbesondere der Kommission stelle die EEA neben anderen Einheiten eine „faktische Informationsquelle“ (Interview 8) dar.

Grundsätzlich empfinden MEPs die Informationen der EEA als hilfreich. Die Nutzung der EEA-Materialien hängt im Einzelnen allerdings von individuellen Faktoren ab. Verfügt man über ein weitreichendes Netzwerk an Informanten und nähmen deswegen die Arbeit der EEA nur ad hoc in Anspruch (Technopolis 2008: 60; Interview 7), sei anzunehmen, dass viele schlicht die Unkenntnis über die Funktion und Aufgabe der EEA von ihrer Nutzung abhalte (Interview 7, 18). Darüber hinaus könnten inhaltliche Differenzen dazu führen, dass auf Informationen der EEA nicht zurückgegriffen würde. So

¹³³ Ein nicht unerheblicher Faktor, zeigt sich in der Praxis, dass viele MEPs häufig keine längeren Studien läsen und von Mitarbeitern in den Sekretariaten auf bestimmte Aspekte hingewiesen würden (Interview 3).

sei das Verhältnis zwischen der EEA und dem Ausschusses für Ländliche Entwicklung nicht immer konfliktfrei. Verstanden sich „Landwirte und damit auch ein guter Teil der Abgeordneten des Landwirtschaftsausschusses selbst als Hüter und Pfleger der Natur“ (Interview 3), habe der „Umweltausschuss und (...) möglicherweise auch die EEA eher einen Blick auf die Landwirtschaft als Nitratquelle oder sonstige Vernichter von Umwelt“ (ibid.):

“you cannot say, they [EEA] are wrong, but there are ways of writing things that may give a feeling (...) that the reader may think that you give sth. which goes beyond scientific evidence. Or there are ways of not writing things, if you present only one point of view in the document in a soft way that is not so evident; it is just one point of view, not all the possible points of views” (Interview 6).

Ein solcher politischer Konflikt trägt nicht unbedingt zur Verwendung der von der EEA bereitgestellten Materialien bei. Allerdings schärfe ein solches Vorgehen den Blick dafür, dass Wirtschaftspolitik heute ohne die Berücksichtigung von Umweltpolitik und vice versa nicht funktionieren kann (Interview 7). Und außerdem könne es „vielleicht auch ganz gut sein, wenn eine Agentur die Spannbreite aufzeigt, die es in einem Themenfeld gibt“ (ibid.).

Maßnahmen wie gegenseitige Konsultationen und Besuche von MEPs bei der EEA in Kopenhagen sowie die Schaffung von Synergien durch eine Abstimmung der Wünsche des Parlaments mit dem Arbeitsprogramm der EEA sollen die Zusammenarbeit zwischen EEA und der politischen Riege des Parlaments zukünftig vertiefen (EEA 2007: 36; EEA 2012: 57). Man versuche seitens der EEA, „ein gutes Arbeitsverhältnis mit dem Parlament zu pflegen“ (Interview 17). Vorträge in unterschiedlichen Fachausschüssen des Parlaments und in zahlreichen vom Parlament organisierten Workshops sowie die regelmäßige Teilnahme von Mitarbeitern der EEA und der Exekutivdirektorin an umweltrelevanten Ausschusssitzungen erlauben und fördern den direkten Austausch (Interview 1, 4).¹³⁴ Seminare und Fortbildungen sowie die Benennung einer Kontaktperson im Ausschuss und im Ausschussesekretariat verbessern des Weiteren die Zusammenarbeit (EEA 2007: 36f; EEA 2010: 53f; Groenleer 2009: 234; Interview 18).

Festgehalten werden kann, dass die EEA mit den für den politischen Prozess relevanten Akteuren des Parlaments kontinuierlich zusammenarbeitet. Während die Kommission angibt, dass die EEA mit Eionet neben Eurostat zu den wichtigsten Informationsquellen über technische Zusammenhänge gehöre, hängt die Berücksichtigung der von der EEA bereitgestellten Daten innerhalb des Parlaments auf der politischen Ebene individuell von den Präferenzen der einzelnen Akteure ab. Zum Umwelt-Ausschussesekretariat sowie den jeweiligen (Schat-

¹³⁴ Beispiele siehe http://www.eea.europa.eu/pressroom/speeches#c4=&b_start=0, Stand 8.11.2012.

ten)Berichterstatte rn hält die EEA guten Kontakt. Alles in allem dürfe nicht vergessen werden, dass das Parlament ein politisches Organ sei. Ein Umstand, der wiederum das Ausmaß der Zusammenarbeit bestimme:

„You never adopt measures as they are proposed. It’s a political house and it’s a game, a political game with minorities, majorities, deals... (...). What they [EEA] do at the moment is providing a good basis and what happens after that is up to us to give an input or to ask them to do certain things” (Interview 5).

Rat der EU

Die Zusammenarbeit mit dem Rat ist im Vergleich zur Kommission und zum Parlament anders ausgestaltet. Dies hängt zum einen mit der besseren Ressourcenausstattung des Rats zusammen. Zum anderen verfügt die EEA durch ihr weiter unten vorgestelltes Eionet-Netzwerk bereits über enge direkte Kontakte zu den Verantwortlichen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, wodurch die EEA frühzeitig über die Positionen der Mitgliedstaaten informiert ist und auch darüber, welche Schwerpunkte die jeweiligen Ratspräsidentschaften setzen wollen und werden (Interview 18):

„you get in contact with the countries through the network – we know exactly who will be the next presidency of the council, we already prepare with the national focal points what will be (...). In fact, we are working three years in advance with the Trio-presidency because you have to identify – the same with the work programme of the Commission – the agenda, what will come up (...). And then we get in contact with the Trio through the focal point and you meet up with the people in charge and then there is an exchange of information and ideas” (Interview 18).

Die gerade genannten Faktoren führen dazu, dass der unmittelbare Kontakt zum Rat im Vergleich zum Parlament und zur Kommission eher geringer ausfällt. Das soll allerdings nicht heißen, dass auf direktem Wege ihre Materialien keinen Eingang in die Arbeiten des Rats fänden. Sonderberichte sowie weitere Informationen der EEA werden in der Praxis als hilfreiche Informationsquelle angesehen. Es wird anerkannt, dass die EEA zu allen Themen versucht, Informationen bereitzustellen (Interview 28). Die Exekutivdirektorin der EEA nimmt regelmäßig an informellen (und in Ausnahmefällen formellen) Sitzungen des Umweltrats teil und berät sich mit dessen Mitgliedern (IEEP/EIPA 2003: 42; EEA 2010: 53f; Interview 17, 18, 27). Insbesondere zu den informellen Sitzungen der Umweltminister wird sie eingeladen und gebeten, Themen zu erläutern und Stellung zu ausgewählten Themenbereichen zu nehmen und Zusammenhänge aufzuzeigen:

„dann bringt sie Karten und Tabellen mit, die immer sehr gut und ansprechend aufbereitet sind und deswegen lange im Gedächtnis bleiben. Das machen Frau McGlade und ihre Leute ganz geschickt“ (Interview 28).

Des Weiteren arbeitet die Exekutivdirektorin eng mit den jeweiligen Ratspräsidentschaften des Rats zusammen. Diese unterstützt sie durch die Bereitstellung von Information als auch durch die Organisation von Konferenzen, wie die „Bridging the Gap III“ - Konferenz (IEEP/EIPA 2003a: 38) unter der irischen Präsidentschaft, die Durchführung unterschiedlicher Workshops unter der dänischen (EEA 2003: 12f) und deutschen Präsidentschaft (EEA 2008: 40) zeigen.¹³⁵ Auch wenn die Einbindung der EEA abhängig ist von Präferenzen der jeweiligen Ratspräsidentschaften (IEEP/EIPA 2003a: 37), scheint sich die Konsultation der EEA in den letzten Jahren als Teil der gängigen Praxis etabliert zu haben. Ähnliches gilt für die Arbeitsgruppen des Rats. Mitarbeiter der EEA werden in ausgesuchten Fällen gebeten, die Ergebnisse ihrer Evaluierungen zu präsentieren, um die Entscheidungsfindung zu unterstützen (Interview 27).

Darüber hinaus halten die Mitarbeiter der EEA Kontakt zum Generalsekretariat des Rats. Beschränkt sich der persönliche Kontakt in der Regel auf einzelne Gespräche am Rande von Sitzungen und Mittagessen und hätten eher einen ad-hoc Charakter, seien die von der EEA bereitgestellten und ihnen zugesandten Informationen im Zweifel „auf jeden Fall eine große Hilfe“ (Interview 28, vgl. Interview 27). Hauptinformationsquelle für das Generalsekretariat seien jedoch die vom Rat und durch dessen Organe bereitgestellten Informationen (Interview 27). Dennoch hülften die Sonderberichte der EEA, Details nachzuvollziehen, wenn die Kommission einen Vorschlag unterbreitet, bzw. ankündigt, einen Vorschlag unterbreiten zu wollen:

„dann ist es immer ganz gut, wenn man parallel schauen kann, wie sieht die Entscheidungsgrundlage der jeweiligen Agenturen aus, die natürlich ihrerseits die Kommission bedienen und mit ihr zusammengearbeitet haben“ (Interview 28).

Insgesamt zeichnen sich die Mitarbeiter der EEA durch einen professionellen Auftritt aus. Sie wüssten sich zu vernetzen und den jeweiligen Verantwortlichen gute Ratschläge zu erteilen, die es diesen wiederum erlaubten, die jeweils vorliegende Problematik besser einzuschätzen (Interview 27). Bislang gäbe es noch keine negativen Gerüchte innerhalb des Rats über die Arbeit der EEA, was an sich ein gutes Zeichen sei (ibid.) und Beispiel dafür, dass die Arbeit der EEA geschätzt und ihre Materialien Verwendung fänden.

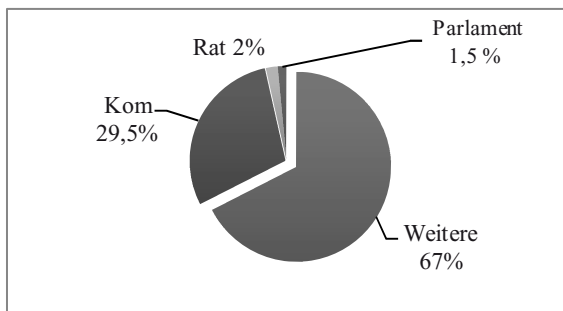
¹³⁵ Für aktuelle Beispiele vgl. EEA 2010: 53f

4.1.1.3 Zusammenfassende Bemerkung

Die Untersuchung ging von der Annahme aus, dass diejenige von den drei europäischen Institutionen am stärksten auf extern generierte Expertise zurückgreifen würde, welche die geringsten eigenen personellen Kapazitäten aufwiese. Entsprechend diesem Ansatz müssten die MEPs diejenigen sein, welche die Materialien der EEA am stärksten nachfragten, gefolgt von der Kommission und mit Abstand von dem Rat.

Die Analyse der jeweiligen Inanspruchnahmen der Materialien der EEA durch die im umweltpolitischen Bereich relevanten europäischen Akteure ergab jedoch in quantitativer Hinsicht ein anderes Bild. Die tatsächliche Zusammenarbeit des Rats mit der EEA entspricht in etwa den theoretischen Annahmen. Sie ist mit ca. 6% gering. Die empirischen Ergebnisse für Kommission (89%) und Parlament (5%) erfüllen aber nicht die Erwartungen.

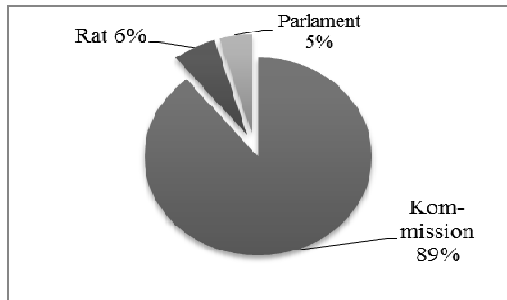
Abbildung 28: Aktivitäten der EEA-Mitarbeiter¹³⁶



(Quelle: Daten Interview 9)

¹³⁶ In Zusammenarbeit mit Kommission, Rat und Parlament in den Themenbereichen 1-3 im Jahr 2010 insgesamt. Weitere meint die Beteiligung der Mitglieder der EEA an umweltrelevanten Veranstaltungen, bei denen die Mitarbeiter die Ergebnisse der EEA darlegen und zur Diskussion stellen.

Abbildung 29: Aktivitäten der EEA-Mitarbeiter im Verhältnis zueinander



(Quelle: Daten Interview 9)

Die Kommission, die über eigene ausreichende Ressourcen verfügt und nur bedingt als Abnehmer der von der EEA bereitgestellten Informationen erwartet wurde, hat im Jahre 2010 im Verhältnis zum Rat und Parlament die meisten Einsätze der EEA-Mitarbeiter in Anspruch genommen (89%). Eine Zahl, welche die Zahl einer im Jahr 2013 veröffentlichten Umfrage unter Kommissionsmitarbeitern von 70% noch übertrifft. Die Kommission ist in der Praxis von den drei europäischen Institutionen der größte Kooperationspartner und Nutzer der Dienstleistungen der EEA:

„Ein großer Teil der Agenturarbeit ist, insbesondere im Arbeitsalltag, der Kommission gewidmet“ (Interview 17); „in vielen Hinsichten kann die Agentur als Beratungsstelle der Kommission angesehen werden“ (Khuchua 2009: 91).¹³⁷

Deutliche Abweichungen zeigen sich auch beim Parlament. Die Zusammenarbeit entspricht nicht dem erwarteten Umfang. Die Einsätze der EEA-Mitarbeiter für das Parlament machen im Jahre 2010 nur 5% aus. Das Ausschusssekretariat des Umweltausschusses sowie dessen einzelne (Schatten-)Berichterstatter mögen sich regelmäßig mit Mitarbeitern der EEA austauschen. Die Kooperation mit den im Umweltbereich aktiven MEPs variiert aber entsprechend persönlicher Präferenzen und könne von sehr gut bis so gut wie gar nicht reichen. Der tatsächliche Wert liegt weit unter dem erwarteten Gesamtumfang.

¹³⁷ In Zusammenarbeit mit Kommission, Rat und Parlament in den Themenbereichen 1-3 im Jahr 2010(in Bezug auf die EU-Organen). Mitarbeiter der Kommission haben innerhalb eines Jahres (April 2007 - April 2008) 15.965 mal auf die Website zugegriffen, während Parlamentsmitarbeiter „nur“ 4164 Aufrufe der Seite im selben Zeitraum ausmachte (Technopolis 2008: 48).

Im theoretischen Modell war darüber hinaus davon ausgegangen worden, dass die Nationalstaaten auf vielfältige eigene Ressourcen zurückgreifen könnten und deswegen die EEA für den Rat insgesamt nur eine geringe Rolle spiele. Eine Vorstellung, die sich für das Generalsekretariat des Rats bestätigte. Dieses scheint die von der EEA Initiativ bereitgestellten Daten zur Kenntnis zu nehmen, nicht aber als Handlungsgrundlage zu verwenden. Zwar ist die Inanspruchnahme absolut gesehen gering (6%), festzuhalten ist aber, dass die Exekutivdirektorin der EEA mit den Ratspräsidentschaften und dem informellen Umweltrat zusammenarbeitet und Mitarbeiter der EEA darüber hinaus in diversen Funktionen an Ratsveranstaltungen teilnehmen. Ob und wie sich der jeweilige Kontakt qualitativ auswirkt, wird weiter unten dargestellt.

Insgesamt hat sich die theoretische Annahme, dass die interne personelle Ressourcenausstattung politischer Akteure für die Offenheit gegenüber extern einzuholender Informationen ausschlaggebend ist, am Fallbeispiel der EEA nicht bestätigt. Die Untersuchung lässt eine solche Aussage nicht zu. Es greifen weder Parlament noch Rat primär auf die Ressourcen der EEA zurück. Die meisten Einsätze der EEA gelten der Kommission, weil diese für das Verfassen eines Maßnahmenvorschlags objektive und europäübergreifende Vergleichsdaten benötigt, Informationen welche die EEA bereitstellen kann. Der Rückgriff auf die externe Expertise der EEA durch die europäischen Institutionen hängt nicht von der eigenen personellen Ressourcenausstattung ab. Die Hypothese muss aus diesem Grund verworfen werden.

4.1.2 Faktor A 2 „Interventionszeitpunkt“

Das europäische, „hochkomplexe, integrierte Verhandlungssystem mit mehreren, unterschiedlich definierten und ineinander verschachtelten Politikarenen“ (Grande 2000: 14)¹³⁸ mit „eigener, auch rechtlich anerkannter Handlungsfähigkeit“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 15) gibt den Rahmen vor, wie die politischen Akteure miteinander agieren. Der mehrstufige Entscheidungsprozess ist gekennzeichnet von Verhandlungen zwischen Parlament, Rat und in Teilen der Kommission sowie zahlreichen weiteren Akteuren, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten an der politischen Entscheidungsfindung direkt oder indirekt mitzuwirken versuchen (Weidenfeld/Wessels 2007: 106f). Nur derjenige Akteur setzt sich durch, der zur richtigen Zeit mit den richtigen Informationen aufwarten kann. Wann aber ist dieser? Verhandlungstheoretische Modelle verweisen auf die frühe

¹³⁸ Grande (2000) unterscheidet zwischen vier Verhandlungsebenen: intra-gemeinschaftliche (EU-Interessengruppen), inter-nationale (nationale Akteure handeln auf supranationaler Ebene), intra-nationale (öffentliche und private) und supranationale Akteure (Grande 2000: 12ff).

Phase, die Phase, in der eine einheitliche europäische Sichtweise und eine allgemein anerkannte Problemdefinition meistens noch fehlen. Dort sei die Offenheit politischer Akteure gegenüber zusätzlichen Informationen am größten, ist diese Studie überzeugt: je früher ein einflussstuchender Akteur sich in die Verhandlungen einzubringen vermag, umso höher sei die Akzeptanz für die von ihm bereitgestellten Materialien und in Folge sein Einflusspotenzial.

Mit dem Vertrag von Lissabon ist das Mitentscheidungsverfahren zum Regelfall geworden, d.h. dass sich bei verbindlichen Rechtsakten mit allgemeiner Geltung der Rat die Rechtssetzungsbefugnis mit dem Parlament teilt. Etwa 95% der europäischen Gesetzgebung entfallen mittlerweile auf dieses Verfahren (EU 2011: 24). So auch Fragen der europäischen Umweltpolitik. Diese werden gleichberechtigt zwischen Parlament und Rat entschieden (Art. 294 AEUV), weswegen an dieser Stelle auf die Darstellung anderer Verfahren verzichtet wird.

Am Beispiel des europäischen Mitentscheidungsverfahrens werden zunächst die in der Phase der Politikformulierung offiziell beteiligten politischen Akteure herausgearbeitet und hinsichtlich ihrer Bedeutung evaluiert. In einem zweiten Schritt wird am Beispiel der Verhandlungen rund um das 6. und aktuell diskutierte 7. UAP sowie um die Ausarbeitung der „Leitinitiative für ein ressourcenschonendes Europa“ die Rolle der EEA herausgearbeitet. Methodisch orientiert sich die Studie am Modell des Policy-Zyklus, um die relevanten Akteure in den jeweiligen Phasen zu identifizieren.

4.1.2.1 Identifikation der Akteure im EU-Verhandlungsprozess

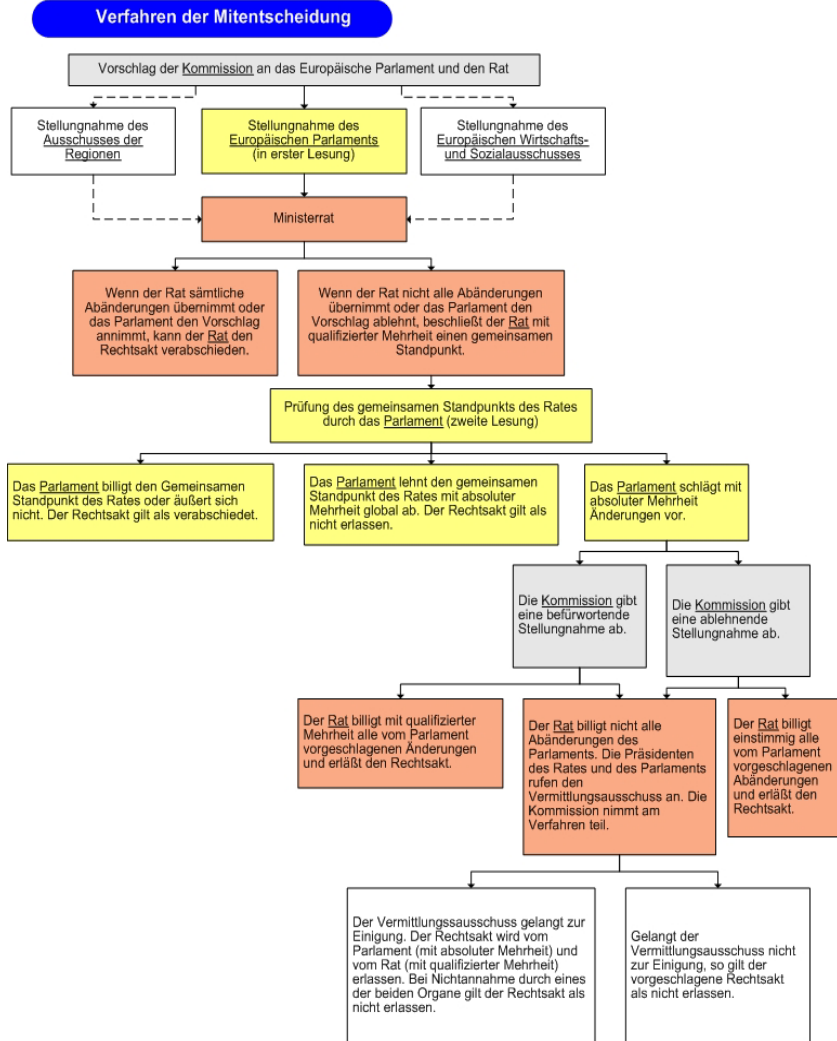
Eine Vielzahl von Akteuren ist an der Ausarbeitung einer Richtlinie beteiligt. In der Regel bereitet die Kommission auf Vorschlag des Rats bzw. des Parlaments einen Richtlinienentwurf vor. Ist es dem Ausschuss der Regionen (AdR) und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) nur erlaubt, eine Stellungnahme abzugeben, darf das Parlament in erster Lesung Änderungen vornehmen, diese mit einfacher Mehrheit im Plenum beschließen und an den Rat weiterleiten. Der Rat, der gleichzeitig mit dem Parlament den Kommissionsentwurf erhalten hat, berät daraufhin über die Vorschläge des Parlaments und kann diese annehmen oder ablehnen: „Billigt der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments, so ist der betreffende Rechtsakt in der Fassung des Standpunkts des Europäischen Parlaments zu erlassen“ (Art. 294 Abs. 4 AEUV). Lehnt er diesen ab, legt er in erster Lesung mit qualifizierter Mehrheit einen eigenen fest und übermittelt diesen mit einer mit Gründen versehenen Stellungnahme zurück an das Parlament (Art. 294 Abs. 5 AEUV).

Innerhalb von drei Monaten (in Ausnahmen verlängerbar auf vier Monate) muss das Parlament die Stellungnahme des Rats in zweiter Lesung entweder 1) annehmen, worauf der betreffende Rechtsakt in der Fassung umgesetzt wird, oder ihn 2) mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen, worauf er nicht erlassen wird oder 3) mit der Mehrheit seiner Mitglieder Änderungsvorschläge erarbeiten, welche dem Rat und der Kommission zugeleitet werden. Hatte die Kommission dem Parlament zu diesem Zeitpunkt bereits in vollem Umfang ihren Standpunkt mitgeteilt, gibt sie eine erneute Stellungnahme zu den möglichen Änderungen ab (Art. 294 Abs. 6 AEUV).

Billigt der Rat innerhalb von drei Monaten den neuen Vorschlag des Parlaments, gilt der Rechtsakt als erlassen. Kann der Rat nicht allen Standpunkten zustimmen, „beruft der Präsident des Rats im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Parlaments innerhalb von sechs Wochen den Vermittlungsausschuss ein“ (Art. 294 Abs. 8b AEUV). Bestehend zu gleichen Teilen aus Mitgliedern des Rats bzw. deren Vertretern und Mitgliedern des Parlaments, soll er innerhalb von sechs Wochen nach seiner Einberufung eine Einigung erzielen (Art. 294 Abs. 10 AEUV). Die Kommission besitzt im Vermittlungsausschuss kein Stimmrecht, ergreift aber „alle erforderlichen Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rats hinzuwirken“ (Art. 294 Abs. 11 AEUV). Einigt sich der Vermittlungsausschuss, haben Parlament und Rat erneut sechs Wochen Zeit, um den Kompromiss mit qualifizierter Mehrheit im Rat und der Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Parlament anzunehmen. Kann keine Einigung erzielt werden oder werden die Mehrheiten nicht erreicht, gilt der Rechtsakt als abgelehnt und das Verfahren als beendet (Art. 294 Abs. 12 AEUV). Ist die Entscheidung auf europäischer Ebene gefallen, ist die Kommission verpflichtet, die Entscheidung umzusetzen und die notwendigen Detailregelungen zu erarbeiten und zu erlassen.

Wie bereits deutlich wurde, gibt es weder *den* Rat, noch *die* Kommission noch *das* Parlament. Die drei europäischen Organe sind intern stark ausdifferenziert. Es gilt, die in der Politikformulierungsphase relevanten Akteure in den Organen aus der Mikroperspektive heraus zu betrachten, um Aussagen bzgl. ihrer Bedeutung während der Entwurfsphase innerhalb der Kommission und während der ersten und zweiten Lesung zu ermöglichen.

Abbildung 30: Das europäische Mitentscheidungsverfahren



(Quelle: FN 139)¹³⁹

¹³⁹ Quelle: http://eur-lex.europa.eu/de/droit_communaute/procedure_de_codecision.gif Stand: 4.1.2012.

4.1.2.1.1 Vorbereitungsphase innerhalb der Kommission

Die Vorbereitungsphase eines Richtlinienvorschlags innerhalb der Kommission steht im Zeichen der Informationssammlung und Optionensichtung. Konkreter Ansprechpartner für einflusssuchende Akteure ist innerhalb der Kommission die federführend für einen Entwurf zuständige GD. Diese vermag es, durch die Formulierung eines Erstentwurfs Schwerpunkte zu setzen und die Debatte auf für sie relevante Aspekte zu fokussieren. Sie kann zudem relativ frei darüber bestimmen, wen sie konsultiert (Hartlapp et al. 2010: 12ff). Sie nimmt bei der Ausformulierung eines Vorschlags eine privilegierte Stellung ein.

Die Bedeutung der auf politischer Ebene agierenden Kommissare und ihrer Kabinette ist in der Praxis abhängig vom Konfliktniveau des zu verhandelnden Gegenstands. In der Regel befassen sich die Kommissare nur bei strittigen Punkten intensiv mit einem Vorschlag (Buholzer 1998: 171). Herrschen keine wesentlichen Konflikte vor, werden die Vorschläge der GD nach vorheriger Einsicht durch die Kabinette ohne Aussprache beschlossen. Zwischen 2004 und 2008 wurden nur 13,2 % aller Kommissionsvorschläge im Kabinett diskutiert (ca. 18% von der GD Umwelt). Ein Umstand, der die Bedeutung der verantwortlichen GD sowie ihr Geschick betont, ihren Vorschlag im Vorfeld mit ihren Kollegen aus benachbarten GDs abzustimmen und eine Mehrheit zu organisieren (Hartlapp et al. 2010: 21ff).

Die für den Vorschlag zuständige GD vertraut über die eigene Expertise hinausgehend bei der Erarbeitung eines Richtlinienvorschlags auf die Meinung externer Akteure. Sie führt „Sondierungsgespräche und umfangreiche Erörterungen mit Vertretern der Mitgliedstaaten, der Wirtschaft, der Gewerkschaften, besonderer Interessenverbände und, soweit erforderlich, mit Gutachtern“ (Berlin 2002: 8) durch. Die Konsultation von Expertengruppen und die Zuhilfenahme eines professionellen (Online-)Konsultationssystems erlauben die Sondierung und Berücksichtigung verschiedenster Interessen sowie die Einbindung der Öffentlichkeit (Buholzer 1998: 170).

Darüber hinaus wirken die Mitglieder der vom Rat eingesetzten Ausschüsse sowie die für den Entwurf zuständigen Mitarbeiter und Abgeordneten im Parlament an der Formulierung eines Entwurfs mit (Buholzer 1998: 170f). Diese sind in dieser Phase nicht so bedeutend wie die zuständige GD, sie spielen aber im weiteren Verhandlungsverlauf eine wesentliche Rolle. Nicht umsonst konsultiert die Kommission sie bereits in dieser Phase, um gemeinsame Interessen und erste Kompromisslinien zu identifizieren. Es ist des Weiteren davon auszugehen, dass die Verantwortlichen in Rat und Parlament zeitgleich mit der Kommission beginnen, Informationen zu sammeln, um in der ersten Lesung effektiv agieren zu können. Sie müssen in dieser Phase berücksichtigt werden.

Insgesamt kann der Richtlinienvorschlag der Kommission als „Orientierungspunkt für die Präferenzbildung der Mitgliedstaaten“ (Gehring 2002: 234) angesehen werden. Er grenzt das Themenfeld ein, definiert die an der Diskussion teilnehmenden Akteure und stellt die Weichen für die anschließende Diskussion. Als eine Art Moderator fängt sie in der Vorbereitungsphase Meinungen und Stimmen ein und identifiziert erste Kompromisslinien, auf deren Grundlage später Entscheidungen getroffen werden.

4.1.2.1.2 Bedeutung erste Lesung

Die erste Lesung beginnt mit der Übermittlung des Richtlinienvorschlags durch die Kommission an das Parlament und den Rat, sowie an den AdR und den WSA. Letztere geben nur eine Stellungnahme ab, die nicht berücksichtigt werden muss. Sie werden im Rahmen dieser Studie vernachlässigt. Die Arbeit konzentriert sich allein auf die relevanten Akteure in Parlament und Rat.

Vorgehen im Parlament

Innerhalb des Parlaments ist der vom zuständigen Ausschuss¹⁴⁰ bestellte Berichterstatter für die Bewertung des Vorschlags und der Formulierung von Änderungsvorschlägen zuständig, wenn sich mindestens ein Zehntel der Ausschussmitglieder grundsätzlich für Verbesserungen am Kommissionsentwurf ausgesprochen hat. Ansonsten empfiehlt der Vorsitzende des Ausschusses dem Plenum, den Vorschlag unverändert anzunehmen. Besteht Änderungsbedarf, bearbeitet der Berichterstatter das Dokument und legt es dem Ausschuss zur Diskussion, Revision und Modifikation vor. Einigt sich der Ausschuss, wird er dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt (Hardacre 2012: 103ff).¹⁴¹

Unterstützt wird der Berichterstatter von einem sogenannten Schattenberichterstatter, seinem eigenen Stab sowie von Mitgliedern des Ausschuss- und Fraktionssekretariats. Öffentliche Anhörungen mit ausgewählten Akteuren tragen zur Evaluierung des Themenfelds bei. Darüber hinaus tritt der Berichterstatter (und Schattenberichterstatter) mit Mitgliedern der Kommission und des Rats

¹⁴⁰ Der Ausschuss wird von der Parlamentspräsidentschaft formal bestimmt und im Plenum vorgeschlagen. Ein Verfahren, das zu 99% problemlos verläuft. Bekunden mehrere Ausschüsse ihr Interesse, wird zwischen einem leitenden und bis zu drei meinungsgebenden Ausschüssen unterschieden (Hardacre 2012: 103f).

¹⁴¹ Änderungsvorschläge können von einer politischen Gruppe, min. 40 MEPs oder vom federführenden Ausschuss eingebracht werden (Hardacre 2012: 112).

in einem informellen Trilog zusammen, um sich gegenseitig über den Stand der Diskussionen und Inhalte auszutauschen. Der finale Entwurf des Berichterstatters ist im Idealfall ein dort gefundener Kompromiss (ibid.: 106ff).

Dem Berichterstatter steht frei, mit wem er in Kontakt tritt. Neben den Mitgliedern der Ausschuss- und Fraktionssekretariate werden häufig Vertreter von Interessengruppen als auch auf nationaler und internationaler Ebene agierende Experten konsultiert. Ein enger Kontakt zum Berichterstatter sowie zu den relevanten Sekretariatsmitgliedern wird in dieser Phase als ausschlaggebend für das Einflusspotenzial eines Akteurs eingestuft. Diese sind „Schlüsselfiguren im Gesetzgebungsprozess der EU. Ihr Einfluss auf die parlamentarische Entscheidung, aber auch auf die Meinungsbildung zu einem Thema in den Medien und der Öffentlichkeit übertrifft die Bedeutung eines Bundestagsabgeordneten deutlich“ (Florenz 2007: 43). In diesem Zusammenhang darf allerdings nicht vergessen werden, dass zu diesem Zeitpunkt „eigentlich schon sehr viele Informationen gesammelt und verarbeitet worden [sind]. Und dann liegt es mehr am Abgeordneten, zu wissen, was die politische Richtung ist und an welchen Hebel er im Vorschlag ansetzen will“ (Interview 8). Der Einfluss des Ausschusssekretariats hängt, wie oben gezeigt, von den individuellen Präferenzen der MEPs ab.

Neben den relevanten Akteuren im Parlament spielen die Arbeitsgruppen des Rats bei den Verhandlungen im Parlament durch die Teilnahme am Trilog eine Rolle. Vertreten vom Vorsitz des AStV-1 bzw. der relevanten Arbeitsgruppe als auch Vertretern des Generalsekretariats, kann der Rat seine Standpunkte formulieren und im Hinblick auf die bevorstehende Entscheidung im Rat geltend machen. Gleiches gilt für die Kommission, die durch den für den Vorschlag verantwortlichen Kommissionsbeamten, Mitgliedern des Generalsekretariats und im Zweifel dem Generaldirektor selbst vertreten wird (Hardacre 2012: 161ff).

Vorgehen im Rat

Mit Übermittlung des (modifizierten) Kommissionsentwurfs durch das Parlament an den Rat beginnt dessen offizielle Arbeit. In der Praxis hat der Rat seine Arbeit häufig zeitgleich mit dem Parlament aufgenommen (Hardacre 2012: 157). Innerhalb des Rats wird der Kommissionsentwurf von der Präsidentschaft an die zuständige Arbeitsgruppe weitergeleitet. Unter dem Vorsitz der Präsidentschaft und in Anwesenheit des Generalsekretariats, Vertretern der Kommission und der Nationalstaaten wird über diesen beraten. Der erarbeitete Entwurf, einschließlich ergänzender Erklärungen, wird daraufhin dem zuständigen AStV zur Durchsicht zugeschickt. Besteht in den Augen des AStVs kein Überarbeitungsbedarf, wird der Vorschlag als sogenannter A-Punkt an den jeweiligen Rat weitergeleitet und

dort in der Regel „durchgewunken“. Existiert Diskussionsbedarf, wird der Vorschlag anschließend als B-Punkt verhandelt und abgestimmt (ibid.: 73ff).

Innerhalb des Rats sind in dieser Phase die Mitarbeiter in den Arbeitsgruppen und in den ASTVs die wesentlichen Ansprechpartner einflusssuchender Akteure. Insbesondere die ASTVs können als Ansprechpartner identifiziert werden. Sie müssten „grundsätzlich als verlängerter Arm“ (Buholzer 1998: 184), nicht aber als „bloße Sprachrohre ihrer Regierungen“ (Hartmann 2009: 115) betrachtet werden. Meist besäßen sie flexible Instruktionen, um in langwierigen Verhandlungen Kompromisse erzielen zu können (ibid.):

„Aufgrund ihrer Funktion und ihrer Erfahrung im nahezu täglichen Miteinander, sei es im ASTV, im Rat, in der Vermittlung mit dem Europäischen Parlament oder in informellen Besprechungen und aufgrund ihrer Offenheit zueinander, sind die Ständigen Vertreter einflussreiche Steuerleute innerhalb der Institution Ministerrat, mit erheblicher Außenwirkung auch in Richtung Kommission und Parlament“ (Grünhage 2007: 119).

Die Ständigen Vertreter trennen in ihren „wöchentlichen Sitzungen die politische Spreu vom Weizen“ (SZ vom 18.06.2002)¹⁴² und entwickeln Szenarien und abgestufte Optionen, um eine Einigung der Minister zu ermöglichen. Es käme häufiger vor als gedacht, dass sie von ihren Anweisungen abweichen und einem Kompromiss ihre vorläufige Zustimmung gäben, um „anschließend das Placet des Ministers einzuholen“ (Hartmann 2009: 115). Festgehalten werden kann, dass die ständigen Vertreter aktiv an der Politikgestaltung teilnehmen. Ihnen kommt besondere Bedeutung zu. In ca. 70% der Fälle findet sich bereits in den Arbeitsgruppen ein allgemein gültiger Kompromiss, weitere 15-20% im ASTV (ibid.: 77; Hayes-Renshaw/Wallace 2006: 69f; Interview 27). Etwa 85 % der Entscheidungen, die der Rat formell beschließt, sind materiell vorentschieden.

Darüber hinaus ist das Generalsekretariat in dieser Phase wichtig. Alle sechs Monate übernimmt eine neue Ratspräsidentschaft den Vorsitz. Das Generalsekretariat gewährleistet die Kontinuität der Tätigkeiten des Rats. Als Protokollführer hilft es, Sitzungen effizient zu gestalten, Konfliktlinien und Gemeinsamkeiten zu identifizieren, Folgekosten abzuschätzen und Kompromisslinien aufzuzeigen (Interview 27, 28). Seine Arbeit ist nicht koordinativer, sondern auch inhaltlicher und damit auch politischer Natur. Als Koordinator, Vermittler und Informant ist er rechte Hand der Präsidentschaft und „unverzichtbarer Bestandteil der Maschinerie des Rats“ (Bauer 2007: 94). Das gilt vor allem für die Trilog-Sitzungen:

¹⁴² „Im Wunderland der Bürokraten“, <http://www.sueddeutsche.de/politik/im-wunderland-der-buerokraten-1.653074>, Stand 23.5.2013.

„it is unrealistic that the, for example, environmental ministers are able to prepare upcoming legislation all by themselves. There is a need of a preparatory body, which ensures that the ministers are able to decide after the preparatory work is done. (...) Sometimes, the informal trilogues, for example, work a little bit like choreography. In order to achieve a result, everybody has to compromise (...). Sometimes it is not good to come with a good text at the wrong moment. You have to wait for the right moment for the good text, because in the beginning, member states by definition won't agree, because they have to show [that they are strong]. But that is usual European negotiation, it is nothing Machiavelli" (Interview 27).

Als „institutionelles Gedächtnis“ kann es „Papiere aufbereiten (...), auf deren Grundlage die jeweils neuen Ratspräsidentschaften überleben könnten (...) und die plausible Lösungsvorschläge ermöglichen“ (alles Interview 28). Allerdings ginge es in den Ratsverhandlungen primär darum, die sensiblen und Diskussionswürdigen Punkte zu erfassen und in diesen einen Kompromiss zu erzielen (Interview 27). Eine Aufgabe, welche das Generalsekretariat erfüllt. U.A. aus diesem Grund steht das Generalsekretariat im ständigen Kontakt zur Kommission, um frühzeitig Lösungsansätze auszuarbeiten (Bauer 2007: 93ff, Interview 27, 28). Auch darf es auf Ratsebene bei Kompromissfindungsschwierigkeiten an den informellen Aushandlungsprozessen teilnehmen und im Trilog zwischen Kommission, Rat und Parlament mitwirken (Interview 28). Nicht zuletzt spielt die Kommission in dieser wieder eine Rolle. Sie darf sich in den Ausschüssen äußern. Sie ist in dieser Phase neben dem Generalsekretariat und den Vertretern der verschiedenen Ratsausschüsse Ansprechpartner für einflussssuchende Akteure.

Bedeutung nationaler Parlamente in der Post-Lissabon Ära

Der Lissaboner Vertrag stärkte darüber hinaus die Rolle nationaler Parlamente. Diese können ab sofort zusammen den Kommissionsvorschlag mit einer Eindrittelmehrheit ablehnen, die Kommission zum Rapport sowie sie zur Übermittlung ihrer (nationalen) Vorbehalte an den Rat und das Parlament zwingen, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip als verletzt ansehen. Folgt der Rat oder das Parlament den Vorbehalten der nationalen Parlamente, scheitert der Vorschlag auf europäischer Ebene (Cooper 2012: 447).

Einflussssuchende Akteure können über die nationale Ebene gehend versuchen, einen Kommissionsvorschlag zu verhindern bzw. indirekt zu beeinflussen. Ein solches Vorgehen ist allerdings mit sehr hohem Aufwand verbunden. Es erfordert Kontakt zu mindestens Eindrittel aller nationalen Parlamente in der EU. Darüber hinaus verlangt es nach einer herausragenden Ressourcenausstattung,

über die wahrscheinlich nur sehr wenige einflussssuchende Akteure verfügen. Inwieweit diese diesen Weg einschlagen, muss beobachtet werden. An dieser Stelle werden die nationalen Parlamente als indirekte Ansprechpartner für die Beeinflussung der supranationalen Ebene vernachlässigt.

4.1.2.1.3 Bedeutung zweite Lesung/Vermittlungsausschuss

Steht in der Phase der ersten Lesung die (technische) Überprüfung des Kommissionsvorschlags sowie die politische Einigung im Mittelpunkt des Interesses, ist davon auszugehen, dass in der zweiten Lesung hart um Positionen verhandelt wird. Schon am Ende der ersten Lesung dürfte es unrealistisch sein, noch wesentliche Änderungen herbeiführen oder gänzlich neue Punkte einbringen zu wollen. Handelt es sich nicht um konfliktreiche Themen, ist in der Regel nach der Einigung auf Arbeitsgruppenebene am Ende der ersten Lesung im Rat Schluss (Huster 2008: 303). Die Arbeit geht davon aus, dass ab Ende der ersten Lesung, spätestens zu Beginn der zweiten Lesung die grundlegenden Fragen geklärt sind und die jeweiligen Positionen feststehen, dass über diese Positionen und über einen möglichen Interessensausgleich auf politischer Ebene gefochten wird. Aus diesem Grund wird auf die weitere Darstellung und Identifikation der relevanten Akteure der zweiten Lesung sowie des Vermittlungsausschusses verzichtet.

4.1.2.1.4 Zusammenfassung bisheriger Ergebnisse

Alle drei europäischen Institutionen sind in der frühen Verhandlungsphase an der Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlags beteiligt. Die Kommission, verantwortlich für die Vorbereitung und die erste Formulierung eines Entwurfs, stellt die Weichen für den Verhandlungsverlauf, indem sie mit ihrem Entwurf die Verhandlungsarena, die thematischen Schwerpunkte und die relevanten Akteure bestimmt. Es obliegt Rat und Parlament, über den Vorschlag zu entscheiden. Für einen einflussssuchenden Akteur ist es sinnvoll, neben den Mitarbeitern der Kommission die Verantwortlichen in Parlament und Rat zu berücksichtigen. Insbesondere, weil die verworrene europäische Systemstruktur dazu führt, dass häufig „drei oder mehr Versionen desselben Vorschlages in Brüssel“ (Buholzer 1998: 197) zirkulieren und simultan von den Institutionen bearbeitet werden. Eine klare analytische Trennung der Phasen ist weder möglich noch sinnvoll.

Insgesamt sollten Kommission, Parlament und Rat als Adressaten für einfluss-suchende Akteure identifiziert werden. Denn für einen einfluss-suchenden Akteur ist es wichtig, dort zu sein, wo das jeweilige Thema gerade besprochen wird (Interview 32). Innerhalb der Kommission ist im umweltpolitischen Bereich die GD Umwelt wichtigster Ansprechpartner einfluss-suchender Akteure. Daneben gilt es, sich mit anderen GDs, wie GD Transport und GD Energie zu vernetzen, da die zunehmende Verknüpfung umweltpolitischer Themen eine verstärkte Zusammenarbeit mit angrenzenden GDs und Sektoren erfordert. Für das Parlament empfiehlt sich ein enger Kontakt zum Ausschussesekretariat, dem (Schatten-)Berichterstatler und den Fraktionssekretariaten. Im Rat sind das Generalsekretariat und der AStV-1 der wesentliche Adressat. Der Ministerrat ist zwar ebenfalls sehr bedeutend (Knill 2008: 93), Entscheidungen werden aber von den gerade genannten Akteuren in der Regel inhaltlich vorbereitet und vorentschieden. Zudem ist anzunehmen, dass im Ministerrat zu diesem Verhandlungszeitpunkt nationale Interessen dominieren, so dass die jeweiligen Präferenzen so gut wie unveränderbar sein dürften.

Nicht zuletzt wird der Kontakt zu den nationalen (Stell-)Vertretern vor Ort als hilfreich angesehen. Gerade weil in Brüssel die Entscheidungen getroffen werden, ist es sinnvoll, feste Ansprechpartner vor Ort zu haben (Interview 18). Gleiches gilt mit Abstrichen für die Expertenausschüsse der Kommission und die Arbeitsgruppen, wobei anerkannt wird, dass deren Monitoring aufgrund ihrer Vielzahl und Unübersichtlichkeit schwierig und ressourcenintensiv ist.

4.1.2.2 Diskussion

Die im Rahmen der Studie aufgestellte Hypothese – je früher externe Akteure versuchen, auf den Entscheidungsfindungsprozess einzuwirken, umso größer ist ihr Einflusspotenzial – kann vorab durch die theoretische Nachzeichnung des Entscheidungsprozesses sowie auf Grundlage empirischer Arbeiten und der im Rahmen der Studie durchgeführten Interviews bestätigt werden. Die Offenheit politischer Akteure gegenüber extern generierter Informationen ist in einer frühen Phase der Verhandlungen größer als zu einem späteren Zeitpunkt (Hardacre 2012: 259ff; Buholzer 1998: 176ff). Steht in der ersten Phase die Problemidentifikation im Mittelpunkt, bei der extern generierte Informationen zur Anwendung gelangen, rücken nationale Interessen im Verlauf des Verhandlungsprozesses in den Vordergrund (Brühl 2003: 193f). Interessen, die zu diesem Zeitpunkt nur noch marginal beeinflusst werden können.

Nach der Analyse der formalen Zuständigkeiten und Kompetenzen der an der Entscheidungsfindung direkt beteiligten Akteure soll im Folgenden am Fallbeispiel EEA der Frage nachgegangen werden, ob und in welchem Maße sie in der frühen Phase der Politikformulierung beteiligt ist. Ein solches Vorgehen erlaubt es zum einen, verlässliche Aussagen über die Reichweite der gerade genannten Hypothese in der Empirie zu treffen. Zum anderen ermöglicht sie Aussagen zur konkreten Nutzbarkeit und dementsprechend Nützlichkeit der von der EEA bereitgestellten Materialien und Expertisen.

4.1.2.2.1 Fallbeispiel EEA

Die EEA ist angehalten, „in fast allen Phasen der Entwicklung einer Politik und in allen Aspekten des Informationsmanagements Unterstützung“ (KOM (2003) 800 Pkt. 4.2) zu leisten. Nutzer der von der EEA bereitgestellten Produkte sind die Mitgliedstaaten, die Kommission, das Parlament und der Rat, wie weiter oben gezeigt wurde. An dieser Stelle gilt es herauszufinden, ob die EEA frühzeitig mit den für die Politikformulierung relevanten Akteuren in Kontakt tritt und wie offen letztere tatsächlich für die von ihr bereitgestellten Materialien sind.

Die in Kapitel 4.1.1.2. genannten Beispiele der Zusammenarbeit geben einen Eindruck des Informationsaustauschs zwischen Mitarbeitern der EEA und der drei europäischen Organe wider. Am Beispiel um die Verhandlungen zum 6. und 7. Umweltaktionsprogramms (UAP) und der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ wird diese Zusammenarbeit im Folgenden näher betrachtet. Diskussionen um das 6. und 7. Umweltaktionsprogramm der EU

Seit den 1970er Jahren haben die europäischen Organe auf Grundlage des Art. 192 AEUV mehr als 300 Rechtsakte zum Schutz der Umwelt erlassen.¹⁴³ Die strategische Ausrichtung sowie die Rahmenvorgaben der europäischen Umweltpolitik legt die EU im UAP fest. Stand zunächst die Umsetzung einzelner (technischer) Normen im Vordergrund, betonen die UAPs heute die Querschnittsfunktion von Umweltpolitik und verfolgen einen integrativen Ansatz der Politikgestaltung. Ein Ansatz, der auf Synergieeffekte zwischen „wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Zielen ausgerichtet“¹⁴⁴ ist.

¹⁴³ Art. 192 AEUV gibt Ziele, Grundsätze und Kriterien vor, enthält aber keine Ermächtigungsgrundlage (Bick 2003: 46). Darüber hinaus können rechtsverbindliche Regelungen mit Umweltbezug auf Kompetenznormen anderer Politikbereiche, wie Art. 43 und 91 AEUV gestützt werden, sofern die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen (ibid).

¹⁴⁴ <http://www.eea.europa.eu/de/themes/policy/about-policy-instruments>, Stand 30.11.2012.

Das bis 2012 gültige 6. UAP (2002-2012) mit dem Titel „Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“ nennt vier Schwerpunktbereiche, denen sich die EU in diesem Zeitraum im Bereich der Umweltpolitik besonders widmete: 1) Bekämpfung des Klimawandels (u.a. Reduktion der Treibhausgasemissionen), 2) Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt, 3) Verbesserung der Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität (u.a. Maßnahmen gegen Lärmbelästigung und zur Verbesserung der Luftqualität) und 4) nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen und ein verantwortlicher Umgang mit Abfall (KOM (2011) 531).¹⁴⁵ Die Debatte rund um das 6. UAP selbst zeichnete sich durch heftige politische Auseinandersetzungen zwischen allen beteiligten Akteuren aus.¹⁴⁶ Wie die Zusammenarbeit zwischen der EEA und den europäischen Institutionen verlief wird im Weiteren diskutiert.

Die EEA unterstützte die Kommission, genauer die GD Umwelt, bereits bei der Evaluierung des 5. UAP durch die Ausarbeitung und Bereitstellung ihres Umweltzustandsberichts, der den Zustand sowie „Tendenzen und Aussichten für die Umwelt, ergänzt durch Indikatoren-Berichte über spezifische Schwerpunktthemen“ (VO 401/2009 Art. 2 Abs. h) beschreibt. Eine Evaluierung, die den Mangel adäquater Mess- und Bewertungsmaßstäbe auf europäischer Ebene sowie den Unterstützungsbedarf der Kommission in diesem Bereich offenbarte. In Folge wurde das 3. (2004-2008) und 4. Mehrjahresprogramm (2009-2013) der EEA auf die Ziele des 6. UAP abgestimmt, um die Kommission in den oben genannten Bereichen durch die Erarbeitung von Gutachten, durch die Aufdeckung sektor- und länderübergreifender Zusammenhänge, der Entwicklung von Fortschrittsbewertungen und -szenarien sowie von Indikatoren und Bezugsdatenbanken zu unterstützen (Martens 2010: 891; EEA 2004a: 3ff). Dies führte zu einer verbesserten Akzeptanz gegenüber der von der EEA bereitgestellten Materialien und stärkte die Zusammenarbeit der GD Umwelt und der EEA (IE-EP/EIPA 2003a: 31).

Die Mitglieder des Parlaments und insbesondere die sich verantwortlich zeigenden Berichterstatter unterstützte die EEA im Rahmen des 6. UAP durch die Organisation themenbezogener Seminare, Präsentationen und der Distribution von Hintergrundmaterialien (EEA 2007: 37). Gleiches gilt für die Ratspräsidenschaften sowie den Umweltrat des Rats, dessen Mitgliedern die EEA, wenn gewünscht, zur Seite stand. Ihre Informationen wurden angenommen, wie zahlreiche, in den Jahresprogrammen der EEA genannte Beispiele zeigen. In diesem Zusammenhang wurde der von der EEA verfasste SOER-Bericht zum Zustand der Umwelt als wesentliche Informationsquelle und Hilfestellung genannt. Es sei

¹⁴⁵ Eine Evaluierung der Ziele des 6. UAP findet sich im Dokument KOM (2011) 531.

¹⁴⁶ <http://www.eu-koordination.de/ueber-uns/arbeitschwerpunkte/aktionsprogramm>, Stand 30.11.2012.

„sehr explizit, sehr oft zum Beispiel beim „Proposal for a new EU Environment Action Programme to 2020“ auf den SOER-Bericht Bezug genommen worden (...), nicht nur auf die einzelnen Datenpunkte, sondern auch auf die übergreifende Idee, die der Bericht mit sich trägt, die Zusammenhänge von Umweltproblemen in der heutigen Zeit zu sehen“ (Interview 25). „It’s a crucial part of the overall assessment process (...). That measures the interplay, the closeness of the relationship between ourselves [the Commission] and the agency and how much we do rely on them“ (Interview 10).

Derzeit wird über eine Neuauflage des UAP verhandelt. Das 7. UAP soll nach Auffassung des Rats die „Richtung für die Verwirklichung einer ehrgeizigen und verbindlichen, bis ins Jahr 2050 reichenden Vision für ein grünes Europa“ (11186/12 Art. 1)¹⁴⁷ vorgeben. Aufbauend auf „der in dem Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa und in der Biodiversitätsstrategie der EU dargelegten Vision bis 2050 sowie den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom März 2012“ (ibid. Art. 2) soll die EU zu „einer grünen, wettbewerbsfähigen und ressourcenschonenden Wirtschaft und Gesellschaft werden, die die Ressourcenknappheit und die Grenzen des Planeten respektiert, indem sie sich um eine absolute Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Umweltbeeinträchtigungen bemüht“ (ibid.).

Die EEA ist aktiv in die Überlegungen und Ausarbeitung eines möglichen 7. UAP eingebunden. Ihre Direktorin nimmt an den von den EU-Organen und der von den Ratspräsidentschaften organisierten Seminaren und Konferenzen teil und fungiert dort als Referentin (Interview 25). Darüber hinaus stehen die einzelnen Mitarbeiter der EEA in Kontakt mit den relevanten Akteuren innerhalb der Kommission, Parlament und Rat. Sie nehmen an diversen Ausschusssitzungen teil und unterstützen sie bei der Meinungsbildung. In diesem Zusammenhang stellen sie nicht nur Hintergrundmaterialien bereit, sondern eigens entwickelte Indikatoren zur Messung der in diesem Zusammenhang interessierenden Faktoren, die bei der Einschätzung und Bewertung der Lage helfen.

Insgesamt scheint die EEA ihrem Ziel, eine „Schlüsselrolle bei der Entwicklung und Umsetzung der europäischen Umweltpolitik und damit verbundenen Bereichen, insbesondere des Umweltaktionsprogramms der Europäischen Kommission zu spielen“ (EEA 2009a: 10), nahe gekommen zu sein. Die EEA trägt wesentlich zur Evaluierung des 6. UAP und zur Formulierung des 7. UAP bei. Die von der EEA bereitgestellten Daten werden von den politischen Akteuren in der Phase der Politikformulierung angenommen (Interview 17). Herausragende Informationsquelle stellt in diesem Zusammenhang der alle fünf Jahre erscheinende und von der EEA erarbeitete und veröffentlichte SOER-Bericht

¹⁴⁷ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st11/st11186.de12.pdf>, Stand 30.11.2012.

dar, auf dessen Grundlage adäquate Bewertungen möglich sind und der die Erarbeitung zukünftig zu ergreifender Maßnahmen unterstützt. Darüber hinaus fördert die EEA durch die Entwicklung und Bereitstellung neuer, mitunter web-basierter Datensätze die Antizipation neuer Ideen und Denkweisen (ibid.).

Verhandlungen um die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“

Die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ setzt sich innerhalb der Strategie „Europa 2020“ für einen nachhaltigen Ressourcenumgang ein. Lebensmittel-, Öl- und Finanzkrisen sowie „die zunehmende Bedrohung durch den Klimawandel sind deutliche Zeichen für die Spannung zwischen einem ständig wachsenden globalen Wirtschaftssystem und der Nutzung begrenzter Ressourcen sowie dem Raubbau an Ökosystemen.“¹⁴⁸ Das von der Kommission vorgelegte Arbeitspapier „Fahrplan für ein Ressourcenschonendes Europa“ nennt verschiedene Instrumente, mit denen langfristig die internationale Wettbewerbs- und Wirtschaftsfähigkeit gewahrt und gleichzeitig dem Klima- und Umweltschutz Rechnung getragen werden soll. Übergeordnetes Ziel ist es,

„mehr Planungssicherheit für Investitionen und Innovation zu gewährleisten, indem auf eine einvernehmliche langfristige Vision hingewirkt und sichergestellt wird, dass die Ressourceneffizienz in ausgewogener Weise in alle einschlägigen Maßnahmen einfließt. Sie gibt einen langfristig angelegten Aktionsrahmen für viele Politikbereiche vor und unterstützt politische Programme in den Bereichen Klimaschutz, Energie, Verkehr, Industrie, Rohstoffe, Landwirtschaft, Fischerei, Biodiversität und regionale Entwicklung“ (KOM (2011) 21: 6).

Initiativen im Rahmen der Leitinitiative sprechen vielfältige Themen, Sektoren und Akteure an und zeugen von der Reichweite des Vorhabens. Für die Verwirklichung der Ziele sollen „Synergien optimal genutzt und Kompromisse zwischen gegenläufigen Interessen unterschiedlicher Bereiche und zwischen gegenläufigen Maßnahmen gefunden werden“ (ibid.: 4) sowie weltweite Kooperationen gestärkt und Technik- und Informationstransfers gefördert werden (ibid.: 10). Im Folgenden wird der Aushandlungsprozess unter besonderer Berücksichtigung der Rolle der EEA in der frühen Verhandlungsphase betrachtet.

Die Kommission verschickte ihren federführend von der GD Umwelt formulierten Entwurf „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ (KOM (2011) 571) am 20.9.2011 an Rat, Parlament, WSA und AdR. Eine eigens dafür eingerichtete Spezialeinheit innerhalb der GD Umwelt sorgte dafür, dass die für

¹⁴⁸ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/re_background_de.pdf, Stand 29.11.2012.

die verschiedenen Themenfelder verantwortlichen anderen GDs in der Kommission ausreichend in den Formulierungsprozess mit einbezogen wurden (Interview 16). Darüber hinaus wurden zahlreiche weitere Akteure außerhalb der Kommission von dieser in den Prozess mit eingebunden; allein an der offiziellen Konsultation nahmen 217 Akteure (91 Personen und 126 Organisationen) über die Web-Maske und 31 Akteure auf anderem Wege teil.¹⁴⁹ Workshops, Konferenzen und Seminare wurden durchgeführt, um die Meinung der Öffentlichkeit, privaten Akteuren und nicht zuletzt von den Verantwortlichen in Parlament und Rat im Vorfeld zu erfragen, um ein möglichst breites Spektrum an Ideen und Vorschlägen abzudecken (Interview 16).

Die EEA investierte im Jahr 2011 wesentliche Ressourcen, um den Anforderungen des Themenfelds gerecht zu werden. Rund 20 der von der EEA online zur Verfügung gestellten Produkte nehmen Bezug zur Thematik Ressourceneffizienz.¹⁵⁰ Die jährlich erscheinende Broschüre „Signale“ widmet sich im Jahr 2012 („Die Zukunft gestalten, die wir wollen“) ganz den Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung. Herausragende Bedeutung hat darüber hinaus der Bericht Nr. 5/2011, der eine Übersicht über die in den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zu ihrer Ressourceneffizienz gibt. Gleiches gilt für den weiter oben genannten SOER-Bericht zum Zustand der europäischen Umwelt. Zahlreiche auf der EEA-Website aufgeführte Daten und Simulationen erlauben darüber hinaus länderübergreifende Vergleiche. Nicht zuletzt engagierte sich die Exekutivdirektorin der EEA in der internationalen Ressourcengruppe (EEA 2011: 34):

“In 2011, the EEA made major investments to respond to resource efficiency's emergence as a key EU policy area, and to establish the EEA's role in this field. A comprehensive survey was carried out to map out how member countries approach the topic, including which policies, instruments and approaches are adopted nationally under the heading 'resource efficiency'. While this was done to support exchange of experience and good practice, a series of policy suggestions based on the analysis of 31 detailed country profiles were provided to the DG Environment Task Force responsible for drafting the EU resource efficiency roadmap. The results of the survey were also presented to the Council of Environment Ministers, to Commissioner Potočník, to the environment committee of the European Parliament and to the EEA Management Board” (EEA 2012: 34)

¹⁴⁹ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/Summary.pdf, Stand 27.11.2012.

¹⁵⁰ Alle hier angeführten Beispiele sind der Seite entnommen: Stand 29.11.2013 http://www.eea.europa.eu/de/publications#?c14=&c12=&c7=de&c9=all&c11=5&b_start=0&c13=ressourceneffizienz.

Nachdem die EEA von der Idee der Formulierung der Leitinitiative erfahren hatte, initiierte sie eine breite Umfrage ihrer nationalen Partner in dem ihr zur Verfügung stehenden Eionet-Netzwerk. Der im Rahmen dieses Verfahrens entstandene Bericht Nr. 5/2011 fasst die Initiativen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zusammen. Dieser wurde von den Verantwortlichen in der Kommission im internen Konsultationsverfahren genutzt (Interview 16, 26; EEA 2011: 9; COWI 2013a: 2/3) und als sehr hilfreich empfunden (Interview 16). Ähnliches gilt für andere Informationen, welche die EEA frühzeitig bereitstellen konnte.

Auf persönlicher Ebene herrschte von Anfang an ein reger Austausch zwischen der GD Umwelt und der EEA, da die Kommission selbst im Themenbereich „Ressourceneffizienz“ über wenig eigenes Informationsmaterial verfügte (Interview 16).

„we asked the EEA at several moments to give input, but they came up as well with own inputs. (...). There have been several meetings, several phone calls. (...) they looked at how they could really help us. (...) they are the main scientific body together with JRCs“ (Interview 16).

In diesem Zusammenhang profitierte die EEA als auch die Kommission von vorangegangenen Kooperationen, Kontakte, die sich in dieser Phase als wertvoll herausstellten und auf deren Grundlage gemeinsame Arbeitsgruppen zu ausgewählten Themen gegründet wurden (EEA 2011: 34), welche wiederum die Zusammenarbeit vertieften. Insbesondere bei der Entwicklung von Indikatoren arbeiteten beide Organisationen eng zusammen (Interview 16).

Innerhalb des Parlaments kooperierte die EEA in der frühen Verhandlungsphase eng mit dem für den Entwurf zuständigen Berichterstatter des Umweltausschusses und den Verantwortlichen im Ausschusssekretariat (Interview 5, 26). Die zuständigen Akteure im letzteren empfanden die von der EEA bereitgestellten Informationen als hilfreich bei der Ausarbeitung des Parlamentsentwurfs. Auch wenn die letztendliche politische Ausrichtung dem Berichterstatter vorbehalten sei, hätten sie das Gefühl gehabt, als wären die von der EEA genannten Punkte mit in dessen Entwurf eingeflossen (ibid.). Darüber hinaus wurde der Bericht Nr. 5/2011 nicht nur den Verantwortlichen in der zuständigen GD der Kommission präsentiert, sondern auch den Mitgliedern des Umweltausschusses des Parlaments sowie den Mitgliedern des (informellen) Umweltrats und der Ratspräsidentschaft persönlich vorgestellt (Interview 26; EEA 2011: 34). Ein Umstand, der zeigt, dass in der frühen Phase der Politikformulierung ein reger Austausch, insbesondere auf der Führungsebene zwischen der Kommission, dem Parlament, dem Rat und der EEA stattfand (Interview 16, 26).

Insgesamt hat die EEA zum sogenannten issue-framing im Rahmen der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ beigetragen (Interview 25). Die von ihr bereitgestellten Materialien wurden allgemein berücksichtigt. Gerade in einem Themenfeld wie Ressourceneffizienz herrschen sowohl große Wissens- als auch Datenlücken, welche eine umsichtige Beschäftigung mit dem Themenfeld erschweren (ibid.). Es gilt, Zusammenhänge herzustellen (Interview 25): „science is not a democratic process, it's about right and wrong“ (Interview 16).

4.1.2.2.2 Diskussion der Ergebnisse

Die Hypothese, nach der die Bereitschaft, über Probleme und Handlungsoptionen offen zu diskutieren, im Verhandlungsverlauf kontinuierlich abnehme, kann für die Studie bestätigt werden. Sei in einer frühen Phase die Informationsnachfrage am größten, ebbe diese im Laufe der Verhandlungen ab (Interview 1, 16). Nach einiger Zeit steht nicht mehr der Meinungs austausch im Vordergrund. Spätestens bei den Verhandlungen im Rat und Parlament werden im Rahmen der ersten Lesung Interessen formuliert, über deren Durchsetzung anschließend auf politischer Ebene verhandelt wird.

Wesentliche Veränderungen herbeiführen und/oder Einfluss auf die Thementausrichtung, Verhandlungsarena und Akteure ausüben zu wollen, würde ab der offiziellen Übermittlung des Entwurfs von Parlament zu Rat so gut wie unmöglich (Hardacre 2012: 259ff; Buholzer 1998: 176ff). Außer, es handele sich um „Superspezialfragen, die noch (...) geklärt werden müssen“ (Interview 1). In der Regel hätte man zu einem späten Verhandlungszeitpunkt als politischer Akteur nicht den „Reflex, bei der Agentur noch einmal nachzuschauen, ob die etwas haben. Das macht man eher im Vorfeld. Es sei denn, es kommt was ganz brandneues rein, was der Knüller ist“ (Interview 28).

Ein Akteur hat zu einem frühen Zeitpunkt wesentlich bessere Chancen, die Positionen politischer Entscheidungsträger mitzugestalten als zu einem späteren. Eine Erkenntnis, die auch die EEA begriffen zu haben scheint: „Daten, die was bringen sollten, sollten nicht nach der 2. Lesung in den Politikprozess eingeführt werden. Es ist sinnvoll, am Anfang zu liefern oder gegen Ende, beispielsweise im Bereich der Evaluierung“ (Interview 17). Es sei „wenig sinnvoll, erst im Stadium der Ratsverhandlungen mit neuen Informationen“ (ibid.) zu kommen. In Folge ist der Kontakt zu diesem zumindest in einer späten Phase des Gesetzgebungsprozesses begrenzt. Vielmehr pflege man durch technische Netzwerke wie das Eionet-Netzwerk und den Verwaltungsrat direkte Kontakte mit den Mitgliedstaaten, so dass der Weg über den Rat nicht notwendigerweise geboten sei (Interview 17).

In der Praxis zeigt sich, dass sich die EEA „vor allem auf die frühen Phasen (Ermittlung und Definition von Problemen) und die Endphase (Überwachung, Berichterstattung und Bewertung)“ (KOM 2003 (800): 11) konzentriert. Das soll nicht heißen, dass die EEA ihrer Aufgabe, zu allen Phasen des Policy-Prozesses relevante Beiträge beizusteuern, nicht gerecht wird. Mitarbeiter der EEA scheinen sich bewusst zu sein, dass Informationen zu einem späten Zeitpunkt die ihnen an sich beizumessende Beachtung nicht finden und damit relativ bedeutungslos würden (Interview 17). Als fester Bestandteil des Policy-Zyklus (Technopolis 2008: 31) stellen die Mitarbeiter der EEA sicher, dass sie insbesondere in der Phase der Identifikation (Stufe 1) und der Begutachtung möglicher Policies (Phase 3 und 4) aktiv mit politischen Akteuren in Kontakt stehen und auf diese Weise an der Politikformulierung beteiligt sind (IEEP/EIPA 2003: 48; Interview 1, 5). So seien ihre Informationen häufig auf die Kommission zugeschnitten, um diese bei ihrer Arbeit zu unterstützen:

„They work in first place with the Commission. That’s their main partner. (...) They support with their studies much more the Commission, because the Commission has the legislative initiative to promote legislation. (...). So the EEA is mainly there” (Interview 5).

Ein Ergebnis, das von der Kommission bestätigt wird. Die Kommission griff im Rahmen der Vorbereitung der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ und zu Beginn der Verhandlungen rund um das 6. und 7. UAP gerne auf die von der EEA bereitgestellten Daten zurück (Interview 10, 16). Alles in allem sieht die Kommission die Materialien der EEA insbesondere in der Vorbereitungs- als auch der Implementierungsphase einer Maßnahme als sehr hilfreich an (Interview 10). In diesem Zusammenhang wird allerdings deutlich, dass

„they [the EEA] took care to see how they could help us, (...) the agency is much more important in the initiating stage of a policy, when you are collecting information. They are much less important in the phase when you are really determining the policy” (Interview 16).¹⁵¹

Mitarbeiter der EEA achten darauf, dass die von ihr bereitgestellten Berichte zum „richtigen Zeitpunkt (...) veröffentlicht werden“ (Interview 17):

¹⁵¹ Die EEA nimmt an den Treffen der GD Umwelt mit den Vorsitzenden der nationalen Umweltbehörden teil, die 3x jährlich stattfinden, um auf informeller Ebene neue Initiativen zu besprechen (Interview 18).

„Nicht dass wir es versuchen wollen würden, aber ich kann mir gut vorstellen, dass wenn wir unmittelbar vor einer politisch wichtigen Umweltkonferenz mit innovativen Konzepten und ganz neuen Empfehlungen kommen würden ohne diesen genug Zeit und Kontext zur politischen und gesellschaftlichen Reflexion zu geben, dies nicht so gut bei den politisch (Ver-)Handelnden ankommen würde (...). Insofern sind wird schon an den politischen Kontext gebunden, oder binden uns selbst daran, um mit unserer Informationsbereitstellung effektiv zu bleiben“ (Interview 25).

Ein intern verwendetes Modell des Policy-Zyklus unterstützt die Mitarbeiter der EEA dabei, die relevanten Phasen zu identifizieren und ihre Rolle darin einzuordnen (Technopolis 2008: 39) So machen sie sich „bei der Generierung des jährlichen Managementplans darüber Gedanken“ (Interview 25), welche Phase das gegenwärtige Projekt unterstützt, bzw. welcher Phase es am meisten entspricht.

Abbildung 31: Tätigkeiten der EEA in den Verhandlungsphasen

	Stage in the policy process	Typical tasks
1	Problem identification	Providing early warning through projecting trends and scenarios
2	Problem definition	Deciding whether to target drivers; or pressures; or states; or impacts
3	Identifying policy options	Review of existing practice, and available instruments and their effectiveness
4	Option appraisal and selection	Undertaking sustainability impact assessments, cost-benefit analyses, etc.
5	EU legislative process	Support to European Parliament and Council in developing amendments
6	Implementation	Legal transposition; practical implementation; enforcement – see below
7	Monitoring	Identifying indicators; designing monitoring systems
8	Reporting	Deciding what needs to be reported, how, to whom, and by whom
9	Evaluation	Establishing systems and methodologies for assessing the effects/effectiveness of particular measures. Undertaking specific evaluations
10	Review	Reviewing and adjusting stages 1-9

(Quelle: IEEP/EIPA 2003: 47)

Der von der EEA betriebene Aufwand scheint sich zu lohnen. Materialien der EEA tragen allgemein zur Entwicklung und Erarbeitung europäischer Maßnahmen zu einem frühen Zeitpunkt bei, insbesondere in Bereichen, welche vor allem sektor- und länderübergreifende Daten sowie verlässliche Indikatoren erfordern,

wie zum Beispiel ihre Arbeiten zur Verbesserung der Luftqualität sowie den Umgang mit Bodenschätzen und Abfall zeigen. Selbst im Kleinen vermag sie Akzente zu setzen. Der TERM-Report setzt sich zum Beispiel vornehmlich mit den Themenfeldern Energie und Transport auseinander. Auch in anderen Bereichen wie Fischerei und Landwirtschaft vermochte sie die europäischen Organe frühzeitig bei der Formulierung von Richtlinien zu unterstützen.

4.1.2.3 Zusammenfassende Bemerkungen

Die Hypothese, wonach ein frühes Eingreifen in die Verhandlungen das Einflusspotenzial eines einflussuchenden Akteurs erhöhe, fand im Zuge der Analyse Bestätigung. Der politische Aushandlungsprozess kann allgemein als zähes Ringen um Problemlösungen klassifiziert werden. Besitzen die politischen Verantwortlichen zu Beginn der Verhandlungen in der Regel noch keine festen Präferenzen, gestalten sich Versuche der Einflussnahme zu einem späten Zeitpunkt als schwierig. Nach einer ersten Definition bestimmen nationale Interessen und deren Durchsetzung den weiteren Verhandlungsverlauf. Es ist kaum möglich, nach der offiziellen Übermittlung des Parlamentwurfs an den Rat im Rahmen der ersten Lesung noch wesentliche Veränderungen herbeiführen zu wollen.

Der Vielschichtigkeit und Fragmentierung des europäischen Systems ist es darüber hinaus geschuldet, dass in der frühen Verhandlungsphase nicht allein die Kommission, sondern das Parlament und der Rat informell an der Ausarbeitung des Kommissionsentwurfs beteiligt sind. Es müssen alle drei europäischen Organe von einem einflussuchenden Akteur beachtet und mit Materialien versorgt werden. Hauptansprechpartner in der Kommission ist in der Regel die für den Entwurf zuständige GD, im vorliegenden Fall die GD Umwelt. Innerhalb des Parlaments sind die (Schatten-)Berichterstatter, unterstützt von der eigenen Fraktion und des ENVI-Ausschusssekretariats für die inhaltliche Überarbeitung des Kommissionsentwurfs zuständig und damit Ansatzpunkt für Einflussversuche. Ansprechpartner im Rat sind das Generalsekretariat sowie die zuständigen Arbeitsgruppen.

Am Fallbeispiel der EEA zeigt sich, dass die Mitarbeiter der EEA die Notwendigkeit erkannt haben, sich frühzeitig am Policy-Prozess zu beteiligen. Sie stellen sicher, dass sie und ihre Materialien in der frühen Verhandlungsphase berücksichtigt werden. Insbesondere in der Phase der Policy-Formulierung seien ihre Beiträge gern gesehen (Interview 10), wie die Verhandlungen um das 6. und 7. UAP und der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ bewiesen. Mitarbeiter der EEA arbeiten daher eng mit den Verantwortlichen in Kommission (GD Umwelt), Parlament (MEPs) und Rat (Fachrat Umwelt, Ratspräsidentchaften)

zusammen. Sie unterstützen die Meinungsbildung der politischen Akteure sowohl durch Vorträge und Präsentationen in Ausschüssen und Workshops als auch durch die Bereitstellung gezielter Informationen, die Entwicklungslinien, Zusammenhänge und Handlungsoptionen aufzeigen. Nicht zuletzt ermöglicht die Teilnahme an öffentlichen Konferenzen und Seminaren das persönliche Gespräch mit weiteren interessanten und langfristig wichtig werdenden Akteuren und der Öffentlichkeit.¹⁵²

Festgehalten werden kann, dass die EEA eine etablierte Rolle im Policy-Zyklus einnimmt und dort als verlässliche Ansprechpartnerin geschätzt ist (Technopolis 2008: 31f, 40ff). Mitarbeiter der EEA wissen, dass potentielle Interventionspunkte im Verhandlungsverlauf insgesamt abnehmen (Buholzer 1998: 194ff; Hardacre 2012: 259)¹⁵³ und ein frühes Engagement erforderlich ist, um Einflusspotenzial zu entfalten. Deswegen stellen sie sicher, dass ihre Informationen und sie selbst in der Phase der Problemidentifikation und Problemdefinition präsent sind. Die Veröffentlichung ihrer Berichte steht in der Regel im Einklang mit den stattfindenden Diskussionen um einen policy-Vorschlag (Interview 30). Sie tragen damit im Ergebnis durch die Bereitstellung ihrer Daten zur Politikformulierung bei. Nicht-stimmberechtigte Akteure vermögen es so, durch die Distribution von Hintergrundmaterialien zur Formulierung neuer Normen und Regeln beizutragen, ein Umstand, der bereits für andere Verwaltungseinheiten bestätigt werden konnte (Schnapp 2004: 84ff).

4.1.3 Zwischenfazit

Die Studie argumentiert, dass die Offenheit politischer Akteure gegenüber extern generierter Expertise und damit das Einflusspotenzial eines einflussuchenden Akteurs abhängig sei von der eigenen Ressourcenausstattung sowie dem Zeitpunkt des Eingreifens in die Verhandlungen. Konnte letztere Hypothese bestätigt werden, erfüllt sich die Annahme bzgl. der internen Ressourcenausstattung am Fallbeispiel der EEA nicht. Unabhängig von der eigenen Ressourcenausstattung nutzen Vertreter aller drei Institutionen von der EEA bereitgestellte Informationen – oder auch nicht. Die interne personelle Ressourcenausstattung des zu beeinflussenden Akteurs erlaubt keine Aussagen zum Einflusspotenzial eines einflussuchenden Akteurs. Einflusspotenzial an diesem Faktor festmachen zu wollen, ist nicht zielführend.

¹⁵² Weitere Beispiele siehe http://www.eea.europa.eu/pressroom/speeches/#c4=&b_start=0, Stand 8.11.2012.

¹⁵³ Lediglich in der Implementationsphase ergebe sich durch die gezielte Unterstützung der Mitgliedstaaten eine aussichtsreiche Möglichkeit (Buholzer 1998: 194ff).

Anders verhält es sich mit der Annahme zum Interventionszeitpunkt. Die Analyse zeigt, dass die Bereitschaft politischer Akteure, sich an einem lockeren Informations- und Meinungsaustausch zu beteiligen, mit Fortschreiten des Verhandlungsverlaufs sukzessive abnimmt. Gleiches gilt für ihre Offenheit gegenüber externen Informationen. Ein Umstand, den die EEA begriffen hat und für sich auszunutzen weiß. Ein frühes Eingreifen soll die Berücksichtigung ihrer Materialien gewährleisten. Dafür identifiziert sie vorab die relevanten Gesprächspartner und sucht gezielt deren Kontakt. Die oben genannten Beispiele belegen ihren Erfolg. Das Einflusspotenzial eines einflussssuchenden Akteurs wird vom Interventionszeitpunkt mitbestimmt.

4.2 Handlungsfähigkeit eines einflussssuchenden Akteurs

Die Arbeit konnte bislang zwei wesentliche Erkenntnisse gewinnen: 1) europäische Institutionen sind keine kollektiven Akteure. Eine Vielzahl von Personen ist auf administrativer und politischer Ebene aktiv an der Ausformulierung von Politiken beteiligt; 2) die Analyse des europäischen Verhandlungsverlaufs hebt die Bedeutung des Monitorings für den Erfolg eines einflussssuchenden Akteurs hervor. Im Folgenden arbeitet die Studie heraus, ob und wenn ja, wie es der EEA gelingt, die erforderlichen Informationen zeitlich passend den maßgebenden politischen Akteuren zur Verfügung zu stellen.

4.2.1 Intra-organisationale Faktoren (B 1)

Die in Kapitel 3.2.2.1. aufgestellten Annahmen besagen, dass der intra-organisationale Aufbau eines einflussssuchenden Akteurs sowie dessen Ressourcenausstattung seine Handlungsfähigkeit bestimmen. Viele Organisationen versuchen die politische Willensbildung mitzugestalten, aber nur diejenige setzt sich durch, die in der Lage ist, mit den relevanten politischen Akteuren frühzeitig in Kontakt zu treten und mit den gewünschten Materialien aufzuwarten. Das erfordert einen Organisationsaufbau, der sowohl effektives Monitoring erlaubt als auch die gegenseitige Kontaktaufnahme erleichtert. Darüber hinaus bedarf es einer ausreichenden Ressourcenausstattung, welche die Strukturen aufzubauen und aufrechtzuhalten vermag. Ob die EEA diese Bedingungen erfüllt, wird im Weiteren unter Berücksichtigung ihrer Organisationsform und Ressourcenausstattung diskutiert.

4.2.1.1 Faktor B 1.1: „Organisationale Kongruenz“

Aus einer organisationstheoretischen Perspektive heraus argumentierend wird die These aufgestellt, dass der intra-organisationale Organisationsaufbau eines einflussuchenden Akteurs dessen Schlagkraft bestimmt. Nicht die allgemeine Anpassungsfähigkeit an ihre Umwelt wird in diesem Zusammenhang als wesentlicher einflussbestimmender Faktor angesehen, sondern der Grad der vorherrschenden organisationalen Kongruenz. Inter-organisationaler Fit erlaubt effektives Monitoring und befördert die inter-institutionelle Zusammenarbeit durch inhaltliche Überschneidungen, welche wiederum den Kontakt zu dem, sich für einen Entwurf verantwortlich zeigenden Akteur sowie allgemein zu den relevanten Expertenzirkeln erleichtern, ist die Arbeit überzeugt. Ähnelt der Organisationsaufbau den Organigrammen der zu beeinflussenden politischen Akteure, verbessert dies insgesamt ihr Einflusspotenzial.

Für die Analyse des Organisationsaufbaus einer Organisation wird häufig deren äußere Erscheinungsform betrachtet. Organisationen lassen sich in der Regel vom Aufbau her in eine horizontale und vertikale Dimension unterteilen. Werden bei der horizontalen Aufteilung Einheiten betrachtet, die sich mit unterschiedlichen Themenfeldern auf gleicher Ebene auseinandersetzen (funktionale Differenzierung), versteht man unter vertikaler Differenzierung die Unterscheidung zwischen verschiedenen Aufgabenbereichen bzw. Hierarchieebenen (Bogumil/Jann 2009: 138f).

4.2.1.1.1 Aufbau der EEA

Der Aufbau der EEA sieht folgendermaßen aus: Einer Leitungsebene unterstehen acht Einheiten, die mit verschiedenen (inhaltlichen und technischen) Aufgaben betraut und in kleinere Einheiten unterteilt sind. Jede Programmeinheit wird von einem Manager geführt und ist Teil des „senior management teams“, dem auch die Exekutivdirektorin angehört (COWI 2013: 6). Thematisch ist die EEA in acht Einheiten unterteilt. Drei davon arbeiten inhaltlich zu den Themen Luft und Klimawandel („Air and Climate Change“), integrierte Umweltbewertung („Integrated Environmental Assessments“ und natürliche Systeme und Verletzlichkeit („Natural Systems and vulnerability“).¹⁵⁴

¹⁵⁴ <http://www.eea.europa.eu/de/about-us/who/organisational-chart>, Stand 26.11.2012

4.2.1.1.2 EEA im Vergleich zu anderen europäischen Akteuren

Die Studie konzentriert sich im Folgenden darauf, ob sich einzelne Einheiten strukturell und inhaltlich überschneiden. Zur Überprüfung der gerade gemachten Annahme werden die Organigramme der hier interessierenden politischen Akteure herangezogen und mit dem der EEA verglichen. Es gilt zu untersuchen, ob sich ein organisationaler „Fit“ positiv auf die Handlungsfähigkeit eines einfluss-suchenden Akteurs, in diesem Fall der EEA, auswirkt oder nicht.

Aufbau GD Umwelt und GD Klima im Vergleich zur EEA

Wie oben gezeigt, sind innerhalb der Kommission die GD Umwelt und die GD Klima vornehmlich mit der Ausarbeitung eines Richtlinienvorschlags im umweltpolitischen Sektor betraut und werden damit zu den Hauptadressaten der EEA. Beide GDs gleichen im grundsätzlichen Design dem Aufbau der EEA. An der Spitze steht jeweils ein Direktor, die Untereinheiten widmen sich einzelnen Themenfeldern und/oder operativen/administrativen Tätigkeiten.

Die GD Umwelt ist funktional in verschiedene Bereiche aufgeteilt, von denen sich fünf inhaltlichen Themen zuwenden, wie weiter oben gezeigt wurde. Diese decken im Einzelnen folgende Themenbereiche ab¹⁵⁵:

Abbildung 32: Abteilung und Themenbereiche GD Umwelt

Direktion	Themenbereich
Direktion B: Natur, Biodiversität und Boden- nutzung	1. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Erhaltung der Böden 2. Biologische Vielfalt 3. Natur
Direktion C: Nachhaltiges Management von Ressourcen, Industrie und Luft	1. Nachhaltige Produktion und nachhaltiger Verbrauch 2. Abfallwirtschaft 3. Industrieemissionen, Luftqualität und Lärm
Direktion D: Wasser, Meeresumwelt und Chemikalien	1. Schutz von Wasserressourcen 2. Meeresumwelt und Wasserindustrie 3. Chemikalien, Biozide und Nanomaterialien
Direktion F: Strategie	1. Chefökonom, Folgenabschätzung und Evaluierung 2. Institutionelle Angelegenheiten und Programmierung 3. Kommunikation 4. Chefwissenschaftler, Forschung und Innovation

(Quelle: eigene Darstellung, FN 158)¹⁵⁶

¹⁵⁵ <http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=8163&lang=de>, Stand 26.11.2012

¹⁵⁶ <http://ec.europa.eu/dgs/environment/directory.htm>, Stand 26.11.2012

Die GD Klima ist in vier Bereiche aufgeteilt, von denen sich drei inhaltlichen Themen zuwenden:

Abbildung 33: *Abteilung und Themenbereiche GD Klima*

Direktion	Themenbereich
Direktion A: Internationale Beziehungen und Klimaschutzstrategie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Internationale und inter-institutionelle Beziehungen 2. Klimaschutzfinanzierung und Entwaldung 3. Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung 4. Strategie und wirtschaftliche Bewertung
Direktion B: Europäische und internationale Kohlenstoffmärkte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Durchführung des EHS 2. Benchmarking 3. Internationaler Kohlenstoffmarkt, Luftfahrt, Seefahrt
Direktion C: Einbindung der Anpassung an den Klimawandel und kohlenstoffarme Technologien	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kohlenstoffarme Technologien 2. Verkehr und Ozon 3. Anpassung

(Quelle: eigene Darstellung, FN 159)¹⁵⁷

Betrachtet man die Themenfelder der GD Umwelt und der GD Klima im Vergleich zur EEA, zeigt sich, dass inhaltliche Überschneidungen mehrerer Einheiten vorliegen, insbesondere zwischen der Einheit ENV.B. „Natur, Biodiversität und Bodennutzung“ der GD Umwelt und der Einheit „Natürliche Systeme und Vulnerabilität“ der EEA. Überschneidungen finden sich darüber hinaus bei der Einheit IEA 3 der EEA „Sustainable Consumption and Production + Waste“ und der Abteilung ENV.C.1 der GD Umwelt „Nachhaltige Produktion und nachhaltiger Verbrauch“ sowie zwischen der Einheit der GD Umwelt ENV.C.3 „Industrieemissionen, Luftqualität & Lärm“ als auch der Einheit CLIMA.A.3. „Überwachung, Berichterstattung und Überprüfung“ der GD Klima und den EEA Abteilungen ACC1 „Climate mitigation, energy and air pollution“ und ACC2 „Air quality, noise and transport“.¹⁵⁸

Es zeigt sich, dass strukturelle Überschneidungen vorliegen.¹⁵⁹ Ein Umstand, der den Absprachen der Generaldirektion der GD Umwelt der Kommission und der Exekutivdirektion der EEA zu verdanken ist. Diese einigten sich auf

¹⁵⁷ http://ec.europa.eu/dgs/clima/chart/index_en.htm, Stand 26. 11.2012

¹⁵⁸ http://ec.europa.eu/staffdir/plsql/gsys_page.display_index?pLang=DE, Stand 16.4.2013.

¹⁵⁹ Wahrscheinlich wurde die EEA in ihrem Aufbau von der GD UMWELT geprägt. Bevor sich die europäischen Mitgliedstaaten auf Kopenhagen als Standort einigten und die EEA offiziell mit ihrer Arbeit beginnen konnte, vergingen vier Jahre (1990-1994). In dieser Übergangsphase wurde die Arbeit der EEA von einer EEA-Arbeitsgruppe in der GD UMWELT der Kommission geleitet (IEP/EIPA 2003: 23). Auf der anderen Seite unterstützte die EEA aktiv den Aufbau der GD Klima (Interview 13). Von einer gegenseitigen Orientierung an den vorhandenen Strukturen ist auszugehen.

eine weitgehende Synchronisierung der Arbeitsprogramme, um die gegenseitige Kommunikation und damit Kooperation zwischen der EEA und der GD Umwelt und GD Klima zu erleichtern und langfristig zu verbessern (Groenleer 2009: 228ff; Martens 2010: 891). Mit Erfolg, wie es scheint. In den letzten Jahren fand eine kontinuierliche Annäherung zwischen der Kommission und der EEA statt (Interview 10, 15). Der fachliche Austausch intensivierte sich. Bei Fragen rufe man sich gegenseitig an. Man habe Kontakt zu Mitarbeitern auf allen Hierarchieebenen innerhalb der EEA (Interview 10, 16). Kontakte, die es erleichtern, über Vorgänge in der Kommission Bescheid zu wissen und die relevanten Ansprechpartner zu identifizieren.

Die bestehende organisationale Kongruenz ist das Ergebnis von Absprachen zwischen den Leitungsebenen der EEA, der GD Umwelt und der GD Klima, darüber welcher Akteur für welche Themenfelder zuständig ist (Interview 10). Diese verständigen sich, die Kompetenzbereiche stärker aufeinander abzustimmen, um die Zusammenarbeit, die in der Vergangenheit durch anhaltende Ressortstreitigkeiten beeinträchtigt war, langfristig zu verbessern (Groenleer 2009: 228ff; Martens 2010: 891). Sichergestellt wurde, dass sich die jeweiligen Akteure gegenseitig komplementieren, nicht ersetzen. Ob die verbesserte Zusammenarbeit in der Folgezeit mehr auf der organisationalen Spiegelung als auf dem persönlichen Verhalten der Beteiligten beruht, kann, da der für eine Untersuchung zur Verfügung stehende Zeitraum zu kurz ist, nicht abschließend beurteilt werden. Es ist aber zu erwarten, dass eine organisationale Kongruenz über persönliche Beziehungen hinaus ein effektives Monitoring und eine gute institutionelle Zusammenarbeit begünstigt, und zwar unabhängig davon, wie die Leitungsebene persönlich harmonisiert. Der durch die thematischen Überschneidungen erleichterte Kontakt erhöht insgesamt die Wahrscheinlichkeit, rechtzeitig Vorhaben und Initiativen innerhalb der Kommission zu erfassen und Absprachen zu treffen.

Parlament: Ausschuss(sekretariat) ENVI und ITRE

Im Gegensatz zur EEA und zu den GDs der Kommission ist das Parlament entlang parteipolitischer organisiert. Wie in Kapitel 4.1.1.1.3. diskutiert, findet die thematische Arbeit des Parlaments in den Ausschüssen statt. Innerhalb des Parlaments ist der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) für umweltpolitische Belange zuständig. Der Ausschuss ITRE beschäftigt sich darüber hinaus mit Fragen nachhaltiger Ressourcennutzung und Energieeffizienz.

Die Ausschussstruktur des Parlaments folgt keiner übergeordneten Linie oder ausgeprägten Binnenstruktur. Allgemein gilt: Themenfelder werden von den zuständigen Ausschüssen bearbeitet, wie sie kommen. Es existieren keine klaren Zuständigkeiten, sondern die jeweiligen Berichtersteller werden aufgrund fachlicher Expertise und nicht selten aus politischen Gründen heraus ad hoc ernannt. Strukturelle Überschneidungen mit der EEA sind daher von der EEA schwierig oder nicht zu realisieren. In diesem Zusammenhang interessiert im Weiteren eher, ob die EEA inhaltliche Kongruenz zu den von den Ausschüssen bearbeiteten Themenfeldern herzustellen weiß.

Abbildung 34: Aufgabenbereiche der relevanten Parlamentsausschüsse

Ausschuss	Zu behandelnde Themenfelder
ENVI	Maßnahmen in Bezug zu Umweltfragen (u.a. giftige Chemikalien; Erhalt der biologischen Vielfalt in Europa; Bekämpfung des Klimawandels), öffentliche Gesundheit (u.a. Sicherheit von Pharmazeutika/Kosmetika; Kampf gegen gefälschte Arzneimittel; Schutz von Patientenrechten) und Lebensmittelsicherheit (u.a. Entwicklung von Kennzeichnungen von Erzeugnissen). ¹⁶⁰
ITRE	Maßnahmen in Bezug zur Industrie (Förderung des Wettbewerbs u.a. im Bereich der Telekommunikation) Forschung (Internet) und Energie (nachhaltige Ressourcennutzung, Energieeffizienz, erneuerbare Energiequellen; Senkung von Treibhausgasemissionen). ¹⁶¹

(Quelle: eigene Darstellung, FN 162f)

Die Ausschüsse werden von ihren Sekretariaten unterstützt. Dessen Mitglieder können verschiedenen Themenbereichen zugeordnet werden. Aber auch ihre Binnenstruktur ist nicht vergleichbar mit denen der Kommission oder der EEA. Sie müssen die Themenfelder bearbeiten, wie sie in den Ausschuss kommen. MEPs und ihre Mitarbeiter im eigenen Büro bzw. im Parlamentssekretariat mögen sich im Laufe der Zeit zu Experten entwickeln. Feste Zugehörigkeiten, wie sie in der Kommission oder der EEA zu finden sind, gibt es nicht.

Trotz einer mangelnden organisationalen Kongruenz kommt es zu einem regen inhaltlichen Austausch. Die EEA ist über Stimmungen und Meinungen im Parlament gut informiert. Der Schlüssel zum Erfolg scheinen die von der EEA bestellten Kontaktpersonen vor Ort zu sein sowie die für den Ausschuss und das Ausschusssekretariat zuständige Person im Parlament. Diese Kontaktpersonen informieren ihre Institutionen über Initiativen und Informationsbedarf und zeigen an, wenn Mitarbeiter der EEA an Ausschusssitzungen teilnehmen sollen (Interview 18). Ein Faktor, der wesentlich zur Stärkung der Zusammenarbeit beiträgt.

¹⁶⁰ <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/envi/home.html>, Stand 30.11.2012

¹⁶¹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/de/itre/home.html>, Stand 30.11.2012

Der Rat folgt auf oberster Ebene grundsätzlich einer nationalstaatlichen Differenzierung. Er ist funktional in verschiedene Fachministerräte unterteilt, welche sich wiederum aus politischen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Im vorliegenden Fall ist der Fachumweltrat des Rats für umweltpolitische Themen zuständig. Es fehlt jedoch eine ausgeprägte Binnenstruktur, wie sie in der Kommission und/oder der EEA zu finden ist. Ähnlich wie im Parlament werden die Themen mehr oder weniger ad hoc bearbeitet. Gleiches gilt für die Ausschüsse der Ständigen Vertreter. Die Direktion des Generalsekretariats zuständig für die Themenbereiche Umwelt, Bildung, Transport und Energie ist zwar nach Bereichen gegliedert. Mit acht Mitarbeitern kann insgesamt aber schwer von einer tatsächlichen strukturellen Binnendifferenzierung gesprochen werden.

Ähnlich wie für das Parlament konnte eine Zusammenarbeit der EEA mit den jeweiligen Ratspräsidentschaften sowie mit dem Fachumweltrat aufgezeigt werden. Eine Kooperation, die trotz mangelnder organisationaler Kongruenz sehr gut zu funktionieren scheint. Ein Umstand, der wiederum auf die Bemühungen der EEA zurückzuführen ist, den direkten Kontakt zu suchen und sich als Ansprechpartner zu etablieren (Interview 18): „Es ist durchaus sinnvoll, dass sie da jemanden sitzen haben“ (Interview 28). Eine organisationale Spiegelung besteht nicht.

4.2.1.1.3 Zusammenfassende Bemerkung

Die Hypothese, nach der organisationaler Fit das Einflusspotenzial eines Akteurs stärkt, kann durch die empirische Untersuchung weder abschließend bestätigt noch verneint werden. Eine strukturelle Doppelung scheint den Austausch mit den auf europäischer Ebene agierenden Akteuren zu verbessern. So arbeitet die EEA eng mit der Kommission in der Phase der Formulierung eines Entwurfs zusammen. Inwieweit dieses einer organisationalen Spiegelung zu verdanken ist, lässt sich nicht abschließend beurteilen, da das gute persönliche Verhältnis der Leitungsebene sowie der anderen Beteiligten eine nicht zu unterschätzende Rolle zu spielen scheint. Trotz eingeschränkter organisationaler Kongruenz arbeitet die EEA neben der Kommission eng mit den zuständigen Stellen des Parlaments und des Rats zusammen. In diesem Zusammenhang scheinen persönliche Absprachen und bereits bestehende Kontakte gegenseitige Konsultationen zu fördern.

Die im Rahmen der Studie interviewten Akteure gaben an, dass sie sich bei Fragen an diejenigen Mitarbeiter in der EEA wandten, die sie bereits von vorherigen Veranstaltungen und Kooperationen kannten oder die bereits mit Kollegen

von ihnen in Kontakt gestanden hätten (Interview 16, 25). Vereinzelt schaue man auch auf das Organigramm der EEA, um den für einen selbst relevanten Mitarbeiter zu identifizieren (Interview 10). In der Regel baue man jedoch auf bereits bestehende Kontakte auf. Darüber hinaus profitiere man in der EEA davon, dass das Personal der EEA vor der Arbeit in der EEA bereits häufig in anderen, umweltrelevanten Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene gearbeitet habe. Ein Faktor, der die erste Kontaktaufnahme und die gegenseitige Vertrauensbildung erleichtere; könne man doch auf alten Kontakten wieder aufbauen (Interview 19).

Als besonders hilfreich für die Stärkung der Zusammenarbeit mit der Kommission haben sich gegenseitige Absprachen herausgestellt. Des Weiteren unterstützen die Leitungsebenen die Zusammenarbeit und trugen insbesondere beim Austausch im Rahmen der Formulierung des letzten „State and Outlook Report on the European Environment“ (SOER)-Berichts Sorge, dass sich die jeweils für ein Themenfeld verantwortlichen Mitarbeiter in den zwei Institutionen persönlich kennenlernten (Interview 10).

Nicht zuletzt begünstigen extra dafür abgestellte Kontaktpersonen (vor Ort) die Kooperation mit EU Institutionen. So informiert das örtliche Büro in Brüssel die Kollegen in Kopenhagen über Initiativen und Vorgänge innerhalb der Kommission und des Parlaments (Interview 17, 18, 19). Wie es ein EEA-Mitarbeiter formuliert: „Aufgabe der EEA ist es, Informationen für die politischen Entscheidungsträger bereitzustellen. Damit diese relevant sind, muss die EEA wissen, was in Brüssel passiert“ (Interview 17). Dafür tragen die jeweiligen Kontaktpersonen Sorge. Diese sind ausgestattet mit Organigrammen, Zeitplänen und Richtlinieninitiativen, um sicherzustellen, die richtigen Klienten mit ihren Wünschen zu identifizieren:

„Legislation takes up to 2-3 years, we have to follow it closely and update our information and data (...). In order to provide all the timely, targeted data, we need to identify the client. (...). I have tables and tables. I have the work programs of the Commission, the Parliament (...). I am following the agenda of the meetings and see who is appointed for what and that I have meetings with the secretariat who works on the report“ (Interview 18).

Alles in allem begünstigen aktiv geförderte Austauschprozesse und Absprachen zwischen den europäischen Institutionen und der EEA sowie das starke Engagement seitens der EEA die gegenseitige Kooperation. Mittlerweile sei es ein Leichtes, mit Mitarbeitern der EEA persönlich in Kontakt zu treten (Interview 10), was vor allem deren Engagement und weniger der organisationalen Kongruenz geschuldet ist. Letztere scheint die Zusammenarbeit zu erleichtern. Der Faktor ist aber nicht allein ausschlaggebend. Die Interviews zeigten, dass der persön-

liche Kontakt auf allen Ebenen und der dadurch ermöglichte Informationsaustausch von nicht unerheblicher Bedeutung sind. Aus diesem Grund kann der letztendliche Mehrwert der These der strukturellen Doppelung im Rahmen dieser Arbeit nicht bestätigt werden.

4.2.1.2 Faktor B 1.2.: „Ressourcenausstattung“

Die Ressourcenausstattung eines einflussssuchenden Akteurs prägt maßgeblich dessen Handlungsfähigkeit, wurde in Kapitel 3.2.2.1.2. argumentiert. Monitoring, die Sammlung und Aufbereitung von Daten sowie die Distribution von Informationen ist kosten- und personalintensiv. Nur dem, der über einen gesicherten Ressourcenpool verfügt, gelingt es, Politik aktiv mitzugestalten und als relevanter Akteur und Partner angesehen zu werden (Martens 2011: 897f).

Im Folgenden soll die Personal- und Finanzausstattung der EEA betrachtet und hinsichtlich ihrer Entwicklung in den letzten Jahren beurteilt werden, um Aufschluss über die prinzipielle Handlungsfähigkeit der EEA zu erhalten. In diesem Zusammenhang gilt es, die Zugänglichkeit, Verfügbarkeit und Gebundenheit der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu ermitteln. Ein Vergleich zu anderen IRAs hilft darüber hinaus, die Zahlen zu bewerten.

4.2.1.2.1 Analyse der Ressourcenausstattung

Im Gegensatz zu den Mitarbeitern der Kommission obliegt die Rekrutierung der Mitarbeiter der IRAs dem jeweiligen Exekutivdirektor der jeweiligen Agentur. Vorgaben zu der Anstellungsart und -dauer finden sich in ihren Budgetplänen. Darüber hinaus können IRAs relativ frei über ihr Budget verfügen und die in drei Posten (Personal-, Administrations- und operative Kosten) aufgeteilten Mittel untereinander verschieben, vorausgesetzt, der Verwaltungsrat stimmt zu und das Parlament ist darüber informiert (Groenleer 2009: 125ff). Im Folgenden wird die finanzielle und personelle Ressourcenausstattung der EEA betrachtet.

Finanzielle Ressourcenausstattung EEA

Die Verordnung Nr. 2343/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 „betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen gemäß Art. 185 der Verordnung Nr. 1605/2002 des Rats über die Haushaltordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften“ bildet den allgemeinen Rahmen für

Haushaltsfragen der Agenturen. Die Verordnung VO 401/2009 stellt die Arbeitsgrundlage der EEA dar. Art. 11 bis 14 „umfassen Ausführungen über die Einnahmen und Ausgaben der Agentur sowie prozedurale Vorschriften zur Annahme und Ausführung des Haushaltsplans“ (Khuchua 2009: 86). Allgemein erlässt der Verwaltungsrat nach „Konsultation der Kommission die für die Agentur geltende Finanzregelung“ (ibid.).

Abbildung 35: Finanzen EEA 1997-2011

	Budget (Mill. Euro) Income				
Year	<i>EU subventions</i>	<i>EFTA contribution</i>	<i>New EEA member countries' contribution</i>	<i>Miscellaneous revenues</i>	<i>Total</i>
1997	16,5	0,297		0,11	16,9
1998	16,5	0,3		0,1	16,9
1999	18	0,3		0,1	18,4
2000	17,9	0,3		0,4	18,6
2001	18,6	0,4		2,3	21,3
2002	19,2	0,4	2,3	3,2	25,1
2003	21,4	0,5	5,7	0	27,5
2004	27,2	0,6	3,3	2,5	33,6
2005	26,9	0,6	3,8	0,8	32,1
2006	27,6	0,6	4,7	4,2	37,1
2007	29	0,6	4,2	1,3	35,1
2008	31,7	0,7	4,3	0,4	37,1
2009	34,6	0,8	4,4	0,1	39,9
2010	35,3	0,9	4,4	10	50,6
2011	36	0,8	4,4	21	62,2

(Quelle: eigene Darstellung nach EEA 2004: 29, EEA 2009: 55; EEA 2012: 73)

Das Finanzvolumen der EEA belief sich im Jahr 2011 auf 62,2 Mio. €. Beruht die Finanzausstattung der EEA maßgeblich auf dem Haushalt der europäischen Gemeinschaften (das Budget der EEA entspringt dem Gesamthaushalt der EU, im Speziellen dem Budget der GD Umwelt der Kommission (Groenleer 2009: 221)), stieg die Zahl zusätzlicher Mittel aus anderen Quellen in den letzten Jahren kontinuierlich an. Die EEA erhält neben Zuschüssen von ihren Mitgliedsländern Drittmittel aus zusätzlichen Projekten, wie aus dem „Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States“ (TACIS) - Projekt, EuropeAid und dem „Cross-compliance Indicators in the context of the Farm Advisory System“ (CIFAS) - Projekt (ibid.). So fließen der EEA im Rahmen des „coordination of information on the environment“ (CORINE) - Projekts rund 20 Mio. € über eine

Vertragszeit von drei Jahren zu (Interview 10). Im Jahr 2011 betrug das Verhältnis von EU-Mitteln zu Fremdmitteln insgesamt 66% (EU-Mittel) zu 34% (Drittmittel). Im Vorjahr belief es sich auf 80% zu 20% (Amtsblatt 2012/C 388). Geht man davon aus, dass mit Ablauf der Projekte im Jahr 2012 diese Projektgebundenen Mittel entfallen und mögliche neue Projekte nicht eingeworben werden können, dann dürfte die finanzielle Ressourcenausstattung nach momentaner Einschätzung der Lage zurück auf rund 42 Mio. € sinken (COWI 2013: 9).

Aufwendungen der Agentur „umfassen insbesondere die Personal-, Verwaltungs-, Infrastruktur- und Betriebsaufwendungen sowie die Aufwendungen im Zusammenhang mit Verträgen, die mit an das Netz angeschlossenen Stellen oder Einrichtungen sowie mit Dritten geschlossen wurden“ (VO 401/2009 Art. 11 Abs. 4). Ausgaben der EEA dürfen von diesen Bestimmungen abweichen, wenn „besondere Merkmale der Funktionsweise der Agentur es erfordern und nachdem die Kommission zugestimmt hat“ (ibid. Art. 14). Konkrete Auskünfte über die Ein- und Ausgaben sowie Mittelverwendung der EEA bieten ihre Jahresabschlussberichte.

Abbildung 36: Budget: Einkommen/Ausgaben (in Mio. €) EEA 1998-2011

Year	Staff and administration	Operational expenditures	Total
1998	9,1	7,8	16,9
1999	9,25	9,25	18,5
2000	9,9	8,7	18,6
2001	10,8	10,5	21,3
2002	13	12,1	25,1
2003	14,4	13,1	27,5
2004	16,7	16,9	33,6
2005	18,3	13,8	32,1
2006	20,2	16,9	37,1
2007	21,1	14	35,1
2008	22,7	14,4	37,1
2009	24	15,9	39,9
2010	30,3	20,3	50,6
2011	28,1	34,1	62,2

(Quelle: eigene Darstellung nach EEA 2004: 29, EEA 2009: 55; EEA 2012: 73)

Personalausstattung der EEA

Die EEA und das ihr zugehörige Eionet-Netzwerk bilden, technisch gesehen, eine Einheit. Der EEA obliegt die Verwaltung des Netzwerks, das aus zahlreichen, europaweit verstreuten Einrichtungen mit ca. 900 Experten besteht und welche die Daten sammelt, auf deren Grundlage die EEA ihre Berichte verfasst. Da im Zuge der Arbeit nur das Einflusspotenzial der EEA interessiert, wird das Eionet-Netzwerk im Weiteren nicht bei der personellen Ressourcenausstattung berücksichtigt, sondern weiter unten beim Faktor „Reputation“ und „Datenqualität“ in die Analyse mit einbezogen.

Ähnlich wie bei der finanziellen Ressourcenausstattung stieg das Personal in den letzten Jahren aufgrund vielfältiger Projektarbeit an (COWI 2013: 7f). Erneut ist davon auszugehen, dass die Zahl mit Ablauf der Projekte im Jahr 2012 sinken wird.

Abbildung 37: Personalentwicklung EEA 1997-2011

Year ¹⁶²	Kategorie				
	AD	AST	National experts	Contract agents	Total
1997	25	33	5	k.A.	63
1998	27	38	8	k.A.	73
1999	30	41	8	k.A.	79
2000	28	40	8	k.A.	76
2001	33	38	9	k.A.	80
2002	37	48	10	k.A.	95
2003	43	52	9	k.A.	104
2004	49	58	10	k.A.	117
2005	47	60	16	18	141
2006	49	61	17	30	157
2007	51	60	21	34	166
2008	53	63	21	30	167
2009	57	64	20	36	177
2010	59	66	21	55	201
2011	62	70	24	58	214

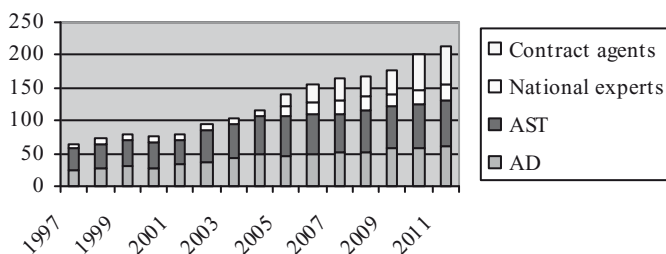
(Quelle: eigene Darstellung nach EEA 2004: 32; EEA 2012: 75)

¹⁶² Obwohl die EEA ihre Arbeit bereits im Jahr 1994 aufnahm, sind verlässliche und ausdifferenzierte Angaben erst ab dem Jahr 1997 erhältlich, weswegen die Tabelle im Jahr 1997 ansetzt.

4.2.1.2.2 Diskussion

Die Ressourcenausstattung der EEA erscheint auf den ersten Blick gut. Stieg auf dem Papier die Zahl der Mitarbeiter in den letzten Jahren stetig an, zeigt sich in der Praxis, dass es sich nicht nur um Festanstellungen handelt, sondern es auch häufig um national abgeordnete Experten und Vertragsbedienstete gibt. Diese verlassen die EEA nach Ablauf ihres Vertrags (max. 6 Jahre) oder nach ihrer Entsendung (max. 4 Jahre) wieder (Technopolis 2008: 75, Interview 19). Das eigentliche Stammpersonal stieg nur langsam und graduell an (Technopolis 2008: 25).¹⁶³

Abbildung 38: Darstellung Personalzusammensetzung EEA 1994-2011



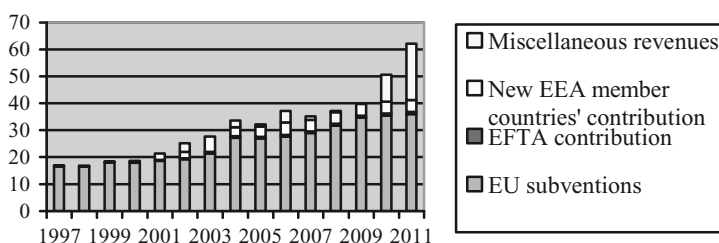
(Quelle: eigene Darstellung)

Die inhaltliche Arbeit der EEA wurde im Jahr 2011 zu knapp 40% von Vertragsagenten (inklusive nationalen Sachverständigen) ausgeführt. Das hat Auswirkung auf die Arbeit der EEA. Zum einen gehen regelmäßig gut eingearbeitete und vernetzte Mitarbeiter und damit wertvolle Expertise verloren. Zum anderen müssen neue Mitarbeiter eingearbeitet werden, eine Aufgabe, die zeitintensiv ist und Kräfte bindet. Auch wenn man die Kontinuität der Arbeit einer Einheit innerhalb der EEA gewährleiste und bestehende Kommunikationskanäle weiterhin zur Verfügung ständen, dauere es eine gewisse Zeit, bis eine vertrauensvolle Beziehung wieder aufgebaut sei (Interview 22). Ressourcen, die bei anderen Aufgaben fehlten.

¹⁶³ „There are three types of posts within the EEA, Officials/Temporary Agents in long term employment, Temporary agents on short term employment, Contract agents on short-term employment. To this should be added National Experts seconded to the Agency for a period of three years. (...). Recent changes in the staffing policy have increased the length of contract of the longterm Temporary Agents to 4 years renewable for another period and then indefinitely” (Technopolis 2008: 73).

Darüber hinaus erweiterte sich das Aufgabenspektrum der EEA im Laufe der Jahre. Ein Prozess, der ohne gleichzeitigen Kapazitätenausbau einherging. Der auf den ersten Blick starke Anstieg der Mittelausstattung in den letzten Jahren ist nicht auf eine signifikante Aufstockung des durch die EU bereitgestellten Budgets zurückzuführen, sondern auf die Akquise zusätzlicher Projektmittel (Interview 10). Es ist anzunehmen, dass das Budget der EEA mit deren Ablauf im Jahr 2012 wieder empfindlich sinkt (COWI 2013: 8).¹⁶⁴

Abbildung 39: Budgetentwicklung EEA 1997-2011



(Quelle: eigene Darstellung)

Die EEA kann des Weiteren über ihre Mittel nicht vollständig frei verfügen. Ein Großteil ihrer Ausgaben ist mittelgebunden. Dies betrifft nicht nur die Mittel für die von ihr auszuführenden Projekte, sondern auch sonstige Projekte. So werden die Europäischen Themenzentren (ETC) und deren Personal zu ca. 75% von der EEA finanziert (KOM (2003) 800: 8). Das machte im Jahr 2008 allein ca. 16% ihres Gesamtbudgets und 35% ihrer betrieblichen Anwendung aus (Technopolis 2008: 20). Im Jahr 2011 hat sich nicht viel verändert. Die EEA gibt insgesamt ca. 7,5 Mio. € für die ETCs aus, gut 12% ihres Gesamtbudgets. Zieht man vom Gesamtbudget die gebundenen Projektmittel ab, werden die ETCs sogar mit rund 18% ihres Budgets finanziert (EEA 2012: 74).

Scheint die Ressourcenausstattung der EEA in finanzieller- und personeller Hinsicht zunächst befriedigend zu sein, führt eine Hinterfragung der Daten zu einem anderen Bild. Die EEA ist „ständig mit Anfragen nach Unterstützung konfrontiert, die über ihr Mandat hinausgehen oder einen Grenzfall darstellen“ (KOM (2003) 800: 23), ohne gleichzeitig zusätzliche Einnahmen für ihre Arbeiten garantiert zu bekommen. Diese zusätzlichen Belastungen scheinen dazu zu führen, dass die EEA die ihr gemachten Planvorgaben nicht immer erfüllen

¹⁶⁴ Z.B. TACIS, EuropeAid, CIFAS project (Technopolis 2008: 20).

konnte. War die EEA im Jahr 2010 angehalten, 71 Publikationen zu veröffentlichen, finalisierte sie nur 56. Im Jahr 2011 fiel die Erfolgsquote schlechter aus, statt 89 wurden nur 54 beendet, rund 61% von der Zielvorgabe (COWI 2013: 57). Das ist zum einen auf die verzögerte Bereitstellung von Daten durch die EEA-Partner zurückzuführen, auf Planänderungen, aber zum anderen auch auf zu ambitionierte Pläne zu Jahresbeginn im Vergleich zu den tatsächlichen Ressourcen im Laufe des Jahres (ibid.: 57).

Ein „wachsendes Aufgabenspektrum, die steigende Zahl der Mitgliedstaaten und die steigende Komplexität der Umweltanliegen“ (Khuchua 2009: 87) erfordern vielfältige Kapazitäten, um handlungsfähig zu bleiben und den eigenen Zielen sowie den Ansprüchen und Wünschen der Klienten gerecht zu werden. Insbesondere, da die EEA verstärkt interdisziplinäre, integrierte Themenfelder besetzt und bearbeitet (Klimawandel, Biodiversität, Wasserpolitiken), welche große finanzielle und personelle Ressourcen beanspruchen (COWI 2013: 39). Nicht zuletzt ist sie verpflichtet, alle fünf Jahre einen Bericht über den Zustand der Umwelt zu verfassen (SOER), dessen Schreibprozess viele interne Ressourcen bindet (Interview 25), die an anderer Stelle fehlen. Nicht auszuschließen ist, dass die Qualität der von der EEA bereitgestellten Produkte sinkt.

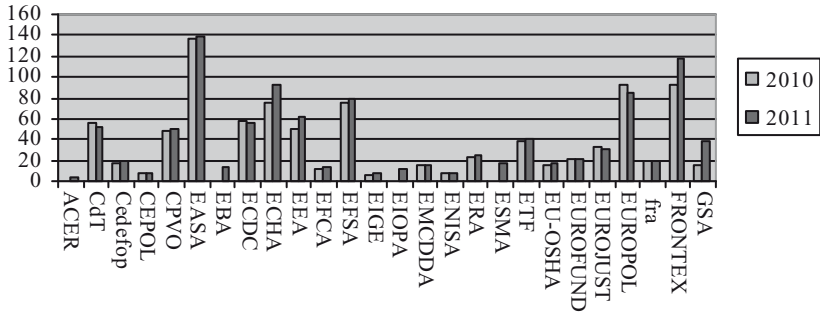
Insgesamt kommen die im Rahmen der jüngst veröffentlichten COWI-Evaluierung befragten Mitarbeiter der Kommission als auch Mitarbeiter internationaler Organisationen zu dem Ergebnis, „that the EEA does not have the sufficient capacity to produce good models and projections on all thematic areas“ (COWI 2013: 38). Eine wahrscheinliche Folge der nur durchschnittlichen Ressourcenausstattung.

Die EEA im europaweiten Agenturvergleich

Ein agenturweiter Vergleich soll helfen, die EEA im europäischen System einzuordnen. Auch wenn ein Vergleich der IRAs aufgrund unterschiedlicher Kompetenzen und Mandate schwierig ist, gewährt er hilfreiche Erkenntnisse zur Bewertung der Ressourcenausstattung der EEA. Auf den ersten Blick macht die EEA im direkten Vergleich in den Jahren 2010 und 2011 mit ihrer Mittelausstattung eine ordentliche Figur. Sie liegt sowohl in der Kategorie Budget- als auch Personalausstattung im guten Mittelfeld.¹⁶⁵

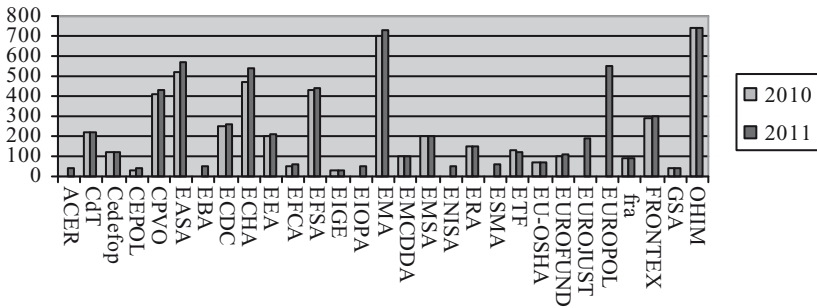
¹⁶⁵ Darstellung ohne die Agenturen EMA und OHIM, da deren, im Vergleich sehr gute Ressourcenausstattung die Graphik verzerrt [Budget (2010/2011) in mill. Euro: EMA (208387/208863); OHIM (365/387)]. Für manche Agenturen standen nur die Daten für das Jahr 2011 zur Verfügung.

Abbildung 40: Budget-Ausstattung (in mill. Euro) IRAs 2010/2011



(Quelle: Daten dem Amtsblatt 2012/ C 388 entnommen)

Abbildung 41: Personalstand IRAs 2010/2011



(Quelle: Daten dem Amtsblatt 2012/ C 388 entnommen)¹⁶⁶

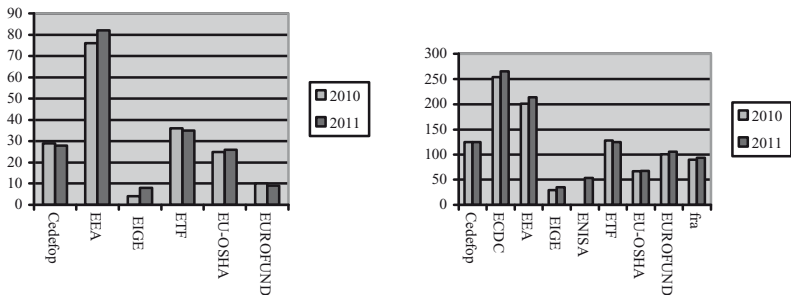
Vergleicht man die Zahlen der EEA mit denen, welche ebenfalls für die „Sammlung, Analyse und Weitergabe objektiver, verlässlicher und verständlicher Informationen und dem Aufbau von Netzen“ (KOM (2008) 135: 8) zuständig sind, zeigt sich, dass die EEA, was die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung anbelangt, zu den Besseren in ihrer Gruppe gehört (CEDEFOP, EUROFOUND, ETF, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA, EIGE).

¹⁶⁶ Mangels Daten Vernachlässigung folgender Agenturen: EUISS, EUSC, GEREK, ITAgency, EBA.

Abbildung 42: Vergleich IRAs Gruppe I

Personal

finanzielle Ressourcenausstattung



(Quelle: eigene Darstellung)¹⁶⁷

Die Ressourcenausstattung der EEA scheint, rein von außen betrachtet, über dem Durchschnitt zu liegen. Im Vergleich zu ihren europäischen Kollegen in der von der Kommission bestimmten Gruppe schneidet sie gut ab. Schaut man genauer hin, ergibt sich bei der Zusammensetzung des Personals in Bezug auf das Verhältnis Vertragsbedienstete und Festangestellte ein anderes Bild. Lediglich die EU-OSHA beschäftigt fast genauso viele Vertragsbedienstete wie die EEA. Bei den anderen IRAs ist das Verhältnis ebenfalls recht hoch, jedoch in der Gesamtschau besser.

Abbildung 43: Verhältnis Personal – Vertragsbedienstete Gruppe I

	Personal insgesamt		Davon Vertragsbedienstete		Prozent	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Cedefop	125	125	29	28	23,2%	22,4%
ECDC	254	265	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
EEA	201	214	76	82	37,24 %	38,54 %
EIGE	29	35	4	8	13,8%	22,88%
ENISA	k.A.	53	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
ETF	128	125	36	35	28,08%	28%
EU-OSHA	67	68	25	26	37,25%	38,22

(Quelle: eigene Darstellung. Daten dem Amtsblatt 2012/ C 388 entnommen.)

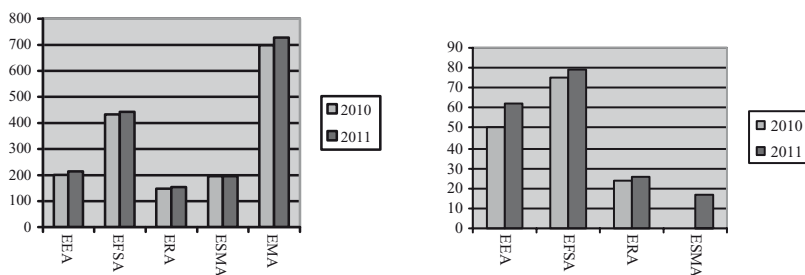
¹⁶⁷ Aufgrund mangelnder Daten fehlende Agenturen für Personal: ECDC, EMSA, FRA.

In diesem Zusammenhang ist fraglich, ob die von der Kommission vorgenommene Einteilung für die EEA noch Gültigkeit besitzt. Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat die EEA sukzessive Aufgaben hinzugewonnen und ihre Kompetenzen weiter ausbauen können. Einst allein für die Sammlung und Bereitstellung europaweit vergleichbarer Informationen zuständig, formuliert sie zunehmend Handlungsoptionen bzw. – Empfehlungen, mit denen sie die europäischen Organe in der Phase der Politikformulierung aktiv unterstützt. Auch wenn die Kommission diesen Tätigkeiten der EEA kritisch gegenübersteht, ein Aspekt, der in Kapitel 5.2.2. diskutiert wird, muss die EEA heute zu den IRAs gezählt werden, welche „direkt die Kommission und ggf. die Mitgliedstaaten in Form von technischen und wissenschaftlichen Gutachten und/oder Inspektionsberichten unterstützen“ (KOM (2008) 135: 7f). Ein Vergleich mit den sich in dieser Gruppe befindenden IRAs EMA, EFSA, ERA, EMSA scheint angemessen.

Abbildung 44: Vergleich IRAs Gruppe 2

Personal

Finanzielle Ressourcenausstattung¹⁶⁸



(Quelle: eigene Darstellung)

Die Gegenüberstellung in der Gruppe 2 zeigt, dass die Personal- und Budgetausstattung der EEA im Vergleich nur mittelmäßig ist. Unangefochtener Spitzenreiter bei der Budgetausstattung ist die EMA, deutlich dahinter findet sich die EFSA. Ähnliches gilt für die Personalausstattung, wobei die Unterschiede in der Gruppe zwischen EEA, ERA und ESMA nur minimal sind. Erneut verfügt die EMA über das meiste Personal, erneut folgen dahinter mit großem Abstand die übrigen vier. Betrachtet man darüber hinaus die eigentliche Zusammenstellung

¹⁶⁸ Budget ohne Darstellung der EMA

des Personals, zeigt sich, dass die EEA im Verhältnis Vertragsbedienstete und Festangestellte am schlechtesten abschneidet.

Abbildung 45: *Verhältnis Personal – Vertragsbedienstete Gruppe 2*

	Personal insgesamt		Davon Vertragsbedienstete		Prozent	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
EEA	201	214	76	82	37,24 %	38,54 %
EFSA	433	443	103	109	23,69 %	25 %
ERA	148	154	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
ESMA	196	196	10	15	5,1 %	7,65 %
EMA	698	728	152	177	21,28 %	24,3 %

(Quelle: eigene Darstellung. nach Amtsblatt 2012/ C 388)

Im Vergleich zu anderen IRAs mag die allgemeine Kapazitätenausstattung der EEA besser sein. Es muss sich aber zeigen, welche Entwicklungen die nächsten Jahren bringen, wenn viele der Projektmittel auslaufen. Dann könnte eine Diskrepanz zwischen ehrgeiziger Aufgabenstellung und tatsächlicher Aufgabenausfüllung der EEA auftreten.

4.2.1.2.3 Zusammenfassende Bemerkung

Der EEA gelingt es, den europäischen Institutionen hilfreiche Materialien bereitzustellen, auch wenn „in der Regel mehr Aufgaben als Personal“ (Interview 19) vorhanden seien. Dafür, dass „die EEA nur ca. 200 Mitarbeiter hat, macht sie einen sehr guten Job“ (Interview 7, vgl. Interview 16), sind einzelne Interviewpartner überzeugt. Aus diesem Grund kann die Studie die Hypothese, nach der eine größere Ressourcenausstattung das Einflusspotenzial eines Akteurs verbessert, weder bestätigen noch verneinen. Auch wenn eine Evaluierung der EEA der Meinung ist, dass die EEA über „an appropriate size and budget“ (COWI 2013: II) verfügt, mit dem sie in der Lage ist, „to undertake its tasks and it is able also to take on new challenges“ (COWI 2013: III), kommt die Arbeit zu dem Ergebnis, dass die finanzielle und personelle Ressourcenausstattung der EEA im Vergleich zu ihren Aufgaben kaum ausreichend sein dürfte. Dass es die EEA dennoch schafft, die Bedürfnisse all ihrer Klienten weitestgehend zu befriedigen (COWI 2013: II f), ist beeindruckend. Welche Faktoren dafür ausschlaggebend sein könnten, ob und inwieweit die Fähigkeit der Leitungsebene, die Mitarbeiter zu Bestleistungen anzuspornen dafür verantwortlich ist, wird unten untersucht.

4.2.2 Faktor B 2: „Führungsebene“

Die Führungsebene einer Organisation prägt deren Identität sowie ihre Rolle im politischen System, in dem sie agiert: sie bestimmt die Position und Sichtbarkeit der Organisation nach außen und gewährleistet zugleich ihre interne Handlungsfähigkeit. Sie vereint die Funktion des Innovators, des Moderators und des Verwalters. Je engagierter und durchsetzungsfähiger die Leitung, umso besser ist das Einflusspotenzial der ihr zugehörigen Organisation.

Die Studie arbeitet im Folgenden die Bedeutung des Direktors am Fallbeispiel der EEA heraus. Klassische Ansätze verweisen auf die Charaktereigenschaften von Führungspersönlichkeiten. Auch wenn diese mittelbar eine Rolle spielen können, werden sie im Rahmen der Arbeit nicht weiter untersucht. Valide Ergebnisse könnten nur mit Hilfe einer komplexen Netzwerk- und Beziehungsanalyse generiert werden. Ein Vorgehen, welches weit über den Rahmen dieser Arbeit hinausginge. Stattdessen wird das Verhalten des Direktors – sein Wirken und Handeln – und nicht dessen persönliche Eigenschaften als ausschlaggebend für das Einflusspotenzial einer Organisation angesehen und untersucht.

4.2.2.1 Analyse

Zur Messung der tatsächlichen Handlungsfähigkeit der Leitungsebene zieht die Studie zunächst die der EEA zugrundeliegende Rechtsverordnung heran. Ist es einer Organisation zum Beispiel erlaubt „to issue its own opinion, draw its own conclusions, or formulate its own recommendation“ (Groenleer 2009: 74), können eigene Schwerpunkte gesetzt und Freiräume (aus-)genutzt werden.

Um die der EEA formal zugestandenen Freiräume ausfindig zu machen, wendet sich die Studie zunächst der Analyse ihrer rechtlichen Grundlagen zu, namentlich der Verordnung Nr. 401/2009. Eine Analyse der formalen Kompetenzen mit einem Abgleich der tatsächlichen Vorgänge hilft, die Urheber und treibenden Kräfte der inhaltlichen Ausgestaltung der EEA-Arbeitsprogramme, der Arbeitsgrundlage der EEA, ausfindig zu machen und Rückschlüsse auf ihre Handlungsfähigkeit zu ziehen. In einem zweiten Schritt analysiert die Arbeit das Verhalten des Direktors in der Praxis. Vermag er es, die EEA im europäischen System als verlässlichen Ansprechpartner und Knotenpunkt zu etablieren sowie die interne Handlungsfähigkeit durch das ergreifen verschiedener Maßnahmen zu garantieren? Interviews, Beobachtungen und bereits durchgeführte Evaluierungen geben Antworten auf diese Fragen.

4.2.2.1.1 (Formale) Kompetenzausstattung des Exekutivdirektors

Dem Exekutivdirektor der EEA obliegt nach VO 401/2009 Art. 9 als rechtllichem Vertreter der Agentur die „sachgerechte Vorbereitung und Durchführung der vom Verwaltungsrat gefassten Beschlüsse und angenommenen Programme“ (Art. 9 Abs. 1a), die „laufende Verwaltung der Agentur“ (Art. 9 Abs. 1b) sowie die „Erstellung und Veröffentlichung der in Artikel 2 Buchstabe h genannten Berichte“ (Art. 9 Abs. 1d).¹⁶⁹ Er ist dem Verwaltungsrat Rechenschaft schuldig (Art. 9 Abs. 2).

Darüber hinaus macht die Verordnung wenig Vorgaben zum strukturellen Aufbau der EEA: „Status und Aufbau der Agentur (...) müssen dem objektiven Charakter der von ihr erwarteten Ergebnisse entsprechen und ihr die Ausübung ihrer Funktionen in enger Zusammenarbeit mit den bestehenden nationalen und internationalen Einrichtungen ermöglichen“ (Präambel Abs. 10). Die EEA ist angehalten, eng mit nationalen und sub-nationalen sowie mit europäischen und internationalen Einheiten zusammenzuarbeiten (ibid.: 11). Ansonsten kann der Exekutivdirektor relativ frei die tatsächliche Ausgestaltung der Strukturen der EEA bestimmen. Ähnliches gilt für „alle Entscheidungen in Personalfragen“ (ibid.: Art. 1 Abs. 1e). VO 401/2009 macht keine relevanten formalen Angaben bzgl. der Einstellung ihrer Mitarbeiter. Sie ist lediglich angehalten, „vor der Einstellung des wissenschaftlichen Personals der Agentur (...) die Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats gemäß Artikel 10 ein[zuholen]“ (VO 401/2009 Art. 1). Die Mitarbeiter des EEA unterstehen dem Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und sind auf Unparteilichkeit verpflichtet (ibid.: Art. 17).

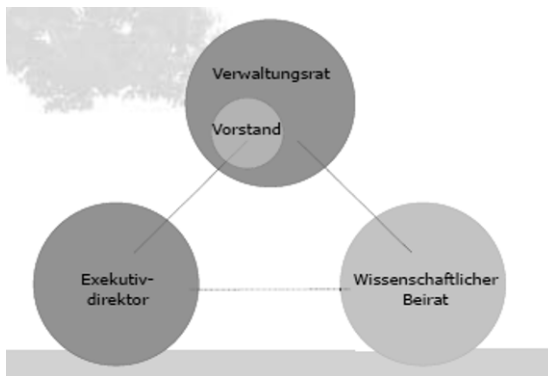
Thematisch soll die EEA vorrangig in den Bereichen „a) Luftqualität und atmosphärische Emissionen; b) Wasserqualität, Schadstoffe und Wasserressourcen; c) Zustand des Bodens, der Tier- und Pflanzenarten und der Biotope; d) Nutzung des Bodens und der natürlichen Hilfsquellen; e) Abfallbewirtschaftung, f) Geräuschemissionen; g) umweltgefährdende Chemikalien und h) Schutz der Küstengebiete und der Meere“ (ibid.: Art. 3 Abs. 2) tätig werden. Sie soll Information sammeln, die Aussagen über die „a) Umweltqualität, b) Umweltbelastungen und c) Umweltempfindlichkeit“ (ibid. Art. 1 Abs. 1) zulassen. Die weitere inhaltliche Ausgestaltung der vom Verwaltungsrat vergebenen Arbeitsprogramme ist der Agentur in der Praxis weitestgehend freigestellt.

¹⁶⁹ Art. 2 Abs. h verlangt „alle fünf Jahre Veröffentlichung eines Berichts über den Zustand der sowie die Tendenzen und Aussichten für die Umwelt, ergänzt durch Indikatorenberichte über spezifische Schwerpunktthemen“ (ibid.).

Verantwortlichkeit bei der Erstellung des EEA-Arbeitsprogramms

Die Leitungsebene der EEA setzt sich zusammen aus Verwaltungsrat, Exekutivdirektor sowie einem wissenschaftlichen Beirat. Während der Verwaltungsrat für die Verabschiedung der (Mehr-)Jahresarbeitsprogramme und den Entwurf des Haushaltsplans verantwortlich ist, obliegt dem Exekutivdirektor das operative Tagesgeschäft. Unterstützt werden beide vom wissenschaftlichen Beirat, der „zu jeder wissenschaftlichen Frage im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Agentur“ (VO 401/2009 Art. 10) Stellung nimmt. Da letzterer in der Regel nur auf ad-hoc Basis hinzugezogen wird, wird er im Rahmen dieser Studie nicht als wesentlich für die Ausformulierung der (Mehr-)Jahresarbeitsprogramme angesehen und vernachlässigt.

Abbildung 46: Leitungsebene der EEA



(Quelle: EEA 2009: 4).

Von den drei Führungselementen ist es der Verwaltungsrat, der nach Anhörung der Kommission und des wissenschaftlichen Beirats allein mit Zwei-Drittel Mehrheit die vom Exekutivdirektor vorgelegten (Mehr-)Jahresarbeitsprogramme allein verabschiedet (VO 401/2009 Art. 8 Abs. 4f). Gingen erste Studien davon aus, dass die Mitgliedstaaten, welche die Mehrheit der Mitglieder in den Verwaltungsräten stellt, „unverhältnismäßig großen mitgliedstaatlichen Einfluss auf gemeinsame Politiken“ (Europäisches Parlament 2005: Pkt. 7 in Hellriegel 2007: 5) nehmen würde, zeigt sich in der Praxis ein anderes Bild. Die Arbeit des Verwaltungsrats ist häufig ineffektiv. Dies beruht einerseits auf seiner Größe von bis zu 100 Personen – resultierend aus seiner Zusammensetzung aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten, zwei Vertretern der Kommission und zwei vom Euro-

päischen Parlament benannten Experten¹⁷⁰ sowie weiteren, als Beobachter teilnehmenden Akteure (ibid. Art. 8 Abs.1).¹⁷¹ Andererseits tritt er nur dreimal im Jahr zusammen und hat deswegen ein umfangreiches Arbeitsprogramm zu bewältigen (KOM (2003) 800: 17). Beide Faktoren erschweren die Formulierung der (Mehr-)Jahresarbeitsprogramme. Aus diesem Grund wird er in der Praxis von einem eigens dafür eingerichteten Büro unterstützt. Bestehend aus einem Vertreter der Kommission, einem vom Parlament benannten Vertreter und den (stellvertretenden) Vorsitzenden des Verwaltungsrats tritt es alle zwei Monate zusammen und bereitet die Entscheidungen des Verwaltungsrats vor. Darüber hinaus darf es in ausgesuchten Fällen Exekutiventscheidungen treffen, die „für die wirksame Tätigkeit der Agentur in der Zeit zwischen den Sitzungen des Verwaltungsrats erforderlich sind.“¹⁷²

Die Studie ist überzeugt, dass der Aufbau des Verwaltungsrats dazu führt, dass Entscheidungen über die (Mehr-)Jahresarbeitsprogramme faktisch im Büro getroffen werden. Arbeiten zu UN-Sekretariaten zeigen, dass diese mit der Vorbereitung von Texten beauftragten Verwaltungseinheiten faktisch die Entscheidungen vorformulierten (Depledge 2005, 2007). Vollversammlungen folgten in der Regel den Vorschlägen der sich für die Kompromissfindung verantwortlich zeigenden Gremien. Es ist anzunehmen, dass die Existenz und die Tätigkeiten des Büros dazu führen, dass der Verwaltungsrat seine Tätigkeiten zunächst auf das Büro und mittelbar auf die Agentur selbst überträgt. Denn die Infrastruktur des Verwaltungsrats und des Büros wird von der EEA gestellt (KOM (2003) 800: 18). Die EEA würde damit Adressat als auch Empfänger der eigenen Governance-Struktur (IEEP/EIPA 2003: 90).

Selbst wenn der Verwaltungsrat alle Einflussversuche seitens der Agentur erkennen würde und verhindern wollte, hätte er nur bedingt Erfolg. Die Mitglieder des Verwaltungsrats, die als Vertreter der Mitgliedstaaten entsandt sind und für die die Teilnahme in der Regel nur eine von mehreren Aufgaben darstellt, verfügen weder über eine ausreichende Vorbereitungszeit noch häufig über die für die Entscheidungsfindung notwendige Expertise. Das führt dazu, dass sich die Diskussionen um die Arbeitsprogramme häufig auf einen kleinen Personenkreis beschränken (Egeberg/Trondal 2011: 871).

¹⁷⁰ Die Parlamentsvertreter empfangen keine Weisung des Parlaments, da sie auch als Vertreter der Öffentlichkeit fungieren und sonst mit Kontrollfunktionen des Parlaments in Konflikt kämen (Groenleer 2009: 220).

¹⁷¹ Darüber hinaus können die „anderen an der Agentur beteiligten Länder nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen je einen Vertreter in den Verwaltungsrat entsenden“ (Art. 8 Abs. 1 VO 401/2009). Sie besitzen aber kein Stimmrecht.

¹⁷² <http://www.eea.europa.eu/about-us/governance/management-board/presentation>, Stand 19.11.2012

Darüber hinaus ist der Formulierungsprozess eines EEA-Arbeitsprogramms langwierig. Bereits im Frühling eines jeden Jahres wird ein Entwurf mit einer Vielzahl von Akteuren diskutiert. Im weiteren Verlauf des Jahres sind neue Entwicklungen auf europäischer Ebene zu berücksichtigen. Neue Aufgaben werden an die EEA herangetragen. Diese hinzukommenden Forderungen gewähren den Mitarbeitern der EEA einen nicht zu unterschätzenden Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung und Auslegung ihres Programms. Indem sie gegenüber anderen argumentiert, dass ein Partner sie um spezifische Informationen gebeten hätte, könnte sie Themen vorziehen, die nach dem Verwaltungsrat nicht unbedingt Vorrang hätten (IEEP/EIPA 2003: 90f).

Die beschriebenen Umstände, insbesondere die anzunehmende personelle Identität des Büros des Verwaltungsrats einerseits und der Verwaltung der EEA andererseits führen im Ergebnis dazu, dass den Mitarbeitern der EEA relativ große Spielräume zufallen. Als Verantwortlicher der „laufenden Verwaltung“ (VO 401/2009: Art. 9 Abs. 1) sowie der sachgerechten „Vorbereitung und Durchführung der vom Verwaltungsrat gefassten Beschlüsse und angenommenen Programme“ (VO 401/2009 Art. 9 Abs. 1a) legt der Exekutivdirektor der EEA dem Verwaltungsrat den von seinen Mitarbeitern ausgearbeiteten Vorschlag für ein (Mehr-)Jahresarbeitsprogramm zur Abstimmung vor (VO 401/2009 Art. 8 Ab. 4).

Darf der Exekutivdirektor in der Theorie nur in ausgewählten Fällen thematische Schwerpunkte setzen (Interview 18), zeigt sich in der Praxis, dass er sowohl an der Formulierung als auch indirekt an der Abstimmung der EEA-Arbeitsprogramme beteiligt ist. Allein durch das Vorschlagsrecht ihres Exekutivdirektors ist es der EEA möglich, Diskussionslinien innerhalb der EU mitzugestalten. Ein Faktor, der oben bei der Analyse der Bedeutung der Kommission als wesentlich herausgearbeitet wurde. Der Exekutivdirektor ist offiziell zwar kein Mitglied des Büros, steht aber im engen Kontakt zu diesem (Groenleer 2009: 220). Auch hier sollte er die Debatte als beratendes Mitglied, als Leiter des operativen Geschäfts zu beeinflussen wissen. Ob, und wenn ja, wie er die ihm zugestandenen Freiräume in der Praxis zu nutzen weiß, ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

4.2.2.1.2 Verhalten des EEA – Exekutivdirektors

Die Analyse der Amtszeiten der zwei, für die Arbeit der EEA relevanten Direktoren – Domingo Jiménez-Beltrán und Jacqueline McGlade – geben Aufschluss darüber, ob es ihnen gelungen ist, Mechanismen zu etablieren, welche u.a. den

Austausch zwischen den Mitarbeitern der EEA fördern und damit die Erreichung der Zielvorgaben erleichtert.¹⁷³

Amtsperiode Domingo Jiménez-Beltrán (1994 – 2002)

Die Anfangsjahre der EEA waren in der Praxis von großer Konkurrenz zur Kommission, insbesondere zur GD Umwelt, die um ihre Bedeutung und um den Verlust ihres Vorrangs fürchtete, geprägt. Stein des Anstoßes waren die vage formulierten Aufgaben der EEA in ihren Gründungsdokumenten. Die Kommission fühlte sich vielfach in ihren Kompetenzbereichen beschnitten und zu Unrecht kritisiert. Es ist wohl der starken Persönlichkeit des ersten Direktors der Agentur, Jiménez-Beltrán, zu verdanken, dass die EEA gegenüber der Kommission ihre Position behauptete und nicht zu einem ‚Datenfriedhof‘ für die Kommission verkam. Ein Beispiel dafür, dass es nicht nur auf dem durch den Gründungsakt beschriebenen Rahmen ankommt, sondern vor allem darauf, ob und wie dieser Rahmen durch die handelnden Personen ausgefüllt wird, ob die handelnden Personen die Aufgabenübertragung extensiv oder restriktiv verstehen und ob sie die gegebenen Möglichkeiten vollständig ausschöpfen.

Jiménez-Beltrán gelang es, die vom Parlament in den Verwaltungsrat entsandten Vertreter davon zu überzeugen, dass die EEA mehr sein könnte als ein reiner Datengenerierer für die Kommission. Er zeigte ihnen den Mehrwert einer Kooperation mit ihnen und anderen Akteuren wie der Öffentlichkeit auf und verdeutlichte ihnen die Notwendigkeit, übergreifende, aktuelle europäische Datensätze zu produzieren (Martens 2010: 888f). Von Beginn an betonte Jiménez-Beltrán selbstbewusst die Möglichkeiten und den Mehrwert einer Agentur wie die EEA, wie die Informationsbroschüre aus dem Jahr 1994 verdeutlicht:

„Wir (...) brauchen keine Daten, die angehäuft werden, um ein schönes, aber willkürlich gewähltes Muster abzugeben, oder für den Fall, daß sie irgendwann jemandem dienen könnten. Unsere Aufgabe ist es, die Daten sinnvoll zu nutzen, Informationsprodukte und -Dienstleistungen hervorzubringen und hierbei den bestehenden Datenüberhang effizienter aufzuarbeiten und weitere Möglichkeiten der Anwendung von Informationen und ihrer Technologie in erneut festgelegten Rahmen zu entwickeln, um echte Probleme zu lösen“ (EEA 1994: Vorwort).

¹⁷³ In der Zeit des Übergangs zwischen Domingo Jiménez-Beltrán und Jacqueline McGlade übernahm Gordon McInnes für ein Jahr die Geschäftsführung (EEA 2003: 10). Seine Arbeit wird weiter nicht berücksichtigt.

Jiménez-Beltrán wollte und wusste die sich ihm bietenden Möglichkeiten und Freiräume zu nutzen. Er etablierte die EEA gekonnt auf der dünnen Linie zwischen reinem Informationsbereinsteller und einer policy-relevanten Funktion (Groenleer 2009: 222ff; EIPA/IEEP 2003: 39). Gleichzeitig wusste er den Status der EEA als unabhängige europäische Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit zu nutzen und die EEA als eigenständigen Akteur im europäischen System zu etablieren. Er pochte auf die Einhaltung von Fristen bei der Publizierung von EEA-Daten, ohne auf Befindlichkeiten und Interventionen der Kommission oder der Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen (Schout 1999: 107f). Auch schreckte er nicht davor zurück, zweigleisig zu spielen. Beschwerzte er sich einerseits bei der Kommission über die Qualität ihrer Umweltindikatoren, informierte er gleichzeitig die Presse, um in der Öffentlichkeit als Bereitsteller und Wahrer qualitativ hochwertiger Daten angesehen zu werden. Ein Vorgehen, welches die Beziehungen zwischen Kommission und EEA sowie zwischen den Mitgliedstaaten und der EEA zunächst belastete, aber zur Wahrnehmung der EEA als einer eigenständigen Akteurin maßgeblich beitrug:

„He led with great personal dedication the Agency’s development from scratch into an authoritative and internationally respected provider of policy-relevant environmental information with a membership of nearly 30 countries and a pan-European reach” (EEA 2003: 10).

Zeichnete sich Jiménez-Beltrán durch vielfache, nach außen gerichtete Aktivitäten aus, gestand er seinem Personal viele inhaltliche Freiräume zu (Groenleer 2009: 228f). Dennoch gelang es ihm, das Personal auf seine Ziele zu verpflichten. Damit vermochte er die Arbeit der EEA nach außen und innen maßgeblich mitzugestalten:

„Jiménez-Beltrán has been quite an extraordinary person; the way the EEA is working now, is still very much because of him, although McGlade has her own style. But he prevented that the agency became an agency which does only what it is supposed to be doing and not stick your neck out. He really wanted to make the agency to make a difference and he hired excellent people and he gave them space to do new things (...). McGlade is an excellent scientist, maybe she is a bit more closely controlling what her staff is doing, still, nevertheless, it is a unique organization in the sense that it is really dynamic and so relevant I think. And that is very much because of Jiménez-Beltrán“ (Interview 31).

Jiménez-Betrán konzentrierte sich in seiner Amtsperiode auf die Etablierung der EEA als eigenständige Akteurin im europäischen System. Damit provozierte er insbesondere bei der Kommission heftige Reaktionen. Seine Nachfolgerin McGlade bemühte sich seit ihrer Ernennung im Jahre 2003 kontinuierlich um eine Verbesserung der Beziehung zu ihren Klienten, vor allem aber zu der Kommission. Die in Kapitel 4.1.1.2.2. aufgeführten Beispiele zeugen von ihrem Erfolg. Unterstützt wird sie in ihren Bestrebungen von der damals neuen Generalsekretärin der GD Umwelt. Catherine Day und Jacqueline McGlade erkannten, dass anhaltende Konkurrenz langfristig beiden Organisationen schaden würde. Sie verständigten sich darauf, ihre Programme weitestgehend zu synchronisieren, aber auch, die jeweiligen Kompetenzbereiche stärker voneinander abzugrenzen. Gleichzeitig gestand die Kommission der EEA mehr Freiräume zu. Faktoren, welche die Beziehung untereinander verbesserte (Groenleer 2009: 228ff; Martens 2010: 891).

McGlade weiß darüber hinaus um die Notwendigkeit der Etablierung der Sichtbarkeit der EEA nach außen, insbesondere von Netzwerkaktivitäten. McGlade wird ihrer Rolle als Aushängeschild der EEA gerecht. Allein im Jahr 2010 war sie rund 145 Tage auf Veranstaltungen außerhalb Kopenhagens anzutreffen, das macht knapp 40% ihrer jährlichen Tätigkeit aus. Neben den Besuchen von Ausschusssitzungen des Parlaments, des Rats sowie von diversen Sitzungen der jeweiligen Ratspräsidentenschaften und der Kommission galten zahlreiche ihrer Auftritte Organisationen und Veranstaltungen des öffentlichen und privaten Sektors. So sei McGlade bei Fragen „immer bereit, zu[m Parlament zu] kommen, nicht nur in den Ausschuss selbst, sondern auch zu (...) individuellen Treffen mit KollegInnen“ (Interview 1). Sie weiß um die Bedeutung von Kontakten im Rahmen von Vorträgen und Veranstaltungen, um die Sichtbarkeit der EEA zu erhöhen und deren Reputation zu stärken.

Abbildung 47: Aktivitäten der Exekutivdirektorin McGlade im Jahr 2011

Veranstaltung	Art der Aktivität	Tage
Agency for Nature and Forests	Speaker and participant in Biodiversity 2010 Federal Agency Conference	2
Belgian Presidency	Informal Council of EU Environment Ministers	2,5
Business Bridge Europe	Speaker Business Bridge Europe Conference on European Space Policy	2,5
Carbon Disclosure Project	Keynote speaker in CDP Water Disclosure Launch	1
DG Environment	Bilateral meeting with Karl Falkenberg + other Commission meetings	1
Earthwatch	Attendee Earthwatch International Board meeting	4
Earthwatch	Volunteer Reef 2-9 June	7

EBRD	EBRD Environment and Social Advisory Committee meeting	1,5
EC	Opening speaker and participant at ENP consultation meeting	1
EC Presidency	Informal Meeting of Energy and Environment Ministers	3,5
Ecsite	Ecsite conference speaker	0
ECT	Keynote speaker Scotland's Green Technology Revolution Conference	0
EEA meeting	Senior Management Team training day	0,5
EPA	Participant EPA Interest Group on Better Regulation meeting	0
EPA	Participant EPA Interest Group on Better Regulation meeting	0
EPA	Co-chair 14th Meeting of the Heads of National Protection Agencies	8
ESDN and German Federal Ministry for the Environment	Participate in 6th ESDN Workshop "Reforms for Measuring Welfare and Wealth in the Context of Sustainable Development"	1,5
ESRIN	ESRIN Review Committee Services & Applications	0
EU	EU Heads of Agency meeting	2,5
Euromed	Euromed Ministerial meeting: union of the Mediterranean	2
European Commission	Launch of EU Bathing Water report with Commissioner Potocnik	0
European Forum Alpbach	Participant and speaker in Alpbach Technology Forum	1,5
European Parliament	Participate in Energy and Climate Policy Group meeting	1,5
European Parliament	Speaker at EU Environment Ministers Council	1,5
European Parliament	Speaker Hermione Science Policy Panel; TERM launch; Energy Climate Policy Group; Environment Policy Review Group	3,5
European Parliament	EP European Biodiversity conference	3,5
European Parliament	Participant and panelist in EP 9th Conference of Parliamentarians of the Arctic Region	4
European Parliament	Keynote speaker at SOER Launch	4
European Savings Bank	Florence European Savings Bank prize award and conference	3,5
Federal Assembly of the Russian Federation	Meeting with Russian Federation Comm. of Natural Resources Nature Management and Environment	0
Finnish Ministry of Environment	Opening event of the biodiversity year 2010 in Finland	1
FLAD	Keynote speaker and Participant in Ocean Policy conference	4,5
GEO	GEO 7 Ministerial speaker and participant	5
GMES Bureau	Speaker and participant in GMES Partners Board meeting	0
Green IT World CeBIT 2010	Speaker Green IT World CeBIT 2010	0
GSD, ASSYSY and Complexity NET	Speaker and panelist: Big-Step meeting	1,5
Hitachi	Keynote speaker Hitachi Science and Technology Forum	5
ILA	Speaker and participant International Earth Observation Conference	2,5
International Herald Tribune	Speaker and panelist IHT The Global Clean Energy Forum	0
International Resource Panel	UNEP International Resource Panel meeting	0
Lucretians & Royal Society	Speaker Lucretians Royal Society meeting	0
Macaulay Land Use	34th TB Macaulay Lecture	5

Research Institute		
Microsoft	Speaker Ministry of Defence/Microsoft Strategic ICT Summit 2010	0
Ministry of Environment	Meetings with GL Minister of Environment and ministry staff	1,5
Ministry of Environment	Signals launch; meetings with ministry officials	2,5
Ministry of Environment	SOER launch	1,5
Ministry of Natural Resources and Environment	EU-Russia Dialogue and Co-chair Monitoring Working Group	2,5
MS	Ecoinformatics Initiative US-EU meetings	0
MS	Eye on Earth discussions with USEPA/Federal agencies	5,5
MS	Speaker MGXFY11 event	2,5
Musée océanographique de Monaco	Speaker and participant in Conference and inauguration of exhibition "Méditerranée"	0,5
NHM	Natural History Museum Board of Trustees	0
Oceanology International Conference	Speaker and participant Oceanology International	0
Onassis Foundation	1st meeting of the Onassis Foundation environmental prize committee	1
Onassis Foundation	Onassis Prize Panel	0
Oxford University & Earthwatch	Visit to Oxford University and Earthwatch UK; meeting with participating scientists	0
Polish Ministry of the Interior	Speaker INSPIRE EU conference	0
QUEST	Quest/Aimes open science conference	0
Royal Society and Defra	Participant International Climate Wiki Royal Society Workshop	1,5
Russian Geographic Society	Participant in "The Arctic: Territory by Dialogue"	2,5
Schaeffergården, Gentofte	Joint DG ENV and EEA seminar	1
Schumacher Lectures	Keynote speaker at Schumacher Zero Carbon conference	1,5
Skodsborg	Keynote speaker Global Biodiversity Information Facility Seminar	0
SNS	COP15 evaluation/discussion	0,5
Society of Maritime Industries	Keynote speaker SMI Conference - Investing in Maritime Renewable Energy	1,5
Stockholm Resilience Centre	Guest Swedish Research Council Board meeting	1
The Climate Change Forum	Dinner with Lord Smith, Chairman of the Environment Agency England and Wales	1
The Prince of Wales's Business & Sustainability Programme	Keynote speaker at Prince of Wales' Business and Sustainability Programme European Seminar 2010	2,5
UCL/London	Meeting with M. Klum on collaboration regarding nature films and images	2,5
UN	Co-Chair UN Assessment of Assessment Steering Committee	0
UN	UNECE Committee on Environmental Policy 7th Session	0

UNEP	6th TEEB Advisory Board Meeting + Meeting Monaco Blue Initiative	9,5
UNEP	UNEP discussions, Water Group of UNEP Int. Resource Panel, UNEP GEO-5 meeting	0
UNEP	UNEP Governing Council and Ministerial Environment Forum side events and negotiations	6,5
UNEP Resource Panel	UNEP International Resource Panel water group meeting	0
UNESCO	Participate in Global Oceans Forum	0
US EPA	Meeting with US EPA Administrator	0
US EPA	Meeting with US EPA Olof Hansen	0
Water Research Foundation	Attendee Climate Change Forum	8,5
WHO	Keynote speaker Fifth Ministerial Conference on Environment and Health	0
WWF	Speaker WWF event: Dialogue on Biodiversity	0
Gesamt		145

(Quelle: Daten des Parlaments – Interview 9) ¹⁷⁴

Neben der Außendarstellung, der Vertretung der EEA nach außen und der Arbeit am Netzwerk steht die Führung nach innen an. Intern musste sich McGlade den Herausforderungen einer wachsenden Organisation stellen und die angelegten Strukturen ausbauen. Reformschritte erwiesen sich als erforderlich, um als wachsende Organisation handlungs- und entscheidungsfähig zu bleiben und Strukturen zu etablieren, die den zunehmenden Kompetenz- und Aufgabenbereichen gerecht werden. Auch wenn die Agentur in der Praxis die meisten Aufgabenbereiche erfüllt hatte (KOM (2003) 800: 8) und die veröffentlichten Berichte allgemein als hilfreich angesehen worden waren, galt es Kritik wie die untere zu vermeiden, um den sich erarbeiteten Ruf zu erhalten:

„the absence of an overarching communications strategy, setting priorities and identifying specific target audiences, has given rise to criticisms that the EEA has taken something of a ‘butterfly’ approach, moving rapidly across a wide range of subjects, often in a highly visible (but somewhat superficial) way” (IEEP/EIPA 2003: 31).

In der Amtsperiode von McGlade wurden weitreichende Strukturveränderungen durch- sowie ein internes (mittleres) Management- und Evaluierungssystem eingeführt (Groenleer 2009: 222ff). Klare Zuständigkeiten sollen inhaltliche Überschneidungen verhindern und die Effektivität der EEA hinsichtlich der in ihren (Mehr-)Jahresarbeitsprogrammen genannten Ziele verbessern (EEA 2004a: 26).¹⁷⁵ Gleichzeitig können sich die Mitarbeiter innerhalb ihres Themenfelds als

¹⁷⁴ Die Tabelle soll einen Eindruck der Aktivitäten McGlades wiedergeben, auch wenn nicht alle ihrer Aktivitäten einen Tag dauerten.

¹⁷⁵ “EEA in the wider world sets out how activities will be developed to help to integrate all aspects of environmental concerns into the European Union’s external relations (...). Finally, work on sus-

Experten hervortun. Das In-Beziehung-setzen der einzelnen Aufgaben der Mitarbeiter mit den Gesamtzielen der Organisation erlaubt nachvollziehbare Evaluierungen ihrer Tätigkeiten:

“The balanced scorecard is a strategic planning and management system used to align business activities to the vision and strategy of the organization, to improve internal and external communications, and monitor organisational performance against strategic goals. It is meant to be a management system (not only a measurement system) that enables organizations to clarify their vision and strategy and translate them into action, providing feedback on both the internal business processes and external outcomes in order to continuously improve strategic performance and results” (Technopolis 2008: 70).

Die Direktorin trifft formal (top-down) die Entscheidungen und repräsentiert die Agentur nach außen hin. Damit die Professionalisierung der EEA-Strukturen nicht zu einer sogenannten Kommunikationsverdünnung führt – der Abkapselung der Abteilungen durch die Neugründungen von Unterabteilungen – ergriff die Leitung verschiedene Maßnahmen. Die Einrichtung einer Stelle, deren Mitarbeiter zuständig sind für die Durchführung von Teamfördernden Maßnahmen, zeugt von Bemühungen, den Zusammenhalt und die Zusammenarbeit innerhalb der Organisation zu stärken (EEA 2010: 55). Diese scheint heute, unabhängig davon, wie sie tatsächlich initiiert worden ist, gut zu sein.

Die Einführung von Austauschforen erleichtert es Agenturmitarbeitern darüber hinaus, über ihre Einheit hinaus systematisch Ideen mit ihren Kollegen auszutauschen (Technopolis 2008: 64; EEA 2010: 58). Auch ist McGlade Wünschen der Mitarbeiter nach mehr Weiterbildungsmaßnahmen nachgekommen (Zito 2009: 1237).¹⁷⁶ Diesen stehen zehn Tage im Jahr für Weiterbildungsmaßnahmen zu (Technopolis 2008: 74). Auch wenn diese Möglichkeiten in der Praxis nicht immer ausgenutzt werden, tragen sie langfristig zu einer Verbesserung der internen Kommunikation bei (ibid.: 92). Inhaltliche Auseinandersetzungen würden intern gelöst. Notfalls würde ein Mediator eingesetzt, der zur Konfliktlösung beitragen soll (Interview 25, 26):

tainable development and other environmental policies will include scenarios development and support to the Cardiff and Lisbon processes and the EU sustainable development strategy (...). It was also decided to establish a new programme on corporate affairs to provide more effective level of communication with the European Parliament, European Commission, other EU institutions, member countries and partners throughout the world” (EEA 2004a: 26). Vgl. EEA 2006: 50.

¹⁷⁶ Darüber hinaus sei vielen unklar, wo der Unterschied zwischen Vertrags- und temporären Mitarbeitern liege, wenn beide ähnliche Aufgabenbereiche abdeckten. Ein Umstand, der insbesondere bei Vertragsagenten für Unmut Sorge und den es noch zu lösen gilt (Technopolis 2008: 65).

„Wirklich kritische Fragen werden an das Managementteam weitergeleitet (...). Allgemeine Konflikte zwischen Kollegen hingegen werden oft anders gelöst (...). Es gibt nicht ein Konfliktlösungsmodell, sondern es wird je nach Situation geschaut, wie am besten ein Kompromiss gefunden werden kann“ (Interview 25).

Genaue Zuständigkeiten erlauben es Mitarbeitern, eigene Prozesse zu entwickeln und relativ frei zu handeln, was wiederum ihre Motivation steigere und Frustration u.a. aufgrund möglicher Arbeitsüberlappung minimiere, so ein Modell (Bruce/Pepitone 2001: 16f). Die Förderung interner Kommunikationsprozesse durch die Ausweitung von Teamarbeit, Lern- und Austauschprozessen bringe Organisationsmitarbeitern deren Zielen näher. Gleichzeitig seien sie über die (inhaltlichen und strukturellen) Prozesse innerhalb der Organisation, in diesem Fall der EEA informiert, was wiederum die Schaffung einer gemeinsamen Arbeitsmoral befördere (Technopolis 2008: 64). Am Beispiel der Formulierung des SOER-Berichts zeigt sich, dass insbesondere die informelle, kollegiale Stimmung innerhalb der EEA die Abfassung des SOER-Berichts aus dem Jahr 2011 erleichterte.

„Es gab zwar formelle Sitzungen, aber sehr viel wurde auch bilateral besprochen. (...) sehr, sehr viel von der Interaktion baut auf kollegialen, bilateralen (Vertrauens-) Verhältnissen auf und ist nicht zwingend an formelle Strukturen gebunden oder daran, dass man sich in Meetings zusammensetzt und Punkte durcharbeitet (...). Es gibt eine formelle Struktur und eine sehr, ich glaube in der Umweltagentur sehr stark ausgeprägte informelle Struktur, wo man einfach miteinander diskutiert, was diesem Bericht sehr geholfen hat. Ich glaube nicht, dass er so viele Details umfassen könnte, wenn wir nicht diese Interaktion hätten, die sehr konstruktiv ist – dies gilt insbesondere für den Synthesebericht. Das ist kein ‚selling-point‘, das ist tatsächlich so“ (Interview 25).

Die EEA scheint insgesamt stark von ihrem, wie es scheint, motivierten Personal und dem kollegialen Umgang miteinander zu profitieren. Evaluierungen und Umfragen zur Zufriedenheit zeigen, dass die Mitarbeiter der EEA hoch motiviert sind und sich häufig über die geforderte Arbeitszeit hinaus engagieren (Groenleer 2009: 225, Interview 1, 18, 22). Ein freundlicher Umgang miteinander erleichtere die Kooperation und den Austausch untereinander (Interview 10, 22).

Inhaltlich festigte McGlade den Link der EEA mit der Wissenschaft, der Politik und der Öffentlichkeit. Ihr liegt daran, umweltpolitische Zusammenhänge sichtbar und (u.a. durch die Nutzung neuer Medien) verständlicher zu machen. So schafft die Abteilung „Integrated Environmental Assessments“ (IEA), verantwortlich für die in VO 401/2009 geforderte „Entwicklung und (...) Anwendung von Verfahren zur Vorhersage im Umweltbereich“ (ibid. Art. 2 Abs. h) als

auch für die dort geforderte Formulierung des SOER-Berichts (ibid. Abs. i) einen Mehrwert sowohl für die offiziell am politischen Entscheidungsfindungsprozess beteiligten Akteure als auch für die Öffentlichkeit. Ein Aspekt, der wiederum die Sichtbarkeit der EEA nach außen hin stärkt.

Alles in allem ist die Amtsperiode von McGlade von der Notwendigkeit gekennzeichnet, die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit einer wachsenden Organisation wie der EEA zu erhalten, damit diese langfristig im europäischen System bestehen kann. Es scheint, als hätte McGlade den Spagat zwischen der Wahrung einer autonomen Rolle der EEA einerseits und der Etablierung der EEA als verlässliche Partnerin im europäischen System andererseits gut gemeistert. Die EEA kooperiert heute eng mit einer Vielzahl von Akteuren, insbesondere mit den Mitarbeitern der Kommission. Die EEA ist heute ein fester Bestandteil der europäischen Systemarchitektur. Ein Ergebnis, dass sicherlich auf dem Engagement ihrer Exekutivdirektorin beruht (Interview 10).

4.2.2.2 Diskussion

Jiménez-Beltrán vermochte die EEA in den Anfangsjahren nach außen als unabhängige Einheit zu etablieren. Vom Vorwurf eines mangelnden politischen Gespürs ließ er sich nicht beeindrucken. Vielmehr verhinderte er, dass die EEA von anderen Akteuren vereinnahmt wurde (Technopolis 2008: 227ff). Er setzte den Grundstein für die Reputation der EEA als Anbieter objektiver und verlässlicher Informationen (Groenleer 2009: 215ff). Die EEA sollte nicht nur reagieren, sondern auch agieren. Beispiele, bei denen die EEA eine pro-aktive Rolle einnahm, finden sich im Bereich Wasser und Wassermanagement sowie bei Arbeiten zum Bodenschutzes (Interview 1):

„Die Agentur wird nicht nur auf an sie herangetragene Forderungen reagieren, sondern auch hin und wieder eigene Ideen für neue Programminitiativen vorlegen, die sie auf der Grundlage einer genauen Einschätzung sich entwickelnder Umwelttrends erarbeitet“ (EEA 1994: 11).

Seine Nachfolgerin McGlade stellte sich den internen Herausforderungen einer wachsenden Organisation. Bestand die EEA zu Beginn nur aus dem Büro des Exekutivdirektors, eine Einheit, die mit Verwaltungsangelegenheiten betraut war, und drei operativen Abteilungen (Zito 2009: 1234), trug die Restrukturierung der Arbeitsgruppen sowie der (Kompetenz-)Ausbau des mittleren Managements dazu bei, „to supervise project managers and to provide more focused groups for studying issues, as well as data integration across policy sec-

tors and environmental themes“ (Zito 2009: 1236; EEA 2004: 26ff). Teamübergreifende Maßnahmen stärken darüber hinaus die interne Kommunikation.

Entstand früher der Eindruck, dass sich die Mitarbeiter der EEA beliebig jedem Thema zuwenden könnten und es an Stringenz fehle (Groenleer 2009: 229), stellt die heutige Struktur die Einhaltung der Gesamtziele der Agentur sicher und verbessert zugleich ihre Reputation nach außen. Die neue Organisationsstruktur hat die Handlungsfähigkeit der EEA gestärkt und gleichzeitig den Eindruck der Beliebigkeit bei der Themenwahl und willkürlichen Prioritätensetzung durch die EEA-Mitarbeiter abgewehrt (IEEP/EIPA 2003: 31). Ein Faktor, der wesentlich dazu beiträgt, die EEA innerhalb Europas als verlässlichen Partner zu etablieren (Technopolis 2008: 34):

„you cannot say I make seven articles to that topic because its ‚sexy and I like it‘. You have to put thinks in place. (...) we have to follow the movement, because we are connected to the system, we are the contributors to the sector about European environment policies“ (Interview 18).

Die von McGlade unterstützten Maßnahmen gewährleisteten die Zusammenarbeit untereinander, fördern die Schaffung geteilter Werte bei gleichzeitiger Bewahrung der Handlungsfähigkeit innerhalb der Umwelt, in der sie agiert. Faktoren, die in Aufsätzen des betrieblichen Managements, organisationstheoretischen Modellen sowie in der organisationspsychologischen Literatur als wesentlich erachtet werden. Eine geteilte Arbeitsmoral¹⁷⁷ erhöhe die Fähigkeit zur strategischen Koordination; sie fördere den Informationsaustausch unter Kollegen über Verfahren und Inhalte sowie über Präferenzen der jeweiligen politischen Prinzipale. Gleichzeitig bände sie die Mitarbeiter an die Ziele der Organisation.

Insgesamt trugen beide Exekutivdirektoren wesentlich dazu bei, die Sichtbarkeit und Akzeptanz der EEA in Europa zu erhöhen. Die EEA gehört heute zu den bekanntesten IRAs (Technopolis 2008: 6). Die Mitarbeiter der EEA scheinen sich ihrer Agentur gegenüber verpflichtet zu fühlen und den Vorgaben der Leitung der Agentur Folge zu leisten. Auch wenn im Einzelnen Unklarheit herrsche, was die Agentur als Ganzes (aus-)mache, wiesen die von der Leitung ergriffenen Maßnahmen in die richtige Richtung und hülften zukünftig dabei, die eigene Rolle besser zu definieren und intern zu kommunizieren (Technopolis 2008: 89). Ein Faktor, der langfristig die Handlungsfähigkeit der EEA stärken wird.

¹⁷⁷ Zur Bedeutung einer gemeinsamen Arbeitsmoral vgl. Groenleer 2009: 49ff, der u.a. Claude 1971: 192; Meier/Bothe 2006: 67ff; Peters 2001: 222; McLaren 1997: 57ff; Page 1997: 97 nennt.

4.2.2.3 Zusammenfassende Bemerkungen

Arbeiten, die sich mit der Rolle des Direktors einer Organisation für deren Bedeutung auseinandersetzen, weichen bei dessen genauerer Rollenbeschreibung voneinander ab. Sehen einige den Direktor als entscheidendes Element für den Autonomiegewinn einer (international) agierenden Organisation an, bleiben andere skeptisch. (Institutionelle) Vorgaben beschränkten die Fähigkeit des Direktors, die Identität ihrer Organisation zu prägen. Dieser sei nicht in der Lage, ein komplettes System allein zu dominieren (Groenleer 2009: 61).

Die vorliegenden Ergebnisse bestätigen Studien, die davon ausgehen, dass der Direktor die Performance einer Organisation nach innen und außen wesentlich beeinflusst (Landy/Conte 2004: 441) und damit mittelbar die Umwelt, in der sie agiert (Groenleer 2009: 61). Mitarbeiter der EEA sprechen ihrem Exekutivdirektor einen starken Einfluss auf den Verwaltungsrat zu (Technopolis 2008: 63). Er kann aufgrund intra-organisationaler Besonderheiten indirekt die Ausgestaltung der eigenen (Mehr-)Jahresarbeitsprogramme und damit mittelbar die zukünftige Ausrichtung der EEA mitgestalten. Er prägt wesentlich die Entwicklung und das Ansehen seiner Agentur (Busuioc/Groenleer 2012: 147).

Die beiden bisherigen Direktoren der EEA haben auf ihre Weise dazu beigetragen, die interne Handlungsfähigkeit ihrer Organisation nach innen und die Schlagkraft nach außen zu gewährleisten. Ist die heutige Aufgabe des Direktors mehr die eines Managers und Repräsentanten, war sie zu Beginn eher die eines Pioniers. Beide Strategien machen unter Berücksichtigung des historischen Kontexts Sinn. Galt es sich in der Gründungsphase allgemein inhaltlich und strukturell im europäischen System zu behaupten und ein eigenes Profil zu erarbeiten, garantieren die von McGlade durchgeführten Strukturreformen heute effizientes Arbeiten.

4.2.3 Faktor B 3: „Reputation“

Viele Akteure konkurrieren im europäischen System um Einfluss, aber nur derjenige setzt sich durch, der das von den politischen Akteuren gewünschte Tauschgut „Information“ glaubwürdig, glaubhaft und zuverlässig bereitstellen kann, so die Hypothese. Je stärker ein einflussssuchender Akteur als Anbieter und Vermittler 1) unparteiischer, 2) qualitativ hochwertiger und 3) nutzbarer Informationen anerkannt wird, umso wahrscheinlicher ist die Berücksichtigung der von ihm bereitgestellten Materialien und umso größer ist sein Einflusspotenzial.

Wem es gelingt, als einflussssuchende Organisation den Bedürfnissen ihrer Adressaten an Informationen in Form und Inhalt gerecht zu werden, sollte in der Praxis berücksichtigt werden. Befragungen und Evaluierungen bzgl. der Einschätzungen der Vollständigkeit, Richtigkeit und Nutzbarkeit der von der EEA bereitgestellten Informationen helfen bei der Bestimmung der Qualität der von ihr bereitgestellten Materialien. Darüber hinaus untersucht die Studie die von der EEA intern ergriffenen Maßnahmen zur Speicherung, Verwendung und Bereitstellung ihrer Daten sowie zur Förderung der hauseigenen Expertise (vgl. Biermann et al. 2009: 55; Kuhlen 1987: 238). Daran anschließend wird gezeigt, welche Reputation die EEA bei den politischen Akteuren der EU genießt.

4.2.3.1 Analyse und Diskussion

4.2.3.1.1 Objektivität der Daten

Die Berücksichtigung der Daten der EEA hängt wesentlich von ihrer Wahrnehmung als Bereitsteller objektiver Informationen ab (KOM (2003) 800: 13). Unter Objektivität versteht die Arbeit die Fähigkeit der EEA, Informationen bereitzustellen, die frei vom Einfluss ihrer Prinzipale und Klienten sind.

Für die Analyse der Unabhängigkeit der EEA bei der Datenproduktion stützt sich die Studie auf die Gründungsdokumente der EEA als auch auf bereits durchgeführte Untersuchungen zur generellen Autonomie der EEA. Bestimmt durch die formal zugestandenen Ermessensspielräume, gewährten Ressourcen und auferlegten Kontrollmechanismen (Groenleer 2009: 32f; Warwick 1975: 9) wird Unabhängigkeit verstanden als die Möglichkeit, „to act independently of some or all of the groups that have authority to constrain it“ (Wilson 1978: 165 in Groenleer 2009: 30).¹⁷⁸

¹⁷⁸ Verhoest et al. (2004) differenzieren zwischen „managerial autonomy“ and „policy autonomy“ (ibid.: 105). Während sich ersteres auf die Unabhängigkeit der Bürokratie in Bezug auf den Umgang

Formale Unabhängigkeit der EEA

Art. 7 der EEA-Verordnung 401/2009 gesteht der EEA eigene Rechtspersönlichkeit zu. Sie soll „zu den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten enge Beziehungen unterhalten“ (Präambel Abs. 11), ihre Aufgabe erfordere jedoch rechtliche Unabhängigkeit (ibid.). Als getrennte Einrichtung des europäischen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit ist sie keinem Organ der EU direkt unterstellt und verantwortlich. Zudem besitzt sie die gleiche Rechts- und Geschäftsfähigkeit in ihren Mitgliedstaaten, die „juristischen Personen nach dessen Rechtsvorschriften zuerkannt ist“ (ibid. Art. 7).

Die Mitarbeiter der EEA unterstehen des Weiteren dem Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (ibid. Art. 17). Art. 11 des Statuts verpflichtet diese auf Unparteilichkeit. Als Beamter darf sich ein EEA-Mitarbeiter „bei der Ausübung seines Amtes und in seinem Verhalten ausschließlich von den Interessen der Gemeinschaft leiten (...) lassen; er darf von keiner Regierung, Behörde, Organisation oder Person außerhalb seines Organs Weisungen anfordern oder entgegennehmen“ (ibid.). Die Mitarbeiter sind angehalten, die ihr „aufgetragenen Aufgaben objektiv, unparteiisch und unter Einhaltung (...) [ihrer] Loyalitätspflicht gegenüber den Gemeinschaften“ (ibid.) auszuüben. Sie sollen sich äußeren Einflussversuchen erwehren.

Finanziell entscheiden Rat und Parlament über „den Finanzbeitrag der Gemeinschaft und die Personalausstattung der Agentur. Die Kommission handelt die Höhe der Beiträge von Drittländern im Rahmen eines Mandates des Rats aus. Zugang zu den Förderprogrammen der Gemeinschaft ist nur über die Kommission möglich, die für die Verwaltung zuständig ist“ (Khuchua 2009: 94). Es muss sich zeigen, ob die einzelnen Prinzipale der EEA über ihre Finanzhoheit in der Praxis versuchen, inhaltlichen Druck auf die Daten und Schlussfolgerungen der EEA auszuüben und wenn ja, inwieweit sich die EEA diesem zu entziehen weiß.

mit finanziellen und personellen Ressourcen bezieht, meint letztere das Ausmaß, inwieweit die Verwaltung Zugang zur policy-making-Arena besitzt. Vgl. Groenleer 2009: 29ff.

Tatsächliche Unabhängigkeit

Studien, die sich mit der Unabhängigkeit von IRAs auseinander setzen¹⁷⁹ zeigen, dass der Unabhängigkeitsindex der EEA im Vergleich zu allen anderen IRAs mit am niedrigsten ist. Auf einer Skala von 0 (kein Einfluss Dritter) bis 1 (starker Einfluss Dritter) kommt sie auf einen Wert von 0.21 (Wonka/Rittberger 2010: 731).¹⁸⁰ Heruntergebrochen auf die einzelnen Klienten und Partner der EEA könne die EEA moderat vom Einfluss privater (1,7) und weniger moderat vom Einfluss öffentlicher Akteure (2,2) agieren [auf einer Skala von 1 (kein Einfluss Dritter) und 4 (starker Einfluss Dritter)].

Abbildung 48: Einfluss nationaler und europäischer privater Akteure auf die Arbeit der EEA

Private actors – International, EU & national		Public actors – International, EU & national	
Individual companies (management)	1.7	Members relevant European Commission DG	3.6
Individual companies (re-search&development)	2.0	Members of the European Parliament	2.3
Universities (academic experts)	2.5	Members COREPER	1.8
Think tanks	2.1	Other EU institutions	2.1
EU business associations	1.6	International Organizations	2.4
EU trade unions	1.3	Members relevant national ministries	2.3
EU public interest groups	2.2	Members national agencies	2.4
International groups	2.0	Members of national Parliament	1.5
National business associations	1.4		
National trade unions	1.2		
National public interest groups	1.7		
National groups outside EU	1.5		
<i>Mean external influence – private actors</i>	<i>1.7</i>	<i>Mean external influence – public actors</i>	<i>2.2</i>

(Quelle: Wonka 2011: 18)

¹⁷⁹ Wonka und Rittberger (2010) ziehen vornehmlich formelle Faktoren zur Messung des de jure Autonomiegrads von 29 IRAs heran. Die Daten von Font et al. (2011) sowie Wonka (2011) basieren auf Interviews zur Messung der de facto Unabhängigkeit. Groenleer (2009) verwendet einen integrierten Ansatz und verknüpft die de jure und de facto Unabhängigkeit zu einem Gesamtbild.

¹⁸⁰ An der Studie für die EEA teilgenommen haben 14,4% der EEA-Mitarbeiter. Die EEA teilt sich den letzten Platz mit der Agentur OSHA, während die IRA ETF mit 0.64 den höchsten Wert besäße (Wonka/Rittberger 2010: 731).

Kann die EEA relativ frei vom Einfluss privater Akteure in der Praxis agieren, scheint die Kommission großen Einfluss auf die Arbeit der EEA zu nehmen, weit mehr als Parlament und Rat. Die Kommission kann als nicht stimmberechtigtes Mitglied im Verwaltungsrat sowie vollwertiges Mitglied im Büro Einfluss auf die Formulierung der (Mehr-)Jahresarbeitsprogramme ausüben. Gleichzeitig orientierten sich Vertreter der Mitgliedstaaten häufig aufgrund mangelnder Klarheit darüber, was sie eigentlich von der EEA wollen, an der Position der Kommission (Martens 2010: 893). Ein Umstand, den die Kommission bei der Diskussion um die Aufgabenbereiche der EEA insbesondere in den ersten Jahren der EEA für sich auszunutzen versuchte (Groenleer 2009: 222). Versuche, die sich schnell zu erheblichen Konflikten zwischen Agentur und Kommission auswuchsen und die in Teilen heute noch zu spüren sind.¹⁸¹

Unabhängig davon, wie stark die Kommission und insbesondere die GD Umwelt die Arbeit der EEA tatsächlich geprägt hatte (Technopolis 2008: 25). Die EEA hatte und hat Mittel und Wege gefunden, sich dem direkten Einfluss der Kommission zu entziehen. Standpunkte der Kommission bei der Ausarbeitung des jährlichen Arbeitsplans würden berücksichtigt und als „Erster unter Gleichen“ gehandhabt (ibid.: 9), dominieren ließe sich die EEA aber nicht. Vielmehr kommuniziert sie bereits im Vorfeld mit der Kommission, um mögliche Konflikte zu vermeiden und um die Kooperation effizient zu gestalten (Interview 18). Die EEA sei zwar allgemein daran interessiert, die „partnerschaftliche Interaktion“ (Interview 25) weiter aufrecht zu erhalten, aber sei sich durchaus ihrer unabhängigen Rolle bewusst, wie die Vorstellung des SOER-Berichts im Parlament und nicht in der Kommission zeige (ibid.). Unter anderem aus diesen Gründen gestehen Font et al. (2011) der Kommission nur moderaten Einfluss auf die Arbeit der EEA zu (ibid.: 13).

Darüber hinaus gelang es der EEA, sich Einflussversuchen seitens der Mitgliedstaaten (und der Kommission) im Hinblick auf das Timing von Veröffentlichungen ihrer Informationen zu erwehren (Groenleer 2009: 229f).¹⁸² Sie achte zwar darauf, dass die Informationen zum „richtigen Zeitpunkt für den policy-Prozess veröffentlicht werden“ (Interview 17), sie braucht für die Publikation ihrer Materialien aber weder die Erlaubnis der Kommission noch die der Mitgliedstaaten (Interview 22, Groenleer 2009: 227). Die von ihr verbreiteten Informationen sollen mit den „Regeln der Kommission und der Mitgliedstaaten für die Verbreitung von Informationen im Einklang stehen“ (VO 1210/90 Art. 6). Inhalte müssen aber nicht mit ihren Prinzipalen abgesprochen werden. Ein Recht, von dem sie in der Vergangenheit häufig Gebrauch machte.

¹⁸¹ So versuchten Kommissionsmitarbeiter immer noch die Arbeit der EEA zu lenken (Interview 16).

¹⁸² Lediglich der wissenschaftliche Beirat könnte intervenieren, seine Mitglieder seien aber häufig zeitlich nicht in der Lage, die Grundlagen ausreichend zu bewerten (Groenleer 2009: 229f).

Belege systematischer Einflussversuche seitens des Parlaments oder einzelner Staaten liegen nicht vor. Nur im Jahr 1998 nutzte das Parlament seine Budgethoheit gegenüber der EEA aus. Ein Umstand, der zu einer Stagnation der EEA-Ressourcen im Vergleich zum Vorjahr führte (Technopolis 2008: 73) und welches die Handlungsfähigkeit der EEA beschränkte. Die Prinzipale der EEA einigten sich in Folge darauf, dieses Druckmittel nicht weiter zu verwenden, um die Arbeit der EEA nicht langfristig zu gefährden. In Folge scheint die EEA interessiert daran zu sein, eine gute Beziehung zum Parlament zu unterhalten, um solches zukünftig zu vermeiden (Interview 5, 7). Auch setzt sie verstärkt auf die Kooperation mit externen Akteuren, um zusätzliche finanzielle Mittel zu akquirieren, die zu ihrer Unabhängigkeit beitragen (KOM (2003) 800: 13; Groenleer 2009: 227), aber auch, um weiteren inhaltlichen Input zu erhalten (Interview 5).

Darüber hinaus achtet die EEA darauf, nicht von Interessengruppen, NGOs oder europäischen Verbänden vereinnahmt zu werden, um den Eindruck der Parteilichkeit zu verhindern (Interview 32). Nicht selten sähen im umweltpolitischen Bereich tätige Interessengruppen die EEA als möglichen Partner an, mit dem man sich in Verhandlungen zusammenschließen könne, um die jeweiligen Interessen durchzusetzen (Interview 35). Das soll nicht heißen, dass sie nicht mit Umweltverbänden und anderen Organisationen zusammenarbeiten würde. Aber Kooperation bedeute nicht, dass immer die gleichen Positionen vertreten würden. Vielmehr existiere ein regelmäßiger Austausch, bei dem jeder seine eigene Position vertrete, in der Sache aber grundsätzlich geeint sei (Interview 31):

„co-operation does not mean we have common positions. (...) we are inspiring each other and giving each other useful signals“ (Interview 31).

Es scheint, als könne sich die EEA durch die gezielte Zusammenarbeit mit privaten und staatlichen Akteuren auf nationaler und supranationaler Ebene gekonnt dem Einfluss *eines* Akteurs entziehen. Sie vermochte, sich Freiräume zu schaffen (Groenleer 2009: 348), wie die Evaluierung der Tätigkeitsbereiche der EEA im Hinblick auf ihren Autonomiegrad sowie die gerade und weiter oben aufgeführten Punkte zeigen.

Abbildung 49: Autonomiegrad der EEA

Characterisation of Task	Autonomy of the EEA	Limits to the EEA's autonomy
Collection of information (raw data) – only autonomy to gather data in the best way possible	It is responsible for defining data methods and for a degree of quality control (complementing other institution's roles). It has the right of initiative to encourage new data collection (notably through Eionet)	It is highly dependent on cooperation and quality of Member States and ETCs and of the systems that are already in place. It cannot impose quality standards or quality control on the NFOs

Characterisation of Task	Autonomy of the EEA	Limits to the EEA's autonomy
Processing of information – Reporting data in refined and digestible formats (e.g. smiley faces) and identifying trends	This is the key aspect in the current understanding of the autonomy of the EEA. Its credibility for this role is supported by its quality control system (NRCs, external reviewers). The autonomy of the EEA to do this defines its credibility.	The level in which the EEA can draw conclusions is sensitive. For example, in the past there was a question as to whether the EEA could extrapolate trends from its data. Long-standing tensions with DG Environment as to whether the EEA has overstepped its remit.
<i>Determining which information is needed/ agenda setting</i> – free to decide how to deploy its own resources e.g. within the EEA work plan	The revised regulation allows it to work on its own initiative, and is vague in some respects. The work programme allows some leeway. The EEA has an influence on the work programme on the basis of its central position in work programming and contacts with Commission, NGOs, EP, NFPS. The work of the EEA is agenda setting in the long run. So to some extent influences e.g. SoEs the future work programme of the EEA. Hence, it has a role in identification of problems and needs.	Regulation sets some overarching Constraints MB agrees the work programmes. Leeway also constrained by limited Resources. Client requirements have to be met. To some extent however, the EEA can say yes or no to new work requests from clients which arise during the year.
<i>Processing information into advice – presentation of trends, elaboration of alternatives, drawing conclusions</i>	Thin line between 'conclusions' and 'policy advice' gives the EEA some autonomy. The EEA can say in SoE that policy intervention is required. The Management Board does not interfere in the EEA's publications. There is scope for exploring impact of measures within scenarios and outlooks, which can contribute to selection of alternatives.	The level in which the EEA can draw conclusions is sensitive. Potential source of contention with DG Environment-scenarios and conclusions should not undermine EU policy. The EEA cannot say that a specific policy or instrument is needed.
<i>Selection of alternatives – evaluating what instrument/policy is best</i>	Not seen as a role for the EEA	Commission prerogative to propose; in most cases, Council and European Parliament decide.
<i>Execution of tasks - i.e. implementation of policy</i>	Not relevant (the EEA does not execute policy)	
<i>Monitoring implementation & trends, for the EEA, this would mean overall assessment of policy effectiveness, and/or monitoring implementation of measures</i>	State of Environment reporting (indirect monitoring of overall policy). Potential role in 'state of action' reporting.	No explicit role in monitoring. Member States' implementation of directives. There are important sensitivities over potential involvement of the EEA in monitoring implementation, as it could limit cooperation with Member States.

(Quelle: IEEP/EIPA 2003: 58f)

Bewertung

So weit sich die EEA innerhalb der Grenzen ihrer Verordnung 401/2009 bewegt, ist sie in der Lage, eigene Schwerpunkte zu setzen. So war die Entscheidung, im SOER 2010 thematische Umweltzusammenhänge aufzuzeigen, „in erster Linie ein Produkt interner Diskussion. (...) Wir hatten einige Freiheit, Themenschwerpunkte zu setzen“ (Interview 25). Es stand ihr frei, die im Rahmen der Schreibphase im Zuge einer umfangreichen Konsultation gewonnenen Kommentare und Ratschläge zu berücksichtigen: „die Freiheit, die haben wir“ (Interview 25). Im Ergebnis wäre der SOER-Bericht daher „authentisch“ und enthielte viele ihrer „bottom-up Ideen“ (beides *ibid.*). Gleiches gelte für andere Themen, bei denen die Mitarbeiter der EEA durchaus „innovativ (...) und eigenständig vorgehen könnten“ (Interview 25), wobei größere Projekte „selbstverständlich mit dem Managementboard abgestimmt werden“ (*ibid.*) und man sicherstelle,

„wenn wir etwas nicht berücksichtigen wollen, und wir uns dann ganz sicher sein sollen, dass wir es wirklich nicht berücksichtigen brauchen, dann kann dies dazu führen, dass wir das Thema in Managementboardsitzungen aufgreifen (...) und das mit anderen, vor anderen Ländern diskutiert wird. Und in einem solchen Fall bekäme dies allerdings eine andere politische Dimension“ (Interview 25).

Insgesamt vermag die EEA zuverlässige, belastbare und objektive Daten, frei von äußeren Einflüssen produziert, bereitzustellen, was wesentlich zu ihrer Glaubwürdigkeit beiträgt. Mögliche Versuche der inhaltlichen Vereinnahmung durch eine der drei europäischen Institutionen, insbesondere seitens der Kommission, konnte sie sich bislang erwehren (Martens 2010: 881, 892).¹⁸³ Arbeitsprogramme würden zwar mittlerweile abgesprochen und man informiere die Institutionen darüber, wenn eine Veröffentlichung seitens der EEA bevorstehe, die letzte Publikation können diese Institutionen aber nicht verhindern (Interview 18). Die EEA muss bei der Veröffentlichung von Informationen weder auf die Kommission noch auf die Befindlichkeiten der Nationalstaaten oder anderer Akteure Rücksicht nehmen. In finanzieller Hinsicht kann sie potentiellen Druck, der von anderen Akteuren der europäischen Gemeinschaft ausgeübt werden sollte, durch die Akquise weiterer, externer Quellen langfristig abschwächen (Groenleer 2009: 227).

¹⁸³ „Sometimes DG Environment acts as if we were a free consultancy for them. But we are free, we are not slaves. It happens quite often that they come to us with questions and specific needs, e.g. with regard to legal proposals. And they have the money. But we have limits“ (Interview in Martens 2010: 892).

4.2.3.1.2 Qualität der Daten

Unvollständige oder falsche Informationen, die zu Fehleinschätzungen bei den Adressaten führen, können weitreichende negative Konsequenzen nach sich ziehen sowie das Vertrauen in die Glaubwürdigkeit der Organisation, welche die Informationen bereitgestellt hat, nachhaltig erschüttern. Ein Faktor, der das Einflusspotenzial langfristig schädigt, wenn nicht zunichtemacht. Eine positive Bewertung der Qualität der Daten durch die Zielperson ist entscheidend für das Einflusspotenzial eines Akteurs.

Im Folgenden wird der Prozess der Datengenerierung innerhalb der EEA nachgezeichnet. Zunächst werden mögliche Partner identifiziert, anschließend von der EEA ergriffene Maßnahmen zur Sicherung der Qualität der Daten herausgearbeitet, um Aussagen zur Vollständigkeit und Richtigkeit der von der EEA bereitgestellten Materialien treffen zu können.

Offizielle Partner bei der Datenbeschaffung

Die EEA ist für die Sammlung der „erforderlichen objektiven Informationen für die Ausarbeitung und Durchführung von zweckmäßigen und wirksamen Umweltmaßnahmen“ (VO 401/2009 Art. 2) auf europäischer Ebene verantwortlich. Die für die Aufgabenerfüllung notwendigen Daten generiert die EEA durch das von ihr verwaltete Partnerschaftsnetzwerk Eionet. Es setzt sich aus rund 900 Experten aus 37 Ländern in über 300 nationalen Umweltagenturen und anderen Einrichtungen¹⁸⁴ zusammen, die in Nationalen Anlaufstellen (NFP)¹⁸⁵, Nationalen Themenzentren (NRC)¹⁸⁶ sowie sechs europäischen Themenzentren (ETC)¹⁸⁷

¹⁸⁴ <http://www.eea.europa.eu/de/about-us/countries-and-eionet> Stand 9.11.2012.

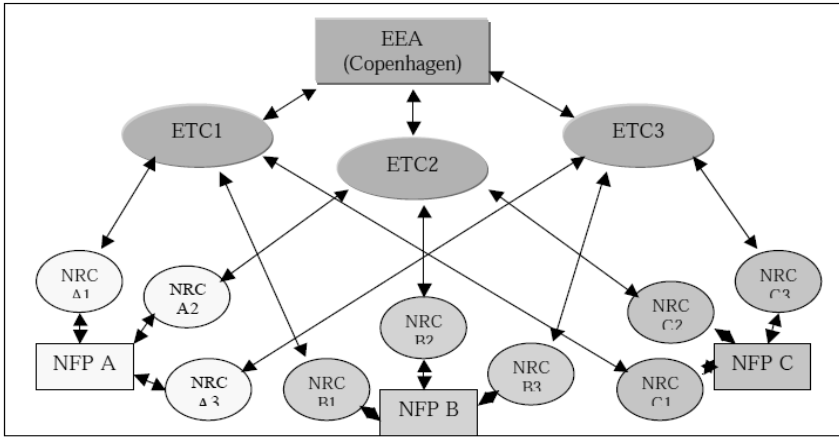
¹⁸⁵ “The institutions are nominated by the member countries for their expertise in specific areas for the purpose of technical co-ordination and co-operation with the Agency. They play a role in technical co-ordination in these topics and work with the relevant European Topic Centres, either directly or through the NFPs” (Technopolis 2008: 20).

¹⁸⁶ NRCs sind „ein Experte oder eine Gruppe von Experten in nationalen Umweltorganisationen, die von dem Land ernannt und finanziert werden, um mit der EUA [EEA] und relevanten Europäischen Themenzentren in spezifischen Umweltbereichen im Zusammenhang mit dem EUA [EEA] – Arbeitsprogramm zusammenzuarbeiten“ (EEA 2012a: 6).

¹⁸⁷ Die sechs ETCs führen als Vertragsnehmer der EEA Teile des Arbeitsprogramms der EEA aus. Ernannt für drei Jahre vom Verwaltungsrat arbeiten sie „als Arm der EUA [EEA] in spezifischen Themenbereichen“ (ibid.: 4). Die ETCs sind verantwortlich für die Bereiche Luft und Klimawandel (ETC ACM), Auswirkungen des Klimawandels, Vulnerabilität und Anpassung (ETC CCA), Biologische Vielfalt (ETC BD), Nachhaltiger Konsum und Produktion (ETC SCP), Binnenwasser, Küsten und Meereswasser (ETC ICM) sowie Flächennutzung und Geodaten (ETC SIA)“ (<http://www.eea.europa.eu/de/about-us/countries-and-eionet>); Stand 30.8.2011.

organisiert sind.¹⁸⁸ Ein Netzwerk, das ihr hilft bei der „Erfassung, Zusammenstellung und Bewertung von Daten über den Zustand der Umwelt, Erstellung von Sachverständigengutachten über die Qualität, die Empfindlichkeit und die Belastung der Umwelt (...) [und der] Aufstellung einheitlicher Bewertungskriterien für die Umweltdaten, die in allen Mitgliedstaaten anzuwenden sind“ (VO Art. 2).

Abbildung 50: Aufbau: EEA und Eionet-Netzwerk



(Quelle: IEEP/EIPA 2003: 73)

Bestehend aus 32 Mitgliedstaaten¹⁸⁹ erhält die EEA ihre Daten vornehmlich von ihren im Eionet-Netzwerk zusammengeschlossenen Mitgliedern. Die Nationalen Anlaufstellen (NFPs) und Themenzentren stellen die Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten und der EEA her. Sie sind für die Erfassung, Weiterleitung und Analyse von Daten an die EEA und umgekehrt für die Weitergabe von EEA-Informationen an die Mitglieder verantwortlich.¹⁹⁰ Die ETCs verfassen themenübergreifende (Sektor-)Analysen (IEEP/EIPA 2003: 78). Sie sind für viele Nutzer der EEA „zu sehr wertvollen Partnern“ (KOM (2003) 800: 16) geworden.

¹⁸⁸ <http://www.eea.europa.eu/de/about-us/countries-and-eionet> Stand 9.11.2012.

¹⁸⁹ 27 EU-Mitgliedstaaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen, die Türkei und die Schweiz. Die westlichen Balkanländer besitzen zurzeit den Status der teilnehmenden Länder (EEA 2009: 2).

¹⁹⁰ Sie verfügen über ein „eigenes Netz nationaler Referenzzentren“ (KOM(2003) 800: 15). Finanziert und ernannt vom jeweiligen Mitgliedstaat sind sie „für die Zusammenarbeit mit der EEA und den ETC und für die Koordinierung des aus nationalen Kontaktstellen (NRC) bestehenden nationalen Netzes“ (Khuchua 2009: 88) verantwortlich. Weitere Informationen siehe <http://www.eea.europa.eu/de/about-us/countries-and-eionet>; Stand 30.8.2011.

Insgesamt trägt Eionet seit seiner Gründung im Jahr 1994 zum Ausbau der Kapazitäten und der Bereitstellung „qualitativ hochwertiger Daten und Informationen über den Zustand der Umwelt in Europa“ (EEA 2012a: 3, IEEP/EIPA 2003: 26f) bei. Versorgt das Netzwerk die EEA mit den notwendigen Daten, obliegt der EEA die Netzwerkkoordination. Eionet ist wesentlicher Bestandteil der EEA: „EEA ist Eionet und Eionet ist EEA“ (Interview 22).

Darüber hinaus kooperiert die EEA mit Nichtmitgliedern, wenn diese „Daten von gemeinsamem Interesse anbieten können, die für die erfolgreiche Durchführung der Arbeiten der Agentur erforderlich sind“ (VO 401/2009 Art. 15 Abs. 3). Zusätzlich kann sie Verträge mit externen Akteuren zur Mitarbeit an Projekten schließen. Insgesamt gibt die EEA ca. 25% ihre Gesamtbudgets für zusätzliche Konsultationen aus, inklusive der Kosten für die ETCs (IEEP/EIPA 2003: 83). Es ist des Weiteren anzunehmen, dass das Personal über die relevante Expertise verfügt, da die Einstellungsvoraussetzungen bereits für Vertragsangestellte je nach Position einschlägige Berufserfahrung voraussetzen.¹⁹¹ Nicht zuletzt arbeitet die EEA eng mit der „Gruppe der Vier“ zusammen. Diese besteht aus der EEA, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat), der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) der Kommission und der GD Umwelt/GD Klima als ein zusammengesetzter Akteur (EEA 2009: 13). Abkommen gewährleisten den Datentransfer und vermeiden Überschneidungen.

Herausforderungen bei der Datengewinnung

Die EEA-Mitgliedstaaten stellen die für die ihre Arbeit notwendigen Informationen bereit. Laut VO 401/2009 sucht die EEA aktiv die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und Programmen (Art. 15 Abs. 1). Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten angehalten, soweit angemessen, mit der EEA zusammenzuarbeiten (Art. 4 Abs. 2). Sie ist auf den guten Willen ihrer Partner angewiesen (IEEP/EIPA 2003: 50f). Die EEA erfasst keine eigenen Daten: „Sie kann weder hoheitliche Ermessensentscheidungen treffen, noch sind ihr bisher gebundene hoheitliche Entscheidungsbefugnisse übertragen worden. Auch hat sie nicht die Befugnis, Umweltdaten im Eigenvollzug zu erheben oder eigene Mess- und Beobachtungsstationen auf dem Hoheitsgebiete der MS [Mitgliedstaaten] einzurichten“ (Runge 2008: 543). Sie muss mit den Informationen arbeiten, die sie von den Mitgliedstaaten (über das Eionet-Netzwerk) zur Verfügung gestellt bekommt. Der Datentransfer beruht auf Freiwilligkeit (Interview 22). Ein Umstand, auf den die Mitgliedstaaten die EEA im Zweifel hinweisen.

¹⁹¹

<http://www.eea.europa.eu/about-us/jobs/contract-agents;>
http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf Stand 9.11.2012.

Die ECTs erschweren als zusätzliche bürokratische Ebene die Kommunikation zwischen der EEA und ihren Nutzern (Runge 2005: 547). Ihre Koordination ist aufwendig, wenn es gilt, das dort konzentrierte themenspezifische Fachwissen für die EEA nutzbar zu machen (KOM (2003) 800: 16). Nicht zuletzt sind die Verträge zwischen EEA und den ETCs zeitlich befristet. Wechsel führen dazu, dass trotz aller getroffenen Vorsichtsmaßnahmen immer wieder wertvolle Expertise verlorengehen kann (Technopolis 2008: 84).¹⁹²

Die EEA kooperiert darüber hinaus mit zwei der Kommission zugehörigen Stellen: 1) GFS und 2) Eurostat (Anhang I VO). Die Beziehung GFS und EEA scheint grundsätzlich gut zu sein. Erschwerend für die Zusammenarbeit sei einzig die Tatsache, dass die EEA kein offiziell akzeptierter Klient im Research Framework Programme sei, was dazu führe, dass die EEA nicht formell an deren Arbeiten beteiligt sei und keinen offiziellen Zugang zu den Ergebnissen erhalte (IEEP/EIPA 2003: 51f). Im Zweifel könne die EEA aber auch ohne Daten der GFS auskommen.

Anders verhält es sich mit Eurostat. Auf europäischer Ebene ist Eurostat die einzig vergleichbare öffentliche Institution, die mit der Sammlung mitgliedstaatlicher Daten betraut ist. Im Gegensatz zur EEA sind die Mitgliedstaaten der EU verpflichtet, Eurostat Daten zur Verfügung zu stellen. Daten, auf welche die EEA angewiesen ist. Die Zusammenarbeit war in den Anfangsjahren der EEA von Misstrauen und Wettbewerb geprägt. Mittlerweile sehen beide Organisationen die Vorteile einer Kooperation. Dies mündete 2005 in der Zusammenlegung des von Eurostat betriebenen „Environment Information Network“ und des von der EEA koordinierten Eionet-Netzwerks (Groenleer 2009: 235).¹⁹³ Die jeweiligen Aufgaben sind im Anhang B der VO 401/2009 festgelegt: beschäftigt sich die EEA vornehmlich mit der Qualität von Luft und Wasser, sammelt Eurostat Informationen zum Abfall und zur Wasserqualität.¹⁹⁴ Produziert Eurostat vornehmlich Statistiken, welche die Überwachung der Gemeinschaftspolicies erlaubt, stellt die EEA Informationen zur Formulierung und Implementierung von

¹⁹² In der Vergangenheit konnte beobachtet werden, dass das ETC in Kopenhagen jeweils unter neuem Namen erneuert und damit erhalten wurde (Interview 33).

¹⁹³ Es hat sich ein reger Datentransfer in den Bereichen Abfall, Gefahrgut, Binnengewässer, Luftemissionen, integrierte Emissionen, Landnutzung und Wald etabliert (IEEP/EIPA 2003a: 52). Insgesamt bleibt die Konstellation Eurostat – EEA allerdings einmalig. Der Verwaltungsrat der EEA muss das Arbeitsprogramm von Eurostat hinsichtlich umweltpolitischer Themen genehmigen, d.h., dass die EEA über den Verwaltungsrat indirekt in Teilen über die Kommission bestimmen kann (Groenleer 2009: 235). In der Praxis zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten eher bereit sind, der EEA sensible Daten auf Basis informeller Kooperation mit den nationalen Organisationen des Eionet zur Verfügung zu stellen (Interview 17) als bspw. Eurostat.

¹⁹⁴ Es ist anzunehmen, dass die Grenzen in Zukunft aufgrund sektoraler Integrationsdynamiken weiter verschwimmen werden. Kooperation sei unabdingbar (IEEP/EIPA 2003: 52f).

Umweltmaßnahmen bereit (IEEP/EIPA 2003a: 52). Anders ausgedrückt: die EEA zeigt inhaltliche (gesamteuropäische) Zusammenhänge auf, während Eurostat sich auf die Sammlung von Daten konzentriert.

Die Tatsache, dass die EEA nur bedingt Mitarbeiter auf permanenter Basis einstellen kann und dass viele EEA-Mitarbeiter nur zeitlich begrenzte Verträge haben, erschweren den Aufbau langfristiger Beziehungen. In der Praxis fänden sich zwar Möglichkeiten, Mitarbeiter langfristig (vertraglich) zu binden (Groenleer 2009: 225; Interview 22). Aber auch wenn allgemein „befristet beschäftigte Mitarbeiter nicht unbedingt eine geringere Organisationsbindung als dauerhaft Beschäftigte haben“ (van Dick 2004: 8), geht immer wieder Fach- als auch Prozessexpertise verloren. Inter- und intra-organisationale Kontakte und Vertrauensverhältnisse müssten erneut aufgebaut werden (Interview 22).

Maßnahmen zur Sicherung der Datenqualität

Die Glaubwürdigkeit der Daten der EEA stärkt die Existenz des wissenschaftlichen Beirats. Dieser ist angehalten, zu den Tätigkeiten der Agentur Stellung zu nehmen (VO 401/2009 Art. 10 Abs. 1). Bestehend aus max. 20 im „Umweltbereich besonders qualifizierten Mitgliedern“ (ibid. Abs. 2) und ernannt auf vier, max. acht Jahre (ibid.) fungiert er als Schnittstelle zwischen der EEA und der akademischen Welt sowie als „Beratungsgremium in wissenschaftlichen Angelegenheiten für den Verwaltungsrat und den Exekutivdirektor“ (EEA 2009: 4). Er bestätigt den Klienten der EEA die Qualität der von der EEA bereitgestellten Produkte. Allerdings wird er in der Praxis bislang eher „auf einer ad-hoc-Basis hinzugezogen“ (KOM (2003) 800: 18). Auch sind seine Stellungnahmen, die laut Art. 10 der Geschäftsordnung des wissenschaftlichen Beirats (EEA 2005b: 11) öffentlich zugänglich sein sollten, häufig nicht frei verfügbar (Khuchua 2009: 85f). Insofern ist fraglich, inwieweit er tatsächlich intern zur Datenqualität beiträgt. Nach außen hin erfüllt er seine Pflicht und stärkt die Reputation der EEA.

Die EEA hat darüber hinaus eigene Maßnahmen zur Wahrung der Qualität der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten ergriffen. Sie ist dazu übergegangen, die Übermittlungsraten im Ländervergleich in ihren Jahresberichten aufzuführen (EEA 2012: 48; Groenleer 2009: 233) und hat darüber hinaus einen gut definierten Indikatoren-Katalog entwickelt, welcher eine ausgewogene und nachvollziehbare Bewertung der zugesandten Daten ermöglicht. Ergänzt wird dieses durch ein Smiley-System, das bereits frühzeitig optisch die Qualität dieser Daten im Ganzen zu bewerten erlaubt¹⁹⁵:

¹⁹⁵ <http://www.eionet.europa.eu/dataflows/pdf2012/criteria>, Stand 9.11.2012.

“The objective of the progress reports is to encourage countries towards better performance through friendly competition, concentrating on praise for achievements rather than blame for failures. Countries that are having difficulties with specific data flows are encouraged to discuss their problems with the EEA” (EEA 2012: 48).

Auch wenn die EEA-Mitgliedstaaten nicht immer begeistert von dem Smiley-System sind – „states don’t like it [the Smiley-face system]. They are very sensitive of these Smileys“ (Interview 18) – steigert es deren Bereitschaft, ihre Daten an die EEA zu übermitteln. So verbessert sich die Datenlage der EEA und sie vermag sich mit diesen gegenüber Kritik besser zu behaupten (Interview 18).

Ein weiteres Instrument, die Länder zur Übermittlung von Daten außerhalb der Reihe zu animieren, sei es, im Zuge eines Sonderberichts Vorreiterstaaten zu akquirieren, die (über)pünktlich und sehr ausführlich ihre Daten im Eionet-Intranet zur allgemeinen Einsicht bereitstellten und so indirekt Druck auf die anderen ausübten (Interview 22, 26). Die Strategie, die Mitgliedstaaten „aktiv zur Mitarbeit zu ermutigen“ (ibid.), scheint insgesamt aufzugehen. Die Bereitstellungsmoral sei allgemein gut, wenn dann hapere es häufig an den auf lokaler und nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Informationen (IEEP/EIPA 2003: 80) und nicht am Willen. Grundsätzlich verweigere sich kein Staat (Interview 22). Vielmehr sei u.a. die unterschiedliche Verwaltungsstruktur in den Ländern häufig der Grund für eine verzögerte oder fehlende Übermittlung von Daten:

„the flow of circulating information is not the same in every country. In France you have a centralized system; in Germany you have a problem in ‘Bavaria’ or somewhere else which might cause a delay of distributing information” (Interview 18).

Darüber hinaus arbeitet die EEA kontinuierlich am Ausbau einer IT-Infrastruktur zur systematischen Erfassung und Erschließung ihrer Daten (KOM 2003 800: 19). Regelmäßige Treffen der Eionet-Koordinatoren und Zusammenkünfte zwischen den jeweiligen Datenbeauftragten fördern den Informationsaustausch sowie die Erfassung der Information, deren technische Verarbeitung und Speicherung und damit langfristig die Übernahme der neuesten Technologien (Interview 22). Insgesamt hat sich der Datenaustausch zwischen der EEA und den Mitgliedstaaten über die Jahre kontinuierlich verbessert, wie die Tabelle zeigt.

Abbildung 51: Qualität und Nützlichkeit der Daten (Durchschnitt aller Länder)

Jahr (20..)	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
Länder (%)	53	62	64	57	62	69	73	77	78	80	83

(Quelle: COWI 2013: 72)

Die Einführung computergestützter Programme wie z.B. eines Intranets bündelt die im Haus vorhandene Expertise und vereinfacht interne Austausch- und Feedbackprozesse. Dort können sich in Bearbeitung befindende Dokumente eingestellt und zur Kommentierung freigegeben werden. Gleichzeitig erlaubt es die Verlinkung mit aktuellen Ereignissen, so dass alle sich im Haus dafür interessierenden Akteure über anstehende Veranstaltungen informiert seien (Interview 19). Regelmäßig angesetzte Mitarbeitertreffen sowie das Vorhandensein des Intranets, das u.a. die Funktion eines „schwarzen Bretts“ erfüllt, fördern den internen Austausch (EEA 2008: 37; EEA 2012: 12; Interview 19). Schulungen und Exkursionen verbessern die Kompetenzen der Mitarbeiter.

Die EEA profitiert bei der Qualitätssicherung der Daten des Weiteren von der Erfahrung ihrer Mitarbeiter (Interview 17, 22). Diese entwickelten über die Zeit hinweg ein Gefühl für die Richtigkeit und Vollständigkeit der ihnen zugesandten Daten. Kämen ihnen Zahlen (im Vergleich zu den Vorjahren oder zu anderen, ähnlichen Staaten) zu positiv oder zu negativ vor, schreckten sie nicht zurück, diese zu hinterfragen und im Falle des Falls Korrekturen zu erwirken (Interview 22, 26). Erhebliche Abweichen werden hinterfragt. So können Dateninterpretationen oder Datenmanipulationen seitens der Mitgliedstaaten gut aufgedeckt werden. Die Trefferquote sei relativ hoch (IEEP/EIPA 2003: 36; Groenleer 2009: 225; Runge 2005: 548).

Auch arbeitet die EEA eng mit einer Vielzahl von Organisationen und Forschungsinstitutionen zusammen, um möglichst vielfältige Informationen zur Verfügung zu haben (Interview 5, 17, 22, 36). Eigens gegründete Expertenzirkel erlaubten es, gegenseitig Vertrauen aufzubauen und sich inhaltlich zu befruchten (Interview 36). Nicht zuletzt etablierten die EEA und ihre Mitgliedstaaten zusammen mit der Gruppe der Vier das Gemeinsame Europäische Umweltinformationssystem (SEIS), welches durch die Verwendung moderner Technologien den Austausch satellitengenerierter Daten verbessern soll (Technopolis 2008:28; KOM 2008: 46).¹⁹⁶ Zusammen mit der in Kooperation mit Microsoft entwickelten Software „Eye on Earth“ trägt sie zur Vergleichbarkeit, aber auch Anwendung der Daten in Europa durch politische Akteure als auch durch die Öffentlichkeit bei (EEA 2012: 51). Letztere kann sich selbst über den Zustand zum Beispiel der Luftqualität im Internet informieren und ggf. Druck auf die Nationalstaaten ausüben, ihre Politiken zu ändern (Interview 18).

¹⁹⁶ „Ziel des neuen Systems soll es sein, die derzeitigen Datensammlungs- und Informationsflüsse (z.B. das Wasserinformationssystem für Europa (WISE), das Eionet-Netzwerk, die INSPIRE-Richtlinie (Geodateninfrastruktur-Projekt zur Förderung der gemeinsamen Nutzung harmonisierter Geo- und Umweltdaten) 2007/21/EG über den Zugang und die Interoperabilität von Raumdaten und die Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES) für satellitengestützte Erdbeobachtungsdaten) mit Hilfe von Interne- und Satellitentechnologie besser zu verknüpfen“ (Khuchua 2009: 90).

Insgesamt sind die Mitarbeiter der EEA bemüht, u.a. durch die Ergreifung innovativer Maßnahmen, die Qualität der von ihr bereitgestellten Informationen zu gewährleisten. So wende man sich bewusst neuen Technologien zu und probiere sie aus, um die Nutzbarkeit ihrer Daten zu erhöhen. Durch die kostengünstige Bereitstellung und Einführung neuer Plattformen und Datenspeicherungsprogrammen rege man den Gebrauch von diesen an, was wiederum die Vergleichbarkeit der Daten erhöhe, da die gleichen Parameter Verwendung fänden. In diesem Sinne wäre ein hoher Qualitätsstandard u.a. verstanden als die Etablierung einer homogenen Datenbank, welche vergleichbare Daten liefere, erreicht. In diesem Verfahren nimmt die EEA eine Vorreiterrolle ein (Interview 22).

Bewertung

Die EEA hat eine Reihe operativer Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Daten in Hinblick auf Vollständigkeit und Richtigkeit ergriffen. Der EEA ist es wichtig, dass „die Daten stimmen. Auf politischer Ebene darf man diskutieren, aber die Daten müssen stimmen, auf deren Basis Entscheidungen getroffen werden“ (Interview 22). Aus diesem Grund arbeitet die EEA eng mit ihren Mitgliedstaaten und anderen Einrichtungen zusammen. Sie nutzt alle ihr sich bietenden Möglichkeiten, um die Vergleichbarkeit der Daten zu gewährleisten und ihren systematischen Gebrauch zu ermöglichen. Die Förderung interner Austausch- und Arbeitsprozesse sowie der Ausbau computergestützter Datenbanken sind nur einige Beispiele, die zur Verbesserung der externen Datenflüsse und der vorhandenen Daten-Managementsysteme beitragen.

Die von der EEA ergriffenen Maßnahmen zur Sicherung der Datenqualität zeigen Erfolg. Der Datentransfer zwischen Mitgliedstaaten und EEA sei mittlerweile ein „eingeöltes System, ein System, dass einigermassen rund läuft“ (Interview 25). Die von ihr bereitgestellten Informationen werden allgemein als qualitativ hochwertig empfunden, wobei eine kontinuierliche Steigerung der Qualität der Daten über die letzten Jahre hinweg zu beobachten sei (COWI 2013: 36ff; Interview 10, 31). Man habe noch „keinen Flopp von der EEA gesehen“ (Interview 1) oder etwas, was „sichtbar unsinnig sei“ (ibid.). Vielmehr habe der „qualitative Gehalt ihrer Produkte eine gewisse Höhe, so dass ihre Informationen ein wichtiges Hilfsmittel seien, sich Probleme bewusst zu machen und besser einschätzen zu können“ (Interview 28).

Inwieweit die EEA insgesamt zum europäischen Datenmanagement beiträgt, ist an dieser Stelle schwer zu sagen. Häufig wird die Qualität der von der EEA bereitgestellten Informationen in den Bereichen bemängelt, in denen die Datenlage allgemein fehlerhaft ist. Ihr Handlungsspielraum ist in der Hinsicht

jedoch begrenzt. Die EEA ist auf den Datenfluss ihrer Mitgliedstaaten angewiesen, weswegen ihr nur mittelbare Qualitätsstandards zur Verfügung stehen. Eine Herausforderung, die sie insgesamt gut zu meistern scheint. So zeigen die aufgeführten Beispiele der Kooperation, dass die Materialien gut von den politischen Akteuren angenommen werden.

Abbildung 52: Bewertung der Qualität von EEA-Produkten (n=1029)

	Low or very low quality	Medium quality	High or very high quality	Average
SOER (2010)	1%	17%	82%	4,2
Technical reports	2%	18%	81%	4,1
Direct, individual contact with the EEA (response to request etc.)	5%	17%	78%	4,0
Indicators	3%	21%	76%	4,0
Other EEA reports	1%	24%	75%	4,0
EEA Workshops or conferences	2%	24%	74%	3,9
Graphs	1%	26%	73%	4,0
Data sets	3%	24%	73%	3,9
EEA Brochures	2%	26%	72%	4,0
Maps	2%	26%	72%	3,9
Interactive maps on EEA homepage	4%	25%	71%	3,9
EEA Meetings	3%	26%	71%	3,8
EEA Briefings	2%	28%	69%	3,9

(Quelle: COWI 2013: 35)

4.2.3.1.3 Nutzbarkeit der Daten

Zwei Faktoren werden als wichtig für die Nutzbarkeit der von der EEA bereitgestellten Daten identifiziert: ihre Form und ihre Verfügbarkeit. Fragt die Form danach, ob diese auf die Bedürfnisse ihrer Adressaten inhaltlich und optisch abgestimmt sind, meint Verfügbarkeit den Aufwand, der notwendig wird, die Materialien zu erhalten. So zeigt eine Studie zur „Nützlichkeit unterschiedlicher Informationsquellen – Unterteilung nach EU-Institutionen“, dass sich die „Kommission, das Parlament und die Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten“ bei der Meinungsbildung „in erster Linie auf ihre Mitarbeiter, Kollegen und

eigene Recherchen“ (Galbraith 2007: 166f) stützen. Lobbying-Maßnahmen sollten sich „vornehmlich an das unterstützende Personal und die Kollegen“ (ibid.: 167) der ranghohen Beamten und verantwortlichen politische Akteure richten. Für MEPs sind ihre Mitarbeiter die wesentliche Stütze. Als deutlich schwächer wird die Hilfe durch Medien und durch von der Wirtschaft oder NGOs bereitgestellte Stellungnahmen beschrieben. Ähnliches gilt für die Kommission (ibid.). Ausgehend von diesen Überlegungen ist zu untersuchen, inwieweit die von der EEA zur Verfügung gestellten Informationen auf die Bedürfnisse ihrer Adressaten im Einzelnen abgestimmt sind.

Inhaltliche Ausgestaltung und Form der bereitgestellten Informationen

Die europäische Entscheidungsfindung gleicht einem Puzzle, bei dem einzelne Aspekte zu einem Gesamtbild zusammenzufügen sind. Auch wenn Parlament, Rat und Kommission grundsätzlich Informationen verlangen, welche es ihnen erlaubten, Politik effektiv umzusetzen (COWI 2013: 27), wünschen sie sich je nach Position und Aufgabe unterschiedliche Arten von Informationen. Verwaltungsangestellte in Kommission und Parlament favorisierten technisch gehaltvolle Hintergrundmaterialien. MEPs hingegen seien an kurzen Zusammenfassungen, Folgeabschätzungen und Handlungsoptionen interessiert. Erst danach folge der Wunsch nach Hintergrundinformationen über technische und ökonomische Gesamtentwicklungen (Buholzer 1998: 244ff). Es ist anzunehmen, dass gleiches für die politische Riege im Rat gilt, wobei das Generalsekretariat des Rats und dessen Ausschüsse wiederum nach „pragmatischen Kompromisslösungen“ (Bauer 2007: 97) suchten.

Von der Form her wünschen sich alle prägnant formulierte und optisch ansprechend aufbereitete Informationen (Eising 2008: 9). In diesem Zusammenhang wären „schöne bunte Bilder und Tortendiagramme bis zum Abwinken“ (Interview 3) nützlich. Werden gänzlich neue Handlungsoptionen entworfen, sollten sich diese in der politischen Auseinandersetzung bewähren können (Bandelow 2003a: 104f). Viele Ideen seien theoretisch möglich in der „Policy primeval soup“ (Kingdon 1995: 19), aber nur diejenigen setzen sich durch, die im Augenblick des Gebrauchtwerdens technisch sowie finanziell umsetzbar seien, den politischen Nerv der Zeit trafen als auch genügend Aufmerksamkeit erlangten (Rushefsky/Patel 1998: 20). Aus diesem Grund helfe es, bei der Formulierung von (neuen) Vorschlägen die Schaffung von Mehrwert zu versprechen. Konstruktive, qualitativ hochwertige Vorschläge seien erfolgsversprechender als destruktive, blockierende oder partikuläre (Buholzer 1998: 228, 281). So seien Formulierungen wie „Ja, aber“ besser als „Nein, weil“ (ibid.: 280).

Bewertung der von der EEA ergriffenen Maßnahmen

Die EEA versucht in der Praxis auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der am politischen Prozess beteiligten Akteure einzugehen. Gelingt dies in der Vergangenheit nicht immer, sei man heute auf einem guten Weg. Man habe Verständnis bei den jeweiligen Klienten darüber aufgebaut, was die Agentur leisten könne und was nicht (Interview 25). Mitglieder des Parlaments wünschten sich Informationen, die sie auch als Nicht-Spezialisten verstanden – eine Art „Environment for dummies“ (Technopolis 2008: 84). Ein Wunsch, dem die EEA zukünftig besser nachzukommen versucht (ibid.). Trotzdem blieben die unterschiedlichen Zeithorizonte der EEA und ihrer Klienten problematisch. Häufig würden Informationen auf ad hoc-Basis abgefragt, ohne den zur Generierung qualitativ hochwertiger Daten benötigten Zeit- und Ressourcenaufwand zu berücksichtigen (Groenleer 2009: 234, IEEP/EIPA 2003: 43). Stehen die Daten zur Verfügung, können Informationen im besten Fall innerhalb einer Stunde bereitgestellt werden. Ist dem nicht der Fall, kann der Prozess der Datensammlung und Qualitätssicherung bis hin zum Endprodukt gut ein bis zwei Jahre dauern (Interview 17). Ein Umstand, der im Zweifel dazu führt, dass sich die politischen Verantwortlichen an andere Quellen wandten und die EEA vernachlässigten.

Neben den drei Organen der EU und den Mitgliedstaaten versucht die EEA Journalisten sowie die Öffentlichkeit mit ihren Materialien anzusprechen. Sie achtet beim Verfassen von Pressemitteilungen und Kurzexposés darauf, dass Inhalt und Form den Bedürfnissen der Öffentlichkeit sowie den Ansprüchen des Journalismus genügen.¹⁹⁷ Kurze Zusammenfassungen sowie die Erstellung von Pressemappen werden von den Journalisten als hilfreich angesehen. So erlaube deren Darstellung im Zweifel ohne großen Aufwand eine direkte Übernahme des von der EEA verfassten Textes (Interview 30).¹⁹⁸

Verfügbarkeit der EEA-Materialien

Die Verwendung der von der EEA bereitgestellten Materialien setzt voraus, dass die Adressaten überhaupt deren Existenz kennen und wissen, wo und wie sie abgerufen werden können. In einem von Wettbewerb gekennzeichneten System

¹⁹⁷ 38% der Befragten antworteten auf die Frage nach ihren Prioritäten bei der Präsentierung neuer Nachrichten, dass ihnen auf ein leichtes Verständnis ankäme. Knapp dahinter nannten 37% die Aktualität des Themas und 35% die eigene Nützlichkeit. Verlässlichkeit und Objektivität empfanden 20% als wichtig (Eurobarometer 2007: 26).

¹⁹⁸ Die EEA unterhält vielfältige Kontakte zur Presse. So mündete u.a. der Austausch mit der Zeitung *Le Monde* bereits in eine gemeinsame Exkursion nach Grönland (Technopolis 2008: 46).

muss Lobbying in eigener Sache betrieben werden, um die Sichtbarkeit der eigenen Organisation und ihrer Daten zu garantieren. Die Schaffung eines weitreichenden Netzwerks zur Distribution sowie die Nutzung aller zur Verfügung stehenden Kommunikationswege formeller und informeller Art ist ein Muss (Biermann/Siebenhüner 2009: 47ff). Darunter fallen persönliche Kontakte, schriftliches Briefing-Material, Seminarangebote sowie eine zeitgemäße Nutzung sozialer Medien wie ein ansprechender Webauftritt, die Nutzung von E-Mails, Newslettern und Twitter (Galbraith 2007: 174f; Buholzer 1998: 59).

Darüber hinaus ist bei der Verbreitung der Informationen auf die verfügbaren Kommunikationskanäle zurückzugreifen. Nur wenn es den einflusssuchenden Akteuren in Verhandlungen erlaubt ist, sich „zu Wort zu melden, neue Argumente ein[zu]bringen bzw. schon eingebrachte Argumente [zu] stärken bzw. [zu] schwächen“ (Brühl 2003: 43), vermögen sie ihre Daten persönlich vorzutragen und direkt Einfluss auszuüben. Auf Präsentationen abgestimmte zusätzliche Informationen wären in diesem Zusammenhang sinnvoll. Alternativ könnten sie eigene (informelle) Austauscharenen schaffen und dort gezielt mit Akteuren außerhalb der eigentlichen Verhandlungsarena in Kontakt treten (ibid.: 75ff).¹⁹⁹ Dort ist es wiederum möglich, ausführlichere Informationen weiterzugeben.

Die EEA stellt verschiedene Materialien auf ihrer Homepage zur Verfügung. Neben Berichten und Indikatoren, u.a. über den Zustand der Umwelt, erlaubt sie den Zugriff auf die von ihr verwendeten Datenbestände. Des Weiteren finden sich interaktive Tools sowie ein Kalender mit „interessanten Umweltveranstaltungen in der ganzen Welt“ (Interview 19). Sie bietet leicht verständliche Bildungsprodukte an, die insbesondere jüngere Verbraucher ansprechen sollen. Darunter befindet sich zum einen eine Website für Kinder sowie kostenlose PC-Spiele, mit denen das Umweltbewusstsein geschärft und eine Veränderung des Verhaltens gefördert werden soll. Nicht zuletzt stellt sie regelmäßig neue Artikel ins Netz sowie in unregelmäßigen Abständen sogenannte Highlights zur Umwelt in Europa, die sie zur Stärkung der Aufmerksamkeit mit einem Newsletter-Alert verknüpft. Die jährlich erscheinende Zeitschrift „Signale“ spricht Themen an, „die im Laufe des Jahres sowohl für die Diskussion umweltpolitischer Fragen als auch für die breitere Öffentlichkeit von Interesse“²⁰⁰ sind; sie verdeutlichen Wechselbeziehungen zwischen scheinbar unzusammenhängenden Themen.

¹⁹⁹ Brühl (2003) unterscheidet zwischen drei Arten von Teilnahmerechten: dem einfachen, erweiterten und umfassenden. Beim einfachen sind die Akteure zu den Verhandlungen zugelassen, ihnen wird keine Redezeit zugebilligt. Sie können sich aber unter Umständen frei im Raum bewegen und informelle Gespräche am Rande der Verhandlungen führen. Die erweiterten Teilnahmerechte geben ihnen die Gelegenheit, sich mit Einschränkungen aktiv an der Diskussion zu beteiligen. Umfassende Zugangsrechte meint die uneingeschränkte Beteiligung am Verhandlungsprozess (Brühl 2003: 127f).

²⁰⁰ <http://www.eea.europa.eu/de/publications/globalisation-environment-and-you-signals-2011>. Stand 22.11.2012

Bewertung

Die EEA ist bemüht, ihre Informationen der Öffentlichkeit in einer sie ansprechenden Art und Form zur Verfügung zu stellen (Martens 2010: 889). Die EEA verbessert kontinuierlich die Nutzerfreundlichkeit der von ihr bereitgestellten Materialien. Eine Abteilung innerhalb der EEA, allein zuständig für Öffentlichkeitsarbeit, stellt die Verbreitung und Berücksichtigung ihrer Informationen durch enge Kontakte insbesondere zu den europäischen Organen – Parlament, Kommission und Rat sowie zur Öffentlichkeit sicher (Interview 20).

Allgemeine Fragen werden in einer zentral organisierten Eingabemaske eingeflegt, an die verantwortlichen Mitarbeiter weitergeleitet und bei Bearbeitung archiviert (Interview 19). Auf der Website finden sich die Kontaktadressen und Zuständigkeiten der jeweiligen EEA-Mitarbeiter. Ein virtuelles Forum führt dazu, dass die „Zahl der absoluten Anfragen abgenommen hat, während die Bearbeitungszeit dieser zugenommen hat“ (ibid.). Eine durchaus positive Entwicklung, zeigt sie doch, dass die EEA als Informationsquelle angenommen wird. Das Informationszentrum der EEA bildet den „Informationsknotenpunkt (...) und eine Brücke zwischen der Agentur und der Öffentlichkeit zugleich“ (Khuchua 2009: 93). Es bearbeitet mehrere hundert Anfragen im Monat und unterstützt alle Interessierten sowohl mit Informationsmaterialien als auch durch die Organisation ausgewählter Veranstaltungen und Workshops (Interview 20).

Den Mitarbeitern der EEA ist es durch die Einrichtung einer Kontaktstelle in Brüssel möglich, (kurzfristig) an Veranstaltungen teilzunehmen, Kontakte zu pflegen und mit potentiellen Klienten in Verbindung zu treten. Ein von politischen Akteuren als wichtig erachteter Austausch auf persönlicher Ebene kann relativ problemlos stattfinden (Interview 1, 16, 18). Fragen können ohne großen Aufwand direkt beantwortet sowie Hintergründe persönlich anschaulich erläutert werden. Nicht zuletzt sei es die Aufgabe des Brüsseler Verbindungsbüros, Briefings für die Parlamentarier zu erstellen.²⁰¹ Es fungiert alles in allem als Türöffner zur EEA als Organisation (Interview 18).

Bei der Verbreitung ihrer Informationen kommt der EEA darüber hinaus ihr Aufbau als Netzwerkorganisation zugute. Eine eigene Abteilung,²⁰² zuständig für die Koordination des Eionet-Netzwerks hilft beim Ausbau der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der EEA und mit den weiteren, mit der EEA kooperierenden Staaten. Das Netzwerk erlaubt einen regelmäßigen Austausch mit (politischen und administrativen) Vertretern auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene. Verbunden durch ein Intranet ermöglicht es einen kontinu-

²⁰¹ <http://www.eiz-niedersachsen.de/eu-karriere.html>, Stand: 14.11.2011.

²⁰² „Governance and Networks“ (GAN). Es stellt zudem das Sekretariat für den Verwaltungsrat, das Büro, den wissenschaftlichen Beirat und das Netzwerk der Umweltschutzagentur.

ierlichen internen Datenfluss mit den als relevant betrachteten Akteuren (EEA 2012: 9, 51, Interview 22). Es trägt damit zur Etablierung (informeller) Interaktions- und Kommunikationsmuster bei.

Die Verfügbarkeit der von der EEA bereitgestellten Informationen wird des Weiteren durch die Nutzung verschiedener Medienformate, wie das Internet, die Presse, TV und Fachmagazinen, die Einrichtung eines Twitter- und Facebook-Accounts, einer ansprechenden und regelmäßig aktualisierten Homepage und der Versendung eines Newsletters erhöht (Interview 20). So unterhält die EEA einen eigenen YouTube Kanal mit rund 500 Abonnenten.²⁰³ Die EEA hat einen Presseverteiler eigens für Journalisten eingerichtet. Die sich auf der Homepage der EEA eingetragenen Interessierten bekommen darüber hinaus regelmäßig sogenannte Highlights verschickt, die auf Neuerungen im Themenfeld „Umwelt“ und auf neue Materialien der EEA aufmerksam machen (Interview 20). Insbesondere die Website spricht eine Vielzahl von Akteuren an und fördert die unmittelbare Interaktion. Auf dieser finden sich so gut wie alle von der EEA zur Verfügung gestellten Daten, inklusive Rohdaten, soweit das möglich ist. Diese werden regelmäßig aktualisiert und ergänzt (Interview 19).

Insgesamt verfügt die EEA über vielfältige Distributionskanäle. Ihre Daten stehen den politischen Akteuren intern über das Eionet-Netzwerk zur Verfügung sowie der Öffentlichkeit und anderen Organisationen über die Website und das Informationszentrum. Die Repräsentanz vor Ort erlaubt es, auf „kurzem Wege“ bei (Nach-)Fragen direkt am Rande von Sitzungen oder allein mit Vertretern der EEA in Beziehung zu treten sowie es der EEA, schriftliche Materialien zur Kenntnisnahme auszulegen und/oder persönlich an die gewünschten Adressaten zu verteilen. Dabei geht die EEA durchaus pro-aktiv vor und spricht die MEPs an, wenn ihnen ein Themenfeld relevant erscheint. In diesem Zusammenhang scheut sie nicht davor zurück, sich an die verschiedenen Ausschussekretariate zu wenden, um diese bei der Planung der Ausschusssitzungen zu unterstützen (Interview 1, 8). Ein Vorgehen, bei dem die Mitarbeiter der EEA durchaus einen „positiven, professionellen Eindruck“ (ibid.) hinterlassen.

Verlinkungen auf Facebook oder Twittermeldungen lenken die Aufmerksamkeit des Weiteren auf von der EEA bereitgestellte Informationen (Interview 20). Darüber hinaus trägt eine ausgewählte Medienstrategie zur Verbreitung der von ihr bereitgestellten Materialien bei. Der EEA-Bericht zum Thema Klimawandel wurde im Rahmen einer ausgewählten Medienstrategie vorgestellt, welche den Bekanntheitsgrad der EEA in der Öffentlichkeit durch die daraufhin einsetzende intensive Berichterstattung in den relevanten Medien steigerte. Gleiches gilt für die Veröffentlichung des EEA-Gutachtens zur UNECE Ministerkon-

²⁰³ <http://www.youtube.com/user/EEAvideos>, Stand: 12.4.2013.

ferenz in Belgrad im Jahr 2007 (EEA 2007: 25). Fernsehsendungen, 35 Printmedien und mehr als 200 Websites griffen dieses auf. Ein weiteres Beispiel stellt der Launch der Multimedia-Seite der EEA im Internet zeitgleich mit den Feierlichkeiten zum 50. Jahrestag der Römischen Verträge und zum 35. Geburtstag der Europäischen Umweltpolitik dar (EEA 2008: 37). Kommunikationswege, welche die Nutzbarkeit der von der EEA bereitgestellten Materialien in Form und Inhalt sowie deren Verwendung garantieren sollen.

4.2.3.2 Zusammenfassende Bemerkungen

Die Studie argumentiert, dass der Erfolg eines einflussssuchenden Akteurs davon abhängig sei, dass er im Ruf stünde, nutzbare und qualitativ hochwertige, aber vor allem verlässliche und unabhängige Materialien zur Verfügung zu stellen. Eine gute Reputation steigere nachhaltig das Einflusspotenzial eines einflussssuchenden Akteurs. Die Hypothese kann am Fallbeispiel der EEA bestätigt werden. Sie erfüllt insgesamt die an eine gute Reputation gebundenen Bedingungen, wie die Analyse gezeigt hat.

Alles in allem bewerten die politischen Verantwortlichen die Arbeitsweise positiv. Die von der EEA bereitgestellten Informationen werden als qualitativ hochwertig und als relevant empfunden (IEEP/EIPA 2003: 103; Interview 16). Ihre Bemühungen zur Wahrung der Qualität der von ihr bereitgestellten Informationen im Hinblick auf Unabhängigkeit, Richtigkeit und Nutzbarkeit tragen zu ihrem guten Ruf und in Folge zur Verwendung ihrer Materialien bei.

Abbildung 53: Bewertung Qualität der EEA-Daten durch ihre Klienten

Rating of quality	Stakeholder survey (n=390)				User survey (n=639)			
	Lower than medium (1-2)	Medium (3)	Higher than medium (4-5)	Average	Lower than medium (1-2)	Medium (3)	Higher than medium (4-5)	Average
Availability	3%	13%	83%	4.2	2%	13%	85%	4.3
Timeliness	6%	27%	67%	3.8	6%	18%	75%	4.0
Topical coverage	4%	20%	76%	4.0	5%	19%	76%	4.0
Reliability	4%	18%	77%	4.0	4%	10%	86%	4.3
Independence	5%	17%	78%	4.0	7%	12%	81%	4.1
Well-communicated	5%	22%	73%	4.0	6%	13%	81%	4.1

(Quelle: COWI 2013: 34)

Die EEA hat in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen, um den mit einer guten Reputation einhergehenden Ansprüchen gerecht zu werden. Sie legt großen Wert auf die Richtigkeit und Kontrolle ihrer Daten (Groenleer 2009: 229; Interview 22). Der EEA gelingt es, relativ frei von äußeren Einflüssen ihre Informationen zu generieren. Ein Faktor, der wiederum ihre Glaubwürdigkeit stärkt. Darüber hinaus wird sie den Anforderungen und Wünschen der Klienten bei der Aufbereitung ihrer Informationen gerecht. Mit Hilfe einer professionellen Öffentlichkeitsstrategie vermag sie es, politische Entscheidungsträger sowie die „Öffentlichkeit mit zielgruppenorientierten und relevanten Infos“ (Khuchua 2009: 92) über ihre Distributionskanäle zu versorgen, so dass diese „fundierte Entscheidungen in Bezug auf die Verbesserung der Umwelt, die Einbeziehung von Umweltbelangen in die Wirtschaftspolitik und die Verwirklichung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung treffen können.“²⁰⁴ Ihr Auftreten sei dabei „sehr kompetent, sehr sachlich“ (Interview 1).

Die EEA scheint derzeit die einzige Organisation zu sein, welche vergleichbare, europaweite Informationen in dieser Fülle sammelt und aufbereitet. Einzig Eurostat könnte es hinsichtlich der Art und Menge von Daten mit der EEA aufnehmen. Ein Kooperationsvertrag minimiert inhaltliche und thematische Überschneidungen. Die übrigen, im europäischen System agierenden Interessengruppen stellen vornehmlich punktuell Wissen bereit, selten zeigen sie europaweite Gesamtzusammenhänge auf und entwickeln Indikatoren, die es politischen Akteuren erlaubt, nachhaltige Umweltmaßnahmen zu bewerten, zu formulieren und zu implementieren (IEEP/EIPA 2003a: 52). Die EEA weiß die Bedürfnisse ihrer Klienten zu befriedigen und nutzt dafür die auf die jeweilige Situation „most effective way of communication“ (Interview 20):

„of course we give objective data, but we tell the story in a way the policy-maker can understand and is able to draw its own conclusions“ (Interview 18).

Die Führungsebene, insbesondere Frau McGlade gelingt es in diesem Zusammenhang, die von der EEA bereitgestellten „Sachen sehr gut publik zu machen“ (Interview 28):

„Von einer Agentur fürchtet man immer sehr technische Informationen, die nur von Spezialisten verstanden werden können. Frau McGlade bekommt es sehr gut hin, die Themenfelder so zu vereinfachen, Schwerpunkte zu setzen und so zu einem besseren Verständnis beizutragen. Deswegen wird sie auch immer wieder eingeladen“ (Interview 28).

²⁰⁴ <http://www.eea.europa.eu/de/about-us/who>; Stand 16.11.2012

Ursprünglich aus dem Fehlen eines europäischen „Meß- und Kontrollnetz[es]“ (EEA 1994: 3) heraus gegründet, hat sich die EEA im Laufe der Zeit zu „einer vollwertigen Organisation entwickelt, die auf europäischer Ebene ihren festen Platz hat“ (KOM (2003) 800: 3). Insgesamt mache die EEA einen sehr guten Job (Interview 16). Die von ihr bereitgestellten Daten seien qualitativ hochwertig und seien insgesamt „ganz oben auf der Liste von Daten, denen man vertrauen kann“ (ibid.).

4.2.3.3 Bewertung der Ergebnisse: Berücksichtigung in der Praxis

Die EEA hat in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen, um den mit einer guten Reputation einhergehenden Ansprüchen gerecht zu werden. Eine Reputation, die es ihr ermöglicht, als relevanter Ansprechpartner im europäischen System wahrgenommen zu werden.

Die EEA bietet allgemein „fachkundige Beratung für politische Entscheidungsträger sowie Konferenzen und Besuche, Informationssysteme, Netzwerke und Kommunikationsdienste für die Öffentlichkeit“²⁰⁵ an. Sie organisiert „Workshops und andere Veranstaltungen und liefert Präsentationen, ad-hoc-Papiere und Expertisen“ (KOM 2003 (800): 19): „the EEA has managed to maintain a good balance in meeting stakeholders' needs“ (COWI 2013: II). Die Beiträge der EEA werden von vielen ihrer Klienten geschätzt, als relevant und qualitativ hochwertig angesehen (Interviews 1, 7, 10, 16; Technopolis 2008: 31, 55, COWI 2013: 21ff).

„they [the EEA] are recognized as one who owns/possesses the information you need with the closest knowledge on what the policy development entails. You do not need to explain what angle you want the information from. They know it already“ (Interview 10). „if you base your policy approach only at the data that only answers to the highest standards you almost have nothing. So you need to take data into account which is good but not excellent. The data might not be a 100% perfect, but good enough to take policy conclusions“ (Interview 16).

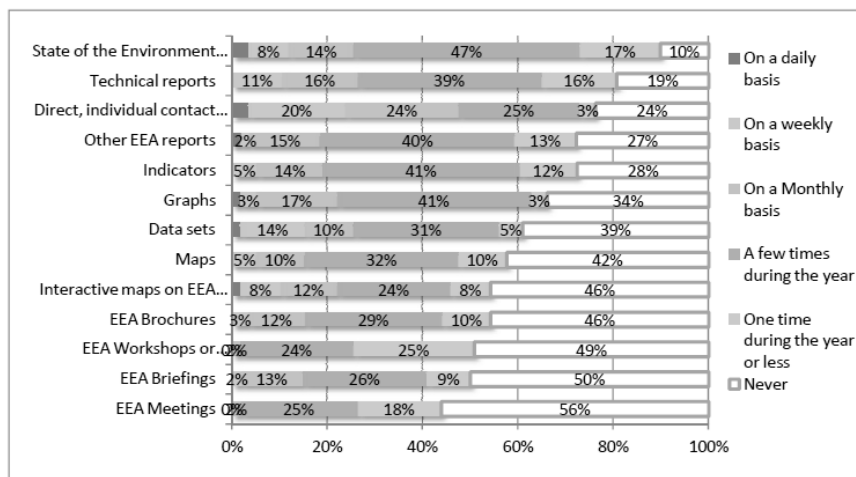
Die EEA arbeitet eng mit den relevanten Akteuren in Kommission, Rat und Parlament zusammen, wie bei den Verhandlungen rund um die Leitinitiative „ein Ressourcenschonendes Europa“ als auch im Rahmen der Diskussionen zur Erstellung des 7. UAP beobachtet werden konnte. Gleichzeitig unterstützt sie die MEPs durch Vorträge in den Ausschüssen und durch die Bereitstellung kurzer Übersichten und der Darstellung von Entwicklungslinien und Zusammenhängen.

²⁰⁵ <http://www.eea.europa.eu/de/about-us/what/what-we-do/@/@/rdf>; Stand 16.11.2012.

Präsentationen in informellen Sitzungen der Umweltminister und auf von der Präsidentschaft organisierten Workshops tragen des Weiteren zu einem besseren Verständnis der jeweiligen Thematik bei. Die EEA geht auf die Bedürfnisse der einzelnen politischen Entscheidungsträger ein, um „wissenschaftliche Ergebnisse zu vermitteln“ (Interview 17).

In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass die Informationen der EEA vornehmlich von den auf administrativer Ebene operierenden Akteuren berücksichtigt werden – der Kommission und dem Ausschussesekretariat des Parlaments, während die politische Ebene der Kommission sowie die MEPs Arbeiten der EEA eher auf einer ad-hoc Basis oder als Hintergrundinformationen verwenden. Die Sequenz der Berücksichtigung hängt von individuellen Faktoren ab. Einen Eindruck der Verwendung der EEA-Daten erlaubt die im Rahmen der im Jahr 2013 durchgeführten Evaluierung der EEA herausgearbeitete Grafik.

Abbildung 54: Nutzung von EEA Produkten (durch Parlament, Kommission, EIONET)



(Quelle: COWI 2013a: 171)

Die EEA arbeitet nicht nur mit den europäischen Organen, sondern auch mit internationalen Organisationen, nationalen Regierungen und Verwaltungen sowie auf transnationaler Ebene agierenden (privaten) Akteuren zusammen. Von diesen wird sie als solider Datenbereitsteller, aber auch als möglicher Kooperationspartner in ausgewählten Verhandlungen angesehen (Technopolis 2008: 45f;

Interview 35).²⁰⁶ Diese sind grundsätzlich mit der Arbeit der EEA zufrieden. So stützen sich auch Mitglieder des Deutschen Bundestags bei ihrer Arbeit auf die Berichte der EEA, wie Anfragen einzelner Abgeordneter an die Bundesregierung offenbaren.²⁰⁷ Ein Zeichen für ihre Nützlichkeit und Nutzbarkeit.

Zusammen mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) betreibt sie eine gemeinsame Datenbank. Absprachen vermeiden Doppelungen und erlauben es, die vorhandenen Kapazitäten sinnvoll einzusetzen (Interview 39). Die EEA kooperiert sowohl mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) als auch u.a. mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Europäischen Weltraumorganisation, dem Europarat sowie der Internationalen Energieagentur, denen vor allem die Geschwindigkeit gefällt, mit der die EEA europäübergreifende Daten bereitstellen kann. Die amerikanische Umweltagentur (EPA) interessiert sich des Weiteren für Anwendungsfragen, Methodik und sich abzeichnende Trends (EEA 2009: 4f; VO 401/2009 Art. 15 Abs. 1f; IEEP/EIPA 2003a: 17, 54).²⁰⁸

Ebenfalls angenommen werden die Daten der EEA von der Presse sowie der Öffentlichkeit. Die EEA unterhält Presseverteiler eigens für Journalisten. Die auf der Homepage der EEA eingetragenen Interessierten bekommen darüber hinaus regelmäßig sogenannte Highlights zugesandt, die kurz auf die wesentlichen Neuerungen aufmerksam machen (Interview 20). Evaluierungen ergaben, dass Pressevertreter gerne die Arbeiten der EEA ihren Berichten zugrunde legen, insbesondere im Bereich Klimawandel. Viele zögen die von der EEA zur Verfügung gestellten Informationen zur Bestätigung von Aussagen heran und begründeten das Vertrauen in die Arbeit der EEA mit ihrem guten Ruf (Technopolis 2008: 46f; Interview 30). In diesem Zusammenhang habe sich die Verlinkung von Berichten auf der Website als hilfreich herausgestellt. Dort gäbe es nicht nur den vollständigen Bericht herunterzuladen, sondern auch die Zusammenfassung sowie häufig ein fertig abzurufendes Pressepaket mit vorformulierten Pressemitteilungen, was die Arbeit für Journalisten stark vereinfache (Interview 30). Darüber hinaus interessieren sich zahlreiche weitere Akteure, wie private Einrichtungen, Wissenschaftler und Studenten für die Materialien der EEA (Technopolis 2008: 47; Khuchua 2009: 93).

²⁰⁶ Darüber hinaus arbeitet sie u.a. mit der Helsinki-Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (HEECOM), der Oslo-Paris-Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR), der WHO, der Umweltschutzagentur der Vereinigten Staaten von Amerika (US EPA), zahlreichen NGOs, der Forschung und Ministerien und der internationalen Energieagentur zusammen (Technopolis 2008: 29).

²⁰⁷ Vgl. u.a. Drucksachen des Deutschen Bundestages 16/1358, 16/3218, 16/9485, 16/13746.

²⁰⁸ Die Berichte der EEA unterstützen die Arbeiten der UNEP wesentlich, während UNEP wiederum technische Hilfestellung böte (IEEP/EIPA 2003: 53).

Generell stellt die Website der EEA eine wichtige Datenquelle für alle Klienten der EEA dar. Ca. 2,7 Mio. Besucher nutzten die Website im Jahr 2011 (EEA 2012: 99). Griffen ca. 18% der Website – Nutzer direkt auf die EEA-Website zu, gelangten ca. 57% durch Suchzugriff, ca. 21% durch Verweise und ca. 4% durch Kampagnen auf die Seite (Interview 19).²⁰⁹ Von den Besuchern waren 66% neu und ca. 34% „returning visitors“ (ibid.). Momentan folgen ca. 30.000 Menschen regelmäßig den Aktivitäten der EEA (ibid.). Von diesen interessierten sich die meisten für Daten zum Thema „Klimawandel“, dicht gefolgt von den Themenfeldern „Umwelt und Gesundheit“, „Luftverschmutzung“ und mit etwas Abstand „Wasser“. Der meistgesuchte Bericht war der SOER-Bericht (Technopolis 2008: 50).²¹⁰

Insgesamt scheinen die Nutzer der Website mit der Arbeit der EEA zufrieden zu sein (Technopolis 2008: 70), selbst wenn es aus der Öffentlichkeit kommend nicht immer einfach sei, mit Mitarbeitern der EEA persönlich in Kontakt zu treten (Khuchua 2009: 93). Nützliche Werkzeuge seien vor allem interaktive Karten, wie zum Beispiel zum Thema „Treibhausgase“. Dort könne man sehen „welche Treibhausgase in welchen Industrien ausgestoßen werden, ohne den eigentlichen, sehr langen und komplexen Bericht als Nicht-Experte lesen zu müssen“ (Interview 32). Das gleiche gelte für andere Themenfelder innerhalb des Oberthemas „Umwelt“ (ibid.):

„When you go on their website, it's fantastic what they are doing. I am pleased with it. If you have to draft something, it's a big help. I appreciate it very much“ (Interview 5). „Die haben Reports zu allem, d.h. es gibt mindestens einen Report, den man sich angucken kann. Sie machen sehr umfassende Arbeit“ (Interview 32).

In diesem Zusammenhang sähe man die EEA aber

„eher als Datenprovider, die vernünftige Daten mit guten Analysen machen als wirkliche policy-innovation“ (Interview 32). „The EEA provides more of the technical part of the information, not the political angle“ (Interview 5).

Die EEA wird ihrer Zielvorgabe gerecht, der Gemeinschaft unparteiliche und qualitativ hochwertige Informationen über den Zustand der Umwelt zur Verfügung zu stellen (IEEP/EIPA 2003: 98). Weder muss sie bei der Publikation ihrer Materialien Rücksicht auf die Empfindlichkeiten der Kommission oder der Mit-

²⁰⁹ Die meisten Besucher der Website waren 2010 in den USA (ca. 40%) beheimatet, gefolgt von Spaniern (5,8%), Deutschen (5,6%), Franzosen (4,7%) und Engländern (4,2%) (Daten Interview 19).

²¹⁰ Von den ca. 2,7 Mio. Besuchern der Website schauten sich ca. 100.000 Personen Indikatoren und ca. 150.000 Graphen und Karten an (EEA 2012: 99)

gliedstaaten nehmen, noch ist sie von einer der drei Institutionen gänzlich abhängig. Nicht zuletzt stellt sie sicher, dass ihre Materialien in Form und Inhalt den Ansprüchen ihrer Adressaten genügen. So decken die Produkte der EEA ein breites Portfolio ab. Ihre Arbeiten reichen von einfachen Broschüren über indikatorengestützte Berichte bis hin zu ausführlichen (technischen) Studien, welche Zusammenhänge herstellen, Folgeabschätzungen erlauben und Handlungsoptionen aufzeigen. Ihre Produkte stehen in gedruckter und elektronischer Form zur Verfügung²¹¹ und können über das Eionet-Netzwerk, über ihr Informationszentrum oder ihre Website abgerufen werden. Die EEA passt sich den Bedürfnissen ihrer Klienten an (Interview 31).

Insgesamt sind die Bemühen der EEA, durch die Verknüpfung von Berichten mit konkreten öffentlichen Ereignissen oder groß angelegten Kampagnen den Bekanntheitsgrad der EEA und damit die Berücksichtigung ihrer Daten zu steigern (EEA 2012: 52ff), erfolgreich. Dies zeigt das Beispiel der Veröffentlichung des von der EEA verfassten Berichts zum Zustand der Umwelt im Jahr 2010. Der Parlamentspräsident, führende Mitglieder des Umweltausschusses des Parlaments waren genauso wie der für die Umwelt zuständige Kommissar anwesend. Dass diese den Bericht als „extensive and invaluable piece of work“ bezeichnet haben (EEA 2010: 53), beweist den hohen Stellenwert der EEA in und für die Praxis und steigert das Renommee der EEA insgesamt.

²¹¹ http://www.eea.europa.eu/de/publications#?c9=all&c14=&c12=&c7=de&c11=5&b_start=0,
16.11.2012.

5 Auswertung

Ziel der Studie war es, Mechanismen der Einflussnahme aufzudecken, die es einem einflussssuchenden Akteur erlauben, an der europäischen Entscheidungsfindung mitzuwirken. Unter Zuhilfenahme eines integrativen Ansatzes wurden fünf Hypothesen generiert und am Fallbeispiel der EEA auf ihre Berechtigung hin analysiert. Die durch die in Kapitel 4 durchgeführte Fallstudie generierten Ergebnisse werden im Einzelnen aufgeführt. Im Anschluss werden mögliche Faktoren aufgeführt, die es zukünftig zu antizipieren gilt.

Es hat sich gezeigt, dass die an der Schnittstelle zwischen supranationaler und nationaler Ebene sowie Politik und Wissenschaft agierende EEA Einflusspotential entfaltet. Die sich aus diesem Einflusspotenzial ergebenden Konsequenzen für das inter-institutionelle europäische Gleichgewicht werden im Ausblick diskutiert.

5.1 Bewertung der Ergebnisse

Aufbauend auf neo-institutionellen, organisations- und verhandlungstheoretischen Modellen wurden fünf Hypothesen formuliert, welche für die Erfassung des Einflusspotenzials eines Akteurs relevant sind. Dazu gehören Annahmen, die sich mit der Offenheit politischer Akteure gegenüber extern generierter Expertise auseinandersetzen und solche, die intra-organisatorische Faktoren in den Mittelpunkt rücken. Sowohl die Einnahme einer externen als auch einer internen Perspektive erlaubte einen ersten Gesamteindruck von den Möglichkeiten, aber auch Beschränkungen des Einflusspotenzials eines nicht direkt am politischen Entscheidungsfindungsprozess beteiligten Akteurs zu gewinnen.

5.1.1 Bewertung der einzelnen Hypothesen

5.1.1.1 Faktor A 1: „Ressourcenausstattung“

Am Fallbeispiel der EEA konnte die Hypothese, wonach die Offenheit politischer Akteure zur Inanspruchnahme fremder Expertise von der eigenen Ressourcenausstattung abhängt, nicht bestätigt werden. Zunächst hat sich gezeigt, dass die drei Organe der EU – Kommission, Parlament und Rat - bei der Erarbeitung von Rechtsakten im umweltpolitischen Bereich auf externe Informationen zurückgreifen. Es existiert kein signifikanter Zusammenhang zwischen der individuellen Ressourcenausstattung politischer Akteure und ihrer Offenheit gegenüber extern aufbereiteten Informationen. Weder kann eine große haus eigene Ressourcenausstattung gleichgesetzt werden mit einer geringeren Aufnahmebereitschaft, noch kann festgestellt werden, dass nur diejenigen politischen Akteure Materialien der EEA verwenden, die im Vergleich zu anderen über geringere Ressourcen verfügen.²¹² Die tatsächliche Nutzung variiert vielmehr innerhalb der Institutionen. Sowohl Kommission, Parlament, Rat und die Ratspräsidentschaften verwenden Informationen der EEA, unabhängig von ihrer jeweiligen internen Ressourcenausstattung.

Die Nutzung und Offenheit gegenüber extern aufbereiteter Daten lässt sich nicht mit dem Faktor Ressourcenausstattung politischer Akteure erklären. Ein Ergebnis, zu dem auch andere Untersuchungen in den letzten Jahren gekommen sind (Schäfer 2000: 9; Hofmann/Türk 2006:1; Klüver 2012: 212f). Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Zum einen kann es an einer generell vorherrschenden unzureichenden Ressourcenausstattung liegen. Es bedarf erheblicher Ressourcen und einiger Vergewisserung, um den in der Regel „sehr technischen und hochkomplexen Kommissionsentwurf politisch zu bewerten und die Auswirkungen [seiner Umsetzung] auf ihre Wähler nachvollziehen zu können“ (Kohler-Koch 1994: 172), wie sich am Beispiel der Kommission zeigt. Zum anderen können die eigenen Politiken durch ergänzende Stellungnahmen gestärkt und damit auch legitimiert werden. So deuten die Ergebnisse der Studie an, dass extern aufbereitete Informationen nicht nur technisch-instrumentell für die Bearbeitung spezieller Aufgaben verwendet werden, sondern auch aus strategischem Kalkül, zur Legitimierung und Festigung der eigenen Position.

Externe Informationen tragen zur Rechtfertigung und Legitimation einer Lösung bei (Blyth 2002: 34f; Schrefler 2010: 314f). Anstatt die Ressourcenausstattung politischer Akteure für die Erfassung ihrer Offenheit gegenüber extern

²¹² Die von Kohler-Koch (1994) formulierte Annahme, “how much influence interest groups can get in exchange for their resources depends on political actors’ demand for such resources” (Kohler-Koch 1994: 17) kann im vorliegenden Fall nicht bestätigt werden.

generierten Informationen heranzuziehen, dürfte eher entscheidend sein, welche Art von Informationen wann gewünscht sind und wozu und wie die relevanten Akteure diese verwenden.

Darüber hinaus stellten Informationen den „Code für die Interpretation von bestimmten Ursache-Wirkungsketten“ (Brühl 2003: 206) bereit. Es strukturiert die Wahrnehmung und Handlungsalternativen politischer Akteure und hilft im Rahmen von Problemdiagnosen und Deutungsmustern Unsicherheiten zu reduzieren sowie das Prestige von Politiken zu verbessern. Eine Beobachtung, die bereits Brühl (2003: 201ff), Schrefler (2010: 314f), Biermann et al. (2009: 48f) und Buholzer (1998: 227ff) machten, in Kapitel 3.1.2. angesprochen wurde und von der vorliegenden Studie und einer im Jahr 2013 durchgeführten Evaluierung der EEA bestätigt wird.²¹³

Abbildung 55: Art der Nutzung von EEA-Materialien

	Policy formulation or adjustment		Advocacy or lobbying		Update/acquire new knowledge	
	#	%	#	%	#	%
Research community	3	18	NA	NA	12	71
Commission	45	70	3	7	44	69
EPA	3	30	1	10	7	70
European Parliament	3	100	NA	NA	3	100
MB-Member	12	71	NA	NA	13	76
NFP	8	62	2	15	12	92
NGO	4	57	4	57	5	71
NRC	119	47	9	4	214	85
SC	NA	NA	NA	NA	2	33

(Quelle: COWI 2013a: 172)

5.1.1.2 Faktor A 2: „Interventionszeitpunkt“

Die Fallstudie zeigt, dass das Einflusspotenzial eines Akteurs in einer frühen Phase der politischen Willensbildung höher ist als zu einem späteren Zeitpunkt. Die Berücksichtigung extern generierter Expertise durch politische Akteure ist zu Beginn des Verhandlungsprozesses wahrscheinlicher. Potentielle Interventi-

²¹³ „The ability to call on expert knowledge has become a key component of strategies for legitimating public policies and securing trust in public institutions. Politics frequently delegate considerable authority to science to identify and define issues of policy concern.“ (Miller/Edwards 2001: 14). Die verschiedenen Arten von Wissen fasst Boswell (2008) zusammen. Eine Übersicht, wie die verschiedenen Arten von Wissen im policy-Prozess verwendet werden können, bieten Bouwen (2002, 2004); Brühl (2003); Weiss (1986, 1991); Albaek (1995); Schrefler (2010) und Boswell (2008).

onspunkte nehmen im Verhandlungsverlauf deutlich ab (Interview 1, 16; Buholzer 1998: 194ff; Hardacre 2012: 259).²¹⁴ Die These, wonach die Offenheit politischer Akteure gegenüber fremd generierter Expertise zu einem frühen Zeitpunkt t 1 höher ist als zu einem späteren Punkt t 2, konnte für die vorliegende Studie bestätigt werden. Es sei leichter „to shape the initial frame than to reframe a prevalent one“ (Beyers 2008: 1200).

Als einflusssuchender Akteur ist es ratsam, sich auf europäischer Ebene möglichst früh an der Formulierung eines Richtlinienvorschlags zu beteiligen. Das bedeutet nicht, dass extern generierte Informationen zu einem späteren Zeitpunkt grundsätzlich keine Rolle mehr spielen würden. Politische Akteure beziehen sich auch zu einem späteren Zeitpunkt noch auf Expertenwissen, um Kritik an Verhandlungen und an bisherigen Ergebnissen zu widerlegen, um eigene Politiken (nachträglich) zu legitimieren und das Vertrauen in die öffentliche Institution zu stärken (Miller/Edwards 2001: 14; Beck 2004: 175). Allerdings geht es zu diesem Verhandlungszeitpunkt vornehmlich um die Identifizierung von Kompromisslinien und die Begründung und Durchsetzung des eigenen Standpunktes (Hardacre 2012: 260ff, Interview 1). In der Regel hätte man zu einem späten Verhandlungszeitpunkt als politischer Akteur nicht den „Reflex, bei der Agentur noch einmal nachzuschauen, ob die was haben. Das macht man eher im Vorfeld. Es sei denn, es kommt was ganz brandneues rein, was der Knüller ist“ (Interview 28). Außer bei „Superspezialfragen, die noch (...) geklärt werden müssen“ (Interview 1) sei es unwahrscheinlich, zu diesem Zeitpunkt wesentliche Veränderungen herbeizuführen.

“the agency is much more important in the initiating stage of a policy, when you are collecting information. They are much less important in the phase when you are really determining the policy” (Interview 16).

Die Analyse der an der politischen Entscheidungsfindung beteiligten Akteure zeigt darüber hinaus, dass die „Tage, als sich ein Lobbyist nur auf eine Institution, sei es die Kommission, Ministerrat oder Europäisches Parlament, konzentrieren konnte“ (Forster 1993: 201f in Buholzer 1998: 260) gezählt sind. Der Lissaboner Vertrag hat die ursprünglich vorherrschenden inter-institutionellen Dynamiken verschoben und neue Kooperationen und Allianzen ermöglicht. Der anhaltende Kompetenztransfer von nationalstaatlicher Souveränität auf die europäische Ebene hat die Kommission, den EuGH und das Parlament nachhaltig gestärkt. Gleichzeitig sind die Nationalstaaten durch den Rat der EU maßgeblich an der Formulierung europäischer Politiken beteiligt. Nicht zuletzt erlaubt es der

²¹⁴ Lediglich in der Implementationsphase ergebe sich durch die gezielte Unterstützung der Mitgliedstaaten noch eine aussichtsreiche Möglichkeit (Buholzer 1998: 194ff).

Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten, durch die Einführung eines Frühwarnsystems als eine Art virtuelle dritte Kammer europäische Vorlagen auf das Subsidiaritätsprinzip hin zu bewerten und im Zweifel abzulehnen.

Welche Konsequenzen der Lissaboner Vertrag für die Arbeit der einzelnen europäischen Institutionen wie auch der nationalen Parlamente impliziert muss zukünftig untersucht werden. Bislang bleibt die Kommission Hauptadressat für einflussssuchende Akteure. Eine Erkenntnis, die durch das Verhalten von Interessengruppen in der Praxis bestätigt wird. Diese suchen gezielt den Kontakt zur Kommission in der Vorbereitungsphase. Sobald der Entwurf dem Parlament und Rat weitergeleitet wurde, schwindet ihr Engagement (Eising 2007: 398). Ob dies ihrer Strategie entspricht, auf mangelnde Ressourcen oder auf ein noch nicht auf die Post-Lissabon-Phase angepasstes Vorgehen zurückzuführen ist, soll hier nicht beantwortet werden. Das Parlament spielt in der ersten Lesung eine wichtige Rolle; seine Bedeutung für einflussssuchende Akteure ist im direkten Vergleich zur Kommission in der Politikformulierungsphase aber schwächer. Ähnliches gilt für den Rat. Je weiter der Prozess der politischen Willensbildung voranschreitet, umso offener und dominanter werden nationale Interessen vertreten.

Die Kommission ist und bleibt neben dem Parlament in der Phase der Politikformulierung Hauptadressat für einflussssuchende Akteure. Ein Umstand, den die EEA verstanden hat: „Daten, die was bringen sollten, sollten nicht nach der 2. Lesung in den Politikprozess eingeführt werden. Es ist sinnvoll, am Anfang zu liefern oder am Ende im Bereich der Evaluierung“ (Interview 17). Es sei „wenig sinnvoll, erst zu Ratsverhandlungen mit neuen Informationen“ (ibid.) zu kommen. Unter anderem aus diesem Grund sei ein „großer Teil der Agenturarbeit (...) der Kommission gewidmet“ (ibid.).

Die EEA unterstützt die politischen Akteure zwar in jeder Phase der europäischen Entscheidungsfindung, ihr Augenmerk liegt aber auf der frühen Phase, der Phase, in der das Ergebnis noch offen und das Einflusspotenzial entsprechend hoch ist. Mitarbeiter wissen, dass „we [the EEA] have to provide the data before they make decisions, not after“ (Interview 18). Zu späteren Zeitpunkten sind Mitarbeiter der EEA mit ihren Materialien ebenfalls zugegen. Sie sind aber häufig nicht so eingebunden wie in den früheren Phasen. Eine Erkenntnis, welche auch für andere IRAs bestätigt werden kann, wie Egeberg und Trondal (2010) für verschiedene IRAs zeigen. Diese sehen die für ihr Themenfeld zuständige GD innerhalb der Kommission als am einflussreichsten bei der Politikformulierung an. Damit haben sie den in der EU für ihre Arbeit wesentlichen Akteur identifiziert.

Abbildung 56: Einflusswahrnehmung der EEA durch folgende Institutionen

Institution	Percent
Own agency	53
The agency's management board	45
The Commission DG(s) within own issue area	86
Other Commission DGs	34
The standing committee of the EP within own issues area	58
Council of the European Union	70
National agencies	37
National ministries	33
National interest groups	18
European/transnational interest groups	33
International governmental organisations	33
Mean N	49

(Quelle: Egeberg/Trondal 2010: 8)

Darüber hinaus zeigt sich, dass ein einflussstuchender Akteur neben der horizontalen politischen Ebene von Parlament, Rat und in Teilen der Kommission vertikal zwischen politischen und administrativen Akteuren differenzieren muss. Die EU zeichnet sich nicht allein durch das Spannungsverhältnis nationale vs. internationale Ebene aus (Eising 2008: 10), sondern ein Großteil der Entscheidungsfindung findet faktisch auf administrativer Ebene statt. Politischen Akteuren in Rat und Parlament obliegt das Abstimmungsrecht. Die eigentliche Entscheidung wird häufig bereits im Vorfeld in einem der zahlreichen vorbereitenden Gremien und/oder von den Mitarbeitern, den Fraktions- und Ausschussekretariaten, Experten- und Arbeitsgruppen vorformuliert (Eising 2005: 9; Burson-Marsteller 2005: 12). Sie haben sich als „unverzichtbare Instrumente des gemeinschaftlichen Räderwerks erwiesen“ (Huster 2008: 52). Es ist zu unterstellen, dass sie die Formulierung des Entwurfs ebenfalls aktiv mitgestalten, weswegen ihr Wirken zukünftig weiter erforscht werden sollte.

5.1.1.3 Faktoren B 1.1./B 1.2.: „Intra-organisationale“ Faktoren

Die Studie argumentierte, dass eine organisationale Kongruenz sowie eine ausreichende (personelle und finanzielle) Ressourcenausstattung die Fähigkeit eines einflussstuchenden Akteurs, Einflusspotenzial zu entfalten, erhöhe. Das Fallbeispiel der EEA führt für beide intra-organisationalen Faktoren als Teil der internen Analyseebene zu ambivalenten Ergebnissen.

Das Fallbeispiel lässt insgesamt keine abschließende Bewertung des Faktors „organisationale Kongruenz“ zu. Der organisationale Aufbau der EEA gleicht dem der für sie relevanten GDs innerhalb der Kommission. Dies kommt dem inter-organisationalen Informationsaustausch und der Zusammenarbeit zugute und erlaubt es der EEA, effektives Monitoring zu betreiben. Ob der Faktor jedoch prinzipiell ihr Einflusspotenzial verbessert, kann nicht eindeutig festgestellt werden. Die EEA unterhält ebenfalls enge Kontakte mit Vertretern des Rats und des Parlaments, ohne mit diesen einen nennenswerten organisationalen Fit aufzuweisen. Eine vorhandene organisationale Kongruenz erleichtert zwar die inter-institutionelle Kooperation, eine fehlende Übereinstimmung scheint sich jedoch nicht negativ auszuwirken und kann jedenfalls durch zusätzliche Maßnahmen ausgeglichen werden.

Der EEA gelingt es insgesamt, Themenfelder zu besetzen und den europäischen Institutionen hilfreiche Materialien frühzeitig bereitzustellen. Die Daten der EEA bilden die Grundlage vieler auf europäischer Ebene getroffener umweltpolitischer Entscheidungen. Durch diese Daten entfaltet die EEA ein nicht unerhebliches Einflusspotenzial: „Typical examples where the EEA worked in advance of public demand are agrofuels, energy subsidies, the valuation of ecosystem services and electro-magnetic radiation” (EEA 2009: 6), sowie zur oben genannten Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ (Interview 5), um nur einige Beispiele zu nennen. In Folge werden die Materialien der EEA auch von den politischen Verantwortlichen verwendet. In diesem Zusammenhang scheinen die Einrichtung gegenseitiger Kontaktpunkte und Ansprechpartner sowie eine intensive persönliche Betreuung besonders hilfreich zu sein. Das so entstehende „Netzwerk von persönlichen, informellen und auf Vertrauen beruhenden Beziehungen [erlaubt es,] den Entscheidungsprozess genau [zu] verfolgen und [zu] beeinflussen“ (Buholzer 1998: 286).

Ähnlich wie mit dem Faktor organisationale Kongruenz verhält es sich mit der Annahme zur internen Ressourcenausstattung der EEA. Die Studie vermag am Fallbeispiel EEA ebenfalls keine eindeutige Aussage zu generieren. Die Untersuchung ergab, dass die EEA im Verhältnis zu anderen IRAs über höhere Zuweisungen verfügt. Die Zahl täuscht jedoch, da ein Großteil der vorhandenen Mittel zweckgebunden ist und nicht zur freien Verfügung steht. Eine ausreichende finanzielle und personelle Ressourcenausstattung mag Grundvoraussetzung für die Handlungsfähigkeit eines Akteurs sein. Für effektives Arbeiten sind die absolute Größe und der Umfang der Ressource nicht notwendig ausschlaggebend. Vielmehr unterstützen u.a. eine gute Arbeitsatmosphäre und motiviertes Personal die Arbeit der EEA und erleichtert die Erfüllung ihrer Aufgaben, wie sich beim Entstehungsprozess des SOER-Berichts gezeigt hat.

5.1.1.4 Faktor B 2: „Führungsebene“

Die Führungsebene einer Organisation prägt deren Identität sowie mittelbar ihre Rolle im politischen System, in dem sie agiert. Ihre Aufgabe ist es einerseits, die Organisation einerseits nach außen hin zu vertreten und sie als Akteur im dynamischen europäischen System zu verankern. Sie bestimmt die Position und Sichtbarkeit der Organisation nach außen. Andererseits obliegt es ihr ebenso, die ihr zugestandenen Ressourcen effektiv zu verwalten und die interne Handlungsfähigkeit durch die Ergreifung geeigneter Maßnahmen zu gewährleisten. Nur so vermag ihre Organisation Einflusspotenzial zu entfalten.

Die herausragende Bedeutung der Leitung für die Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskraft einer Organisation konnte für den vorliegenden Fall bestätigt werden. Die EEA ist heute eine allgemein anerkannte Organisation im europäischen System. Das ist zu großen Teilen dem Wirken ihrer Exekutivdirektoren zu verdanken, die sich in der Vergangenheit als geschickte Innovatoren und Ressourcensteuerer betätigt haben. Sie wussten die relativ breit definierten Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche der EEA im Sinne der EEA zu interpretieren und für sie vorteilhafte Prioritäten zu setzen. So ist der Verwaltungsrat der EEA zwar offiziell für die Verabschiedung ihrer Mehrjahresarbeitsprogramme zuständig. In der Praxis weiß die Führungsebene der EEA in diesem Prozess eigene Prioritäten zu setzen. Darüber hinaus vermochten es die bisherigen Direktoren, sich gegen die Widerstände der Kommission durchzusetzen und die EEA als integralen Bestandteil der europäischen Struktur zu etablieren (vgl. Kapitel 5.2.2.1.2.):

„He [Jiménez-Beltrán] led with great personal dedication the Agency's development from scratch into an authoritative and internationally respected provider of policy-relevant environmental information with a membership of nearly 30 countries and a pan-European reach" (EEA 2003: 10).

Den internen Handlungszwängen, ausgelöst durch das eigene Wachstum, wurden die bisherigen Exekutivdirektoren ebenfalls gerecht. Es obliegt ihnen, „simultan (1) die Kontrolle der Manager über ihre verschiedenen Untereinheiten“ (Jones/Bouncken 2008: 356) zu steigern, „so dass diese Einheiten besser die Produkte und Kundenwünsche vereinbaren können, und (2) die Aktivitäten des gesamten Unternehmens“ (ibid.) zu kontrollieren und zu integrieren, „um sicherzustellen, dass die Untereinheiten die organisationalen Ziele erreichen“ (ibid.). Die eingeführte organisationale Spezialisierung erlaubt eine bessere Zuordnung von Verantwortlichkeiten:

„you cannot say I make seven articles to that topic because its ,sexy and I like it‘. You have to put things into place“ (Interview 18).

Arbeitsteilung stärkt nicht nur die interne Handlungsfähigkeit einer Organisation durch die Schaffung klarer Kompetenzbereiche, sondern mittelbar deren Expertise und damit Reputation. Gleichzeitig gewährleistete sie durch die Bildung von Integrationsmechanismen, wie der Förderung von Teammaßnahmen, dass die „einzelnen Organisationsmitglieder im Hinblick auf das Gesamtziel der Organisation aufeinander“ (Kieser/Kubicek 1992: 74) abgestimmt sind und das Personal die Ziele der EEA gebunden wird.²¹⁵

Die Analyse der Bedeutung des Direktors für den Zusammenhalt einer einfluss-suchenden Organisation lenkt das Interesse darüber hinaus auf den Faktor Organisationskultur und die Fähigkeit der Leitungsebene, diese zu beeinflussen. Verstanden als „ein System von gemeinsamen Werten und Normen (...), das die Wechselbeziehung der Organisationsmitglieder untereinander sowie die Interaktionen mit Zulieferern, Kunden und Menschen außerhalb der Organisation definiert“ (Jones/Bouncken 2008: 408), umfasst der Begriff die äußere Erscheinungsform (Sprachregelungen, Riten) sowie nicht-sichtbare Faktoren wie Werte, Pläne und Normen (Neuberger/Kompa 1987: 259).

Studien zeigen, dass der soziale Zusammenhalt innerhalb einer Organisation wichtig ist für deren Organisationsfähigkeit (Schnapp 2004: 140ff). Eine geschlossene Organisationskultur macht die Schaffung und Verfolgung einer eigenen Organisationsidentität wahrscheinlicher (Groenleer 2009: 49; Peters 2001: 77; Schnapp 2004: 142ff; Liese/Weinlich 2006: 497). Eine heterogene Personalstruktur, die sich in den Faktoren Nationalität (Balint et al. 2008: 681), Beruf (Mayntz 1978: 67) und Altersstruktur widerspiegelt, verbessere die Geschlossenheit und damit die Kooperationsfähigkeit und Expertise der Organisation und verhindere zum anderen eine Gruppenbildung aufgrund des Berufsstands (Meier/Bothe 2006: 65f; Weiss 1975: 57) sowie Frustration in Bezug auf Beförderungschancen (Loveday 1956: 14). Klare Kompetenzbereiche und Zuständigkeiten innerhalb der Organisation vermeiden des Weiteren auf professioneller Ebene Doppelungen (Mayntz 1978: 68; Schnapp 2004: 140ff) und fördern den Austausch über Inhalte und Präferenzen unter den Kollegen. Faktoren, die wiederum die Schlagkraft der Organisation im Ganzen stärken. Der Leitungsebene kommt in diesem Zusammenhang eine herausragende Bedeutung zu. Ihr obliegt es, ihre Bildung und ihren Erhalt zu gewährleisten.²¹⁶ Weitere Studien müssen zeigen, ob ihr dieses Unterfangen gelingt.

²¹⁵ Auch wenn das Personal noch über keine geschlossene Vision über die zukünftige Rolle der EEA verfügt (Technopolis 2008: 84), ist die Leitung um eine gute Zusammenarbeit bemüht.

²¹⁶ Zur Organisationskultur vgl. Miebach (2012: 50ff).

5.1.1.5 Faktor B 3: „Reputation“

Im Ruf zu stehen, objektive und problemrelevante Informationen bereitzustellen, ist Voraussetzung für das Einflusspotenzial eines einflussssuchenden Akteurs: „Wer wiederholt nicht in der Lage ist, im Vergleich (...) bedürfnisgerechte Tauschgüter bereitzustellen, wird im entscheidenden Zeitpunkt nicht zur Konsultation beigezogen“ (Buholzer 1998: 256). Eine Hypothese, die am Fallbeispiel der EEA bestätigt werden kann. Es hat sich bewahrheitet, dass der „Schlüssel zum Lobbyerfolg auf der EU-Ebene (...) neben umfassender Sachkenntnis in erster Linie persönliche Glaubwürdigkeit und Kompetenz [ist]“ (Strohmeier 2007: 67) bzw. für den vorliegenden Fall eine Reputation als verlässlicher Ansprechpartner.

Aufgabe der EEA ist es, „europäischen Entscheidungsträgern und Bürgern Zugang zu zeitnahen und sachdienlichen Informationen und Erkenntnissen zu verschaffen (...), zur Beantwortung ihrer Fragen über die Umwelt in ihrem Alltagsleben beizutragen und sicherzustellen, dass Umweltdenken und Umwelterziehung in den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung rücken“ (EEA 2009a: 15). Einen Auftrag, den die EEA zu erfüllen weiß. Ihre Beiträge werden insgesamt als qualitativ hochwertig, zeitnah, objektiv und relevant empfunden (Technopolis 2008: 53ff; Khuchua 2009: 96; Interview 1, 7, 16) und als auf die Bedürfnisse ihrer Klienten abgestimmt (Interview 5). Viele der Befragten waren mit der Arbeit „der EEA höchst zufrieden“ (Interview 1).

Die EEA gilt als verlässliche Datenquelle und Ansprechpartnerin im europäischen System, als ein professioneller Akteur, zu dem ihre Nutzer Vertrauen haben (KOM (2003) 800: 13, Interview 16). Vertrauen, das vor allem auf ihre Reputation zurückzuführen ist. Ihr pragmatischer Ansatz bei der Datenerfassung und –aufbereitung verhilft ihr dazu, dass so gut wie „everybody accepts it as the highest value possible“ (Interview 16). Auch wenn die Fülle und Qualität der von ihr bereitgestellten Daten vom jeweiligen Themenfeld abhängig seien – immerhin verfüge die EEA nur über rund 200 Mitarbeiter, die sich nicht mit allen Themen beschäftigen könnten – seien sie „pretty much on top of all the things that are needed“ (ibid.):

„they [the EEA] are recognized as one who own/possesses the information you need with the closest knowledge on what the policy development entails. You do not need to explain what angle you want the information from. They know it already“ (Interview 10)

Im Zuge der Analyse konnte des Weiteren ein besonderes Phänomen beobachtet werden. Auf die Frage, von welchen externen Akteuren man Informationen annehme und warum, kam häufig im Zusammenhang mit der Nennung der EEA

der Zusatz – „weil es eine europäische Institution ist“ (Interview 3, 30). Auf die Gegenfrage – „ja und?“ reagierten viele mit Verwunderung. Das „Label EU“ scheint allgemein Verlässlichkeit zu suggerieren und nicht tiefer hinterfragt zu werden. Auch wenn die EEA für manche „nur eine Quelle unter vielen“ darstellt, kann man ihre Berichte anscheinend „im Gegensatz zu anderen Studien (...) anders, besser zitieren. Es hat ein anderes Gewicht, als wenn irgendeine andere Organisation dasselbe sagt“ (alles Interview 3). Denn wenn man sage, die „Daten kommen von einer unabhängigen Organisation in der EU, untermauert das die eigene Position (...) und Glaubwürdigkeit“ (Interview 36).

Die EEA hat das „Image, nur Informationen bereitstellen zu wollen, im Gegensatz zur Kommission, bei der man sich immer fragt, welche Ziele sie tatsächlich verfolgt“ (Interview 28). Riley und Brophy-Baermann (2006) scheinen Recht zu behalten, wenn sie sagen: „it isn't so much the possession of expert knowledge but the reaction to – respect for – that knowledge that gives an agency power (ibid.: 99). Im Sinne der Theorie der Ressourcenabhängigkeit konkurriert die EEA zwar mit anderen Organisationen um Einfluss, sie scheint aber von ihrer dezentralen Position zu profitieren, die es ihr als europäische Organisation „erlaubt, als Institution wirklich zu existieren und nicht unmittelbar direkt im politischen Entscheidungsfindungsprozess zu stehen“ (Interview 17). So nutzen u.a. Interessengruppen und europäische Verbände die Informationen der EEA, um ihre eigenen Ergebnisse zu stärken (Interview 32). Die einzigartige Konstruktion der EEA als europäischer Akteur trägt insgesamt zu ihrer Reputation bei (Technopolis 2008: 55).

„Unsere Stärke kommt ja daraus, dass wir als EEA als unabhängiger Akteur gesehen werden, der keine eigenen Interessen oder keine eigene Lobbyarbeit im engeren Sinne betreibt und der sehr stark mit seinem Netzwerk kooperiert“ (Interview 25).

5.1.2 Zusammenfassende Bemerkungen

Die politikwissenschaftliche Forschung hat die Notwendigkeit erkannt, sich gezielt mit der sich wandelnden Ausgestaltung politischer Systeme und deren Folgen auseinander zu setzen. Verankerte die realistische Schule unter dem Einfluss des Kalten Krieges stehend die Staatenwelt in den 1950er Jahren in einer anarchischen Welt, stehen heute unter dem Stichwort „Wandel der Staatlichkeit“ Entwicklungen im Vordergrund, welche die traditionellen Grenzen nationaler Politik in Frage stellen und eine Vielzahl von Akteuren im politischen Entscheidungsfindungsprozess ausfindig machen (Rittberger 1995: 82ff; Grotz 2007: 17). Arbeiten, die sich der Vielschichtigkeit und Komplexität politischer Systeme

zuwenden und die Bedeutung internationaler Bürokratien als Schlüsselfiguren des transnationalen Technologie- und Policytransfers herausarbeiten, sind beispielhaft für diese Entwicklung.

5.1.2.1 Zur Reichweite eines integrativen Ansatzes

Die am Prozess der politischen Willensbildung beteiligten Akteure greifen unabhängig von ihrer hauseigenen Ressourcenausstattung auf zusätzliche Informationen zurück. Die von den einflussssuchenden Akteuren bereitgestellten Materialien werden grundsätzlich als hilfreich anerkannt, wobei der Grad ihrer tatsächlichen Verwendung abhängig ist vom jeweiligen Verhandlungszeitpunkt sowie von der dem Bereitsteller zugestanden Reputation. Ist die Berücksichtigung extern aufbereiteter Informationen zu einem frühen Verhandlungszeitpunkt wahrscheinlicher als zu einem späteren, dringen in der Regel nur diejenigen zur politischen Ebene durch, die im Ruf stehen, unabhängige und qualitativ hochwertige Informationen anzubieten. Diese zwei Faktoren haben sich als wesentlich für die Erfassung des Einflusspotenzials eines Akteurs herausgestellt.

Erlauben eine gute Reputation sowie richtiges Timing einem einflussssuchenden Akteur, in diesem Fall der EEA, direkt mit den politischen Entscheidungsträgern in Kontakt zu treten und diese mit ihren Informationen zu versorgen, entscheiden interne Faktoren über ihren Erfolg. Weniger die tatsächliche Ressourcenausstattung oder vorherrschende organisationale Kongruenz sind in diesem Zusammenhang entscheidend, sondern das Vorhandensein einer progressiven Öffentlichkeitsstrategie und eines Kontaktpunktes vor Ort bei den europäischen Institutionen. Darüber hinaus haben sich die Exekutivdirektoren als Schlüsselfaktor für das Einflusspotenzial einer Organisation herausgestellt. Verantwortlich für deren Verankerung im europäischen System unter gleichzeitiger Wahrung der eigenen Handlungsfähigkeit agieren sie als Moderatoren verschiedener interner und externer Interessen. Die jeweilige Ressourcenausstattung hingegen ist nicht relevant, weder für den einflussssuchenden noch für den politischen Akteur. Auch wenn in dieser Arbeit nur ein kleiner Ausschnitt aller möglichen Einflussmechanismen dargestellt werden konnte, helfen die Ergebnisse bei der Identifizierung wesentlicher Faktoren bei der anstehenden Konzeptualisierung des Einflusspotenzials administrativer Akteure.

Festgehalten werden kann, dass sich die Bedeutung eines Akteurs aus dem Wechselspiel interner und externer Faktoren ergibt. Wird die Handlungsfähigkeit einer Organisation einerseits durch intra-organisationale Faktoren beeinflusst, entfalten externe Variablen eine begünstigende oder beschränkende Wirkung auf die Zusammenarbeit und damit auf die Schlagkraft eines einflussssuchenden Ak-

teurs. Erscheint der Interaktionszeitpunkt als wesentlich für das Einflusspotenzial einer Organisation, obliegt es ihrer Führungsebene, sicherzustellen, dass sie zum richtigen Zeitpunkt mit den geforderten Unterlagen bereitstehen und mit den relevanten politischen Akteuren in Kontakt treten kann. In diesem Zusammenhang spielen zwei als intern deklarierte, aber auch nach außen abstrahlende Faktoren eine Rolle: die Führungsebene sowie die wahrgenommene Reputation. Nur im Wechselspiel der Perspektiven ist ihre Relevanz zu beurteilen.

Politische Akteure wenden sich eher Informationen zu, die aufgrund ihrer wahrgenommenen Objektivität, Unabhängigkeit und Aktualität als verlässlich und relevant gelten. In wieweit die Ressourcenausstattung eines einflussSuchenden Akteurs dessen Fähigkeit zur Bereitstellung solcher Information bestimmt, kann hier nicht abschließend bewertet werden. Es ist aber davon auszugehen, dass eine ausreichende interne Ressourcenausstattung Grundvoraussetzung für die Erhaltung solcher (technischer) Maßnahmen ist, welche sich u.a. positiv auf die Datenqualität und damit auf den Erhalt der Reputation als soziales Kapital auswirken. Darüber hinaus zeichnet sich in der Regel die Führungsebene für die tatsächliche Ausgestaltung interner Organisationsabläufe aus. Neben den genannten Faktoren liegt es an ihr, Strukturen zu schaffen, die effektives Arbeiten sowie Monitoring erlauben, durch welche die Organisationsmitarbeiter letztlich in die Lage versetzt werden, relevante Informationen zu einem für sie sinnvollen Zeitpunkt in den europäischen Verhandlungsprozess einfließen zu lassen. Auf eine organisationale Kongruenz zu der Organisation, die es zu beeinflussen gilt, bei der Ausarbeitung interner Strukturen zu achten, erscheint sinnvoll.

Der hier entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen erlaubt es, verschiedene theoretische Blickwinkel sowie bereits vorliegende empirische Ergebnisse zu bündeln und für die Analyse fruchtbar zu machen. Analysen, die allein nur einen Faktor berücksichtigen, bleiben häufig zu statisch und werden der Wirklichkeit nicht gerecht, wie diese und andere Arbeiten zeigen (vgl. Biermann/Siebenhüner 2009; Groenleer 2009; Trondal/Jeppesen 2008). Es gilt, system- und akteursbezogene Variablen als auch die interne und externe Dimension von Einfluss zu berücksichtigen. Biermann und Siebenhüner (2009) sprechen in diesem Zusammenhang von den vier p's, die es zu beachten gilt: „problems, polity, people, and procedures“ (Biermann/Siebenhüner 2009: 327). Nur durch die Berücksichtigung ihres Zusammenspiels lassen sich verlässliche Aussagen generieren.

Insgesamt haben sich neo-institutionelle, organisations- und verhandlungstheoretische Modelle als sehr hilfreich für die Beantwortung der Fragestellung herausgestellt. Sie ermöglichen es, die einem Akteur zur Verfügung stehende Mechanismen der Einflussnahme durch die Verknüpfung verschiedener Ebenen und Faktoren in einer dynamischen Umwelt wie der EU theoretisch und empirisch zu erfassen. Können institutionelle Vorgaben die Zugangsmöglichkeiten

eines einflusssuchenden Akteurs zur politischen Ebene beschränken oder erweitern, obliegt es dem Akteur selbst, sich mit den ihm zugestandenem Mitteln Gehör zu verschaffen. Der Ansatz erlaubt es, verschiedene Faktoren im Wechselspiel zu beobachten. Damit trägt er wesentlich zur Erklärung des im Rahmen der Studie untersuchten Phänomens bei.

Die vorliegende Studie versteht sich als Ergänzung zu solchen Arbeiten, welche sich in den letzten Jahren verstärkt mit einem möglichen Einfluss (einzeln) internationaler Bürokratien auf der internationalen Ebene auseinandersetzen.²¹⁷ Der im Rahmen der Arbeit entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen hilft, das Einflusspotenzial von IRAs aufzudecken. Dadurch sind Aussagen zu ihrer Rolle und Bedeutung im komplexen europäischen Mehrebenensystem möglich, auf deren Grundlage wiederum Rückschlüsse über den demokratischen Zustand der EU gezogen werden können. Durch die Berücksichtigung verschiedener Perspektiven kann eine systematische Analyse ausgewählter Wirkungsmechanismen europäischer IRAs erfolgen. Eine Zusammenlegung der Ergebnisse dieser Arbeit mit den gerade genannten verspricht langfristig das Verständnis internationaler Verwaltungseinheiten und ihrer Wirkungsmechanismen zu erhöhen.

5.1.2.2 Zukünftige Fragestellungen

Neben den gerade genannten sind weitere Faktoren der Einflussnahme vorstellbar. Zu diesen gehören zum Beispiel Annahmen, welche sich mit der Einflussreichweite auf der inhaltlichen Systemebene sowie den „Charaktereigenschaften eines Themenfeldes“ auseinandersetzen.

5.1.2.2.1 Charakteristika eines Themenfeldes

Die politische Entscheidungsfindung ist gekennzeichnet durch Wettbewerb. Nationalstaaten sind keine homogenen Akteure, die gemeinsam den Wohlstand aller maximieren wollen. Vielmehr versuchen die einzelnen Regierungen bei internationalen Verhandlungen und Abkommen ihre eigenen, durch heimische (wirtschaftliche) Unternehmen, Verbände und Wähler bestimmte Interessen im

²¹⁷ Liese/Weinlich 2006; Bauer 2008; Jordan/Schout 2006; Martens 2006; Cox/Jacobson 1973a, b; Barnett/Finnemore 2004; Biermann/Siebenhüner 2009; Haftel 2006; Bauer 2006, 2009; Depledge 2005, 2007; Jinnah 2011; Bauer/Weinlich 2011; Dingwerth et al. 2009; Finnemore 1993; Gruber 2000; Hawkins et al. 2006; Haftel/Thompson 2006; Mathiason 2007; Koch 2008; Bourantonis 2005; Barnett/Coleman 2005.

2-Ebenen Spiel durchzusetzen (Hefeker 2003: 5). Aufbauend auf den in Kapitel 2 gemachten Ausführungen kann der politische Verhandlungsprozess am besten als auf unterschiedlichen Ebenen stattfindender Interessenswettbewerb verstanden werden.

Das Ergebnis einer Verhandlung hängt wesentlich von der Kompromissfähigkeit und -willigkeit der Verhandlungsteilnehmer ab (Pruitt 1991: 78; *ibid.*: 1993: 27ff), welche wiederum vom vorherrschenden win-set bestimmt werden (Putnam 1998: 435ff). Letzteres wird verstanden als “the set of all possible Level I agreements that would ‘win’ – that is, gain the necessary majority among the constituents – when simply voted up or down” (Putnam 1988: 437). Nationale Vorgaben (Level I) definieren den Handlungsspielraum der auf europäischer Ebene agierenden Akteure (Level II) (Putnam 1988: 438f). Die Größe des win-sets selbst ist abhängig von der von den nationalen Staaten beigemessenen Bedeutung des Politikfelds und des darin vorherrschenden Konfliktniveaus: je höher das Konfliktniveau, umso geringer das Einflusspotenzial.

Die Charaktereigenschaften des Verhandlungsgegenstandes bestimmen demnach, wie über Themen diskutiert wird (Huster 2008: 303; Klüver 2011a: 484; Mahoney/Baumgartner 2008: 1268).²¹⁸ So entscheidet die Komplexität eines Themenfeldes über die Einbindung externer Akteure in den Entscheidungsfindungsprozess. Es ist zu erwarten, dass sich Staaten bei Fragen, die weitreichende materielle, institutionelle und ideelle (Umverteilungs-)Konflikte umfassen, eigene Ressourcen binden, um Fremdeinflüsse und abtrünniges Verhalten zu minimieren (Mingus 2007: 63; Biermann/Siebenhüner 2009: 51).²¹⁹ Im Umkehrschluss ist die Berücksichtigung extern aufbereiteter Materialien bei einem niedrigen Konfliktniveau wahrscheinlich (Bandelow 2003a: 102). Gleiches gilt für politisch „aufgeladene“ Themen, denen viel öffentliche Aufmerksamkeit zuteil wird (Arts 1998: 233; Ulbert 2007: 36; Mahoney 2007: 47ff; Klüver 2011a: 488). Je höher der Grad der politischen Aufmerksamkeit ist, umso mehr Akteure nehmen an der Entscheidungsfindung teil, was wiederum die Durchsetzung der eigenen Position erschwert.²²⁰

Andererseits ist es auch denkbar, dass politische Akteure bei Fragen, die aufgrund ihrer Komplexität weitreichende und langfristige Konsequenzen erwarten lassen, gewillt sind, alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen zu berücksichtigen. Gerade der umweltpolitische Bereich erfordert aufgrund seiner

²¹⁸ Baumgartner et al. 2009; Mahoney 2007, 2008; Dür 2008; Dür and de Bièvre 2007; Woll 2006.

²¹⁹ Cox/Jacobson 1973: 18; Liese/Weinlich 2006: 516; Bandelow 2003a: 188; Scharpf 2000: 212ff.

²²⁰ Egeberg und Trondal (2011) zeigen, dass je höher der Politisierungsgrad eines Politikfelds, desto eher berücksichtigen IRAs die Einwände und Stellungnahme von Parlament, Rat, nationalen Ministerien und insbesondere der Kommission bei der Ausformulierung der von ihnen bereitgestellten Daten (Egeberg/Trondal 2011: 880ff).

Dynamik, Interdisziplinarität und der daraus resultierenden Komplexität Sektorübergreifende Lösungsansätze. Der Grad der vorherrschenden Unsicherheit ist ausgesprochen hoch:

„Häufig verfügen die PolitikerInnen nur über unvollständige Informationen über die Natur der physikalischen und sozialen Umwelt, weshalb sie auch ihre eigenen Präferenzen, wie auch die der anderen Parteien sowie mögliche Handlungsalternativen, nur schwerlich kalkulieren können (Haas 1999: 116)“ (Brühl 2003: 205f).

Es ist davon auszugehen, dass, je schwieriger ein Problem zu erfassen und zu analysieren ist, umso detaillierteres technisches und rechtliches Wissen erwünscht wird. In Folge wird der Zugriff auf externe Ressourcen wahrscheinlicher (Klüver 2011a: 489f).

Studien zeigen, dass von internationalen Sekretariaten eingefügte Formulierungen in Verhandlungspapieren eher enthalten blieben, wenn technische und rechtliche Informationen entscheidungsrelevant seien (Siebenhüner 2009: 272; Depledge 2007: 60). Insbesondere bei Fällen, bei denen noch keine Lösungen existieren, an denen sich die politischen Akteure orientieren können, ist eine Berufung auf wissenschaftliche Expertise und damit Einfluss zu erwarten. So habe bei der Frage um die, die Ozonschicht reduzierenden Stoffe im Zuge der Verhandlungen rund um das Montreal-Protokoll fachliche Expertise eine wichtige Rolle gespielt, auch wenn die eigentlichen Ursachen bis heute kontrovers diskutiert würden (Miller/Edwards 2001: 3, Bucchi 2008: 64).

Nicht zuletzt zeigt sich in der Praxis, dass ein hoher Technisierungsgrad der Fragestellung (Parsons 1995: 134) die Zahl der aktiv am Prozess teilnehmenden Akteure verringert: je komplexer ein Problem, umso schwieriger fällt es Nicht-Experten, dieses zu verstehen. Insbesondere Umweltthemen seien „besonders schwer zu verregeln, da die Ursachen der Probleme meist komplex sind und nur wenige Akteure die notwendige Kenntnis besitzen, um angemessene Maßnahmen zu ergreifen (Haas 1999: 107). Mangelnder Sachverstand führe zur Berücksichtigung von Expertenmeinungen (Ulbert 1997: 75f; Klüver 2012b: 506).²²¹

Festgehalten werden kann, dass das Einflusspotenzial eines Akteurs durch inhaltliche Besonderheiten des zu beeinflussenden Themenfeldes beschränkt oder gestärkt wird. Je größer die Aufmerksamkeit rund um eine politische Initiative, umso mehr Akteure interessieren sich für das Problem und umso schwieriger ist es wahrscheinlich, gehört zu werden. Ergo: je geringer der Politisierungsgrad, umso höher das Einflusspotenzial. Gleichfalls ist anzunehmen, dass poli-

²²¹ Damit widerspricht die Arbeit der These Biermanns und Siebenhüners (2009), wonach sich der Einfluss administrativer Akteure minimiert, da die nationalen Akteure mögliche Folgekosten unter Kontrolle zu halten versuchen (ibid.: 51).

tisch aufgeladene Themen, bei denen die Folgekosten leicht einzuschätzen sind, das Einflusspotenzial verringern (Hampson/Hart 1995: 38). Erste, am Rande der Studie gewonnene Erkenntnisse verweisen darauf. So sei die tatsächliche Berücksichtigung von EEA-Informationen seitens politischer Entscheidungsträger u.a. abhängig vom Politisierungsgrad des Themas. Ist der hoch, verringere das den Kontakt. Handele es sich jedoch um rein wissenschaftliche Fragen, zögere man nicht, die EEA zu kontaktieren (Interview 16). Es ergibt sich folgende Matrix zur Identifizierung des Einflusspotenzials, die es zu testen gilt.

Abbildung 57: Bestimmung des Konfliktniveaus

		Komplexität	
		Hoch	Niedrig
Politisierungsgrad	Hoch	<i>Mittel</i>	<i>Niedrig</i>
	Niedrig	<i>Hoch</i>	<i>Mittel</i>

(Quelle: eigene Darstellung)

5.1.2.2.2 Zur Aufbereitung von Informationen

Verwaltungen generieren ihre ihnen zugesprochene Autorität vornehmlich aus ihrer Fähigkeit, die für den politischen Prozess der Willensbildung notwendige Expertise bereitzustellen (Barnett/Finnemore 2004: 29). Die von ihnen bereitgestellten Daten stellen in der Regel die Basis dar, auf denen „politische Entscheidungsträger (...) über Gesetzgebungsvorhaben entscheiden“ (Klüver 2012: 213). Allerdings ist der Prozess der Informationsaufbereitung nie vollkommen wertneutral. Jede Art der Selektion spiegelt die (unbewussten) Präferenzen der dafür zuständigen Gruppen wieder (Shapiro 1997: 282ff):

„scientific ‘facts’ are, for the most part, socially constructed. We regard a particular factual claim as true not because it accurately reflects what is out there in nature, but it has been certified as true by those who are considered competent to pass upon the truth and falsity of that kind of claim” (Jasanoff 1990: 12f).

Die Studie ist überzeugt, dass die Tätigkeit der Informationsbereitstellung großes Einflusspotenzial birgt. Die Entscheidung, welche Art von Informationen wie gesammelt und verlinkt werden, beinhaltet große faktische Macht (Barnett/Finnemore 2004: 6f, 30f; Young 1994: 97f). Durch die Klassifizierung von Themen ist es möglich, Problembereiche (neu) zu definieren, auf mögliche Missstände hinzuweisen und letztendlich die Positionen der politischen Akteure mitzugestalten (Schnapp 2004: 84ff; Cobb/Elder 1982: 84; Groenleer 2009: 47). Sie

können nicht nur „beeinflussen, über welches Thema, sondern worüber bei einem Thema gesprochen wird“ (Raschke/Tils 2007: 199), sondern erzeugen selbst in Teilen die Welt, die es zu regulieren gilt (Barnett/Finnemore 2005: 179):

„the knowledge available about the ‚problem‘ at issue influences the way decision makers define the interest at stake in the solution of the problem (E. Haas 1990: 9); „they may frame issues in particular ways, so that desired choices seem particularly compelling or manipulate incentives so that the sanctions and penalties associated with particular policies are excessively high. (...) They may use information strategically, gathering some kinds of information but not others. They may manipulate audiences strategically, inviting or including only some kinds of participants in their bureaucratic process, (...) but not others“ (Barnett/Finnemore 2005: 177).

Einfluss suchende Akteure können durch die Verknüpfung von Problemen mit Lösungsmustern und tagesaktuellen Ereignissen zur Öffnung eines Möglichkeitsfensters und damit zum Agenda-Setting beitragen. So hat Riker (1986: 150f) unter anderem die Manipulierung von Problemdefinitionen als eine der am häufigsten angewandten Strategien im politischen Diskurs herausgearbeitet. Durch die Suggestion, dass ursprüngliche Problempersonifikationen die wahrgenommene Diskrepanz nicht mehr sinnvoll zu lösen vermögen, sollte es ihnen durch die Bereitstellung von Problemlösungsstrategien möglich sein, als eine Art „norm entrepreneurs“ – als „specialists who campaign to change particular norms“ (Hetcher et al. 2001: 45) – zur Entstehung und Verbreitung von Normen beizutragen (Finnemore/Sikking 1998: 897).

Welcher Weg eingeschlagen wird, hängt von der angestrebten Reichweite ab. Zum einen können mögliche Konflikte mit den essentiellen Grundvorstellungen vermieden werden, indem Handlungsvorschläge moderat verfassen werden, also von der Formulierung vollkommen neuer und innovativer Ideen bzw. Ressourcenverteilung abgesehen wird (Kingdon 1995: 201f). Studien zeigten, dass neue Informationen helfen, Veränderungen des Status quo auf ihre „Vor- und Nachteile zu überprüfen“ (Krott 1990: 52), sich die Akteure in der Regel aber an existierenden Richtlinien und vergangenen Lösungsansätzen orientieren (Hayes 2007: 39, Hall 1993: 278). Je politisch kontroverser ein Thema, umso wahrscheinlicher sind Konflikte, die wiederum zur Blockade von politischen Initiativen führen können. Und je mehr Konfliktlinien beständen, umso geringer seien die Aussichten auf Erfolg (Princen 2011: 940). Auf der anderen Seite können IRAs den Handlungsspielraum der Akteure grundsätzlich zu erweitern versuchen. Umso weiter sie ihre Position weg vom Status Quo formulieren, die Skala nach links bzw. rechts erweitern, könnten sie eine inhaltliche Verschiebung des Verhandlungsmittelpunktes versuchen zu erwirken und dadurch die Debatte prägen.

Fakt ist, dass Raum für neue Alternativen entsteht, wenn bestehende Programme immer weniger geeignet sind, gesellschaftliche Entwicklungen zu erklären. In Folge verlieren führende Vertreter des ursprünglichen Paradigmas an Einfluss und neue Ideen setzen sich durch (Hall 1989a: 370ff; Young 1989: 371). Selbst wenn diese nur in Verbindung mit externen sozioökonomischen Ereignissen wie konjunkturellen Entwicklungen und Wahlen (Sabatier 1993: 121ff), Interaktionsprozessen in Netzwerken (Kissling-Näf/Knoepfel 1998: 265ff) sowie instrumentalisiert durch Lobbygruppen und Medien (Etheredge 1981: 135) wirken sollten, bilden sie die Grundlage für Interessen:

„Interessen (materielle und ideelle), nicht: Ideen, beherrschen unmittelbar das Handeln der Menschen. Aber: die ‚Weltbilder‘, welche durch ‚Ideen‘ geschaffen wurden, haben sehr oft als Weichensteller die Bahnen bestimmt, in denen die Dynamik der Interessen das Handeln fortbewegte“ (Weber 1988: 252).²²²

Ein Beispiel, wie Wissen strategisch im umweltpolitischen Bereich verwendet werden kann, stellt das Intergouvernementale Panel zum Klimawandel (IPCC) dar, das durch geschickte diskursive Verlinkung von Klimawandel als Risiko zur globalen Umwelt international Aufmerksamkeit auf dieses Problem lenkte, ohne dass die genaue Ursache für letzteres bis heute geklärt ist (Hampson/Hart 1995: 351; Miller 2004: 47; Young 1994: 98). Entscheidend ist also nicht die Wahrheit selbst, sondern das, was als Wahrheit angesehen wird (Blyth 2002: 45): „If men define situations as real, they are real in their consequences“ (Thomas/Thomas 1928: 572 in Arts 1998: 76).

Zukünftig muss gezeigt werden, ob die EEA die gemeinschaftliche Willensbildung mit Informationen unterstützt, die ihre Überzeugungen widerspiegeln, durch die Verlinkung (existierender) Maßnahmenvorschläge mit aktuellen Ereignissen Themenfeldern zur Aufmerksamkeit verhilft und so den Prozess der politischen Entscheidungsfindung in ihrem Sinne mitzugestalten versuchen. Erste Aussagen deuten an, dass die von der EEA bereitgestellten Informationen nicht immer sämtliche Argumente gleichwertig abbildeten:

²²² Sabatier und Jenkins-Smith (1993) identifizieren vornehmlich starke Veränderungen der politischen Umwelt als Auslöser individueller Lernprozesse und damit einhergehend policy-Wandel. Der in den 1980er von Sabatier und Jenkins-Smith entwickelten „Advocacy-Koalitions“-Ansatz beschreibt ein Set „von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen“ (Sabatier 1993: 127), welches aus Hauptkern, policy-Kern und sekundären Aspekten besteht (Bandelow 2003: 291f). Beinhaltet der Hauptkern so gut wie unveränderbare normative Überzeugungen, die für sämtliche Politikfelder Gültigkeit beanspruchen, wandelt sich der policy-Kern bei auftretenden Anomalien, während sich sekundäre Aspekte, die in der Regel nur Teile des Policy-Subsystems abdecken, leicht verändern (Sabatier 1993: 121ff).

“you cannot say, they [EEA] are wrong, but there are ways of writing things that may give a feeling (...) that the reader may think that you give sth. which goes beyond scientifically evidence. Or there are ways of not writing things, if you present only one point of view in the document in a soft way that is not so evident; it is just one point of view, not all the possible points of views” (Interview 6).

Auch wenn die EEA „sicherlich nicht irgendwelche Themen in den Raum wirft und schaut, wie sie zurückkommen“ (Interview 19), vermochte sie es in der Vergangenheit, Input zu setzen (ibid.). Sie gab bei den Verhandlungen rund um die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ eigenen Input und zeigte eine eigene Sichtweise. Ein Umstand, der u.a. der großen Offenheit des Themas geschuldet sei (Interview 16). Nicht zuletzt wirken die von der EEA bereitgestellten Informationen sehr innovativ. Sie vermögen das vorhandene thematische Spannungsfeld durchaus zu erweitern und die Diskussion zu bereichern (Interview 35):

„it has been and still is essential to the EEA to have a salient voice that might make a difference with regard to how people assess and think about environmental issues in Europe” (Martens 2010: 893). “We have environment in anywhere – transport, climate, etc. – thus, we try to identify their [the stakeholders] needs everywhere (...) to make sure that the decisions taken are really integrated. (...) all is connected; we are bringing the results and state scenarios and then we draw conclusions if the decision taken has been a good one” (Interview 18).

Es erscheint insgesamt angebracht, mögliche, aus einem geschickten Umgang mit Informationen resultierende Konsequenzen zu untersuchen und zu klären, ob es IRAs durch die Kontrolle über die Sammlung, Aufbereitung und gezielte Distribution von Informationen vermögen, „to create, define, and map social reality“ (Barnett/Finnemore 2004: 30f).

5.2 Ausblick: IRAs im Forschungsinteresse

Die EU ist mit der rotierenden Präsidentschaft, einer starken Staatenkammer (Rat), einer starken Bürgerkammer (Parlament) und einer wachsenden Mehrebenen-Verwaltung (Larsson/Trondal 2006: 29) nicht mit einem klassischen Regierungssystem zu vergleichen. Die gemeinschaftliche Willensbildung zeichnet sich durch eine „Vielzahl von funktionalen Verhandlungsarenen aus, in denen kollektiv verbindlich Entscheidungen schrittweise verhandelt werden“ (Huster 2008: 259). Es überrascht nicht, dass verschiedene Autoren, die sich mit der durch den anhaltenden europäischen Integrationsprozess hervorgerufenen abnehmenden Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates sowie einer reduzierten gesellschaftlichen Kontrolle der exekutiven Entscheidungsträger beschäftigt haben, die Legitimation der EU als Rechtsgemeinschaft hinterfragen.

Die attestierte horizontale und vertikale Spezialisierung sowie Fragmentierung der europäischen Verwaltungsstrukturen (Christensen/Laegreid 2006: 359) lenkt das Interesse auf die Position der einzelnen Akteure. Sah man den EAS ursprünglich als eine Art ineinander verschachteltes aufgabengebundenes Netzwerk an (Hofmann/Türk 2006: 583): als “a compound and differentiated system of institutions, decision-making processes, behavioural patterns, and values” (Trondal/Peters 2013: 12), werden heute Fragen laut, wie die jeweiligen Akteure in diesem Konstrukt zueinander stehen und wer die zentrale Rolle im EAS einnimmt. Fragen, die von großer Bedeutung für die Bewertung der EU als Rechtsgemeinschaft sind. Vermag es ein Verwaltungsakteur, hier IRAs, ins Zentrum dieses Raumes aufzusteigen, hätte das weitreichende Folgen für das interinstitutionelle Gleichgewicht der EU.

IRAs bilden mit ihrer netzwerkartigen Struktur das Bindeglied zwischen der nationalen und supranationalen Ebene. Gegründet, um dem zunehmenden Informations- und Regulierungsbedarf der EU gerecht zu werden und die europäischen Entscheidungsträger durch administrative Tätigkeiten zu unterstützen, nehmen sie verstärkt eine Schlüsselposition im EAS ein. Es gilt zu untersuchen, ob die IRAs zur Verstärkung oder Minderung des vielfach öffentlich beklagten europäischen Demokratiedefizits beitragen.

5.2.1 *Zum Einflusspotenzial der EEA*

Selbsterklärtes Ziel der EEA ist es, „anerkannt zu werden als weltweit führende Einrichtung für die Bereitstellung zeitnaher, sachdienlicher und zugänglicher europäischer Umweltdaten, Informationen, Erkenntnisse und Bewertungen“ (EEA 2009a: 3). Sie versteht sich selbst als „unabhängiger, verlässlicher Informationsbereitsteller und (...) als Netzwerkorganisation, die verschiedene Umweltakteure zusammenbringen kann und zusammenbringt“ (Interview 25). Dafür ergriff sie in den letzten Jahren verschiedene Maßnahmen, welche zum einen ihre Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit erhöhte und die Berücksichtigung der von ihr bereitgestellten Materialien garantieren soll (EEA 2010: 45). Mit Erfolg, wie es scheint. Die EEA leiste zu „100% gute Arbeit“ (Interview 1). Sie sei im Vergleich zu anderen IRAs in vielen Punkten „ein Musterknabe“ (ibid.) und als engagierte Partner willkommen (COWI 2013: 23).

Seit Bestehen der EEA hat sich die „Verfügbarkeit und Qualität von Umweltinformationen erheblich verbessert“ (KOM (2003) 800: 23). Die EEA kann mit einer gewissen Berechtigung feststellen, dass es insgesamt „schwer nachvollziehbar [ist], (...) wie die Bereitstellung objektiver und zuverlässiger Informationen durch andere mögliche Mechanismen erfolgen könnte, die europäischen Organisationen zur Verfügung stehen“ (EEA 2009: 9). Die EEA ist nach eigenen Angaben heute „die effizienteste Art, die von den Akteuren geforderten Produkte und Dienstleistungen zu liefern“ (EEA 2009: 9). Ein Ergebnis, zu dem auch eine im Jahre 2013 veröffentlichte Evaluierung der EEA kommt (COWI 2013: II) und dass von den im Rahmen der Untersuchung befragten Akteure bestätigt wird. Informationen der EEA „seien ein wichtiges Hilfsmittel, sich Probleme bewusst zu machen und besser einschätzen zu können, weswegen sie auf jeden Fall ein wichtiger Input ist“ (Interview 28). Zu ihren Endverbrauchern gehören nicht nur die drei Gemeinschaftsorgane der EU und ihre Mitgliedstaaten, sondern auch zahlreiche Forschungseinrichtungen und diverse internationale Organisationen, welche die von der EEA bereitgestellten Informationen nutzen.

Abbildung 58: Nutzung der von der EEA bereitgestellten Dienstleistungen

	Update about the state of the environment		Specific update on e.g. indicators, a particular issue, etc.		Policy la- tion/advocacy/ issue framing		As reference in publications, production, media work		For graphics, charts, etc.	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Academic institutions	55	63	63	59	27	25	56	52	47	44
EIONET institu- tions/EEA	13	72	14	74	11	58	14	74	8	42
Information cen- tre/library/bookshop	3	75	2	40	1	20	3	60	0	0
International organisa- tion (other than the EU)	12	92	9	60	10	67	11	73	5	33
Media	5	71	3	30	2	20	7	70	0	0
Non-governmental organization (NGO)	33	80	26	60	27	63	27	63	18	42
Other EU institution or body (without policy-making competences)	10	63	8	40	5	25	8	40	8	40
Other national public sector organization (without policy-making competences)	57	74	54	65	23	28	40	48	32	39
Policy-making body at EU-level (as policy-maker)	16	70	17	65	15	58	12	46	10	38
Policy-making body at national level (as policy-maker)	38	75	27	47	30	52	26	45	12	21
Private company	61	72	59	58	32	31	45	44	34	33
School/university (as student)	15	52	14	25	2	4	16	29	9	16
School/university (as teacher)	33	73	22	43	11	22	29	57	24	47

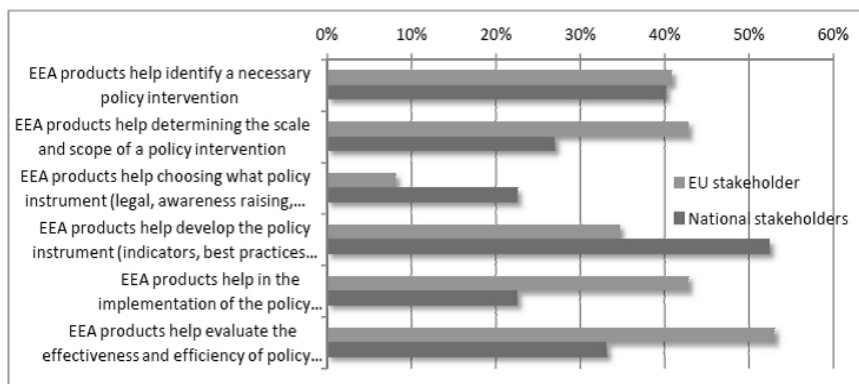
(Quelle: COWI 2013a: 173)

Die EEA ist „eine wichtige Informationsquelle für all jene, die mit der Entwicklung, Festlegung, Umsetzung und Bewertung der Umweltpolitik befasst sind, sowie für die allgemeine Öffentlichkeit.“²²³ Sie stellt sicher, dass die von ihr produzierten Informationen „so schnell wie möglich den politischen Entscheidungsträgern zugänglich gemacht werden“ (Interview 17), wobei darauf geachtet würde, die „richtige Zielgruppe zu identifizieren, damit die richtigen Entscheidungsträger den Bericht erhalten“ (ibid.). Die Adressaten selbst ergäben sich aus dem europäischen Verhandlungsprozess (ibid.). 70% der in Rahmen einer Evaluierung befragten Kommissionmitarbeiter gaben an, von der EEA bereitgestellten Materialien in der Phase der Politikformulierung zu verwenden (COWI 2013:

²²³ <http://www.eea.europa.eu/de/about-us/who>, Stand: 15. 11.2012.

41). Insbesondere der SOER Bericht zum Stand der Umwelt stelle eine wichtige Informationsquelle dar.

Abbildung 59: Nutzung von EEA-Produkten im policy-Prozess (n = 390)



(Quelle: COWI 2013: 43)

Die EEA bietet ein nach den gewonnenen Erkenntnissen europaweit einzigartiges Portfolio an. Integrierte (regionale und globale) Umweltbewertungen, die Schaffung gemeinsamer Umweltinformationssysteme und wirtschaftliche Analysen ermöglichen Vergleiche sowie die Erarbeitung von Handlungsoptionen. Ihre Informationen werden von den politischen Akteuren als relevant und qualitativ hochwertig angesehen und berücksichtigt, wie die aufgeführten Beispiele, die Tabelle und bereits durchgeführte Evaluierungen (Technopolis 2008, COWI 2013) beweisen. Insbesondere in der Evaluierungsphase möglicher policy-Instrumente sowie im Rahmen der Politikformulierung werden ihre Informationen genutzt. Ihre Produkte werden von Kommissionsbeamten als „crucial for ‚indispensable‘ for EU policy making and assessment of implementation of EU-legislation“ (COWI 2013: 43) angesehen. Durch die kostengünstige Bereitstellung policy-relevanter Informationen sichert sich die EEA somit ihre Teilnahme am politischen Entscheidungsfindungsprozess zu (Bouwen/McCown 2007: 425; Bouwen 2002: 371f).

Abbildung 60: Bsp. für „leichten“ Einfluss der EEA auf pol. Entscheidungsträger

EEA products and services related to Agriculture	The structure of the final DG Agriculture CIFAS database was influenced by the EEA work on CIFAS; The JRC included the HNVF maps of the EEA in the Belgrade report; Recommendations of IRENA reported by the EEA fed into the Commission's Communication for the update of agri-environmental indicators
Climate change: the cost of inaction and the cost of adaptation	Influence on the EU Green Paper on Adaptation
Belgrade Report	The report helped Ministers to identify issues and challenges which may be reflected in the priorities of the conference in 2011
Coastal and Seas products	The report on coastal areas fed into the debate on the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) experience in the EU Fed into the Commission's Communication to the Council and the European Parliament; Contributed to the review of the Recommendation of the European Parliament and the Council concerning the implementation of the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe
Prelude	Influenced the Agency's strategy to scenario studies; Contributed to the GEO 4 report; A driver and inspiration for subsequent DG initiatives e.g. Scenar 2020
INSPIRE	Strengthened the Group of 4 and promoted intra-group collaboration
Waste management	Technical report on transboundary waste shipment has fed into the DG Environment activities; Facilitated DG Environment's policy monitoring activities; Complements Eurostat's work – helps to explain changes in waste data

(Quelle: Technopolis 2008: 59).

Die Tabelle zeigt einen Ausschnitt aus den Bereichen, in denen die EEA „leichten“ Einfluss nehmen konnte. Weitere Beispiele finden sich in den Evaluierungen der EEA von Technopolis (2008) und COWI (2013). Auch wenn für eine abschließende Bewertung des Einflusspotenzials der EEA weitere Studien notwendig sind, kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass die EEA als Bereitsteller steuerungsrelevanten Expertenwissens und technischen Sachverständs auf europäischer Ebene wesentlich zur Formulierung umweltpolitischer Maßnahmen beiträgt.

“The EEA (...) has gradually learned to play the role of an insider, it has learned the logic of appropriateness of the EU decision-making system, and gradually adjusted its public tone and performance” (Martens 2010: 895). “They [the reports] are well written and targeted and often quite readily useable, they [the EEA] know quite well the policies we [the Commission] have in place or know about the intention to put one in place” (Interview 12).

Die EEA hat sich in den letzten Jahren zu einer lebendigen Institution im europäischen System entwickelt. Sie beteiligt sich am Prozess der politischen Willensbildung durch die Bereitstellung von Handlungsoptionen und Lösungsmuster (Interview 1, Groenleer 2009: 221ff). Sie beteiligt sich zunehmend am Gesetzgebungsverfahren (Interview 1) und verfasst Prognosen und Szenarien (IE-EP/EIPA 2003: 26). So lenkt sie in ihrem jährlich erscheinenden Magazin „Signale“ das Interesse auf neue Themen:

„that we consider likely to weigh heavily on the agenda for the coming year“ (EEA 2009a: 6). „our job is to deliver scenarios (...) to provide different layers (...) to make life easy for everybody. (...) it's like building a house“ (Interview 18). „whilst the EEA is not directly involved in policy making, in practice its support tasks often imply policy analysis (such as evaluating the efficiency of existing policy measures), the identification of possible alternative scenarios (instead of only the current situation) and policy advice (that is, reviewing policy options and making policy recommendations“ (Jiménez-Beltrán 1997: 62 in Groenleer 2009: 221).

Insgesamt kann ihre Rolle folgendermaßen verstanden werden:

„Die EEA ist ein mittlerweile sozusagen nahezu erwachsener Teenager. (...) Wir sind jetzt seit 1993 aktiv, also fast 18 Jahre – und existieren als Konzept mehr als 20 Jahre (...). Wie die meisten Teenager wird uns eingestanden, dass wir ein bisschen rebellisch denken dürfen über Sachen, und werden ernst genommen; aber wir sind nicht Teil eines Familienvorstands, welche die Entscheidungen fällt. Das passt ganz gut von der Analogie; auch in dem Sinne das sehr viele von den Kinderkrankheiten mittlerweile ausgeräumt sind“ (Interview 25).

Die EEA kann im Rahmen dieser Arbeit in Anlehnung an P. Haas (1992) als Teil institutionalisierter transnationaler Netzwerke, als „a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (Haas 1992: 3) verstanden werden, als eine Art policy entrepreneur:

„[who] advocate new ideas and develop proposals, define and reframe problems; specify policy alternatives; broker the ideas among the many policy actors; mobilize public opinion“ (Roberts/King 1991: 148). „Policy entrepreneurs are constantly on the look-out for windows of opportunity through which to push their preferred ideas. Policy entrepreneurs concerned about a particular problem search for solutions in the stream of policy ideas to couple to their problem, then try to take advantage of political receptivity at certain points in time to push the package of problem and solution“ (Majone 1996: 74).

5.2.2 IRA-Beitrag zur Bewertung der EU als Rechtsgemeinschaft

Die Studie unterstellte der EEA ein nicht unerhebliches Einflusspotenzial. Die von ihr bereitgestellten Informationen spielen eine Rolle bei der europäischen Politikformulierung, wie die COWI-Evaluierung aus dem Jahr 2013 und die Untersuchung zeigen. Eine Mehrheit der Befragten gestehen ihr eine signifikante Rolle im Prozess der politischen Willensbildung zu.

Abbildung 61: Rolle und Bedeutung der EEA im policy-Prozess

Survey	Respondent group	1. Completely significant role	2.	3.	4.	5. Very significant role	Total	Average	N
Stakeholder survey	Commission	0%	7%	28%	45%	18%	100%	3.7	40
	Member Countries	1%	9%	26%	40%	24%	100%	3.8.	263
User survey	All respondents	2%	10%	26%	38%	24%	100%	3.7	397
All respondents		2%	9%	26%	39%	24%	100%	3.7	715

(Quelle: COWI 2013: 44)

Es stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß die EEA sowie andere IRAs in der Praxis tatsächlich Einfluss nehmen. Erste Studien zeigen, dass IRAs vielfach Entscheidungen in ihrem jeweiligen Policy-Feld mitbestimmen (Dehousse 2008: 803f) und einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Arbeiten der Kommission ausüben.

Abbildung 62: Beiträge von IRAs zur Arbeit der Kommission

Categories	Names of agencies
Strong dependence by Commission for policy-making	ECDC, EASA, EEA, EFSA, ERA
Occasional or significant use by the Commission for policy-making	CEDEFOP, (EIGE), EMCDDA, EMSA, ENISA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRAU
Work used by or benefiting Commission but not directly for policy-making	ECHA, EMEA, CDT, CFCA, EAR, GSA
Not directly used by Commission	CEPOL, CPVO, EUROJUST, EUROPOL, FRONTEX, OHIM

(Quelle: Ramboll et al. 2009: 35)

In diesem Zusammenhang sehen sich die Mitarbeiter verschiedener Agenturen selbst durchaus als einflussreich an, wie die Tabelle zeigt (Egeberg/Trondal 2011: 875f).

Abbildung 63: Angenommener Einfluss von IRAs

	<i>Policy formulation</i>	<i>Policy implementation</i>
Own agency	53	77
The agency's management board	45	51
The Commission DG(s) within own issue area	86	69
Other Commission DGs	34	22
The standing committee of the EP within own issue area	58	15
Council of the European Union	70	24
National agencies	37	61
National ministries	33	50
National interest groups	18	15
European/transnational interest groups	33	23
International governmental organizations	49	49
<i>Mean N</i>	<i>49</i>	<i>49</i>

(Quelle: Egeberg/Trondal 2011: 876)²²⁴

IRAs ist es in den letzten Jahren gelungen, sich als eigenständige Akteure im EAS zu etablieren (Egeberg 2006a: 7f; Maggetti 2009: 451; Everson/Joerges 2006: 529). Selbst Agenturen wie die EEA, die nur indirekt Einfluss ausüben können, wissen ihre Position auszufüllen. Annahmen, die sich von der Etablierung von IRAs eine Depolitisierung der europäischen Willensbildung erhofften, müssen enttäuscht werden. Ursprünglich gegründet, um als unabhängige und objektive Akteure die Handlungsfähigkeit der EU zu stärken und ihre Sichtbarkeit und Legitimation zu verbessern (Groenleer 2009: 102), stellt sich heute die Frage, inwieweit ihre Existenz das inter-institutionelle Gleichgewicht auf administrativer europäischer Ebene beeinträchtigt und welche Konsequenzen ein solcher Einfluss für die Bewertung der EU als Rechtsgemeinschaft impliziert.

IRAs konnten in den letzten Jahren ihre Kompetenzen sukzessive ausbauen und ihre Rolle uminterpretieren (Egeberg et al. 2012: 27, Maggetti 2009: 451). Das gelang ihnen zum einen, weil sich ihre Prinzipale nicht auf eine eindeutige und unmissverständliche Rollenzuschreibung einigen konnten. Der Mangel eines einheitlichen Konzepts führte zum Beispiel bei der Etablierung der EEA auf-

²²⁴ "Per cent of EU-agency managers who perceive the following institutions to be influential (% Reporting 'a fair amount' or 'very much') when it comes to policy formulation (developing new/changing existing EU policies and legislation) and concerning policy implementation (practicing EU policies/applying EU legislation)" (Egeberg/Trondal 2011: 876).

"Original question: 'Concerning your own issue area, how influential are the following institutions/actors when it comes to policy formulation (developing new/changing existing EU policies and legislation)' and 'when it comes to policy implementation (practicing EU policies/applying EU legislation)'" (Egeberg/Trondal 2011: 876)

grund vorherrschender Interessen- und Strukturkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Parlament bei dem Gründungsakt zu einer Einigung auf kleinstem gemeinsamen Nenner (KOM (2008) 135: 2). In Folge blieben Vorgaben vage, die übertragenen Aufgaben gleichen einer Addition, nicht einem kohärenten Ganzen (Schout 2008: 265). Freiräume entstanden, welche die EEA für sich auszunutzen wusste.

IRAs sind ein weiteres Beispiel dafür, dass Verwaltungen im Laufe ihres Lebens ein Eigenleben entwickeln (vgl. Kapitel 2.2.1). Einst als Teil der Lösung des europäischen Defizits gesehen, scheinen IRAs heute Teil des Problems zu werden (Busuioc et al. 2012: xi). Befürchtungen werden laut, dass sich IRAs u.a. verstärkt in Bereichen engagieren, die „eigentlich in die Zuständigkeit der für die politische Willensbildung verantwortlichen EU-Instanzen fallen“ (KOM (2008) 135: 7) oder auf Feldern operieren, die ursprünglich nicht für die supranationale Ebene vorgesehen war, wie die Tabelle zeigt.

Abbildung 64: Ursprung von Aufgaben von IRAs

<i>Main activity</i>	<i>No. of agencies</i>	<i>Names of agencies</i>
<i>... previously under the responsibility of</i>		
Member States	4	CEPOL, OHIM, EUROPOL, EASA
Commission	8	EAR, EEA, ETF, CFCA, ECDC, EFSA, EMSA, GSA
<i>... new</i>	14	CdT, CEDEFOP, CPVO, EMCDDA, ECHA, EIGE, EMEA, ENISA, ERA, EUROFOUND, EUROJUST, FRA, FRONTEX, EU-OSHA
Total	26	

(Quelle: Ramboll et al. 2009: 27)

Weder reine Instrumente der Nationalstaaten noch verlängerter Arm einer der drei europäischen Institutionen sind IRAs schwer zu kontrollieren. Nicht zuletzt aus diesem Grund nahmen die europäischen Institutionen im März 2009 im Rahmen einer inter-institutionellen Arbeitsgruppe „erstmalig Gespräche über die Rolle und Stellung der Agenturen in der EU“ (KOM (2008) 135: 7) auf, um über die „Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeiten, die transparente Durchführung ihrer Aufgaben, Stellenbesetzung und Kostenmanagement“ (EP (2003): 6) zu diskutie-

ren.²²⁵ Im Juni 2012 einigte man sich auf einen gemeinsamen Ansatz, der das Funktionieren und die Governance von IRAs zu verbessern helfen soll:

„So ist künftig u.a. vor dem Beschluss über die Schaffung einer neuen Agentur eine objektive Folgenabschätzung erforderlich, es sind Kriterien für die Wahl des Sitzes und Regelungen betreffend die räumlichen Verhältnisse vor Ort festzulegen, regelmäßig (alle fünf Jahre) sollen umfassende Evaluierungen erfolgen, und Auflösungs- oder Überprüfungsklauseln sollen die Möglichkeit der Zusammenlegung oder Schließung von Agenturen regeln. Künftig gibt es Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen der Programme bzw. Aktivitäten der Agenturen, es werden Leistungsindikatoren entwickelt, die mehrjährige Programmierung wird mit mehrjähriger Ressourcenplanung verknüpft, es wird eine engere Verbindung zwischen der Tätigkeit der Agenturen und ihren jeweiligen Human- und Finanzressourcen hergestellt und eine gestraffte Leitungsstruktur eingeführt, bei der klar ist, wer was tut“ (IP/12/604).²²⁶

Es stellt sich die Frage, welche Rolle IRAs zukünftig im europäischen „mosaic with different forms of competences, decision-making procedures and accountability“ (Pollack/Puntscher Riekmann 2008: 772f) einnehmen. Fördern sie zum einen die Zusammenarbeit auf europäischer und nationaler Ebene²²⁷, besteht zum anderen die Gefahr, dass sie sich zu einem unkontrollierbaren, eigenständigen Akteur entwickeln.²²⁸ Es besteht die Sorge, dass „the real work of running democracies is now carried out by the unelected“ (Vibert 2007 in Maggetti 2011: 2). Insbesondere, da die Mitarbeiter der Agenturen weder direkt vom europäischen Volk gewählt noch von direkt gewählten Vertretern geleitet werden (ibid.).

Es besteht die Notwendigkeit, das Verhalten von IRAs in der Praxis genau zu untersuchen. Dafür ist es wesentlich, ein Modell an der Hand zu haben, welches Mechanismen der Einflussnahme aufzudecken weiß. Der im Rahmen der vorliegenden Studie entwickelte handlungsleitende Bezugsrahmen hilft dabei, das Einflusspotenzial von IRAs und dementsprechend ihre Rolle und Bedeutung im komplexen europäischen Mehrebenensystem aufzudecken, auf deren Grundlage Rückschlüsse über den demokratischen Zustand der EU gezogen werden können

²²⁵ Bisherige Ergebnisse und Dokumente sind auf folgender Website aufgeführt http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_de.htm, Stand 22.3.2013.

²²⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-604_de.htm?locale=fr, Stand 22.3.2013.

²²⁷ Curtin und Egeberg 2008; Egeberg/Trondal 2009.

²²⁸ Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass unpopuläre Entscheidungen auf die administrative Ebene abgeschoben werden (Wilks/Bartle 2002: 148ff).

5.2.2.1 Mögliche Szenarien zur Rolle von IRAs im EAS

Noch scheinen IRAs ihre zugestandenen Freiheiten nicht ausnutzen zu wollen (Busuioac/Gorenleer 2012: 147). Drei Szenarien, wie der EAS zukünftig aussehen könnte, sind denkbar.

5.2.2.1.1 Die Europäische Kommission als zentraler Akteur

Gehört die Studie zu den wenigen Arbeiten, die sich auf das Einflusspotenzial der EEA respektive IRAs konzentrieren, haben sich eine Vielzahl von Studien bereits mit der Rolle und Bedeutung der Kommission für die supranationale Ebene auseinandergesetzt. U.a. mit der Aufgabe betraut, einen „kontinuierlichen Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Ebenen“ (Huster 2008: 303) herzustellen, vermochte es die Kommission, ihre Kompetenzen sukzessive auszubauen. Sie generiert die für die Entscheidungsfindung notwendige wissenschaftliche Expertise und unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Kompromissfindung (Hofmann/Türk 2006a: 81). Darüber hinaus kann sie durch geschicktes Taktieren und unter Ausnutzung der Rechtsprechung des EuGH den Ministerrat zu Kompromissen zwingen, direkt auf die nationale Ebene einwirken sowie privat(wirtschaftlich) agierende Akteure unter Druck setzen.

Die Kommission ist frühzeitig in der Lage, die nationalen Positionen (Larsson/Trondal 2006: 12) sowie „mögliche Interessenkonstellationen und Widerstände in den Mitgliedstaaten auszuloten und informelle Kontakte zu knüpfen“ (Huster 2008: 304), an denen sie die später zu treffenden Entscheidungen ausrichtet (Ballmann et al. 2002: 566ff; Cram 1997: 38).²²⁹ Identifiziert sie in der Vorbereitungsphase erste Kompromisslinien, erklärt sie den nationalen Verantwortlichen in der Implementierungsphase, wie Vorschriften zu verstehen und umzusetzen seien (Huster 2008: 284; Eichner 2000: 239). Selbst bei mangelndem Stimmrecht weiß sie die nationalen Akteure in Experten- und Komitologieausschüssen durch politikunternehmerische Strategien, gezieltes Agenda-Setting und geschicktes Taktieren zu steuern (Martens 2008: 643f; Huster 2008: 303f).

²²⁹ Sie bestimmt in der Regel die Tagesordnung und Fristen, bestimmt die Zusammensetzung der Ausschüsse und wacht über die Einhaltung der Verfahrensregeln (Neyer 2000: 281; Larsson/Trondal 2006: 14ff; Döring 2005: 110ff). Sie zögere nicht, Gremien auszusetzen, wenn ihr der Verlauf der Diskussionen nicht passte, um sie zu einem für sie später günstigeren Zeitpunkt wieder zu aktivieren (Larsson 2003: 77; Cini 1996: 31). Sie würden wesentlich keinen Richtlinienvorschlag unterbreiten, der bereits im Vorfeld bei den Mitgliedstaaten auf offenen Widerstand stieße (Bergström 2005: 24f).

Als „broker of interests, gatherer of research and information, formulator of deals (...) and encourager of whistleblowers to report failures to implement EU legislation” (Cram 1999: 45) nimmt die Kommission eine zentrale Stellung im EAS ein.²³⁰ Sie hat es verstanden, ein weites Beziehungsnetzwerk über alle relevanten Ebenen hinweg zu allen wesentlichen Akteuren aufzubauen. Die Kommission ist „sowohl in der Vorbereitungs- wie in der Implementationsphase untrennbar verknüpft mit den nationalen Bürokratien“ (Bach 1999: 72). Curtin und Egeberg (2008) sehen die Kommission daher als Zentrum des EAS an, was durch die Etablierung von IRAs verstärkt würde:

„EU-level agencies contribute to technical and sectoral know-how to the Commission, increased visibility of policy sectors, administrative cost-savings, and strengthening of the abilities of the Commission to focus on core tasks“ (Trondal/Jeppesen 2008: 417).

Andere Akteure gruppierten sich um die Kommission herum und versorgten sie mit den notwendigen Ressourcen, wie zum Beispiel IRAs. Dies unterstütze wiederum ihre zentrale Position als Dreh- und Angelpunkt des EAS (Trondal/Peters 2012: 4; Everson/Joerges 2006: 529).

5.2.2.1.2 IRAs als eigenständige Zentren

Die Studie hat gezeigt, dass die Kommission auf von der EEA bereitgestellte Informationen zurückgreift. Daten, die helfen, die politische Umwelt zu beschreiben, zu beurteilen und die als Entscheidungsgrundlage dienen:

„we have a particular strong relationship with the EEA. We do not rely on them entirely, of course, for information (...) but the information of the agency is hugely valuable (...). It is a powerful entity of environmental information” (Interview 10).

Die Kommission verlässt sich mittlerweile wesentlich auf die von der EEA bereitgestellten Informationen. In Folge gelingt es der EEA, durch die Beschaffung von Materialien, den Prozess der Politikformulierung indirekt mit zu beeinflussen (Interview 10). Das gilt auch für andere IRAs. So werden beispielsweise Empfehlungen der EMA regelmäßig von der Kommission ohne große vorherige Prüfung abgesegnet:

²³⁰ Bergström 2005: 2; Strohmeier 2007: 66; Dimitrakopoulos 2004: 1; Koch 2005: 259; Schmidt 2000: 54f.

„the EMEA’s opinion appears to condition substantially the discretion of the Commission in taking the final decision, in particular as the Commission „systematically rubber –stamps EMEA recommendation (Dehousse 2002: 223; Vos 2000b: 1132)” (Chiti 2000: 336).²³¹ “There is already evidence that some of the existing structures, such as the EMEA, have become highly influential and are indeed the de facto decision-makers in their field” (Dehousse 2008: 803f).²³²

Ein Eindruck, der von einer von der EU in Auftrag gegebenen Studie bestätigt wird:

Abbildung 65: Abhängigkeit der Kommission von IRA- Arbeiten

Categories	Names of agencies
Strong dependence for certain functions	ECDC, ECHA, EASA, EEA, EFSA, EMEA, ERA
Occasional or significant use by or benefit to the Commission	CdT, CEDEFOP, CFCA, EAR, (EIGE), EMCDDA, EMSA, ENISA, ETF, EU-OSHA, EUROFOUND, FRA, GSA
Not directly used by Commission	CEPOL, CPVO, EUROJUST, EUROPOL, FRONTEX, OHIM

(Quelle: Ramboll et al. 2009: 31)

Studien zeigen, dass IRAs nicht davor zurückschrecken, öffentlich Produkte der Kommission anzuzweifeln. So riet die IRA EFSA der Bevölkerung zur Zeit der Vogelgrippe davon ab, rohe Eier und Fleisch zu essen, während die Kommission diese Produkte offiziell als sicher klassifizierte (Vos 2000b: 1132). Darüber hinaus zeigt sich in der Praxis, dass die EEA nicht davon Abstand nimmt, sich auf eigene Faust von anderen, auf privater Grundlage agierende Akteure Feedback einzuholen, um mit diesem die von der Kommission anderweitig eingeholten Expertisen in qualitativer Hinsicht anzuzweifeln (Interview 32).

Solche unkontrollierbaren eigenmächtigen Aktivitäten können langfristig dem Ansehen der EU schaden. Zwar ist die den IRAs zugestandene Unabhängigkeit Voraussetzung für die Bereitstellung objektiver Informationen. Auf der anderen Seite herrscht Uneinigkeit darüber, wem europäische Regulierungseinheiten als Organisationseinheiten in der Praxis tatsächlich unterstellt sind (Vos 2000a: 10; Koch 2005: 455).²³³ Die vorherrschenden geteilten Zuständigkeiten

²³¹ Und auch die GD Umwelt befürchtet, dass sich die EEA-Berichte hin zu einer Analyse und Policy Evaluierung entwickeln und diese damit zum Konkurrenten wird (Trondal/Jeppesen 2008: 437).

²³² Inwieweit deren freies Agieren auf mangelnde Kontrollmöglichkeiten bzw. auf die Ineffizienz der existierenden zurückzuführen ist, diskutieren Gehring/Krapohl 2007: 209ff.

²³³ Der Rat verabschiedet in der Regel die „Gründungsverordnung der Einrichtung und fixiert damit Aufgabenbereich und Mittelzuweisung“. Je nach Agentur ernennt er die Direktoren (Groß 2005: 59f). Das Parlament ist für die Entlastung des Verwaltungshaushaltsplans zuständig. Aus diesem Grund ist

erschweren die Kontrolle der Agenturen. Ungenaue Mandate und Zielvorgaben führen dazu, dass IRAs die Entwicklung und Ziele ihrer eigenen Organisation maßgeblich mitgestalten (Busuioc et al. 2012: 12). Es besteht die Gefahr, dass sich IRAs zukünftig als eigenständiger Kontrahent der Kommission positionieren. Das gilt insbesondere für IRAs, welche mit Regulierungsaufgaben betraut sind. Diese weisen, formal betrachtet, den größten Unabhängigkeitsgrad auf (Wonka/Rittberger 2010: 745).²³⁴

Besitzt die EEA nach Wonka und Rittberger (2010) den niedrigsten Unabhängigkeitsgrad von allen untersuchten IRAs, zeigt die Studie, dass die EEA in der Praxis relativ frei agieren kann. Wenn schon die EEA in der Lage ist, relativ frei zu handeln, ist anzunehmen, dass die anderen IRAs, mit weitreichenderen Mandaten ausgestatteten sind, ebenfalls gleich frei, wenn nicht sogar freier agieren können. Eine Studie von Egeberg und Trondal (2010) zeigt, dass IRAs die Positionen ihrer Auftraggeber und externer Akteure berücksichtigen, ihre eigenen Überlegungen aber in den Vordergrund stellen.

Abbildung 66: Rücksichtnahme von Akteuren durch die EEA

Concerns	Percent
The concerns of own agency	94
Professional/expert considerations	78
The concerns of national agencies	39
The concerns of the Council	33
The concerns of the Commission DG(s) within own issues area	77
The concerns of other Commission DGs	33
The concerns of the standing committee in the EP within own issue area	40
The concerns of affected clientele	70
The concerns of my country of origin	0
Mean N	50

(Quelle: Egeberg/Trondal 2010: 10)

vorwiegend der Haushaltskontrollausschuss für die Kontrolle der Agenturen zuständig. Darüber hinaus kann es Vertreter für die Verwaltungsräte benennen (Corbett et al. 2005: 267ff). Die Kommission ist darüber hinaus an der Ernennung des Direktors, an Haushaltsfragen und an der Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms beteiligt. Zur Auswirkung mehrerer Prinzipale für deren Kontrollfähigkeit siehe Groenleer 2009: 55f; Gehring/Krapohl 2007: 213.

²³⁴ In Anlehnung an Thatcher und Stone Sweet (2002: 5) definieren sie formelle Unabhängigkeit von Agenturen als „the sum of delegated powers granted by the principal, i.e. the Council and the Commission [and (...) the EP] to the agency minus the sum of control instruments (ex ante and ex post controls), which the principals employ to constrain the actions of the agent” (Wonka/Rittberger 2009: 4f). Das führen sie u.a. auf den starken Einfluss der nationalstaatlichen Regierungen in den Verwaltungsgremien der Agenturen, bzw. auf politische Akteure, die sich in einem noch nicht regulierten Politikfeld Unterstützung in administrativer Form sichern wollen, zurück (Wonka/Rittberger 2010: 745).

Darüber hinaus unterhalten IRAs Kontakte zu den auf den unterschiedlichen Ebenen agierenden Akteuren. Ironischerweise profitieren sie von den Kontrollbestrebungen der Nationalstaaten. Ähnlich zur nationalen Ebene, in der nationale Agenturen in unmittelbarer Reichweite zu ihren Prinzipalen agieren (Curtin/Egeberg 2008: 640), waren IRAs angehalten, eng mit ihren Kollegen auf staatlicher Ebene zusammenzuarbeiten, was diesen wiederum die Zusammenarbeit erleichterte und es ihnen ermöglichte, am Nationalstaat vorbei mit der subnationalen Ebene in engen Kontakt zu treten. Ihnen wurde durch ihre strukturellen Vorgaben der Kontakt zur politischen Arena und damit der Aufbau eines für einen einflussstuchenden Akteur wertvollen Beziehungsnetzwerks erleichtert. Komplexe Beziehungsnetzwerke zwischen Nationalstaaten und der Agenturen sind entstanden, die von außen nur sehr schwer zu durchdringen sind, wie das Beispiel EEA zeigt (Interview 18; Egeberg/Trondal 2011: 868):

“Due to its central position in the network and its initiating and coordinating roles in programme development, and on the basis of its expert conclusions, the EEA does already have an influence on its own programme and on the environmental policy agenda that goes much beyond data gathering. However, the analysis shows that the EEA is also able to play a more independent role in terms of the deciding on the information agenda, analysing trends and exploring policy alternatives” (IEEP/EIPA 2003: 60).

Der Verbleib von Entscheidungsbefugnissen auf mitgliedstaatlicher Ebene hat zu einer „supranationalen Regelungslücke“ geführt, die durch mit verschiedenen Kompetenzen ausgestattete transnationale Netzwerke gefüllt wurde (Eberlein/Grande 2005: 90; Majone 2002: 377), d.h. Foren, in denen Akteure in Verbindung treten und Politik gestalten, ohne formell nationale Kompetenzen zu berühren (Eberlein/Grande 2005: 105). Diese werden sukzessive von IRAs verdrängt oder übernommen (Levi-Faur 2011: 810ff).²³⁵ Es ist möglich, dass die relative Handlungsfreiheit der EEA gegenüber ihren Prinzipalen sowie deren Abhängigkeit von den IRAs bereitgestellten Materialien es den IRAs erlauben, sich als eigene Knotenpunkte in diesem Konstrukt zu etablieren.

²³⁵ Paradebeispiel für eine solche vernetzte Agentur sei die EEA. Diese arbeitet mit mindestens fünf, im Umweltbereich tätigen Netzwerken zusammen; mit dem „Environmental Protection Agency’s (EPA) network, (...) Eionet, (...), the European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL), (...), European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC). Two more intergovernmental environment networks exist in connection with DG Environment rather than the environmental agency: GreenForce (...) and the Green Spider Network” (Levi-Faur 2011: 825).

Sind die Tätigkeiten von IRAs auf der einen Seite als positiv zu bewerten, sofern sie zur transnationalen Verwaltungskooperation beitragen (Kelemen 2004: 158f; Martens 2010: 2; Egeberg/Trondal 2011: 882), muss gefragt werden, welche Implikationen aus ihrer Stellung als „Bindeglied zwischen den nationalen Regierungen und den europäischen Institutionen“ (Gretschmann 2002: 183) erwachsen. Sehen einige sie als eine neue Form von governance an, die nicht notwendigerweise die alte Ordnung ersetzt, sondern ergänzt (Curtin/Egeberg 2008: 639), erscheint es darüber hinaus möglich zu sein, dass sie selbst zu starken Akteuren im EAS emporsteigen. Schon heute treffen sich die Direktoren sowie Mitarbeiter verschiedener Agenturen zu ausgesuchten Themenfeldern regelmäßig (Interview 19). Es muss untersucht werden, inwieweit IRAs ihre Positionen zu koordinieren und über die Koordination ein eigenes Entscheidungszentrum aufzubauen versuchen. Es stellt sich die Frage, ob sie mit ihrer Rolle als Netzwerkadministratoren zukünftig die Stellung der Kommission als alleiniges Zentrum im EAS herausfordern werden.

Festgehalten werden kann, dass IRAs als relevante Spieler im EAS verstanden werden müssen. IRAs fördern die trans- und internationale Kooperation sowie die Entwicklung und Diffusion gemeinsamer (administrativer) Praktiken (Olsen 2007a: 96; Trondal/Jeppesen 2008: 418). Sie binden sektor- und ebenenübergreifende öffentliche und private Interessen in netzwerkartige Strukturen ein (Borrás et al. 2007: 584). Es sei notwendig,

“to stop thinking in terms of hierarchical layers of competence separated by the subsidiarity principle and start thinking, instead, of a networking arrangement, with all levels of governance shaping, proposing, implementing and monitoring policy together” (Prodi 2000 in Martens 2006: 126).

5.2.2.1.3 Kommission und IRAs als gemeinsames Zentrum

Gestehen die gerade genannten Ausführungen nur einem Akteur – der Kommission oder IRAs – die zentrale Rolle im EAS zu, ist ein drittes Szenario denkbar: beide Akteure arbeiten eng zusammen und bilden zusammen den Mittelpunkt dieses komplexen Konstrukts. Erste Tendenzen der einvernehmlichen Zusammenarbeit sind bereits erkennbar.

Schien die Kommission zunächst Schwierigkeiten zu haben, „to see its children grow up and become truly independent“ (Jacobs 2005: 7)²³⁶ und war die Beziehung der EEA zur Kommission zunächst aufgrund unterschiedlicher Rollenerwartungen von Konkurrenz geprägt (IEEP/EIPA 2003: 63; Dehousse 2008: 792), hat sich das Verhältnis zur EEA mittlerweile verbessert (Interview 25). Beide scheinen heute die Vorteile einer Kooperation für sich entdeckt zu haben (Groenleer 2009: 231).

In den letzten Jahren fand eine kontinuierliche Annäherung statt (Interview 10, 15). Mitarbeiter der EEA würden „durchaus von der Kommission zu inter-service Konsultationen eingeladen“ (Interview 17, 10). Die Zusammenarbeit fuße auf Vertrauen (Interview 19). Das man „bei kritischen oder bei Themen die hochpolitisch seien etwas mit nicht mit der Kommission bei der Veröffentlichung abgestimmt habe, sei eher selten“ (ibid.). Arbeitsprogramme werden aufeinander abgestimmt (IEEP/EIPA 2003: 32) und, obwohl die Agentur Berichte bei der Veröffentlichung frei und unabhängig veröffentlicht, informiert sie die Kommission vorab darüber, welchen Inhalt die Veröffentlichungen haben werden (Interview 10, 18). Termine werden abgestimmt (ibid.).²³⁷

Die Kommission bezeichnet die EEA mit Eionet neben EUROSTAT auf ihrer Homepage als ihren wichtigsten Kooperationspartner.²³⁸ Gemeinsame Presseerkklärungen, koordinierte Veranstaltungen belegen eine gute Kooperation (Martens 2010: 894; Egeberg et al. 2012: 23). Gleiches gilt umgekehrt für die IRAs. Studien zeigen, dass die Kommission für die IRAs in der Regel der wichtigste Partner ist (Egeberg/Trondal 2011: 868).

²³⁶ In ihren Stellungnahmen stellte sich die Kommission regelmäßig als alleiniger Prinzipal von IRAs dar (Dehousse 2008: 792). Sie begründete ihren Anspruch mit den Meroni-Urteilen des EuGH (Case 9/56 Meroni v. High Authority (1957-1958) ECR 133 in Hofmann/Türk 2006: 88; Vos 2000a: 9; Van Ooik 2005: 149). Dieses hob die „ausdrückliche Übertragung genau umgrenzter Befugnisse und das Verbot der Verlagerung politischer Verantwortung, also die Unzulässigkeit der Übertragung von Ermessenbefugnissen politischen Charakters als Verstoß gegen das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts“ (Kahl 2008: 250) hervor. Agenturen dürfen demnach lediglich Einzelfallentscheidungen in spezifischen Bereichen, die „eine genau definierte technische Sachkenntnis erfordern, treffen“ und keine Befugnisse übertragen bekommen, die „Zuständigkeiten berühren könnten, die nach Maßgabe des AEUVs ausdrücklich der Kommission vorbehalten“ seien (KOM (2008) 135: 5f).

²³⁷ Insgesamt gäbe nicht mehr „so großes fachliches Gerangel“ Anlass zu Diskrepanzen – im Jahr 2011 kam es nur vereinzelt vor, dass die Abstimmungsprozesse mit der Kommission sehr lang dauerten, da diese die Daten der EEA „nicht so toll fanden“ (ibid.) oder Uneinigkeit darüber bestand, ob die Urheber der Daten genannt werden sollten – sondern viele Konflikte entluden sich bei Fragen rund um den Kapazitätsausbau. Zusätzliche Ressourcen müssten über neue Aufgabenfelder begründet werden, weswegen in diesem Zusammenhang „evtl. etwas hitziger diskutiert würde“ (ibid.). Andere Hindernisse stellten die generelle Überbelastung der Institutionen da, so dass der generell vorherrschende Zeitmangel eine Vertiefung der Zusammenarbeit verhindere, obwohl die gegenseitige Bereitschaft vorhanden sei (Interview 16).

²³⁸ http://ec.europa.eu/environment/statistics_en.htm, Stand 7.11.2012.

Abbildung 67: Verteilung der Kontakte zwischen EEA und ihren Klienten²³⁹

EU-Institutions	The Commission DG(s) within own issue area	70
	Other Commission DGs	30
	The standing committee in the EP within own issue area	8
	The Council	10
Others	National agencies	55
	National ministries	21
	National interest groups	14
	European/transnational interest groups	49
	International governmental organizations	34
Mean N		51

(Quelle: Egeberg/Trondal 2011: 877)

Uneinigkeit besteht vornehmlich bei der Frage, welche Rolle die EEA bei der Implementierung von Politiken einzunehmen hat oder bereit ist einzunehmen. Die Kommission wünscht sich ein stärkeres Engagement von der EEA bei der Implementierung europäischer Vorgaben.

“The other reason why we [the Commission] rely on the agency, because they are networking and the systems which they use to discuss with the member states through Eionet is very good indeed. (...) It is also a very important downstream activity from the agency towards the member states. That’s important. It is the relationship between entities in the member states which are responsible for implementing environmental policy – there is variation in legislation, in capacities in the Member States to actually deliver proper implementation required by law. And they look to the EEA for suggestions and help and support (...) to establish the capacity in within the country to enable them to carry on implementation (...). The EEA can answer those questions in a very non legalistic-pragmatic way – perhaps in a better way if the member states would come to us [the Commission]. If we have certain knowledge of infringements of laws we are obliged to take action. The agency does not have that kind of legislative role, so it can see itself to be free to liaise with the member states in order to bring about a better state of environment” (Interview 10).

In diesem Zusammenhang will sich die EEA aber nicht als „Wachhund“ verstanden wissen und lehnt die Übernahme einer solchen Rolle entschieden ab. Vielmehr versteht sie sich als ein Akteur, der mit der Kommission verbunden, aber unabhängig ist (Interview 11):

²³⁹ „Original questions: „Concerning your own issue area, how often is contact made (e.g. meetings, emails, phone calls) with the following institutions?“ (Egeberg/Trondal 2011: 877).

„We are no environmental police (...). We are still in the same policy family, in which both of us ask each other for advice. (...). There is a common interest, friendly relations and a lot of exchange of ideas going on“ (Interview 20).

Die durch eine Zusammenarbeit für beide Seiten entstehenden Synergien werden von Kommission und den IRAs positiv bewertet. Zum Beispiel kann die EEA unabhängig von den Befindlichkeiten anderer auf umweltpolitische Probleme und Kooperationsnotwendigkeiten aufmerksam machen und so mittelbar den europäischen Integrationsprozess im umweltpolitischen Bereich vorantreiben (IEEP/EIPA 2003: 64; Interview 10), während Vorschläge der Kommission, weil sie häufig als unmittelbare Eingriffe in die eigene staatliche Souveränität angesehen werden, bei den Mitgliedstaaten auf Ablehnung stoßen (Interview 10). Eine Zusammenarbeit mit der EEA hülfe, die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen auf die EEA abzuschieben (Thatcher 2002: 142):

„they [the Commission] understand that it strengthens their position when they refer to objective and reliable information that is publicly available and produced by an independent agency“ (Groenleer 2009: 232). “The more technical and complicated the matter becomes, the less politicians and lawyers will dare contest the Agency’s opinion” (van Ooik 2005: 141f).

Eine Partnerschaft, die hilft, Zielvorstellungen zu verwirklichen sowie Maßnahmen zu legitimieren, stützt mittelbar die eigene Position im europäischen Entscheidungsfindungsprozess (Trondal/Peters 2012: 6). Eine Zusammenarbeit zwischen Kommission und IRAs erhöht aufgrund der dadurch gegebenen Kumulation von Kräften langfristig die Durchsetzungs- und Schlagkraft beider Organisationen. Inwieweit diese nur aus einem strategischen Kalkül, als Aufgabentransfer, aus altruistischen Gründen oder zu Legitimationszwecken eigener Entwürfe heraus zustande kommt, ist nicht Gegenstand der Untersuchung (Levi-Faur 2011: 810ff; Trondal/Peters 2012: 3; Dehousse 2008: 793).²⁴⁰

²⁴⁰ So folge die Kommission nicht notwendigerweise einer funktionalen Logik, sondern stimme der Gründung neuer Agenturen gerne in Politikfeldern zu, in denen sie über keine (ausreichenden) Kompetenzen verfüge. Das führe langfristig zu einer indirekten Ausweitung des europäischen Verwaltungsraums im Rahmen sozialer Politiken (Thatcher 2011: 790ff). Darüber hinaus zeigt Martens (2008) am Beispiel nationaler Regulierungsagenturen, dass die Kommission in der Lage ist, durch die Agenturen Einfluss auf die Harmonisierung der Gesetzgebungsprozesse auf nationaler Ebene zu nehmen (ibid.: 635). Die Stärke des Einflusses selbst hängt vom Grad der Unsicherheit bei neu gegründeten Agenturen/Einheiten (noviceness) und administrativen Fähigkeiten (administrative capacity), der Fähigkeit, Ressourcen effizient zu verwalten, ab. Neu gegründete Einheiten seien in der Regel sehr engagiert, besäßen aber häufig noch keine ausgearbeiteten Strukturen und Themenfelder, weswegen sie sich leicht von etablierten Parteien und Institutionen, wie der Kommission, die

Die Etablierung von IRAs als Maßnahme zu sehen, welche die Macht der Kommission verringert, erscheint nur auf den ersten Blick gerechtfertigt. Fest steht, dass sich durch eine solche Kooperation ein administratives Machtzentrum auf europäischer Ebene mit einer gewaltigen Schlagkraft entwickeln könnte, welches die Stellung des Parlaments und des Rats und damit mittelbar die der Nationalstaaten beschränken würde. Eine Entwicklung, welche die Bewertung der Stellung der Agenturen sowie der EU als Rechtsgemeinschaft maßgeblich prägen würde.

5.2.2.2 Zusammenfassende Bemerkungen

Ähnlich wie für die nationale Ebene, auf denen die Einführung von Agenturen als Möglichkeit gesehen wurde, privatwirtschaftliche Effizienz einzuführen und bürokratische Beschränkungen zu überwinden (Pollit 1004: 287), erhoffte man sich mit der Etablierung von IRAs eine Unterstützung der gemeinschaftlichen Willensbildung sowie eine Depolitisierung der Aufgabenerledigung. In der Praxis zeichnet sich allerdings ein anderes Bild ab. Studien müssen zeigen, inwieweit die Existenz und die Arbeit von IRAs das inter-institutionelle Gleichgewicht auf administrativer europäischer Ebene verändern und wie sich die Agenturen und die Kommission zukünftig zueinander positionieren. Drei Entwicklungen erscheinen zum derzeitigen Zeitpunkt möglich: 1) die Agenturen orientieren sich gleichmäßig um die Kommission, die zentraler Akteur bleibt; 2) die Kommission und die Agenturen stehen (mehr oder weniger) gleichberechtigt nebeneinander; 3) die Agenturen, möglicherweise untereinander vernetzt und abgestimmt, etablieren sich als eigene Zentren im dann fragmentierten EAS, in dem die Kommission ein Akteur von vielen darstellt.

Keine der drei gerade genannten Optionen würde die Transparenz der EU im Ganzen erhöhen. Sie machten es vielmehr schwieriger, Zuständigkeiten zuzuordnen (Martens 2006: 139). Lediglich Variante 1) ließe sich strukturell gut erfassen, führte aber in der Konsequenz zu einer wesentlichen Stärkung der supranationalen Ebene auf Kosten der nationalstaatlichen Souveränität. Diese würde bei den anderen beiden Punkten ebenfalls eingeschränkt, die hohen Kooperations- und Transaktionskosten minimierten aber das Risiko einer supranationalen administrativen Front, die eines Tages geschlossen gegen die Nationalstaaten agierte. Darüber hinaus ließe es die Frage, wohin die EU als politisches System steuert - Superstaat oder föderale Union - weiterhin unbeantwortet. Dahinter verbirgt sich ein erhebliches Problem. Scheute bislang noch jeder davor zurück,

über Erfahrung und Expertise verfügt, beeinflussen ließen. Fachkompetenz und Verlässlichkeit seien wichtiger als nationale und parteipolitische Interessen (ibid.: 637, 644).

die Frage, ob die EU mehr sein soll als eine Wirtschaftsgemeinschaft, öffentlich zu diskutieren und sich damit auf die zukünftige Rolle der europäischen Mitgliedstaaten in Europa festzulegen.

Insgesamt scheint die Skepsis der Mitgliedstaaten wegen weitreichender Übertragungen administrativer Kompetenzen auf die europäische Ebene begründet. Aber nicht, weil nationalstaatliche Besonderheiten keine Berücksichtigung fänden, sondern weil die zunehmende Verknüpfung der supranationalen mit der nationalen und vor allem der sub-nationalen Ebene langfristig die Weichen zur Etablierung eines EAS stellte - ein wesentlicher Schritt zur Stärkung der supranationalen Ebene, aber auch zu einer Technokratisierung der EU. Eine Entwicklung, bei der fraglich ist, ob die Mitgliedstaaten das überhaupt wollen.

Unabhängig davon, ob man der EU vorwirft, ein technokratisches Regime zu sein oder ihr nur einen ausgeprägten Beamtenapparat attestiert, ist in den letzten Jahren ein EAS von beachtlicher Größe entstanden. Momentan scheint es, als ob die Nationalstaaten trotz einer zunehmenden Harmonisierung von Verwaltungspraktiken und Rechtsvorschriften (Nizzo 2001: 5; Page/Wouters 1995: 202) von einem unitarischen europäischen Verwaltungsmodell, in dem "the areas of convergence exceed the divergences" (Nizzo 2001: 7) und das auf „common European principles, rules and regulations uniformly enforced in the relevant territory“ (Olsen 2003: 508) aufbaut, entfernt zu sein. Zu beobachtende Harmonisierungstendenzen und Diffusionsprozesse nutzen häufig nur bereit vorhandene Gemeinsamkeiten. Dies mag darauf beruhen, dass nationale Strukturen insgesamt kompetent genug für die Erfüllung europäischer Vorgaben zu sein scheinen; strukturelle Angleichungen sind empirisch kaum zu beobachten (Olsen 2003: 513ff; Schwarze 1996: 800; Jordan 2007: 947; Demmke 2002: 11):

„no new harmonized and unified European administrative system has emerged; no significant domestic convergence towards a common model has occurred; and no single prescription, in functional or normative terms, has achieved hegemony“ (Olsen 2003: 517).

Festgehalten werden kann, dass die „transnationale bürokratische Kooperation (...) zur Ausdifferenzierung mehrerer funktionaler und sektoraler Parallelverwaltungen“ (Bach 1999: 71) und zur Europäisierung öffentlicher Verwaltungen beigetragen hat (Bossaert et al. 2001: 248f). Ein System ist entstanden, dass weder rein föderalen, noch den Merkmalen internationaler Organisationen gleicht. Vielmehr stehen in diesem administrative und politische Akteure horizontal, vertikal und diagonal zueinander in Beziehung, was zu einer Verwischung der Grenzen und Kompetenzen zwischen nationaler und supranationaler, direkter und indirekter Verwaltungstätigkeiten führt (Bach 1999: 71).

Es muss sich zeigen, ob der Vertrag von Lissabon zukünftig faktisch zu einer Verbesserung der demokratischen Legitimation der EU führt. Dieser hebt die „Stärkung der Rechte des direkt gewählten Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sowie (...) die Verankerung des direktdemokratischen Elements der europäischen Bürgerinitiative“ (Hofmann/Naumann 2010: 11) hervor.²⁴¹ Insgesamt stellt sich allerdings die Frage, ob es gerecht ist, die EU auf Basis einer „ancient, Westminster-style or frankly utopian form of deliberative democracy“ zu bewerten (Moravcsik 2002: 605). Vergleichbar mit der Dynamik von Verhandlungsdemokratien beruht die Arbeitsweise der EU „auf Wechselbeziehungen zwischen Parteiensystemen und Koalitionsprozessen, korporatistischer Konzertierung und konstitutionellen, insbesondere föderalen Verhandlungszwängen“ (Czada 2010: 304). Ihr Mehrebenensystem zeichnet sich durch einen hohen Grad an Politikverflechtung zwischen intra- und intergouvernementalen Prozessen aus. Nicht zuletzt finden sich Elemente „der repräsentativen Demokratie“ (Art. 10 AEUV), die zur Komplexität und damit zu Schwierigkeiten bei der Erfassung der EU als demokratisches System beitragen.

Obwohl die EU gewisse Eigenschaften eines Staates aufweist, kann sie nicht mit dem klassischen Modell des Staates verglichen werden. Ein Umstand, der in der Beschreibung der EU als einzigartiges *sui generis* System oder „Janusgesicht“ zum Ausdruck kommt (Hartmann 2009: 9). Die Grenzen zwischen Verwaltung und politischen Akteuren sind fließend. Es fehlt an einem zentralen parlamentarischen Gesetzgeber. Weder Staat, Regime noch Netzwerk, besitzt die EU intergouvernementale, supranationale als auch föderale Charaktereigenschaften. Sie kann weder in „verfassungsrechtlicher noch in institutioneller Hinsicht mit einem territorialen Staatsverband (...) verglichen werden“ (Bach 2005: 1). Sie genügt daher nicht den Ansprüchen einer klassischen parlamentarischen Demokratie (Abromeit 2003: 32ff; Schmidt 2006: 8ff):

„One crucial question, then, is whether this development should be described in and measured on constitutional terms and norms (with regard to doctrines of separation of powers, of popular sovereignty, or of constitutional rights, for example), or whether it should be described in terms of administrative law and administrative accountability, with its own distinctive set of normative expectations (following the doctrines of rule of law/Rechtsstaat, for example)” (Nickel 2008: 48).

Arbeiten sind dazu übergegangen, die Legitimation der EU unabhängig von nationalstaatlichen Prämissen zu erfassen. Ist der Bürger von der Richtigkeit, Effektivität und Effizienz der Arbeit des Souveräns überzeugt, gelten sein Ver-

²⁴¹ Zur Diskussion, inwieweit der Vertrag von Lissabon zur Tilgung des europäischen Demokratiedefizits beigetragen hat, vgl. Hofmann/Naumann 2010.

halten und seine Existenz als legitim. Legitimation und Akzeptanz hingen demnach von funktionalen und leitungsorientierten Aspekten (Abromeit 2003: 34) sowie von der Akzeptanz der Entscheidungsmodalitäten des politischen Systems („government by the people“) als auch dem Erfolg der durchgeführten Maßnahmen („government for the people“) ab (Scharpf 2006: 1f). Darüber hinaus werden der technokratische Aspekt von Legitimation und die Bedeutung wertfreier und objektiver Expertise zur Legitimierung öffentlicher Politiken diskutiert (Wonka/Rittberger 2011: 890).²⁴²

Andere sind dazu übergegangen, anstelle von Legitimation von Rechenschaft („accountability“) zu sprechen. Rechenschaft meint in diesem Zusammenhang die Verpflichtung des mit politischen Aufgaben betrauten Akteurs, Rechenschaft über seine Tätigkeiten abzulegen, woraufhin er von seinen Prinzipalen, in diesem Fall der Bevölkerung, belohnt oder abgestraft werden kann (Maggetti 2011: 3f; Peters 2001: 300).²⁴³ Im Zusammenhang mit IRAs ist es allerdings schwer von Rechenschaft zu sprechen, u.a. weil sie über mehrere Prinzipale verfügen, ohne dass geklärt wäre, welchem sie Rechenschaft schuldet (Polak/Puntscher Riekman 2008: 785).

Eine abschließende Bewertung des Beitrags von IRAs zur EU als Rechtsgemeinschaft ist schwierig.²⁴⁴ Regierungen können Regulierungstätigkeiten auslagern und autorisieren, nicht aber demokratische Legitimation delegieren. Die Beurteilung der EU auf ihren Beitrag und ihre demokratische Legitimität hin ist maßgeblich von der zugrunde gelegten Definition und Zielsetzung abhängig. Nur wenn ausreichend definiert ist, „was Demokratie denn nun im Kern ausmacht und wozu man sie braucht“ (Abromeit 2003: 51), ist es möglich, dringend benötigte Standards zu entwickeln, „ohne die es nicht möglich ist, über den nicht-

²⁴² Eriksen/Fossum 2012; Boswell 2008; Majone 2005; Radaelli 1999a, 1999b; Schrefler 2010; Shapiro 1997; Bovens 2007.

²⁴³ Vlg. Curtin/Egeberg 2008: 652; Wonka/Rittberger 2011: 890ff; Maggetti 2011: 2f; Bovens 2007: 455ff.

²⁴⁴ Im Rahmen der Debatte um das vielbeschworene Demokratiedefizit ist zu beobachten, dass dieses zu keiner Zeit zu einer Systemkrise führte (Bach 1999: 42), nicht einmal in Zeiten der Finanzkrise, welche die europäische Währung, den Euro, an den Rand seiner Leistungsfähigkeit und den Euroraum in eine tiefe Bonitätskrise stürzte. Ohne an dieser Stelle auf die Gründe der Krise eingehen zu wollen, wäre unter der Prämisse des Demokratiedefizits neben einem ersten Aufschrei eine umfangreiche Wertediskussion und das grundsätzliche in-Fragestellen der EU zu erwarten gewesen, nicht aber eine verhältnismäßig schnelle Rückkehr zum tagespolitischen Geschäft auf den nicht direkt von der Krise betroffenen Themenfeldern. Die Krise scheint sich allein finanziell bemerkbar zu machen. In anderen Politikbereichen schreitet der europäische Integrationsprozess unbeirrt voran, wie die Studie für die europäische Umweltpolitik konstatieren konnte. Die Debatte um das vielbeschworene Demokratiedefizit scheint vornehmlich auf dem Papier stattzufinden. In der Praxis scheint die grundsätzliche Akzeptanz der Arbeit der EU durch die Bevölkerung kein größeres Problem zu sein. Inwiefern das auf eine (noch) fehlende vorhandene europäische Identität oder Ignoranz zurückzuführen ist, muss an anderer Stelle evaluiert werden.

halb-, quasi- oder sonstwie-demokratischen Status der EU zu befinden – oder auch nur Demokratisierungsvorschläge zu beurteilen“ (ibid.). Steht die Stärke der Bürgerbeteiligung im Mittelpunkt, beschneidet die Etablierung und Existenz von IRAs deren Recht, über die Art und das Ausmaß der übertragenden Autorität zu entscheiden. Einer funktionalen Logik folgend, macht der Kompetenztransfer hin zu IRAs Sinn; als unabhängige Akteure leisten sie einen wertvollen Beitrag zur politischen Entscheidungsfindung (Pollak/Puntscher Riekmann 2008: 778).

6 Schlussfolgerung

Ziel der Studie war es, Bedingungen aufzudecken, die es IRAs erlauben sollten, Einflusspotenzial auf die europäische Entscheidungsfindung zu entfalten. Die Studie leistet zunächst einen Beitrag für eine theoretische Weiterentwicklung innerhalb der politikwissenschaftlichen Forschung. Sie gibt zum anderen auf empirischer Grundlage eine Antwort auf eine aktuelle praxisbezogene Frage, eine Antwort, die nicht nur für die (rechtliche) Zusammenarbeit der Agenturen mit Akteuren auf nationaler- und supranationaler Ebene, sondern auch für die Vorbildfunktion der EU als Rechtsgemeinschaft von Bedeutung sein wird. Die Arbeit erfasst die Beziehung zwischen politischen und administrativen Akteuren im Allgemeinen und zwischen den drei Organen der EU - Rat, Kommission und Parlament - und der EEA im Speziellen.

Auf Basis neo-institutioneller, organisationstheoretischer sowie verhandlungstheoretischer Modelle entwickelt die Studie einen handlungsleitenden Bezugsrahmen, der die Besonderheiten des Faktors Einflusspotenzial im Fadenkreuz zwischen system- und akteursbezogenen Variablen und der internen und externen Ebene beschreibt. Sie verweist auf das Wechselspiel zwischen inter- und intra-organisationalen Faktoren, das für die theoretische Konzeptualisierung von Einflusspotenzial von Bedeutung ist. Aufgrund der Synthese der verschiedenen theoretischen Modelle ist es ihr möglich, die verschiedenen theoretischen Blickwinkel und die bereits existierende empirische Ergebnisse für die Arbeit fruchtbar zu machen.

Am Fallbeispiel EEA zeigt sich, dass die am Prozess der politischen Willensbildung beteiligten Akteure unabhängig von ihrer hauseigenen Ressourcenausstattung auf zusätzliche Informationen zurückgreifen. Das Ausmaß der tatsächlichen Inanspruchnahme dieser Daten ist abhängig vom jeweiligen Interventionszeitpunkt sowie von der dem Bereitsteller zugestandenem Reputation. Ist die Berücksichtigung extern aufbereiteter Informationen zu einem frühen Verhandlungszeitpunkt wahrscheinlicher als zu einem späteren, dringen in der Regel nur diejenigen Akteure zur politischen Ebene durch, die im Ruf stehen, qualitativ hochwertige und vor allem unabhängige Informationen anzubieten. In diesem Zusammenhang hat sich die Qualität der Führungsebene der EEA als wesentlich herausgestellt. Verantwortlich für Wahrung der eigenen Unabhängigkeit aber auch Handlungsfähigkeit moderiert und koordiniert sie die verschiedenen inter-

nen und externen Interessen und trägt damit maßgeblich zur Verankerung der EEA als verlässlichen Ansprechpartner im europäischen System bei. Die Existenz einer progressiven Öffentlichkeitsstrategie und der Aufbau eines Beziehungsnetzwerkes u.a. durch die Etablierung eines Kontaktpunktes vor Ort, scheinen ebenfalls entscheidend zu sein. Demgegenüber haben sich die Faktoren „organisationale Kongruenz“ und die eigene Ressourcenausstattung als nicht ausschlaggebend herausgestellt. Sie entfalten eine unterstützende, aber keine determinierende Wirkung.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Variable „Einflusspotenzial“ nur im Koordinatensystem der internen – externen Dimension und unter Berücksichtigung akteurs – und systembedingter Faktoren erfassen lässt. Genauso wie „eine Analyse des gesamten EU-Systems ausschließlich aus dem Blickwinkel eines Ansatzes (...) dem Gegenstand EU nicht gerecht“ (Schmidt 2010: 172) wird, bedarf es eines integrativen Ansatzes zur Erfassung des Einflusspotenzials eines Akteurs. Die Verwendung eines integrierten theoretischen Modells erlaubt es, die in der Literatur vorgefundenen Ansätze zu erfassen, zu bündeln und zueinander in Beziehung zu setzen. Ein solcher Ansatz sensibilisiert für die Sicht auf die verwobenen Interdependenzen der Faktoren auf und zwischen der Mikro- und Makroebene.

IRAs im Europäischen Verwaltungsraum

Die zunehmende Ausweitung supranationaler Kompetenzen hat zu einer graduellen Verlagerung von Zuständigkeiten auf die europäische administrative Ebene geführt und das klassische Bild vom geschlossenen Staat herausgefordert (Wessels 2000: 9). Die Prämissen traditioneller Staatlichkeit treffen nicht mehr zu (Scharpf 1991: 621). In komplexen Beziehungsnetzwerken werden Informationen direkt zwischen supranationalen, nationalen und sub-nationalen Verwaltungsangestellten ausgetauscht und Entscheidungen getroffen, ohne eindeutige Verantwortlichkeiten ausmachen zu können (Hofmann/Türk 2006: 130):

“administrative centres are observed to overlap, counteract, layer and sometimes be out of synch rather than being integrated, co-ordinated and ‘ordered’“ (Trondal/Peters 2012: 7).

Staaten müssen sich in neuen Steuerungsmodi jenseits von Hierarchie und Markt beweisen. Sie müssen sich verstärkt gegenüber auf nationaler und vor allem supranationaler Ebene agierenden administrativen Akteuren, insbesondere IRAs, behaupten. Diese arbeiten eng mit den einzelnen europäischen Organen und den Nationalstaaten in allen Phasen des Policy-Zyklus zusammen und stellen steue-

rungsrelevantes Expertenwissen bereit. Dadurch können sie ein nicht unerhebliches Einflusspotenzial auf die politische Entscheidungsfindung entfalten, wie das Fallbeispiel der EEA zeigt.

Die Studie gesteht der EEA Einflusspotenzial zu. Die EEA gilt bereits heute als eine der „wichtigsten Informationsquellen für Stellen, die in Europa für die Durchführung der Umweltpolitik zuständig sind“ (KOM (2008) 135: 23). An der „Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik“²⁴⁵ arbeitend übt sie wesentlichen Einfluss auf Entscheidungen im umweltpolitischen Bereich aus (Interview 16). Die EEA verknüpft staatliche mit nicht-staatlichen nationalen und internationalen Stellen und leistet einen „wesentlichen Beitrag zur Herausbildung einer institutionalisierten Verwaltungskooperation im Umweltbereich und fördert mittelbar den Rechtsvollzug“ (Runge 2005: 551).

Materialien der EEA bilden die Grundlage bei der Formulierung und Implementierung von europäischen Rechtsakten: „when the EEA talks it is usually considered as a fact“ (Interview 4). Durch die kostengünstige Bereitstellung policy-relevanter Informationen, generiert in transnationalen Expertennetzwerken sichern sich die EEA sowie andere, im Graubereich zwischen Politik und Verwaltung arbeitenden Agenturen indirekte Teilnahmerechte an der politischen Entscheidungsfindung. Sie vermögen es so Politik aktiv mitzugestalten (Bouwen/McCown 2007: 425; Bouwen 2002: 371f).

Wird die Arbeit von IRAs u.a. von Thatcher (2002c) als positiv bewertet, - indem Agenturen neue Verfahren initiieren und weitere, private Akteure involvierten, trügen sie als unabhängige Akteure zur Verbesserung der Legitimation, Transparenz und Glaubwürdigkeit von Entscheidungsprozessen bei (ibid.: 141f; Groenleer 2009: 102; Kahl 2008: 252) - stehen andere Autoren der Arbeit von Agenturen kritisch gegenüber. Es stünde zu befürchten, dass sie ihre Einflussmöglichkeiten für sich und für das Vorantreiben von ihnen ausgewählter Politiken auszunutzen suchten. Interviewpartner deuteten an, dass die von der EEA bereitgestellten Informationen nicht immer sämtliche Argumente gleichwertig abbildeten und in der Darstellung der Informationen mitunter stark Handlungsempfehlungen glichen. Empfehlungen, die sie nach Auffassung ihrer Kritiker nicht abgeben sollten (Interview 10, 16); damit würde die EEA ihre Kompetenzen überschreiten. Andererseits ist offen, inwieweit die gerade zitierte Kritik auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass die EEA bei der Veröffentlichung ihrer Daten nicht auf die drei europäischen Organe – Kommission, Parlament und Rat – Rücksicht nehmen muss. Wie es ein Agenturmitarbeiter formuliert:

²⁴⁵ <http://www.eiz-niedersachsen.de/eu-karriere.html>, Stand: 14.11.2011

„wenn man uns nicht einmal im Jahr abschaffen will, haben wir etwas falsch gemacht“ (Interview 22).

IRAs binden ebenen- und sektorübergreifend öffentliche und private Interessen (Borrás et al. 2007: 584) in netzwerkartige Strukturen ein: „EU-level agencies tend to combine the roles as autonomous administrative spaces, multilevel epistemic networks and Community institutions“ (Trondal/Jeppesen 2008: 417, 435). Die ihnen zu Kontrollzwecken gemachte Auflage, eng mit den nationalen Ministerien und ihren Einheiten zusammenzuarbeiten, vermochten sie auszunutzen, um eigene Kontakte mit verschiedenen Exekutiveinrichtungen auf den jeweiligen Ebenen zu knüpfen und ein eigenes Netzwerk zu schaffen (Curtin/Egeberg 2008: 640). Kontakte, die sie zur „Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemeinverbindlicher Entscheidungen“ (Wessels 2000: 69) nutzen und die es ihnen erlauben, an den verschiedenen Ebenen vorbei zu agieren und insgesamt den Prozess der europäischen Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Nicht die gewählten Vertreter der Nationalstaaten zeichnen sich faktisch für die Formulierung von Politiken verantwortlich, sondern Verwaltungsakteure. Von einem „Monopol oder auch nur Primat des Außenministeriums“ (Wessels 2001: 11) kann auf europäischer Ebene heutzutage nicht mehr gesprochen werden.

Die EEA scheint sich zunehmend im Graubereich zwischen Informationsbereitsteller und Politik anzusiedeln. Sie tritt verstärkt als Berater und zum anderen als Initiator (technischer) Innovationen auf. Es gilt zu untersuchen, ob und wenn ja, inwieweit sie und andere IRAs möglicherweise einen strategischen Umgang mit den von ihr bereitgestellten Ressourcen pflegen und den Grundsatz einer objektiven Berichterstattung (bewusst) missachten. Gelänge es ihnen, Sachzwänge zu konstruieren, Abhängigkeiten und Handlungsnotwendigkeit zu suggerieren, müssten sie als aktive Agenten des globalen Wandels verstanden werden. Das hätte weitreichende Folgen für das sensible inter-institutionelle Gleichgewicht der EU sowie für ihre Bewertung als Rechtsgemeinschaft.

Studien, die sich durch die Etablierung von IRAs eine Depolitisierung der politischen Willensbildung erhofften, müssen enttäuscht werden. Arbeiten, die sich mit dem Handeln anderer IRAs auseinandersetzen, zeigen, dass diese durchaus eine eigene Meinung besitzen und nicht davor zurückschrecken, diese auch gegen den Willen ihrer Prinzipale kundzutun. Diese Studie ist überzeugt, dass die EEA als Beispiel für die IRAs als strategisch handelnde Akteure, als policy entrepreneurs verstanden, werden muss,

„[who] advocate new ideas and develop proposals, define and reframe problems; specify policy alternatives; broker the ideas among the many policy actors; mobilize public opinion; help set the decision making agenda“ (Roberts/King 1991: 148).

Geschaffen, um u.a. die Transparenz europäischer Entscheidungsfindung sowie die Sichtbarkeit der EU als Ganzes und damit ihre Akzeptanz als Rechtsgemeinschaft zu verbessern, sorgen unklare Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen für Befremden (Groß 2005: 55; Busuioc 2009: 601).

Festgehalten werden kann, dass mit der Etablierung von IRAs ein bis dato auf europäischer Ebene unbekannter Akteurstyp eingeführt wurde, der zu der graduellen Verlagerung von Verhandlungen auf die administrative Ebene beiträgt. Als eigenständige Akteure dürften sie nicht nur langfristig zur Schwächung der nationalstaatlichen Souveränität führen, sondern auch die herausragende Stellung der Kommission als Exekutive und deren zentrale Position im EAS herausfordern. Einst als Teil der Lösung des vielbeschworenen europäischen Demokratiedefizits gesehen, tragen die nur schwer kontrollierbaren und bedingt rechenschaftspflichtigen Einheiten (Groenleer 2009: 101) zur Komplexität und Intransparenz der Entscheidungsfindung bei.

Fragen, wie zukünftig mit IRAs umgegangen werden soll, werden laut. So fragte sich die Kommission unlängst selbst, in welchem Umfang sie „für die Beschlüsse von Agenturen zur Rechenschaft gezogen werden kann“ (KOM 2008: 135), wenn sie diese nur unzureichend mit ihrer Stimme kontrollieren könne. Und auch die europäischen Institutionen nahmen Gespräche auf, um über die „Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeiten, die transparente Durchführung ihrer Aufgaben, Stellenbesetzung und Kostenmanagement“ (EP (2003): 6) zu diskutieren.²⁴⁶ Insgesamt ist es jedoch schwierig, das richtige Maß an Kontrolle und Autonomie anzulegen (Gornitzka/Sverdrup 2008: 726; Christensen/Laegreid 2007: 517f; Beetham 1996: 86ff). Der politische Apparat kann ohne professionelle Unterstützung nicht funktionieren. Es scheint, als hätten nur administrative Akteure „the expertise, the time, the stability and the techniques required to be an effective policy maker in a modern age“ (Peters 2001: 252). Eine Auslagerung von Kompetenzen an andere externe Akteure wäre ebenfalls keine Alternative:

„we do well to recognize that a government bureau is tempted to be more concerned with its own status and power than with the purposes of national policy. But if we entrust those purposes to industrialists or even scientists, we do not sterilize that political temptation. We only let it begin to work directly on the industrialists and scientists“ (Price 1964: 39).

²⁴⁶ Eine Schwierigkeit der Kontrolle von IRAs liege bereits in ihrer Dezentralität begründet. Die Wahrscheinlichkeit sei hoch, dass dezentrale Einrichtungen ein Eigenleben entwickelten, „sonst hätte man sie ja in Brüssel direkt einer Institution unterstellen müssen“ (Interview 7). Inwieweit sie diese für sich auszunutzen wüssten, liege auch in der Verantwortung ihrer Prinzipale. Denn „ein Verein ist nur so gut wie sein Vorstand“ (ibid.).

Verwaltungseinheiten sind sowohl Lösung als auch Teil des genannten Problems. Die herausragende Stellung von Verwaltungseinheiten in einem gegebenen politischen System gründet auf ihrer Fähigkeit, die für die politische Willensbildung gewünschte Expertise bereitstellen zu können (Derlien et al.: 2011: 91; Olsen 2008: 16): „it is because bureaucracies are rational, impartial, and technical that they are valued and viewed as a superior way of organizing and coordinating activities“ (Barnett/Finnemore 2004: 27). Gleichzeitig mindern bürokratische Vorgänge Unsicherheiten, stabilisieren Erwartungen, reduzieren Transaktionskosten und fördern den Informationsaustausch. Der Preis dafür ist ein nicht unerheblicher Informationsvorsprung seitens der Verwaltung (Weber 1972: 832f) und ein „gewisses Maß an Autonomie“ (Mayntz 1978: 67), den sie im Zweifel für sich auszunutzen wüssten.

Einst als getrennte Einheiten konzeptualisiert, sind Verwaltung und Politik heute zwei ineinander verwobene und im Alltag aufeinander angewiesene Teile (Aberbach et al. 1981: 10, 242f). Knapp ausgedrückt: „totale bürokratische Herrschaft ist möglich, darf aber nicht sein, totale demokratische Herrschaft darf sein, ist aber nicht möglich. Was uns bleibt ist die bürokratische Demokratie“ (Schluchter 1972: 118). Es bleibt abzuwarten, wie lange die EU den „Schwebestand zwischen Demokratie und Technokratie“ (Höreth 1999: 42) in einem System „geteilter Verwaltung“ (Vos 2005: 124) aufrechterhalten kann.

Literaturverzeichnis

Interviews

Interview 1-9:	Mitarbeiter/Mitglieder des/im Europäischen Parlament.
Interview 10-16:	Mitarbeiter der Europäischen Kommission.
Interview 17-26:	Mitarbeiter der Europäischen Umweltagentur.
Interview 27-28:	Mitarbeiter des Rats der Europäischen Union.
Interview 29-40:	Vertreter von Interessengruppen, Presse, NGOs und Institutionen

Dokumente ausgewählter Institutionen

Dokumente der Europäischen Umweltagentur

- EEA (1999). EEA Annual Work Programme 1999. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (1999a). EEA multiannual work programme 1999-2003 - a brief overview. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency
- EEA (1999b). EEA Annual Report 1998. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2000). EEA Annual Work Programme 2000. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2001). EEA annual work programme 2002. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2001a). EEA Annual Report 2000. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2002). EEA annual work programme 2003. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2002a). EEA Annual Report 2001. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2003). EEA Annual report 2002. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2004). EEA Annual report 2003. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2004a). EEA strategy 2004-2008. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.

- EEA (2005). EEA environmental statement 2005. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2005a). EEA Annual report 2004. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2005b). Rules of Procedure of the Scientific Committee as adopted by the management board 8 February 1994, three revisions of 11 May 1995, 20 March 2001, 09 March 2004, and fourth revision adopted on 06 April 2005, Doc. EEA/MB/41/11.
- EEA (2006). EEA Annual report 2005. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2006a). EEA environmental statement 2006. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2007). EEA Annual report 2006. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2007a). EEA environmental statement 2007. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2008). EEA Annual report 2007 and Environmental statement 2008. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2009). EEA Annual report 2008 and Environmental statement 2009. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2009a). EUA-Strategie 2009-2013 — Mehrjahresarbeitsprogramm. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2009b). Informing, Interpreting, Empowering. EEA Strategy 2009-2013. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2010). EEA Annual report 2009 and Environmental statement 2010. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2011). EEA Annual report 2010 and Environmental statement 2011. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2011a). Resource efficiency in Europe — Policies and approaches in 31 EEA member and cooperating countries Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency. EEA Report No 5/2011.
- EEA (2012). EEA Annual report 2011 and Environmental statement 2012. Copenhagen, Denmark, European Environmental Agency.
- EEA (2012a). Eionet verbindet. Copenhagen, Denmark, European Environment Agency. Brochure No 1/2012.

Evaluierungen der Europäischen Umweltagentur

- COWI (2013). Evaluation of the European Environment Agency. Final Report.
- COWI (2013a). Evaluation of the European Environment Agency. Final Report. Appendices. .
- IEEP/EIPA (2003). "Evaluation of the European Environment Agency. A Final Report to DG Environment. Part A: Main Report."

- IEEP/EIPA (2003a). Evaluation of the European Environment Agency. A Final Report to DG Environment. Part B: Case Studies.
- Technopolis (2008). Technopolis Effectiveness Evaluation of the European Environment Agency. Revised Final Report.
- Technopolis (2008a). Effectiveness evaluation of the European Environment Agency - revised final report - final appendices.

Dokumente der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments

- Kommission, E. (2003). Überprüfung der Europäischen Umweltagentur (EUA). KOM (2003) 800: 5.
- Kommission, E. (2007). "Eurobarometer: Scientific research in the media. Summary." Special Eurobarometer 282/Wave 67.2-TNS Opinion&Social http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_282_sum_en.pdf, Stand 23.5.2013.
- Kommission, E. (2008). Europäische Agenturen - Mögliche Perspektiven, KOM(2008) 135 endgültig.
- Kommission, E. (2012). "Durchbruch bei den Verhandlungen der EU-Organe über einen gemeinsamen Ansatz für Agenturen." Pressemitteilung der Europäischen Kommission IP/12/604.
- Kommission, E. (KOM (2011) 531 endgültig). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sechstes Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft. Abschließende Bewertung.
- Kommission, E. (KOM(2011) 21 endgültig). Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020.
- Kommission, E. (Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2343/2002) betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen gemäß Artikel 185 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L357/72ff.
- Parlament, E. (2003). Bericht vom 4. Dezember 2003 über die Mitteilung der Kommission "Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen (KOM (2002) 718 - 2003/2069 (INI), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatterin: Teresa Almeida Garret. A5-471/2003.

Dokumente der Europäischen Union

- Union, E. Amtsblatt der Europäischen Union C388 vom 15. Dezember 2012.
- Union, E. Amtsblatt der Europäischen Union C366 vom 24. November 2012.

- Union, E. Verordnung (EG) Nr. 401/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 über die Europäische Umweltagentur und das Europäische Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetz, Amtsblatt der Europäischen Union L 126/13.
- Union, E. Verordnung (EG) Nr. 1641/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, Amtsblatt der Europäischen Union L 245/1ff vom 29.9.2003.
- Union, E. Verordnung (EWG) Nr. 1210/90 des Rates vom 7. Mai 1990 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes Amtsblatt Nr. L 120 vom 11.5.1990.
- Union, E. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon. Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 115 vom 9.5.2008.
- Union, E. (2010). EU-Kommission richtet zwei neue Generaldirektionen für Energie und Klimapolitik ein, European Press Release IP/10/164.
- Union, R. d. E. Festlegung des Rahmens für ein 7. Umweltaktionsprogramm - Schlussfolgerungen des Rates vom 11. Juni 2012, Rat der Europäischen Union 11186/12.
- Union, R. d. E. Verzeichnis der Vorbereitungsgremien des Rates vom 4. Juli 2012, Rat der Europäischen Union 12223/12.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/12/st12/st12223.de12.pdf>.

Dokumente des Deutschen Bundestages

- Bundestag, D. (Drucksache 16/1358). Bericht der Bundesregierung zur Qualitätsoffensive im öffentlichen Personenverkehr - Verbraucherschutz und Kundenrechte stärken.
- Bundestag, D. (Drucksache 16/3218). Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung.
- Bundestag, D. (Drucksache 16/9485). Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Eva Bulling-Schröter, Roland Claus, Hans-Kurt Hill, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dorothee Menzner, Dr. Ilja Seifert, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE. Mobilfunkstrahlung minimieren - Vorsorge stärken.
- Bundestag, D. (Drucksache 16/13746). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Hermann, Dr. Anton Hofreiter, Bettina Herlitzius, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN - Drucksache 16/13288.
- Bundestag, D. (Drucksache 17/2371). Fragen für die Fragestunde der 54. Sitzung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 7. Juli 2010.

Allgemeines Literaturverzeichnis

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam, et al. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press.
- Abraham, M. and G. Büschges (2004). *Einführung in die Organisationssoziologie*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Abromeit, H. (2003). *Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie. Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*. A. Klein, R. Koopmans, H.-J. Trezz et al. Opladen Leske+Budrich: 31-54.
- Adler, E. (1997). "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics." *European Journal of International Relations* 3(3): 319-363.
- Alback, E. (1995). "Between Knowledge and Power: Utilization of Social Science in Public Policy Making." *Policy Sciences* 28(1): 79-100.
- Alvesson, M. (2002). *Understanding Organizational Culture*. London, Sage Publications.
- Andersen, A. (1998). *Evaluation of the EEA and the EIONET 1994-2000*.
- Andersen, S. and K. Eliassen (1995). "EU lobbying: the new research agenda." *European Journal of Political Research* 27(4): 427-441.
- Arndt, F. (2008). *Tausch in Verhandlungen. Ein dynamisches Modell von Tauschprozessen*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Arts, B. (1998). *The Political Influence of Global NGOs*. Utrecht, International Books.
- Austen-Smith, D. and J. R. Wright (1994). "Counteractive Lobbying." *American Journal of Political Science* 38(1): 25-44.
- Axelrod, R. M. (1976). *Structure of decision*. Princeton, Princeton University Press.
- Bach, M. (1992). "Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren." *Zeitschrift für Soziologie* 21(1): 16-30.
- Bach, M. (1999). *Die Bürokratisierung Europas: Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*. Frankfurt, Campus.
- Bache, I. and M. Flinders (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Balint, T., M. W. Bauer, et al. (2008). "Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission." *West European Politics* 31(4): 677-700.
- Ballmann, A., D. Epstein, et al. (2002). "Delegation, comitology, and the separation of powers in the European Union." *International Organization* 56(3): 551-574.
- Baltz, K., T. König, et al. (2005). *Immer noch ein etatischer Kontinent: Die Bildung nationaler Positionen zu EU-Verhandlungen. Interessenpolitik in Europa*. R. Eising and B. Kohler-Koch. Baden-Baden, Nomos: 283-310.
- Bandelow, N. C. (2003). *Policy-Lernen und politische Veränderungen. Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. K. Schubert and N. C. Bandelow. München, Oldenbourg: 289-330.
- Bandelow, N. C. (2003a). *Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. Politik als Lernprozess?* M. L. Maier, F. Nullmeier and T. Pritzlaff. Opladen, Leske+Budrich. <http://www.nilsbandelow.de/vpfaread.PDF> am 24.2.2011.
- Barnard, C. I. (1970). *Die Führung großer Organisationen*. Essen, Girardet.

- Barnett, M. and L. Coleman (2005). "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations." *International Studies Quarterly* 49(4): 593-620.
- Barnett, M. and M. Finnemore (2004). *Rules for the world*. Ithaca, Cornell University Press.
- Barnett, M. and M. Finnemore (2005). The power of liberal international organizations. Power in global governance. M. N. Barnett and R. Duvall. Cambridge, Cambridge University Press: 161-184.
- Barnett, M. N. and R. Duvall (2005). Power in global governance. Power in global governance. M. N. Barnett and R. Duvall. Cambridge, Cambridge University Press: 1-32.
- Bauer, M. (2007). Politikberatung im Rat der Europäischen Union. Politikberatung und Lobbying in Brüssel. S. Dagger and M. Kambeck. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 90-102.
- Bauer, M. (2008). "The Throughput-Output-Nexus in der empirischen Verwaltungswissenschaft." *Die Verwaltung* 41(1): 63-76.
- Bauer, S. (2006). "Does Bureaucracy Really Matter? The Authority of Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environmental Politics." *Global Environmental Politics* 6(1): 23-49.
- Bauer, S. (2009). The Desertification Secretariat: A Castle Made of Sand. Managers of Global Change. F. Biermann and B. Siebenhüner. Cambridge, MIT-Press: 293-318.
- Bauer, S., F. Biermann, et al. (2009). Understanding International Bureaucracies: Taking Stock. Managers of Global Change. F. Biermann and B. Siebenhüner. Cambridge, MIT Press: 15-36.
- Bauer, S. and S. Weinlich (2011). International Bureaucracies: Organizing World Politics. The Ashgate research companion to non-state actors. B. Reinalda. Farnham, Ashgate: 251-262.
- Baumgartner, F., J. M. Berry, et al. (2009). *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago, University of Chicago Press.
- Beck, S. (2004). Localizing Global Change in Germany. *Earthly politics: local and global in environmental governance*. S. Jasanoff. Cambridge, MIT Press: 172-194.
- Becker, B. (1989). Öffentliche Verwaltung. Percha am Starnberger See, Schulz.
- Bedarff, H. (1997). Die Wirkung internationaler Institutionen auf Energie- und Umweltpolitik. Weltbank, EU und Europäische Energiechartaregimes in Polen und der Tschechischen Republik. Forschungsberichte Internationale Politik. Münster.
- Beetham, D. (1996). *Bureaucracy*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Behrens, M. and A. Reichwein (2007). Global Governance. *Handbuch Governance*. A. Benz, S. Lütz, U. Schimank and G. Simonis. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 311-324.
- Bennett, R. J. (1997). "The Impact of European Economic Integration on Business Associations: The UK Case." *West European Politics* 20(3): 61-90.
- Benz, A. (1994). Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden, Nomos.
- Benz, A. (2003). Konstruktive Vetospieler in Mehrebenensystemen. Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovation und Blockaden. R. Mayntz and W. Streeck. Frankfurt, Campus: 205-236.

- Benz, A. (2005). Governance in Mehrebenensystemen. Governance-Forschung. Verge-
wisserung über Stand und Entwicklungslinien. G. F. Schuppert. Baden-Baden, No-
mos Verlagsgesellschaft: 95-120.
- Benz, A. (2008). Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU. Die Euro-
päische Union. Governance und Policy-Making. I. Tömmel. Wiesbaden, VS Verlag
für Sozialwissenschaften. PVS Sonderheft 40/2007: 36-57.
- Benz, A., F. W. Scharpf, et al. (1992). Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von
Verhandlungssystemen. New York, Campus.
- Bergström, C. F. (2005). Comitology: Delegation of Powers in the European Union and
the Committee System. Oxford, Oxford University Press.
- Berman, S. (1998). The Social Democratic Moment. Ideas and Politics in the Making of
Interwar Europe. Cambridge, Harvard University Press.
- Berthel, J. (1992). Informationsbedarf. Handwörterbuch der Organisation. Enzyklopädie
der Betriebswirtschaftslehre Band 2. E. Frese. Stuttgart Poeschl Verlag: 872-886.
- Beyers, J. (2002). "Gaining and seeking access: the European adaptation of domestic
interest associations." *Journal of European Public Policy* 41(1): 585-612.
- Beyers, J. (2004). "Voice and access: political practices of European interest associa-
tions." *European Union Politics* 5(2): 211-240.
- Beyers, J. (2005). "Multiple embeddedness and socialization in Europe: the case of Coun-
cil officials." *International Organization* 59: 899-936.
- Beyers, J. and G. Dierickx (1997). "Nationality and European negotiations: the working
group of the Council of Ministers." *European Journal of International Relations* 3(4):
435-471.
- Beyers, J., R. Eising, et al. (2008). "Researching Interest Group Politics in Europe and
Elsewhere: Much We Study, Little We Know?" *West European Politics* 31(6): 1103-
1128.
- Beyers, J. and J. Trondal (2004). "How Nation States "Hit" Europe: Ambiguity and Rep-
resentation in the European Union." *West European Politics* 27(5): 919-942.
- Bick, A. (2003). Europäische Umweltvereinbarungen im Lichte des Gemeinschaftsrechts.
Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Bieling, H.-J. and M. Lerch (2006). Theorien der europäischen Integration: ein Systemati-
sierungsversuch. Theorien der europäischen Integration. H.-J. Bieling and M. Lerch.
Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 9-40.
- Biermann, F. and B. Siebenhüner (2009). *Managers of Global Change*. Cambridge, MIT
Press.
- Biermann, F., B. Siebenhüner, et al. (2009). Studying the Influence of International Bu-
reaucracies: A Conceptual Framework. *Managers of Global Change*. F. Biermann
and B. Siebenhüner. Cambridge, MIT Press: 37-74.
- Black, D. (1948). "On the rationale of group decision making." *Journal of Political Econo-
my* 56(1): 23-34.
- Blatter, J. (2007). Demokratie und Legitimation. *Handbuch Governance* A. Benz, S. Lütz,
U. Schimank and G. Simonis. Wien, Springer Verlag: 271-284.
- Blau, P. M. (1956). *Bureaucracy in Modern Society*. New York, Random House.
- Blau, P. M. (1963). *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago, University of Chicago Press.

- Blyth, M. M. (1997). "Any More Bright Ideas? The Ideational Turn of Comparative Political Economy." *Comparative Politics* 29(2): 229-250.
- Blyth, M. M. (2002). *Great Transformation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bogumil, J. and W. Jann (2009). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boin, R. A. (2001). *Crafting Public Institutions: Leadership in Two Prison Systems*. Boulder, Lynne Rienner.
- Borrás, S., C. Koutalakis, et al. (2007). "European Agencies and Input Legitimacy: EFSA, EMEA and EPO in the Post-Delegation Phase." *European Integration* 29(5): 583-600.
- Börzel, T. (1997). "Policy Networks - A New Paradigm for European Governance?" EUI Working Paper RSC 97/19.
- Bossaert, D., C. Demmke, et al. (2001). *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Boswell, C. (2008). "The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Immigration Policy." *Journal of European Public Policy* 15(4): 471-488.
- Bourantonis, D. (2005). *Politics of UN Security Council Reforms* London, Routledge.
- Bouwen, P. (2002). "Corporate Lobbying in the European Union: the Logic of Access." *Journal of European Public Policy* 9(3): 365-390.
- Bouwen, P. (2004). "Exchanging access goods for access. A comparative study of business lobbying in the EU institutions." *European Journal of Political Research* 43: 337-369.
- Bouwen, P. and M. McCown (2007). "Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union." *Journal of European Public Policy* 14(3): 422-443.
- Bovens, M. (2007). "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *European Law Journal* 13(4): 447-468.
- Bradley Phillips, A. (2007). *Constructivism. International Relations Theory for the Twenty-First Century. An introduction*. M. Griffiths. London, New York, Routledge: 60-74.
- Brand, U. (2000). *Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise*. Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Braun, D. (1999). *Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. Public Policy and Political Ideas*. D. Braun and A. Busch. Cheltenham, Edward Elgar: 11-29.
- Braune-Krickau, M. (1976). *Die Organisation von Entscheidungsprozessen in Wirtschaftsverbänden*. Verbände. E.-B. Blümle and W. Wittmann. Stuttgart, Fischer: 63-78.
- Brock, L. and M. Albert (1995). "Entgrenzung der Staatenwelt. Zur Analyse weltgesellschaftlicher Entwicklungstendenzen." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(2): 259-285.
- Brown, G. W. (2009). *Constructivism. The Concise Oxford Dictionary of Politics*. I. McLean and A. McMillan. Oxford, Oxford University Press.

- Bruce, A. and J. S. Pepitone (2001). *Mitarbeiter motivieren. Der Praxisratgeber für die neue Führungsposition*. Frankfurt, Campus.
- Brühl, T. (2003). *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen*. Frankfurt, Campus.
- Brunsson, N. and J. P. Olsen (1993). *The Reforming Organization?* London, Routledge.
- Bryman, A. (1996). *Leadership in organizations. Handbook of organizational studies*. S. Clegg, C. Hardy and W. R. Nord. London, Sage: 276-292.
- Bucchi, M. (2008). *Of deficits, deviations and dialogues: theories of public communication of science. Handbook of public communication of science and technology*. M. Bucchi and B. Trench. London, Routledge: 57-76.
- Buholzer, R. P. (1998). *Legislatives Lobbying in der Europäischen Union. Ein Konzept für Interessengruppen*. Bern, Verlag Paul Haupt.
- Burson-Marsteller (2005). "The Definitive Guide to Lobbying the European Institutions." <http://www.eapn.ie/eapn/wp-content/uploads/2009/10/definitive-guide-to-lobbying-eu-institutions-training.pdf>, Stand 23.5.2013.
- Busch, A. (1999). *From "Hooks" to "Focal Points". The Changing Role of Ideas in Rational Choice Theory. Public Policy and Political Ideas*. D. Braun and A. Busch. Cheltenham, Edward Elgar: 30-40.
- Büschges, G. (1983). *Einführung in die Organisationssoziologie*. Stuttgart, Teubner.
- Busuioc, M. (2009). "Accountability, Control and Independence. The Case of European Agencies." *European Law Journal* 15(5): 599-615.
- Busuioc, M. (2010). "The accountability of European agencies. Legal provisions and ongoing practices." *Proefschrift, University of Utrecht, Netherlands*.
- Busuioc, M. and M. Groenleer (2012). *Wielders of Supranational Power? The Administrative Behaviour of the Heads of European Union Agencies. The Agency Phenomenon in the European Union*. M. Busuioc, M. Groenleer and J. Trondal. Manchester, Manchester University Press: 128-151.
- Butt-Phillip, A. (1985). "Pressure Groups in the European Community." Working Paper No. 2003/W/5 University Association of Contemporary European Studies Working Groups, London.
- Campbell, J. L. (1998). "Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." *Theory and Society* 27(3): 377-409.
- Caplan, N. (1979). "The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization." *American Behavioral Science* 22(3): 459-470.
- Checkel, J. (1998). "The constructivist turn in international relations theory." *World Politics* 50(2): 324-348.
- Checkel, J. T. (1998a). "Review Article: The Constructivist Turn in International Relations Theory." *World Politics* 50(2): 324-348.
- Chiti, E. (2000). "The emergence of a community administration: the case of European Agencies." *Common Market Law Review* 37: 309-343.
- Chiti, E. (2004). "Decentralisation and Integration into Community Administrations: A New Perspective on European Agencies." *European Law Journal* 10(4): 402-438.
- Christensen, J. G. (2001). *Bureaucratic Autonomy as a Political Asset. Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. B. G. Peter and J. Pierre. London, Routledge.

- Christensen, T. and P. Laegreid (2006). *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Christensen, T. and P. Laegreid (2007). "Regulatory Agencies - the Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control." *Governance* 20(3): 499-520.
- Christensen, T. and V. L. Nielsen (2010). "Administrative capacity, structural choice and the creation of EU agencies." *Journal of European Public Policy* 17(2): 176-204.
- Christiansen, T., A. Follesdal, et al. (2003). *Informal governance in the European Union: An introduction. Informal governance in the European Union*. T. Christiansen and S. Piattoni. Cheltenham, Edward Elgar: 1-21.
- Christiansen, T., K. E. Joergensen, et al. (1999). "The Social Construction of Europe." *Journal of European Public Policy* 6(4): 528-544.
- Christiansen, T. and E. Kirchner (2000a). *Committee Governance in the European Union*. Manchester, Manchester University Press.
- Christiansen, T. and E. Kirchner (2000b). *Introduction. Committee Governance in the European Union*. T. Christiansen and E. Kirchner. Manchester, Manchester University Press: 1-22.
- Christiansen, T. and S. Vanhoonacker (2008). "At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat." *West European Politics* 31(4): 751-770.
- Cini, M. (1996). *The European Commission. Leadership, Organisation and Culture in the EU Administration*. Manchester, Manchester University Press.
- Claude, I. R. J. (1971). *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. New York, Random House.
- Clegg, S. (1996). *Handbook of organization studies*. London, Sage.
- Coen, D. (1997). "The evolution of the large firms as a political actor in the European Union." *Journal of European Public Policy* 4(1): 91-108.
- Coen, D. (1998). "The European Business Interest and the Nation State: Large-Firm Lobbying in the European Union and Member States." *Journal of Public Policy* 18(1): 75-100.
- Coen, D. (2007). "Empirical and theoretical Studies in EU Lobbying." *Journal of European Public Policy* 14(3): 333-345.
- Cohen, M. D., J. G. March, et al. (1972). "A garbage can model of organizational choice." *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25.
- Coleman, J. S. (1966). "The Possibility of a Social Welfare Function." *American Economic Review* 56(5): 1105-1122.
- Coleman, J. S. (1986). *Individual Interests and Collective Action: Selected Essays*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard, Harvard University Press.
- Coombes, D. (1970). *Politics and Bureaucracy in the European Community*. London, Allen & Unwin.
- Cooper, A. and B. Hocking (2000). "Governments, non-governmental organisations and the re-calibration of diplomacy." *Global Society* 14(3): 361-376.
- Cooper, R. I. (2012). "A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon." *West European Politics* 35(3): 441-465.
- Corbett, R., F. B. Jacobs, et al. (2005). *The European Parliament*. London, Harper.

- Cox, R. W. (1969). "The Executive Head: An Essay on Leadership in International Organization." *International Organization* 23: 205-230.
- Cox, R. W. (1983). "Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method." *Millennium: Journal of International Studies* 12(2): 453-462.
- Cox, R. W. and H. K. Jacobson (1973). *The Anatomy of Influence*. New Haven, Yale University Press.
- Cox, R. W. and H. K. Jacobson (1973). *The Framework for Inquiry*. New Haven, Yale University Press.
- Cram, L. (1997). *Policy-Making in the European Union. Conceptual Lenses and the Integration Process*. London, Routledge.
- Cram, L. (1999). *The Commission. Developments in the European Union*. L. Cram, N. Nugent and D. Dinan. New York, St. Martin's Press: 44-61.
- Crombez, C. (2002). "Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union." *European Union Politics* 3(1): 7-32.
- Curtin, D. (2005). *Delegation to EU Non-majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability. Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*. D. Geradin, R. Munoz and N. Petit. Cheltenham, Edward Elgar: 88-119.
- Curtin, D. (2009). *Executive Power of the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- Curtin, D. M. and M. Egeberg (2008). "Tradition and Innovation. Europe's accumulated executive order." *West European Politics* 31(4): 639-661.
- Czada, R. (1995). *Institutionelle Theorien der Politik. Politische Theorien. Lexikon der Politik. Band 1*. D. Nohlen and R.-O. Schultze. München, Beck: 205-213.
- Czada, R. (2000). "Dimensionen der Verhandlungsdemokratie. Konkordanz, Korporatismus, Politikverflechtung." *Arbeitspapiere aus der FernUniversität Hagen* 46.
- Czada, R. (2002). *Zwischen Stagnation und Umbruch. Die politisch-ökonomische Entwicklung nach 1989. Deutschland in den neunziger Jahren. Innenpolitik, Politische Kultur, Außenpolitik*. W. Süß. Opladen, Leske+Budrich: 203-226.
- Czada, R. (2010). *Demokratietypen, institutionelle Dynamik und Interessenvermittlung: Das Konzept der Verhandlungsdemokratie. Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*. H.-J. Lauth. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften 285-307.
- Dahl, R. (1957). "The Concept of Power." *Behavioral Science* 2(3): 201-215.
- Dahrendorf, R. (2006). *Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Daviter, F. (2007). "Policy Framing in the European Union " *Journal of European Public Policy* 14(4): 654-666.
- Dehousse, R. (1997). "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies." *Journal of European Public Policy* 4(2): 246-261.
- Dehousse, R. (2002). *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance. Good Governance in Europe's Integrated Market*. C. Joerges and R. Dehousse. Oxford, Oxford University Press: 207-230.

- Dehousse, R. (2008). "Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-Principals Model." *West European Politics* 31(4): 789-805.
- Demmke, C. (2002). "Undefined boundaries and grey areas: the evolving interaction between the EU and national public services." *EIPASCOPE* 2002(2).
- Denison, D., R. Hooijberg, et al. (1995). "Paradox and performance: Toward a theory of behavioral complexity in managerial leadership." *Organizational Science* 6(5): 524-540.
- Depledge, J. (2005). *The Organization of Global Negotiations: Constructing the Climate Change Regime*. Sterling, VA, Earthscan.
- Depledge, J. (2007). "A special relationship: Chairpersons and the secretariat in the climate change negotiations." *Global Environmental Politics* 7(1): 45-68.
- Derlien, H.-U. (2003). "Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970-1987 and Beyond." *Governance* 16: 401-428.
- Derlien, H.-U. and D. Böhme (2011). *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Deutsch, K. W. (1969). *Politische Kybernetik*. Freiburg i. Br., Rombach.
- Diehl, K. (2005). "When Two Rights Make A Wrong: Searching Too Much in Ordered Environments." *Journal of Marketing Research* 42: 313-322.
- Diez, T. (1998). *From Ideas to Discourse: Foreign Policy Analysis between Beliefs, Norms and Texts*. Workshop: "The role of ideas in policy-making". ECPR. Warwick.
- Dijkstra, H. (2010). "Explaining variation in the role of the EU Council Secretariat in first and second pillar policy-making." *Journal of European Public Policy* 17(4): 527-544.
- Dimitrakopoulos, D. G. and H. Kassim (2005). "Inside the European Commission: Preference Formation and the Convention on the Future of Europe." *Comparative European Politics* 3: 180-203.
- Dingwerth, K., D. Kerwer, et al. (2009). *Die organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*. Baden-Baden, Nomos.
- Döhler, M. (2003). *Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany? The Politics of Delegation*. M. Thatcher and A. Stone Sweet. London, Frank Cass: 101-124.
- Doig, J. and E. C. Hargrove (1987). *Leadership and Innovation*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Donaldson, L. (1996). *The Normal Science of Structural Contingency Theory*. *Handbook of Organization Studies*. S. Clegg, C. Hardy and W. R. Nord. London, Sage Publications: 57-76.
- Dorbeck-Jung, B. R. (2008). *Challenges to the Legitimacy of International Regulation: The Case of Pharmaceuticals Standardisation*. *Multilevel Regulation and the EU. The Interplay between Global, European and National Normative Processes*. A. Follesdal, R. A. Wessel and J. Wouters. Leiden. Boston, Martinus Nijhoff Publishers: 51-71.
- Döring, H. (2005). *Worauf gründet sich die Agenda-Setter-Macht der Regierung? Theoretische und vergleichende Perspektiven auf den deutschen Fall*. *Mechanismen der Politik*. S. Ganghof and P. Manow. Frankfurt, Campus: 109-148.

- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston, Little, Brown and Company.
- Downs, G. W. (1976). *Bureaucracy, innovation, and public policy*. Lexington, D.C. Heath and Company.
- Dransfeld, B. (2007). *Zugang von Interessengruppen zur Politik der Europäischen Union*. München, Grin-Verlag.
- Druckman, J. N. (2001). "On the Limits of Framing Effects: Who can Frame?" *Journal of Politics* 63(4): 1041-1066.
- Duina, F. (1997). "Explaining Legal Implementation in the European Union." *International Journal of the Sociology of Law* 25(2): 155-179.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy Bureaucracy and Public Choice*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Dupont, C. and G. O. Faure (1991). *The Negotiation Process*. International Negotiation: Analyses, Approaches, Issues. V. Kremenyuk. San Francisco, Jossey-Bass.
- Dür, A. (2008). "Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?" *West European Politics* 31(6): 1212-1230.
- Dür, A. and D. DeBièvre (2007). "The Question of Interest Group Influence." *Journal of Public Policy* 27(1): 1-12.
- Eberlein, B. and E. Grande (2005). "Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State." *Journal of European Public Policy* 12(1): 89-112.
- Egeberg, M. (1999). "Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making." *Journal of European Public Policy* 6(3): 456-474.
- Egeberg, M. (2003). *How bureaucratic structure matters: an organizational perspective*. Handbook of Public Administration. B. G. Peter and J. Pierre. London, Sage: 116-126.
- Egeberg, M. (2006). "Executive politics as usual: role behaviour and conflict dimensions in the College of European Commissioners." *Journal of European Public Policy* 13(1): 1-15.
- Egeberg, M. (2006a). *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Governance in Europe*. Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M., A. Gornitzka, et al. (2012a). *Towards a less Technocratic Executive? Observations on the Everyday Interaction between the European Parliament and Commission*. Paper to be presented at the workshop 'The Transformation of the Executive Branch of Government in Europe', Arena Centre for European Studies, University of Oslo, 14-15 June 2012.
- Egeberg, M., M. Martens, et al. (2012). *Building executive power at the European level: on the role of EU-level agencies. The Agency Phenomenon in the European Union*. M. Busuioc, M. Groenleer and J. Trondal. Manchester, Manchester University Press.
- Egeberg, M., G. F. Schaefer, et al. (2003). "The Many Faces of EU Committee Governance." *West European Politics* 26(3): 19-40.
- Egeberg, M. and J. Trondal (2009). "Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification." *Governance* 22(4): 673-688.

- Egeberg, M. and J. Trondal (2010). "EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?" ARENA Working Paper 12.
- Egeberg, M. and J. Trondal (2011). "EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control?" *Journal of European Public Policy* 18(6): 868-887.
- Eichener, V. (2000). *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union: Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*. Opladen, Leske+Budrich.
- Eising, R. (2004). "Multilevel governance and business interests in the European Union." *Governance* 17(2): 211-246.
- Eising, R. (2005). "The access of business interests to European Union institutions: notes towards a theory." ARENA Working Paper 29.
- Eising, R. (2007). "The access of business interests to EU institutions: towards élite pluralism?" *Journal of European Public Policy* 14(3): 384-403.
- Eising, R. (2008). "Interest groups in EU policy-making." *Living Rev. Euro. Govr.* 3(4): <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-4/>, Stand 23.5.2013.
- Eising, R. and B. Kohler-Koch (2005). *Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem. Interessenpolitik in Europa: Regieren in Europa. Band 7.* R. Eising and B. Kohler-Koch. Baden-Baden, Nomos Verlag: 11-75.
- Elfinger, M., V. Rittberger, et al. (1990). *Internationale Regime und internationale Politik. Theorien der Internationalen Beziehungen.* V. Rittberger. Opladen, Westdeutscher Verlag 21: 263-285.
- Ellison, B. A. (1995). "A Conceptual Framework for Analyzing Bureaucratic Politics and Autonomy." *American Review of Public Administration* 25(2): 161-182.
- Ellwein, T. and J. J. Hesse (1988). *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* Oldenbourg, Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, T. and J. J. Hesse (1994). *Der überforderte Staat*. Baden-Baden, Nomos.
- Elman, C. (2007). *Realism. International Relations Theory for the Twenty-First Century.* An introduction. M. Griffiths. London, New York, Routledge: 11-20.
- Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Science*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Epiney, A. (1997). *Umweltrecht in der Europäischen Union. Primärrechtliche Grundlagen. Gemeinschaftliches Sekundärrecht. Praxiswissen Recht*. Köln, Carl Heymanns Verlag.
- Eriksen, E. O. and J. E. Fossum (2012). *Rethinking Democracy and the European Union*. New York, Routledge.
- Esser, H. (1999). *Soziologie*. Frankfurt, Campus.
- Etheredge, L. S. (1981). *Government Learning. An Overview.* The Handbook of Political Behavior. S. L. Long. New York, Plenum: 73-161.
- Etzioni, A. (1967). *Soziologie der Organisation*. München, Juventa Verlag.
- Etzioni-Halevy, E. (1983). *Bureaucracy and democracy. A political dilemma*. London, Routledge & Kegan Paul.
- Everson, M. (1995). "Independent Agencies: Hierarchy Beaters?" *European Law Journal* 1(2): 180-204.
- Everson, M. (2005). *Good Governance and European Agencies: The Balance. Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance.* D. Gerdin, R. Munoz and N. Petit. Cheltenham, Edward Elgar: 141-163.

- Everson, M. and C. Joerges (2006). *Re-conceptualising Europeanisation as a Public Law of Collisions: Comitology, Agencies and an Interactive Public Adjudication*. EU Administrative Governance. H. C. H. Hofmann and A. B. Türk. Cheltenham, Edward Elgar.
- Everson, M., G. Malone, et al. (1999). *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*. Florence, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Fabbrini, S. (2005). *Is the EU exceptional? The EU and the US in comparative perspective*. New York, Routledge.
- Falkner, G. (2003). "Comparing Europeanisation Effects: From Metaphor to Operationalisation." *European Integration online Papers* 7(13).
- Fearon, J. and A. Wendt (2002). *Rationalism vs. constructivism: A sceptical view*. Handbook of International Relations. W. Carlsnaes, T. Risse and B. A. Simmons. London, Sage Publications: 52-72.
- Feldman, M. S. (1989). *Order without design: information production and policy making*. Stanford, Stanford University Press.
- Finnemore, M. (1993). *International Organization as Teachers of Norms: the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organizations. Perspectives on Public Choice. A Handbook*. D. C. Mueller. Cambridge, Cambridge University Press: 106-148.
- Finnemore, M. and Sikkink (1998). "International norm dynamics and political change." *International Organization* 52: 887-917.
- Florenz, K.-H. (2007). *Politikberatung in Europa am Beispiel der Chemikalienpolitik REACH. Politikberatung und Lobbying in Brüssel*. S. Dagger and M. Kambeck. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaftler: 42-60.
- Font, N., M. A. Medina, et al. (2011). *Why some EU agencies are more autonomous than others?* Paper presented at the Workshop 'Public Administration in the Multilevel System', Humboldt-Universität zu Berlin, Germany, 23-24 June.
- Forsthoff, E. (1958). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*. München, Beck.
- Franchino, F. (2002). "Efficiency or credibility? Testing the two logics of delegation to the European Commission." *Journal of European Public Policy* 9(5): 677-694.
- Frenz, W. (1997). *Europäisches Umweltrecht*. München, Verlag C.H.Beck.
- Galbraith, J. (2007). *Effektives Lobbying in Brüssel: Eine Analyse und zwölf Tipps*. Politikberatung und Lobbying in Brüssel. S. Dagger and M. Kambeck. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 165-179.
- Ganghof, S. (2003). "Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis." *Swiss Political Science Review* 9: 1-25.
- Gebauer, T. (2001). "... von niemandem gewählt!" *Über die demokratische Legitimation von NGO. Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. U. Brand, A. Demirovic, C. Görg and J. Hirsch. Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot: 95-120.
- Gehring, T. (2002). *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation*. Baden-Baden, Nomos Verlag.

- Gehring, T., M. A. Kerler, et al. (2008). Risikoregulierung im europäischen Binnenmarkt. Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. I. Tömmel. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. PVS Sonderheft 40/2007: 231-252.
- Gehring, T. and S. Krapohl (2007). "Supranational Regulatory Agencies between Independence and Control: The EMEA and the Authorization of Pharmaceuticals in the European Single Market." *Journal of European Public Policy* 14(2): 208-226.
- George, A. L. and A. Bennett (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Harvard University.
- Geradin, D., R. Munoz, et al. (2005). *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Geradin, D. and N. Petit (2004). *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reforms* New York, University School of Law.
- Gerth, H. H. and C. Wright Mills (2009). *From Max Weber*. New York, Routledge.
- Gilardi, F. (2002). "Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis." *Journal of European Public Policy* 9(6): 873-893.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Glückstein, A. (2003). *Wissensmanagement*. Neuried, Ars et unitas.
- Gmür, M. (1991). *Managementlehre: post- oder noch modern?* Management Forschung und Praxis. R. Klimecki, Diskussionsbeiträge herausgegeben von R. Klimecki, Nr. 2.
- Gmür, M. (1993). *Organisationstheorien*. Konstanz, Lehrstuhl für Management, Fakultät für Verwaltungswissenschaften.
- Goertz, G. and J. Mahoney (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton, Princeton University Press.
- Goldstein, J. and R. O. Keohane (1993). *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. J. Goldstein and R. O. Keohane. Ithaca, London, Cornell University Press: 3-30.
- Gornitzka, A. and U. Sverdrup (2008). "Who Consults? The Configuration of Expert Groups in the European Union." *West European Politics* 31(4): 725-750.
- Grande, E. (1994). *Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit - untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik*. Habilitationsschrift Universität Konstanz.
- Grande, E. (1995). *Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen. Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. R. Mayntz and F. W. Scharpf. Frankfurt, Campus: 327-368.
- Grande, E. (1996). "The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union." *Journal of European Public Policy* 3(3): 318-338.
- Grande, E. (2000). *Multi-Level-Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. Wie problemlösungsfähig ist die EU?* E. Grande and M. Jachtenfuchs. Baden-Baden, Nomos Verlag: 11-30.
- Grande, E. and M. Jachtenfuchs (2000). *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden, Nomos Verlag.

- Greenwood, J. (1997). *Representing interests in the European Union*. Basingstoke, Palgrave.
- Greenwood, J. (2003). *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave.
- Gretschmann, K. (2002). Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union. *Entgrenzte Märkte - grenzenlose Bürokratie?* V. Schneider. Frankfurt, Campus: 175-188.
- Groenleer, M. (2009). *The Autonomy of European Union Agencies*. Delft, Proefschrift Universiteit Leiden.
- Groenleer, M., M. Keating, et al. (2010). "Regulatory governance through agencies of the European Union?" *Journal of European Public Policy* 17(8): 1212-1230.
- Groenleer, M. L. P. (2006). *The Agencification of Europe: The Autonomous Development of European Union Agencies*. Institute for Qualitative Research Methods. Arizona State University.
- Groß, T. (2005). "Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden." *Europarecht* 1: 54-68.
- Grotz, F. (2007). *Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Gruber, L. (2000). *Ruling the world: power politics and the rise of supranational institutions*. Princeton, Princeton University Press.
- Grünhage, J. (2007). *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Gulliver, P. H. (1979). *Disputes and Negotiations: A Cross-Cultural Perspective*. New York, Academic.
- Guzzini, S. (2000). The use and misuse of power analysis in international theory. *Global Political Economy: Contemporary Theories*. R. Palan. London, Routledge: 53-66.
- Haas, E. B. (1990). *When Knowledge is Power*. Berkeley, University of California Press.
- Haas, P. (1992). "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *Knowledge, Power, and International Policy Coordination* 46(1): 1-35.
- Haas, P. (1999). *Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance. Globalization and Governance*. A. Prakesh and J. F. Hart. London, Routledge: 103-133.
- Haftel, Y. Z. and A. Thompson (2006). "The Independence of International Organizations: Concept and Applications." *Journal of Conflict Resolution* 50(2): 253-275.
- Halbherr, V. (2009). *Zwischen Hierarchie, Pluralismus und Netzwerk: Die Beziehungen zwischen Regierung und Verwaltung am Beispiel der amerikanischen Gesundheitspolitik. Politiknetzwerke. Modelle, Anwendungen und Visualisierungen*. V. Schneider, F. Janning, P. Leifeld and T. Malang. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 159-176.
- Hall, P. A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1989a). *Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas. The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. P. A. Hall. Princeton, Princeton University Press: 361-391.

- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25(3): 275-296.
- Hall, P. A. and C. R. Taylor (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Paper presented at a public lecture on May 9, 1996, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf, Stand 23.5.2013.
- Hammond, T. H. (1986). "Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics." *American Journal of Political Science* 30(2): 379-420.
- Hampson, F. O. and M. Hart (1995). *Multilateral Negotiations*. Baltimore, London, The John Hopkins University Press.
- Hanf, K. and F. W. Scharpf (1978). *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London, Sage Publications.
- Hardacre, A. (2012). *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions*. London, John Harper Publishing.
- Hargrove, E. C. (1987). *Leadership and Innovation*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Hargrove, E. C. (1994). *Prisoners of the Myth: The Leadership of the Tennessee Valley Authority 1933-1990*. Princeton, Princeton University Press.
- Hartlapp, M. (2008). *Intra-Kommissionsdynamik im Policy-Making. Die Europäische Union. Governance und Policy-Making. I. Tömmel*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. PVS Sonderheft 40/2007: 139-160.
- Hartlapp, M., J. Metz, et al. (2010). "The Agenda Set by the EU Commission. The Result of Balanced or Biased Aggregation of Positions?" LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series 21/2010.
- Hartmann, J. (2009). *Das politische System der Europäischen Union*. Frankfurt, Campus.
- Hasenclever, A., P. Mayer, et al. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hatch, M. J. (1997). *Organization Theory*. Oxford, Oxford University Press.
- Hawkins, D., D. Lake, et al. (2006). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hayes, J. (2007). *The theory and practice of change management*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006). *The Council of Ministers*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, Yale University Press.
- Hefeker, C. (2003). "Handels- und Finanzarchitektur im Umbruch: Globale Integration und die institutionelle Arbeitsteilung von IWF, Weltbank und WTO." HWWA Discussion Paper 225.
- Heidbreder, E. G. (2009). "Structuring the European Administrative Space." Working Paper KFG 5.
- Heller, F. (1986). *The Use and Abuse of Social Science*. London, Sage.
- Hellmann, G. (2004). "Strategien der Problemformulierung." *PolitikON - Politikwissenschaft online: Modul Theorien der Internationalen Beziehungen*. Lehrinheit 3. Methoden der Internationalen Beziehungen.

- Hellriegel, C. (2007). "Europäische Agenturen." Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste 9/07.
- Henning, C. H. C. A. (2000). *Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik: eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen*. Frankfurt, Campus.
- Hirsch, J. (2001). *Des Staates neue Kleider. NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates. Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*. U. Brand, A. Demirovic, C. Görg and J. Hirsch. Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot: 13-42.
- Hoffmann, S. (1966). "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe." *Daedalus* 95(3): 862-915.
- Hofmann, H. C. H. (2008). "Mapping the European Administrative Space." *West European Politics* 31(4): 662-676.
- Hofmann, H. C. H. and A. B. Türk (2006). *EU Administrative Governance*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Hofmann, H. C. H. and A. B. Türk (2006b). *Policy Implementation. EU Administrative Governance*. H. C. H. Hofmann and A. B. Türk. Cheltenham, Edward Elgar: 74-112.
- Hofmann, K. and K. Naumann (2010). *Vorwort. Europäische Demokratie in guter Verfassung?* K. Hofmann and K. Naumann. Baden-Baden, Nomos Verlag: 11-13.
- Hood, C., M. Huby, et al. (1984). "Bureaucrats and Budgeting Benefits: How Do British Central Departments Measure Up?" *Journal of Public Policy* 4: 163-179.
- Hood, C., O. James, et al. (2004). *Controlling Modern Government*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Hooghe, L. (1999). "Consociationalists or Weberians? Top Commission Officials on Nationality." *Governance* 12(4): 397-424.
- Hooghe, L. (2005). "Several Roads Lead to International Norms, but Few via International Socialization: A Case Study of the European Commission." *International Organization* 59: 861-898.
- Hooghe, L. and G. Marks (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD, Rowan&Little Field Publishers.
- Hooghe, L. and G. Marks (2003). "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance." *The American Political Science Review* 97(2): 233-243.
- Höreth, M. (1999). *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Hurrell, A. and L. Gomez-Mera (2009). *Neoliberalism. The Concise Oxford Dictionary of Politics*. I. McLean and A. McMillan. Oxford, Oxford University Press: 365.
- Hussein, K. (1994). "Policy networks, networks and the European Union: a sceptical view." *West European Politics* 17(4): 15-27.
- Huster, S. (2008). *Europapolitik aus dem Ausschuss*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jachtenfuchs, M. (1995). "Ideen und internationale Beziehungen." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(2): 417-442.
- Jachtenfuchs, M. (2001). "The Governance Approach to European Integration." *Journal of Common Market Studies* 39: 245-264.

- Jachtenfuchs, M. and B. Kohler-Koch (1996). Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. Europäische Integration. M. Jachtenfuchs and B. Kohler-Koch. Opladen, Leske+Budrich.
- Jacobsen, J. K. (1995). "Much Ado about Ideas. The Cognitive Factor in Economic Policy." *World Politics* 47(2): 283-310.
- Jänicke, M., P. Kunig, et al. (2003). *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik*. Bonn, Dietz.
- Jann, W. (1998). *Politik und Verwaltung im funktionalen Staat. Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft*. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag. W. Jann, K. König, C. Landfried and P. Wordelmann. Baden-Baden, Nomos Verlag: 253-280.
- Jann, W. and K. Wegrich (2003). *Governance und Verwaltungspolitik. Governance - Eine Einführung*. A. Benz. Hagen, Studienbrief der Fernuniversität Hagen. Institut für Politikwissenschaft.
- Jansen, D. (2006). *Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jasanoff, S. (1990). *The Fifth Branch: Science Advisors as Policymakers*. Cambridge, Harvard University Press.
- Jessop, B. (2002). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. H. P. Heinelt, G. Kafkalas, R. Smith and E. Sywyngedouw. Opladen, Leske+Budrich.
- Jetschke, A. and A. Liese (1998). "Kultur im Aufwind. Zur Rolle und Bedeutung, Werten und Handlungsrepertoires in den internationalen Beziehungen." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5(1): 149-179.
- Jinnah, S. (2010). "Overlap Management in the World Trade Organization Secretariat Influence on Trade-Environment Politics." *Global Environmental Politics* 10(2): 54-79.
- Jinnah, S. (2011). "Marketing Linkages. Secretariat Governance of the Climate-Biodiversity Interface." *Global Environmental Politics* 11(3): 23-43.
- Joerges, C. and J. Neyer (1997). "From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology." *European Law Journal* 3(2): 273-299.
- Joerges, C. and E. Vos (1999). *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford, Hart.
- Jones, G. R. (2001). *Organizational theory*. Upper Saddle River, Prentice-Hall.
- Jones, G. R. and R. B. Bouncken (2008). *Organisation. Theorie, Design und Wandel*. München, Pearson Education.
- Jordan, A. (2007). *Policy Convergence: A Passing Fad or a New Integrating Focus in European Union Studies? Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken*. K. Holzinger, H. Jörgens and C. Knill. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. PFS Sonderheft 38: 944-953.
- Jordan, A. and A. Schout (2006). *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford, Oxford University Press.

- Jörgens, H., M. Bauer, et al. (2009). International Organizations as Formal Organizations: A Framework for Analysis. Paper presented at the workshop 'The transformation of the executive branch of government in the EU'. ARENA, Universität Oslo.
- Jupille, J., J. A. Caporaso, et al. (2003). "Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union." *Comparative Political Studies* 36(1/2): 7-40.
- Kahl, A. (2008). Europäische Agenturen im Lichte der dynamischen Verwaltungslehre. Recht, Politik, Wirtschaft, Dynamische Perspektiven. K. Arnold, F. Bundschuh-Rieseneder, A. Kahl, T. Müller and K. Wallnöfer. Wien, Springer Verlag: 245-268.
- Kalina, O. (2009). Ein Kontinent - eine Nation? Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kassim, H. (2008). "Mission Impossible, but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission." *Journal of European Public Policy* 15(5): 648-668.
- Kassim, H. and A. Menon (2003). "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?" *Journal of European Public Policy* 10(1): 121-139.
- Kassim, H., B. G. Peters, et al. (2000). The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level. Oxford, Oxford University Press.
- Kaufman, H. (1981). The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs. Washington D.C., The Brookings Institution.
- Kelemen, D. (2002). "The Politics of "Eurocratic" Structure and the New European Agencies." *West European Politics* 25(4): 93-118.
- Kelemen, R. D. (2004). The Rules of Federalism: Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond. Cambridge, Harvard University Press.
- Keohane, R. O. (1989). International institutions and state power. Boulder, Westview Press.
- Keohane, R. O. (1989). Power and interdependence. Glenview, Scott, Foresman.
- Kerremans, B. (1996). "Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union." *Governance* 9(2): 217-240.
- Kevenhörster, P. (2008). Politikwissenschaft. Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Khuchua, N. (2009). "Die Europäische Umweltagentur (EUA): Überblick und Bewertung der Effizienz." *Hanse Law Review* 5(1): 79-96.
- Kieser, A. (1995). Organisationstheorien. Stuttgart, Kohlhammer.
- Kieser, A. and H. Kubicek (1992). Organisation. Berlin Walter de Gruyter.
- Kiewiet, R. D. and M. D. McCubbins (1991). The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process. Chicago, The University of Chicago Press.
- Kindleberger, C. P. (1955). "Economists in International Organizations." *International Organization* 9(3): 338-352.
- Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies. New York, HarperCollins College Publications.
- Kissling-Näf, I. and P. Knoepfel (1998). "Social Learning in Policy Networks." *Policy and Politics* 26(3): 343-367.

- Klintman, M. and A. Kornsell (2010). "Challenges to legitimacy in food safety governance? The case of the European Food Safety Authority (EFSA)." *Journal of European Integration* 32(3): 309-327.
- Klüver, H. (2010). "Europeanization of lobbying activities: When national interest groups spill over to the European level." *Journal of European Integration* 32(2): 175-191.
- Klüver, H. (2011). "The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union." *European Union Politics* 12(4): 483-506.
- Klüver, H. (2012). "Die Macht der Informationen: Eine empirische Analyse von Lobbyingenerfolg in der Europäischen Union." *Politische Vierteljahresschrift* 53(2): 211-239.
- Klüver, H. (2012a). "Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making." *West European Politics* 35(5): 1114-1133.
- Klüver, H. (2012b). "Informational Lobbying in the European Union: The Effect of Organisational Characteristics." *West European Politics* 35(3): 491-510.
- Knill, C. (2001). *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Knill, C. (2003). *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. Opladen, Leske+Budrich.
- Knill, C. (2005). *Die EU und die Mitgliedstaaten. Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. K. Holzinger, C. Knill, D. Peters et al. Paderborn, Ferdinand Schöningh Verlag: 153-180.
- Knill, C. (2008). *Europäische Umweltpolitik*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koch, M. (2005). "Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis." *EuZW* 2006.
- Koch, M. (2008). *Verselbständigungsprozesse internationaler Organisationen*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, B. (1994). "Changing patterns of interest intermediation in the EU." *Government and Opposition* 29(2): 166-183.
- Kohler-Koch, B. (1999). *The Evolution and Transformation of European Governance. The Transformation of Governance in the European Union*. B. Kohler-Koch and R. Eising. London, Routledge: 14-35.
- Kohler-Koch, B., D. De Bièvre, et al. (2008). *Opening EU-Governance to Civil Society*. Mannheim, CONNEX Report Series 5.
- Kohler-Koch, B. and J. Edler (1998). *Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. Regieren in entgrenzten Räumen*. B. Kohler-Koch. Opladen, Westdeutscher Verlag: 169-206.
- Kohler-Koch, B. and R. Eising (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London, Routledge.
- Kohler-Koch, B. and B. Rittberger (2006). "The "Governance Turn" in EU Studies." *Journal of Common Market Studies* 44: 27-49.
- Kohler-Koch, B. and B. Rittberger (2009). *Futile Quest for Coherence: The Many Frames of EU Governance. European Multi-Level Governance. Contrasting Images in National Research*. B. Kohler-Koch and L. Fabrice. Cheltenham, Edward Elgar: 3-18.

- Korte, K.-R. (2010). *Strategie und Regierung: Politikmanagement unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kräkel, M. (2007). *Organisation und Management*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- Krapohl, S. (2004). "Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Food-stuffs." *European Law Journal* 10(5): 518-538.
- Krasner, S. D. (1983). *International regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- Krause, G. A. (1999). *A Two-Way Street. The Institutional Dynamics of the Modern Administrative State*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Kreher, A. (1997). "Agencies in the European Community - a step towards administrative integration in Europe." *Journal of European Public Policy* 4(2): 225-245.
- Krott, M. (1990). *Öffentliche Verwaltung im Umweltschutz*. Wien, Braunmüller.
- Kubicek, H. and G. Welter (1985). *Messung der Organisationsstruktur*. Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag.
- Kühl, S., P. Strodtholz, et al. (2009). *Handbuch Methoden der Organisationsforschung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlen, R. (1987). *Ambivalenz fortgeschrittener informationeller Arbeitsteilung. Verwaltung und ihre Umwelt*. A. Windhoff-Héritier. Opladen, Westdeutscher Verlag: 234-257.
- Kungla, T. (2007). 'Raising the game': Administrative reform of the European Parliament General Secretariat. *Management Reforms in International Organizations*. M. W. Bauer and C. Knill. Baden-Baden, Nomos Verlag: 71-83.
- Ladeur, K.-H. (1997). "Die Europäische Umweltagentur und die Perspektiven eines europäischen Netzwerkes der Umweltverwaltungen." *Natur und Recht* 1: 8-16.
- Ladeur, K.-H. (2002). "The Changing Role of the Private in Public Governance. The Erosion of Hierarchy and the Rise of a New Administrative Law of Cooperation." *EUI Working Paper LAW No. 2002/9*.
- Laffan, B. (2004). *The European Union and its Institutions as "Identity Builders". Transnational Identities: Becoming European in the EU*. R. K. Hermann, T. Risse and M. B. Brewer. Lanham, Rowman&Littlefield Publishers: 75-96.
- Landy, F. J. and J. M. Conte (2004). *Work in the 21st Century. An introduction to industrial and organizational Psychology*. Boston, Mc Graw Hill.
- Lane, J.-E. (1987). *Introduction: the concept of bureaucracy. Bureaucracy and Public Choice*. J.-E. Lane. London, Sage Publications: 1-31.
- Larsson, T. (2003). *Precooking in the European Union: The World of Expert Groups*. Stockholm, Report for the Expert Group on Public Finance of the Swedish Ministry of Finance.
- Larsson, T. and J. Trondal (2006). *Agenda Setting in the European Commission. EU Administrative Governance*. H. C. H. Hofmann and A. Türk. Cheltenham, Elgar Publishing 11-43.
- Laswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

- Lepsius, M. R. (1990). *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Levi-Faur, D. (2011). "Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space." *Journal of European Public Policy* 18(6): 810-829.
- Lewis, J. (2005). "The Janus face of Brussels: socialization and everyday decision-making in the European Union." *International Organization* 59: 937-971.
- Liese, A. and S. Weinlich (2006). *Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Politik und Verwaltung*. J. Bogumil, J. Werner and F. Nullmeier. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 491-526.
- Linck, J. (1983). "Zur Informationspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament." *Die öffentliche Verwaltung* 23: 957-964.
- Lindblom, C. E. (1964). *The Science of muddling through. The Making of Decisions: a reader in administrative behavior*. W. J. Gore and J. W. Dyson. New York, Free Press of Glencoe.
- Lindblom, C. E. (1965). *The intelligence of democracy. Decision making through mutual adjustment*. New York, Free Press.
- Lindblom, C. E. and D. K. Cohen (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, Yale University Press.
- Linhart, E. (2006). *Die Erklärungskraft spiel- und tauschtheoretischer Verhandlungsmodelle in Abhängigkeit vom Institutionalierungsgrad des Verhandlungssystems*. Mannheim, Mannheim University Press.
- Lord, C. (2011). "The European Parliament and the legitimization of agencification." *Journal of European Public Policy* 18(6): 909-925.
- Loveday, A. (1956). *Reflections on International Administration*. Oxford, Clarendon Press.
- Luhmann, N. (1966). *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung*. Berlin, Duncker&Humblot.
- Luhmann, N. (1976). *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin, Duncker&Humblot.
- Luhmann, N. (2000). *Organisation und Entscheidung*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Lupia, A. (2003). *Delegation and its Perils. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. K. Strom, W. C. Müller and T. Bergman. Oxford, Oxford University Press.
- Maggetti, M. (2009). "The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis." *Journal of European Public Policy* 16(3): 450-470.
- Maggetti, M. (forthcoming). "The media accountability of independent regulatory agencies." *European Political Science Review*.
- Maggetti, M. and F. Gilardi (2011). "The policy-making structure of European regulatory networks and the domestic adoption of standards." *Journal of European Public Policy* 18(6): 830-847.
- Magiera, S. (1989). *Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder. Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. H.-P. Schneider and W. Zeh. Berlin, Walter de Gruyter: 1421-1446.

- Mahler, G. S. (1995). *Comparative Politics. An Institutional and Cross-National Approach*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Mahoney, C. (2007). "Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU." *Journal of European Public Policy* 14(3): 366-383.
- Mahoney, C. (2007a). "Lobbying Success in the United States and the European Union." *Journal of Public Policy* 27(1): 35-56.
- Mahoney, C. (2008). *The Role of Interest Group in Fostering Citizens Engagement: The Determinants of Outside Lobbying. Civil Society and Governance in Europe: From National to International Linkages*. William, A. Maloney and J. A. van Detz. Cheltenham, Edward Elgar: 45-70.
- Mahoney, C. and F. Baumgartner (2008). "Converging Perspectives on Interest-Group Research in Europe and America." *West European Politics* 31(6): 1251-1271.
- Maier, M. L. (2001). "Sammelrezension: Ideen und Policies." *Politische Vierteljahresschrift* 42(3): 523-548.
- Maier, M. L. (2003). *Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht. Politik als Lernprozess. Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. M. L. Maier, A. Hurrelmann, F. Nullmeier, T. Pritzlaff and A. Wiesner. Opladen, Leske+Budrich: 25-77.
- Maier, M. L., A. Hurrelmann, et al. (2003). *Einleitung: Kann Politik lernen? Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze in der Politikanalyse*. M. L. Maier, A. Hurrelmann, F. Nullmeier, T. Pritzlaff and A. Wiesner. Opladen, Leske + Budrich: 7-25.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London, Routledge.
- Majone, G. (1997a). "The New European Agencies: Regulation by Information." *Journal of European Public Policy* 4(2): 262-275.
- Majone, G. (1997b). *Independent agencies and the delegation problem: theoretical and normative dimensions. Political Institutions and Public Policy*. B. Steuereberg and F. Van Vught. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers: 139-156.
- Majone, G. (1997c). "From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance." *Journal of Public Policy* 17: 139-167.
- Majone, G. (2001). "Nonmajoritarian institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach." *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 157: 57-78.
- Majone, G. (2002). "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization." *Governance* 15(3): 375-392.
- Majone, G. (2005). *Dilemmas of European integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*. Oxford, Oxford University Press.
- Majone, G. and M. Everson (2001). *Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control. Governance in the European Union*. L. de Schutter, N. Lebeessis and J. Paterson. Brussels, European Commission: 129-168.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78: 734-749.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, The Free Press.
- March, J. G. and H. A. Simon (1993). *Organizations*. Cambridge, Blackwell Publishers.

- Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC. State of European community. A. Cafruny and G. Rosenthal. Boulder, Lynne Rienner: 391-410.
- Marks, G., L. Hooghe, et al. (1996). "European Integration and the State: Multi-level Versus State-Centric Governance." *Journal of Common Market Studies* 34: 341-378.
- Marks, G. and D. McAdams (1996). "Social Movements and the Changing Structure of Opportunity in the European Union." *West European Politics* 19(2): 164-192.
- Martens, M. (2006). National Regulators between Union and Governments: A Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL. Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe. M. Egeberg. Basingstoke, Palgrave Macmillan: 124-142.
- Martens, M. (2008). "Administrative Integration through the Back Door? The Role and Influence of the European Commission in Transgovernmental Networks within the Environmental Policy Field." *European Integration* 30(5): 635-651.
- Martens, M. (2010). "Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency (EEA)." *Journal of Common Market Studies* 48(4): 881-901.
- Mathiason, J. (2007). *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics*. Bloomfield, Kumarian Press.
- Mayntz, R. (1968). Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. Bürokratische Organisation. R. Mayntz. Köln, Kiepenheuer&Witsch: 27-35.
- Mayntz, R. (1978). *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg, Müller.
- Mayntz, R. and F. W. Scharpf (1975). *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam, Elsevier.
- Mayntz, R. and F. W. Scharpf (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. R. Mayntz and F. W. Scharpf. Frankfurt, Campus: 39-72.
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken*. Weinheim, Beltz.
- Mazey, S. and J. J. Richardson (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford, Oxford University Press.
- McAuley, J., J. Duberley, et al. (2007). *Organization Theory. Challenges and Perspectives*. London, Pearson Education.
- McCubbins, M. D., R. Noll, et al. (1987). "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3(2): 243-277.
- McLaren, R. I. (1980). *Civil servants and public policy*. Waterloo, W. Laurier University Press.
- McLaren, R. I. (1997). "Organizational Culture in a Multicultural Organization." *International Review of Administrative Science* 63: 57-66.
- Meier, K. J. (1989). *Bureaucratic Leadership in Public Organizations. Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science*. B. D. Jones. Lawrence, University Press of Kansas: 267-286.
- Meier, K. J. and J. Bothe (2006). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Belmont, Wadsworth Publishing.
- Michels, R. (1970). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Stuttgart, Kroener.
- Miebach, B. (2012). *Organisationstheorie*. Wiesbaden, Springer.

- Miller, C. A. (2004). Climate science and the making of a global political order. States of knowledge : the co-production of science and social order. S. Jasanoff. London, Routledge: 46-66.
- Miller, C. A. and P. N. Edwards (2001). Introduction: The Globalization of Climate Science and Climate Politics. Changing the Atmosphere. Expert Knowledge and Environmental Governance. C. A. Miller and P. N. Edwards. Cambridge, The MIT Press: 1-30.
- Miller, S. J., D. J. Hickson, et al. (1996). Decision-Making in Organizations. Handbook of Organization Studies. S. Clegg, C. Hardy and W. R. Nord. London, Sage Publications: 293-312.
- Mingus, M. S. (2007). Bounded rationality and organizational influence: Herbert Simon and the behavioral revolution. Handbook of Decision Making. G. Morcöl. London, Taylor and Francis: 61-79.
- Mintzberg, H., B. Ahlstrand, et al. (1999). Strategie Safari: eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien, Ueberreuter.
- Moravcsik, A. (1993). "Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach." Journal of Common Market Studies 31(4): 473-524.
- Moravcsik, A. (1997). "Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics." International Organization 51(4): 513-553.
- Moravcsik, A. (1998). The Choice for Europe. Social Purpose and State power from Messina to Maastricht. Ithaka, Cornell University Press.
- Moravcsik, A. (2002). "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union." Journal of Common Market Studies 40(4): 603-624.
- Morcöl, G. (2007). Handbook of decision making. Boca Raton, Taylor & Francis.
- Morrow, J. D. (1994). Game theory for political scientists. Princeton, Princeton University Press.
- Müller, H. (1994). "Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien." Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1(1): 15-44.
- Müller-Jentsch, W. (2003). Organisationssoziologie. Frankfurt, Campus.
- Nahrath, S. (1999). The Power of Ideas in Policy Research. A Critical Assessment. Public Policy and Political Ideas. D. Braun and A. Busch. Cheltenham, Edward Elgar: 41-58.
- Neuberger, O. and A. Kompa (1987). Wir, die Firma. Weinheim, Beltz.
- Newell, A. and H. A. Simon (1972). Human Problem Solving. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Neyer, J. (2000). Risikoregulierung im Binnenmarkt: Zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung. Das Ausschlußwesen der Europäischen Union. C. Joerges and J. Falke. Baden-Baden, Nomos: 257-328.
- Nickel (2008). Participatory governance and European administrative law: new legal benchmarks for the new European public order. Law, Democracy and Solidarity in a Post-national Union. E. Oddvar Eriksen, C. Joerges and F. Rödl. New York, Routledge: 44-60.

- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. A. (1973). *Bureaucracy: Servant or master*. London, Institute of Economic Affairs.
- Nizzo, C. (2001). "National public administrations and European integration." <http://www1.OECD.org/puma/sigmaweb>, Stand 23.5.2013.
- Nölke, A. (2005). *Supranationalismus. Theorien der Europäischen Integration*. H.-J. Bieling and M. Lerch. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 145-168.
- Norgard, G. H. (2005). "Towards a Networked-Administrative System in the EU?" *Arena Working Paper 3*.
- Norris, P. (1997). Introduction: theories of recruitment. Passage to power. Legislative recruitment in advanced democracies. P. Norris. Cambridge, University Press: 1-15.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nullmeier, F. (1993). Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. A. Héritier. Opladen, Westdeutscher Verlag: 175-196.
- Nullmeier, F. (1997). Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft. Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - Eine Zwischenbilanz. A. Benz and W. Seibel. Baden-Baden, Nomos. 101-144.
- Nullmeier, F. (2001). Politikwissenschaft auf dem Weg zur Diskursanalyse? Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. R. Keller, A. Hirsland, W. Schneider and W. Viehöver. Opladen, Leske+Budrich: 285-311.
- Olsen, J. P. (2003). "Towards a European administrative space?" *Journal of European Public Policy* 10(4): 506-531.
- Olsen, J. P. (2007). *Europe in Search of Political Order*. Oxford, Oxford University Press.
- Olsen, J. P. (2008). "The ups and downs of bureaucratic organization." *Annual Review of Political Science* 11: 13-37.
- Olsen, J. P. (2009). "Change and continuity: an institutional approach to institutions of democratic government." *European Political Science Review* 1(1): 3-32.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ordeshook, P. C. (1986). *Game theory and political theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Owens, S., T. Rayner, et al. (2004). "New Agendas for Appraisal: Reflections on Theory, Practice and Research." *Environment and Planning* 36(11): 1943-1959.
- Page, E. (1985). *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis*. New York, Harvester Wheatsheaf.
- Page, E. (1992). *Localism and centralism in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Page, E. (1997). *People who run Europe*. Oxford, Clarendon.
- Page, E. and L. Wouters (1995). *The Europeanization of the National Bureaucracies? Bureaucracy in the Modern State*. J. Pierre. Aldershot, Elgar Publishing: 185-204.
- Pappi, F. U. (1987). *Methoden der Netzwerkanalyse*. München, Oldenbourg.

- Pappi, F. U. and C. H. C. A. Henning (1999). "The organization of influence on the EC's common agricultural policy: A network approach." *European Journal of Political Research* 36: 257-281.
- Pappi, F. U., E. Riedel, et al. (2004). *Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungen*. Frankfurt, Campus.
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*. London, Routledge.
- Peters, B. G. and J. Pierre (2004). *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? Multi-Level Governance*. I. Bache and M. Flinders. Oxford, Oxford University Press: 75-92.
- Peterson, J. (1995). "Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis." *Journal of European Public Policy* 2(1): 69-93.
- Pierre, J. (1995). *Comparative public administration: the state of the art. Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration*. J. Pierre. Brookfield, Edward Elgar: 1-17.
- Pierre, J. and B. G. Peter (2009). "From a club to a bureaucracy: JAA, EASA, and European aviation regulation." *Journal of European Public Policy* 16(3): 337-355.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and social Analysis*. Princeton, Princeton University Press.
- Plümper, T. (1995). "Quasi-rationale Akteure und die Funktion internationaler Institutionen." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 49-78.
- Pollak, J. and S. Puntischer Riekmann (2008). "European Administration: Centralisation and Fragmentation as Means of Polity-building?" *West European Politics* 31(4): 771-788.
- Pollack, M. (1997). "Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community." *International Organization* 51(1): 99-134.
- Pollack, M. (2003). *The Engines of Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*. Oxford, Oxford University Press.
- Pollack, M. A. (2001). "International Relations Theory and European Integration." *Journal of Common Market Studies* 39(2): 221-244.
- Pollak, J. and P. Slominski (2009). "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders." *West European Politics* 32(5): 904-924.
- Pollitt, C., C. Talbot, et al. (2004). *Agencies: How Governments do things through semi-autonomous Organizations*. Houndsmills, Palgrave Macmillan.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive advantage*. New York, Free Press.
- Price, D. K. (1964). *The Scientific Establishment. Scientists and National Policy-Making*. R. Gilpin and C. Wright. New York, Columbia University Press: 19-40.
- Priebe, R. (2004). *Europäische Rechtsetzung und mitgliedstaatliche Beteiligung: die Sicht der EU-Kommission. Der Europäische Verwaltungsraum: Beiträge einer Fachtagung ; Fachtagung des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Verbindung mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften vom 21. bis 23. Oktober 2002 in Speyer*. H. Siedentopf and Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. Baden-Baden, Nomos Verlag: 91- 97.

- Princen, S. (2011). "Agenda-setting strategies in EU policy processes." *Journal of European Public Policy* 18(7): 927-943.
- Pruitt, D. G. (1981). *Negotiation Behavior*. New York, Academic Press.
- Pruitt, D. G. (1991). *Strategy in negotiation*. International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues. V. Kremenyuk. San Francisco, Jossey-Bass: 85-96.
- Pruitt, D. G. and P. J. Carnevale (1993). *Negotiation in social conflict*. Buckingham, Open University Press.
- Putnam, R. D. (1988). "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games." *International Organization* 42(3): 427-460.
- Radaelli, C. M. (1995). "The Role of Knowledge in the Policy Process." *Journal of European Public Policy* 2(2): 159-183.
- Raiffa, H. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, Harvard University Press.
- Ramboll, Euréval, et al. (2009). *Evaluation of the EU de-centralised agencies in 2009*, http://europa.eu/agencies/documents/synthesis_and_prospects_en.pdf; Stand 22.3.2013.
- Raschke, J. and R. Tils (2007). *Politische Strategie*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reinalda, B. (2009). *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*. Abingdon, Routledge.
- Reinalda, B. and B. Verbeek (2004). *Decision Making Within International Organizations*. London, Routledge.
- Richardson, J. J. (2000). "Government, Interest Groups and Policy Change." *Political Studies* 48(5): 1006-1025.
- Riley, D. D. and B. E. Brophy-Baermann (2006). *Bureaucracy and the policy process: Keeping the promises*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Risse, T. (2000). "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics." *International Organization* 54(1): 1-39.
- Risse-Kappen, T. (1995a). "Reden ist nicht billig.." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(1): 171-184.
- Rittberger, B. and F. Schimmelfennig (2005). *Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU. Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*. K. Holzinger, C. Knill, B. G. Petersen et al. Paderborn, Ferdinand Schöningh: 19-80.
- Rittberger, V. and A. Wonka (2011). "Agency Governance in the European Union." *Journal of European Public Policy Special Issue* 18(6): 780-789.
- Ritter, E.-H. (1979). "Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft." *Archiv des Öffentlichen Rechts* 104: 389-413.
- Roberts, N. C. and P. J. King (1991). "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process." *Journal of Public Administration Research and Theory* 1(2): 147-175.
- Roppel, U. (1979). *Ökonomische Theorie der Bürokratie*. Freiburg im Breisgau, Haufe.
- Rubin, J. Z. and B. R. Brown (1975). *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*. New York, Academic Press.
- Rudzio, W. (2003). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Runge, T. (2005). "Zehn Jahre Umweltinformationsmanagement für Europa - die Tätigkeit der Europäischen Umweltagentur." *Deutsches Verwaltungsblatt* 9: 542-551.
- Rushefsky, M. E. and K. Patel (1998). *Politics, Power and Policy Making: The Case of Health Care Reform in the 1990s*. Armonk, M.E.Sharpe.
- Sabatier, P. A. (1993). *Advocacy-Koalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*. Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. A. Héritier. Opladen, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24: 116-148.
- Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview Press.
- Sabatier, P. A. and H. C. Jenkins-Smith (1999). *The Advocacy Coalition Framework. An Assessment*. Theories of the Policy Process. P. A. Sabatier. Boulder, Westview: 117-166.
- Sabatier, P. A. and D. A. Mazmanian (1979). "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives." *Policy Analysis* 5.
- Saltzstein, G. H. (1985). "Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness." *Administration & Society* 17: 283-306.
- Sanders, K. and A. Kianty (2006). *Organisationstheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Sandholtz, W. and A. Stone Sweet (1997). "European Integration and Supranational Governance." *Journal of European Public Policy* 4(3): 297-317.
- Schaber, T. and C. Ulbert (1994). "Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1(1): 139-169.
- Schäfer, G. F. (2000). *Linking Member State and European Administration - The Role of Committees and Comitology. Delegated Legislation and the Role of Committees in the EC*. M. Andenas and A. Türk. La Hague, Kluwer Law International: 3-24.
- Schäfer, I. E. (1987). *Bürokratiethorie und Autonomie. Verwaltung und ihre Umwelt*. A. Windhoff-Héritier. Opladen, Westdeutscher Verlag: 44-65.
- Scharpf, F. W. (1973). *Planung als politischer Prozeß*. Frankfurt, Suhrkamp.
- Scharpf, F. W. (1991). "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts." *Politische Vierteljahresschrift* 32(4): 621-634.
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen, Leske+Budrich.
- Scharpf, F. W. (2000). "Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe." MPIfG Discussion Paper 5.
- Scharpf, F. W. (2006). *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Wien, Institut für Höhere Studien.
- Schluchter, W. (1972). *Aspekte bürokratischer Herrschaft*. München, List.
- Schmidt, M. G. (1994). *Nationale Politikprofile und Europäische Integration. Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. O. W. Gabriel and F. Brettschneider. Bonn, Westdeutscher Verlag: 422-439.
- Schmidt, M. G. (2000). *Demokratiethorien*. Opladen, Leske+Budrich.

- Schmidt, S. (1998). *Liberalisierung in Europa*. Frankfurt, Campus.
- Schmidt, S. (2010). *Die Europäische Union als Vergleichende Politikwissenschaft. Vergleichende Regierungslehre*. H.-J. Lauth. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, S. K. (2000). "Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers." *European Union Politics* 1: 37-61.
- Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt von Sydow, H. (1994). "Die Zusammenarbeit nationaler und europäischer Beamter in den Ausschüssen der Kommission." *Europarecht* 9(1): 62-75.
- Schmidt-Aßmann, E. (1996). "Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft." *Europarecht* 31: 270-301.
- Schmitter, P. (2001). "What is There to Legitimize in the European Union...And How Might this be Accomplished." Max Planck Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter.
- Schmitter, P. C. and W. Streeck (1981). *The Organization of Business Interests*. Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schnapp, K.-U. (2004). *Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien*. Opladen, Leske+Budrich.
- Schnapp, K.-U. (2009). Die standardisierte Messung von Verwaltungseinfluss auf politische Entscheidungen: Möglichkeiten und Grenzen. Datenwelten. K.-U. Schnapp, N. Behnke and J. Behnke. Baden-Baden, Nomos Verlag: 334-350.
- Schneider, V. and P. Leifeld (2009). Überzeugungssysteme, Diskursnetzwerke und politische Kommunikation: Ein zweiter Blick auf die deutsche Chemikalienkontrolle der 1980er Jahre. Politiknetzwerke, Modelle, Anwendungen und Visualisierungen. V. Schneider, F. Janning, P. Leifeld and T. Malang. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 139-158.
- Schnell, R., P. Hill, et al. (1999). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München, Oldenbourg Verlag.
- Schout, A. (1999). The European Environment Agency (EEA): Heading Towards Maturity? The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance. M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout. Florence, European Institute of Public Administration: 80-173.
- Schout, A. (2008). Inspecting Aviation Safety in the EU. European Risk Governance. Its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness. E. Vos. Mannheim, Connex Report Series.
- Schout, A. and A. Jordan (2005). "Coordinated European governance: Self-organizing or centrally steered?" *Public Administration* 8(1): 201-220.
- Schrefler, L. (2010). "The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies." *Governance* 23(2): 309-330.
- Schreyögg, G. (1999). *Organisation*. Wiesbaden, Gabler.
- Schulze, H. (1997). *Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse*. Berlin, Osteuropa-Institut.
- Schumann, D. (2005). *Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem*. Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag.

- Schuppert, G. F. (1981). Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten. Göttingen, Verlag Otto Schwartz & Co.
- Schuppert, G. F. (2000). Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden, Nomos.
- Schuppert, G. F. (2005). Governance im Spiegel der Wissenschaftsdisziplinen. Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. G. F. Schuppert. Baden-Baden, Nomos Verlag: 371-469.
- Schwarz, S. (2002). Die Europäisierung der Umweltpolitik. Politisches Handeln im Mehrebenensystem. Berlin, Edition Sigma.
- Schwarze, J. (1996). The Europeanization of national administrative law. Administrative Law under European Influence. On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States. J. Schwarze. London, Sweet&Maxwell: 789-840.
- Scott, W. R. (1986). Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt, Campus.
- Sebenius, J. K. (1992). "Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities." *International Organization* 46(1): 323-365.
- Seibel, W. (2008). Bürokratien: Die wahren Herren der Weltpolitik?: Ein Vortrag im Rahmen des Studium Generale der Universität Tübingen im WS 2008/2009. Universität Tübingen. Tübingen.
- Selznick, P. (1957). Leadership in Administration: A Sociological Interpretation. Berkeley, University of California Press.
- Shapiro, J. M. (1997). "The problems of independent agencies in the United States and the European Union." *Journal of European Public Policy* 4(2): 276-291.
- Shepsle, K. A. and M. S. Bonchek (1997). Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions. New York. W. W. Norton & Company.
- Shore, C. (2000). Building Europe: The Cultural Politics of European Integration. London, Routledge.
- Siebenhüner, B. (2009). The Biodiversity Secretariat: Lean Shark in Troubled Waters. Managers of Global Change. F. Biermann and B. Siebenhüner. Cambridge, The MIT Press: 265-292.
- Siedentopf, H. and B. Speer (2002). "Europäischer Verwaltungsraum oder Europäische Verwaltungsgemeinschaft? Gemeinschaftsrechtliche und funktionelle Anforderungen an die öffentliche Verwaltung in den EU-Mitgliedstaaten." *Die öffentliche Verwaltung* 28: 753-763.
- Simon, H. A. (1976). Administrative Behavior. New York, Free Press.
- Simon, H. A., D. W. Smithburg, et al. (1950). Public Administration. New Brunswick, Transaction Publishers.
- Spindler, M. and S. Schieder (2003). Theorie(n) in der Lehre von den Internationalen Beziehungen. Theorien der Internationalen Beziehungen. M. Schieder and M. Spindler. Budrich, Leske+Opladen: 7-24.
- Stoiber, M. (2003). Die nationale Vorbereitung auf EU-Regierungskonferenzen. Interministerielle Koordination und kollektive Entscheidung. Frankfurt. New York, Campus Verlag.

- Strohmeier, R. W. (2007). Die Europäische Kommission im Gefüge von Politikberatung und Lobbying. Politikberatung und Lobbying in Brüssel. S. Dagger and M. Kambeck. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 61-67.
- Surel, Y. (2000). "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making." *Journal of European Public Policy* 7(4): 495-512.
- Suvarierol, S. (2008). "Beyond the Myth of Nationality: Analysing Networks within the European Commission." *West European Politics* 31(4): 701-724.
- Tallberg, J. (2002). "Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences?" *West European Politics* 25(1): 23-46.
- Thatcher, M. (2002). "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation." *West European Politics* 25(1): 125-147.
- Thatcher, M. (2005). "The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe." *Governance* 18: 347-373.
- Thatcher, M. (2011). "The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation." *Journal of European Public Policy* 18(6): 790-809.
- Thatcher, M. and A. Stone Sweet (2002a). "Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions." *West European Politics* 25(1): 1-22.
- Thomas, W. I. and D. S. Thomas (1928). *The child in America: Behavior problems and programs*. New York, Knopf.
- Thurner, P. W. and E. Linhart (2004). "Political Multilevel Negotiations and Issue Linkage During an EU Intergovernmental Conference. An Empirical Application." *Kluwer Academic Publications* 10(3): 243-266.
- Tömmel, I. (2003). *Das politische System der EU*. München, R. Oldenbourg Verlag.
- Tömmel, I. (2008). *Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU. Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*. I. Tömmel. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften. Sonderheft 40/2007: 13-35.
- Trondal, J. (2001). "Is there any social constructivist-institutionalist divide? Unpacking social mechanisms affecting representational roles among EU decision-makers." *Journal of European Public Policy* 8(1): 1-23.
- Trondal, J. (2007). "The public administration turn in integration research." *Journal of European Public Policy* 14(6): 960-972.
- Trondal, J. (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford, Oxford University Press.
- Trondal, J., E. M. Busuioc, et al. (2012). *The Agency Phenomenon in the European Union. Emergence, institutionalisation and everyday decision-making*. Manchester, Manchester University Press.
- Trondal, J. and Jeppesen (2008). "Images of Agency Governance in the European Union." *West European Politics* 31(3): 417-441.
- Trondal, J. and B. G. Peters (2013). "The Rise of European Administration Spaceon, Lessons Learned." *Journal of European Public Policy* 20(2): 295-307.
- Tsebelis, G. (1995). "Decision Making in Political Systems: Veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25: 289-326.

- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.
- Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington D.C., Public Affairs Pr.
- Ulbert, C. (1997). *Die Konstruktion von Umwelt*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Ulbert, C. (2005). *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik. Theoretische Ansätze und methodische Herangehensweisen. Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*. C. Ulbert und C. Weller. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 9-34.
- Ulbert, C. (2005a). "Wissensunternehmer" und Argumentationsprozesse bei der Formulierung der ILO-Konvention zu den schlimmsten Formen von Kinderarbeit. *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*. C. Ulbert and C. Weller. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 247-312.
- Vahs, D. (1999). *Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag.
- van Dick, R. (2004). *Commitment und Identifikation mit Organisationen*. Göttingen, Hogrefe.
- Van Ooik, R. (2005). *The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance. Good Governance and the European Union*. D. M. Curtin and R. A. Wessel. Antwerp, Intersentia: 125-152.
- Van Schendelen, M. P. C. M. (1995). *Introduction: Studying EU Public Affairs Cases: Does it Matter? Lobbying the European Union*. R. H. Pedler and M. P. C. M. Van Schendelen. Aldershot, Dartmouth: 3-20.
- Van Schendelen, M. P. C. M. (2002). *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Veil, W. (2007). *Volkssouveränität und Volkssouveränität in der EU*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Verhoest, K., B. G. Peter, et al. (2004). "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review." *Public Administration and Development* 24(2): 101-118.
- Verschuere, B. and T. Bach (2012). "Executive agencies, ministers and departments: Can policy and management ever be separated?" *Administration & Society* 44(2): 183-206.
- Voigt, R. (1995). *Der kooperative Staat. Auf der Suche nach einem neuen Steuerungsmodus. Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlungen*. R. Voigt. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Voigt, R. (2005). *Weltordnungspolitik*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Voigt, S. (2009). *Institutionenökonomik*. Paderborn, Fink.
- Volkery, A. (2006). *Föderalismus und Naturschutz*. Wiesbaden, Deutscher Universitätsverlag.
- von Friedeburg, C. (2012). *Ausschuss der Ständigen Vertreter. Handlexikon der Europäischen Union*. Bergmann. Baden-Baden, <http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/ASTV.pdf>, Stand 20.5.2013.

- Vos, E. (1999). EU Committees: the Evolution of Unforeseen Institutional Actors in European Product Regulation. *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. C. Joerges and E. Vos. Oxford, Hart Publishing: 19-49.
- Vos, E. (2000a). "European Administrative Reform and Agencies." *EUI Working Paper RSC 2000/51*: 1-23.
- Vos, E. (2000b). "Reforming the European Commission: what role to play for EU agencies?" *Common Market Law Review* 37(5): 1113-1134.
- Vos, E. (2005). Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies. Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governances. D. Geradin, R. Munoz and N. Petit. Cheltenham, Edward Elgar: 120-137.
- Wald, A. (2004). Verhandlungen im Schatten der Hierarchie. Die Wirkung von Organisationsstrukturen in internationalen Unternehmen. Die Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme. F. U. Pappi, E. Riedel, P. W. Thurner and R. Vaubel. Frankfurt, Campus.
- Walk, A. and A. Brunnengräber (2000). Die Globalisierungswächter. NGOs und ihre transnationalen Netze im Konfliktfeld Klima. Münster, Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Walter-Busch, E. (1996). Organisationstheorien von Weber bis Weick. Amsterdam, G+B Verlag Fakultas.
- Waltz, K. (1959). *Man, the state and war*. New York, Columbia University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, McGraw-Hill.
- Warleigh, A. (2000). "The hustle: Citizenship practice, NGOs and 'policy coalitions' in the European Union - the cases of Auto Oil, drinking water and unit pricing." *Journal of European Public Policy* 7(2): 229-243.
- Warwick, D. P. (1975). *A Theory of Public Bureaucracy. Politics, Personality, and Organization in the State Department*. Cambridge, Harvard University Press.
- Waterton, C. and B. Wynne (2004). *Knowledge and political order in the European Environmental Agency*. London, Routledge.
- Weber, M. (1972 [1925]). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, J.C.B. Mohr.
- Weber, M. (1988). Einleitung in die Wirtschaftsethik der Weltreligionen. *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*. I. M. Weber. Tübingen, Mohr: 237-275.
- Weidenfeld, W. and W. Wessels (2007). *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Weiland, S. (2007). *Politik der Ideen*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weingast, B. R. (1996). *Political Institutions: Rational Choice Perspectives*. A New Handbook of Political Science. H. Goodin. Oxford, Oxford University Press: 167-190.
- Weiss, C. H. (1979). "The Many Meanings of Research Utilization." *Public Administration Review* 39: 426-431.
- Weiss, C. H. (1986). *Research and Policy-Making: A Limited Partnership. The Use and Abuse of Social Science*. F. Heller. London, Sage.
- Weiss, C. H. (1991). *Policy Research: Data, Ideas or Arguments. Social Science and Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*. P. Wagner, C. H.

- Weiss, B. Wittrock and H. Wollmann. Cambridge, Cambridge University Press: 307-322.
- Weiss, T. G. (1975). *International Bureaucracy*. Lexington, Lexington Books.
- Wendler, F. (2005). *Soziales Europa und demokratische Legitimität*. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Wessel, R. A. and J. Wouters (2008). *The Phenomenon of Multilevel Regulation: Interactions between Global, EU and National Regulatory Spheres. Multilevel Regulation and the EU. The Interplay between Global, European and National Normative Processes*. A. Follesdal, R. A. Wessel and J. Wouters. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers: 9-47.
- Wessels, W. (2000). *Die Öffnung des Staates: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995*. Opladen, Leske+Budrich.
- Wiesendahl, E. (2010). *Rationalitätsgrenzen politischer Strategie. Strategie in der Politikwissenschaft*. J. Raschke and R. Tils. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 21-44.
- Wiesenthal, H. (2006). *Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wiesner, C. (2006). *Bürgerschaft und Demokratie in der EU*. Berlin, Verlag Dr. W.Hopf.
- Wilkens, U., R. Lang, et al. (2003). *Institutionensoziologische Ansätze. Moderne Organisationstheorien 2*. R. Lang and E. Weik. Wiesbaden, Gabler Verlag: 189-242.
- Wilks, S. and I. Bartle (2002). "The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies." *West European Politics* 25(1): 148-172.
- Wilson, J. Q. (1887). "The Study of Administration." *Political Science Quarterly* 2: 197-222.
- Wilson, J. Q. (1978). *The Investigators: Managing FBI and Narcotics Agents*. New York, Basic Books.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York, Basic Books.
- Windhoff-Héritier, A. (1993). *Policy network analysis: a tool for comparative political research*. Comparative Politics. H. Keman. Amsterdam, VU University Press: 143-160.
- Windhoff-Héritier, A., D. Kerwer, et al. (2001). *Differential Europe: the European Union impact on national policymaking*. Boulder, Rowman & Littlefield Publishers.
- Wolff, S. and A. Schout (2012). *Frontex as agency: more of the same?* Paper presented at the EUSIM - The Governance of Asylum and Migration in the European Union, University of Salford - Centre for European Security - 26-27 January 2012.
- Woll, C. (2006). "Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective." *Journal of European Public Policy* 13(3): 456-469.
- Wonka, A. (2008). *Die Europäische Kommission. Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?* Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Wonka, A. (2011). *Bureaucratic Autonomy in a Multi-level Institutional System: The Case of EU Agencies*. Paper presented at the Workshop 'Public Administration in the Multilevel System', Humboldt-Universität zu Berlin, Germany, 23-24 June.
- Wonka, A. and B. Rittberger (2009). "How Independent are EU Agencies?" RECON Online Working Paper 12.

- Wonka, A. and B. Rittberger (2011). "Agency Governance in the European Union." *Journal of European Public Policy*. Special Issue 18(6): 780-789.
- Wonka, A. and B. Rittberger (2010). "Credibility, complexity and uncertainty: explaining the institutional independence of 29 EU agencies." *West European Politics* 33(4): 730-752.
- Wood, B. D. and R. W. Waterman (1991). "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy." *American Political Science Review* 85: 801-828.
- Wood, R. C. (1964). *Scientists and Politics: The Rise of an Apolitical Elite*. Scientists and National Policy-Making. R. Gilpin and C. Wright. New York. London, Columbia University Press: 41-72.
- Wunder, B. (1987). *Bürokratie: Die Geschichte eines politischen Schlagwortes*. Verwaltung und ihre Umwelt. A. Windhoff-Héritier. Opladen, Westdeutscher Verlag: 277-301.
- Wunderer, R. und W. Grunwald (1980). *Führungslehre, Band I: Grundlagen*. Berlin, De Gruyter.
- Yee, A. S. (1996). "The Causal Effects of Ideas on Policy." *International Organization* 50(1): 69-108.
- Yee, A. S. (1997). "Thick Rationality and the Missing "Brute Fact". The Limits of Rationalist Incorporations of Norms and Ideas." *Journal of Politics* 59(4): 1001-1039.
- Young, O. R. (1989). "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment." *International Organization* 43(3): 349-375.
- Young, O. R. (1994). *International Environmental Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, Cornell University Press.
- Yukl, G. (1998). *Leadership in organizations*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Zangl, B. (1995). "Der Ansatz der Zwei-Ebenen-Spiele. Eine Brücke zwischen dem Neoinstitutionalismus und seinen KritikerInnen." *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2(2): 393-416.
- Zangl, B. and M. Zürn (2004). *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance?* Bonn, Dietz-Verlag.
- Zeigler, L. H. and M. A. Baer (1969). *Lobbying. Interaction and influence in American state legislatures*. Belmont, Wadsworth.
- Zipfel, M. (2007). *Der Einfluss von Interessengruppen auf dem politischen Protektionsmarkt der Europäischen Union*. Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Karlsruhe (TH). Karlsruhe, Karlsruhe (TH). Dissertation.
- Zito, A. (2001). "Epistemic Communities, Collective Entrepreneurship and European Integration." *Journal of European Public Policy* 8(4): 585-603.
- Zito, A. R. (2009). "European agencies as agents of governance and EU learning." *Journal of European Public Policy* 16(8): 1224-1243.
- Zürn, M. (1992). *Interessen und Institutionen in der internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*. Opladen, Leske+Budrich.
- Zürn, M. (1998). "Democratic Governance Beyond the Nation State?" LLS-Arbeitspapier Nr. 12/78, Bremen.